Deutscher Bundestag **Drucksache 21/9080**

21. Wahlperiode 10.11.2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten René Springer, Peter Bohnhof, Gerrit Huy, Carsten Becker, Jan Feser, Hans-Jürgen Goßner, Lukas Rehm, Ulrike Schielke-Ziesing, Thomas Stephan, Robert Teske, Alexander Arpaschi, Dr. Christina Baum, Joachim Bloch, René Bochmann, Dirk Brandes, Boris Gamanov, Dr. Ingo Hahn, Udo Theodor Hemmelgarn, Stefan Henze, Nicole Hess, Olaf Hilmer, Dr. Michael Kaufmann, Heinrich Koch, Knuth Meyer-Soltau, Iris Nieland, Christian Reck, Dr. Rainer Rothfuß, Georg Schroeter, Ulrich von Zons und der Fraktion der AfD

EU-Armutsmigration sofort stoppen – Zugang zu deutschen Sozialleistungen massiv erschweren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit zählt zu den Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes. Sie beruht auf der Vorstellung, dass Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat einer Erwerbstätigkeit nachgehen, die ihren Lebensunterhalt grundsätzlich trägt. Der Zugang zu den Fürsorgesystemen des Aufnahmestaates ist Folge dieser Erwerbstätigkeit; er soll nicht an ihre Stelle treten.

Hunderttausende Unionsbürger aus Polen, Italien, Kroatien, Rumänien, Bulgarien und Griechenland arbeiten in Deutschland regulär, entrichten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und sichern ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft. Die tragende Begründung der Arbeitnehmerfreizügigkeit greift jedoch dort nicht mehr, wo bereits eine Beschäftigung von geringem Umfang genügt, um einer gesamten Familie dauerhaften Zugang zu Grundsicherung, Kindergeld und beitragsfreier Krankenversicherung zu eröffnen — und wo diese Gestaltung nicht Einzelfall bleibt, sondern regelhaft auftritt.

Dieser Fall ist eingetreten. Eine Reportage des Mitteldeutschen Rundfunks vom Oktober 2026 hat die Folgen an einzelnen Orten dokumentiert: In Magdeburg stieg die Zahl der gemeldeten rumänischen Staatsangehörigen binnen weniger Jahre von knapp 160 auf nahezu 3.000, von denen ein erheblicher Teil Leistungen Bürgergeld bzw. Grundsicherungsgeld bezieht; in Hagen soll dies auf rund 70 Prozent der dort lebenden rumänischen Staatsangehörigen zutreffen.[1] Berichtet wird ferner über Scheinselbständigkeit, über die Vermietung baulich verwahrloster Immobilien zu Lasten der Jobcenter sowie über Bescheinigungen zweifelhafter Richtigkeit, auf deren Grundlage Kindergeld in erheblichem Umfang ins Ausland ausgezahlt wird. Die

[1] Vgl. Mitteldeutscher Rundfunk (MDR), Exactly, „EU-Armutsmigration: Sozialstaat in der Sackgasse?“, Reportage, Oktober 2026, https://www.mdr.de/video/mdr-videos/reportagen-dokus/video-exactly-eu-armutsmigration-sozialstaat-in-der-sackgasse-100.html

Arbeitnehmerfreizügigkeit hat sich damit zu einem Zugangstor zum deutschen Sozialsystem entwickelt, was auch massenhaft durch rumänische Staatsangehörige genutzt wird.

Die Ursachen dieser Entwicklung liegen zum Teil in einem mangelhaften Verwaltungsvollzug der Jobcenter sowie in kriminellen Strukturen. Die Hauptursache liegt jedoch im rechtlichen Rahmen, der maßgeblich durch das Unionsrecht vorgegeben wird. Der unionsrechtliche Arbeitnehmerbegriff kennt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union keine feste Untergrenze für Arbeitszeit oder Entgelt; auch eine geringfügige Beschäftigung begründet die Arbeitnehmereigenschaft, und die Aufstockung des Entgelts aus öffentlichen Mitteln steht dem nicht entgegen.[2]

Im Ergebnis eröffnet bereits ein einziger, zeitweilig ausgeübter Minijob der gesamten Familie den Zugang zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und zur gesetzlichen Krankenversicherung. Hinzu tritt der Bezug von Kindergeld für die im Herkunftsstaat verbliebenen Kinder, ohne Indexierung nach den dortigen Lebenshaltungskosten und ohne Deckelung. Dieser Zustand liegt weder im Interesse der deutschen Steuer- und Beitragszahler noch im Interesse der Tragfähigkeit des Sozialsystems; er entspricht auch nicht dem Sinn der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Zur Abhilfe ist ein Vorgehen auf nationaler wie auf europäischer Ebene erforderlich. National ist der Zugang zu den Fürsorgeleistungen an eine Erwerbstätigkeit zu binden, die den Lebensunterhalt tatsächlich trägt; ferner ist das Kindergeld für im EU-Ausland lebende Kinder an die dortigen Lebenshaltungskosten anzupassen. Auf europäischer Ebene ist eine Reform des unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriffs durchzusetzen und die Verknüpfung von Freizügigkeit und Fürsorgezugang aufzulösen, ohne die Arbeitnehmerfreizügigkeit als solche in Frage zu stellen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Einwanderung von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten in die deutschen Sozialsysteme auf nationaler Ebene zu stoppen und hierzu

1. den unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff im nationalen Vollzug an einer tatsächlichen, bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit auszurichten, damit Minijobs und ähnlich geringfügige Tätigkeiten kein Recht auf einen dauerhaften Bezug von Fürsorgeleistungen wie der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) begründen, und hierzu

   a) im Freizügigkeitsgesetz/EU klarzustellen, dass die Arbeitnehmereigenschaft eine tatsächliche und echte Arbeitnehmertätigkeit voraussetzt,
   b) für Tätigkeiten unterhalb einer gesetzlich zu bestimmenden Erheblichkeitsschwelle eine widerlegbare Vermutung gegen die Arbeitnehmereigenschaft einzuführen,
   c) vor jeder Bewilligung von Grundsicherungsleistungen einheitliche Nachweispflichten zu Arbeitsvertrag, Arbeitszeit und Entgeltzahlung vorzuschreiben,
   d) die Jobcenter zu verpflichten, Anhaltspunkte für Schein- oder Gefälligkeitsarbeitsverhältnisse den Ausländerbehörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit mitzuteilen;

2. den Zugang volljähriger erwerbsfähiger Staatsangehöriger anderer EU-Mitgliedstaaten zu Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) neu zu ordnen und hierzu

[2] Vgl. EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, Rs. C-14/09 (Genc), https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=78893&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1 und Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Der Arbeitnehmerbegriff des Unionsrechts im Kontext geringfügiger Beschäftigungen, EU 6 – 3000 – 056/25 vom 25. November 2025, https://www.bundestag.de/resource/blob/1135618/EU-6-056-25.pdf

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

a) Leistungen nur zu gewähren, wenn mindestens fünf Jahre lang rechtmäßig im Bundesgebiet eine existenzsichernde und sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde,
b) zusätzlich berufsbefähigende Deutschkenntnisse auf dem Niveau B2 zu verlangen,
c) Leistungen auf zwölf zusammenhängende Monate und insgesamt fünf Jahre während des Erwerbslebens zu begrenzen;

3. den tatsächlichen Aufenthalt und die Leistungsberechtigung von Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitssuchende überprüfbar zu machen, und hierzu

a) die bestehende Voraussetzung des gewöhnlichen Aufenthalts (§ 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 SGB II) dahin zu verschärfen, dass der Fortbestand des gewöhnlichen Aufenthalts bei Bewilligung und Weitergewährung vom Leistungsberechtigten nachzuweisen ist,
b) Wohnanschriften, unter denen eine ungewöhnlich hohe Zahl von Personen gemeldet ist oder die erkennbar nicht zu Wohnzwecken genutzt werden, als gesetzlichen Prüfanlass zu bestimmen,
c) den automatisierten Datenabgleich nach § 52 SGB II auf die Melde- und Aufenthaltsdaten zu erweitern und verbindlich und regelmäßig auszugestalten, einschließlich der Leistungsdaten der Sozialämter, Familienkassen und Sozialversicherungsträger,
d) die vorläufige Zahlungseinstellung nach § 40 Absatz 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch in Verbindung mit § 331 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch dahin zu erweitern, dass der Leistungsträger, soweit nicht bereits die Voraussetzungen einer Versagung nach § 66 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch vorliegen, die Zahlungen vorläufig einstellt, solange der Leistungsberechtigte an der Aufklärung seines Aufenthalts nicht mitwirkt;

4. den dauerhaften Bezug steuerfinanzierter Fürsorgeleistungen durch volljährige, erwerbsfähige, jedoch nicht erwerbstätige Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten zum Anlass einer aufenthaltsrechtlichen Prüfung zu machen und hierzu

a) die Jobcenter zu verpflichten, der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen, wenn ein volljähriger erwerbsfähiger, nicht erwerbstätiger Unionsbürger oder ein volljähriger erwerbsfähiger, nicht erwerbstätiger Familienangehöriger eines nicht erwerbstätigen Unionsbürgers, dessen ständiger rechtmäßiger Aufenthalt im Bundesgebiet noch keine fünf Jahre besteht, länger als sechs Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen bezogen hat oder wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Voraussetzungen des § 2 Absatz 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU nicht oder nicht mehr vorliegen,
b) die Ausländerbehörden zu verpflichten, daraufhin ein Verfahren nach § 5 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU einzuleiten und binnen drei Monaten zu entscheiden,
c) im Freizügigkeitsgesetz/EU zu bestimmen, dass ein Bezug von mehr als zwölf Monaten in der Regel ausreichende Existenzmittel im Sinne des § 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU ausschließt,
d) die Ausländerbehörden zu verpflichten, die Verlustfeststellung und die Ausreisepflicht dem Leistungsträger zu übermitteln, damit der Leistungsausschluss nach § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 in Verbindung mit Satz 4 Halbsatz 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vollzogen wird,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

e) die Überbrückungs- und Rückreiseleistungen nach § 23 Absatz 3 Satz 3 und Absatz 3a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vorrangig und konsequent anzuwenden;

5. zu verhindern, dass Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten nach fünf Jahren Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht ohne eigene Existenzsicherung erwerben, und hierzu

   a) im Freizügigkeitsgesetz/EU festzulegen, dass derjenige, der ein Daueraufenthaltsrecht nach § 4a des Freizügigkeitsgesetzes/EU geltend macht, die Darlegungs- und Beweislast dafür trägt, dass er in jedem Monat der fünf Jahre die Voraussetzungen eines Freizügigkeitsrechts nach § 2 Absatz 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU erfüllt hat, und dass nicht aufklärbare Zweifel zu seinen Lasten gehen,
   b) gesetzlich vorzuschreiben, dass für Zeiten ohne Erwerbstätigkeit für jeden Monat ausreichende eigene Existenzmittel und ein umfassender Krankenversicherungsschutz durch geeignete Unterlagen zu belegen sind und dass Zeiten ohne ausreichenden Nachweis nicht auf die Fünfjahresfrist angerechnet werden,
   c) klarzustellen, dass die Bescheinigung des Daueraufenthaltsrechts nach § 5 Absatz 5 des Freizügigkeitsgesetzes/EU erst nach vollständiger Prüfung der Voraussetzungen nach den Buchstaben a und b ausgestellt wird und die Prüfung durch das Unverzüglichkeitsgebot nicht verkürzt wird,
   d) § 7 Absatz 1 Satz 4 SGB II aufzuheben, so dass der Leistungsausschluss nicht mehr durch Zeitablauf des gewöhnlichen Aufenthalts beendet wird;

6. den Export von Kindergeld in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union sachgerecht zu begrenzen und die missbräuchliche Inanspruchnahme von Familienleistungen wirksam zu unterbinden, und hierzu

   a) die Höhe des Kindergeldes für Kinder, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union haben, an die dortigen Lebenshaltungskosten anzupassen,
   b) Kindschaftsverhältnis und Lebensmittelpunkt des Kindes durch beweiskräftige Nachweise und behördlichen Datenabgleich nachweisen zu lassen,
   c) die Familienkassen personell und technisch so auszustatten, dass die Anspruchsvoraussetzungen in Auslandsfällen flächendeckend geprüft werden können.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, der Zuwanderung in die steuerfinanzierten Fürsorgesysteme auch auf europäischer Ebene entgegenzutreten und darauf hinzuwirken, dass das Recht auf Freizügigkeit künftig keinen automatischen Zugang zu diesen Leistungen mehr vermittelt, und hierzu

1. dafür zu sorgen, dass nur noch als Arbeitnehmer im Sinne des Unionsrechts gilt, wer tatsächlich in nennenswertem Umfang arbeitet, damit Minijobs künftig keinen Zugang zur Grundsicherung für Arbeitsuchende mehr eröffnen, wobei der Arbeitnehmerbegriff des Artikels 45 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union dem Primärrecht angehört und sekundärrechtlich nur begrenzt ausgestaltet werden kann, weshalb die Vertragsänderung nach Nummer III. 5 Buchstabe a hierauf zu erstrecken ist, und hierzu

   a) unionsweit einheitliche Schwellenwerte für Arbeitszeit und Entgelt einzuführen, bei deren Unterschreitung widerleglich vermutet wird, dass die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschäftigung völlig untergeordnet und unwesentlich ist und die Arbeitnehmereigenschaft nicht begründet, und den Mitgliedstaaten die Befugnis einzuräumen, den Nachweis einer tatsächlichen und echten Tätigkeit zu verlangen,

b) den Fortbestand der Arbeitnehmereigenschaft nach Beendigung einer Beschäftigung nach Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG durchgehend von einer Mindestbeschäftigungsdauer abhängig zu machen und dabei die Fälle einer nur kurzzeitigen Beschäftigung von dem Statuserhalt nach Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 2004/38/EG auszunehmen,

c) in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu kodifizieren, dass steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen für Personen, die keine Arbeitnehmer sind oder diese Eigenschaft verloren haben, keine sozialen Vergünstigungen im Sinne dieser Vorschrift sind;

2. dafür zu sorgen, dass Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten, die zur Arbeitssuche oder ohne Arbeit in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, dort keinen Anspruch auf steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen erwerben, und hierzu

   a) die Ausnahme vom Gleichbehandlungsgebot nach Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG auf die gesamte Dauer eines Aufenthalts ohne Erwerbstätigkeit zu erstrecken und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu kodifizieren,

   b) den Ausschluss Arbeitsuchender von diesen Leistungen ohne zeitliche Begrenzung festzuschreiben,

   c) die Mitgliedstaaten ausdrücklich zu ermächtigen, den Zugang zu diesen Leistungen von vorheriger Erwerbstätigkeit und von Wartezeiten abhängig zu machen,

   d) in Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG klarzustellen, dass der dauerhafte Bezug von Fürsorgeleistungen den Verlust des Freizügigkeitsrechts rechtfertigen kann, und das Verbot des Artikels 15 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG so zu ändern, dass eine solche Entscheidung mit einem befristeten Wiedereinreiseverbot verbunden werden kann;

3. dafür zu sorgen, dass ein Daueraufenthaltsrecht nur erwirbt, wer sich während der gesamten fünf Jahre aus eigenen Mitteln unterhalten hat, und hierzu

   a) in Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausdrücklich festzuschreiben, dass nur solche Zeiten mitzählen, in denen die Aufenthaltsvoraussetzungen des Artikels 7 der Richtlinie 2004/38/EG nachweislich erfüllt waren, und die Mitgliedstaaten zu verpflichten, diese Zeiten nachprüfbar zu dokumentieren,

   b) das Verbot systematischer Überprüfungen in Artikel 14 Absatz 2 Satz 3 der Richtlinie 2004/38/EG aufzuheben und den Mitgliedstaaten die Befugnis einzuräumen, das Fortbestehen der Aufenthaltsvoraussetzungen während der fünf Jahre regelmäßig zu überprüfen und hierfür Nachweise zu verlangen;

4. dafür zu sorgen, dass Kindergeld für Kinder, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, nicht länger unabhängig von den örtlichen Lebenshaltungskosten gezahlt wird, und hierzu

   a) die Höhe der nach den Artikeln 67 und 68 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ins Ausland

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gezahlten Familienleistungen an die Lebenshaltungskosten des Wohnstaats des Kindes anzupassen und hierfür zugleich die Artikel 4 und 7 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 sowie Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 entsprechend zu ändern,

b) den bestehenden elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten auf die Personenstands- und Melderegister zu erstrecken und verbindlich und automatisiert auszugestalten, sodass sich Existenz, Identität und Wohnort des Kindes, das Kindschaftsverhältnis sowie ein Leistungsbezug in mehreren Mitgliedstaaten zuverlässig überprüfen lassen;

5. dafür zu sorgen, dass allein die Mitgliedstaaten darüber entscheiden, unter welchen Voraussetzungen Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten Zugang zu steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen erhalten, und hierzu

   a) bei der nächsten Änderung der europäischen Verträge darauf hinzuwirken, dass das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger nach den Artikeln 21 und 45 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union keinen Anspruch auf steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen begründet und der Arbeitnehmerbegriff des Artikels 45 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Sinne der Nummer 1 ausgestaltet wird und die Regelungszuständigkeit hierfür entsprechend Artikel 153 Absatz 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union ausschließlich bei den Mitgliedstaaten liegt,

   b) bis dahin gemeinsam mit gleichgerichteten Mitgliedstaaten im Rat darauf hinzuwirken, dass dieser die Europäische Kommission nach Artikel 241 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auffordert, die für die Nummern 1 bis 4 erforderlichen Rechtsetzungsvorschläge vorzulegen, und keiner Regelung zuzustimmen, die den Leistungszugang über den geltenden Rechtsstand hinaus erweitert;

6. dafür zu sorgen, dass Deutschland auch dann über den Zugang zu seinen steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen selbst bestimmen kann, wenn eine unionsweite Lösung nach den Nummern III.1 bis III.5 nicht zustande kommt, und hierzu

   a) nach dem Vorbild der für Dänemark bestehenden Protokolle zu den europäischen Verträgen eine vertraglich abgesicherte Ausnahme (Ausnahmevorbehalt) vom unionsrechtlichen Zugang zu steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen und von den aufenthaltsrechtlichen Folgen ihres dauerhaften Bezugs zu erwirken,

   b) die hierfür erforderlichen Verhandlungen aufzunehmen, sobald erkennbar ist, dass eine Änderung der Verträge nicht zustande kommt oder die nach Nummer III.5 Buchstabe b erforderlichen Rechtsetzungsvorschläge nicht vorgelegt oder nicht beschlossen werden.

Berlin, den 10. November 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Ein Arbeitsvertrag über wenige Wochenstunden entscheidet darüber, ob eine aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zugewanderte Familie dauerhaft aus deutschen Steuermitteln versorgt wird und Zugang zur Gesundheitsversorgung der gesetzlichen Krankenversicherung erhält. Ob die vereinbarte Tätigkeit tatsächlich ausgeübt wird, prüft im Regelfall niemand nach; die Vorlage des Vertrages genügt. Rechtlich vermittelt wird dieses Ergebnis durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Artikel 45 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union[3]: Wer als Arbeitnehmer gilt, ist den deutschen Staatsangehörigen nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 bei den sozialen Vergünstigungen gleichgestellt.[4] Wer einen solchen Arbeitsvertrag vorlegt, erhält daher aufstockende Leistungen für sich und seine Angehörigen und erwirbt zugleich eine aufenthaltsrechtliche Position, die nach fünf Jahren praktisch nicht mehr entzogen werden kann. Dieses Einfallstor ist der Kern des Problems; die übrigen Defizite schließen sich daran an.

Wie sich diese Rechtslage auswirkt, ist in einer aktuellen Fernsehreportage des Mitteldeutschen Rundfunks dokumentiert worden.[5] Dort soll eine Familie mit sieben Kindern bei knapp 700 Euro Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung durch Kindergeld, Grundsicherung und weitere Leistungen auf rund 4 500 Euro monatlich kommen, zuzüglich der Wohnungsmiete; in Rumänien stünden der Familie etwa 1 500 Euro zur Verfügung.[6] Der Deutsche Städte- und Gemeindebund soll diese Kalkulation bestätigt haben. Eine rumänische Gemeinde stellt dem MDR-Bericht zufolge monatlich zwanzig bis dreißig Bescheinigungen über die Nichtgewährung rumänischen Kindergeldes aus, die Voraussetzung für den Bezug des höheren deutschen Kindergeldes sind.

Solche Befunde berühren die Akzeptanz des Sozialstaates. Er lebt von der Bereitschaft derjenigen, die ihn finanzieren, und sie hält nur an, solange sich eigene Erwerbstätigkeit lohnt und steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen eine vorangehende eigene Anstrengung voraussetzen, gemessen an dem, was dem Einzelnen an Selbsthilfe möglich und zumutbar ist.

Die Ursachen liegen nicht allein im Unionsrecht, sondern auch in seiner nachgiebigen nationalen Handhabung. Der Gerichtshof der Europäischen Union verlangt für die Arbeitnehmereigenschaft eine tatsächliche und echte Tätigkeit sowie eine Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls; er verlangt nicht, dass die Verwaltung sich mit einem Schriftstück begnügt. Ebenso wenig gebietet das Unionsrecht die freiwilligen Besserstellungen des deutschen Rechts: Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG[7] erlaubt die Versagung von Sozialhilfeleistungen in den ersten drei Monaten und während der Arbeitsuche, und der Gerichtshof hat diese Ausschlüsse in den Rechtssachen C-333/13 (Dano), C-67/14 (Alimanovic) und C-299/14 (García Nieto) bestätigt.[8] Wo der deutsche Gesetzgeber dahinter zurückbleibt – etwa mit der Rückausnahme des § 7 Absatz 1 Satz 4 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) –, handelt es sich um eine nationale Entscheidung, die er ebenso frei zurücknehmen kann.[9] Die Berufung auf europäische Zwänge verdeckt insoweit eigenes Unterlassen.

Hinzu treten drei einander verstärkende Vollzugsdefizite: Die Verlustfeststellung nach § 5 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU unterbleibt nahezu durchgängig, weil die Ausländerbehörden von dauerhaftem Fürsorgebezug keine Kenntnis erlangen[10]; über den tatsächlichen Aufenthalt der Leistungsberechtigten bestehen mangels Binnengrenzkontrollen und Datenabgleichs keine verlässlichen Erkenntnisse; und Kindergeld wird in unveränderter deutscher Höhe auch dorthin gezahlt, wo das Kind dauerhaft lebt und die Lebenshaltungskosten erheblich

[3] Vgl. https://dejure.org/gesetze/AEUV/45.html
[4] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:DE:PDF
[5] Vgl. Mitteldeutscher Rundfunk (MDR), Exactly, „EU-Armutsmigration: Sozialstaat in der Sackgasse?“, Reportage, Oktober 2026, https://www.mdr.de/video/mdr-videos/reportagen-dokus/video-exactly-eu-armutsmigration-sozialstaat-in-der-sackgasse-100.html
[6] Vgl. auch Welt.de, Kerstin Rottmann „Das ist für unser Land und unsere Kinder aus Rumänien wie ein Schatz“, https://www.welt.de/vermischtes/article6ae1a5435216cc648358b376/kindergeld-und-grundsicherung-das-ist-fuer-unser-land-und-unsere-kinder-aus-rumaenien-wie-ein-schatz.html und Fatina Keilani, „Wenige Stunden Arbeit, 4500 Euro netto vom deutschen Steuerzahler“, https://www.welt.de/debatte/plus6ae859757c6a13952d3ade86/ueberwiesenes-kindergeld-wenige-stunden-arbeit-4500-euro-netto-vom-deutschen-steuerzahler.html
[7] Vgl. Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. L 158 vom 30. April 2004, S. 77
[8] Vgl. EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13 (Dano), Pressemitteilung 146/14, https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2014-11/cp140146de.pdf; EuGH, Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14 (Alimanovic), Pressemitteilung 101/15, https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2015-09/cp150101de.pd, EuGH, Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14 (García Nieto), Pressemitteilung 18/16, https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2016-02/cp160018de.pdf
[9] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__7.html
[10] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/__5.html

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

niedriger sind. Die von der Bundesregierung angekündigten Maßnahmen zur besseren Vernetzung der Behörden und zur genaueren Prüfung des Bestehens der leistungsbegründenden Beschäftigung setzen allein beim Vollzug an. Sie sind folgerichtig, lassen die maßgebliche Zugangsregel jedoch unberührt und können das beschriebene Ergebnis deshalb nicht abwenden.

Der Antrag verfolgt daher zwei ineinandergreifende Wege. Teil II. schöpft die nach geltendem Unionsrecht bestehenden nationalen Spielräume aus und wirkt sofort. Teil III. verpflichtet die Bundesregierung, auf eine Änderung des Sekundärrechts, namentlich der Richtlinie 2004/38/EG[11] und der Verordnung (EG) Nr. 883/2004[12], hinzuwirken und Freizügigkeit und Zugang zu steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen wieder klar voneinander zu trennen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit als solche wird nicht angetastet. Unionsbürger, die hier arbeiten und ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten, sind von den Forderungen nicht betroffen. Soweit einzelne Forderungen über den geltenden Rahmen hinausreichen, ist dies beabsichtigt: Der Antrag dient insoweit als Verhandlungsmandat.

Zu II.1 – Arbeitnehmerbegriff und Minijobs

Der Zugang zu aufstockenden Leistungen der Grundsicherung setzt bei Unionsbürgern lediglich eine Erwerbstätigkeit von geringem Umfang voraus. Nach Angaben des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums genügt ein Minijob von 5,5 bis acht Wochenstunden – etwa 200 Euro monatlich –, damit ein Unionsbürger für seine gesamte Familie aufstockende Leistungen erhält.[13] Ein solcher Arbeitsvertrag vermittelt zugleich ein Aufenthaltsrecht und nach fünf Jahren eine aufenthaltsrechtliche Position, die faktisch nicht mehr entzogen werden kann (dazu Ziffer II.5). Ob die vereinbarte Tätigkeit tatsächlich ausgeübt wird, wird im Regelfall nicht überprüft; die Vorlage des Vertrages genügt.

Dieses Ergebnis beruht nicht auf dem Unionsrecht selbst, sondern auf seiner unzureichenden nationalen Handhabung. Der Gerichtshof der Europäischen Union verlangt für die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Artikels 45 AEUV[14] eine tatsächliche und echte Tätigkeit und hat zugleich klargestellt, dass eine starre Mindeststundenzahl oder Entgeltgrenze nicht besteht, sondern eine Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls maßgeblich ist. Diese Gesamtbetrachtung findet in der Verwaltungspraxis jedoch regelmäßig nicht statt; an ihre Stelle tritt die formale Prüfung eines vorgelegten Arbeitsvertrages, die der vom Gerichtshof geforderten Sachverhaltsaufklärung nicht entspricht und den Arbeitnehmerstatus weiter ausdehnt, als das Unionsrecht es gebietet.

Dass diese Praxis korrekturbedürftig ist, zeigt die jüngere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung. Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat mit Beschlüssen vom 1. Juli 2026 (8 L 395/26 und 8 L 655/26) Verlustfeststellungen nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU bestätigt und ausgeführt, dass die Berufung auf die Arbeitnehmereigenschaft rechtsmissbräuchlich ist, wenn der Bedarf der insgesamt zu betrachtenden Bedarfsgemeinschaft über Jahre nur zu etwa einem Viertel aus eigenem Erwerbseinkommen gedeckt wird; bei einem derart unangemessenen Bezug existenzsichernder Leistungen werde der Zweck der Arbeitnehmerfreizügigkeit verfehlt. Die Entscheidungen sind nicht rechtskräftig, verdeutlichen jedoch, dass das geltende Recht ein Einschreiten bereits zulässt und es an bundeseinheitlichen, vollzugstauglichen Maßstäben fehlt.[15]

Ziffer II.1 greift dies auf und verlangt eine gesetzliche Konkretisierung der Prüfungsmaßstäbe für die Arbeitnehmereigenschaft bei Beschäftigungen geringen Umfangs, die die vom Gerichtshof geforderte Gesamtbetrachtung in überprüfbare Kriterien überführt und den Behörden eine belastbare Entscheidungsgrundlage gibt. Hierzu soll das Freizügigkeitsgesetz/EU das Erfordernis einer echten Tätigkeit klarstellen (Buchstabe a) und unterhalb einer Erheblichkeitsschwelle eine widerlegbare Vermutung gegen die Arbeitnehmereigenschaft begründen (Buchstabe b), flankiert von einheitlichen Nachweispflichten (Buchstabe c) sowie Mitteilungspflichten bei Scheinarbeitsverhältnissen (Buchstabe d). Soweit eine solche gesetzliche Vermutung über den bisherigen Auslegungsrahmen des Gerichtshofs hinausgeht, schafft sie die notwendigen nationalen Tatsachen für das in Ziffer III.1 geforderte Verhandlungsmandat auf Unionsebene.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wird dadurch nicht eingeschränkt, sondern vor zweckwidriger Inanspruchnahme geschützt. Rechtstreue Erwerbstätige werden nicht belastet; betroffen sind allein Gestaltungen, die den Arbeitnehmerstatus nicht zur Arbeitsaufnahme, sondern zur Eröffnung des Leistungszugangs nutzen.

Zu II.2 - Neuordnung des Zugangs zur Grundsicherung für Arbeitssuchende

[11] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:DE:PDF
[12] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R0883-20140101
[13] Vgl. Land NRW, Pressemitteilung vom 14. April 2026, https://www.land.nrw/pressemitteilung/neuer-erlass-die-kommunalen-jobcenter-konsequentes-vorgehen-gegen-missbrauch-von
[14] Vgl. https://dejure.org/gesetze/AEUV/45.html
[15] Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschlüsse vom 1. Juli 2026, Az. 8 L 395/26 und 8 L 655/26, https://nrwe.justiz.nrw.de/ovgs/vg_gelsenkirchen/j2026/8_L_395_26_Beschluss_20260701.html und https://nrwe.justiz.nrw.de/ovgs/vg_gelsenkirchen/j2026/8_L_655_26_Beschluss_20260701.html

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wer als Unionsbürger aus anderen EU-Staaten deutsche Fürsorgeleistungen in Anspruch nehmen will, sollte zuvor selbst für seinen Lebensunterhalt gesorgt haben. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist kein europäisches Versorgungssystem, an dem die Teilhabe bereits mit der Einreise entsteht; über ihre Voraussetzungen entscheidet der Deutsche Bundestag selbst.

II.2. Buchstabe a knüpft den Zugang an fünf Jahre rechtmäßiger, existenzsichernder und sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit. Die Frist ist dem Freizügigkeitsrecht nicht fremd — Artikel 16 der Richtlinie 2004/38/EG[16] und § 4a des Freizügigkeitsgesetzes/EU[17] kennen sie als Schwelle der Aufenthaltsverfestigung. Übernommen wird die Frist, ausgetauscht wird der Maßstab: nicht die Dauer der Anwesenheit, sondern die vorangehende eigene Anstrengung und der eigene Beitrag. Buchstabe b ergänzt berufsbefähigende Deutschkenntnisse auf dem Niveau B2 und greift den Eingliederungsauftrag des § 1 des SGB II auf[18]; ohne sie bleibt die Vermittlung aussichtslos und aus der Übergangsleistung wird eine Dauerleistung. Buchstabe c begrenzt den Bezug zeitlich.

Die Forderung richtet sich auf Personen ohne Arbeitnehmerstatus; für Arbeitnehmer greift Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011[19], weshalb die Buchstaben a bis c insoweit die in Teil III. geforderten Änderungen des Unionsrechts voraussetzen.

Zu II.3 – Nachweis des tatsächlichen Aufenthalts in Deutschland

Das Jobcenter zahlt Monat für Monat an Leistungsbezieher, von denen es nicht sicher weiß, ob sie überhaupt in Deutschland leben. Kontrollen an den Binnengrenzen gibt es nicht, und niemand meldet den Behörden, wenn ein Leistungsberechtigter das Land verlässt und erst zum nächsten Termin zurückkehrt.

§ 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 SGB II[20] setzt den gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet voraus — eine materiell strenge, praktisch kaum überprüfbare Voraussetzung. Das Melderegister bildet ab, wer an- und abgemeldet ist, nicht, wer sich tatsächlich hier aufhält; eine Erfassung der Aus- und Wiedereinreise von Unionsbürgern findet infolge des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen nicht statt. II.3. Buchstabe a verlagert deshalb die Darlegungs- und Nachweislast auf den Leistungsberechtigten und wendet damit die Mitwirkungspflichten der §§ 60 ff. SGB I[21] auf eine Tatsache an, die ausschließlich in seiner Sphäre liegt.

II.3. Buchstabe b bestimmt Sammel- und Scheinadressen als gesetzlichen Prüfanlass. Sie sind aus den betroffenen Kommunen seit Jahren dokumentiert und bilden das Bindeglied zwischen vorgetäuschter Ortsanwesenheit und organisiertem Leistungsmissbrauch; ein benannter Prüfanlass schafft die Handlungssicherheit, die der Verwaltung fehlt. II.3. Buchstabe c macht den Datenabgleich nach § 52 des SGB II[22] verbindlich und regelmäßig und erweitert ihn auf Melde- und Aufenthaltsdaten sowie die Leistungsdaten der Sozialämter, Familienkassen und Sozialversicherungsträger; erst er macht Mehrfachbezüge sichtbar.

Die Maßnahmen bleiben zweckgebunden, erfassen objektive, ohnehin bekannte Tatsachen und knüpfen nicht an die Staatsangehörigkeit an. Gegenläufig wirkt die geplante Verlagerung von Meldeterminen auf Videotelefonie: Eine Videoschaltung belegt weder Ortsanwesenheit noch Identität. Diese Entwicklung ist zu korrigieren.

Zu II.4 – Aufenthaltsrechtliche Prüfung bei dauerhaftem Fürsorgebezug

Wird ein volljähriger, erwerbsfähiger, jedoch nicht erwerbstätiger Unionsbürger aus einem anderen Mitgliedstaat über längere Zeit mit der steuerfinanzierten Grundsicherung versorgt, weiß das Jobcenter davon, die Ausländerbehörde jedoch nicht. Minderjährige sind nicht Adressaten dieser Mitteilung; die Anknüpfung erfolgt ausschließlich an Personen, von denen eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit erwartet werden kann. Beide Behörden arbeiten nebeneinanderher, obwohl dieselbe Frage betroffen ist: ob die Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts noch vorliegen.

Nach § 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU[23] in Umsetzung des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2004/38/EG[24] setzt das Aufenthaltsrecht nicht erwerbstätiger Unionsbürger ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz voraus; fehlen sie dauerhaft, kann die Ausländerbehörde nach § 5 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU[25] den Verlust des Freizügigkeitsrechts feststellen. Dass davon nahezu kein Gebrauch

[16] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:DE:PDF
[17] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/__4a.html
[18] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__1.html
[19] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:DE:PDF
[20] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__7.html
[21] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__60.html
[22] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__52.html
[23] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/__4.html
[24] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:DE:PDF
[25] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/__5.html

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gemacht wird, liegt nicht an rechtlichen Hindernissen, sondern daran, dass die Tatsache des langandauernden Leistungsbezugs die zuständige Behörde nicht erreicht. II.4. Buchstabe a schließt diese Lücke durch eine Mitteilungspflicht der Jobcenter, die an objektive, dort ohnehin vorliegende Tatsachen anknüpft — Bezugs- und Aufenthaltsdauer. Ausländerrechtliche Statusfragen bleiben der Ausländerbehörde vorbehalten; II.4. Buchstabe b verpflichtet sie zur Verfahrenseinleitung und zur Entscheidung binnen drei Monaten.

II.4. Buchstabe c bestimmt, dass ein Bezug von mehr als zwölf Monaten in der Regel ausreichende Existenzmittel ausschließt. Es handelt sich um eine widerlegliche Regelvermutung, nicht um einen Automatismus, und trägt damit Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG Rechnung[26]; die aufenthaltsrechtliche Bedeutung fehlender Existenzmittel hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-140/12 (Brey) anerkannt.[27]

Die II.4. Buchstaben d und e schließen den Kreis zum Sozialrecht: Eine bestandskräftige Verlustfeststellung muss den Leistungsträger erreichen, damit der Ausschluss nach § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 des SGB II vollzogen wird, andernfalls läuft die Entscheidung leer. Die Leistungen nach § 23 Absatz 3 Satz 3 und Absatz 3a SGB XII sind sodann vorrangig; sie dienen der Rückreise und der Abwendung besonderer Härten, nicht der fortgesetzten Existenzsicherung im Bundesgebiet.

Zu II.5 – Verfestigung des Aufenthalts an die rechtmäßigen Voraussetzungen binden

Unionsbürger, die nach Deutschland zuziehen und hier weder arbeiten noch über eigene Mittel verfügen, sind von den steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen grundsätzlich ausgeschlossen. Dieser Ausschluss endet, sobald sich der Aufenthalt verfestigt hat. Es geht also um die Frage, nach welchen Voraussetzungen und ab welchem Zeitpunkt aus einem zunächst vorläufigen Aufenthalt ein dauerhafter wird — und damit darüber, wann die dauerhafte Versorgung aus deutschen Steuermitteln beginnt.

Die Reihenfolge ist dabei im Ausgangspunkt klar: Zuerst steht die aufenthaltsrechtliche Entscheidung, wer bleiben darf, ohne weiterhin nachweisen zu müssen, wovon er lebt. Der Zugang zu den Leistungen ist davon nur die Folge. Das geltende Sozialrecht hat sich von dieser Reihenfolge jedoch gelöst.

Aufenthaltsrechtlich ist der Maßstab eindeutig. Das sogenannte Daueraufenthaltsrecht — das unbefristete Bleiberecht, das keine weiteren Nachweise mehr verlangt — setzt nach § 4a Absatz 1 Satz 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU einen fünfjährigen ständigen rechtmäßigen Aufenthalt voraus.[28] Rechtmäßig ist der Aufenthalt nur, solange eine der Freizügigkeitsvoraussetzungen tatsächlich vorliegt. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zu Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG entschieden, dass allein solche Zeiten mitzählen, in denen die Voraussetzungen des Artikels 7 Absatz 1 der Richtlinie erfüllt waren, also Arbeitnehmer- oder Selbständigeneigenschaft oder aber ausreichende eigene Mittel und Krankenversicherungsschutz; der bloße tatsächliche Verbleib im Land genügt nicht.[29] Die fünf Jahre sind damit kein bloßer Zeitablauf, sondern die Bewährung eines Aufenthalts, der auf eigener Erwerbstätigkeit oder eigenen Mitteln beruhte.

Das Sozialrecht stellt daneben eine zweite Fünfjahresfrist, die einem schwächeren Maßstab folgt. Nach § 7 Absatz 1 Satz 4 des SGB II entfällt der Leistungsausschluss bereits nach fünf Jahren gewöhnlichen Aufenthalts.[30] Gewöhnlicher Aufenthalt bedeutet lediglich tatsächliche Anwesenheit mit Bleibeabsicht; ob der Betreffende in dieser Zeit gearbeitet oder sich aus eigenen Mitteln unterhalten hat, spielt keine Rolle. Gezählt wird ab der Anmeldung bei der Meldebehörde, und unterbrochen wird die Frist nur durch eine zuvor ergangene förmliche Feststellung, dass das Freizügigkeitsrecht nicht besteht. Auf die Aufhebung dieser Vorschrift zielt bereits die Forderung nach Ziffer II.5 Buchstabe d; hier wird der aufenthaltsrechtliche Maßstab entfaltet, an den der Leistungszugang stattdessen zu binden ist.

Damit ist die sozialrechtliche Frist die großzügigere, und sie wirkt gerade zugunsten derjenigen, die das Daueraufenthaltsrecht mangels erfüllter Voraussetzungen nicht erworben haben: Wer fünf Jahre lang gearbeitet hat, erhält den Leistungszugang ohnehin; wer in dieser Zeit weder gearbeitet noch über eigene Mittel verfügt hat, erhält ihn über die sozialrechtliche Frist ebenso. Der Leistungszugang folgt dem aufenthaltsrechtlichen Status dann nicht mehr nach, sondern tritt an dessen Stelle.

Verstärkt wird dies durch die praktische Handhabung. Die Frist läuft allein nach der Meldelage und kann nur durch ein behördliches Tätigwerden angehalten werden; nach Erwerb des Daueraufenthaltsrechts ist eine Aufenthaltsbeendigung ihrerseits nur noch aus schwerwiegenden Gründen zulässig (§ 6 Absatz 4 des

[26] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:DE:PDF
[27] Vgl. EuGH, Urteil vom 19. September 2013, Rs. C-140/12 (Brey), https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=141762&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1
[28] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/__4a.html
[29] Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011, Rs. C-325/09 (Dias), https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=107931&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1;
EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, verb. Rs. C-424/10 und C-425/10 (Ziolkowski und Szeja), Pressemitteilung 141/11 https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2011-12/cp110141de.pdf.
[30] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__7.html

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Freizügigkeitsgesetzes/EU).[31] Wer die fünf Jahre einmal durchlaufen hat, ist deshalb sozial- wie aufenthaltsrechtlich weitgehend gesichert, ohne dass die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts jemals geprüft worden sein müssten. Dauerhafte Versorgung darf aber nicht aus bloßer Anwesenheit folgen, sondern nur aus einem Aufenthalt, der die rechtlichen Voraussetzungen über fünf Jahre hinweg tatsächlich erfüllt hat.

Die Forderung in II.5. Buchstabe d) führt die sozialrechtliche Regelung deshalb auf die aufenthaltsrechtliche zurück. Vorrangig ist § 7 Absatz 1 Satz 4 SGB II[32] aufzuheben, so dass allein das Daueraufenthaltsrecht nach § 4a des Freizügigkeitsgesetzes/EU den Leistungsausschluss beendet; die an Satz 4 anknüpfenden Sätze 5 und 6 entfallen als Folgeänderung. Die Prüfung nach § 5 Absatz 3 und 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU ist anlassbezogen vor Fristablauf vorzunehmen, damit die Frage des Freizügigkeitsrechts nicht erst gestellt wird, wenn sie sich faktisch erledigt hat. § 6 Absatz 6 des Freizügigkeitsgesetzes/EU steht dem nicht entgegen, da nicht geprüft wird, ob ein Aufenthalt Kosten verursacht, sondern ob seine rechtlichen Voraussetzungen vorliegen; unberührt bleiben die Überbrückungs- und Härtefallleistungen nach § 23 Absatz 3 Satz 3 und Absatz 3a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011. [33]

Zu II.6 – Kindergeldexport

Das Kindergeld wird aus deutschen Steuermitteln finanziert; über seinen Zweck und seine Höhe entscheidet der Deutsche Bundestag. Er hat deshalb auch darüber zu befinden, ob eine nach inländischen Verhältnissen bemessene Leistung in unveränderter Höhe an Kinder gezahlt wird, die in einem Staat mit erheblich niedrigeren Lebenshaltungskosten leben.

Nach § 31 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes (EstG)[34] dient das Kindergeld der Freistellung des Existenzminimums eines Kindes; es ist eine zweckgebundene Entlastung für einen bestimmten Bedarf und kein allgemeines Einkommen. Lebt das Kind dauerhaft im Ausland, trifft derselbe Betrag auf eine andere Bedarfslage, und die Leistung überschreitet ihren gesetzlich bestimmten Zweck.

Dass die maßgeblichen Verhältnisse erheblich voneinander abweichen, misst die deutsche Finanzverwaltung selbst. § 33a Absatz 1 Satz 6 des EStG[35] ordnet an, Höchstbeträge zu kürzen, soweit dies nach den Verhältnissen des Wohnsitzstaates notwendig und angemessen ist; die hierzu ergangene Ländergruppeneinteilung des Bundesministeriums der Finanzen sieht eine Kürzung auf drei Viertel, die Hälfte oder ein Viertel vor und ordnet Rumänien der Gruppe 2, Bulgarien der Gruppe 3 zu.[36] Das europäische Statistikamt weist für Bulgarien im Jahr 2025 das niedrigste Verbraucherpreisniveau der Union aus, rund 37 Prozent unter dem Unionsdurchschnitt.[37]

Die Anwendung dieses Maßstabs auf exportierte Familienleistungen versperrt allein Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union[38]; das Bundesministerium der Finanzen nimmt Kinder mit Wohnsitz in der Union deshalb ausdrücklich von der Ländergruppeneinteilung aus.[39] Diese Rechtslage beruht jedoch nicht auf einer unverfügbaren Vorgabe, sondern auf einer sekundärrechtlichen Entscheidung, die der Unionsgesetzgeber im Verfahren nach Artikel 48 AEUV[40] getroffen hat und ebenso wieder ändern kann. Der Deutsche Bundestag hat keinen Anlass, eine politische Entscheidung als dauerhafte Festlegung hinzunehmen, deren finanzielle Folgen der deutsche Steuerzahler trägt. Die Forderung ist der Sache nach kein Weniger an Gleichbehandlung, sondern ein Mehr: Sie knüpft nicht an die Staatsangehörigkeit der Eltern an, sondern an den objektiv unterschiedlichen Bedarf am Wohnort des Kindes.

Die Bundesregierung ist daher aufzufordern, im Rat mit dem Gewicht des größten Beitragszahlers auf eine Änderung des Artikels 67 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004[41] hinzuwirken, die eine Anpassung exportierter Familienleistungen an die Verhältnisse im Wohnsitzstaat des Kindes zulässt, und hierfür Verbündete unter den Nettozahlerstaaten zu gewinnen. Kommt eine Einigung nicht zustande, ist eine vertraglich abgesicherte Ausnahme für

[31] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/__6.html
[32] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__7.html
[33] Vgl. § 23 Abs. 3 SGB XII, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/__23.html und Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, ABl. L 141 vom 27. Mai 2011
[34] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/estg/__31.html
[35] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/estg/__33a.html
[36] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, BMF-Schreiben zur Ländergruppeneinteilung für Zwecke der §§ 33a, 32 EStG, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Einkommensteuer/2025-12-02-beruecks-auslaendischer-verhaeltnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=3
[37] Vgl. Eurostat, Vergleichende Preisniveaus von Verbrauchsgütern und Dienstleistungen (Preisniveauindex, EU-27 = 100), Berichtsjahr 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de
[38] Vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2022, Rs. C-328/20 (Kommission/Österreich), Verordnung (EG) Nr. 883/2004, Art. 67.
[39] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, wie Fußnote 13, Abschnitt zu Kindern mit Wohnsitz in der Europäischen Union. a.a.O
[40] Vgl. https://dejure.org/gesetze/AEUV/48.html
[41] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R0883-20140101

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

die Bundesrepublik Deutschland anzustreben. Bis dahin sind die Nachweis-, Mitwirkungs- und Datenabgleichspflichten nach den §§ 68 und 69 EStG[42] im Verfahren der Familienkassen konsequent auszuschöpfen.

Zu III.1 – Arbeitnehmerbegriff auf Unionsebene

Die Forderungen unter II. schöpfen den nationalen Handlungsrahmen aus. Was darüber hinausgeht, lässt sich nur auf europäischer Ebene ändern, und es ist der erste Punkt, an dem dies notwendig wird: Wer wenige Stunden in der Woche arbeitet, gilt unionsrechtlich als Arbeitnehmer und erhält damit denselben Zugang zu den Fürsorgesystemen wie ein Vollzeitbeschäftigter. Diese Gleichsetzung steht nicht in den Verträgen, sondern stammt aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, die eine quantitative Untergrenze bewusst nicht gezogen hat. Nicht in Frage gestellt wird dabei die Arbeitnehmerfreizügigkeit selbst; in Frage gestellt wird allein, dass eine geringfügige Beschäftigung einen Anspruch auf dauerhafte Alimentierung aus fremden Steuermittel vermittelt.

Die Forderung setzt dort an: unionsweit einheitliche Schwellenwerte für Arbeitszeit und Entgelt, bei deren Unterschreitung widerleglich vermutet wird, dass die Tätigkeit völlig untergeordnet und unwesentlich ist; eine Mindestbeschäftigungsdauer für den Fortbestand der Arbeitnehmereigenschaft nach Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG[43]; und die Klarstellung in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011[44], dass steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen für Nichtarbeitnehmer keine sozialen Vergünstigungen sind.

Dabei ist offen auszusprechen, was rechtlich gilt: Der Arbeitnehmerbegriff des Artikels 45 AEUV[45] gehört dem Primärrecht an und lässt sich sekundärrechtlich nur begrenzt ausgestalten. Die dauerhafte Lösung liegt deshalb in der Vertragsänderung nach Nummer III.5 Buchstabe a, auf die diese Forderung zu erstrecken ist.

Zu III.2 – Kein Fürsorgeanspruch ohne Erwerbstätigkeit

Wer in ein anderes Land zieht, um dort Arbeit zu suchen, trägt das Risiko dieser Entscheidung zunächst selbst. Das europäische Recht sieht das im Ausgangspunkt genauso — Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG[46] erlaubt den Ausschluss von Sozialhilfeleistungen in den ersten drei Monaten und während der Arbeitsuche —, lässt die Reichweite dieses Ausschlusses aber im Unklaren und überlässt ihre Bestimmung dem Gerichtshof. Solange das Unionsrecht den Zugang zu steuerfinanzierten Leistungen an die bloße Freizügigkeit knüpft, bleibt jede nationale Korrektur Stückwerk.

Gefordert wird deshalb, die Ausnahme vom Gleichbehandlungsgebot auf die gesamte Dauer eines Aufenthalts ohne Erwerbstätigkeit zu erstrecken, den Ausschluss Arbeitsuchender ohne zeitliche Begrenzung festzuschreiben und die hierzu ergangene Rechtsprechung im Verordnungs- und Richtlinientext zu kodifizieren. Die Mitgliedstaaten sind zudem ausdrücklich zu ermächtigen, den Leistungszugang von vorheriger Erwerbstätigkeit und von Wartezeiten abhängig zu machen. Schließlich soll Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG klarstellen, dass dauerhafter Fürsorgebezug den Verlust des Freizügigkeitsrechts rechtfertigen kann, und das Verbot des Artikels 15 Absatz 3 so geändert werden, dass eine solche Entscheidung mit einem befristeten Wiedereinreiseverbot verbunden werden kann.

Das ist keine Abkehr vom Binnenmarkt, sondern dessen ursprüngliche Logik: Die Freizügigkeit wurde als Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt geschaffen, nicht als Recht auf Zugang zu den Sozialleistungssystemen der anderen.

Zu III.3 – Daueraufenthaltsrecht nur bei eigener Existenzsicherung

Nach fünf Jahren wird aus einem vorläufigen Aufenthalt ein dauerhafter, der keine Nachweise mehr verlangt. Diese Verfestigung soll nur demjenigen zugutekommen, der sich in diesen fünf Jahren auch tatsächlich selbst unterhalten hat.

Der Gerichtshof hat zu Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG[47] bereits entschieden, dass allein Zeiten zählen, in denen die Voraussetzungen des Artikels 7 erfüllt waren. Diese Auslegung ist ausdrücklich in den Richtlinientext aufzunehmen und mit einer Dokumentationspflicht der Mitgliedstaaten zu verbinden. Praktisch entscheidend ist jedoch der zweite Punkt: Das Verbot systematischer Überprüfungen in Artikel 14 Absatz 2 Satz 3

[42] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/estg/__68.html und https://www.gesetze-im-internet.de/estg/__69.html
[43] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:DE:PDF
[44] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:DE:PDF
[45] Vgl. https://dejure.org/gesetze/AEUV/45.html
[46] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:DE:PDF
[47] Vgl. ebenda

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Richtlinie 2004/38/EG[48] ist aufzuheben und den Mitgliedstaaten die Befugnis einzuräumen, das Fortbestehen der Aufenthaltsvoraussetzungen regelmäßig zu prüfen und hierfür Nachweise zu verlangen.

Ein Recht, dessen Voraussetzungen nicht überprüft werden dürfen, besteht im Ergebnis voraussetzungslos. Die Union mutet ihren Mitgliedstaaten zu, dauerhafte Rechtspositionen zu gewähren, ohne deren Grundlage je nachprüfen zu können — das ist mit der Verantwortung der nationalen Parlamente für ihre Haushalte nicht vereinbar.

Zu III.4 – Familienleistungen an die Verhältnisse im Wohnstaat des Kindes binden

Kindergeld wird in voller deutscher Höhe auch dorthin gezahlt, wo das Kind dauerhaft lebt jedoch die Lebenshaltungskosten erheblich niedriger sind. Dass die Verhältnisse auseinanderfallen, misst die deutsche Finanzverwaltung in anderen Zusammenhängen längst selbst (vgl. die Ausführungen zu II.6).

Gefordert wird, die Höhe der nach den Artikeln 67 und 68 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004[49] exportierten Familienleistungen an die Lebenshaltungskosten im Wohnstaat des Kindes anzupassen und hierfür zugleich die Artikel 4 und 7 dieser Verordnung sowie Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011[50] zu ändern. Flankierend ist der elektronische Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten auf die Personenstands- und Melderegister zu erstrecken und verbindlich sowie automatisiert auszugestalten, damit Existenz, Identität und Wohnort des Kindes, das Kindschaftsverhältnis und ein paralleler Leistungsbezug in mehreren Mitgliedstaaten zuverlässig überprüft werden können.

Beides gehört zusammen: Eine Leistung, deren tatsächliche Voraussetzungen nicht nachprüfbar sind, lädt zum Missbrauch ein. Die Anknüpfung an den Bedarf am Wohnort des Kindes ist dabei auch keine Ungleichbehandlung – vielmehr behandelt sie ungleiche Lebensverhältnisse sachgerecht.

Zu III.5 – Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten wiederherstellen

Die Nummern III.1 bis III.4 beseitigen einzelne Fehlentwicklungen. Ihre gemeinsame Ursache liegt tiefer: Das Freizügigkeitsrecht der Verträge wird so ausgelegt, dass es Ansprüche auf steuerfinanzierte Leistungen vermittelt, über die allein die nationalen Parlamente zu befinden haben. Der Deutsche Bundestag erteilt der Bundesregierung daher ein klares Verhandlungsmandat.

Die Bundesregierung ist aufzufordern, bei der nächsten Änderung der europäischen Verträge darauf hinzuwirken, dass das Freizügigkeitsrecht nach den Artikeln 21 und 45 AEUV[51] keinen Anspruch auf steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen begründet, dass der Arbeitnehmerbegriff des Artikels 45 AEUV im Sinne der Nummer III.1 ausgestaltet wird und dass die Regelungszuständigkeit hierfür — entsprechend dem Vorbild des Artikels 153 Absatz 4 AEUV[52] — ausschließlich bei den Mitgliedstaaten liegt. Bis dahin hat sie gemeinsam mit gleichgerichteten Mitgliedstaaten im Rat darauf hinzuwirken, dass dieser die Kommission nach Artikel 241 AEUV[53] zur Vorlage der erforderlichen Rechtsetzungsvorschläge auffordert, und keiner Regelung zuzustimmen, die den Leistungszugang über den geltenden Rechtsstand hinaus erweitert.

Die Bundesrepublik Deutschland ist der größte Nettozahler der Union. Sie hat nicht um Erlaubnis zu bitten, sondern ihr Gewicht einzusetzen.

Zu III.6 – Ausnahmevorbehalt für den Fall des Scheiterns

Verhandlungen können scheitern. Die Bundesregierung darf die Entscheidung über den deutschen Sozialstaat nicht davon abhängig machen, ob sich siebenundzwanzig Regierungen einigen.

Für diesen Fall ist nach dem Vorbild der für Dänemark bestehenden Protokolle zu den europäischen Verträgen eine vertraglich abgesicherte Ausnahme (Ausnahmevorbehalt) vom unionsrechtlichen Zugang zu steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen und von den aufenthaltsrechtlichen Folgen ihres dauerhaften Bezugs zu erwirken. Die hierfür erforderlichen Verhandlungen sind aufzunehmen, sobald erkennbar wird, dass eine Vertragsänderung nicht zustande kommt oder die nach Nummer III.5 Buchstabe b erforderlichen Rechtsetzungsvorschläge nicht vorgelegt oder nicht beschlossen werden.

Zur Redlichkeit gehört die Angabe der Hürde: Ein solcher Vorbehalt wirkt nur, wenn er in einem Protokoll zum Primärrecht festgeschrieben ist, und setzt die Zustimmung aller Mitgliedstaaten sowie die Ratifikation voraus. Das dänische Vorbild zeigt allerdings, dass dieser Weg gangbar ist, wenn ein Mitgliedstaat ihn mit hinreichendem

[48] Vgl. ebenda
[49] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0883
[50] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:DE:PDF
[51] Vgl. https://dejure.org/gesetze/AEUV/21.html und https://dejure.org/gesetze/AEUV/45.html
[52] Vgl. https://dejure.org/gesetze/AEUV/153.html
[53] Vgl. https://dejure.org/gesetze/AEUV/241.html

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Nachdruck verfolgt; es wird hier als Regelungstechnik angeführt, nicht als unmittelbar einschlägige Rechtsgrundlage.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.