

Antiziganistische Diskriminierung beim Bezug von Sozialleistungen

11. Zyklus

Working Paper #25

2020

Zoë Lay
Antonia Vehrkamp

Das vorliegende Working Paper ist Ergebnis der Projektarbeit der Autor*innen im 11. Zyklus der Humboldt Law Clinic Grund und Menschenrechte (HLCMR) im Wintersemester 2019/20 und Sommersemester 2020.

In den Working Papers werden Schriftstücke veröffentlicht, die im Rahmen und in Absprache mit der HLCMR entstanden sind. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt den jeweiligen Autor*innen und gibt nicht notwendigerweise die Position der HLCMR oder der Kooperationspartner*innen wieder.

Betreuung: Dr. Doris Liebscher, Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte (HLCMR) in Kooperation mit Amaro Foro e.V. Die Autorinnen wurden von Seiten der Kooperationspartner*innen betreut durch Violeta Balog und Georgi Ivanov.

Gestaltung: Daniela Burger (<http://www.buerodb.de>)

Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte
Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Geschlechterstudien

Unter den Linden 9, 10099 Berlin

www.hlcmr.de

ISSN: 2698-816X

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Summary..... | 1 |
| A. Einleitung: Aufbau und Material der Untersuchung | 2 |
| B. Begriffserklärung Antiziganismus..... | 4 |
| C. Diskriminierende Rechtslage: Sozialleistungsausschlüsse von Unionsbürger*innen..... | 11 |
| I. Rechtslage in Deutschland..... | 11 |
| 1. Ausschlussstatbestände im SGB II und SGB XII..... | 12 |
| 2. Europarechtlicher Hintergrund..... | 13 |
| a. Restriktive EuGH-Rechtsprechung in den Rechtssachen <i>Dano</i> und <i>Alimanovic</i> | 13 |
| b. Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf die deutsche Rechtslage..... | 16 |
| 3. Verfassungskonformität geltender Ausschlussstatbestände | 19 |
| a. Art. 1 I i.V.m. Art. 20 I GG | 20 |
| b. Art. 3 I und III GG..... | 23 |
| c. Ausblick..... | 25 |
| II. Antiziganistische Narrative in der Debatte um Sozialleistungsansprüche von EU-Bürger*innen..... | 26 |
| 1. Reproduktion Antiziganistischer Bilder durch die EuGH- Urteile | 26 |
| 2. Homogenisierende Darstellung von Romn*ja und Täter- Opfer-Umkehr | 28 |
| 3. Der Topos „Sozialleistungsmissbrauch“ | 29 |

| | |
|---|-----------|
| D. Antiziganistische Diskriminierung im Rahmen der Rechtsanwendung..... | 31 |
| I. Antiziganistische Diskriminierung bei der Leistungsvergabe..... | 31 |
| 1. Behinderung der Antragstellung..... | 31 |
| 2. Anforderung irrelevanter Unterlagen..... | 32 |
| 3. Verweigerung von Auskünften und Falschinformationen..... | 32 |
| 4. Diskriminierende Zuschreibungen, Unterstellungen und Verdächtigungen | 33 |
| 5. Drohungen..... | 33 |
| 6. Beleidigungen und herabsetzende Äußerungen..... | 33 |
| 7. Anzweifeln der Freizügigkeitsberechtigung | 34 |
| 8. Ausschluss von Angehörigen aus der Bedarfsgemeinschaft..... | 34 |
| II. Sozialrechtliche Antidiskriminierungsvorschriften..... | 35 |
| III. Interne Arbeitshilfe des Jobcenters zur „Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“ | 39 |
| 1. Inhalt der Arbeitshilfe | 39 |
| 2. Rechtliche Prüfung..... | 42 |
| a. RL 43/2000/Eg und § 33c SGB I..... | 42 |
| b. Grundgesetz | 43 |
| E. Fazit | 52 |
| Literaturverzeichnis..... | 53 |

Summary

In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, wo antiziganistische Diskriminierung beim Bezug von deutschen Sozialleistungen verbreitet ist. Zum einen begünstigt die derzeitige Rechtslage, der eine Diskriminierung von Personen aus ärmeren EU-Staaten inhärent ist, antiziganistische Diskriminierung, zum anderen können von Antiziganismus betroffene Menschen bei der Anwendung rechtlicher Vorschriften durch die Leistungsbehörden Diskriminierung erfahren. Es wird verdeutlicht, wie und warum beide Ebenen miteinander verknüpft sind: Die antiziganistischen Narrative, die in der politischen und medialen Debatte um soziale Teilhaberechte für Unionsbürger*innen immer wieder bedient wurden und werden, stellten unter anderem die Grundlage für eine Gesetzgebung dar, die eine diskriminierende Umsetzung bereits antizipiert. Die Rechtsanwendung durch die Leistungsbehörden führt wiederum deutlich vor Augen, wie fest verankert die strukturelle und institutionalisierte Dimension von Rassismus gegen Sinti*innen und Rom*innen in Deutschland ist. Das zeigt sich an unterschiedlichen Fallgruppen, die vorliegend systematisiert wurden.

Die derzeitige Sozialrechtslage begünstigt auch deshalb antiziganistische Diskriminierung, weil die Antragsteller*innen aufgrund der weitreichenden Sozialleistungsausschlüsse meist gar nicht über die Ressourcen verfügen, um gegen diskriminierende Behandlung durch die Behörden rechtlich vorzugehen. Die oft langwierigen Verfahren, um überhaupt erst existenzsichernde Leistungen beziehen zu können, haben eine höhere Priorität für die Antragsteller*innen als ein Kampf gegen diskriminierendes Verhalten von Behördenmitarbeiter*innen, weshalb bestehende antidiskriminierungsrechtliche Schutzvorschriften in der Praxis gar nicht erst zur Anwendung kommen. Umso wichtiger ist es, dass antiziganistisch stigmatisierende rechtswidrige Arbeitsanweisungen an die Jobcenter nicht weiter zum Einsatz kommen.

A. Einleitung: Aufbau und Material der Untersuchung

Zunächst werden der in dieser Arbeit zugrunde gelegte Begriff von Antiziganismus definiert und gängige antiziganistische Zuschreibungen und Stereotype dargelegt.

Im zweiten Teil wird die derzeitige Rechtslage in Bezug auf Sozialleistungsansprüche für Unionsbürger*innen erläutert und insbesondere auf die europarechtlichen Hintergründe und die grundrechtlichen Probleme, die sich aus dem geltenden Recht ergeben, näher eingegangen. Im Anschluss daran soll der Prozess der Gesetzesverschärfung mit Blick auf den von antiziganistischen Narrativen geprägten medialen und politischen Diskurs kontextualisiert werden.

Im dritten Abschnitt der Arbeit steht die Rechtsanwendung durch die Leistungsbehörden im Fokus: Dabei werden zunächst verschiedene Fallgruppen antiziganistischer Diskriminierung beim Sozialleistungsbezug dargestellt, sowie sozialrechtliche und allgemeine Antidiskriminierungsvorschriften, die solche Behandlungen eigentlich verbieten. Außerdem wird eine interne Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit zur „Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“ - als ein explizites Beispiel für eine Anweisung zum diskriminierenden Rechtsgebrauch - analysiert und rechtlich geprüft.

In einem Fazit werden die Erkenntnisse abschließend zusammengeführt und eingeordnet.

Der Verein Amaro Foro e.V. hat 2019 in seinem Bericht „5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus – Ein Rückblick“ antiziganistische Vorfälle aus den Jahren 2014-2018 zusammenfassend dargestellt und eingeordnet. Dieser Bericht, sowie weitere von Amaro Foro zur Verfügung gestellte Dokumente aus der Beratungspraxis, stellen die empirische Grundlage für die hier vorgestellten Fallgruppen dar.

Ein weiterer Ausgangspunkt der Recherchen für das Schriftstück war ein Expert*innengespräch, das wir mit zwei Sozialrechtsanwält*innen - Hanna Übach und Einar Aurfurth von der Kanzlei akm Rechtsanwält*innen, die mit Amaro Foro e.V. kooperieren, geführt haben.

Außerdem stützen wir uns auf die Erkenntnisse der beiden HLCMR Working Paper aus dem Jahr 2019 zu den Themen: „Gleiche Rechte für Kinder mit EU-Staatsangehörigkeit aus Bulgarien und Rumänien“ von Fabio Almuratda und Helena Barth, sowie „Antiziganismus in der Berliner Justiz – Eine rechtssoziologische Untersuchung“ von Luise Bublitz und Violeta Rehm.

Die Autorinnen dieses Schriftstücks machen selbst keine Erfahrungen mit Antiziganismus. Von Antiziganismus betroffene Menschen sind Expert*innen in eigener Sache. Selbstbezeichnungen, Begriffe, Definitionen und Wissen der Betroffenen sollen als Grundlage dieser Arbeit dienen. Es wurde darauf geachtet, diskriminierungssensibel zu schreiben und Antiziganismus nicht unnötig zu reproduzieren. Antiziganistische Begriffe wurden im Fließtext nicht verwendet, in Zitaten jedoch ausgeschrieben.

B. Begriffserklärung Antiziganismus

Antiziganismus ist eine Form des Rassismus. Es gibt bis heute keine Definition, die von allen Akteur*innen gleichermaßen verwendet wird. Ebenso wie im DOSTA-Bericht von Amaro Foro¹ wird in diesem Schriftstück die Arbeitsdefinition, die die Allianz gegen Antiziganismus erarbeitet hat, verwendet:

„Antiziganismus ist ein historisch hergestellter stabiler Komplex eines gesellschaftlich etablierten Rassismus gegenüber sozialen Gruppen, die mit dem Stigma „Zigeuner“ oder anderen verwandten Bezeichnungen identifiziert werden. Er umfasst

1. eine homogenisierende und essentialisierende Wahrnehmung und Darstellung dieser Gruppen;
2. die Zuschreibung spezifischer Eigenschaften an diese;
3. vor diesem Hintergrund entstehende diskriminierende soziale Strukturen und gewalttätige Praxen, die herabsetzend und abschließend wirken und strukturelle Ungleichheit reproduzieren.“²

Der Begriff „Zigeuner“ – im Folgenden auch „Z-Wort“ oder „Z*geuner“ – ist eine abwertende Fremdbezeichnung, die von der Mehrheitsgesellschaft für die Bezeichnung einer in Wahrheit sehr diversen Gruppe verwendet wurde und teilweise auch noch wird. Im Duden wird als Bedeutung des Wortes angegeben, dass es sich um eine diskriminierende Bezeichnung für Sinti*zze und Rom*nja handele.³

¹ *Amaro Foro e.V.*, 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus – ein Rückblick, (im Folgenden: DOSTA-Bericht).

² *Allianz gegen Antiziganismus*, Antiziganismus. Grundlagenpapier, 2017, S. 5.

³ Duden.de zum Begriff „Zigeuner“ (<https://www.duden.de/rechtschreibung/Zigeuner>).

Sinti*zze sind diejenigen Angehörigen der Minderheit, die bereits seit dem Mittelalter in Mitteleuropa beheimatet sind, Rom*nja diejenigen mit ost- oder südosteuropäischer Herkunft. Der Zentralrat der Sinti und Roma betont, dass die einzelnen nationalen Gemeinschaften wesentlich durch die jeweiligen Kulturen und historischen Verhältnisse in ihren Heimatländern geprägt wurden.⁴ Doch auch andere Gruppen werden mit diesem Begriff assoziiert, unter anderem Fahrende und Jenische, aber auch Personen aus dem ost- und südosteuropäischen Raum.⁵

Das Z-Wort ist untrennbar mit rassistischen Zuschreibungen verbunden und keineswegs eine „wertneutrale“ Sammelbezeichnung, wie bis heute teilweise behauptet wird.⁶ Antiziganismus knüpft an die vermeintliche Zugehörigkeit zu Gruppen an, die mit dem Z-Wort assoziiert wurden und leider auch oft noch werden. Wie die Definition der Allianz gegen Antiziganismus jedoch klarstellt, beruht diese Diskriminierung nicht auf einer tatsächlichen Zugehörigkeit zu einer Gruppe, sondern auf rassistischen Zuschreibungen und der Zuordnung zu einer vermeintlich homogenen Gruppe von außen. Damit eine antiziganistische Diskriminierung vorliegt, ist es folglich unerheblich, woher eine Person stammt, von wem sie abstammt und wie sie sich selbst definiert.

Amaro Foro e.V. listet in seinem DOSTA-Bericht einige klassische antiziganistische Stereotype auf. Dazu zählen unter anderem, dass von Antiziganismus betroffenen Menschen eine Heimat- und Identitätslosigkeit unterstellt werden, dass ihnen vorgeworfen wird auf Kosten anderer zu leben, undiszipliniert, unzivilisiert und unmoralisch zu sein.⁷

⁴ *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma*, Stellungnahme vom 9. Oktober 2015 (im Folgenden: Stellungnahme des Zentralrats der Sinti und Roma, 2015).

⁵ *Allianz gegen Antiziganismus*, Antiziganismus. Grundlagenpapier, 2017, S. 3.

⁶ Stellungnahme des Zentralrats der Sinti und Roma, 2015.

⁷ *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S. 10.

Diese Stigmatisierungen spiegeln sich auch in den Ergebnissen einer Umfrage der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wider. Die Befragten sollten angeben, welche Begriffe sie mit dem Z-Wort assoziieren, welches häufig zur Beschreibung von Rom*nja und Sinti*zze genutzt werde. Begriffe wie „fahrendes Volk“, „wohnungslos“, „Schmarrotzertum“, „Betteln, Schnorren“, „Diebstahl“ und „unordentlich, schmutzig, schlampig“ finden sich weit oben in der Liste. Auffällig ist auch, dass Begriffe wie „andere Kultur“, „integrationsunwillig“ und „kommen aus Osteuropa“ in der Liste auftauchen.⁸ Hier zeigt sich ein typischer Mechanismus von Diskriminierung, das Othering. Personengruppen werden als „anders“, „fremd“ und nicht der Mehrheitsgesellschaft zugehörig markiert. Damit wird ihnen auch die gleichberechtigte Zugehörigkeit zur Mehrheitsgesellschaft abgesprochen und Diskriminierung legitimiert.⁹

Nachweise für antiziganistische Einstellungen in der Gesellschaft und antiziganistische Politik in Deutschland finden sich bereits in Dokumenten aus dem 15. Jahrhundert.¹⁰ Zwischen 1933 und 1945 wurden Personen, die vom NS-Regime als Z*geuner eingeordnet wurden, systematisch vertrieben, zwangssterilisiert, inhaftiert und ermordet. Schätzungsweise eine halbe Million Sinti*zze, Rom*nja und andere unter das Z-Wort gefasste Personen wurden Opfer der Verfolgung durch das NS-Regime.¹¹ Auch nach dem Ende des 2. Weltkriegs und der Befreiung der Vernichtungslager wurde das Leid der Betroffenen lange nicht anerkannt. Verwaltung und Rechtsprechung bewerteten die Verfolgung überwiegend als nicht „rassische Verfolgung“ und

⁸ *Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma*, 2. Auflage, 2014, S. 46 ff. (im Folgenden: ADS 2014).

⁹ *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S. 9; *Auma*, Rassismus, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Migration, 30.11.2017.

¹⁰ *End*, Bilder und Sinnstruktur des Antiziganismus, APuZ 22-23/2011, S. 15 (17).

¹¹ *Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma*, Chronologie des Völkermords an den Sinti und Roma, S. 5.

sahen daher auch keinen Anlass, die Überlebenden zu entschädigen. Vielmehr wurden antiziganistische Narrative bemüht, um den Betroffenen eine Eigenschuld an der Verfolgung zu geben.¹² Eine langsame Veränderung dieser Praxis fand erst Mitte der 1960er Jahre statt.¹³

Bis heute ist Antiziganismus jedoch eine besonders weit verbreitete und gesellschaftlich anerkannte Form des Rassismus, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich. Dies verdeutlichten die Ergebnisse der Leipziger Autoritarismus-Studie von 2018: 56 % der Befragten stimmten der Aussage zu, dass sie ein Problem damit hätten, wenn sich Rom*nja und Sinti*zze in ihrer Gegend aufhalten. Mehr als 60 % der Befragten stimmten der Aussage zu, dass Rom*nja und Sinti*zze zur Kriminalität neigen.¹⁴ Auch die Autor*innen der Studie zu antiziganistischen Vorurteilen, die 2014 im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes veröffentlicht wurde, stellten fest, dass „Sinti und Roma [...] von einem beträchtlichen Teil der deutschen Mehrheitsbevölkerung nicht als gleichberechtigte Mitbürger und Mitbürgerinnen wahrgenommen [werden].“¹⁵

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung geben die Ergebnisse der Dokumentationsstelle Antiziganismus, ein Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes von 2017¹⁶ und der Monitoring-Bericht des

¹² Mosbacher, „Wie primitive Urmenschen“ – eine späte Entschuldigung, NJW 2016, S. 30 (31 f.).

¹³ *Sparing*, NS-Verfolgung von „Zigeunern“ und „Wiedergutmachung“ nach 1945, APuZ 22-23/2011, S. 8 (14 f.); Mosbacher, „Wie primitive Urmenschen“ – eine späte Entschuldigung, NJW 2016, 30 (32).

¹⁴ *Decker /Brähler (Hrsg.)*, Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft, S. 103 f.

¹⁵ *ADS* 2014, S. 1.

¹⁶ *Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.)*, Diskriminierung in Deutschland. Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2017 (im Folgenden: *ADS* 2017).

Roma Civil Monitor¹⁷ klare Hinweise darauf, welche Aspekte hier besonders genau betrachtet werden müssen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes stellte 2017 fest, dass die meisten Diskriminierungserfahrungen beim Kontakt mit Behörden in Zusammenhang mit den Jobcentern und Agenturen für Arbeit stehen.¹⁸ Als Leistungs- und Vermittlungsbehörden haben diese eine besonders diskriminierungssensible Position inne, da sie mit Vermieter*innen, Krankenkassen, Arbeitgeber*innen, anderen Leistungsträger*innen und weiteren Akteur*innen in Kontakt treten und ihr Vorgehen besonders große Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen der betroffenen Personen haben kann.¹⁹

Zwischen 2015 und 2018 fanden 37 % der von Amaro Foro dokumentierten antiziganistischen Vorfälle im Kontakt mit Leistungsbehörden statt.²⁰ Der Monitoring-Bericht des Roma Civil Monitor stellt fest, dass gerade im Kontakt benachteiligter Sinti*zze und Rom*nja mit öffentlichen Leistungsträgern ein asymmetrisches Verhältnis besteht und das die Antragsteller*innen und Leistungsbeziehenden häufig mit Diskriminierung konfrontiert sind.²¹ Sowohl Amaro Foro als auch der Roma Civil Monitor schließen aus ihren Untersuchungen, dass in diesem Kontext insbesondere die Jobcenter relevant sind.²²

Mit Bezug auf den Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes von 2017 stellt der Monitoring-Bericht dar, dass institutioneller Rassismus ein weit verbreitetes Phänomen in der deutschen öffentlichen

¹⁷ *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma*, Monitoring zur Gleichbehandlung von Sinti und Roma und zur Bekämpfung von Antiziganismus in Deutschland – Antiziganismus in der öffentlichen Verwaltung und in der Sozialen Arbeit (im Folgenden: *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma*, Roma Civil Monitor).

¹⁸ *ADS* 2017, S. 285.

¹⁹ *ADS* 2017, S. 367 ff.

²⁰ *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S. 24.

²¹ *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma*, Roma Civil Monitor, S. 13.

²² *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S. 29; *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma*, Roma Civil Monitor, S. 15.

Verwaltung ist.²³ Dabei beziehen sich die Autor*innen auf die „MacPherson“-Definition von institutionellem Rassismus: „[Institutioneller Rassismus ist] das kollektive Versagen einer Organisation, Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, Kultur oder ethnischen Herkunft eine angemessene und professionelle Dienstleistung zu erbringen. Er kann in Prozessen, Einstellungen und Verhaltensweisen gesehen oder entdeckt werden, die auf Diskriminierung durch unwissentliche Vorurteile, Ignoranz, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotype hinauslaufen, die ethnische Minderheiten benachteiligen. Sie besteht weiter, weil es der Organisation nicht gelingt, ihre Existenz und ihre Ursachen offen und angemessen anzuerkennen und durch Politik, Vorbild und Führung anzugehen. Ohne Anerkennung und Maßnahmen zur Beseitigung dieses Rassismus kann er sich als Teil des Ethos oder der Kultur der Organisation durchsetzen.“²⁴

Dabei betonen die Autor*innen des Monitoring-Berichts, dass institutioneller Rassismus nach dieser Definition auch das individuelle Verhalten von Mitarbeiter*innen einer Behörde erfasst.²⁵ Die Benachteiligung von Personen mit tatsächlichem oder zugeschriebenem Roma-Hintergrund aus Bulgarien und Rumänien führen die Autor*innen des Berichts auf verschiedene Faktoren zurück, auf die im Folgenden genauer eingegangen wird:

²³ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, S. 18.

²⁴ Diese Übersetzung ist aus dem Monitoring Bericht des Roma Civil Monitor übernommen (S. 16). Im Original lautet die Definition: “[Institutional racism is] the collective failure of an organisation to provide an appropriate and professional service to people because of their colour, culture, or ethnic origin. It can be seen or detected in processes, attitudes and behaviour which amount to discrimination through unwitting prejudice, ignorance, thoughtlessness and racist stereotyping which disadvantage minority ethnic people. It persists because of the failure of the organisation openly and adequately to recognise and address its existence and causes by policy, example and leadership. Without recognition and action to eliminate such racism it can prevail as part of the ethos or culture of the organisation.” (The Stephen Lawrence Inquiry, Februar 1999, Paragraph 6.34.)

²⁵ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, S. 16.

1. Der rechtliche Rahmen erlaubt eine strukturelle Diskriminierung von Unionsbürger*innen bei der Vergabe von Sozialleistungen,²⁶
2. eine diskriminierende Vergabepaxis durch die Jobcenter,²⁷
3. mangelhafte Schutzmechanismen.²⁸

²⁶ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, S. 7; 19.

²⁷ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, S. 22.

²⁸ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, S. 8.

C. Diskriminierende Rechtslage: Sozialleistungsausschlüsse von Unionsbürger*innen

I. Rechtslage in Deutschland

Derzeit gibt es im deutschen Sozialrecht verschiedene Ausschlussbestände, wonach Unionsbürger*innen unter bestimmten Umständen sogenannte beitragsunabhängige Sozialleistungen vollständig verwehrt werden können. Konkret sind Leistungen nach dem SGB II bzw. ersatzweise dem SGB XII gemeint – das heißt also zum einen die Grundsicherung für arbeitssuchende Personen und sogenannte „Aufstocker*innen“²⁹, sowie die Sozialhilfe für ansonsten hilfebedürftige Menschen.

Ob diese Ausschlüsse verfassungs- und europarechtskonform sind, war und ist umstritten: Insbesondere auf europarechtlicher Ebene stellte sich lange Zeit die Frage, ob pauschale Leistungsausschlüsse mit der Unionsbürgerschaft und dem damit verknüpften Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit vereinbar sind. Der EuGH bejahte dies in mehreren restriktiven Urteilen aus den Jahren 2014-2016.³⁰

Im Folgenden werden die derzeitige Rechtslage und die vorangegangene rechtliche Entwicklung kurz skizziert. Außerdem wird die Frage nach der Grundrechtskonformität der geltenden Sozialleistungsausschlüsse aufgeworfen.

²⁹ „Aufstocker*innen“ sind Personen, die erwerbstätig sind, deren Gehalt jedoch nicht ausreicht, um ihren Lebensbedarf zu sichern.

³⁰ EuGH v. 11.11.2014, Rs. C-333/13 (Dano), ECLI:EU:C:2014:2358; EuGH v. 15.09.2015, Rs. C-67/14 (Alimanovic), ECLI:EU:C:2015:597; EuGH v. 25.02.2016, Rs. C-299/14 (García-Nieto), ECLI:EU:C:2016:114.

I. Ausschlussstatbestände im SGB II und SGB XII

In § 7 I 2 Nr. 1, 2 SGB II und in § 23 III 1 Nr. 1-4 SGB XII sind Leistungsausschlüsse von Ausländer*innen ohne Aufenthaltsrecht geregelt.³¹ Zuletzt verschärft wurden diese Ausschlüsse durch das „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung“, das im Dezember 2016 in Kraft trat.

Mit der Gesetzesänderung wurde klargestellt, dass folgende Unionsbürger*innen in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthaltes in Deutschland von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII ausgeschlossen sind: Personen, die über kein materielles Aufenthaltsrecht verfügen, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus der Arbeitssuche ergibt oder deren Aufenthaltsrecht ausschließlich über die Ausbildung ihrer Kinder in Deutschland abgeleitet wird (aufgrund Art. 10 Wanderarbeitnehmerverordnung, VO 492/2011/EU).

Anspruchsberechtigt ist danach nur, wer über ein Daueraufenthaltsrecht gem. § 4a II FreizügG/EU verfügt oder mindestens fünf Jahre lang rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatte und daraus gem. § 4a I 1 FreizügG/EU ebenfalls ein Daueraufenthaltsrecht ableiten kann. Außerdem bestehen Ansprüche nach dem SGB II für Arbeitnehmer*innen, Selbstständige oder Auszubildende bzw. für Personen, die diesen Status unfreiwillig wieder verloren haben, sowie Familiengehörige dieser Personengruppen.³²

³¹ Wann Unionsbürger*innen ein Recht zum Aufenthalt haben, ist im Freizügigkeitsgesetz/EU geregelt, das die Vorgaben aus der sogenannten Unionsbürgerrichtlinie (RL 2004/38/EG v. 29. April 2004) in nationales Recht umsetzt. Gem. § 2 I FreizügG/EU haben freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen ein Recht zum Aufenthalt.

³² Weitere Konstellationen, in denen Ansprüche bestehen können, sind: Kinder in Ausbildung nach Tod oder Wegzug des unionsangehörigen Elternteils, Unionsbürger*innen mit fiktivem Aufenthaltsrecht nach dem AufenthG, Familienangehörige von Deutschen. Ansprüche nach dem SGB XII haben nach wie vor Angehörige der EFA-Staaten (Europäisches Fürsorgeabkommen), deren Aufenthaltsrecht sich nur aus der Arbeitssuche ergibt, sowie Personen deren Aufenthaltsrecht sich aus der WanderarbeitnehmerVO ableitet.

Ansprüche aus dem Asylbewerberleistungsgesetz kommen nur nach formaler Feststellung durch die Ausländerbehörde über Nichtbestehen oder Verlust des Freizügigkeitsrechts in Betracht.

Für die ausgeschlossenen Personengruppen besteht lediglich ein Anspruch auf einmalige Zahlung sogenannter Überbrückungsleistungen, über einen Zeitraum von einem Monat innerhalb von zwei Jahren, sowie die Übernahme von Rückreisekosten in den Herkunftsstaat gemäß § 23 III 3, III a SGB XII.

2. Europarechtlicher Hintergrund

Es war lange umstritten, ob pauschale Ausschlussstatbestände wie der des § 7 I 2 SGB II europarechtskonform sind. Eine eindeutige Regelung über Sozialleistungsansprüche von Unionsbürger*innen gibt es auf europäischer Ebene nach wie vor nicht.

a. Restriktive EuGH-Rechtsprechung in den Rechtssachen *Dano* und *Alimanovic*

Seit Ende der 90-er Jahre hatte der EuGH die sozialen Teilhaberechte unter Berufung auf die primärrechtlich verankerte Unionsbürgerschaft sukzessive ausgebaut.³³ Die Entscheidungen waren dadurch gekennzeichnet, dass sie einerseits das Erfordernis einer „gewissen finanziellen Solidarität der Mitgliedstaaten“ herausstellten³⁴ und außerdem pauschale Regelungen ablehnten und auf die Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall verwiesen.

³³ EuGH v. 12.05.1998, Rs. C-85/96 (Martínez Sala), ECLI:EU:C:1998:217; EuGH v. 20.09.2001, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), ECLI:EU:C:2001:458; EuGH v. 23.03.2004, Rs. C-138/02 (Collins), ECLI:EU:C:2004:172; EuGH v. 07.09.2004, Rs. C-456/02 (Trojani), ECLI:EU:C:2004:488; EuGH v. 15.03.2005, Rs. C-209/03 (Bidar), ECLI:EU:C:2005:169; EuGH v. 21.07.2011, Rs. C-503/09 (Stewart), ECLI:EU:C:2011:500; EuGH v. 04.06.2009, Rs. C-22/08 und C-23/08 (Vatsouras/Koupatantze), ECLI:EU:C:2009:344.

³⁴ EuGH v. 20.09.2001, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), ECLI:EU:C:2001:458, Rn. 44; begrenzt werde diese „finanzielle Solidarität“ dadurch, dass die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaates nicht „über Gebühr“ belastet werden dürften.

Beendet wurde diese Rechtsprechungslinie durch das Urteil in der Rechtssache *Dano* aus dem Jahr 2014³⁵. In einem Vorabentscheidungsverfahren, nach Vorlage eines deutschen Sozialgerichts, befand der EuGH, dass der Leistungsausschluss nicht erwerbstätiger Unionsbürger*innen gem. § 7 I 2 Nr. 2 SGB II unionsrechtskonform sei - auch wenn Inländer*innen unter den gleichen Umständen Leistungen gewährt würden. Im Jahr darauf wurde diese Rechtsprechung auch in Bezug auf arbeitssuchende Unionsbürger*innen bestätigt bzw. erweitert.³⁶

Begründet wurde die Unionsrechtskonformität vor allem über die Koppelung des Gebots der Inländergleichbehandlung aus Art. 18 I AEUV an das Freizügigkeitsrecht gemäß Art. 21 AEUV. Das heißt: Nur wer über ein sich aus Art. 21 AEUV ergebendes Aufenthaltsrecht verfügt, kann sich im Rahmen dieses Aufenthaltsrechts dann auch auf das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit gem. Art. 18 I AEUV berufen.

Die spezifischen Anforderungen an das Bestehen eines solchen Freizügigkeitsrechts sind in der sogenannten Unionsbürgerrichtlinie (RL 2004/38/EG) konkretisiert: In Art. 24 der Richtlinie findet sich ebenfalls ein Gleichbehandlungsgebot für Unionsbürger*innen, auf das sich jedoch nur berufen kann, wer sich in dem Mitgliedstaat rechtmäßig aufhält; die Voraussetzungen dafür normieren die Art. 6 und 7 der Richtlinie. Nichterwerbstätige Unionsbürger*innen sind gem. Art. 7 I lit. b nur dann freizügigkeitsberechtigt, wenn sie über ausreichende Existenzmittel und umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen. Auch bei einem bestehenden Aufenthaltsrecht im Sinne der Richtlinie, greift das Gleichbehandlungsgebot gem. Art. 24 II RL

³⁵ EuGH v. 11.11.2014, Rs. C-333/13 (*Dano*), ECLI:EU:C:2014:2358.

³⁶ EuGH v. 15.09.2015, Rs. C-67/14 (*Alimanovic*), ECLI:EU:C:2015:597.

2004/38/EG nicht für Sozialhilfeansprüche, sofern die betreffenden Personen nicht Arbeitnehmer*innen oder Selbstständige sind.

Damit stand Art. 24 RL 2004/38/EG im Fokus der Argumentation des EuGH:

Zum einen wurde die Norm zur Begrenzung eines weiteren sekundärrechtlichen Diskriminierungsverbots herangezogen, nämlich das des sogenannten koordinierenden Sozialrechts aus Art. 4 der VO 883/2004/EG. Dessen Anwendungsbereich war eröffnet, über eine Klassifizierung der Leistungen nach dem SGB II als Sozialhilfe i.S.d. Art. 24 RL 2004/38/EG.³⁷

Zum anderen stellt Art. 24 II 2004/38/EG eine Einschränkung des primärrechtlichen Diskriminierungsverbots aus Art. 18 AEUV dar. Abgesehen von dem Hinweis, dass es sich bei der Norm um eine Konkretisierung des Art. 18 AEUV handle,³⁸ gab es keine vertiefte Auseinandersetzung mit den Anforderungen, die sich aus dem Primärrecht selbst ergeben. Insbesondere diese extensive Auslegung des Art. 24 II RL 2004/38/EG durch den EuGH seit der Rechtssache *Dano* ist stark kritisiert worden.³⁹

Nichtsdestotrotz ist die Unionsrechtskonformität des Leistungsausschlusses wirtschaftlich inaktiver Unionsbürger*innen seit den Entscheidungen *Dano*, *Alimanovic* und *García-Nieto* gefestigte Rechtsprechung des EuGH. Mit Blick auf die „Argumentationsreserve“⁴⁰ aus der vormaligen Rechtsprechung des EuGH zu Fragen der sozialen Dimension der Unionsbürgerschaft und einer insgesamt stärker am

³⁷ EuGH v. 11.11.2014, Rs. C-333/13 (*Dano*), ECLI:EU:C:2014:2358, Rn. 55.

³⁸ Ebd. Rn. 61.

³⁹ *Wallrabenstein*, JZ 2016, 109 (113 f.); *Schreiber*, NZS 2016, 847 (849, 852f., 855); *Kötter*, infoalso 2016, 3 (4 f.).

⁴⁰ *Mangold*, § 4: Sozial- und arbeitsrechtliche Relevanz der Unionsbürgerschaft, Rn. 5, 42, in: Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, EnzEuR Band 7.

Primärrecht ausgerichteten Argumentation, hätte der EuGH jedoch auch anders entscheiden können.⁴¹

Die Urteile wurden vielfach als eine Abkehr von der vormaligen – vom EuGH selbst maßgeblich vorangetriebenen – Entwicklung in Richtung hin zu einer europäischen Sozialbürgerschaft gelesen.⁴² Stattdessen hat der EuGH deutlich gemacht, dass die Unionsbürgerschaft in ihrer derzeitigen Form nach wie vor im Kern nicht mehr als eine reine „Marktbürgerschaft“ darstellt, auf die sich primär erwerbstätige bzw. vermögende Personen berufen können.⁴³

Die bisher zumindest im Ansatz vorhandene solidarische und inklusive Dimension der Unionsbürgerschaft⁴⁴ wurde durch die neue Rechtsprechung beendet; stattdessen wurde eine Art „Zweiklassen-Bürgerschaft“ für Lohnarbeitende auf der einen Seite und nicht Lohnarbeitende auf der anderen Seite etabliert.⁴⁵

b. Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf die deutsche Rechtslage

Nachdem die Unionsrechtskonformität des Ausschlusstatbestandes des § 7 I 2 Nr. 2 SGB II vom EuGH bestätigt worden war, stellte sich die Frage, wie sich diese Entscheidungen auf die Rechtsanwendung durch

⁴¹ *Schreiber*, NZS 2016, 847 (855).

⁴² *Farahat*, Auf Kollisionskurs: Die Unionsbürgerfreizügigkeit und der Kampf gegen den vermeintlichen „Sozialtourismus“ in der Rs. Dano, <https://verfassungsblog.de/auf-kollisionskurs-die-unionsbuergerefreizuegigkeit-und-der-kampf-gegen-den-vermeintlichen-sozialtourismus-der-rs-dano/>, zuletzt aufgerufen am 23.07.2020.

⁴³ *Farahat*, DÖV 2016, 45; *Kingreen*, NVwZ 2015, 1503 (1505 f.).

⁴⁴ *Farahat*, Der Umbau der europäischen Sozialbürgerschaft: Anmerkungen zum Urteil des EuGH in der Rechtssache Alimanovic, <https://verfassungsblog.de/der-umbau-der-europaeischen-sozialbuergerschaft-anmerkungen-zum-urteil-des-eugh-in-der-rechtssache-alimanovic/>, zuletzt aufgerufen am 23.07.2020.

⁴⁵ *Mangold*, § 4: Sozial- und arbeitsrechtliche Relevanz der Unionsbürgerschaft, Rn. 104 in: Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, EnzEuR Band 7; *Wallrabenstein*, JZ 2016, 109 (120).

die Sozialgerichte auswirken würden bzw. auch auf die Gesetzeslage an sich.

Kurz nach der EuGH-Entscheidung in der Rechtssache Alimanovic im September 2015, sprach das Bundessozialgericht am 3. Dezember 2015 in drei Urteilenden Kläger*innen Sozialhilfe, also Leistungen nach dem SGB XII, zu.⁴⁶ Zwar bestätigte das BSG zunächst – im Sinne der vorangegangenen EuGH-Urteile – dass sowohl arbeitssuchenden, als auch sonstigen nicht erwerbstätigen Unionsbürger*innen in der Regel keine Leistungen nach dem SGB II zustünden und dass diese Ausschlüsse nichterwerbstätiger EU-Bürger*innen aufgrund eines „Erst-Recht“ Schlusses grundsätzlich auch für die Sozialhilfe gelten.⁴⁷ Im Ergebnis bejahte es einen Anspruch auf Sozialhilfe dennoch und zwar als Ermessenleistung gem. § 23 I 3 SGB XII. Außerdem bestimmte das BSG, dass im Falle eines gefestigten Aufenthalts der betreffenden Personen, der regelmäßig nach sechs Monaten angenommen wird, das Ermessen sogar auf Null reduziert sei.⁴⁸ In diesen Fällen bestehe also laut dem BSG faktisch ein Anspruch auf Sozialhilfe auch für nicht freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen.

In seiner Argumentation verwies das BSG⁴⁹ unter anderem auf die Rechtsprechung des BVerfG zum menschenwürdigen Existenzminimum von 2010⁵⁰, sowie auf die Grundsatzentscheidung zum

⁴⁶ BSG, Urteile v. 3.12.2015 – B 4 AS 44/15 R (NZZ 2015, 512); B 4 AS 43/15 R, (NZZ 2016, 472); B 4 AS 59/13. Das Verfahren B 4 AS 43/15 R betraf die Familie *Alimanovic*, das für das Vorabentscheidungsverfahren des EuGH ausgesetzt worden war.

⁴⁷ BSG, Urteil v. 03.12.2015 – B 4 AS 44/15 R, Rn. 48, 50.

⁴⁸ BSG, Urteil v. 03.12.2015 – B 4 AS 44/15 R, Rn. 53; Für Angehörige der EFA-Staaten gilt außerdem: Die Ausschlussregelung des § 23 I 1 SGB XII ist aufgrund des Gleichbehandlungsgebots des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) nicht anwendbar. Die Bundesregierung hatte im Jahr 2011 zwar einen – hochumstrittenen – Vorbehalt für das Abkommen in Bezug auf das SGB II erklärt, der jedoch nicht für die Sozialhilfe nach dem SGB XII gilt. Diese Ausnahme für EFA-Staatenangehörige gilt daher auch seit der Gesetzesverschärfung weiterhin.

⁴⁹ BSG, Urteil v. 03.12.2015 – B 4 AS 44/15 R, Rn. 57.

⁵⁰ BVerfG, Urteil v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 (BVerfGE 125, 175).

Asylbewerberleistungsgesetz von 2012⁵¹ und hob hervor, dass dieses Grundrecht als Menschenrecht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zustünde.

Durch diese Urteile hatte das BSG also zum einen eine rechtliche Möglichkeit aufgezeigt, einen Sozialhilfeanspruch auch für nicht erwerbstätige Unionsbürger*innen herzuleiten und zum anderen dargelegt, warum nach seiner Rechtsauffassung vollständige Leistungsausschlüsse – die zwar europarechtskonform sein mögen – nicht mit der grundrechtlichen Garantie auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar sind.

Diese Auffassung entsprach jedoch nicht dem politischen Willen des Gesetzgebers, der eine restriktive Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung in Form einer abschließenden Ausschlussregelung für nicht erwerbstätige und arbeitssuchende EU-Bürger*innen anstrebte. Eine solche Regelung wurde mit dem bereits erwähnten „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung“ im Dezember 2016, ein Jahr nachdem die gegenteiligen BSG-Urteile ergangen waren, dann auch tatsächlich eingeführt.

Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die BSG-Rechtsprechung vom Dezember 2015 den konkreten Auslöser für die Verschärfung darstellte. Ausdrücklich heißt es dort, dass die Entscheidungen des BSG zu Mehrbelastungen bei den für die Leistungen zuständigen Kommunen geführt hätten.⁵²

Der Gesetzgeber stellte durch die Gesetzesreform klar, dass Unionsbürger*innen in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts nicht nur von Leistungen nach dem SGB II, sondern auch von der Sozialhilfe nach dem SGB XII ausgeschlossen sein sollen – also das ein grundsätzlicher

⁵¹ BVerfG, Urteil v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10 (BVerfGE 132, 134).

⁵² BT-Drucksache 18/10211 v. 07.11.2016, S.11.

Leistungsausschluss nichterwerbstätiger Unionsbürger*innen für diesen Zeitraum ausdrücklich bestehen soll.

3. Verfassungskonformität geltender Ausschlussstatbestände

Insbesondere seit der Novellierung im Jahr 2016, stellt sich die Frage nach der Verfassungskonformität derartiger Ausschlussstatbestände. Insbesondere ist es fraglich, ob bzw. inwiefern pauschale Leistungsausschlüsse nichterwerbstätiger oder arbeitssuchender Unionsbürger*innen mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 I GG i.V.m. Art. 20 I GG vereinbar sein können. Dies ist auch bereits während des Gesetzgebungsprozesses von verschiedener Seite bezweifelt worden.⁵³

In der Sache hat sich das BVerfG bisher nicht zur Verfassungskonformität des § 7 I 2 Nr. 2 SGB II und § 23 III 1 SGB XII geäußert. In einem aktuellen Beschluss vom 26.02.2020⁵⁴ lehnte es einen Vorlagebeschluss des SG Darmstadt zur Frage der Vereinbarkeit des § 23 III 1 Nr. 2 SGB XII mit Art. 1 I GG i.V.m. Art. 20 I GG als unzulässig ab. Konkret ging es um den vollständigen Ausschluss von existenzsichernden Leistungen von Unionsbürger*innen „bei denen das Nichtbestehen der Freizügigkeit zwar festgestellt ist, diese Feststellung aber noch nicht in Bestandskraft erwachsen ist.“ Das vorliegende Sozialgericht habe die Anforderungen aus Art. 80 II 1 BVerfGG (an die Begründung eines konkreten Normenkontrollantrags) weder bezüglich der Darlegung der Entscheidungserheblichkeit noch der Verfassungswidrigkeit erfüllt. Ein Grundsatzurteil des BVerfG zu der Verfassungskonformität der Ausschlussstatbestände gibt es bisher also nicht.

⁵³ Ausschussdrucksache 18(11)851 vom 25.11.2016; Zweifel an Verfassungskonformität u.a. in den Stellungnahmen des DGB, des Sachverständigen Uwe Berlit, der Neuen Deutschen Richtervereinigung, <https://www.bundestag.de/resource/blob/481946/f311ff0c9091baa5280d60a2650b21d5/materialzusammenstellung-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 28.07.2020.

⁵⁴ BVerfG v. 26.02.2020 – 1 BvL 1/20.

a. Art. 1 I i.V.m. Art. 20 I GG

Die Frage nach der Vereinbarkeit der Leistungsausschlüsse mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum kam bereits unmittelbar nach den entsprechenden EuGH-Entscheidungen auf.⁵⁵ Dabei wurde vor allem auf die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts aus seiner Entscheidung über die Höhe der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aus dem Jahr 2012 verwiesen.

Grundsätzliches zum Umfang dieses Grundrechts hatte das BVerfG 2010 in seinem Urteil über die Höhe der Regelsätze nach dem SGB II bestimmt. Zum einen legte es fest, dass dieses „dem Grunde nach unverfügbar“ sei und eingelöst werden müsse, es bedürfe aber „der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten“ habe. Dabei stehe ihm außerdem ein Gestaltungsspielraum zu.⁵⁶

Weiterhin legte das Gericht fest, dass es sich um ein Gewährleistungsrecht handelt, das einen unmittelbaren verfassungsrechtlichen Leistungsanspruch der Grundrechtsträger*innen begründe.⁵⁷ Der Umfang dieses Leistungsanspruch umfasse als einheitliche grundrechtliche Garantie sowohl das physische, als auch das sozio-kulturelle Existenzminimum, also ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.⁵⁸

⁵⁵ Zum Beispiel *Farahat*, Auf Kollisionskurs: Die Unionsbürgerfreizügigkeit und der Kampf gegen den vermeintlichen „Sozialtourismus“, <https://verfassungsblog.de/auf-kollisionskurs-die-unionsbuergerfreizuegigkeit-und-der-kampf-gegen-den-vermeintlichen-sozialtourismus-der-rs-dano/>; *Wilksch*, Das BSG und die Existenzsicherung wirtschaftlich inaktiver Unionsbürger*innen, Teil 2: Ermessenleistungen als Folge verfassungskonformer Auslegung?, <https://www.juwiss.de/90-2015/>, zuletzt aufgerufen am 28.07.2020.

⁵⁶ BVerfG, Urteil v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 2. LS.

⁵⁷ Ebd. Rn. 134.

⁵⁸ Ebd. 1. LS, Rn. 135.

In der Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz konkretisierte das Bundesverfassungsgericht dann den Kreis der grundrechtsberechtigten Personen und bestimmte, dass das Grundrecht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zustehe.⁵⁹

Außerdem machte das BVerfG explizit deutlich, dass „migrationspolitische Erwägungen [...] von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das [...] Existenzminimum rechtfertigen“ können.⁶⁰

Ebensolche migrationspolitischen Erwägungen stehen hinter den Leistungsausschlüssen: Gerade durch die Streichung der Sozialleistungsansprüche sollen Menschen aus ärmeren EU-Staaten dazu gebracht werden, entweder in ihr Herkunftsland zurückzukehren oder gar nicht erst nach Deutschland einzureisen. Die vermeintliche Verhinderung einer „Einwanderung in die deutschen Sozialsysteme“ hat in der politischen Debatte um die Leistungsausschlüsse eine prominente Rolle gespielt (worauf unter dem Punkt C. II. noch genauer eingegangen wird) und war einer der ausschlaggebenden Gründe für die Gesetzesänderung; dies ist von den Befürworter*innen der Verschärfung auch ausdrücklich so benannt worden.⁶¹

Insofern ist die zugrunde liegende (migrations-)politische Motivation für die Ausschlüsse grundsätzlich vergleichbar mit der für die Gestaltung des AsylbLG.⁶² Es handelt sich letztlich um generalpräventive migrationspolitische Erwägungen, die jedoch eine Versagung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gerade

⁵⁹ BVerfG, Urteil v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2. LS, Rn. 63.

⁶⁰ Ebd. Rn. 95.

⁶¹ Exemplarisch dazu: Stellungnahme der CDU/CSU-Fraktion in der Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales („Man mache dieses Gesetz, um das Sozialsystem zu schützen.“), <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/105/1810518.pdf>, S. 9; Flugblatt der CDU vom 13.10.2016 <https://www.cdu.de/artikel/keine-zuwanderung-die-sozialhilfe>.

⁶² So auch *Wallrabenstein*, JZ 2016, 109 (119).

nicht rechtfertigen können. Auch der Verweis auf die Möglichkeit, in dem EU-Herkunftsland Sozialleistungen zu beantragen, kann keine hinreichende Gewährleistung dieses Grundrechts darstellen.

Außerdem knüpfen die geltenden Ausschlussstatbestände in § 7 II I Nr. 2 SGB II und § 23 III SGB XII unmittelbar an das Bestehen eines Aufenthaltsrecht an. Auch das hatte das BVerfG bereits ausdrücklich ausgeschlossen und bestimmt das bei der konkreten Ausgestaltung der Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenziert werden dürfe. Eine Differenzierung sei nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies auch in einem transparenten Verfahren belegt werden könne.⁶³

Für einen solchen geringeren Sonderbedarf gibt es jedoch keinerlei Anhaltspunkte. Die Schaffung der sogenannten „Überbrückungsleistungen“ über den willkürlich gewählten Zeitraum von einem Monat innerhalb von zwei Jahren nach § 23 III 3 SGB XII kann den verfassungsrechtlichen Maßstäben einer ordnungsgemäßen Bedarfsermittlung ebenfalls nicht genügen.⁶⁴

Die Schaffung dieses Leistungstatbestandes, sowie die Übernahme der Rückreisekosten in den Herkunftsstaat nach § 23 III a SGB XII stellen im Gegenteil ein weiteres Indiz dafür dar, dass durch die derzeitige Sozialrechtslage eine migrationspolitische Steuerung erreicht werden soll. Denn dadurch wird deutlich, dass lediglich eine möglichst schnelle und reibungslose Rückreise finanziert, nicht jedoch das Existenzminimum für die Dauer des tatsächlichen Aufenthalts in

⁶³ BVerfG, Urteil v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2. LS, Rn. 73.

⁶⁴ Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung v. 24.11.2016, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-regelung-von-an-spruechen-auslaendischer-personen-in-der-grundsicherung-fuer-arbeitssuchende-nach-dem-zweiten-buch-sozialgesetzbuch-und-in-der-sozialhilfe-nach-dem-zwoelften-buch-sozialgesetzbuch-bt-drs-1810211-499.html>, zuletzt aufgerufen am 28.07.2020.

Deutschland gewährleistet werden soll. Vielmehr sind Unionsbürger*innen vollständig vom Leistungsbezug ausgeschlossen, deren Freizügigkeitsverlust nicht einmal festgestellt ist und für die dementsprechend auch keine vollziehbare Ausreisepflicht besteht (bzw. auch für Personen, die sogar nach wie vor aufgrund ihrer Arbeitssuche freizügigkeitsberechtigt sind).

Damit geht die Leistungsbeschränkung für Unionsbürger*innen an dieser Stelle noch über die – selbst schon verfassungsrechtlich problematischen – Leistungskürzungen des AsylbLG für ausreisepflichtige Personen gem. § 1a AsylbLG hinaus.⁶⁵ Danach werden Personen, deren Abschiebung aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann (§ 1a III AsylbLG) oder Menschen, die mit dem Ziel Sozialleistungen zu beziehen eingereist seien (§ 1a II AsylbLG), zumindest eingeschränkte Leistungen zur Deckung physischer Minimalbedarfe gewährt.

Es bestehen somit erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der bestehenden Leistungsausschlüssen mit dem Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums.

b. Art. 3 I und III GG

Ob die derzeitige Rechtslage nicht außerdem eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit i.S.d. Art. 3 I GG oder eine mittelbare rassistische Diskriminierung gem. Art. 3 III GG enthält, ist bisher kaum diskutiert worden und bedürfte einer genaueren Untersuchung.

Die geltenden Leistungsausschlüsse beinhalten verschiedene Ungleichbehandlungen, je nachdem welche Vergleichsgruppe herangezogen wird: Differenziert wird aufgrund der Staatsangehörigkeit, zum

⁶⁵ *Wilksch*, Das BSG und die Existenzsicherung wirtschaftlich inaktiver Unionsbürger*innen, Teil 2: Ermessenleistungen als Folge verfassungskonformer Auslegung?, <https://www.juwiss.de/90-2015/>, zuletzt aufgerufen am 28.07.2020.

einen zwischen deutschen Antragsteller*innen und (sonstigen) Unionsbürger*innen, zum anderen zwischen Unionsbürger*innen und ausländischen Antragsteller*innen aus nicht EU-Staaten. Zudem liegt eine Ungleichbehandlung beim Leistungsbezug vor, die an den Aufenthaltsstatus von Personen anknüpft, indem freizügigkeitsberechtigten im Gegensatz zu nicht-freizügigkeitsberechtigten EU-Bürger*innen einen Anspruch auf Sozialleistungen haben. Dass in diesen Differenzierungen ein nicht gerechtfertigter Verstoß gegen das allgemeine Gleichheitsgebot aus Art. 3 I GG liegen könnte, ist jedenfalls denkbar. Grundsätzlich gilt, dass derartige Ungleichbehandlungen strengen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen, insbesondere wenn es um die Abstufung von Sozialleistungen geht.⁶⁶ Ob in Bezug auf die Leistungsausschlüsse derart schwerwiegende sachliche Gründe vorliegen, die die Ungleichbehandlungen rechtfertigen könnten, ist zweifelhaft.

Zu prüfen wäre außerdem, ob die antiziganistisch geprägten migrationspolitischen Erwägungen, die hinter der Schaffung der Ausschlussstatbestände stehen, eine mittelbare rassistische Diskriminierung gem. Art. 3 III GG darstellen.⁶⁷

Auch wenn die politische und mediale Debatte um die Gesetzesverschärfung von antiziganistischen Zuschreibungen geprägt war (ausführlich unter C.II.) schlägt sich dies zumindest nicht explizit in der Rechtslage nieder, weshalb eine unmittelbare Diskriminierung ausscheidet: Die Leistungsausschlüsse gelten für alle Unionsbürger*innen gleichermaßen und beinhalten nicht per se eine Differenzierung zwischen von Antiziganismus betroffenen und sonstigen Unionsbürger*innen. Die Ausschlüsse enthalten außerdem keine Ungleichbehandlung verschiedener Staatsangehörigkeiten innerhalb der EU - z.B. in Form verschärfter Ausschlüsse für Rumän*innen und Bulgar*innen, was auf eine mittelbare rassistische Diskriminierung hindeuten würde.

⁶⁶ MKS/Baer/Markard, Art. 3 Abs. 3 GG, Rn. 482.

⁶⁷ Ebd. Rn. 475.

Eine mittelbare rassistische Diskriminierung könnte jedoch vorliegen, wenn die vermeintlich neutral gefassten Leistungsausschlüsse eigentlich lediglich den Ausschluss bestimmter rassifizierter Personengruppen bezwecken und diese überproportional von den Ausschlüssen betroffen sind. Allerdings sind von den negativen Auswirkungen der Sozialleistungsausschlüsse typischerweise nicht nur bzw. nicht überwiegend Menschen mit tatsächlichem oder zugeschriebenem Romn*ja-Hintergrund betroffen, sondern eben auch viele andere Unionsbürger*innen. Zwar waren und sind antiziganistische Zuschreibungen im Diskurs um soziale Teilhaberechte von EU-Bürger*innen sehr präsent und haben den Gesetzgebungsprozess mitbeeinflusst; eine den Leistungsausschlüssen per se inhärente mittelbare rassistische Diskriminierung i.S.d. Art. 3 III 1 GG wäre jedoch nur schwer nachzuweisen. Im Ergebnis liegt in der geltenden Sozialrechtslage für sich genommen daher wohl keine Verletzung des Art. 3 III 1 GG.

Anders verhält es sich im Bereich der Rechtsanwendung, wie in Kapitel D. genauer dargelegt werden wird.

c. Ausblick

Im Fokus der Debatte um die Verfassungskonformität der Leistungsausschlüsse steht damit das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Die derzeitige Rechtslage ist mit Art. 1 I i.V.m. Art. 20 I GG nur schwerlich vereinbar.

Ob sich das Bundesverfassungsgericht in absehbarer Zeit zu der Verfassungskonformität der Sozialleistungsausschlüsse von Unionsbürger*innen äußern wird, ist offen. Festzuhalten ist bis dahin, dass die unionsrechtliche Absicherung dem Gesetzgeber offenbar ausreichte, um die dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe bei der Novellierung der Ausschlussstatbestände in wesentlichen Punkten außer Acht zu lassen. Von daher lohnt es sich, das politische Klima und die diskursiven Formationen näher zu beleuchten, in dem zunächst die EuGH-Entscheidungen ergingen und im Anschluss daran auch die entsprechenden Gesetzesänderungen in Deutschland beschlossen wurden.

II. Antiziganistische Narrative in der Debatte um Sozialleistungsansprüche von EU-Bürger*innen

Die Debatte um Sozialleistungsansprüche für EU-Ausländer*innen in Deutschland war und ist stark von verschiedenen antiziganistischen Stereotypen geprägt. „Armutszuwanderung“, „Sozialtourismus“ oder „Sozialleistungsmissbrauch“ sind nur einige der Schlagworte, die in der medialen Berichterstattung oder in Äußerungen von Politiker*innen immer wieder fallen und zwar meist bezogen auf EU-Bürger*innen aus Bulgarien oder Rumänien.

Seit dem 01.01.2014 gilt die uneingeschränkte Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit auch für Menschen aus diesen beiden Staaten, nachdem die beiden Länder 2007 der EU beigetreten waren. Vor diesem Hintergrund gab es um diesen Zeitraum herum eine besonders intensive mediale und politische Debatte über eine drohende „Armutszuwanderung“ aus Rumänien und Bulgarien.⁶⁸ Die antiziganistisch geprägten öffentlichen Diskurse, die (unter C.I.2. dargestellte) EuGH-Rechtsprechung zur Zulässigkeit pauschaler Sozialleistungsausschlüsse, sowie die damit verbundenen Gesetzesänderungen stehen dabei in einem engen Zusammenhang und bedingen einander.⁶⁹

I. Reproduktion Antiziganistischer Bilder durch die EuGH-Urteile

Die Drohkulisse einer bevorstehenden massiven „Armutsmigration“ wurde nicht nur in der medialen Berichterstattung, sondern auch in den entsprechenden EuGH-Verfahren selbst heraufbeschworen und explizit benannt. In dem Schlussantrag des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache *Alimanovic* hieß es beispielsweise:

⁶⁸ Eindrücklich und mit zahlreichen Beispielen *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S.69; *End*, Stereotype Darstellungen von Sinti und Roma in deutschen Medien – Das ZDF-Morgenmagazin im antiziganistischen Diskurs, in: von Mengersen (Koord.), Sinti und Roma – Eine deutsche Minderheit zwischen Diskriminierung und Emanzipation, S. 201 (im Folgenden: Stereotype Darstellung von Sinti und Roma in deutschen Medien)

⁶⁹ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, S. 6.

„Nähme man nämlich das Gegenteil an und räumte Unionsbürgern, die nicht verpflichtet sind, über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts zu verfügen, das Recht auf Sozialhilfeleistungen ein, bestünde die Gefahr, dass dadurch eine Massenzuwanderung ausgelöst wird, die eine unangemessene Inanspruchnahme der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit nach sich ziehen könnte.“⁷⁰

Dieses Zitat verdeutlicht exemplarisch, dass auch die Entscheidungen eines Judikativorgans wie des EuGH nicht im luftleeren Raum geschehen und dabei nicht nur in der Sache, sondern auch auf der sprachlichen Ebene immer in den jeweiligen politischen Kontext einzubetten sind: Die „Verhinderung einer Massenzuwanderung“ gehört zu einem der gängigen Narrative in der Auseinandersetzung um Sozialleistungsansprüche für Unionsbürger*innen.

Astrid Wallrabenstein weist außerdem darauf hin, dass insbesondere die Fallkonstellation des Ausgangsverfahrens⁷¹ in der Rechtssache *Dano*, bei der es um die Sozialleistungsansprüche von Elisabeta Dano, einer rumänischen Romni, ging, gängige antiziganistische Zuschreibungen der Mehrheitsgesellschaft bediente - insbesondere aufgrund der Tatsache, dass sie nichterwerbstätig war und auch keine Arbeit suchte, über einen nur geringen Bildungsgrad verfügte und außerdem wegen Vermögens- und Eigentumsdelikten vorbestraft war.⁷² Von daher bestätigte die Vorlage gerade dieses Sachverhalts an den EuGH auch bereits vorhandene stereotype Vorstellungen, was den antiziganistisch geprägten Diskurs wiederum befeuert haben dürfte.

⁷⁰ Schlussantrag v. 26.03.2015, Rs. C-67/14 (Alimanovic), ECLI:EU:C:2015:210, Rn.91.

⁷¹ SG Leipzig v. 03.06.2013 – S 17 AS 2198/12.

⁷² *Wallrabenstein*, JZ 2016, 109 (120).

2. Homogenisierende Darstellung von Romn*ja und Täter-Opfer-Umkehr

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Art und Weise, wie die mediale und politische Debatte geführt wird, zu einer engen assoziativen Verknüpfung des Themas „Sozialleistungen“ mit „Bulgarien und Rumänien“ geführt hat: Migration von Menschen aus Rumänien und Bulgarien wird automatisch mit „Armutsmigration“ gleichgesetzt, unabhängig davon wie viele der Zuwander*innen tatsächlich als „qualifiziert“ oder „hochqualifiziert“ gelten. Darüber hinaus wird suggeriert, dass es sich bei den Migrant*innen vor allem um Rom*nja handle, die nochmal in einem besonderen Maße für die „Armutszuwanderung“ verantwortlich gemacht werden.⁷³ Ein symptomatisches Beispiel dafür ist der Titel eines Beitrags des ZDF auf heute.de: „Es kommen nicht nur Roma – es kommen auch Akademiker“, und damit die antiziganistische Vorstellung bedient, dass Romn*ja grundsätzlich bildungsunfähig seien.⁷⁴

Zudem wird durch diese Art der Berichterstattung auf der einen Seite die pauschalisierende Wahrnehmung, dass alle oder die meisten Rumän*innen und Bulgar*innen auch Rom*nja seien, verstärkt. Auch verschärft es Othering-Prozesse, indem unterstellt wird, dass Rom*nja stets fremd und zugewandert seien, was unter anderem unterschlägt, dass es auch deutsche Rom*nja gibt.

Weiterhin impliziert diese Wahrnehmung, dass eine Lösungsstrategie zur Verhinderung einer vermeintlichen „Unterwanderung der deutschen Sozialsysteme“ eine bessere Integration von Rom*nja sei. Das verstärkt das antiziganistische Narrativ, wonach diese eine (homogene)

⁷³ *End*, Stereotype Darstellung von Sinti und Roma in deutschen Medien . S. 209 ff.

⁷⁴ Der Beitrag ist mittlerweile auf heute.de nicht mehr abrufbar, zitiert wurde die Quelle von *End*, ebd. S.217.

Gruppe darstellten, die grundsätzlich nicht in die deutsche Gesellschaft integriert und auch nur sehr schwer integrierbar sei.

Gleichzeitig enthält diese Argumentation eine Verdrehung der historischen Realität im Sinne einer Täter-Opfer-Umkehr: Nicht die jahrhundertelange Diskriminierung und Verfolgung unter der Rom*nja zu leiden hatten, werden als eine zentrale Ursache für die oft prekären Lebensumstände vieler Menschen benannt. Im Gegenteil wird ihnen eine schwere „Integrierbarkeit“ zugeschrieben und sie somit selbst für ihre Situation verantwortlich gemacht.⁷⁵

3. Der Topos „Sozialleistungsmissbrauch“

Ein weiteres Charakteristikum der antiziganistischen Debatte um den Sozialleistungsbezug von EU-Bürger*innen, ist die Gleichsetzung von „Armutszuwanderung“ mit „Sozialleistungsmissbrauch“. Beide Begriffe werden oft in einem Atemzug genannt. Damit wird impliziert, dass ein „Leistungsmissbrauch“ bereits darin bestünde, dass Menschen, die aus ökonomischen Gründen nach Deutschland emigrieren – vollkommen legal – Sozialleistungen beantragen.⁷⁶

„Leistungsmissbrauch“ oder „Sozialleistungsbetrug“ in einem (straf-)rechtlichen Sinne meint jedoch etwas anderes, nämlich das „Erschleichen von öffentlichen Leistungen“ durch bewusste Falschangaben z.B. über die Vermögensverhältnisse oder das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses, was als Betrug gem. § 263 StGB geahndet wird.

Der Pauschalverdacht, der insbesondere zugewanderten Rom*nja, aber auch Menschen aus Rumänien und Bulgarien im Allgemeinen entgegengebracht wird, äußert sich dann auch in der konkreten Praxis der Jobcenter (Genauerer unter dem Gliederungspunkt D.).

⁷⁵ *End*, ebd. S. 222.

⁷⁶ *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S.69.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die zahlreichen antiziganistischen Stereotype und Bilder, die in der Debatte um die Sozialleistungsansprüche omnipräsent sind, ein Indiz dafür darstellen, dass sich diese Narrative auch auf die Rechtsanwender*innen, z.B. in den Leistungsbehörden, auswirken und somit antiziganistische Diskriminierung in der Rechtsanwendung wahrscheinlicher machen.

D. Antiziganistische Diskriminierung im Rahmen der Rechtsanwendung

I. Antiziganistische Diskriminierung bei der Leistungsvergabe

Diese antiziganistischen Narrative spiegeln sich auch im tatsächlichen Vorgehen vieler Mitarbeiter*innen des Jobcenters wider. Bei unseren Recherchen haben wir die konkreten Fälle, die wir analysiert haben, in allgemeine Fallgruppen eingeteilt, um einen besseren Überblick über die verschiedenen diskriminierenden Handlungsformen zu erhalten.

I. Behinderung der Antragstellung

Von Antiziganismus betroffene Personen werden teilweise durch Mitarbeiter*innen des Jobcenters gezielt an der Antragstellung gehindert. Dabei gibt es unterschiedliche Formen, die jedoch alle darauf hinauslaufen, die Antragstellung zu erschweren. Amaro Foro hat Fälle dokumentiert, in denen Mitarbeiter*innen des Jobcenters bereits die Aushängung von Antragsformularen verweigerten.⁷⁷ Es wurden zudem Fälle dokumentiert, in denen Antragsteller*innen zwischen verschiedenen Einrichtungen hin und her geschickt wurden. Dabei verwiesen die jeweiligen Einrichtungen auf die Zuständigkeit einer anderen Einrichtung und verweigerten die Annahme der Anträge. Zudem wurden Fälle dokumentiert, in denen Mitarbeiter*innen der zuständigen Behörde die Annahme von Anträgen aus zweifelhaften Gründen verweigerten. In der Beratung trafen wir eine Person, die wiederholt von Jobcentern abgewiesen und auf eine Einrichtung in einem anderen Bezirk verwiesen wurde. Eine weitere Person, die in die Beratung kam, berichtete, dass ihr Antrag mit der Begründung nicht angenommen wurde, dass er unleserlich ausgefüllt sei. Eine der Berater*innen von

⁷⁷ *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S. 33.

Amaro Foro hatte beim Ausfüllen des Formulars geholfen und der Antrag war sehr gut leserlich in Druckbuchstaben ausgefüllt.⁷⁸

2. Anforderung irrelevanter Unterlagen

In ihrem Paper zu antiziganistischer Diskriminierung beim Bezug von Kindergeld haben Fabio Almutada und Helena Barth festgestellt, dass von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen im Rahmen der Antragsstellung häufig Unterlagen gefordert werden, die eigentlich für die Antragstellung nicht erforderlich sind.⁷⁹ Auch im Kontakt mit Jobcentern werden Antragsteller*innen oft aufgefordert, Unterlagen einzureichen, die für die Bearbeitung des Antrags nicht erforderlich sind.⁸⁰ Hinzu kommt, dass die Leistungsbehörden auch Unterlagen von Antragsteller*innen fordern, die eigentlich auf dem Amtsweg beschafft werden sollten.⁸¹ Besonders auffällig ist hier auch, dass regelmäßig dazu aufgefordert wird, eine Arbeitserlaubnis vorzulegen. Als Unionsbürger*innen benötigen Rumän*innen und Bulgar*innen eine solche in der Regel jedoch nicht. Auch die Forderung nach Nachweisen von Begleitpersonen und Übersetzer*innen ist hier einzuordnen, da diese nicht dazu verpflichtet sind, Nachweise über ihre Ausbildung vorzulegen.

3. Verweigerung von Auskünften und Falschinformationen

In einer Studie von 2017 stellten Johannes Hemker und Anselm Rink fest, dass Personen mit rumänisch oder türkisch klingenden Namen qualitativ schlechtere Auskünfte von Mitarbeiter*innen des Jobcenters erhalten.⁸² Amaro Foro hat darüber hinaus auch Fälle dokumentiert,

⁷⁸ Sozialberatungsstelle von Amaro Foro, Berlin 2020.

⁷⁹ *Almutada/Barth*, Gleiche Rechte für Kinder mit EU-Staatsangehörigkeit aus Bulgarien und Rumänien, HLCMR Working Paper #19, 2019, S. 6.

⁸⁰ *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S. 33.

⁸¹ ebd., S. 44.

⁸² *Hemker/Rink*, Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 61, No. 4, Oktober 2017, S. 786-803 (799).

in denen Mitarbeiter*innen des Jobcenters klare Falschinformationen weitergaben oder Auskünfte vollständig verweigerten.⁸³

4. Diskriminierende Zuschreibungen, Unterstellungen und Verdächtigungen

Eine weitere Fallgruppe, die sehr häufig beobachtet wurde, ist die Fallgruppe „diskriminierende Zuschreibungen, Unterstellungen und Verdächtigungen“. Hier spiegeln sich die oben beschriebenen antiziganistischen Narrative besonders deutlich wider. Beispiele für diese Fallgruppe sind unter anderem die Anzweifelung von Dokumenten, insbesondere von Arbeitsverträgen⁸⁴, aber auch von behördlichen Unterlagen wie Meldebescheinigungen. Darüber hinaus haben wir Fälle, in denen Personen direkt Betrug oder kriminelles Verhalten unterstellt wurde, in diese Fallgruppe eingeordnet.⁸⁵

5. Drohungen

In diese Kategorien fallen Verhaltensweisen, die über Unterstellungen hinausgehen und die Antragsteller*inne und Leistungsbeziehenden einschüchtern sollen. So wurden beispielsweise Fälle dokumentiert, in denen den Betroffenen nicht nur unterstellt wird, einen gefälschten Arbeitsvertrag vorgelegt zu haben, sondern gleich mit der Einschaltung der Polizei gedroht wird. Es wurden darüber hinaus auch Fälle dokumentiert, in denen Sachbearbeiter*innen damit drohten, die Ausländerbehörde oder das Jugendamt einzuschalten, damit die Betroffenen abgeschoben oder Bußgelder verhängt werden können.

6. Beleidigungen und herabsetzende Äußerungen

Auch diese Kategorie erfasst Fälle, die über die Grenzen der Fallgruppe „Diskriminierende Zuschreibungen, Unterstellungen und Verdächtigungen“ hinausgehen. Dazu gehören beispielsweise die Verwendung

⁸³ *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S. 33.

⁸⁴ ebd. S. 32 f.

⁸⁵ *Amaro Foro e.V.*, interner Bericht Beratungsstelle.

des Z-Worts durch Sachbearbeiter*innen und eugenische und sozialchauvinistische Äußerungen, insbesondere gegenüber Frauen.⁸⁶

7. Anzweifeln der Freizügigkeitsberechtigung

Wie bereits in Kapitel C.II. erwähnt, sind Rumän*innen und Bulgar*innen seit 2014 in der gesamten EU freizügigkeitsberechtigt. In Deutschland ist die Freizügigkeit von EU-Bürger*innen im Freizügigkeitsgesetz/EU geregelt. Nach § 2 FreizügG/EU sind Unionsbürger*innen freizügigkeitsberechtigt, soweit sie Arbeitnehmer*innen oder selbstständig tätig sind, als Empfänger*innen von Dienstleistungen oder, wenn sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Darüber hinaus sind auch Personen, die sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten in den ersten 6 Monaten, und unter bestimmten Voraussetzungen auch darüber hinaus, freizügigkeitsberechtigt (§ 2 II Nr. 1a FreizügG/EU). Hält sich eine Person seit mehr als fünf Jahren dauerhaft in Deutschland auf, erhält sie nach § 4a FreizügG/EU ein Daueraufenthaltsrecht, welches von den Voraussetzungen des § 2 II FreizügG unabhängig ist. Der Verlust der Freizügigkeitsberechtigung muss durch die Ausländerbehörde festgestellt werden, ansonsten gilt eine Freizügigkeitsvermutung.⁸⁷ Dennoch werden Rumän*innen und Bulgar*innen regelmäßig aufgefordert, Nachweise über ihre Freizügigkeitsberechtigung, Arbeitserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis zu erbringen.⁸⁸

8. Ausschluss von Angehörigen aus der Bedarfsgemeinschaft

Amaro Foro hat Fälle dokumentiert, in denen Familienangehörige vom Jobcenter mit der Begründung aus der Bedarfsgemeinschaft ausgegliedert wurden, sie seien mit der leistungsbeziehenden Person nicht verheiratet.⁸⁹

⁸⁶ *Amaro Foro e.V.*, DOSTA-Bericht, S. 33; 44.

⁸⁷ ebd., S. 30.

⁸⁸ ebd., S. 44.

⁸⁹ ebd., S. 31.

II. Sozialrechtliche Antidiskriminierungsvorschriften

In vielen Fällen führen diese Handlungsweisen von Mitarbeiter*innen des Jobcenters dazu, dass Personen durch antiziganistisch geprägtes Vorgehen keinen Zugang zu Leistungen erhalten oder ihnen der Zugang erheblich erschwert wird. Da die Leistungsbehörden besonders diskriminierungssensible Verwaltungsträger sind, gibt es eine Vielzahl von Normen, die Diskriminierung vorbeugen sollen. Zunächst könnten das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) oder (in Fällen in Berlin) das Landesantidiskriminierungsgesetz des Landes Berlin (LADG) einschlägig sein.

Das AGG ist in Fällen, in denen das diskriminierende Verhalten im Verwaltungshandeln von öffentlichen Stellen ausgeht, nicht anwendbar. In § 2 Abs. 2 AGG wird in Bezug auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch auf §§ 33c SGB I und 19a SGB IV verwiesen.

Das LADG verbietet Diskriminierung im Rahmen öffentlich-rechtlichen Handelns.⁹⁰ Es gilt nach § 3 Abs. 1 LADG für öffentliche Einrichtungen des Landes Berlin. Nach § 3 Abs. 2 LADG sind jedoch gemeinsame Einrichtungen mit dem Bund nach Art. 91e des Grundgesetzes aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen. Der Großteil der Jobcenter ist als gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Länder im Sinne des Art. 91e GG ausgestaltet, so auch die Jobcenter in Berlin. Somit ist das LADG nicht auf Diskriminierungsfälle beim Jobcenter anwendbar.

Auf europarechtlicher Ebene ist Deutschland durch die Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft verpflichtet.⁹¹ Diese

⁹⁰ § 2 LADG Berlin.

⁹¹ Art. 1 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (im Folgenden: Antirassismus-RL).

Verpflichtung gilt nach Art. 3 Abs. 1 e) Antirassismus-RL auch für den Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste. Nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie ist jedoch eine Unterscheidung aufgrund der Staatsangehörigkeit zulässig. Richtlinien der EU gelten nicht unmittelbar, sondern müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. In Deutschland erfolgte die Umsetzung durch die einfachgesetzliche Regelung des § 33c des ersten Sozialgesetzbuches (SGB I). Zudem wurde in § 19a SGB IV auch das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 1 b) umgesetzt.⁹²

Nach § 33c SGB I darf „bei der Inanspruchnahme sozialer Rechte [...] niemand aus Gründen der Rasse, wegen der ethnischen Herkunft oder einer Behinderung benachteiligt werden.“ Die sozialen Rechte im Sinne des § 33c SGB I ergeben sich aus den §§ 2 bis 10 des SGB I.⁹³ Nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB I ist davon auch die Hilfe zur Erlangung und Erhaltung eines angemessenen Arbeitsplatzes sowie die wirtschaftliche Absicherung bei Arbeitslosigkeit erfasst.

Eine unmittelbare Benachteiligung im Sinne des § 33c ist immer dann gegeben, wenn eine Person aufgrund der Merkmale aus § 33c SGB I eine weniger günstige Behandlung erfährt. Auch vermeintlich neutrale Vorschriften, die überwiegend eine bestimmte Personengruppe betreffen, können als mittelbare Benachteiligung gegen das Verbot des § 33c SGB I verstoßen.⁹⁴ Während eine Benachteiligung aufgrund der Staatsangehörigkeit auch nach Art. 3 Antirassismus-RL und § 33c SGB I weiterhin zulässig ist, ist es eine auf rassistischen Zuschreibungen basierende Diskriminierung oder eine Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit jedoch nicht.

⁹² Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der LINKEN zu Diskriminierung in Jobcentern, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11042, S. 5 (im Folgenden: Drs. 19/11042).

⁹³ *Meißner/Timme*, in: Lehr- und Praxiskommentar Sozialgesetzbuch I, 4. Auflage, Baden-Baden 2020, § 33c, Rn. 5 (im Folgenden: *Meißner/Timme*, LPK-SGB I).

⁹⁴ *Meißner/Timme*, LPK-SGB I, § 33c, Rn. 7.

Es ist festzustellen, dass in Fällen antiziganistischer Diskriminierung von rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen in der Regel keine bloße Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit vorliegt. Vielmehr werden sie aufgrund rassistischer Zuschreibungen benachteiligt. Auffällig ist dabei insbesondere, dass sich bei der Benachteiligung von rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen gängiger antiziganistischer Stereotype bedient wird. Viele der unter B. und C.II. geschilderten Diskurse und Vorurteile spiegeln sich im Umgang von Leistungsbehörden mit Menschen, denen ein Roma-Hintergrund zugeschrieben wird, wider. Antragsteller*innen werden weniger als Individuen als als angehörige einer homogenen Gruppe gesehen. Aufgrund dieser vermeintlichen Gruppenzugehörigkeit werden sie unter Generalverdacht gestellt, das Sozialleistungssystem ausnutzen zu wollen, ohne einen Anspruch auf Leistungen zu haben, oder kriminelles Verhalten an den Tag zu legen. Sozial benachteiligte Menschen werden so zu Täter*innen stilisiert, ein weiterer typischer Mechanismus antiziganistischer Diskriminierung.

Auch bei der Berufsberatung, -vermittlung und weiteren Maßnahmen in Zusammenhang mit der beruflichen Laufbahn ist nach § 19a SGB IV eine Benachteiligung aus rassistischen Gründen oder aus Gründen der ethnischen Herkunft grundsätzlich verboten.

Eine weitere Norm, die vor rassistischer Diskriminierung durch staatliche Stellen schützt, ist Art. 3 GG. Insbesondere Art. 3 III S. 1 GG verbietet jede Benachteiligung „wegen der Rasse“. Auch weitere Kategorien des Art. 3 III GG können in Fällen antiziganistischer Diskriminierung einschlägig sein. Als Grundrecht bietet Art. 3 III GG zwar einen umfassenden Schutz, erfordert jedoch auch ein gerichtliches Vorgehen gegen die diskriminierende Behörde. Die Mobilisierung dieses Rechts stößt dadurch auf eine immense Hürde. Unter D. III. werden wir dennoch genauer auf dieses Grundrecht eingehen, um die Arbeitshilfe des Jobcenters zu bewerten, auf der viele dieser Vorgehensweisen beruhen.

Auffällig ist, dass es nur wenige registrierte Fälle gibt, in denen Betroffene gegen diskriminierendes Verhalten durch Mitarbeiter*innen des Jobcenters oder der Bundesagentur für Arbeit vorgegangen sind.⁹⁵ Dies ist auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen. Zunächst sind die Rechtsgrundlagen des Diskriminierungsschutzes im Kontakt mit Verwaltungsträgern unübersichtlich und über eine Vielzahl von Gesetzen verteilt, was den Rechtsschutz erschwert. In der Regel müssen Betroffene sich an eine behördeninterne Beschwerdestelle oder direkt an ein Gericht wenden. Diese Beschwerdemechanismen verhindern oft, dass Betroffene ihre Ansprüche geltend machen.⁹⁶ Zudem ist der Rechtsweg deutlich komplizierter als beim Vorgehen gegen Private. Daraus folgt, dass die Betroffenen häufig ein größeres finanzielles Risiko eingehen müssen, um gegen Benachteiligungen vorzugehen⁹⁷. Darüber hinaus ist es den Betroffenen oft wichtiger, ihren Lebensunterhalt zu sichern, als gegen diskriminierendes Verhalten vorzugehen. Das bestätigten uns auch Rechtsanwältin Hanna Übach und Rechtsanwalt Einar Aufferth im Expert*innengespräch. Insbesondere die Tatsache, dass es keine klare Regelung des Beschwerdeverfahrens und keine unabhängigen Beschwerdestellen gibt, hält viele Betroffene davon ab, sich zu beschweren, da sie weitere Sanktionen befürchten.⁹⁸

Relevanter sind daher andere Normen wie § 16 Abs. 1 S. 2 SGB I, der klarstellt, dass auch nicht zuständige staatliche Einrichtungen Anträge auf Sozialleistungen entgegennehmen müssen, § 19 Abs. 4 SGB X, der es den Antragsteller*innen erlaubt, eine*n Beistand oder Beiständin zu einem Termin mitzubringen oder § 20 Abs. 3 SGB X, nach dem eine

⁹⁵ Drs. 19/11042, S. 13.

⁹⁶ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, S. 27 f.

⁹⁷ Wehren sich die Betroffenen vor Gericht gegen diskriminierendes Verhalten, sind sie mit Gerichts- und Anwalt*innenkosten konfrontiert, die gerade für Personen in einer prekären Situation sehr abschreckend wirken können.

⁹⁸ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, S. 27 f.; *Brussig/Frings/Kirsch* für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, 2. Auflage 2019, S. 136 f. (Im Folgenden: *ADS 2019*).

Behörde einen Antrag, der in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, auch dann zu prüfen hat, wenn sie ihn für unzulässig oder unbegründet hält.

III. Interne Arbeitshilfe des Jobcenters zur „Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“⁹⁹

1. Inhalt der Arbeitshilfe

Angesichts der rechtlichen Diskriminierungsverbote in Art. 3 GG und §§ 33c SGB I, 19a SGB IV stellt sich die Frage, weshalb es nach wie vor so viele antiziganistische Vorfälle im Kontakt mit Leistungsbehörden gibt. Neben der rechtlichen Benachteiligung von Unionsbürger*innen beim Sozialleistungsbezug, die bereits genauer analysiert wurde, ist hier insbesondere die interne Arbeitshilfe für Jobcenter zur „Bekämpfung von Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“ von 2018 zu nennen.¹⁰⁰ Neben offenen oder verdeckten Vorurteilen einzelner Mitarbeiter*innen des Jobcenters, die diese ebenso wie andere Personen haben, trägt dieses Dokument als Leitlinie im Umgang mit Antragsteller*innen maßgeblich zu diskriminierenden Verwaltungshandeln bei.

In der Arbeitshilfe wird erklärt, welche Erkennungsmerkmale für Sozialleistungsmissbrauch es gibt. Auffällig ist, dass zwar behauptet wird, dass einige Jobcenter „seit längerer Zeit eine Zunahme organisierten Leistungsmissbrauchs durch EU-Bürger“ beobachten¹⁰¹, diese Behauptung jedoch nicht durch Zahlen belegt wird. Eine Recherche in den Rechtsprechungsdatenbanken Juris und Beck Online ergab nur eine sehr geringe Anzahl von Fällen, in denen rumänische oder

⁹⁹ Bei Zitaten, die der Arbeitshilfe entnommen sind, wird wie in der Arbeitshilfe auch das generische Maskulinum verwendet.

¹⁰⁰ Im Folgenden: Arbeitshilfe.

¹⁰¹ Arbeitshilfe, S. 1.

bulgarische Staatsangehörige wegen Betrugs in Zusammenhang mit Sozialleistungen verurteilt wurden.¹⁰²

Einige der Anzeichen, die laut der Arbeitshilfe auf Sozialleistungsmissbrauch hinweisen, sind folgende:

- Barauszahlung von Löhnen und Wechsel zu Überweisungen, nachdem das Jobcenter die Lohnauszahlung anzweifelt (S. 4)
- Durch kleine Arbeitgeber*innen ungeschickt ausgefüllt Bescheinigungen (S. 5)
- Durch große Arbeitgeber*innen einheitlich ausgefüllte Bescheinigungen (S. 5)
- Starker Anstieg des Zuzugs von EU-Bürger*innen, die bei der Antragstellung nur eine geringfügige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit angeben (S. 5)
- Verwendung desselben Kontos durch mehrere Leistungsbeziehende (S. 6)
- Wiederholte Begleitung durch die gleichen Übersetzer*innen (S. 6)
- Kündigung des Arbeitsverhältnisses nach kurzer Zeit (S.6)

¹⁰² Eine Rechtsprechungssuche bei Juris ergab am 11. August 2020 um 15.30 Uhr sechs Treffer für die Stichwörter „§ 263 StGB Bulgarien“, von denen keiner sich auf Sozialleistungsmissbrauch durch bulgarische Staatsangehörige bezog und neun Treffer für „§ 263 StGB Rumänien“, von denen einer sich auf die Ausstellung von Scheinarbeitsverträgen für rumänische Staatsangehörige bezog, die in Deutschland Sozialleistungen beziehen. Keine der verurteilten Personen stammte aus Rumänien. Eine Juris-Suche nach Rechtsprechung zu „Sozialleistungsmissbrauch Rumänien“ ergab keine Treffer, zu „Sozialleistungsmissbrauch Bulgarien“ ergab drei Treffer, es handelte sich jedoch nicht um Verurteilungen. Eine Rechtsprechungssuche bei beckonline ergab für „Leistungsmissbrauch SGB II Bulgarien“ sieben Treffer, von denen fünf sich nicht direkt mit dem Thema beschäftigen und zwei eine missbräuchliche Inanspruchnahme direkt ablehnen. Bei der Suche nach „Leistungsmissbrauch SGB II Rumänien“ ergab die Suche drei Treffer, in keinem dieser Fälle wurde Sozialleistungsmissbrauch festgestellt.

- „besonders“ gut ausgefüllte Anträge von Antragsteller*innen mit geringen Deutschkenntnissen (S.6)

Zudem enthält die Arbeitshilfe eine Auflistung von Gründen, aus denen ein Arbeitsverhältnis angezweifelt werden sollte. So sollen beispielsweise das Fehlen eines schriftlichen Arbeitsvertrages, die Barauszahlung der Entgelte oder Versäumnisse der Arbeitgeber*innen bei der Anmeldung von Arbeitnehmer*innen Indizien für ein fehlendes Arbeitsverhältnis sein.

Daraus folgt häufig, dass der Anspruch der Antragsteller*innen abgelehnt oder sogar gar nicht erst geprüft wird. Die gleiche Folge hat die Feststellung, dass eine selbstständige Tätigkeit nur vorgespiegelt ist. Diese Entscheidung können Sachbearbeiter*innen treffen, wenn Antragsteller*innen nicht „überzeugend die Art der Leistungen, die er erbringt, darstellen und keine Aussagen zum zeitlichen Umfang, Einsatzort und zum Organisationsablauf etc. seiner Tätigkeiten machen“ kann.¹⁰³

Während der Großteil der Arbeitshilfe neutral formuliert ist, geben bestimmte Passagen klare Hinweise darauf, dass eine bestimmte Gruppe von Antragsteller*innen im Besonderen gemeint ist.

„Erleichtert wird dieses Vorgehen dadurch, dass z.B. Rumänen und Bulgaren in ihren Heimatländern häufig selbst nicht über ein Bankkonto verfügen und daher die Auswirkungen ihres Handelns nicht einschätzen können“ (S. 3)

„Attraktiv ist diese Form des Leistungsmissbrauchs daher in der Regel nur für Personen, die auch in ihrem Heimatland großer Armut ausgesetzt sind. Hier sind insbesondere rumänische und bulgarische Staatsangehörige zu nennen. Häufig gehören diese in ihrem Heimatland türkischsprachigen Minderheiten an. In Einzelfällen sind auch Italiener,

¹⁰³ Arbeitshilfe, S. 9 f.

Griechen und aus Marokko stammende Spanier bekanntgeworden.“ (S. 4)

„Eine Möglichkeit, erste Hinweise auf organisierten Leistungsmissbrauch zu erhalten, können statistischer Auswertungen des Einwohnermeldeamts (EMA) über den verstärkten Zuzug von Rumänen und Bulgaren sein“ (S. 17)

Diese Aussagen enthalten eine Vielzahl von antiziganistischen Stigmata. Personen aus Rumänien und Bulgarien werden als weniger zu rechnungsfähig und regelrecht unmündig eingestuft, ihre Bereitschaft zu kriminellen Verhalten wird auf ihre Armut zurückgeführt und bereits ihre Staatsangehörigkeit wird als Indiz für Leistungsmissbrauch gewertet.

2. Rechtliche Prüfung

Aus rechtlicher Sicht ist dieses Dokument und die darauf basierende Verwaltungspraxis auf mehreren Ebenen bedenklich.

a. RL 43/2000/Eg und § 33c SGB I

Wie in Kapitel D. II. erläutert, ist Deutschland durch die Antirassismus-Richtlinie dazu verpflichtet, gegen alle Formen von rassistischer Diskriminierung und Diskriminierung wegen der ethnischen Zugehörigkeit vorzugehen. Diese Richtlinie wurde in verschiedenen sozialrechtlichen Normen umgesetzt, die jedoch de facto nur einen formalen Schutz bieten, da die Rechtsdurchsetzung sehr schwierig ist.

Die Arbeitshilfe verstößt jedoch an sich bereits gegen das Benachteiligungsverbot aus § 33c SGB I, da sie antiziganistische Stereotype auf Personen mit bestimmter Staatsangehörigkeit projiziert und Sachbearbeiter*innen dazu anleitet, Personen mit einem bestimmten (zugeschriebenen) Hintergrund eingehender zu überprüfen und unter einen Generalverdacht zu stellen. Rumän*innen und Bulgar*innen werden dabei nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unter den Generalverdacht des Leistungsmissbrauchs gestellt, sondern aufgrund der Verbindung antiziganistischer Stereotype mit ihrer

Staatsangehörigkeit. Dabei ist es irrelevant, ob sie tatsächlich Angehörige der Minderheit sind oder nicht. Personen werden aufgrund bestimmter Merkmale (z.B. Herkunft aus Osteuropa, bestimmte Namen, Aussehen) mit einer bestimmten konstruierten Gruppe in Verbindung gebracht. Wiederholt verwendet die Arbeitshilfe antiziganistische Stigmata.

Exemplarisch lässt sich das anhand der bereits zitierten Passagen verdeutlichen. Auf Seite 3 der Arbeitshilfe wird erklärt, dass Personen aus Rumänien und Bulgarien die Konsequenzen ihrer Handlungen nicht einschätzen könnten. Diese Infantilisierung und Unterstellung von Unvernunft und Unzivilisiertheit sind typische antiziganistische Stereotype (siehe Kapitel B.). Auch die Verbindung der Betroffenen Personen mit Armut, Kriminalität und dem unrechtmäßigen Bezug von Leistungen korrespondiert mit typischen antiziganistischen Stigmata. Begriffe wie „Armut“, „Betrüger“, „Kriminalität“, „Schmorren“ und „Schmarotzer“, die den Unterstellungen in der Arbeitshilfe entsprechen, finden sich auch unter den Begriffen, die die Befragten in der Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit dem Z-Wort in Verbindung brachten.¹⁰⁴

b. Grundgesetz

Neben einer Umsetzung der Verpflichtungen aus der Antirassismus-Richtlinie dient § 33c SGB I auch einer Wiederholung bestimmter verfassungsrechtlicher Diskriminierungsverbote im einfachen Recht. Verfassungsrechtlich verstößt die Arbeitshilfe gegen eine ganze Reihe von Diskriminierungsverboten aus Art. 3 III GG und gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 I GG. Art. 3 III ist ein individuelles Grundrecht mit spezifisch kollektivem Bezug¹⁰⁵. Das bedeutet, dass er einzelne Personen vor Diskriminierung schützt, der sie, aufgrund

¹⁰⁴ ADS 2014, S. 46 ff.

¹⁰⁵ Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar Grundgesetz, Band I, 7. Auflage 2018, Art. 3, Rn. 412.

einer tatsächlichen oder von außen zugeschriebenen Zugehörigkeit zu einer Gruppe, ausgesetzt sind. Dabei wendet sich Abs. 3 gerade auch gegen strukturelle Diskriminierung, die bestimmte Individuen benachteiligt.¹⁰⁶ Eine Benachteiligung im Sinne des Art. 3 III GG ist „eine Schädigung, die eine in Abs. 3 benannte strukturelle gesellschaftliche Ungleichheit aktualisiert“.¹⁰⁷ Art. 3 III GG erfasst sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierungen, die scheinbar neutral sind, aber eine bestimmte Gruppe indirekt benachteiligen.¹⁰⁸ Dabei sind die Absichten oder Motive der diskriminierenden Person unerheblich.¹⁰⁹ Auch unerheblich ist, ob eine Person ein bestimmtes Merkmal, an das die Benachteiligung anknüpft, tatsächlich hat oder ob es ihr nur von außen zugeschrieben wird.¹¹⁰ Rechtfertigen lässt sich ein Verstoß gegen ein Diskriminierungsverbot aus Art. 3 III GG nur durch kollidierendes Verfassungsrecht.¹¹¹

Im Folgenden wird die Arbeitshilfe in Hinblick auf einzelne Diskriminierungskategorien geprüft.

Abstammung

Zunächst kommt ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot wegen der „Abstammung“ infrage. Dieses schützt Personen vor Benachteiligung aufgrund „der natürlichen biologischen Beziehung zu seinen Vorfahren“.¹¹² Von diesem Merkmal sind Eigenschaften der Eltern wie deren Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, aber auch deren

¹⁰⁶ *Ebd.* Rn. 409.

¹⁰⁷ *Ebd.* Rn. 420.

¹⁰⁸ *Baer/Markard*, Rn. 427 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 16. Auflage, München 2020, Art. 3, Rn. 137.

¹⁰⁹ *Baer/Markard*. Rn. 428.

¹¹⁰ *Baer/Markard*. Rn. 411.

¹¹¹ *Baer/Markard*. Rn. 432, BVerfGE 114, 357 (364).

¹¹² BVerfGE 9, 124 (128).

individuelles Verhalten erfasst.¹¹³ Damit richtet sich dieses Anknüpfungsverbot insbesondere gegen die Sippenhaft.¹¹⁴ Gerade angesichts der Tatsache, dass kriminelles Verhalten ein weit verbreitetes antiziganistisches Stigma ist¹¹⁵, kann hier eine Diskriminierung aufgrund der Abstammung bejaht werden. Personen, die mit antiziganistischen Stereotypen assoziiert werden, werden folglich unter anderem durch ihre Abstammung von Personen, die ebenfalls antiziganistischer Stigmatisierung ausgesetzt sind, einem Generalverdacht ausgesetzt und ohne Hinweise auf eigenes Fehlverhalten einer genaueren Überprüfung unterzogen als andere Personen.

In ihrer Arbeit „Der Schutz der Sinti und Roma in der BRD gemäß Art. 3 Abs. 3 GG“ argumentiert Dörte Marten-Gotthold, dass ethnische Minderheiten grundsätzlich unter dieses Merkmal zu subsumieren sind.¹¹⁶ Da es in Bezug auf Art. 3 III GG nicht darauf ankommt, ob eine Person das Merkmal tatsächlich hat, wegen dem sie benachteiligt wird, sind auch Personen, die nur von außen dieser Minderheit zugeordnet werden, durch das Diskriminierungsverbot wegen der Abstammung geschützt. Allerdings überschneidet sich gerade in Bezug auf nationale oder ethnische Minderheiten das Merkmal „Abstammung“ häufig mit anderen Diskriminierungsverboten, die spezieller sind und es daher verdrängen können.¹¹⁷

Rassistische Diskriminierung („Rasse“)

Eine Benachteiligung aufgrund der Staatsangehörigkeit stellt noch keine rassistische Diskriminierung dar. Wird hingegen nur scheinbar

¹¹³ Langenfeld, in: Maunz/Dürig, Kommentar GG, Band 1, Lieferung 74, Mai 2015, Art. 3 Abs. 3, Rn. 43.

¹¹⁴ Baer/Markard, GG, Art. 3, Rn. 468.

¹¹⁵ Decker/Brähler (Hrsg.), Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft, S. 103 f.

¹¹⁶ Marten-Gotthold, Der Schutz der Sinti und Roma in der BRD gemäß Art. 3 Abs. 3 GG, Frankfurt am Main 1998, S. 135.

¹¹⁷ Baer/Markard, GG, Rn. 468.

an die Staatsangehörigkeit abgestellt, jedoch tatsächlich an die (vermeintliche) ethnische Zugehörigkeit angeknüpft, handelt es sich um eine Benachteiligung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit bzw. rassistischer Zuschreibungen.¹¹⁸

Wie bereits in Kapitel B. festgestellt, handelt es sich bei Antiziganismus um eine spezielle Form von Rassismus. Neben Tatbeständen, die sich direkt auf „vermeintliche (menschliche) Rassen“¹¹⁹ beziehen, sind von diesem Begriff auch solche erfasst, die Menschen nach der biologischen Abstammung in Kombination mit Kultur und Sprache in bestimmte Ethnien einteilen.¹²⁰ Somit fallen auch Antisemitismus und Antiziganismus unter den grundrechtlichen Rassismusbegriff.¹²¹ Gerade angesichts der Tatsache, dass Art. 3 III GG in Reaktion auf die Verbrechen während des Nationalsozialismus geschaffen wurde¹²², muss er einen besonderen Schutz auch für von Antiziganismus betroffene Personen bieten, da diese ebenso wie jüdische Menschen, behinderte Menschen, homosexuelle Menschen und Oppositionelle in besonderem Maße von Verfolgung betroffen waren. Die antiziganistische Benachteiligung von Personen, die mit einer bestimmten „Ethnie“ in Verbindung gebracht werden, verstößt gegen das Verbot rassistischer Diskriminierung. Hierbei ist unerheblich, ob die betroffenen Personen tatsächlich dieser „Ethnie“ angehören oder diese Zugehörigkeit ihnen von außen nur zugeschrieben wird.¹²³ Dementsprechend verstößt die Arbeitshilfe gegen Art. 3 III GG indem sie rumänische und

¹¹⁸ *Bundesrat*, Drs. 329/06, S. 31.

¹¹⁹ *Baer/Markard*, GG, Rn. 470.

¹²⁰ *Ebd.*, Rn. 470.; *Marten-Gothold*, S. 137 ff.; Art. 1 I Internationales Abkommen zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung.

¹²¹ *Baer/Markard*. Rn. 470; *Langenfeld*, Rn. 45.; *Jarass*, Rn. 140.

¹²² *Baer/Markard*, Rn. 472; *Langenfeld*, Rn. 45.; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz. Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2013, Art. 3 Rn. 129.

¹²³ *Baer/Markard*, GG, Art. 3, Rn. 468.

bulgarische Staatsangehörige unter Generalverdacht stellt und ihnen typische antiziganistische Stigmata zuschreibt.

Heimat

Das Diskriminierungsverbot wegen der Heimat bezieht sich auf „die örtliche Herkunft eines Menschen nach Geburt und Ansässigkeit im Sinne der emotionalen Beziehung zu einem geographisch begrenzten, den Einzelnen mitprägenden Raum“.¹²⁴ Benachteiligungen wegen der aktuellen Staatsangehörigkeit fallen nicht unter das Diskriminierungsverbot wegen der Heimat¹²⁵, Benachteiligungen wegen eines tatsächlichen oder zugeschriebenen Migrationshintergrunds hingegen schon.¹²⁶ Daher ist in Bezug auf diese Kategorie ein Verstoß nicht eindeutig zu bewerten, sondern einzelfallabhängig.

Sprache

Das Diskriminierungsverbot wegen der Sprache erfasst sowohl die deutsche Sprache, deutsche Dialekt und Minderheitensprachen als auch nichtdeutsche Sprachen und Dialekte.¹²⁷ Es ist jedoch grundsätzlich unproblematisch, eine bestimmte Amtssprache anzuordnen.¹²⁸ Auch im Jobcenter und in den Agenturen für Arbeit ist die Amtssprache nach § 19 Abs. 1 SGB X deutsch. Eine generelle Benachteiligung von Personen aufgrund ihrer (Erst-)Sprache ist jedoch nicht zulässig. Auch an dieser Stelle verstößt die Arbeitshilfe gegen ein Diskriminierungsverbot aus Art. 3 III GG, indem sie Personen, die wiederholt in Begleitung des- oder derselben Dolmetscher*in zu Terminen erscheinen und sich für die Bearbeitung von Formularen und Anträgen an

¹²⁴ *BVerfGE* 102, 41, 53 f.

¹²⁵ *Heun*, Rn. 131, *Langenfeld*, Rn. 58.

¹²⁶ *Baer/Markard*, Rn. 496 ff.

¹²⁷ *Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, 14. Auflage, Köln 2018, Art. 3 Rn. 81; *Rüfner*, Bonner Kommentar GG, 76. Lieferung, Mai 1996, Art. 3, Rn. 833.

¹²⁸ *Baer/Markard.*, Rn. 489.

Sozialarbeiter*innen wenden, des Betrugs verdächtig. Dolmetscher*innen sind mit sensiblen Informationen betraut, sodass insbesondere zu Terminen, bei denen über sehr Persönliches, wie die finanzielle Situation, gesprochen wird, in der Regel Vertrauenspersonen mitgenommen werden. Daraus ergibt sich meist zwangsläufig, dass ein und dieselbe Begleitperson wiederholt zu Terminen erscheint. Auch das sich Personen, die nicht so gut Deutsch sprechen, professionelle Unterstützung für die Bearbeitung von Behördenangelegenheiten suchen, ist als Indiz für kriminelles Verhalten nicht haltbar. Beides wird in der Arbeitshilfe als Indiz für betrügerisches Verhalten gewertet. Personen, deren Erstsprache nicht Deutsch, sondern Bulgarisch, Rumänisch, Türkisch oder Romanes ist, werden allein aufgrund dieser Eigenschaft stigmatisiert und schlechter behandelt als andere Antragsteller*innen. Sie haben höheres Risiko, dass ihre Anträge abgelehnt oder gar nicht erst geprüft werden.

Staatsangehörigkeit

Das Merkmal Staatsangehörigkeit ist in Art. 3 III GG ebenso wenig erfasst wie in der Antirassismus-Richtlinie oder § 33c SGB I. Auch in völkerrechtlichen Verträgen wie dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 ist die Staatsangehörigkeit von der Geltung ausgenommen.¹²⁹ Dennoch werden Menschen in Deutschland durch das Grundgesetz vor Diskriminierung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit geschützt. Hier greift der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG.¹³⁰ Dieser gebietet, „weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich noch wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln“.¹³¹ Art. 3 I GG erfasst „alle Menschen“, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, lässt aber

¹²⁹ Art. 1 II Internationales Abkommen zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung.

¹³⁰ *Baer/Markard.*, Rn. 483.

¹³¹ BVerfGE 4, 144 (155) u.a.

Ungleichbehandlungen zu, soweit diese auf einem sachlichen Grund beruhen¹³².

Um festzustellen, ob die Arbeitshilfe die Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen von Antragsteller*innen fördert oder sogar vorschreibt, muss zunächst eine passende Vergleichsgruppe gefunden werden. Hierbei bietet sich einerseits die Gruppe „Deutsche Staatsangehörige, die Leistungen nach dem SGB II beziehen“ und andererseits „Unionsbürger*innen aus anderen Staaten als Rumänien und Bulgarien, die Leistungen nach dem SGB II beziehen“ an. In Bezug auf beide Gruppen ergibt sich aus der Arbeitshilfe eine Ungleichbehandlung von Rumän*innen und Bulgar*innen. Leistungsmissbrauch durch deutsche Staatsangehörige wird in der Arbeitshilfe nicht thematisiert, obwohl Betrug beim Sozialleistungsbezug bereits lange vor Beginn der Freizügigkeit rumänischer und bulgarischer Unionsbürger*innen beobachtet wurde.¹³³ Es kann also davon ausgegangen werden, dass auch deutsche Staatsangehörige regelmäßig genauer überprüft werden sollten. Auch gegenüber anderen Unionsbürger*innen liegt eine Ungleichbehandlung vor. Während in Bezug auf Rumän*innen und Bulgar*innen Formulierungen wie „nicht selten“¹³⁴ verwendet werden, wird in Bezug auf Personen anderer Nationalität nur von „Einzelfällen“¹³⁵ gesprochen. Zudem werden Rumän*innen und Bulgar*innen wiederholt explizit erwähnt. Daraus lässt sich schließen, dass eine verstärkte Überprüfung von Rumän*innen und Bulgar*innen angestrebt wird, die sie gegenüber Deutschen und anderen Unionsbürger*innen benachteiligt. Von dieser Benachteiligung sind gerade diejenigen Antragsteller*innen betroffen, die tatsächlich einen Anspruch auf

¹³² *Kirchhof*, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Lieferung 74, Stand September 2015, Art. 3 Abs. 1 Rn. 89.

¹³³ Halbjahresbilanz der Agentur für Arbeit zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch im SGB II, 2009 (<https://www.harald-thome.de/fa/harald-thome/files/Halbjahres-Bilanz.pdf>).

¹³⁴ Zum Beispiel: *Arbeitshilfe*, S. 3; 16.

¹³⁵ *Arbeitshilfe* S. 4.

Sozialleistungen haben, da ihnen der Zugang mit Verweis auf ihre Staatsangehörigkeit wesentlich erschwert wird.

Eine solche Ungleichbehandlung kann gerechtfertigt werden, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgt und verhältnismäßig ist. Die Staatsangehörigkeit einer Person ist grundsätzlich von der ihrer Eltern oder ihrem Geburtsort abhängig und nur unter bestimmten Umständen veränderbar, auf die die betroffene Person kaum Einfluss hat.¹³⁶ Gerade aufgrund der Nähe der Merkmale „Staatsangehörigkeit“ zu Merkmalen wie „Rasse“, „Herkunft“ und „Sprache“ müssen bei Benachteiligungen aufgrund der Staatsangehörigkeit jedoch besonders strenge Rechtfertigungsmaßstäbe angelegt werden.¹³⁷ Die Benachteiligung rumänischer und bulgarischer Antragsteller*innen kann nur durch Rückgriff auf antiziganistische Stereotype begründet werden, ein sachlicher Grund ist nicht ersichtlich. Eine Rechtfertigung der Benachteiligung ist folglich nicht möglich. Daraus lässt sich schließen, dass die Arbeitshilfe auch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 I GG verstößt, da sie über die allgemeinen Ausschlüsse von Personen hinausgeht, die im Bereich der Sozialleistungsvergabe durch die Rechtsprechung des EuGH legitimiert wurde, und Personen mit bestimmten Staatsangehörigkeiten aufgrund eines Generalverdachts, der auf rassistischen Zuschreibungen basiert, schlechter behandelt als andere. Allerdings tritt Art. 3 I GG hinter den spezielleren Benachteiligungsverboten aus Art. 3 III GG zurück.¹³⁸

Zuletzt muss noch überprüft werden, ob möglicherweise kollidierendes Verfassungsrecht zur Rechtfertigung der Benachteiligung aufgrund der oben genannten Merkmale herangezogen werden könnte. Gerade angesichts der Verpflichtung des Staates zu einer

¹³⁶ *BVerfG*, Beschluss vom 7. Februar 2012 – 1 BvL 14/07, Rn. 45.

¹³⁷ *BVerfG*, Beschluss vom 7. Februar 2012 – 1 BvL 14/07, Rn. 42, *Baer/Markard*, Rn. 483, *Britz*, ZAR 2014, S. 56 (58 f.).

¹³⁸ *Jarass* Rn. 4.

Gewährleistung des Existenzminimums aus Art. 1 I in Verbindung mit Art. 20 I GG ist eher das Gegenteil der Fall. Ebenso spricht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu migrationspolitischen Aspekten bei der Sozialgesetzgebung ¹³⁹ gegen eine verfassungsimmanente Schranke für Art. 3 III GG.

Die Arbeitshilfe ist als solche rechtswidrig. Sie verstößt nicht nur gegen einfaches Bundesrecht und europa- und völkerrechtliche Vorschriften, sondern auch gegen Verfassungsrecht. Ihre Anwendung in der Verwaltungspraxis ist somit ebenfalls rechtswidrig.

¹³⁹ *BVerfG*, Urteil v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10.

E. Fazit

Antiziganistische Diskriminierung beim Bezug von Sozialleistungen ist auf rechtlicher und tatsächlicher Ebene weit verbreitet, jedoch bisher kaum erforscht. Die restriktiven Sozialleistungsausschlüsse für Unionsbürger*innen lassen sich in einen von antiziganistischen Narrativen geprägten öffentlichen Diskurs einbetten. Die tief verankerten stereotypen Vorstellungen waren einerseits eine der Ursachen für diese Gesetzgebung, gleichzeitig werden diese Vorstellungen durch die derzeitige Rechtslage reproduziert und widergespiegelt. Obwohl die Ausschlussstatbestände grundrechtlich problematisch sind, scheinen derzeit sowohl eine Gesetzesänderung als auch eine entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unwahrscheinlich.

Die Rechtsanwendung durch die Leistungsbehörden verdeutlicht außerdem die institutionelle Dimension antiziganistischer Diskriminierung. Explizit nachweisen lassen sich Handlungsanweisungen zu einer diskriminierenden Vergabep Praxis durch die Leistungsbehörden in der internen „Arbeitshilfe zur Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch von EU-Bürgern“ der Bundesagentur für Arbeit. Dieses rechtswidrige Dokument legt die Vermutung nahe, dass die antiziganistischen Stereotype und Vorurteile, die den Handlungsanweisungen der Arbeitshilfe zugrunde liegen, sich auf den tatsächlichen Umgang der Mitarbeiter*innen mit den Antragsteller*innen auswirken und bei der Leistungsvergabe zumindest eine Rolle spielen. Diese Vermutung korrespondiert mit den von Amaro Foro dokumentierten und hier dargestellten Fällen von antiziganistischer Diskriminierung bei der Beantragung von Sozialleistungen. Diskriminierende Rechtsanwendung steht in engem Zusammenhang mit gesellschaftlich weit verbreiteten Vorurteilen gegenüber von Antiziganismus betroffenen Personen und der von antiziganistischen Stereotypen geprägten öffentlichen Debatte über Zuwanderung von Unionsbürger*innen aus Osteuropa.

Literaturverzeichnis

Agentur für Arbeit, Halbjahresbilanz der Agentur für Arbeit zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch im SGB II, 2009, <https://www.harald-thome.de/fa/harald-thome/files/Halbjahres-Bilanz.pdf>, zuletzt abgerufen am 28.07.2020.

Allianz gegen Antiziganismus, Antiziganismus. Grundlagenpapier, Juni 2017.

Almurtada, Fabio/Barth, Helena, Gleiche Rechte für Kinder mit EU-Staatsangehörigkeit aus Bulgarien und Rumänien, HLCMR Working Paper #19, Berlin 2019.

Amaro Foro e.V., 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus – Ein Rückblick, Berlin 2019, <http://amaroforo.de/sites/default/files/files/Dokumentation2019-web.pdf>; zuletzt aufgerufen am 23.07.2020.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), Diskriminierung in Deutschland. Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, 2017, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/Gemeinsamer_Bericht_dritter_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=14, zuletzt aufgerufen am 29.07.2020.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma, 2. Auflage 2014.

Auma, Maisha-Maureen, Rassismus, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Migration, veröffentlicht am 30.11.2017, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/223738/rassismus?p=all>, zuletzt aufgerufen am 05.11.2020.

Baer, Susanne/ Markard, Nora, Art. 3 Abs. 3 GG in: Mangoldt, Hermann v./ Klein, Friedrich/ Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Band 1, München, 7. Auflage 2018.

Britz, Gabriele, Verfassungsrechtliche Grenzen der Ungleichbehandlung von Migrantenfamilien im Bereich der Familienleistungen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), No. 34, 2014, S. 56-60.

Brussig, Martin/Frings, Dorothee/Kirsch, Johannes für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, 2. Auflage 2019.

Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hrsg.), Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft, 2018.

Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma, Chronologie des Völkermords an den Sinti und Roma, https://dokumentation.sintiundroma.de/wp-content/uploads/2020/03/chronologie140111_01.pdf, zuletzt abgerufen am 24.07.2020.

End, Markus, Stereotype Darstellungen von Sinti und Roma in deutschen Medien – Das ZDF-Morgenmagazin im antiziganistischen Diskurs, in: von Mengersen (Koord.), Sinti und Roma – Eine deutsche Minderheit zwischen Diskriminierung und Emanzipation, Bonn/München 2015.

End, Markus, Bilder und Sinnstruktur des Antiziganismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 22-23/2011, S. 15-21.

Farahat, Anuscheh, Solidarität und Inklusion - Umstrittene Dimensionen der Unionsbürgerschaft -, Die öffentliche Verwaltung 2016, S. 45-55.

dies., Auf Kollisionskurs: Die Unionsbürgerfreizügigkeit und der Kampf gegen den vermeintlichen „Sozialtourismus“, Verfassungsblog vom 11.11.2014, <https://verfassungsblog.de/auf-kollisionskurs-die-unionsbuergerefreizuegigkeit-und-der-kampf-gegen-den->

vermeintlichen-sozialtourismus-der-rs-dano/; zuletzt aufgerufen am 23.07.2020.

dies., Der Umbau der europäischen Sozialbürgerschaft: Anmerkungen zum Urteil des EuGH in der Rechtssache Alimanovic, Verfassungsblog vom 16.09.2015, <https://verfassungsblog.de/der-umbau-der-europaeischen-sozialbuergerschaft-anmerkungen-zum-urteil-des-eugh-in-der-rechtssache-alimanovic/>, zuletzt aufgerufen am 23.07.2020.

Hemker, Johannes/Rink, Anselm, Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices, in: American Journal of Political Science, Vol. 61, No. 4, Oktober 2017, S. 786-803.

Heun, Werner, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2013, Art. 3.

Jarass, Hans, in: Jarass/Pieroth, GG. Kommentar, 16. Auflage, München 2020, Art. 3.

Kingreen, Thorsten, In love with the single market? Die EuGH-Entscheidung Alimanovic zum Ausschluss von Unionsbürgern von sozialen Grundsicherungsleistungen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, S. 1503-1506.

Kirchhof, Gregor, in: Maunz/Dürig, Kommentar GG, Band 1, Lieferung 74, Stand September 2015, Art. 3 Abs. 1.

Kötter, Ute, Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Alimanovic - das Ende der europäischen Sozialbürgerschaft?, infoalso 2016, S. 3-7.

Krieger, Heike, in: Schmidt-Bleibtrew/Hofmann/Henneke, Grundgesetz. Kommentar, 14. Auflage, Köln 2018, Art. 3.

Langenfeld, Christine, in: Maunz/Dürig, Kommentar GG, Band 1, Lieferung 74, Stand Mai 2015, Art. 3 Abs. 3.

MacPherson, William, The Stephen Lawrence Inquiry, Februar 1999, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf, zuletzt abgerufen am 20.07.2020.

Mangold, Anna Katharina, Mangold, § 4: Sozial- und arbeitsrechtliche Relevanz der Unionsbürgerschaft in: Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, Enzyklopädie Europarecht Band 7, Baden-Baden 2016.

Marten-Gotthold, Dörte, Der Schutz der Sinti und Roma in der BRD gemäß Art. 3 Abs. 3 GG, Frankfurt am Main 1998.

Meißner, Matthias/Timme, Hennark, Kommentierung zu § 33c SGB I, in: Lehr- und Praxiskommentar Sozialgesetzbuch I, 4. Auflage, Baden-Baden 2020.

Mosbacher, Andreas, "Wie primitive Urmenschen" - eine späte Entschuldigung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Vol. 69, 2016, S. 30-33.

Neue Richtervereinigung, Stellungnahme v. 24.11.2016, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-regelung-von-anspruechen-auslaendischer-personen-in-der-grund-sicherung-fuer-arbeitssuchende-nach-dem-zweiten-buch-sozialge-setzbuch-und-in-der-sozialhilfe-nach-dem-zwoelften-buch-sozialge-setzbuch-bt-drs-1810211-499.html>, zuletzt aufgerufen am 28.07.2020.

Rüfner, Wolfgang, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 76. Lieferung, Stand Mai 1996, Art. 3.

Schreiber, Frank, Bereichsspezifische Begrenzung des sozialen Gehalts der Unionsbürgerschaft oder "Rückkehr zum Marktbürger"? Zur jüngeren Rechtsprechung des EuGH zu den Diskriminierungsverboten beim Zugang zu steuerfinanzierten Sozialleistungen im Aufenthaltsstaat, Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2016, S. 847-855.

Sparing, Frank, NS-Verfolgung von "Zigeunern" und "Wiedergutmachung" nach 1945, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 22-23/2011, S. 8-15.

Wallrabenstein, Wie Florin zwischen die Stühle rutschte - Die Unionsbürgerschaft und das menschenwürdige Existenzminimum, *Juristen-Zeitung* 2016, S. 109-120.

Wilksch, Das BSG und die Existenzsicherung wirtschaftlich inaktiver Unionsbürger*innen, Teil 2: Ermessenleistungen als Folge verfassungskonformer Auslegung?, *JuWissBlog* vom 16.12.2015, <https://www.juwiss.de/90-2015/>, zuletzt aufgerufen am 28.07.2020.

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Roma Civil Monitor, Monitoring zur Gleichbehandlung von Sinti und Roma und zur Bekämpfung von Antiziganismus in Deutschland – Antiziganismus in der öffentlichen Verwaltung und in der Sozialen Arbeit, Mai 2020, <https://zentralrat.sintiundroma.de/wp-content/uploads/2019/11/rcm-y3-c2-germany-local.pdf>, zuletzt aufgerufen am 23.07.2020.

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Stellungnahme zum Begriff "Z*geuner" vom 9. Oktober 2015, <https://zentralrat.sintiundroma.de/sinti-und-roma-zigeuner>, zuletzt aufgerufen am 20.07.2020.

