



---

## Fachbereiche EU 6 und WD 3

---

**Zur Vereinbarkeit einer Absenkung von SGB-II-Leistungen für EU-Bürger mit dem EU-Recht und dem nationalen Verfassungsrecht**

## **Zur Vereinbarkeit einer Absenkung von SGB-II-Leistungen für EU-Bürger mit dem EU-Recht und dem nationalen Verfassungsrecht**

Aktenzeichen:

EU 6 - 3000 - 071/25; WD 3 - 3000 - 094/25

Abschluss der Arbeit:

12. Dezember 2025

Fachbereich:

EU 6: Fachbereich Europa

WD 3: Fachbereich Verfassung und Verwaltung

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung und Fragestellung</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>EU-rechtlicher Rahmen für den Zugang von EU-Bürgern zu Sozialleistungen eines Mitgliedstaats</b>	<b>5</b>
2.1.	Vorab: Begriff der erwerbstätigen Unionsbürger	6
2.2.	Primärrechtlicher Rahmen und Verhältnis zum Sekundärrecht	7
2.2.1.	Primärrechtliche Garantien aus dem AEUV	7
2.2.2.	Verhältnis zum Sekundärrecht	8
2.2.3.	Zusätzliche Anforderungen aus der EU-Grundrechtecharta?	8
2.2.3.1.	Eröffnung des Anwendungsbereichs	9
2.2.3.2.	Gleichheitsrechte und Diskriminierungsverbote gemäß Art. 20 f. GRCh	9
2.2.3.3.	Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung gemäß Art. 34 GRCh	10
2.2.3.4.	Menschenwürdegarantie gemäß Art. 1 GRCh und Recht auf Familienleben gemäß Art. 7 GRCh	11
2.3.	Sekundärrechtlicher Rahmen	13
2.3.1.	Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38	13
2.3.1.1.	Der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38	13
2.3.1.2.	Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz bei dreimonatigem Aufenthalt oder Arbeitssuche nicht Erwerbstätiger	14
2.3.1.3.	Anwendungsvoraussetzungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei Aufenthalten zwischen drei Monaten und fünf Jahren	15
2.3.1.3.1.	Verknüpfung mit dem Aufenthaltsrecht aus Art. 7 RL 2004/38	15
2.3.1.3.2.	Folgerungen für die Zulässigkeit einer abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Bürger	17
2.3.1.4.	Sonstige Beschränkungsmöglichkeiten nach der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38	18
2.3.1.5.	Zwischenergebnis zur Freizügigkeitsrichtlinie	19
2.3.2.	Koordinierungsverordnung 883/2004	19
2.3.2.1.	Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 4 VO 883/2004	19
2.3.2.2.	Merkmal der besonderen beitragsunabhängigen Leistungen: Anpassung an die Verhältnisse im Aufnahmestaat	20
2.3.2.3.	Art. 4 VO 883/2004: Anwendungsvoraussetzungen und Ausnahmen	22
2.3.2.4.	Zwischenergebnis zur Koordinierungsverordnung 883/2004	23
2.3.3.	Wanderarbeitnehmerverordnung 492/2011	23
2.3.4.	Zwischenergebnis zur Sekundärrechtskonformität einer abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Bürger	25
2.4.	Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe für die Ungleichbehandlung?	25
2.4.1.	Anwendbarkeit auf die sekundärrechtlichen Diskriminierungsverbote	25
2.4.1.1.	Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38	25
2.4.1.2.	Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011	26
2.4.1.3.	Art. 4 VO 883/2004	26
2.4.2.	Anforderungen nach der allgemeinen Rechtfertigungsformel	27

---

2.4.2.1.	Wirtschaftliche Gründe als legitimer Zweck?	27
2.4.2.2.	Schutz des finanziellen Gleichgewichts des Leistungssystems	28
2.4.2.3.	Bekämpfung von Umgehungen, Betrug und Missbrauch	29
2.4.2.4.	Ergebnis zum ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund	30
2.5.	Ergebnis zur Vereinbarkeit einer abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung zulasten von EU-Bürgern mit dem EU-Recht	30
<b>3.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Bewertung</b>	<b>32</b>
3.1.	Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums	32
3.1.1.	Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	33
3.1.2.	Grenzen des Gestaltungsspielraums	34
3.1.3.	Maßgebliches Leistungsniveau	35
3.2.	Gleichheitsrechtliche Aspekte	35
3.3.	Exkurs: Ausnahmen von den Leistungen des SGB II für EU-Ausländer	37
3.4.	Ergebnis zur Vereinbarkeit einer abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung zulasten von EU-Bürgern mit dem nationalen Verfassungsrecht	38

## 1. Einleitung und Fragestellung

Der Fachbereich Europa und die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fachbereich Verfassung und Verwaltung, WD 3) wurden mit der Prüfung beauftragt, ob es mit dem EU-Recht und der deutschen Verfassung vereinbar wäre, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II<sup>1</sup> für in Deutschland aufhältige EU-Bürgerinnen und EU-Bürger<sup>2</sup>, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben, auf das Unterstützungs niveau ihres Herkunftslandes abzusenken.

Bei einer solchen Maßnahme (im Folgenden: **SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Bürger**) würde es sich um eine **unmittelbare Diskriminierung** aufgrund der Staatsangehörigkeit in Form der **Inländerbevorzugung** handeln, sofern sie nicht gerechtfertigt ist.<sup>3</sup> Unter einer unmittelbaren Diskriminierung versteht man eine (ungerechtfertigte) Ungleichbehandlung, die ausdrücklich und ausschließlich auf die Staatsangehörigkeit gestützt wird und EU-Ausländer dadurch materiell schlechter stellt als Inländer.<sup>4</sup> Demgegenüber liegen mittelbare Diskriminierungen vor, wenn die betreffende Maßnahme zwar nicht tatbestandlich ausdrücklich an die Staatsangehörigkeit anknüpft, aber typischerweise EU-Ausländer schlechter stellt als Inländer, ohne dass eine Rechtfertigung eingreift.<sup>5</sup>

Fraglich ist, ob die mit einer SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Bürger einhergehende **Schlechterstellung gegenüber Inländern gerechtfertigt** werden kann. Dies wird nachfolgend unter **Ziff. 2.** anhand des **EU-Rechts**<sup>6</sup> durch den Fachbereich Europa (EU 6) und unter **Ziff. 3.** anhand des **nationalen Verfassungsrechts** durch den Fachbereich Verfassung und Verwaltung (WD 3) geprüft.

## 2. EU-rechtlicher Rahmen für den Zugang von EU-Bürgern zu Sozialleistungen eines Mitgliedstaats

Im Folgenden wird der EU-rechtliche Rahmen für den Zugang von EU-Bürgern zu Sozialleistungen eines Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (EU-Ausländer), dargestellt. Anhand dessen wird geprüft, ob die mit einer SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Ausländer einhergehende Schlechterstellung gegenüber Inländern gerechtfertigt werden kann.

1 Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57) geändert worden ist.

2 Folgenden wird auch der synonyme Begriff „Unionsbürger“ verwendet.

3 Vgl. zur dogmatischen Frage, ob die Rechtfertigung negatives Tatbestandsmerkmal der Diskriminierung oder ein eigenständiger Rechtfertigungsgrund ist: *Wendel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 18 AEUV, Rn. 39.

4 Vgl. zur Verweigerung des gesetzlich verbürgten Existenzminimums für EU-Bürger: EuGH, Urteil vom 7. September 2004, Rs. C-456/02, *Trojani*, Rn. 44; Urteil vom 20. September 2001, Rs. C-184/99, *Grzelczyk*, Rn. 29; *Wendel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 18 AEUV, Rn. 25 m. w. N.

5 Vgl. *Wendel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 18 AEUV, Rn. 29.

6 Vgl. zur Rechtfertigungsfähigkeit unmittelbarer Diskriminierungen: EuGH, Urteil vom 12. Mai 1998, Rs. C-85/96, *Martínez Sala*, Rn. 54 ff.; *Wendel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 18 AEUV, Rn. 40 ff.

Im EU-Recht wird hinsichtlich des Zugangs von EU-Ausländern zu mitgliedstaatlichen Sozialleistungen zwischen **erwerbstätigen** und **nicht erwerbstätigen EU-Bürgern unterschieden**.<sup>7</sup> Bei nicht erwerbstätigen Unionsbürgern haben die Mitgliedstaaten einen größeren Spielraum, um Ausschlüsse vom Leistungsbezug vorzusehen. Vor diesem Hintergrund wird unter **Ziff. 2.1.** zunächst dargestellt, welche Personengruppen die Erwerbstätigeneigenschaft erfüllen.

**Ziff. 2.2.** geht auf den **primärrechtlichen Rahmen** und darauf ein, dass vorrangig spezielle Gleichbehandlungsgrundsätze des EU-Sekundärrechts zu prüfen sind.

**Ziff. 2.3.** stellt den **sekundärrechtlichen Rahmen** dar. Es wird geprüft, ob die im Sekundärrecht verankerten Abweichungsmöglichkeiten von Gleichbehandlungsgrundsätzen eine Absenkung des SGB-II-Leistungsniveaus für EU-Bürger rechtfertigen könnten.

**Ziff. 2.4.** geht darauf ein, ob eine SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Bürger von einem **ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund** gedeckt sein könnte. Nach der vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) entwickelten „allgemeinen Rechtfertigungsformel“ sind Ungleichbehandlungen allenfalls dann gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhen und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimerweise verfolgten Zweck stehen.<sup>8</sup>

**Ziff. 2.5.** fasst das **Ergebnis** hinsichtlich der **EU-rechtlichen Vorgaben** zusammen.

## 2.1. Vorab: Begriff der erwerbstätigen Unionsbürger

Zu den **erwerbstätigen** Unionsbürgern zählen sowohl **Arbeitnehmer** als auch **Selbständige**.<sup>9</sup>

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist durch Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geschützt. Der **Begriff des Arbeitnehmers** wird vom EuGH weit ausgelegt. Arbeitnehmer ist jeder, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt. Zwar bleiben Tätigkeiten außer Betracht, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen.<sup>10</sup> Allerdings begründet auch eine nach deutschem Sozialrecht **geringfügige Beschäftigung** die Arbeitnehmereigenschaft.<sup>11</sup> Eine starre quantitative Grenze bezüglich Arbeitszeit oder Entgelthöhe existiert nicht. Entscheidend ist vielmehr die Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls.<sup>12</sup> Mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses verliert der Betroffene zwar grundsätzlich die Arbeitnehmereigenschaft. Allerdings kann sie zum einen nach

7 Vgl. etwa *Eichenhofer*, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 307.

8 Vgl. EuGH, Urteil vom 5. Juni 2008, Rs. C-164/07, Wood, Rn. 13; Urteil vom 15. März 2005, Rs. C-209/03, Bidar, Rn. 54.

9 *Eichenhofer*, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 308.

10 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 7. September 2004, Rs. C-456/02, Trojani, Rn. 15.

11 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, Rs. C-14/09, Genc, Rn. 25; Urteil vom 18. Juli 2007, Rs. C-213/05, Geven, Rn. 27.

12 EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, Rs. C-14/09, Genc, Rn. 26 ff. Zum Ganzen: Fachbereich Europa, Zur Vereinbarkeit des Referentenentwurfs „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ mit dem Recht der Europäischen Union, [PE 6 - 3000 - 76/16](#), 25. Mai 2016, S. 6 f.

Beendigung des Arbeitsverhältnisses noch bestimmte **Folgewirkungen** haben. Zum anderen kann derjenige, der **tatsächlich eine Arbeit** sucht, ebenfalls als Arbeitnehmer zu qualifizieren sein.<sup>13</sup>

Für die Arbeitnehmereigenschaft ist kennzeichnend, dass eine weisungsgebundene, unselbständige Tätigkeit ausgeübt wird.<sup>14</sup> Demgegenüber zeichnen sich **Selbständige**, deren Freizügigkeit nach Art. 49 AEUV geschützt ist, dadurch aus, dass sie eine wirtschaftliche Tätigkeit weisungsfrei, unter eigenem Namen und auf eigene Rechnung ausüben.<sup>15</sup> Wie beim Arbeitnehmerbegriff dürfte es auch für die Selbständigkeitseigenschaft nicht auf die Höhe des Einkommens, sondern darauf ankommen, ob es sich um eine tatsächliche und echte wirtschaftliche Tätigkeit handelt.<sup>16</sup>

Personengruppen, die **wirtschaftlich nicht aktiv sind**, also weder Arbeitnehmer noch Selbständige sind, erfüllen die **Erwerbstätigeneigenschaft nicht**.

## 2.2. Primärrechtlicher Rahmen und Verhältnis zum Sekundärrecht

### 2.2.1. Primärrechtliche Garantien aus dem AEUV

Die Garantien aus Art. 18 ff. AEUV gelten für sämtliche EU-Bürger, unabhängig davon, ob sie wirtschaftlich aktiv sind oder nicht. Der EuGH verweist mit Blick auf **wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger** in seiner Rechtsprechung regelmäßig zunächst auf Art. 20 AEUV. Die Norm verleiht jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers. Dieser grundlegende Status verbürge im sachlichen Anwendungsbereich des AEUV – vorbehaltlich der ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen – eine Gleichbehandlung unabhängig von der Staatsangehörigkeit.<sup>17</sup> Unionsbürger könnten sich in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, auf das **Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit** gemäß **Art. 18 AEUV** berufen.<sup>18</sup> Dies gelte namentlich für die Ausübung der in Art. 20 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. a AEUV und Art. 21 AEUV verliehenen Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten (Freizügigkeit).<sup>19</sup>

13 EuGH, Urteil vom 19. Juni 2014, Rs. C-507/12, Saint Prix, Rn. 33 ff. m. w. N.; *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 45 AEUV, Rn. 20 f. Ein entsprechend abgestuftes System zur Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft ist in der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 verankert, vgl. EuGH, Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u.a., Rn. 47.

14 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, Rs. C-14/09, Genc, Rn. 19.

15 Vgl. *Korte*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 49 AEUV, Rn. 15 ff.

16 Fachbereich Europa, Zur Vereinbarkeit des Referentenentwurfs „Gesetz 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“ mit dem Recht der Europäischen Union, [PE 6 - 3000 - 76/16](#), 25. Mai 2016, S. 8; *Korte*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 49 AEUV, Rn. 16.

17 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 62; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 57 f. m. w. N.

18 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 63.

19 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 63 f.; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 59 m. w. N.

Was die primärrechtlichen Gewährleistungen für **erwerbstätige Unionsbürger** anbelangt, ist nach der Rechtsprechung des EuGH die in **Art. 45 AEUV** verankerte Arbeitnehmerfreizügigkeit spezieller und hat damit Vorrang vor dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV.<sup>20</sup> Entsprechendes dürfte für die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV gelten.

#### 2.2.2. Verhältnis zum Sekundärrecht

Hinsichtlich des Verhältnisses der primärrechtlichen Bestimmungen zum Sekundärrecht betont der EuGH mit Blick auf **nicht erwerbstätige EU-Bürger**, dass diverse **sekundärrechtliche Diskriminierungsverbote** das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV konkretisieren. Die Folge ist, dass – **soweit diese sekundärrechtlichen Regelungen einschlägig** sind – nicht auf das Primärrecht, sondern die Sekundärrechtsregelungen abzustellen ist.<sup>21</sup> Dies gelte auch für die im Sekundärrecht vorgesehenen **Einschränkungen** der jeweiligen Diskriminierungsverbote aufgrund der Staatsangehörigkeit. Insofern betont der EuGH, dass das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht, wenn es nicht mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sei, nicht uneingeschränkt bestehe.<sup>22</sup> Denn nach Art. 20 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. a AEUV und Art. 21 werde das Freizügigkeitsrecht der EU-Bürger „vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“ gewährt.<sup>23</sup> Die im EU-Sekundärrecht normierten „Beschränkungen und Bedingungen“ seien **eng** und **im Einklang mit den Vertragsbestimmungen**, einschließlich derjenigen über die Unionsbürgerschaft, **auszulegen**.<sup>24</sup>

Hinsichtlich der **erwerbstätigen Unionsbürger** geht der EuGH davon aus, dass die unter Ziff. 2.3. näher dargestellten **Sekundärrechtsbestimmungen** als **Ausprägungen** bzw. **Konkretisierungen** der primärrechtlichen Garantien im Einklang mit den primärrechtlichen Garantien auszulegen seien.<sup>25</sup>

Vor diesem Hintergrund wird unter **Ziff. 2.3.** näher auf den **sekundärrechtlichen Rahmen** für den Zugang von EU-Ausländern zu den Sozialleistungen eines Mitgliedstaats eingegangen.

#### 2.2.3. Zusätzliche Anforderungen aus der EU-Grundrechtecharta?

Fraglich ist, ob sich zusätzliche Anforderungen für die Auslegung und Anwendung des EU-Sekundärrechts aus der EU-Grundrechtecharta (GRCh) ergeben.

20 EuGH, Urteil vom 10. Oktober 2019, Rs. C-703/17, Krah, Rn. 18 ff.

21 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 67; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 61 f.

22 EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 46.

23 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 65; Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-535/19, A (Soins de santé publics), Rn. 40; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 60; Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 46 m. w. N.

24 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 50.

25 Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-488/21, Chief Appeals Officer u. a., Rn. 49, 72; Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 78; Urteil vom 10. Oktober 2019, Rs. C-703/17, Krah, Rn. 21 ff.

### 2.2.3.1. Eröffnung des Anwendungsbereichs

Die Bindung der Mitgliedstaaten an die EU-Grundrechtecharta setzt gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. GRCh voraus, dass sie EU-Recht durchführen.

Der EuGH hatte eine solche EU-Rechtsdurchführung und damit eine Bindung an die EU-Grundrechtecharta in der Rechtssache *Dano* im Jahr 2014 abgelehnt.<sup>26</sup> Er begründete dies damit, dass der Mitgliedstaat (Deutschland) von den sekundärrechtlichen Ausschlussmöglichkeiten von der Gewährung von Sozialleistungen an EU-Ausländer Gebrauch gemacht hatte. Die inhaltlichen Voraussetzungen für die Leistungsgewährung ergäben sich folglich nicht aus dem EU-Recht.<sup>27</sup> Diese Begründung wurde im Schrifttum kritisiert: Auch der Gebrauch von sekundärrechtlichen Ausschlussmöglichkeiten stelle eine EU-Rechtsdurchführung dar.<sup>28</sup>

In der Rechtssache *The Department for Communities in Northern Ireland* bejahte der EuGH hingegen die Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta in einem Fall, in dem die betroffene Person mangels sekundärrechtlichen Aufenthaltsrechts keinen sekundärrechtlichen Leistungsanspruch hatte. Die nationalen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats hatten ein über das EU-Recht hinausgehendes nationales Aufenthaltsrecht gewährt.<sup>29</sup> Der EuGH kam zu der Einschätzung, dass die Gewährung des nationalen Aufenthaltsrechts eine Anerkennung und Durchführung des Freizügigkeitsrechts aus Art. 21 AEUV sei, die die Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta begründe.<sup>30</sup>

Im Urteil zur Rechtssache *The Department for Communities in Northern Ireland* kommt ein weites Verständnis vom Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta zum Ausdruck. Auf dieser Grundlage ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten die Vorgaben der EU-Grundrechtecharta beachten müssen, wenn sie über einen Leistungsausschluss bzw. eine Leistungsabsenkung zum Nachteil von EU-Ausländern entscheiden.<sup>31</sup>

### 2.2.3.2. Gleichheitsrechte und Diskriminierungsverbote gemäß Art. 20 f. GRCh

Die EU-Grundrechtecharta normiert in Art. 20 GRCh einen allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz.<sup>32</sup> Zusätzlich verbietet Art. 21 Abs. 2 GRCh – unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge – im Anwendungsbereich des EU-Rechts jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass der allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Art. 20 GRCh gegenüber besonderen Gleichheitsrechten subsidiär sei. Dies gelte insbesondere für Art. 21

26 EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 56 ff.

27 EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 90 f.

28 *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 225 ff. m. w. N.

29 Nach Art. 37 [RL 2004/38](#) lässt die Freizügigkeitsrichtlinie günstigere nationale Bestimmungen zu.

30 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 87 f.

31 Vgl. auch EuGH, Urteil vom 29. Juli 2024, verb. Rs. C-112/22 und C-223/22, CU Assistance sociale – Discrimination indirecte), Rn. 36 ff.

32 Art. 20 GRCh lautet: „Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich“.

GRCh und das Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV.<sup>33</sup> Art. 21 Abs. 2 GRCh wiederum entspricht Art. 18 Abs. 1 AEUV.<sup>34</sup> Aus diesem Grund ist Art. 21 GRCh anhand von Art. 18 AEUV auszulegen (Art. 52 Abs. 2 GRCh).<sup>35</sup> Daher komme in der Rechtsprechung des EuGH fast durchweg Art. 18 AEUV und nicht Art. 21 Abs. 2 GRCh zur Anwendung.<sup>36</sup> Eigenständige Inhalte seien mit Art. 21 Abs. 2 GRCh im Vergleich zu Art. 18 AEUV – und seiner sekundärrechtlichen Konkretisierung – nicht verbunden.<sup>37</sup>

#### 2.2.3.3. Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung gemäß Art. 34 GRCh

Nach Art. 34 Abs. 1 GRCh anerkennt und achtet die EU das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten „nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“. Nach Art. 34 Abs. 3 GRCh anerkennt und achtet die EU „das Recht auf eine **soziale Unterstützung** und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, **die nicht über ausreichende Mittel verfügen**, ein **menschenwürdiges Dasein** sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“,<sup>38</sup> um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen.

Bei Leistungen nach dem SGB II handelt es sich nach Einschätzung im Schrifttum um solche der „sozialen Unterstützung“ nicht der „sozialen Sicherheit“.<sup>39</sup> Es wäre also **Art. 34 Abs. 3 GRCh** einschlägig.<sup>40</sup> Bei dieser Bestimmung handelt es sich nach Einschätzung im Schrifttum um einen **Grundsatz i. S. v. Art. 52 Abs. 5 GRCh**.<sup>41</sup> Anders als dies bei Grundrechten der Fall ist, folgen aus den Grundsätzen nicht unmittelbar subjektive Rechte.<sup>42</sup> Sie sind zudem umsetzungsbedürftig.<sup>43</sup>

33 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 20 GRCh, Rn. 18.

34 Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABL. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (24).

35 Vgl. EuGH, Urteil vom 10. Oktober 2019, Rs. C-703/17, Krah, Rn. 18.

36 Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auf. 2021, Art. 21 GRCh, Rn. 34.

37 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 21 GRCh, Rn. 12; vgl. aber Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auf. 2021, Art. 21 GRCh, Rn. 34, der darauf hinweist, dass die „Gewährleistung des Art. 21 Abs. 2 wegen ihrer grundrechtlichen Prägung durchaus zusätzliche Gehalte einbringen könnte“.

38 Hervorhebungen hinzugefügt.

39 Vgl. m. w. N. aus dem Schrifttum: *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 333, die danach differenziert, dass Leistungen der sozialen Sicherheit beitragsfinanziert seien, während Leistungen der sozialen Unterstützung den Bereich der aus Steuermitteln finanzierten, durch die persönliche Bedürftigkeit des Einzelnen gekennzeichneten Gewährleistungen beträfen. Vgl. Generalanwalt Hogan, Schlussanträge vom 2. März 2021, Rs. C-94/20, Land Oberösterreich (Aide au logement), Rn. 46, Fn. 16, dazu, dass die Zuordnung letztlich den nationalen Gerichten obliegt.

40 *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 333 m. w. N.; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 34 GRCh, Rn. 2, 14.

41 *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 333 f. m. w. N.; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 34 GRCh, Rn. 15.

42 Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 52 GRCh, Rn. 69a.

43 Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 52 GRCh, Rn. 69.

Sie werden durch den Erlass von EU-Rechtsakten und durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung EU-Rechts umgesetzt.<sup>44</sup> Gerichte können solche Grundsätze nur bei der Auslegung und Überprüfung der umsetzenden Rechtsakte heranziehen.

Was die Umsetzung der Grundsätze in EU-Rechtsakte angeht, bleibt den zuständigen Akteuren ein erheblicher Gestaltungsspielraum.<sup>45</sup> Aus diesem Grund wird im Schrifttum auf die begrenzte Kontrolldichte durch die Gerichte hingewiesen.<sup>46</sup> Der EuGH hat bspw. in der Rechtssache *CU (Assistance sociale – Discrimination indirecte)* die sozialrechtliche Gleichbehandlungsklausel für Drittstaatsangehörige aus Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG für Drittstaatsangehörige<sup>47</sup> „im Licht von Art. 34 der Charta“ ausgelegt. Es ist aber nicht ersichtlich, dass die Auslegung der Sekundärrechtsbestimmung mit Blick auf Art. 34 GRCh wesentlich modifiziert wurde.<sup>48</sup> In weiteren Entscheidungen hat der EuGH festgestellt, dass das jeweilige Sekundärrecht Art. 34 GRCh konkretisiere. Das Verhalten der Mitgliedstaaten sei daher anhand des jeweiligen Sekundärrechts, nicht anhand der Chartabestimmung zu messen.<sup>49</sup> Vor diesem Hintergrund ist nicht davon auszugehen, dass sich aus Art. 34 Abs. 3 GRCh vom Sekundärrecht wesentlich abweichende Anforderungen ergeben.

Art. 34 Abs. 2 GRCh normiert – anders als Art. 34 Abs. 1 und Abs. 3 GRCh – zwar ein Grundrecht und damit einen Anspruch auf Leistungen der sozialen Vergünstigungen. Allerdings besteht dieser Anspruch für Menschen, die in der EU ihren rechtmäßigen Wohnsitz haben und ihren Aufenthalt rechtmäßig wechseln lediglich „nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“. Vor diesem Hintergrund ergeben sich auch aus Art. 34 Abs. 2 GRCh keine vom bestehenden Unionsrecht abweichenden Vorgaben.<sup>50</sup>

#### 2.2.3.4. Menschenwürdegarantie gemäß Art. 1 GRCh und Recht auf Familienleben gemäß Art. 7 GRCh

Art. 1 GRCh enthält eine Menschenwürdegarantie, deren Formulierung im Wesentlichen Art. 1 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes entspricht (s. noch Ziff. 3.1.).<sup>51</sup> Der EuGH hat aus Art. 1 GRCh eine **Pflicht zur Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen** abgeleitet.

44 Vgl. EuGH, Urteil vom 24. April 2012, Rs. C-571/10, Kamberaj, Rn. 80, zur Beachtung durch die Mitgliedstaaten.

45 *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 52 GRCh, Rn. 82.

46 *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 52 GRCh, Rn. 80.

47 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, [ABL L 16, 23. Januar 2004, S. 44 \(konsolidierte Fassung vom 20. Mai 2011\)](#).

48 Vgl. EuGH, Urteil vom 29. Juli 2024, verb. Rs. C-112/22 und C-223/22, CU (Assistance sociale – Discrimination indirecte), Rn. 32 ff.

49 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Mai 2025, verb. Rs. C-623/23 und C-626/23, Melbán, Rn. 47-49.

50 Vgl. *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 336.

51 S. dazu etwa *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 339.

---

Er entschied in der Rechtssache *The Department for Communities in Northern Ireland*, dass sich der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er einer Person ein Aufenthaltsrecht nach nationalem Recht gewährt,

„gemäß Art. 1 der Charta zu vergewissern [hat], dass ein Unionsbürger, der von seinem Recht Gebrauch gemacht hat, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, [...] und sich in einer Situation befindet, in der er schutzbedürftig ist, gleichwohl **unter würdigen Bedingungen leben kann.**“<sup>52</sup>

Außerdem erkenne Art. 7 GRCh das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens an. Die Bestimmung sei in Verbindung mit der Verpflichtung zu sehen, bei allen Handlungen, die Kinder betreffen, das in Art. 24 Abs. 2 GRCh anerkannte Wohl des Kindes zu berücksichtigen. Der Aufnahmemitgliedstaat sei daher verpflichtet, es den Kindern, die besonders schutzbedürftig sind, zu ermöglichen, dass sie mit dem Elternteil bzw. den Eltern, dem bzw. denen die elterliche Sorge zustehe, unter würdigen Bedingungen wohnen können.<sup>53</sup>

Die Rechtssache *The Department for Communities in Northern Ireland* betraf eine Konstellation, in der die betroffene Person ihr Aufenthaltsrecht aus nationalen Vorschriften, nicht dem EU-Sekundärrecht ableitete. Die Anforderung, menschenwürdige Lebensbedingungen sicherzustellen, muss aber – da es sich bei Art. 1 GRCh um den unantastbaren Kerngehalt der EU-Grundrechtecharta handelt<sup>54</sup> – ebenso gelten, wenn sich das Aufenthaltsrecht aus dem EU-Sekundärrecht ergibt.

Der EuGH hat nicht zur Höhe des EU-rechtlich verbürgten Existenzminimums geurteilt. Im Schrifttum wird davon ausgegangen, dass die unionale Menschenwürdegarantie durch einen Vergleich der mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen und Bestimmung eines Minimalkonsenses zu ermitteln sei.<sup>55</sup> Vor diesem Hintergrund gehen Stimmen im Schrifttum davon aus, dass Art. 1 GRCh nur das physische – nicht auch das vom Bundesverfassungsgericht anerkannte soziokulturelle (s. Ziff. 3.1.2.) – Existenzminimum schütze.<sup>56</sup>

---

52 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, Rn. 89. Hervorhebungen hinzugefügt.

53 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, Rn. 90 f.

54 Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABL. C 303. 14. Dezember 2007, S. 17.](#)

55 Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 1 GRCh, Rn. 34.

56 Cortan, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialeistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 342 m. w. N.

## 2.3. Sekundärrechtlicher Rahmen

### 2.3.1. Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38

Die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (RL 2004/38; Freizügigkeitsrichtlinie),<sup>57</sup> regelt die Bedingungen und zulässige Beschränkungen des Freizügigkeitsrechts, vgl. Art. 1 RL 2004/38.

Die Freizügigkeitsrichtlinie gilt gemäß Art. 3 Abs. 1 RL 2004/38 für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen i. S. v. Art. 2 Nr. 2 RL 2004/38<sup>58</sup>, wenn diese ihn begleiten oder ihm nachziehen. Vor diesem Hintergrund wäre die Freizügigkeitsrichtlinie auf diejenigen EU-Bürger anwendbar, die in Deutschland SGB-II-Leistungen beziehen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH gestattet es die Freizügigkeitsrichtlinie dem Aufnahmemitgliedstaat, EU-Bürgern, wenn sie **keine Arbeitnehmer- oder Selbständigenegenschaft (mehr) besitzen**, rechtmäßige Beschränkungen in Bezug auf die Gewährung von Sozialleistungen aufzuerlegen, um eine unangemessene Inanspruchnahme dieser Leistungen zu vermeiden.<sup>59</sup> Welche Beschränkungen rechtmäßig sind, bestimmt der EuGH im Wesentlichen anhand des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 (Ziff. 2.3.1.1.) und der Ausnahmen von diesem Grundsatz (Ziff. 2.3.1.2., Ziff. 2.3.1.3.).

#### 2.3.1.1. Der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38

Nach Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 genießt jeder Unionsbürger, der sich „**aufgrund dieser Richtlinie**“ im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, grundsätzlich die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Das Recht auf Gleichbehandlung erstreckt sich auch auf Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und das Recht auf Aufenthalt oder das Recht auf Daueraufenthalt genießen.

Der EuGH folgert aus der Formulierung „aufgrund dieser Richtlinie“ in Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38, dass ein **Unionsbürger eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen** nur verlangen kann, wenn

57 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, [ABL L 158, 30 April 2004, S. 77 \(konsolidierte Fassung v. 16. November 2011\)](#).

58 Dies sind der Ehepartner, der Lebenspartner, mit dem der Unionsbürger auf der Grundlage der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist, sofern nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats die eingetragene Partnerschaft der Ehe gleichgestellt ist und die in den einschlägigen Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind; die Verwandten in gerader absteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des Lebenspartners, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen von diesen Unterhalt gewährt wird; die Verwandten in gerader aufsteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des Lebenspartners, denen von diesen Unterhalt gewährt wird.

59 Vgl. EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 57.

sein Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats die **Voraussetzungen der Freizügigkeitsrichtlinie** erfüllt.<sup>60</sup> Der EuGH argumentiert insofern wie folgt: Ließe man zu, dass Personen, denen kein Aufenthaltsrecht nach der Freizügigkeitsrichtlinie zusteht, unter den gleichen Voraussetzungen wie Inländer Sozialleistungen beanspruchen könnten, liefe dies dem im zehnten Erwägungsgrund (ErwG) dieser Richtlinie genannten Ziel zuwider, eine unangemessene Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats durch Unionsbürger, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, zu verhindern.<sup>61</sup>

Vorbehaltlich der nachfolgend dargestellten Ausnahmen lässt sich damit festhalten, dass EU-Bürger, die von ihrem Freizügigkeitsrecht rechtmäßig Gebrauch machen, im Aufnahmemitgliedstaat ein Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen (wie zu SGB-II-Leistungen) haben. Mangels abweichender Regelungen muss dies sowohl hinsichtlich des Ob der Leistungsgewährung als auch hinsichtlich der Höhe der Leistungsgewährung gelten.<sup>62</sup>

### 2.3.1.2. Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz bei dreimonatigem Aufenthalt oder Arbeitssuche nicht Erwerbstätiger

Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 sieht eine Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 für **nicht Erwerbstätige** vor.

Der Aufnahmemitgliedstaat kann sich auf Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 berufen, um einem Unionsbürger, der von seinem Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats Gebrauch macht, **in den ersten drei Monaten** dieses Aufenthalts eine **Sozialhilfeleistung zu verweigern**.<sup>63</sup> Gleiches gilt für Personen, die keine Erwerbstätigen sind, und ihr Aufenthaltsrecht aus Art. 14 Abs. 4 Buchst. b RL 2004/38, also der **Arbeitssuche**, ableiten.<sup>64</sup> Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 wurde in die Freizügigkeitsrichtlinie aufgenommen, damit die Mitgliedstaaten einer „innereuropäischen „Armutswanderung““ begegnen können.<sup>65</sup>

60 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 42; Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 75; Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u.a., Rn. 38; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 69.

61 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, Rn. 76; Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u.a., Rn. 39; Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14, Alimanovic, Rn. 50; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 69.

62 Die für Drittstaatsangehörige geltende [Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EC](#) sieht in Art. 11 Abs. 4 RL 2003/109 vor, dass die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung bei Sozialhilfe und Sozialschutz auf die Kernleistungen beschränken können. Eine vergleichbare Regelung fehlt in der RL 2004/38.

63 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 44; Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u.a., Rn. 43; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 70.

64 EuGH, Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14, Alimanovic, Rn. 57 f.

65 Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, [KOM\(2001\) 257 endg.](#), 25. September 2001, Erläuterungen zu Art. 21; Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 323.

Der EuGH hat entschieden, dass Leistungen nach dem **SGB II** als Sozialhilfe **i. S. v. Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 einzustufen** sind.<sup>66</sup> Dieser Begriff beziehe sich auf „sämtliche von öffentlichen Stellen eingerichtete Hilfssysteme, die auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene bestehen und die ein Einzelner in Anspruch nimmt, der nicht über ausreichende Existenzmittel zur Bestreitung seiner Grundbedürfnisse und derjenigen seiner Familie verfügt und deshalb während seines Aufenthalts möglicherweise die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats belasten muss, was geeignet ist, sich auf das gesamte Niveau der Beihilfe auszuwirken, die dieser Staat gewähren kann“.<sup>67</sup>

Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich zudem, dass für die Verweigerung von Sozialhilfeleistungen nach Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 **keine individuelle Prüfung** der persönlichen Umstände des Betroffenen bzw. der Frage erforderlich ist, ob die jeweilige Person im Rahmen ihres Aufenthalts dem Sozialhelfesystem eine unangemessene Belastung verursacht.<sup>68</sup> Dies spricht dafür, dass ein abstrakt-generell geregelter Leistungsausschluss zulässig wäre.

Eine **Absenkung von SGB-II-Leistungen** für EU-Ausländer könnte als Minus zum gänzlichen Leistungsausschluss grundsätzlich nach Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 gerechtfertigt sein. Allerdings gilt Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 nur für einen **bestimmten Zeitraum** und zudem nur für **nicht erwerbstätige EU-Bürger** (s. Ziff. 2.1. zur Arbeitnehmer- und Selbständigungseigenschaft). Insofern ist auch zu berücksichtigen, dass Unionsbürgern die Erwerbstätigeneigenschaft in den in Art. 7 Abs. 3 RL 2004/38 geregelten Fällen erhalten bleibt.<sup>69</sup> Dies gilt bspw. dann, wenn der Unionsbürger nach mindestens einjähriger Beschäftigung unfreiwillig arbeitslos wird und sich dann auf Arbeitssuche begibt. Vor diesem Hintergrund kann eine **dauerhafte abstrakt-generelle Absenkung des SGB-II-Leistungs niveaus für sämtliche EU-Ausländer nicht auf Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 gestützt** werden.

### 2.3.1.3. Anwendungsvoraussetzungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei Aufenthalten zwischen drei Monaten und fünf Jahren

#### 2.3.1.3.1. Verknüpfung mit dem Aufenthaltsrecht aus Art. 7 RL 2004/38

Wie unter Ziff. 2.3.1.1. dargestellt, können Unionsbürger eine Gleichbehandlung mit den Inländern des Aufnahmemitgliedstaats hinsichtlich der Sozialleistungen gemäß Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 nur dann verlangen, wenn ihr Aufenthalt die Voraussetzungen der Freizügigkeitsrichtlinie erfüllt.

<sup>66</sup> EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 63. Kritisch: *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 318 ff.

<sup>67</sup> EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 63, unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 61. Bestätigt in: EuGH, Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14, Alimanovic, Rn. 44.

<sup>68</sup> EuGH, Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14, Alimanovic, Rn. 59 ff.

<sup>69</sup> Wobei nach der Rechtsprechung des EuGH auch weitere Konstellationen denkbar sind, in denen der EuGH das Fortbestehen der Arbeitnehmereigenschaft aus Art. 45 AEUV annahm. Die Sekundärrechtsbestimmung könne den primärrechtlichen Arbeitnehmerbegriff nicht einschränken, vgl. EuGH, Urteil vom 19. Juni 2014, Rs. C-507/12, Saint Prix, Rn. 32.

**Wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger** mit einem Aufenthalt von drei Monaten bis zu fünf Jahren erfüllen nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b, Art. 14 Abs. 1 RL 2004/38 die Aufenthaltsvoraussetzungen der Freizügigkeitsrichtlinie solange sie (und ihre Familienangehörigen) **über ausreichende Existenzmittel** und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat<sup>70</sup> verfügen. Eine solche Bedingung beruht nach der Rechtsprechung des EuGH auf dem Gedanken, dass die Wahrnehmung des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger von der Wahrung der berechtigten Interessen der Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden kann, insbesondere dem Schutz ihrer öffentlichen Finanzen.<sup>71</sup> Es geht darum, zu verhindern, dass diese Personen die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nehmen.<sup>72</sup> Weiter heißt es in der Rechtsprechung des EuGH: „Ließe man zu, dass Unionsbürger, denen kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 zusteht, ebenso wie Inländer Sozialhilfeleistungen beanspruchen könnten, liefe dies diesem Ziel [des 10. ErwG] zuwider und würde es nicht erwerbstätigen Unionsbürgern unter Umständen ermöglichen, das System der sozialen Sicherheit des Aufnahmemitgliedstaats zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts in Anspruch zu nehmen“.<sup>73</sup>

Ein Mitgliedstaat hat daher nach der Rechtsprechung des EuGH gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. b RL 2004/38 die Möglichkeit, **nicht erwerbstätigen Unionsbürgern**, die von ihrer **Freizügigkeit Gebrauch machen** und **nicht über ausreichende Existenzmittel** für die Beanspruchung eines Aufenthaltsrechts gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie verfügen, **Sozialhilfeleistungen zu versagen**.<sup>74</sup> Die hieraus resultierende Ungleichbehandlung zwischen Unionsbürgern und den Staatsangehörigen des jeweiligen Aufnahmemitgliedstaats ist von der Freizügigkeitsrichtlinie gedeckt.<sup>75</sup>

Die Beurteilung der Frage, ob ein Unionsbürger gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. b RL 2004/38 über ausreichende Existenzmittel verfügt, erfordert eine **konkrete Prüfung der wirtschaftlichen Situation jedes Betroffenen**.<sup>76</sup> In der Rechtssache *Brey* hat der EuGH entschieden, dass ein automatischer Ausschluss wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger von Sozialleistungen bei einem Aufenthalt von über drei Monaten unionsrechtswidrig sei. Erforderlich sei, dass die zuständigen Behörden im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Faktoren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall beurteilen, ob die Gewährung einer Sozialleistung eine Belastung für das

70 Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-535/19, A (Soins de santé publics).

71 EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, *Brey*, Rn. 54 f.

72 EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, *Dano*, Rn. 71.

73 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, Rn. 77; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, *Dano*, Rn. 74 ff.

74 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, Rn. 78; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, *Dano*, Rn. 78.

75 Vgl. EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, *Dano*, Rn. 77, 81.

76 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, Rn. 79; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, *Dano*, Rn. 80 f.

gesamte Sozialhilfesystem dieses Mitgliedstaats darstellt. Die Freizügigkeitsrichtlinie erkenne somit „eine bestimmte finanzielle Solidarität“ an, insbesondere wenn die Schwierigkeiten, auf die der Aufenthaltsberechtigte stößt, nur vorübergehender Natur seien.<sup>77</sup>

### 2.3.1.3.2. Folgerungen für die Zulässigkeit einer abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Bürger

Auch die Möglichkeit, die Gewährung von Sozialhilfeleistungen von einem Aufenthaltsrecht nach der Freizügigkeitsrichtlinie abhängig zu machen, vermag eine dauerhafte, abstrakt-generelle SGB-II-Leistungsabsenkung für sämtliche EU-Bürger nicht zu rechtfertigen.

Denn erstens gilt diese Möglichkeit **nur für den Zeitraum von drei Monaten bis zu fünf Jahren**. Aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RL 2004/38 geht hervor, dass jeder Unionsbürger, der sich im Einklang mit Art. 7 RL 2004/38 für fünf Jahre rechtmäßig<sup>78</sup> im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, ein Daueraufenthaltsrecht hat.<sup>79</sup> Dieses Recht ist nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 RL 2004/38 nicht an die für einen kürzeren Aufenthalt geltenden Voraussetzungen geknüpft, insbesondere nicht an das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel. Nach ErwG 18 RL 2004/38 soll das einmal erlangte Recht auf Daueraufenthalt, um ein wirksames Instrument für die Integration in die Gesellschaft dieses Staates darzustellen, keinen Bedingungen unterworfen werden.<sup>80</sup>

Zweitens gilt das Erfordernis ausreichender Existenzmittel nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b RL 2004/38 **nur für wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger**. Für Erwerbstätige ist eine solche Einschränkung nicht vorgesehen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Buchst. a RL 2004/38).<sup>81</sup>

Drittens ist eine **auf den Einzelfall bezogene Prüfung** der wirtschaftlichen Situation des Betroffenen erforderlich.

77 EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 72 sowie ebenda, Rn. 67 ff. zur rechtssystematischen Herleitung aus der Freizügigkeitsrichtlinie. Dies entspricht auch der Lesart der Kommission, vgl. Kommission, Mitteilung der Kommission, Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen, [KOM\(2013\) 837 endg.](#), 25. November 2013, S. 7. Im Schrifttum wurde die Entscheidung in der Rs. Dano als Abkehr von der ausführlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß der Rs. Brey eingestuft, vgl. *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 207 f.

78 Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, verb. Rs. C-424/10 und C-425/10, Ziolkowski und Szeja, Rn. 51.

79 Sonderregelungen finden sich in Art. 17 RL 2004/38.

80 EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 72; Urteil vom 21. Dezember 2011, verb. Rs. C-424/10 und C-425/10, Ziolkowski und Szeja, Rn. 41.

81 Vgl. EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 75: „Überdies unterscheidet die Richtlinie 2004/38 hinsichtlich der Voraussetzung, über ausreichende Existenzmittel zu verfügen, zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Personen. Der erstgenannten Gruppe von Unionsbürgern, die sich im Aufnahmemitgliedstaat befinden, steht nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 das Aufenthaltsrecht zu, ohne dass sie weitere Voraussetzungen erfüllen muss. Dagegen wird in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie von nicht erwerbstätigen Personen verlangt, dass sie über ausreichende eigene Existenzmittel verfügen“.

#### 2.3.1.4. Sonstige Beschränkungsmöglichkeiten nach der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38

Die Freizügigkeitsrichtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten weitere Beschränkungsmöglichkeiten der unionsbürgerlichen Freizügigkeit. Dies betrifft Maßnahmen zum **Schutz ihrer öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit** (Art. 27 ff. RL 2004/38). Diese Maßnahmen dürfen aber **nicht aus wirtschaftlichen Beweggründen** ergriffen werden (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 RL 2004/38).<sup>82</sup> Hinsichtlich des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfordern sie zudem eine **Einzelfallprüfung**, in der festgestellt wird, dass das persönliche Verhalten des Betroffenen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats berührt.<sup>83</sup> Eine **abstrakt-generelle Absenkung des SGB-II-Leistungsniveaus** für EU-Bürger lässt sich **nicht auf diese Bestimmungen stützen**.

Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 35 RL 2004/38 zudem berechtigt, die bei **Rechtsmissbrauch oder Betrug notwendigen Maßnahmen** zu erlassen.<sup>84</sup> Auch hier geht es aber um Reaktionen auf ein individuelles (Fehl-)Verhalten.<sup>85</sup> Der EuGH hat in der Rechtssache *McCarthy u. a.* entschieden, dass – mangels einer ausdrücklichen Bestimmung in der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 – der Umstand, dass sich ein Mitgliedstaat mit einer **hohen Zahl von Rechtsmissbrauchs- oder Betrugsfällen** konfrontiert sieht, eine Maßnahme, die **unter Ausschluss jeder spezifischen Beurteilung des eigenen Verhaltens der Betroffenen** auf generalpräventiven Erwägungen beruht, **nicht rechtfertigen kann**.<sup>86</sup> Weiter heißt es in der Entscheidung:

„Der Erlass von Maßnahmen, mit denen bei verbreiteten Rechtsmissbrauchs- oder Betrugsfällen ein Ziel der Generalprävention verfolgt wird, würde nämlich [...] implizieren, dass die bloße Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe von Personen es den Mitgliedstaaten gestatten würde, die Anerkennung eines [...] durch die Richtlinie 2004/38 ausdrücklich verliehenen Rechts zu verweigern, obwohl sie die in der Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen tatsächlich erfüllen. [...] Solche Maßnahmen würden es den Mitgliedstaaten aufgrund ihres Automatismus erlauben, die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38 unangewendet zu lassen,

82 Vgl. EuGH, Urteil vom 17. November 2011, Rs. C-434/10, Aladzhov, Rn. 38 f.

83 Kommission, Mitteilung, Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, [KOM\(2009\) 313 endg.](#), 2. Juli 2009, S. 11.

84 S. näher: Kommission, Mitteilung, Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, [KOM\(2009\) 313 endg.](#), 2. Juli 2009, S. 15 ff. Hinsichtlich des Betrugs geht es ausweislich der Kommissionsmitteilung um die Fälschung von Dokumenten oder die Vorspiegelung falscher Tatsachen in Bezug auf die an das Aufenthaltsrecht geknüpften Bedingungen, vgl. ebenda, S. 16. Rechtsmissbrauch wird definiert als „Verhalten, das allein dem Zweck dient, das EU-rechtlich garantie Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht zu erlangen, und das zwar formal den EU-rechtlichen Kriterien genügt, aber nicht mit dem Zweck der EU-Vorschriften vereinbar ist.“ Typisches Beispiel seien Scheinehen, vgl. Kommission, Mitteilung, Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen, [KOM\(2013\) 837 endg.](#), 25. November 2013, S. 9.

85 Vgl. Kommission, Mitteilung, Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, [KOM\(2009\) 313 endg.](#), 2. Juli 2009, S. 20 f.; Mitteilung, Unterstützung der nationalen Behörden bei der Bekämpfung von Missbräuchen des Rechts auf Freizügigkeit: Handbuch zum Vorgehen gegen mutmaßliche Scheinehen zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit von EU-Bürgern, [KOM\(2014\) 604 endg.](#), 26. September 2014.

86 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2014, Rs. C-202/13, McCarthy u.a., Rn. 55.

und würden in den Wesenskern des elementaren und individuellen Rechts der Unionsbürger eingreifen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten [...].<sup>87</sup>

### 2.3.1.5. Zwischenergebnis zur Freizügigkeitsrichtlinie

Damit ist zu festzuhalten, dass eine Regelung, die dauerhaft und abstrakt-generell das Leistungsniveau von SGB-II-Leistungen auf das Herkunftslandniveau von EU-Bürgern absenken würde, **nicht von den sekundärrechtlichen Ausnahmebestimmungen zum Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 gedeckt** wäre. Fraglich ist daher, ob sie durch einen ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund gedeckt wäre (Ziff. 2.4.).

### 2.3.2. Koordinierungsverordnung 883/2004

#### 2.3.2.1. Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 4 VO 883/2004

Die **Verordnung (EG) Nr. 883/2004** zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO 883/2004; Koordinierungsverordnung)<sup>88</sup> normiert in Art. 4 VO 883/2004 einen Gleichbehandlungsgrundsatz hinsichtlich verschiedener Leistungskategorien.

Art. 4 VO 883/2004 bestimmt, dass – sofern die Verordnung nichts anderes vorsieht – Personen, für die diese Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats haben wie die Staatsangehörigen dieses Staates. Die Norm zielt darauf ab, die **Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit ohne Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit** dadurch sicherzustellen, dass alle Diskriminierungen beseitigt werden, die sich insoweit aus den nationalen Rechtsvorschriften ergeben.<sup>89</sup>

Der persönliche Geltungsbereich der Verordnung erstreckt sich gemäß Art. 2 Abs. 1 VO 883/2004 auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten. In sachlicher Hinsicht unterfallen der Koordinierungsverordnung die in Art. 3 VO 883/2004 aufgezählten Leistungen. Zu diesen Leistungen zählen gemäß Art. 3 Abs. 3, Art. 70 VO 883/2004 sog. **besondere beitragsunabhängige Leistungen**.

Bei besonderen beitragsunabhängigen Leistungen nach Art. 70 VO 883/2004 handelt es sich um „Hybridleistungen“,<sup>90</sup> die zwischen der bedürftigkeits- und vermögensabhängigen Sozialhilfe und den einkommensbezogenen und beitragsfinanzierten Leistungen der Sozialversicherung verortet werden.<sup>91</sup> Es geht um Leistungen, die wie jene der Sozialhilfe einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen, aber gleichzeitig in einem engen Zusammenhang mit den arbeitsmarktbezogenen

87 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2014, Rs. C-202/13, McCarthy u.a., Rn. 56 f.

88 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, [ABL L 166, 30. April 2004, S. 1 \(konsolidierte Fassung v. 31. Juli 2019\)](#).

89 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 93.

90 *Kingreen*, In love with the single market? Die EuGH-Entscheidung Alimanovic zum Ausschluss von Unionsbürgern von sozialen Grundsicherungsleistungen, NVwZ 2015, S. 1503 (1505).

91 *Eichenhofer*, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 118.

Systemen der sozialen Sicherheit stehen.<sup>92</sup> Leistungen nach dem **SGB II** sind als besondere beitragsunabhängige Leistung i. S. v. Art. 70 VO 883/2004 **vom sachlichen Anwendungsbereich der Koordinierungsverordnung erfasst.**<sup>93</sup>

### 2.3.2.2. Merkmal der besonderen beitragsunabhängigen Leistungen: Anpassung an die Verhältnisse im Aufnahmestaat

Die Kategorie der besonderen beitragsunabhängigen Leistungen unterscheidet sich von den sonstigen Leistungskategorien der Koordinierungsverordnung<sup>94</sup> (bspw. Familienleistungen i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. j VO 883/2004). Denn es besteht **keine „Exportpflicht“**. Eine solche Pflicht zum Leistungsexport<sup>95</sup> wird relevant, wenn der leistungsgewährende Mitgliedstaat und der Wohnsitzmitgliedstaat auseinanderfallen. Für diese Konstellationen bestimmt Art. 7 VO 883/2004, dass die Mitgliedstaaten Geldleistungen nicht deshalb kürzen, entziehen oder anderweitig modifizieren dürfen, weil der Berechtigte oder seine Familienangehörigen in einem anderen als dem leistungsgewährenden Mitgliedstaat wohnt bzw. wohnen.<sup>96</sup> Art. 67 VO 883/2004 konkretisiert das in Art. 7 VO 883/2004 verankerte Verbot von Wohnortklauseln für Familienleistungen i. S. v. Art. 3 Buchst. j VO 883/2004.<sup>97</sup> Danach hat eine Person auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats, als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden. Hintergrund der Pflicht zum Leistungsexport ist, dass es sich bei den erfassten Leistungen um „wohlerworbene“ also insbesondere durch eigene Beitragszahlungen im Rahmen einer Beschäftigung erlangte soziale Rechte handelt.<sup>98</sup>

92 Kingreen, In love with the single market? Die EuGH-Entscheidung Alimanovic zum Ausschluss von Unionsbürgern von sozialen Grundsicherungsleistungen, NVwZ 2015, S. 1503 (1505).

93 Vgl. Art. 70 Abs. 2 Buchst. c i. V. m. Anhang X, wo für Deutschland unter Buchst. b aufgeführt ist, dass zu den besonderen beitragsunabhängigen Leistungen folgendes zählt: „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Grundsicherung für Arbeitssuchende, soweit für diese Leistungen nicht dem Grunde nach die Voraussetzungen für den befristeten Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld (§ 24 Absatz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch) erfüllt sind“. Siehe auch: EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 47; Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 119.

94 Vgl. allgemein Eröffnung des Anwendungsbereichs bei Leistungen nach Art. 3 Abs. 1 VO 883/2004: EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 69 ff.

95 S. zur primärrechtlichen Verankerung in Art. 48 AEUV: Fuchs, in: Fuchs/Janda, Europäisches Sozialrecht, 8. Aufl. 2022, Art. 48 AEUV, Rn. 4.

96 Zum Hintergrund EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 51.

97 Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 45, wonach ein Verstoß gegen Art. 67 VO 883/2004 automatisch auch einen Verstoß gegen Art. 7 VO 883/2004 darstellt.

98 Vgl. Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 112 f.; EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 51.

Ob und unter welchen Voraussetzungen gleichwohl Leistungen für Kinder ihrer Höhe angepasst werden dürfen,<sup>99</sup> wenn das Kind außerhalb des leistungsverpflichteten Mitgliedstaats wohnt,<sup>100</sup> war bzw. ist Gegenstand bspw. der EuGH-Verfahren zur Rechtssache *Caisse d'allocations familiales de la Savoie*<sup>101</sup>, *Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales)*<sup>102</sup> und der anhängigen Rechtssache *Kommission/ Deutschland* (Rs. C-642/24)<sup>103</sup>.

Bei den besonderen beitragsunabhängigen Leistungen, einschließlich der SGB-II-Leistungen, geht es jedoch nicht um Fragen des Leistungsexports. Denn diese Leistungen werden nach Art. 70 Abs. 4 VO 883/2004 ausschließlich von dem Mitgliedstaat gewährt, in dem die berechtigte Person wohnt, d. h. ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat (vgl. Art. 1 Buchst. j VO 883/2004). Das fehlende Recht auf Leistungsexport ist durch **Einschluss der Berechtigten in die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen des Wohnstaats** auszugleichen.<sup>104</sup> Nach Art. 70 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i VO 883/2004 zeichnen sich besondere beitragsunabhängige Leistungen u. a. dadurch aus, dass sie ein **Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts** garantieren, das **in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat** steht.<sup>105</sup> Kennzeichnend für Leistungen wie solcher nach dem SGB II ist nach der VO 833/2004 also, dass **ihre Höhe an die Verhältnisse im Wohnortstaat, nicht die im Herkunftsstaat angepasst wird**.

Sofern also Art. 4 VO 883/2004 anwendbar ist, spricht dies gegen die **Zulässigkeit einer Anpassung der Leistungshöhe an das Herkunftslandniveau**.

99 Zur Diskussion der Vereinbarkeit der Indexierung von Familienleistungen mit den unionsrechtlichen Diskriminierungsverboten vgl. auch die Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, EUCO 1/16, Anlage V. Um das Vereinigte Königreich zu einem Verbleib in der EU zu bewegen, hatte der Europäische Rat zugesagt, eine Indexierung von Familienleistungen durch eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zu ermöglichen. Die Kommission einen entsprechenden Änderungsvorschlag angekündigt, „damit die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ausfuhr von Leistungen für Kinder in einen anderen als den Mitgliedstaat, in dem der Arbeitnehmer wohnt, die Möglichkeit erhalten, die Höhe dieser Leistungen an die Bedingungen des Mitgliedstaats, in dem das Kind wohnt, zu koppeln.“ In der Erklärung zu den Schlussfolgerungen erkannte die Kommission die Vereinbarkeit der Indexierung grundsätzlich an: „Die Kommission ist der Auffassung, dass zu diesen Bedingungen auch der Lebensstandard und die Höhe der Leistungen für Kinder gehören, die in diesem Mitgliedstaat gelten.“ Mit der Entscheidung des Vereinigten Königreichs über den EU-Austritt wurde das Vorhaben nicht weiter verfolgt. Der EuGH hat jedoch im Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, *Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales)* (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022). Rn. 57 ausgeführt, dass eine solche Regelung gegen Art. 45 AEUV verstößen würde.

100 Zum Export bestimmter (ortsbezogener) Sozialleistungen vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 27. September 1988, C-313/86, Lenoir; zur gebotenen Gleichbehandlung beim Kindergeld auch: EuGH, Urteil vom 16. Mai 2024, Rs. C-27/23, Hocinx; Urteil vom 2. April 2020, Rs. C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants*, Rn. 40. Siehe zudem: Fachbereich Europa, Kürzungen von Kindergeld im Lichte des EU-Rechts, PE 6 - 3000 - 071/16, 29. April 2016.

101 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Januar 1986, Rs. 41/84, *Caisse d'allocations familiales de la Savoie*, dazu, dass EU-Sekundärrecht ungültig ist, wenn es ausschließt, dass Familienleistungen in andere Mitgliedstaaten importiert werden.

102 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, *Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales)* (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022).

103 Vgl. die Verfahrensmitteilung zur anhängigen Rs. C-642/24, betreffend das bayerische Kindergeld: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202406642](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202406642).

104 Vgl. EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 49-54; *Eichenhofer*, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 120.

105 S. schon EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, verb. Rs. C-396/05, C-419/05 und C-450/05, Habelt, Rn. 81.

### 2.3.2.3. Art. 4 VO 883/2004: Anwendungsvoraussetzungen und Ausnahmen

Hinsichtlich der Anwendbarkeit des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 4 VO 883/2004 gilt, dass diese Bestimmung nach der Rechtsprechung des EuGH nicht selbst die inhaltlichen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Leistungsanspruchs festlegen soll.<sup>106</sup> Und auch bei Art. 70 Abs. 4 VO 883/2004, der bestimmt, dass die jeweiligen Wohnsitzmitgliedstaaten für die Zahlung beitragsunabhängiger besonderer Leistungen zuständig sind, handelt es sich lediglich um eine **Kollisionsnorm zur Bestimmung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten**.<sup>107</sup>

Das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. 4 VO 883/2004 hinsichtlich der Zahlung beitragsunabhängiger Leistungen aus Art. 70 VO 883/2004 ist somit nur anwendbar, wenn **nach den nationalen Rechtsvorschriften ein Anspruch auf Leistungsgewährung** besteht. Die Ausgestaltung des nationalen Rechts hinsichtlich dieses Leistungsanspruchs muss aber ihrerseits **mit dem EU-Recht in Einklang** stehen.<sup>108</sup> Dazu dürfte auch die Anforderung gehören, das aus Art. 1 GRCh (und Art. 7, 24 Abs. 2 GRCh) folgende Existenzminimum zu gewährleisten (Ziff. 2.2.3.4.).

Hinsichtlich der Zulässigkeit einer Inländerbevorzugung in nationalen Rechtsvorschriften ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH, dass „nichts dagegen spricht, die **Gewährung von Sozialleistungen** an Unionsbürger, die **wirtschaftlich nicht aktiv** sind, von dem Erfordernis **abhängig** zu machen, dass diese die Voraussetzungen für einen **rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat** erfüllen“.<sup>109</sup> Das bedeutet, dass Mitgliedstaaten, soweit sie nach Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38<sup>110</sup> (Ziff. 2.3.1.2.) bzw. aufgrund von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b, 14 RL 2004/38 (Ziff. 2.3.1.3.) EU-Ausländer von Sozialleistungen ausschließen dürfen, auch nach Art. 4 VO 883/2004 nicht zur Zahlung verpflichtet sind.<sup>111</sup>

Nach der Rechtsprechung des EuGH stellt eine solche Lesart von Art. 4 VO 883/2004 zwar eine mittelbare Diskriminierung dar, da ein entsprechendes Erfordernis des rechtmäßigen Aufenthalts von Inländern leichter erfüllbar sei. Der EuGH kam in der Rechtssache *Kommission/ Vereinigtes Königreich* aber zu dem Ergebnis, dass

„die Notwendigkeit, die Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats zu schützen, grundsätzlich ausreicht, um die Möglichkeit zu rechtfertigen, zum Zeitpunkt der Gewährung einer Sozialleistung insbesondere an Personen aus anderen Mitgliedstaaten, die **wirtschaftlich nicht aktiv** sind, **eine**

106 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 58; Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 84.

107 EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 39.

108 Vgl. EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 58; Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, Rn. 45.

109 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 84 m. w. N.; Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 68, 74 ff.; Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, Rn. 83; Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey, 44 m. w. N.

110 Vgl. Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u.a., Rn. 52; Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14, Alimanovic, Rn. 63.

111 Kritisch: *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 287 ff.

**Prüfung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts** durchzuführen, da diese Gewährung geeignet ist, sich auf das gesamte Niveau der Beihilfe auszuwirken, die dieser Staat gewähren kann“.<sup>112</sup>

Der EuGH hat in der gleichen Rechtssache aber betont, dass die Einschränkung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 4 VO 883/2004 verhältnismäßig sein müsse. Die Prüfung, ob ein Antragsteller – für die Zwecke des Zugangs zu Sozialleistungen – ein Aufenthaltsrecht nach der Freizügigkeitsrichtlinie habe, müsse daher den Anforderungen aus Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2004/38 genügen. Danach darf die **Überprüfung des Aufenthaltsrechts nicht systematisch** durchgeführt werden. Im zu entscheidenden Fall wurde nur in Zweifelsfällen eine Überprüfung des Bestehens ausreichender Existenzmittel vorgenommen, sodass der EuGH von einer Vereinbarkeit mit Art. 4 VO 883/2004 ausging.<sup>113</sup>

#### 2.3.2.4. Zwischenergebnis zur Koordinierungsverordnung 883/2004

Eine **Absenkung des SGB-II-Leistungsniveaus** auf das des Herkunftslandes der EU-Bürger **entspricht nicht der Konzeption** der besonderen beitragsunabhängigen Leistungen. Diese zeichnen sich gemäß Art. 70 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i VO 883/2004 dadurch aus, dass sie sich hinsichtlich ihrer Höhe an den Verhältnissen im Aufnahmemitgliedstaat orientieren. Anpassungen der Leistungshöhe sieht die Koordinierungsverordnung gemäß Art. 52, 59 VO 883/2004 nur für Konstellationen vor, in denen sich die Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats insgesamt oder in denen sich die persönlichen Verhältnisse des Leistungsbeziehers ändern.

Nach der EuGH-Rechtsprechung können die Mitgliedstaaten die Gewährung besonderer beitragsunabhängiger Leistungen nach Art. 4 VO 883/2004 an EU-Bürger zwar davon abhängig machen, dass sie über einen rechtmäßigen Aufenthalt nach der Freizügigkeitsrichtlinie verfügen. Es wurde aber schon dargelegt, dass die **Ausnahmebestimmungen** aus Art. 24 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 Buchst. b i. V. m. Art. 14 **RL 2004/38** eine abstrakt-generelle Absenkung des SGB-II-Leistungsniveaus zulasten mobiler EU-Bürger **nicht tragen** (Ziff. 2.3.1.2., Ziff. 2.3.1.3.2.).

Es gibt keine weiteren, in der Koordinierungsverordnung ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmetatbestände vom Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 4 VO 883/2004. Eine abstrakt-generelle SGB-II-Leistungsabsenkung zulasten von EU-Bürgern wäre daher – **vorbehaltlich** einer Rechtfertigungsmöglichkeit durch einen **ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund** (s. Ziff. 2.4.) – **nicht mit der Koordinierungsverordnung 883/2004 vereinbar**.

#### 2.3.3. Wanderarbeitnehmerverordnung 492/2011

Die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (VO 492/2011, Wanderarbeitnehmerverordnung)<sup>114</sup> gilt grundsätzlich nur für Personen, die die

<sup>112</sup> EuGH, Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 80.

<sup>113</sup> EuGH, Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 74 ff.

<sup>114</sup> Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, [Abl. L 141, 27. Mai 2011, S. 1](#) (konsolidierte Fassung v. 1. August 2021).

**Arbeitnehmereigenschaft** erfüllen und sich für die Ausübung einer Beschäftigung außerhalb ihres Heimatstaats aufhalten.<sup>115</sup>

Der EuGH hat aber entschieden, dass aus **Art. 10 VO 492/2011** ein Aufenthaltsrecht auch dann folgen kann, wenn die Arbeitnehmereigenschaft entfallen ist. Nach dieser Bestimmung haben zunächst Kinder eines (früheren) Wanderarbeitnehmers,<sup>116</sup> wenn sie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats wohnen, hinsichtlich der Teilnahme am Unterricht Anspruch auf die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Der EuGH leitet aus diesem Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich des Zugangs zum Unterricht ab, dass das Kind eines Wanderarbeitnehmers ein eigenes Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat hat, wenn es weiter am allgemeinen Unterricht in diesem Mitgliedstaat teilnehmen möchte. Darüber hinaus erfordere die **Anerkennung eines eigenen Aufenthaltsrechts dieses Kindes**, dass ein entsprechendes **Aufenthaltsrecht des** die elterliche Sorge wahrnehmenden **Elternteils** anerkannt werde.<sup>117</sup> Das aus Art. 10 VO 492/2011 folgende Aufenthaltsrecht des Elternteils leitet sich also von demjenigen des Kindes ab und ist damit unabhängig vom Fortbestehen der Arbeitnehmereigenschaft.<sup>118</sup>

Die Wanderarbeitnehmerverordnung normiert in **Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011** ein **Diskriminierungsverbot** hinsichtlich des **Zugangs zu sozialen Vergünstigungen**, das sowohl für Arbeitnehmer als auch für EU-Bürger gilt, die ihr Aufenthaltsrecht aus Art. 10 VO 492/2011 ableiten. Der EuGH hat entschieden, dass Leistungen nach dem SGB II als soziale Vergünstigungen im Sinne dieser Bestimmung einzustufen sind.<sup>119</sup>

Die VO 492/2011 normiert keine ausdrücklichen Ausnahmetatbestände vom Diskriminierungsverbot aus Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011. Mit Blick auf wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger, die ihr Aufenthaltsrecht aus Art. 10 VO 492/2011 ableiten, hat der EuGH außerdem entschieden, dass die Ausnahmeverordnung aus Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 (s. Ziff. 2.3.1.2.) keine Anwendung findet.<sup>120</sup>

Damit ist festzuhalten, dass eine **abstrakt-generelle SGB-II-Leistungsabsenkung** für EU-Bürger eine von den **ausdrücklichen Bestimmungen der Wanderarbeitnehmerverordnung nicht gedeckte Ungleichbehandlung** darstellt. Fraglich ist daher, ob sie durch einen ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund gedeckt wäre (Ziff. 2.4.).

---

115 Um die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der in der Koordinierungsverordnung 492/2011 und in Art. 45 AEUV verankerten Rechte zu erleichtern, sieht die Richtlinie 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, [Abl. L 128, 30. April 2013, S. 8](#), weitere Bestimmungen vor.

116 Gemeint sind Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind oder beschäftigt gewesen sind.

117 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 35 m. w. N.

118 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 37.

119 Vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 41 f., 55. Siehe zum Begriff der sozialen Vergünstigung: *Eichenhofer*, Sozialrecht der Europäischen Union, 9. Aufl. 2025, Rn. 309.

120 Vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-181/19, Jobcenter Krefeld, Rn. 56-71.

### 2.3.4. Zwischenergebnis zur Sekundärrechtskonformität einer abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Bürger

Vorbehaltlich einer abweichenden Auslegung durch den EuGH wäre die Einführung einer dauerhaften, abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung zulasten sämtlicher EU-Bürgern, die sich in Deutschland aufhalten, **nicht mit den ausdrücklichen Bestimmungen** der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38, der Koordinierungsverordnung 883/2004 und der Wanderarbeitnehmerverordnung 492/2011 vereinbar.

Nachfolgend wird daher geprüft, ob ein **ungeschriebener Rechtfertigungsgrund** eine derartige Inländerbevorzugung rechtfertigen könnte.

### 2.4. Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe für die Ungleichbehandlung?

Fraglich ist, ob die **allgemeine Rechtfertigungsformel** des EuGH anwendbar sein kann, wonach Ungleichbehandlungen dann gerechtfertigt sein können, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhen und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimerweise verfolgten Zweck stehen.<sup>121</sup>

Diese allgemeine Rechtfertigungsformel dürfte grundsätzlich auch für die hier in Rede stehende **unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit** in Betracht kommen.<sup>122</sup> Fraglich ist aber, ob ungeschriebene Rechtfertigungsgründe auf die unter Ziff. 2.3. analysierten Gleichbehandlungsgebote aus Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38, Art. 4 VO 883/2004 und Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 anwendbar sind (Ziff. 2.4.1.) und, falls ja, ob die inhaltlichen Voraussetzungen erfüllt wären (Ziff. 2.4.2.).

#### 2.4.1. Anwendbarkeit auf die sekundärrechtlichen Diskriminierungsverbote

##### 2.4.1.1. Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38

Gegen die Anwendbarkeit ungeschriebener Rechtfertigungsgründe auf Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 könnte sprechen, dass es sowohl in Art. 24 Abs. 1 als auch in ErwG 20 RL 2004/38 heißt, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz „vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehener Bestimmungen“ gilt. Dies ließe sich so interpretieren, dass nach

121 Vgl. EuGH, Urteil vom 5. Juni 2008, Rs. C-164/07, Wood, Rn. 13; Urteil vom 15. März 2005, Rs. C-209/03, Bidar, Rn. 54.

122 Vgl. zur Anwendbarkeit auch auf die unmittelbare Diskriminierung bzw. allgemein zur Rechtfertigungsmöglichkeit unmittelbarer Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit: EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2009, Rs. C-123/08, Wolzenburg, Rn. 63 ff.; Urteil vom 5. Juni 2008, Rs. C-164/07, Wood, Rn. 13; *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 304; *Epiney*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 38. Vgl. zu dieser umstrittenen Frage im Anwendungsbereich von Art. 45, 49 AEUV: *Forsthoff/Eisendle*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 325; *Forsthoff*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 49 AEUV, Rn. 123.

dem Willen des EU-Gesetzgebers keine ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe eingreifen sollen.<sup>123</sup> Darüber hinaus wurden in Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38, ErwG 10 i. V. m. Art. 7 Abs. 1 Buchst. b RL 2004/38 (und Art. 35 RL 2004/38) spezifische Regelungen eingeführt, die gegen eine unangemessene Inanspruchnahme der Sozialhilfesysteme der Mitgliedstaaten schützen und damit das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme sicherstellen sollen.<sup>124</sup> Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass es dem Sekundärrechtsgesetzgeber beim Erlass der Freizügigkeitsrichtlinie darum ging, einen adäquaten Ausgleich zwischen dem Interesse an (auch sozialrechtlicher) Gleichstellung von (auch beschäftigungslosen) Unionsbürgern und dem Interesse am Schutz der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme vor unangemessener Belastung zu erzielen.<sup>125</sup> Auch dies könnte für eine abschließende Regelung im Sekundärrecht sprechen.

Der EuGH hat allerdings in einem Fall (in dem es nicht um den Zugang zu Sozialleistungen ging) einen ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund im Rahmen der RL 2004/38 geprüft.<sup>126</sup> Und auch Generalanwalt *Szpunar* hat in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* die Vereinbarkeit einer unmittelbaren Diskriminierung mit Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 anhand der ungeschriebenen Rechtfertigungsformel geprüft.<sup>127</sup>

Vor diesem Hintergrund dürfte ein ungeschriebener Rechtfertigungsgrund zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen nach Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38 prinzipiell in Betracht kommen.

#### 2.4.1.2. Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011

Der EuGH wendet auch auf Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 ungeschriebene Rechtfertigungsmöglichkeiten an.<sup>128</sup>

#### 2.4.1.3. Art. 4 VO 883/2004

Im Schrifttum wurde teilweise die Ansicht vertreten, dass es sich bei Art. 4 VO 883/2004 um ein striktes Gleichbehandlungsgebot handele, sodass keine Rechtfertigung durch ungeschriebene Rechtfertigungsgründe möglich sei.<sup>129</sup>

123 Versteht man die Rechtfertigung allerdings als negatives Tatbestandsmerkmal der Ungleichbehandlung, dann ständen diese Formulierungen der Anwendung der ungeschriebenen Rechtfertigungsformel nicht entgegen.

124 EuGH, Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u.a., Rn. 45.

125 *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 327.

126 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 47 f.

127 Generalanwalt *Szpunar*, Schlussanträge vom 16. Dezember 2021, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 88 ff.

128 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 99, 104.

129 Vgl. die Nachweise bei *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 303, Fn. 999; Fachbereich Europa, Zur Vereinbarkeit des Referentenentwurfs „Gesetz 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“ mit dem Recht der Europäischen Union, [PE 6 - 3000 - 76/16](#), 25. Mai 2016, S. 18.

Der EuGH hat die allgemeine Rechtfertigungsformel auf mittelbare Diskriminierungen nach Art. 4 VO 883/2004 angewendet.<sup>130</sup> In der Rechtssache *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* hat er jedoch entschieden, dass **unmittelbare Diskriminierungen**, die darin bestehen, dass einem EU-Ausländer, der nach der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 über ein Aufenthaltsrecht verfügt, Familienleistungen verweigert werden, mangels ausdrücklicher Ausnahme in der Koordinierungsverordnung **nicht gerechtfertigt** werden können.<sup>131</sup>

Dies spricht gegen die Anwendbarkeit eines ungeschriebenen Rechtfertigungsgrunds auf eine unmittelbare Diskriminierung im Rahmen von Art. 4 VO 883/2004. Sollte dies der Fall sein, dann würde eine Regelung, die eine abstrakt-generelle SGB-Leistungsabsenkung nur für EU-Ausländern vorsieht, **mangels Rechtfertigungsmöglichkeit gegen Art. 4 VO 883/2004 verstößen**.

#### 2.4.2. Anforderungen nach der allgemeinen Rechtfertigungsformel

Geht man davon aus, dass die allgemeine Rechtfertigungsformel auch für unmittelbare Diskriminierungen gilt, kann der Rechtfertigung nicht schon entgegenstehen, dass die Leistungsminderungen an das Merkmal der Staatsangehörigkeit anknüpfen.<sup>132</sup> Zu prüfen ist vielmehr, ob ein **legitimer Zweck** für die Differenzierung besteht und ob der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** eingehalten ist.<sup>133</sup>

##### 2.4.2.1. Wirtschaftliche Gründe als legitimer Zweck?

Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass dogmatische Fragen hinsichtlich der Rechtsprechung des EuGH zum Ausschluss bestimmter Personen von Leistungen sozialer Sicherheit noch ungeklärt seien.<sup>134</sup>

Jedenfalls seien aber die **finanzielle Belastung** des jeweiligen Mitgliedstaats bzw. die „**Verhinderung der Armutsmigration**“ und des „Anreizes des „**Sozialtourismus**“ als solche **keine legitimen Zwecke**.<sup>135</sup> Denn rein wirtschaftliche Gründe seien nach der Rechtsprechung des EuGH keine

130 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 99, 104.

131 EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 69.

132 *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 304. Anders wohl: Fachbereich Europa, Zur Vereinbarkeit des Referentenentwurfs „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ mit dem Recht der Europäischen Union, [PE 6 - 3000 - 76/16](#), 25. Mai 2016, S. 19.

133 *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 304.

134 *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 40.

135 *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 305; *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 40.

---

zwingenden Gründe des Allgemeininteresses, die Einschränkungen der unionsbürgerlichen (Grund-)Freiheiten rechtfertigen können.<sup>136</sup>

Der EuGH hat in der Rechtssache *Kommission/ Niederlande* entschieden, dass „zwar Haushaltserwägungen den sozialpolitischen Entscheidungen eines Mitgliedstaats zugrunde liegen und die Art oder das Ausmaß der von ihm zu treffenden sozialen Schutzmaßnahmen beeinflussen können, dass sie aber als solche kein mit dieser Politik verfolgtes Ziel darstellen und daher keine Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer rechtfertigen können“. Würde man anerkennen, dass Haushaltserwägungen eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können, hätte dies zur Folge, dass die Anwendung und die Tragweite einer so grundlegenden Regel des EU-Rechts wie des Verbots der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zeitlich und räumlich je nach dem Zustand der Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten unterschiedlich sein könnten.<sup>137</sup>

#### 2.4.2.2. Schutz des finanziellen Gleichgewichts des Leistungssystems

Der EuGH hat jedoch anerkannt, dass eine nationale Regelung eine gerechtfertigte Beschränkung einer Grundfreiheit darstellen kann, wenn sie durch wirtschaftliche Überlegungen vorgegeben wird, mit denen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird.<sup>138</sup> Genannt wird insofern das „**finanzielle Gleichgewicht des betreffenden Leistungssystems**“ bzw. die „Unterhaltungsfunktion und Ausgewogenheit des Sozialsystems“.<sup>139</sup>

Daher seien die Mitgliedstaaten – so Stimmen im Schrifttum – berechtigt, den **Kreis der Berechtigten** nach **sachlichen Kriterien** einzuschränken. Als ein solches Kriterium komme eine **gewisse Integration** der Leistungsberechtigten in den bzw. eine **Verbundenheit mit dem betreffenden Mitgliedstaat** in Frage.<sup>140</sup> Sofern pauschale Kriterien zum Nachweis der Verbundenheit eingeführt

---

136 Vgl. *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 305 f., unter Verweis bspw. auf EuGH, Urteil vom 22. Oktober 2013, verb. Rs. C-105/12, C-106/12, C-107/12, Essent u.a., Rn. 51. Der EuGH entschied zwar in der Rs.C-308/14, dass die Notwendigkeit, die Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats zu schützen, grundsätzlich ausreiche, „um die Möglichkeit zu rechtfertigen, zum Zeitpunkt der Gewährung einer Sozialleistung insbesondere an Personen aus anderen Mitgliedstaaten, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, eine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts durchzuführen“, vgl. EuGH, Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, Kommission/ Vereinigtes Königreich, Rn. 80. Hier ging es aber um eine nur mittelbare Diskriminierung, nicht um einen generellen Leistungsausschluss und zudem um ein bereits im Sekundärrecht in der RL 2004/38 angelegtes Kriterium.

137 EuGH, Urteil vom 14. Juni 2012, Rs. C-542/09, Kommission/ Niederlande, Rn. 57 f. m. w. N.

138 EuGH, Urteil vom 22. Oktober 2013, verb. Rs. C-105/12, C-106/12, C-107/12, Essent u.a., Rn. 52.

139 EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 106; Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14, García-Nieto u.a., Rn. 45; *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 306; *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 40.

140 *Cortan*, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 306 m. w. N.; *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 40. S. zu diesem Kriterium: EuGH, Urteil vom 18. Juli 2007, Rs. C-213/15, Geven, Rn. 22 ff.

würden, müssten unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zumindest Öffnungsklauseln einge-fügt werden, um den Nachweis der Integration auf andere Art und Weise zu führen.<sup>141</sup>

Der EuGH hat entscheiden, dass Integrationskriterium bei Arbeitnehmern regelmäßig schon dadurch erfüllt sei, dass sie Teil des Arbeitsmarkts des leistungsgewährenden Staats sind.<sup>142</sup> Das **Band der Integration** ergebe sich insbesondere daraus, dass die Arbeitnehmer mit den Abgaben, die sie im Aufnahmemitgliedstaat aufgrund der dort ausgeübten Erwerbstätigkeit entrichten, auch zur Finanzierung der sozialpolitischen Maßnahmen dieses Staates beitragen.<sup>143</sup> Im Fall einer geringfügigen Beschäftigung hat der EuGH hinsichtlich des Bezugs von Erziehungsgeld ein Wohnsitzerfordernis innerhalb Deutschlands für unionsrechtskonform erklärt.<sup>144</sup>

Jedenfalls, so der Hinweis im Schrifttum, sei ein **Anknüpfen allein an die Staatsangehörigkeit** im Sinne einer unmittelbaren Diskriminierung **kein sachliches Kriterium, um den Kreis der Leistungsberechtigten** zum Schutz des Sozialsystems **einzuschränken**.<sup>145</sup>

Vor diesem Hintergrund dürften die **besseren Gründe dagegen sprechen**, dass eine **abstrakt-ge-nerelle SGB-II-Leistungsabsenkung** zulasten von EU-Ausländern mit dem Schutz des finanziellen Gleichgewichts des betreffenden Leistungssystems **gerechtfertigt werden könnte**.

#### 2.4.2.3. Bekämpfung von Umgehungen, Betrug und Missbrauch

Wie im Rahmen der Freizügigkeitsrichtlinie in Art 35 RL 2004/38 ausdrücklich anerkannt (Ziff. 2.3.1.4.), stellt das Anliegen, Umgehungen, Missbrauch bzw. Betrug zu vermeiden, einen legitimen Zweck dar. Dies gilt auch im Rahmen der ungeschriebenen Rechtfertigungsmöglichkeiten.<sup>146</sup>

141 Epiney, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 40. Cortan, Die Unionsbürgerschaft als „europäische Sozialbürgerschaft“ – Die Leistungsausschlüsse aus dem nationalen Sozialleistungsrecht im unionalen Kontext, 2024, S. 314, geht davon aus, dass starre Ausschlussklauseln mit Blick auf den Nachweis der Integration im Aufnahmemitgliedstaat unverhältnismäßig seien.

142 EuGH, Urteil vom 14. Juni 2012, Rs. C-542/09, Kommission/ Niederlande, Rn. 68; Urteil vom 21. Dezember 2023, Rs. C-488/21, Chief Appeals Officer u. a. Rn. 71: „Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass ein Wanderarbeiter mit den Abgaben, die er an den Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen seiner dort ausgeübten unselbstständigen Erwerbstätigkeit entrichtet, zur Finanzierung der sozialpolitischen Maßnahmen dieses Mitgliedstaats beiträgt und folglich davon unter den gleichen Bedingungen profitieren muss wie die inländischen Arbeitnehmer. Daher kann das Ziel, eine übermäßige finanzielle Belastung für den Aufnahmemitgliedstaat zu vermeiden, eine Ungleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und inländischen Arbeitnehmern nicht rechtfertigen“. Ebenso: EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20, Kommission/ Österreich (Indexation des prestations familiales) (berichtigt durch Beschluss vom 6. September 2022), Rn. 107.

143 EuGH, Urteil vom 14. Juni 2012, Rs. C-542/09, Kommission/ Niederlande, Rn. 69.

144 EuGH, Urteil vom 18. Juli 2007, Rs. C-213/05, Geven, Rn. 20 ff. Dazu Bokeloh, Die geringfügige Beschäftigung im Europäischen Kontext, NZS 2025, S. 337 (340).

145 Epiney, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 40.

146 Forsthoff/Eisendle, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 332.

Der EuGH hat aber entschieden, dass ein **genereller Betrugsverdacht** eine Maßnahme, die die Ziele des AEUV (hier: Freizügigkeit) beeinträchtigt, **nicht rechtfertigen** kann.<sup>147</sup> Generalanwalt *Szpunar* hat in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* hinsichtlich der von Deutschland vorgebrachten Gefahren für die Erhaltung der öffentlichen Finanzen aufgrund zunehmender, in organisierter Form vorgenommener Missbräuche und Betrugsfälle durch EU-Ausländer auf Folgendes hingewiesen: Nach der Rechtsprechung des EuGH setze die Feststellung eines Missbrauchs voraus, dass die nationalen Gerichte aufgrund einer Gesamtwürdigung der objektiven Tatsachen zu dem Ergebnis kommen, dass trotz formaler Einhaltung der unionsrechtlichen Bedingungen das Ziel der Regelung nicht erreicht wurde. Zum anderen sei die Feststellung eines subjektiven Elements erforderlich, nämlich die Absicht, sich einen unionsrechtlich nicht vorgesehenen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die entsprechenden Voraussetzungen willkürlich geschaffen werden. Eine **nationale Regelung**, die unter **Ausschluss jeder spezifischen Beurteilung des individuellen Verhaltens** der Betroffenen auf generalpräventiven Erwägungen beruhe, um einer **hohen Zahl von Rechtsmissbrauchs- oder Betrugsfällen zu begegnen**, sei **nicht gerechtfertigt**.<sup>148</sup>

Sollte daher hinter einer **abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung** zulasten sämtlicher EU-Ausländer das Ziel stehen, Missbrauch oder Betrug zu bekämpfen, wäre die Regelung **man-gels Berücksichtigung des individuellen Verhaltens** der Betroffenen **ungerechtfertigt**.

#### 2.4.2.4. Ergebnis zum ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund

Vorbehaltlich des Eingreifens weiterer legitimer Zwecke und vorbehaltlich einer abweichenden Auslegung durch den EuGH, sprechen die besseren Gründen dagegen, dass eine abstrakt-generelle Regelung, die SGB-II-Leistungen einzelfallunabhängig allein deshalb kürzen würde, weil der Antragsteller aus einem anderen EU-Mitgliedstaat kommt, nach der allgemeinen Rechtfertigungsformel gerechtfertigt werden könnte.

#### 2.5. Ergebnis zur Vereinbarkeit einer abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung zulasten von EU-Bürgern mit dem EU-Recht

Eine abstrakt-generelle Regelung zur Senkung von SGB-II-Leistungen zulasten von EU-Ausländern auf das Niveau ihres Herkunftslandes würde eine Inländerbevorzugung und damit eine **un-mittelbare Diskriminierung** darstellen.

Die Unionsrechtskonformität dürfte in erster Linie anhand des einschlägigen **Sekundärrechts** zu prüfen sein. Dazu zählen die Diskriminierungsverbote aufgrund der Staatsangehörigkeit aus Art. 24 Abs. 1 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38, aus Art. 4 der Koordinierungsverordnung 883/2004 und Art. 7 Abs. 2 Wanderarbeitnehmerverordnung 492/2011 (Ziff. 2.3.). Aus ihnen ergibt sich, dass EU-Bürger, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben (und die weiteren Anwendungsvoraussetzungen erfüllen) hinsichtlich des Bezugs von SGB-II-Leistungen **im Grundsatz ebenso zu behandeln** sind wie **deutsche Staatsangehörige**. Mangels abweichender

147 EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2012, Rs. C-577/10, Kommission/Belgien, Rn. 53

148 Generalanwalt Szpunar, Schlussanträge vom 16. Dezember 2021, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, Rn. 88 ff.

Regelung im Sekundärrecht gilt dies nicht nur hinsichtlich des Ob der Leistungsgewährung, sondern auch hinsichtlich deren Höhe. Es ist zu bedenken, dass SGB-II-Leistungen zu den besonderen beitragsunabhängigen Leistungen i. S. v. Art. 70 VO 883/2004 zählen (Ziff. 2.3.2.1.). Diese zeichnen sich gemäß Art. 70 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i VO 883/2004 dadurch aus, dass sie den betreffenden Personen „ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts garantieren, das in **Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht**“<sup>149</sup>. Eine Anpassung des Leistungsniveaus an das des Herkunftslands stünde dem entgegen (Ziff. 2.3.2.2.).

Die Bestimmungen des Sekundärrechts sind im **Einklang mit dem Primärrecht** auszulegen. Insbesondere sind die im Sekundärrecht vorgesehenen Verweigerungsmöglichkeiten des Zugangs zu Sozialleistungen angesichts der primärrechtlich verbürgten EU-Bürgerschaft, der (Arbeitnehmer-)Freizügigkeit und des allgemeinen Diskriminierungsverbots aufgrund der Staatsangehörigkeit aus Art. 18, 20, 21 und 45 AEUV eng auszulegen (Ziff. 2.2.1., Ziff. 2.2.2.). Zusätzlich sind die Garantien der EU-Grundrechtecharta zu beachten (Ziff. 2.2.3.).

Die **Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38** eröffnet für **wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger weitergehende Verweigerungsmöglichkeiten** hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen als für EU-Bürger, die die Erwerbstätigeneigenschaft erfüllen (s. zur Abgrenzung Ziff. 2.1.). Allerdings sind selbst die für nicht erwerbstätige EU-Bürger sekundärrechtlich verankerten Ausnahmebestimmungen **nicht auf eine Regelung zugeschnitten**, die eine **dauerhafte und abstrakt-generelle SGB-II-Leistungsabsenkung** auf Herkunftslandniveau **aller leistungsberechtigten EU-Bürger** vorsieht. So ermöglicht Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38 eine Leistungsverweigerung nur für die ersten drei Monate des Aufenthalts oder für die Zeit der Arbeitssuche, sofern die jeweilige Person nicht als erwerbstätig gilt. Für einen Aufenthaltszeitraum zwischen drei Monaten und fünf Jahren kann die Leistungsgewährung aufgrund einer Einzelfallprüfung vom Bestehen ausreichender Existenzmittel abhängig gemacht werden, wenn der EU-Bürger nicht erwerbstätig ist. Beide Bestimmungen gelten damit nur für bestimmte Zeiträume, wobei bei einem Aufenthalt ab drei Monaten eine Einzelfallprüfung erforderlich ist. Für Erwerbstätige sieht die Freizügigkeitsrichtlinie keine entsprechenden Ausnahmebestimmungen vor (Ziff. 2.3.1.2., Ziff. 2.3.1.2.). Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch ergreifen dürfen, müssen jeweils eine Beurteilung des individuellen Verhaltens des Betroffenen vorsehen, die bei einem abstrakt-generellen Leistungsausschluss fehlen würde (Ziff. 2.3.1.4.).

An geschriebenen **Abweichungsmöglichkeiten** vom Gleichbehandlungsgrundsatz hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen **fehlt es** auch in der **Koordinierungsverordnung 883/2004** und der **Wanderarbeitnehmerverordnung 492/2011**.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Ungleichbehandlung hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen durch einen **ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund** gedeckt sein könnte. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind Ungleichbehandlungen gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhen und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimerweise verfolgten Zweck stehen.<sup>150</sup>

149 Hervorhebungen hinzugefügt.

150 Vgl. EuGH, Urteil vom 5. Juni 2008, Rs. C-164/07, Wood, Rn. 13; Urteil vom 15. März 2005, Rs. C-209/03, Bidar, Rn. 54.

Diese allgemeine Rechtfertigungsformel dürfte auch auf unmittelbare Diskriminierungen Anwendung finden (Ziff. 2.4.). Allerdings deutet die Rechtsprechung des EuGH darauf hin, dass dies bei unmittelbaren Diskriminierungen im Rahmen von Art. 4 VO 883/2004 nicht gilt, sodass eine Vereinbarkeit mit der Koordinierungsverordnung vorläge (Ziff. 2.4.1.3.). Aber selbst wenn man davon ausgeht, dass für sämtliche der genannten sekundärrechtlichen Diskriminierungsverbote eine Rechtfertigungsmöglichkeit aufgrund der allgemeinen Rechtfertigungsformel grundsätzlich möglich wäre, bestehen **erhebliche Zweifel**, ob diese mit Blick auf eine abstrakt-generelle SGB-II-Leistungsabsenkung für EU-Bürger tragen würde. Dies wäre im Einzelnen danach zu beurteilen, ob ein legitimer Zweck unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verfolgt wird. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass das allgemeine Ziel, die öffentlichen Finanzen zu schützen, als legitimer Zweck ausscheiden dürfte (Ziff. 2.4.2.1.). Der Schutz des finanziellen Gleichgewichts der Sozialsysteme ist zwar ein legitimer Zweck, der Beschränkungen des leistungsberechtigten Personenkreises rechtfertigen kann. Diese Beschränkung muss aber ihrerseits anhand sachlicher Kriterien erfolgen, die insbesondere in der Verbundenheit der jeweiligen Personen zum Aufenthaltsmitgliedstaat liegen können. Ein undifferenziertes Anknüpfen an die Staatsangehörigkeit dürfte demgegenüber kein sachliches Kriterium sein (Ziff. 2.4.2.2.). Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch sind nur gerechtfertigt, wenn sie an das individuelle Verhalten des Einzelnen anknüpfen. Generelle Maßnahmen sind ungerechtfertigt (Ziff. 2.4.2.3.).

Vor diesem Hintergrund sprechen – vorbehaltlich einer abweichenden Auslegung durch den EuGH – die **besseren Gründe gegen die EU-Rechtskonformität einer zeitlich unbegrenzten SGB-II-Leistungsabsenkung auf das Herkunftslandniveau sämtlicher leistungsbegehrender EU-Bürger**.

In jedem Fall müssten die Leistungen das durch die Menschenwürdegarantie Art. 1 GRCh vorgegebene unionale Existenzminimum einhalten, das allerdings unter dem durch Art. 1, Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz verbürgten Niveau liegen dürfte (s. Ziff. 2.2.3.4., Ziff. 3.1.).

### 3. Verfassungsrechtliche Bewertung

Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist eine Absenkung von Leistungen der Grundsicherung auf das Herkunftslandniveau von EU-Ausländern an zweierlei zu messen: am Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gemäß Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG und am Grundrecht auf Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1, 3 GG.

#### 3.1. Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

Das vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entwickelte Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist bereits Gegenstand mehrerer Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages gewesen.<sup>151</sup> Es wird in nunmehr ständiger Rechtsprechung aus dem Schutz der **Menschenwürde** gemäß Art. 1 Abs. 1 GG und dem in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten

151 Vgl. dazu insbesondere Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zulässigkeit genereller Leistungskürzungen für Asylsuchende, Ausarbeitung vom 07. September 2015, [WD 3 - 3000 - 199/15](#); Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Existenzsichernde Leistungen für Schutzsuchende in Deutschland, Sachstand vom 02. Juni 2016, [WD 6 - 3000 - 066/16](#); Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Bestimmung der Regelbedarfe nach dem SGB II und SGB XII, Sachstand vom 30. August 2019, [WD 6 - 3000 - 107/19](#); Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sozialleistungen an Geflüchtete in ausgewählten europäischen Ländern, Ausarbeitung vom 08. August 2025, [WD 6 - 3000 - 083/24](#).

**Sozialstaatsprinzip** abgeleitet.<sup>152</sup> Es handelt sich aufgrund des Menschenwürdegehalts um ein **Menschenrecht**.<sup>153</sup> Damit steht es grundsätzlich deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu.<sup>154</sup>

Inhaltlich gewährt das Grundrecht jedem einen dem Grunde nach unmittelbar verfassungsrechtlichen **Leistungsanspruch** auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind.<sup>155</sup> Es gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst (sog. **physisches und soziokulturelles Existenzminimum**).<sup>156</sup>

### 3.1.1. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Der Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt.<sup>157</sup> Da das GG den Leistungsanspruch aber nur **dem Grunde nach** normiert und zur Höhe selbst keine Aussage trifft, ist der Anspruch durch den Gesetzgeber auszufüllen.<sup>158</sup> Dem Gesetzgeber steht für die Bemessung des Existenzminimums grundsätzlich ein **weiter Gestaltungsspielraum** zu.<sup>159</sup> Er hat dabei zur Konkretisierung des Anspruchs alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem **transparenten** und sachgerechten **Verfahren** nach dem tatsächlichen Bedarf, also **realitätsgerecht**, zu bemessen.<sup>160</sup> Das GG schreibt ihm hierbei auch keine bestimmte Methode vor; diese darf er im Rahmen der **Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit** selbst auswählen.<sup>161</sup> Abweichungen von der gewählten Methode bedürfen allerdings einer sachlichen Rechtfertigung.<sup>162</sup>

152 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 133 m. w. N.

153 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 62.

154 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 63.

155 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 135; BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 64; BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 2016, 1 BvR 317/11, Rn. 37; BVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 2022, 1 BvL 3/12, Rn. 54.

156 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 135; BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 64.

157 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 137.

158 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 138; BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 2016, 1 BvR 317/11, Rn. 54.

159 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 133; BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 67; BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 2016, 1 BvR 371/11, Rn. 54.

160 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 139; BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 69.

161 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 139; BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 70f.

162 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 139; BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 71; BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 78.

Soweit das vom Gesetzgeber gewählte Verfahren nach den vorstehenden Grundsätzen nicht zu beanstanden ist, folgt aus dem weiten Gestaltungsspielraum zugleich eine **zurückhaltende Kontrolle durch das BVerfG**. Diese beschränkt sich darauf, ob die Leistungen evident unzureichend sind.<sup>163</sup> Das ist dann der Fall, wenn offensichtlich ist, dass die Leistungen in der Gesamtsumme keinesfalls sicherstellen können, Hilfebedürftigen in Deutschland ein Leben zu ermöglichen, das physisch, sozial und kulturell als menschenwürdig anzusehen ist.<sup>164</sup>

Daraus folgt in Bezug auf Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II zunächst, dass das Absenken von Leistungen grundsätzlich, aber auch nur so weit möglich ist, dass die **Grenze des grundrechtlich geschützten Existenzminimums nicht unterschritten** wird. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob und inwieweit ein weitergehendes Absenken von Leistungen, etwa aufgrund von Pflichtverletzungen des Leistungsempfängers nach §§ 31 ff. SGB II, verfassungsrechtlich zulässig ist. Diese Frage soll in dieser Arbeit jedoch nicht erörtert werden.

### 3.1.2. Grenzen des Gestaltungsspielraums

Fraglich ist, ob der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums EU-Ausländern im Rahmen der Grundsicherung gemäß SGB II einen Minderbedarf – in Höhe der entsprechenden Grundsicherung ihres Herkunftsstaats, sofern diese unterhalb des Leistungsniveaus in Deutschland liegt – gegenüber inländischen Leistungsempfängern zuerkennen kann. Das BVerfG hat in Bezug auf das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)<sup>165</sup> anknüpfend an einen möglichen Minderbedarf aufgrund des nur vorübergehenden Aufenthalts grundsätzlich festgestellt:

„Ob und in welchem Umfang der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Menschen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht in Deutschland gesetzlich abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfebedürftiger bestimmt werden kann, hängt allein davon ab, ob **wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe** gegenüber Hilfsempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, ob durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die typischerweise gerade unter den Bedingungen eines nur vorübergehenden Aufenthalts anfallen. Auch hier kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse dieser Personengruppe wie auch die wertende Einschätzung ihres notwendigen Bedarfs umfasst (vgl. BVerfGE 125, 175 [225]), aber nicht davon entbindet, das Existenzminimum hinsichtlich der konkreten Bedarfe zeit- und realitätsgerecht zu bestimmen.“<sup>166</sup>

163 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 141; BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 78; BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 81; BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 2016, 1 BvR 317/11, Rn. 41; BVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 2022, 1 BvL 3/21, Rn. 58.

164 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 81.

165 Asylbewerberleistungsgesetz ([AsylbLG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. August 1977 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 8 Abs. 3 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 449).

166 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 74 (Hervorhebungen hinzugefügt).

Diese Rechtsprechung lässt sich angesichts des auch im nationalen Verfassungsrecht zu beachtenden<sup>167</sup> besonderen Status der EU-Bürger gemäß Art. 18, 20 f. AEUV (s. Ziff. 2.2.1.) zwar nicht ohne Weiteres auf Leistungen an EU-Ausländer übertragen. Allerdings dürfte der Wertungsgericht, dass es jedenfalls **konkreter Anhaltspunkte bedarf**, um einen Minderbedarf zu rechtfertigen, bei der Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit ebenfalls maßgeblich sein. Für das AsylbLG mahnte das BVerfG an, dass nicht allein am jeweiligen **Aufenthaltsstatus** angeknüpft werden dürfe.<sup>168</sup> Erst recht dürfte daher nicht allein an die Staatsangehörigkeit angeknüpft werden können. Für Leistungen der Grundsicherung gilt ohnehin gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB II, dass Leistungsberechtigte ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben müssen. Zudem ist zu beachten, dass **allein migrationspolitische Erwägungen**, um Anreize für Wanderungsbewegungen aufgrund eines im internationalen Vergleich eventuell zu hohen Leistungs niveaus zu vermeiden, ein Absenken des Leistungsstandards auf ein Niveau unterhalb des Existenzminimums **nicht rechtfertigen können**.<sup>169</sup> Denn die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte **Menschenwürde**, die die Grundlage für das physische und soziokulturelle Existenzminimum bildet, ist **migrationspolitisch nicht zu relativieren**.<sup>170</sup>

### 3.1.3. Maßgebliches Leistungsniveau

In Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit einer Absenkung von Leistungen der Grundsicherung auf das Herkunftslandniveau von EU-Ausländern erfährt der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers schließlich eine wichtige Einschränkung. Gemäß der Rechtsprechung des BVerfG können für die Bemessung der existenzsichernden Leistungen nur die **Gegebenheiten in Deutschland maßgeblich** sein.<sup>171</sup> Das folgt daraus, dass das Existenzminimum in dem Land gesichert sein muss, in dem sich die Grundrechtsträger tatsächlich aufhalten.<sup>172</sup> Es wäre demnach nicht zulässig, das in Deutschland zu einem menschenwürdigen Leben Notwendige unter Hinweis auf das Existenzniveau des Herkunftslandes von Hilfebedürftigen oder auf das Existenzniveau in anderen Ländern niedriger als nach den hiesigen Lebensverhältnissen geboten festzulegen.<sup>173</sup> Eine Absenkung von Leistungen der Grundsicherung auf das Herkunftslandniveau von EU-Ausländern dürfte folglich nicht mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar sein.

## 3.2. Gleichheitsrechtliche Aspekte

Schließlich ist zu untersuchen, wie es sich im Lichte des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1, 3 GG verhält, wenn EU-Ausländer aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit weniger Leistungen aus der

<sup>167</sup> Vgl. zum Anwendungsvorrang des EU-Recht und der unionsrechtskonformen Auslegung etwa BVerfG, Beschluss vom 29. September 2025, 2 BvR 934/19, Rn. 210.

<sup>168</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 75; BVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 2022, 1 BvL 3/21, Rn. 56.

<sup>169</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 95; BVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 2022, 1 BvL 3/21, Rn. 56.

<sup>170</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 95; BVerfG, Urteil vom 5. November 2019, 1 BvL 7/16, Rn. 120; BVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 2022, 1 BvL 3/21, Rn. 56.

<sup>171</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 67.

<sup>172</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 67.

<sup>173</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn. 67.

Grundsicherung erhalten als deutsche Staatsangehörige. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es, **alle Menschen vor dem Gesetz** gleich zu behandeln. Daraus folgt der Grundsatz, dass wesentlich Gleicher gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt werden muss.<sup>174</sup> Art. 3 Abs. 1 GG verbietet dabei nicht jede Differenzierung. **Unterschiede bedürfen jedoch der sachlichen Rechtfertigung.**<sup>175</sup> Jedenfalls willkürliche, nicht durch einen vernünftigen sachlichen Grund erklärbare Ungleichbehandlungen sind demnach verboten. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen verschärfen sich bis hin zu einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je näher sie an den Merkmalen des Art. 3 Abs. 3 GG liegen.<sup>176</sup>

Im Hinblick auf die Frage, ob EU-Ausländer in Deutschland Leistungen aus der Grundsicherung gemäß SGB II nur bis zur Höhe einer entsprechenden Leistung aus ihrem Herkunftsstaat und damit möglicherweise unterhalb des Niveaus der Leistung an deutsche Staatsangehörige erhalten können, erscheint es dabei zunächst nicht von vornherein unzulässig, an die Staatsangehörigkeit als Unterscheidungskriterium anzuknüpfen.<sup>177</sup> Denn Art. 3 Abs. 3 GG erfasst das Merkmal der Staatsangehörigkeit als besonderes Benachteiligungsverbot gerade nicht. Allerdings ist dieses Merkmal für den Einzelnen nicht ohne Weiteres verfügbar. Zudem könnte darin eine Annäherung an die Merkmale Sprache, Heimat und Herkunft gemäß Art. 3 Abs. 3 GG zu sehen sein. Folglich müssen strengere Anforderungen an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gestellt werden.<sup>178</sup>

Zwar könnte in der Betrugsprävention bei der Beziehung von Sozialleistungen ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung liegen. Jedoch dürfte dies bei der Rechtfertigung reduzierter Leistungen an EU-Ausländer, insbesondere vor dem Hintergrund insoweit maßgeblicher strengerer Anforderungen an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung, zweifelhaft sein. Denn gerade in Fällen, die an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, ist der Wertungsgedanke des Art. 18 AEUV zu beachten, wonach in der Europäischen Union ausdrücklich jede **Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten** ist (s. Ziff. 2.3.1.4., 2.4.2.3. dazu, dass generelle Betrugspräventionsmaßnahmen ungerechtfertigt sein dürfen).<sup>179</sup> Zudem geht die Tendenz der Rechtsprechung des BVerfG im Bereich der Sozialleistungen dahin, dass eine Ungleichbehandlung von Ausländern mit dauerhaftem rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland nahezu nicht zu rechtfertigen ist.<sup>180</sup> Folglich ist anzunehmen, dass eine Absenkung von Leistungen der Grundsicherung an EU-Ausländer auf ihr Herkunftslandniveau nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein dürfte.

174 BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1998, 1 BvR 1554/89, Rn. 63 m. w. N.

175 BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2009, 1 BvR 1164/07, Rn. 86.

176 BVerfG, Urteil vom 10. April 2018, 1 BvR 1236/11, Rn. 104 m. w. N.

177 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 2012, 1 BvL 14/07, Rn. 41.

178 Ähnlich BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 2012, 1 BvL 14/07, Rn. 46, das den anzusetzenden Maßstab für die Rechtfertigung aufgrund der Betroffenheit weiterer Freiheitsrechte jedoch offenlässt; Gundel, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IX, 3. Aufl. 2011, § 189 Rn. 86.

179 Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 482; Kischel, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 63. Edition, Stand: 15. September 2025, Art. 3, Rn. 137.

180 Eine Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung bei Wollenschläger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 160; so zum Zugang zu Sozialleistungen im Ergebnis auch Gundel, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IX, 3. Auflage 2011, § 198 Rn. 89.

### 3.3. Exkurs: Ausnahmen von den Leistungen des SGB II für EU-Ausländer

Es stellt sich schließlich noch die Frage, wie sich nach aktueller Rechtslage bestehende Möglichkeiten der Ausnahme von Leistungen des SGB II in die vorstehende Bewertung einfügen. So sieht § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II **Ausnahmen von der Leistungsberechtigung** vor, die auch EU-Ausländer betreffen können.<sup>181</sup>

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II sind Ausländerinnen und Ausländer, die weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU freizügigkeitsberechtigt sind, und ihre Familienangehörigen **für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts** von den Leistungen des SGB II ausgenommen. Diese Regelung beruht auf der Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 (Ziff. 2.3.1.2.). Da dem deutschen Gesetzgeber hier ein gewisser **Umsetzungsspielraum** zusteht, muss sich die in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II geregelte Ausnahme (auch) an den nationalen Grundrechten messen lassen.<sup>182</sup> Die **Verfassungsmäßigkeit dieser Ausnahme** von der Leistungsberechtigung wird unter Berücksichtigung der zuvor dargestellten Rechtsprechung des BVerfG zum Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums in der Literatur zumindest **teilweise bezweifelt**.<sup>183</sup>

Einen weiteren Ausnahmegrund regelt § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II. Danach sind Ausländerinnen und Ausländer, die kein Aufenthaltsrecht haben oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche, der Ausbildungs- oder Studienplatzsuche ergibt, und ihre Familienangehörigen von den Leistungen des SGB II ausgenommen (s. zum EU-Recht Ziff. 2.3.1.2.). Diese Regelung wurde jüngst vom Bundessozialgericht (BSG) für verfassungskonform erklärt.<sup>184</sup> Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gebiete es bei EU-Ausländern ohne Aufenthaltsrecht oder lediglich einem Aufenthaltsrecht, das sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, nicht, einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einzuräumen, wenn ihnen eine **Ausreise** aus der Bundesrepublik Deutschland in ihr Heimatland **zumutbar** sei.<sup>185</sup> Das folge aus dem für Sozialleistungen geltenden **Nachrangprinzip**.<sup>186</sup> Das BSG betont dabei jedoch, dass dieses Ergebnis nur deshalb mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar ist, weil der Gesetzgeber diesem durch das differenzierte Regelungsgefüge von § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II und § 23 Abs. 3 und 3a SGB XII Rechnung getragen habe.<sup>187</sup> Das Auslegungsergebnis wurde vom BVerfG in einem Nichtannahmebeschluss zumindest gebilligt, indem es darauf verwies, dass ein Anspruch auf Prozesskostenhilfe nicht bestehe, da die Rechtslage höchststrichterlich geklärt sei.<sup>188</sup>

181 Vgl. *Leopold*, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl. 2020, Stand: 25. März 2025, § 7 SGB II, Rn. 110 u. 129.

182 Grundlegend: BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019, 1 BvR 16/13, Rn. 42.

183 *S. Knickrehm*, in: Knickrehm/Roßbach/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 9. Aufl. 2025, § 7 SGB II, Rn. 15

184 BSG, Urteil vom 29. März 2022, B 4 AS 2/21 R, Rn. 34.

185 BSG, Urteil vom 29. März 2022, B 4 AS 2/21 R, Rn. 35.

186 BSG, Urteil vom 29. März 2022, B 4 AS 2/21 R, Rn. 36 ff.

187 BSG, Urteil vom 29. März 2022, B 4 AS 2/21 R, Rn. 42.

188 BVerfG, Beschluss vom 08. Oktober 2024, 1 BvR 2006/24, Rn. 12 f.

Insbesondere die Ausführungen zur Zumutbarkeit der Heimreise beziehen sich darauf, dass entweder kein Aufenthaltsrecht besteht oder dieses lediglich mit der Arbeitssuche begründet ist. So weit also kein Fall des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II vorliegt, dürfte ein Verweis auf das Herkunftsland nicht ohne weiteres möglich sein, sodass sich aus der Rechtsprechung des BSG keine andere Bewertung der vorstehenden rechtlichen Bewertung des Vorschlags einer grundsätzlichen Absenkung der Leistungen nach dem SGB II ergeben dürfte. Dies gilt umso mehr, als die Ausnahmeregelungen des § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II den gänzlichen Ausschluss von Leistungen und gerade nicht ihre Reduzierung auf das Leistungsniveau der Herkunftsländer vorsehen.

### 3.4. Ergebnis zur Vereinbarkeit einer abstrakt-generellen SGB-II-Leistungsabsenkung zulasten von EU-Bürgern mit dem nationalen Verfassungsrecht

Eine Absenkung von Leistungen der Grundsicherung auf das Herkunftslandniveau von EU-Ausländern dürfte somit verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Fachbereich Europa