



Debatte über Freizügigkeit: Braucht die EU neue Zugangsregeln zu Sozialleistungen?

16. Februar 2015

Autor

Dieter Bräuninger
+49 69 910-31708
dieter.braeuninger@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Ralf Hoffmann

Deutsche und Briten sowie auch die Bürger anderer Zuwanderungsländer sehen in der Migration mit das größte Problem in der EU – so die jüngste Eurobarometer-Umfrage. Das Thema „Sozialtourismus“ bewegt über die Anhänger populistischer Parteien hinaus breitere Bevölkerungsschichten. Das bringt auch etablierte, europafreundliche Parteien in Bedrängnis und zwingt sie, sich mit dem Thema zu befassen.

Erwerbstätigen Binnenwanderern und deren Angehörigen stehen die gleichen sozialrechtlichen Ansprüche wie inländischen Arbeitskräften zu. Das Diskriminierungsverbot reflektiert die überragende wirtschaftliche und integrationspolitische Bedeutung der Arbeitskräfte-Freizügigkeit in der EU. Für nicht erwerbstätige Unionsbürger gelten hingegen nur ein bedingtes Aufenthaltsrecht und eingeschränkter Zugang zu Sozialleistungen im Zielland.

Im kodierten europäischen Recht sind die relevanten Bedingungen für die Ansprüche nicht erwerbstätiger Binnenwanderer aber nicht vollständig geklärt. Ein die Grundsicherung (Hartz IV) in Deutschland betreffendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sorgt jetzt wohl für mehr Klarheit: Mitgliedstaaten können nicht erwerbstätige Unionsbürger, die nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen und somit prinzipiell nicht aufenthaltsberechtigt sind, von Sozialhilfeleistungen ausschließen. Hingegen bestehen hinsichtlich der Sozialhilfe-Ansprüche arbeitssuchender Binnenwanderer weiterhin offene Fragen.

„Sozialtourismus“ ist indes kein Massenphänomen. Bei den Binnenwanderern handelt es sich ganz überwiegend um Arbeitskräfte. Eine Überforderung der Sozialsysteme etablierter Länder durch die mitunter behauptete Magnetwirkung für Migranten ist bislang kaum erkennbar.

Gleichwohl sind Wanderungen zwecks Bezugs höherer Sozialleistungen fragwürdig. Im Gegensatz zu Arbeitskräftewanderungen tragen sie nicht zu mehr Wachstum und Wohlstand in der EU bei. Auch taugt eine enge Koordinierung der Sozialsysteme nicht als Motor europäischer Integration.

Aus ökonomischer Sicht gibt es alternative Regeln für den Zugang zu Sozialleistungen, die Freizügigkeit im Europäischen Wirtschaftsraum nicht unangemessen einschränken. Vorschläge wie (verlängerte) Wartezeiten für nicht erwerbstätige Unionsbürger, die Sozialleistungen im Partnerland beziehen wollen, oder der Übergang zum Heimatlandprinzip bei der Bemessung staatlicher Transfers sollten vorbehaltlos geprüft werden.

Reformen sollten zumindest darauf zielen, das gegenwärtige Regelwerk verwaltungstechnisch leichter handhabbar und weniger streitanfällig zu machen. Dabei spricht einiges für einen insgesamt restriktiveren Ansatz. Damit könnte Wind aus den Segeln populistischer Parteien genommen und einer vermeidbaren Gefährdung des europäischen Gedankens entgegengewirkt werden.

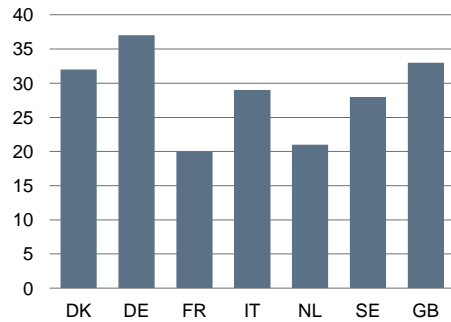


Debatte über Freizügigkeit

Einwanderung als wesentliches Problem der EU

1

Nennungen, % der Befragten

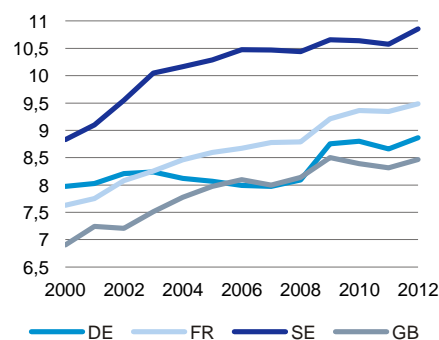


Quelle: Eurobarometer 82, Dezember 2014

Sozialausgaben pro Kopf in ausgewählten Zuwanderungsländern

2

EUR 1000*



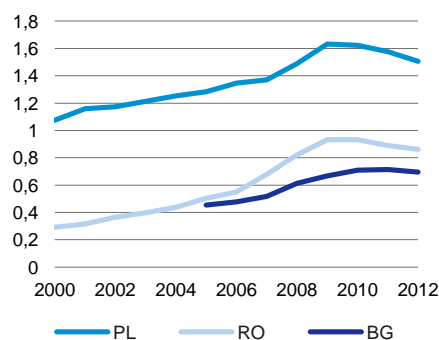
* Zu Preisen 2005

Quelle: Eurostat

Sozialausgaben pro Kopf in ausgewählten Abwanderungsländern

3

EUR 1000*



* Zu Preisen 2005

Quelle: Eurostat

Nicht nur Populisten fordern Reformen

In der EU hält die Debatte über den sogenannten „Sozialtourismus“ an. Gemeint sind grenzüberschreitende Wanderungen nicht erwerbstätiger Unionsbürger zwecks Bezugs von Sozialleistungen in Partnerländern. Angesichts vermehrter EU-Binnenwanderung wächst in etablierten Mitgliedsländern das Unbehagen an den Regeln der Freizügigkeit und zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme. Kritiker meinen, dass das gegenwärtige Regelwerk insbesondere Personen aus Süd- und Mittelosteuropa zur Migration in die Sozialsysteme wohlhabenderer Länder einlade und so die Systeme überfordere.

Wie viele Bürger sich derzeit wegen der zunehmenden Migration sorgen, zeigt eine aktuelle Eurobarometer-Umfrage. In den Zielländern Dänemark, Deutschland und Großbritannien steht demnach Einwanderung an erster Stelle der von den Befragten am häufigsten genannten Probleme der EU.¹ Über alle Mitgliedstaaten hinweg betrachtet liegt die Einwanderung an vierter Stelle der aus Bürgersicht wichtigsten Probleme der Gemeinschaft.

Reformen des EU-Rechts zwecks Vermeidung von „Sozialtourismus“ fordern nicht nur Vertreter populistischer Parteien oder konservative Politiker. Vielmehr tritt etwa in Großbritannien auch die Labour Party dafür ein, die Ansprüche nicht erwerbstätiger ausländischer EU-Bürger deutlich zu begrenzen.² Bereits 2013 forderten die Innenminister Deutschlands, Österreichs, der Niederlande und Großbritanniens in einem offenen Brief die EU-Ratspräsidentschaft und die Europäische Kommission auf, sich mit „den Folgen von Armutsmigration sowie möglichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Fällen von Missbrauch und Betrug im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsrecht“ zu befassen.³

Wie ist der Zugang von Unionsbürgern zu staatlichen Transfers in Partnerländern geregelt? Gibt es Belege für vermehrten „Sozialtourismus“ oder führen Kritiker hier eine Phantomdebatte? Könnten neue Zugangsregeln großzügigere Sozialkassen vor Überforderung schützen, ohne die Freizügigkeit in der EU einzuschränken? Um diese Fragen geht es im Folgenden.

Zugang zu Sozialsystemen: EU-Recht setzt den Rahmen

Die Sozialpolitik und damit die Gestaltung der Sozialsysteme fallen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in der EU grundsätzlich unter die Zuständigkeit der Partnerländer. Die einzelnen Mitgliedstaaten können nicht nur Art und Umfang der von ihnen gewährten Sozialleistungen und die Prinzipien ihrer Finanzierung weitgehend autonom bestimmen. Ebenso können sie Bedingungen für individuelle Ansprüche auf Leistungen definieren. Nach wie vor weist Europa daher recht unterschiedlich strukturierte soziale Sicherungssysteme auf. Ebenso gibt es bei Umfang und Niveau der sozialen Sicherung zwischen den Partnerländern große Unterschiede. So liegen die Pro-Kopf-Sozialausgaben in den etablierten Ländern um ein Mehrfaches über den Werten in mittelosteuropäischen Ländern.

Allerdings hat die EU ihre Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten erheblich ausgeweitet. So hat die Gemeinschaft etwa im Bereich des Arbeits- und Arbeitsschutzrechtes einen breiten Sockel von Mindeststandards definiert. Zudem besteht ein umfassender Katalog von der EU angestrebter sozialpolitischer Ziele. Wesentliche Ziele zur Beschäftigung, zur Bildung und zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sind in der Strategie Europa 2020 festgelegt.

¹ Standard-Eurobarometer 82. Herbst 2014, S.16.

² Labour Party (Hrsg.) (2014). Only Labour will deliver the reform we need on EU migrants claiming benefits. Pressemitteilung vom 12. Dez. 2014.

³ S. Deutscher Bundestag (2013). Drucksache 17/12895. S. 12; sowie den Wortlaut des Schreibens in Englisch unter http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf



Debatte über Freizügigkeit

Sozialleistungen und Koordinierungsmechanismen*

4

Die Regeln zur Koordinierung der Sozial(versicherungs)systeme gelten für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz.

Für Belange der Freizügigkeit bzw. des Zugangs von Bürgern der EU (bzw. der genannten Länder) zu Sozialleistungen sind drei Arten solcher Leistungen zu unterscheiden:

1. Sozialversicherungsleistungen (social security benefits). Erwerbstätige Binnenwanderer (Arbeitnehmer und Selbständige) sowie deren Angehörige haben nach denselben Kriterien wie Inländer Anspruch auf diese Leistungen (Diskriminierungsverbot). Alle in einem Mitgliedsland erworbenen Ansprüche müssen gewahrt werden. Für Geldleistungen (z.B. Abfindungen, Arbeitslosengeld, Familienleistungen, Altersrenten) besteht ein Exportgebot, d.h. sie müssen auch an Berechtigte gezahlt werden, die in ein anderes EU-Land abgewandert sind bzw. dort leben.
2. Sozialhilfeleistungen (social assistance). Für diese besteht kein Koordinierungsmechanismus. Die Freizügigkeitsverordnung (RL 2004/38) legt indes implizit fest, dass nicht erwerbstätige Unionsbürger in den ersten 3 Monaten ihres Aufenthaltes im Gastland keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben.
3. Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen (special non-contributory benefits) nach VO 883/2004, Art. 70. Dabei handelt es sich um Leistungen, die sowohl Merkmale des Sozialschutzes als auch der Sozialhilfe aufweisen. Sie setzen keine Beitragszahlungen voraus und werden i.d.R. bedarfsabhängig gewährt. Nach bislang verbreitetem Rechtsverständnis gehören sie weder zur 1. noch 2. Kategorie. Indes hat der EuGH kürzlich festgestellt, dass sie im Kontext von Fragen des Aufenthaltsrechts unter Sozialhilfe fallen. Auf diese Leistungen haben alle Unionsbürger, die im Gastland aufenthaltsberechtigt sind, unmittelbar Anspruch (grundsätzlich ohne Wartefrist) und zwar unabhängig davon, ob sie dort erwerbstätig sind oder früher waren. Nationale Regeln, die die Leistungsgewährung auf Inländer begrenzen, sind unwirksam. Mit dem strengen Gleichbehandlungsgebot korrespondiert als Gegenstück Nichtexportierbarkeit: Im Ausland besteht kein Anspruch auf diese Leistungen.

* Vgl. dazu Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration sowie Cornelissen, Rob (2013). EU regulations on the coordination of social security systems and special noncontributory benefits: a source of never ending controversy. In: Guild, Elspeth et al. (Hrsg)(2013). Social benefits and migration. A contested relationship and policy challenge in the EU.

Vor allem können die Mitgliedstaaten den Sozialschutz für Bürger aus Partnerländern nicht autonom regeln. Vielmehr müssen entsprechende Regelungen im Einklang mit höherrangigem europäischem Recht stehen. Maßgebliche aktuelle Normen sind hierbei neben dem Unionsvertrag insbesondere die EU-Richtlinie zur Freizügigkeit aus dem Jahr 2004⁴ sowie Verordnungen zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme aus den Jahren 2004 und 2009.⁵

Zugang zu Leistungen eng mit dem Aufenthaltsrecht verknüpft

Freizügigkeit und Gleichbehandlung, insbesondere Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, heißen demnach die obersten Leitlinien auch für den Sozialschutz von Unionsbürgern in Partnerländern. Diese elementaren Prinzipien schützen insbesondere die Rechte erwerbstätiger Binnenwanderer, d.h. von Arbeitnehmern und Selbständigen, und deren Angehörigen. Und sie gelten in besonderem Maße für die Ansprüche auf Leistungen von Sozialschutzsystemen bzw. Sozialversicherungen (s. Box).⁶ Der besondere Schutz deckt grundsätzlich auch arbeitslos gewordene Personen ab. All das reflektiert die Tatsache, dass die Freizügigkeit von Arbeitskräften neben dem freien Warenverkehr, der Dienstleistungsfreiheit sowie dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr seit Beginn zu den vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes (bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums, EWR) gehört.

Hingegen bestehen für Zuwanderer, die weder Arbeitnehmer noch Selbständige oder deren Angehörige sind, nur ein bedingtes bzw. begrenztes Aufenthaltsrecht und eingeschränkter Zugang zu Sozialleistungen. So ist das Aufenthaltsrecht jenseits einer Frist von drei Monaten prinzipiell daran gebunden, dass Unionsbürger „Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen“ (RL 2004/38 Art. 14). Als Kriterium gilt dabei, dass aus der Erfüllung der Ansprüche keine unverhältnismäßige Belastung der Sozialsysteme erwächst.⁷ Dementsprechend können Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht nicht erwerbstätiger Personen aus Partnerländern und deren Zugang zu Sozialleistungen grundsätzlich Restriktionen unterwerfen. Die maßgeblichen Verordnungen und das Richterrecht des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) intendieren hier eine faire Balance zwischen den Rechten nicht erwerbstätiger EU-Bürger und dem legitimen Bestreben der Mitgliedstaaten, ihre Sozialsysteme zu schützen.⁸

De facto richtet sich der Sozialschutz für Unionsbürger in Partnerländern weitgehend nach deren aufenthaltsrechtlichem Status. Vereinfacht dargestellt gelten im Wesentlichen folgende Regeln:

- **Alle EU-Bürger** haben das Recht auf Freizügigkeit. Sie dürfen bis zu 3 Monate in ein Partnerland einreisen. Dafür benötigen sie nur einen Personalausweis (RL 2004/38 Art. 6). Während dieser Zeit besteht grundsätzlich kein Anspruch auf staatliche Hilfen – außer bei medizinischen Notfällen.
- **(Zugewanderte) Erwerbstätige Unionsbürger (Arbeitnehmer und Selbständige) und deren Angehörige** haben gleiche Rechte und Ansprüche wie Inländer (VO 883/2004, Art. 4).

⁴ Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vom 29. April 2004. Verordnung (EG) Nr. 987/2009 vom 16. September 2009.

⁶ Daraus resultieren u.a. Prinzipien wie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Export von Geldleistungen, d.h. die Bedienung erworbener Ansprüche auf Geldleistungen (z.B. Altersrenten) auch in Partnerländern, zur Berücksichtigung in Partnerstaaten erbrachter Arbeits- bzw. Wartezeiten, wenn Leistungsansprüche ermittelt werden, und zur Bemessung von Familienleistungen nach den Gegebenheiten am Arbeitsort.

⁷ Vgl. Verschueren, Herwig (2014). Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey. European Journal of Migration and law 16 (2014); S. 147 – 179, hier S. 151.

⁸ Ebd. S. 159.



Debatte über Freizügigkeit

- Arbeitnehmerstatus erlangt nach verbreiteter Ansicht, wer mindestens 10 Stunden wöchentlich abhängig beschäftigt ist (s. S. 6,7).
 - Zugewanderten Arbeitskräften, die arbeitslos und hilfebedürftig werden (etwa nach Auslaufen von Zahlungen der Arbeitslosenversicherung), kann Hilfe bzw. auch das Aufenthaltsrecht in den ersten fünf Jahren wieder entzogen werden, wenn die Hilfgewährung zur Belastung für das Gastland wird.
 - Arbeitnehmern, die innerhalb des ersten Jahres (unfreiwillig) arbeitslos werden, bleibt die Erwerbstätigeneigenschaft indes während mindestens 6 Monaten erhalten.
 - Unionsbürger, die Arbeitnehmer oder Selbstständige sind, und deren Angehörige dürfen grundsätzlich nicht ausgewiesen werden, auch wenn sie zur Sicherung ihres Lebensunterhalts zusätzlich staatliche Transfers benötigen.
- **Arbeitsuchende** (in Deutschland etwa dokumentiert durch Vermittlungsauftrag bei der Arbeitsagentur) verfügen prinzipiell über begrenzte Ansprüche, die sich v.a. auf Unterstützung bei der Arbeitsuche beziehen.
- Hilfen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, fallen nach verbreiteter Auffassung nicht unter Sozialhilfe, die ggf. einem Aufenthaltsrecht bzw. daraus abgeleiteten Ansprüchen entgegenstehen (s. unten).
 - Die Dauer der Arbeitsuche kann auf 6 Monate beschränkt werden – außer bei begründeter Aussicht auf Erfolg.
- **Unionsbürger, die weder Arbeitnehmer noch Selbstständige sind**, haben nur dann das Recht sich länger als 3 Monate in einem Partnerland aufzuhalten, wenn sie über ausreichende Existenzmittel und umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen (RL 2004/38, Art. 7). Dabei dürfen die Mitgliedstaaten keine vorab pauschal festgelegte Mindestausstattung an Existenzmitteln fordern, sondern müssen jeweils die wirtschaftliche Situation der Betroffenen prüfen.⁹
- Sozialhilfe kann diese Gruppe nur sehr begrenzt beanspruchen – abgesehen von medizinischer Notfallhilfe. Insoweit greift das Diskriminierungsverbot hier nicht. In Anspruch genommene Gesundheitsleistungen müssen prinzipiell vom zuständigen (Heimat-)Land erstattet werden.
 - Inanspruchnahme bzw. Beantragung von Sozialhilfeleistungen darf nicht automatisch zum Entzug des Aufenthaltsrechts führen. Vielmehr ist eine Einzelfallprüfung erforderlich. Dabei sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen, etwa ob wirtschaftliche Schwierigkeiten der betreffenden Person dauerhaft oder vorübergehend sind.
- **Bei Missbrauch des Aufenthaltsrechts** kann dieses entzogen werden.
- **Personen mit Daueraufenthaltsrecht**, das spätestens nach einem 5 Jahre lang ununterbrochenen, rechtmäßigen Aufenthalt im Land erworben wird, sind Inländern gleichgestellt.
- Unionsbürger, die sich in den 5 Jahren nicht rechtmäßig aufhielten, etwa weil sie über keine ausreichenden Existenzmittel verfügten und Sozialleistungen unangemessen in Anspruch nahmen, können kein Daueraufenthaltsrecht beanspruchen, selbst wenn dies erst nachträglich festgestellt wird.

⁹ Bei der entsprechenden Beurteilung kann neben dem Bezug von Sozialhilfe gegebenenfalls auch die Inanspruchnahme besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen als Indikator dienen. Vgl. Verschueren, Herwig (2014). A.a.O. S. 157.



Damit ist nur ein wesentlicher Ausschnitt der Regeln für den Sozialschutz der Unionsbürger dargestellt. So finden sich in den oben erwähnten Verordnungen weitere Bestimmungen etwa zur Koordinierung der Gesundheitsfürsorge, die den Anspruch auf Gesundheitsdienste und deren Finanzierung im Detail regeln.

Spannungsverhältnis zwischen nur bedingtem Aufenthaltsrecht Nichterwerbstätiger und Diskriminierungsverbot

Im Fall nicht erwerbstätiger Unionsbürger sind wegen des nur bedingten Aufenthaltsrechts aufenthaltsrechtliche und sozialrechtliche Tatbestände miteinander verwoben. Dabei ist die genaue Reichweite der Bedingung, dass Sozialhilfe nicht unangemessen in Anspruch genommen werden darf, nicht abschließend geklärt und bis heute umstritten.¹⁰ Das hat rechtliche Unsicherheit und damit Bedarf für ergänzende Rechtsprechung geschaffen. Im Fokus stehen dabei die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen (s. Box S. 3). Welche Leistungen sind unter diesem Begriff zu subsumieren? Welcher Koordinationsmechanismus gilt für sie? Inwiefern sind sie im Kontext aufenthaltsrechtlicher Fragen gemäß Verordnung 2004/883, Artikel 14, d.h. bei Prüfung oben genannter Bedingung, relevant? Inwieweit kollidieren die Voraussetzungen der Freizügigkeit mit dem Diskriminierungsverbot?¹¹

EuGH bestätigt restriktive Hartz IV-Regelungen in Deutschland, ...

Hierzu hat der EuGH in jüngerer Zeit wichtige Entscheidungen gefällt. Zuletzt hat v.a. ein Urteil zu den in Deutschland gewährten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) viel Beachtung gefunden.¹² Das Urteil stellt u.a. klar, dass das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit auch für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen gilt. Indes besteht ein Anspruch auf Gleichbehandlung und damit auf diese Leistungen nur bei einem Aufenthaltsrecht gemäß Richtlinie 2004/38. Dieses setzt aber voraus, dass ein Unionsbürger über ausreichende Existenzmittel verfügt und keine Sozialhilfeleistungen empfängt.¹³ Mit Blick darauf sind besondere beitragsunabhängige Geldleistungen aber nach dem jüngsten Urteil des EuGH – im Gegensatz zu bis dato weit verbreiteter Rechtsauffassung¹⁴ – als Sozialhilfe zu werten. Anders gewendet: Besteht kein Aufenthaltsrecht greift das Diskriminierungsverbot nicht und Mitgliedstaaten können Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“ ausschließen. Dabei geht es um das Recht der Mitgliedstaaten, „eine unangemessene Inanspruchnahme der

¹⁰ Thym, Daniel (2014). Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags ...
http://www.bundestag.de/blob/334964/36daea697c1dac17a184b979c8ea3d80/stellungnahme_07-data.pdf

¹¹ Frings, Dorothee (ohne Jahr). Sozialleistungen für Unionsbürger. http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Frings_SGB2_Unionsbuerger.pdf

¹² Mit dem Urteil vom 11. November 2014 hat der EuGH die Entscheidung eines Leipziger Jobcenters bestätigt, dass einer in Deutschland lebenden, nicht erwerbstätigen Rumänin und deren Sohn Leistungen nach dem SGB II verweigert hatte.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159442&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=40714>

Vgl. dazu auch Thym, Daniel: EU-Freizügigkeit als rechtliche Konstruktion – nicht als soziale Imagination. VerfBlog. 2014/11/12. <http://www.verfassungsblog.de/eu-freizuegigkeit-als-rechtliche-konstruktion-nicht-als-soziale-imagination>

¹³ Dem EuGH zufolge ist bei der Beurteilung, ob ein Unionsbürger über ausreichende Existenzmittel verfügt, um ein Aufenthaltsrecht in Anspruch nehmen zu können, eine Einzelfallprüfung der wirtschaftlichen Situation vorzunehmen. Zudem betont das Gericht einmal mehr, „dass Vorschriften, mit denen vom Grundsatz der ‚Exportierbarkeit‘ der Leistungen der sozialen Sicherheit abgewichen wird, eng ausgelegt werden müssen.“ S. ebenda.

¹⁴ Vgl. dazu Cornelissen, Rob (2013). A.a.O.



Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats durch Unionsbürger, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, zu verhindern“.

Mit dem Urteil bestätigt der EuGH die deutsche Verwaltungspraxis, wonach nicht erwerbstätige Unionsbürger auch jenseits der ersten drei Monate ihres Aufenthaltes von Leistungen zum Lebensunterhalt ausgeschlossen werden können, wenn sie keine Arbeit suchen. Presseberichten zufolge betrifft das Urteil deswegen in Deutschland insgesamt auch nur einige Hundert Fälle.

Offen bleibt u.a. die Frage, nach welchen Kriterien das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel bzw. die unangemessene Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu prüfen ist. Während das erwähnte Urteil hier wohl eher auf die konkrete (einzel-)wirtschaftliche Situation des Betroffenen abstellt, verweist eine frühere Entscheidung des EuGH auf die sozial- bzw. haushaltspolitischen Implikationen. Mitgliedstaaten haben demnach auch zu prüfen, inwieweit eine unverhältnismäßige Belastung ihres Sozialsystems daraus erwächst, dass sie die betreffende (beitragsunabhängige) Geldleistung gewähren. Die Staaten können dies nicht allein daraus schließen, dass zugewanderte Unionsbürger die Leistung beantragen. Pauschale Leistungsverweigerungen mit entsprechender Begründung sind mit EU-Recht nicht vereinbar.¹⁵

... aber Grauzonen und Herausforderungen für die Verwaltungspraxis bleiben

Trotz der Fortentwicklung des Rechts gibt es im Kontext des Aufenthaltsrechts noch weitere offene Fragen. Das betrifft vor allem die Ansprüche Arbeitsuchender. In Deutschland etwa geht es dabei primär um Leistungen der Grundsicherung für den Lebensunterhalt. Nach gegenwärtiger deutscher Rechtslage können arbeitsuchende Ausländer von dieser Leistung ausgeschlossen werden.¹⁶ Handelt es bei den betreffenden Leistungen um Sozialhilfe, um bloße Existenzsicherung – wie im Fall nicht erwerbstätiger Personen (s. vorherigen Abschnitt) – oder dienen sie auch dazu, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern? Deutsche Sozialgerichte haben diese Frage bislang unterschiedlich beantwortet. Seit kurzem befasst sich nun der EuGH damit.

Eine weitere Grauzone besteht in Deutschland hinsichtlich sogenannter Aufstocker bei Hartz IV, also ausländischer Arbeitskräfte, die wegen geringer Erwerbseinkommen zusätzlich Leistungen der Grundsicherung beanspruchen. Anders als bei den Nichterwerbstätigen, die innerhalb der ersten fünf Jahre grundsätzlich vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden können, sind die Ansprüche von Geringverdienern, v.a. solchen mit geringen Arbeitszeiten (Minijobber), noch nicht abschließend geklärt. Das gilt umso mehr, als weiterhin auch offen ist, welche Anforderung an das Kriterium der „ausreichenden Existenzmittel“ gestellt werden müssen (s. oben). Schwierigkeiten können bei zugewanderten Geringverdienern aber bereits beginnen, wenn es um den Arbeitnehmerstatus geht. Hier fehlen im EU-Recht eindeutige Prüfkriterien hinsichtlich Beschäftigungsdauer und erforderlicher wöchentlicher Arbeitszeit. Die Rechtsprechung des EuGH geht davon aus, dass der Begriff des Arbeitnehmers „nicht eng ausgelegt werden darf“.¹⁷ Die oben genannte Mindestbeschäftigungsdauer von ca.

¹⁵ Das hat der EuGH in einem Österreich betreffenden Verfahren im Herbst 2013 entschieden. Dabei ging es um Ausgleichszahlungen, die der österreichische Staat Rentnern gewährt, deren Renten und sonstige Einkommen unter einem bestimmten Schellenwert liegen. Vgl. Verschueren, Herwig (2014).

¹⁶ SGB II § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2: „Ausgenommen [von den Leistungen] sind ... Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt“. Arbeitslose ausländische Arbeitsuchende, die zuvor weniger als ein Jahr erwerbstätig waren, erhalten maximal 6 Monate Leistungen der Grundsicherung.

¹⁷ BMI und BMAS (Hrsg.) (2014). Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, S. 45f.



Debatte über Freizügigkeit

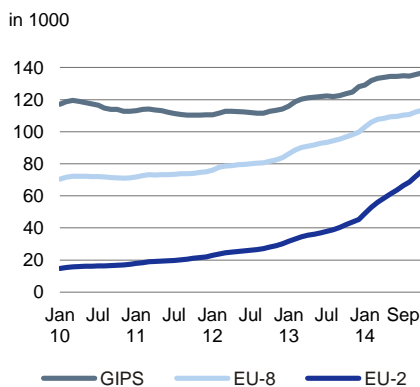
10 Stunden pro Woche ist deswegen nur ein Richtwert, von dem gegebenenfalls selbst nach unten abgewichen werden muss. Letztlich bedarf es dem Gericht zufolge einer Gesamtbewertung des Arbeitsverhältnisses. Diese Schwachstellen sind bedenklich. In Deutschland stellen Aufstocker einen erheblichen Teil der osteuropäischen Empfänger von Leistungen der Grundsicherung (s. unten).

Diese Beispiele stehen für ein generelles Problem: Den Mitgliedstaaten erwachsen nennenswerte Herausforderungen daraus, dass viele Fragen des Aufenthaltsrechts und der sozialen Sicherheit nicht erwerbstätiger Zuwanderer aus Partnerländern prinzipiell nicht anhand pauschaler Kriterien geklärt werden können. Vielmehr fordert die Rechtsprechung des EuGH von den Behörden hier i.d.R. jeweils Einzelfallprüfung. Schließlich kann selbst die Feststellung des Wohn- bzw. Aufenthaltsortes für Verwaltungen u.U. aufwändig sein.¹⁸

„Sozialtourismus“ kein Massenphänomen

Leistungsempfänger Grundsicherung (SGB II) nach EU-Herkunftsländern

5

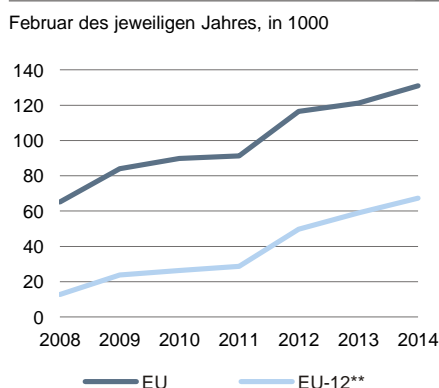


Ob das Regelwerk zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit eines neuen Designs bedarf, sollte auch mit Blick auf die empirische Relevanz geprüft werden. Allerdings mangelt es an verlässlichen Daten zu der durch Binnenmigration bedingten Kostenbelastung der Sozialsysteme. Im Folgenden kann daher lediglich für ausgewählte Länder die Inanspruchnahme einzelner Leistungen durch Binnenwanderer dargestellt werden. Demnach ist die mitunter an die Wand gemalte massenhafte Wanderung in die Sozialsysteme derzeit eher ein Trugbild. Allerdings geht der Trend in relevanten Ländern nach oben.

Dass besonnen argumentiert werden sollte, zeigt etwa in Deutschland die Entwicklung bei der Grundsicherung (nach SGB II). So ist die Zahl der Leistungsberechtigten (Hartz IV-Empfänger) aus den 8 mittelosteuropäischen Ländern, die 2004 der EU beigetreten sind, vom Januar 2010 bis Oktober 2014 zwar um knapp 43.000 Personen bzw. 61% gestiegen. Die Zahl der in Deutschland Beschäftigten aus diesen Ländern hat sich jedoch mit einem Plus von gut 345.000 verdreifacht. Auch bei den Zuwanderern aus Bulgarien und Rumänien, den Beitrittsländern des Jahres 2007, überwiegt der Beschäftigungseffekt deutlich. Das gilt selbst für die jüngere Zeit ab Ende 2013, als die Zuzugsbeschränkungen für Personen aus den beiden Ländern aufgehoben wurden. Die Zahl der bulgarischen und rumänischen Hartz IV-Empfänger ist seither (bis Oktober 2014) um rd. 30.000 bzw. 67% gestiegen, während sich die Beschäftigtenzahl mit plus 124.500 bzw. +94% nahezu verdoppelt hat. Dabei erklären sich die hohen Zuwachsraten durch geringe Ausgangsniveaus. Unter den 6.029 Mio. Leistungsbeziehern insgesamt in Deutschland entfallen mit 1,9% bzw. 1,26% weiterhin nur geringe Anteile auf Zuwanderer aus den EU-8 und den EU-2. Bei einem nennenswerten Teil dieser Hilfeempfänger handelt es sich um Aufstocker. Bei den Hilfeempfängern aus Rumänien und Bulgarien liegt der Anteil bei rd. 25%. In einzelnen Großstädten sind es sogar 70%.

Empfänger von Arbeitslosenhilfe* aus EU-Partnerländern in GB

6



* Arbeitslosenunterstützung (JSA), Berufsunfähigkeit, Alleinerziehende u.a. ** Ab 2004 beigetretene Länder

In Großbritannien bezogen im Februar 2014 131.000 nicht britische Unionsbürger Hilfen des Arbeitsministeriums, v.a. Arbeitslosenhilfe. Das waren 2,7% aller Leistungsempfänger. Gut die Hälfte davon (67.300) stammen aus den seit 2004 der EU beigetretenen Ländern. Wie in Deutschland ist auch in Großbritannien die Zahl dieser Hilfeempfänger kräftig gestiegen. Von Februar 2008 bis Februar 2014 hat sie sich mehr als verfünffacht (gg. Februar 2010 beträgt der Anstieg 157%).

¹⁸ Bei der Klärung der Frage nach dem gewöhnlichen Aufenthalts- bzw. Wohnort eines Unionsbürgers müssen sich die Partnerstaaten nach dem Mittelpunkt der Interessen der betreffenden Person richten und sich dabei auf eine Gesamtbewertung aller vorliegenden Angaben zu den einschlägigen Fakten stützen. Dazu gehören Dauer und Kontinuität des Aufenthalts sowie die Situation der Person (VO 987/2009, Artikel 11).

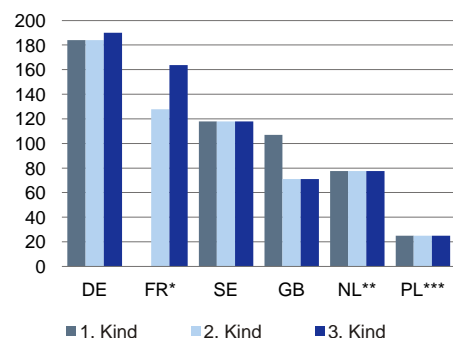


Debatte über Freizügigkeit

Kindergeld im Vergleich

7

2014, EUR pro Monat



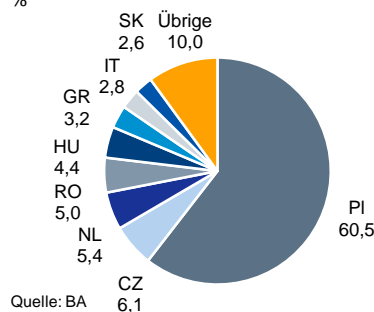
* Kein Geld für 1. Kind
** Altersabhängig, hier für 6- bis 11-Jährige
*** Altersabhängig, hier 5- bis 18-Jährige

Quelle: BMAS

DE: Kindergeld für in Partnerländern lebende Kinder nach Wohnsitzstaat

8

Dezember 2013, insgesamt 68.375 Kinder



Quelle: BA

Indes entwickelt sich auch in Großbritannien die Beschäftigung der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedstaaten dynamisch. So lag die Zahl der Beschäftigten aus Bulgarien und Rumänien im 3. Quartal 2014 mit insgesamt 167.000 um ein Drittel über dem Wert des Vorjahresquartals. Und die Zahl der Beschäftigten aus den EU-8 nahm – von einem wesentlich höheren Ausgangsniveau aus – um ein Viertel auf 839.000 zu.

Wie bei der Grundsicherung relativiert ein Blick auf die Daten auch verbreitete Kritik an den Familienleistungen, insbesondere Kindergeldzahlungen für Migranten. In Deutschland gewährten die Behörden Ende 2013 für knapp 68.400 im Ausland lebende Kinder von Staatsbürgern aus Partnerländern Kindergeld. Das entspricht einem Anteil von 0,46% an allen Kindern, für die diese Leistung gewährt wird. Allerdings ist die Zahl der Kindergeldanträge von EU-Bürgern in jüngerer Zeit gestiegen. So nahm die Zahl der Anträge polnischer Bürger von September 2012 bis September 2014 um 34% auf rd. 163.100 zu. Etwa ein Drittel der Anträge bezieht sich auf in Polen lebende Kinder.

Der Zuwachs bei den Anträgen reflektiert neben erhöhter Migration auch ein Urteil des EuGH vom Juni 2012. Demnach hat jeder EU-Ausländer Anspruch auf Kindergeld, wenn er in Deutschland arbeitet und "unbeschränkt steuerpflichtig" ist, unabhängig davon, wo die Kinder leben. In der Folge haben v.a. auch vermehrt Saisonarbeiter Anträge gestellt. Angesichts des relativ hohen Kindergeldes in Deutschland lohnt es sich für Anspruchsberechtigte aus Osteuropa selbst bei einem kürzeren Aufenthalt die Leistung zu beanspruchen. Deutschland wendet etwa EUR 200 Millionen pro Jahr für Kindergeld an Saisonarbeiter aus Partnerländern auf.

Großbritannien, wo das Kindergeld für im Ausland lebende Kinder zugewanderter EU-Bürger ebenfalls stark kritisiert wird, leistete Ende 2013 entsprechende Zahlungen an 20.400 Familien für insgesamt 34.300 Kinder.¹⁹ Das entspricht einem Anteil von 0,3% an allen kindergeldberechtigten Familien. Etwa zwei Drittel der begünstigten Kinder im Ausland lebt in Polen.²⁰ Schätzungen zufolge gab das Land für diese Leistungen 2013 rd. GBP 31 Millionen (rd. EUR 37 Mio.) aus.²¹ Allerdings hat die britische Regierung diese Zahl nicht kommentiert, sondern wiederholt betont, über keine entsprechenden belastbaren Daten zu verfügen.²² Beim britischen Kindergeld sind zudem die Fallzahlen für in Partnerländern lebende Kinder in den letzten Jahren nennenswert gefallen. Im Dezember 2013 lagen sie um 15% unter dem Vorjahreswert.

Magnet-Effekt von Sozialleistungen eher gering

Zu den vorgestellten gemischten Daten passen die Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen. Verschiedene Untersuchungen liefern allenfalls schwache Belege für einen „Magnet-Effekt“ von Sozialleistungen.

- So legt u.a. eine von der Europäischen Kommission initiierte Studie aus dem Jahr 2013 Gelassenheit nahe.²³ Der Anteil nicht erwerbstätiger Personen aus Partnerländern an der Gesamtbevölkerung im Erwachsenenalter

¹⁹ Zusätzlich zum Kindergeld haben einkommensschwache Bürger in Großbritannien Anspruch auf ergänzende Zahlungen durch die Steuerbehörden. Solche Leistungen (child tax credit) wurden Ende 2012 an rd. 4.000 Familien mit 6.800 außerhalb Großbritanniens im Schengengebiet lebenden Kinder gezahlt.

²⁰ Daten für GB beziehen sich auf den Schengenraum. House of Commons (Hrsg.) (2014a). Statistics on migrants and benefits Commons Library Standard Note SN06955.

²¹ https://fullfact.org/economy/child_benefit_eu_families-32713.

²² House of Commons (Hrsg.) (2014b). Child Benefit and Child Tax Credit for children resident in other EEA countries. Commons Library Standard Note SN06561.

²³ GD Beschäftigung, Soziales und Integration (Hrsg.) (2013). Fact finding analysis on the impact on Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and health care on the basis of residence. CF GHK/Milieu Ltd Final Report. 14. Oktober 2013.



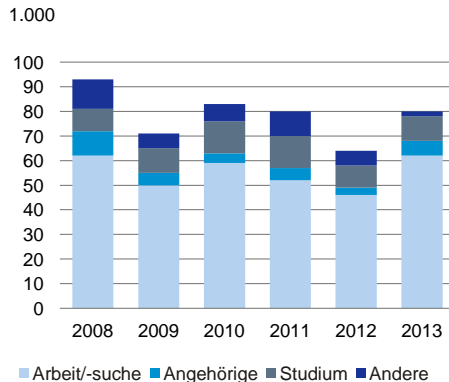
(15+) liegt demnach in den meisten EU-Ländern zwischen 0,7% und 1% (Deutschland 1,1%, keine Daten für Großbritannien). Wesentlich höhere Anteile weisen nur Belgien, Irland (je 3%) und Luxemburg (13,9%) auf. Dabei handelt es sich beim Gros dieser Personen um Studenten (ohne Sozialleistungsansprüche), wobei indes von Land zu Land erhebliche Unterschiede bestehen. Allerdings beziehen sich all diese Schätzungen auf das Jahr 2011.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass zwischen besonderen beitragsunabhängigen Sozialleistungen und dem Bevölkerungsanteil nicht erwerbstätiger Migranten keine strenge oder konsistente Beziehung besteht. Untersucht werden hier Leistungen bei Arbeitslosigkeit, bei Erwerbsunfähigkeit, für Alleinerziehende, für Studenten sowie und zur Alterssicherung.

- Ein ähnliches Ergebnis finden Pedersen et al. in einer Untersuchung aus dem Jahr 2008.²⁴ Demnach beeinflussen v.a. sozio-kulturelle Faktoren wie Sprache, einstige koloniale Bindungen oder durch frühere Immigration entstandene soziale Netzwerke die Wanderungsbewegungen, während hinsichtlich der Sozialpolitik der Zielländer kein klarer Einfluss festzustellen ist.
- Eindeutige Schlüsse ziehen hingegen die Autoren einer 2011 vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit veröffentlichten Studie. Demnach hängen Binnenwanderungen in der EU nicht von der Großzügigkeit von Sozialleistungen ab. Dies deutet, so die Autoren, darauf hin, dass die Debatte über Wanderungen in Sozialsysteme verfehlt sei.²⁵

Großbritannien: Zuwanderung aus Mittelosteuropa* nach Gründen

9



* EU-8 + EU-2

Quelle: International Passenger Survey

Binnenwanderung insgesamt positiv, ...

Zugunsten des regulatorischen Status quo kann auch auf die insgesamt positive Wirkung der Binnenwanderung hingewiesen werden. Sie sorgt in den Zielländern für ein erhöhtes Arbeitskräfteangebot und mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten. So vermindert sie Engpässe – etwa im Gesundheitswesen – und stärkt generell die Wachstumskräfte.²⁶ Darüber hinaus bringt sie positive fiskalische Effekte – zumindest auf kürzere Frist. Darauf lassen verschiedene empirische Studien aus jüngerer Zeit schließen:

- So analysiert eine aktuelle Untersuchung des European Citizen Action Service für Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich die dort jeweils von Bürgern aus Partnerländern ausgelösten fiskalischen Effekte.²⁷ Konkret stellt die Studie die von EU-Ausländern in den vier Ländern jeweils gezahlten Steuern und Abgaben den staatlichen Ausgaben für die dort von dieser Gruppe empfangenen Sozialleistungen gegenüber.

Für 2013 werden dabei für Deutschland, Großbritannien und Österreich per Saldo eindeutig positive Effekte ermittelt. Die von den zugewanderten Unionsbürgern aufgebrauchten Steuern und Sozialbeiträge übersteigen die Ausgaben für Sozialleistungen deutlich. In den Niederlanden ist dies allerdings nur der Fall, wenn das Alterssicherungssystem einbezogen wird. Das resultiert aus der allortigen günstigen Altersstruktur der Zuwanderer.

²⁴ Pedersen, Peder J., Mariola Pytlikova und Nina Smith (2008). "Selection and Network Effects - Migration Flows into OECD Countries 1990-2000". European Economic Review. Vol. 52 (7), pp. 1160-11.

²⁵ Giulietti, Corrado et al. (2011). Unemployment Benefits and immigration: Evidence from the EU. IZA Discussion Paper No. 6075.

²⁶ OECD (2014). Is migration good for the economy? <http://www.oecd.org/migration/mig/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf>

²⁷ European Citizen Action Service (2014). Fiscal Impact of EU Migrants in Austria, Germany, the Netherlands and the UK. http://www.epim.info/wp-content/uploads/2014/11/2BC_EU-migrants-final-2.pdf



- Für Großbritannien haben u.a. Dustmann und Frattini die fiskalischen Wirkungen der Zuwanderung von 1995 bis 2011 berechnet. Dabei berücksichtigen die Autoren auf der Ausgabenseite nicht nur Sozialleistungen, sondern auch Ausgaben für andere öffentliche Güter, insbesondere für Bildung.²⁸

Die in zwei Zeiträume 1995 bis 2000 und 2001 bis 2011 aufgegliederte Analyse zeigt folgendes: Im letztgenannten Zeitraum lag der Finanzierungsbeitrag der Zuwanderer aus den Partnerländern um gut ein Drittel über den Staatsausgaben für diese Gruppe. Dies entlastete den Staatshaushalt um insgesamt GBP 22,1 Mrd. Für Zuwanderer aus Drittländern war die fiskalische Bilanz wegen eines höheren Anteils von Kindern und entsprechend höheren zugerechneten Bildungsausgaben hingegen nur leicht positiv (+2% bzw. GBP 2,9 Mrd.) und von 1995 bis 2000 sogar deutlich negativ.

- Aus einer Analyse für Schweden geht hervor, dass die dort von 2007 bis 2010 zugewanderten Bulgaren und Rumänen einen nennenswerten fiskalischen Nettobeitrag leisten. Er beträgt für 2011 30.000 Kronen (ca. EUR 3.275) pro Kopf. Damit bringen diese Zuwanderer 30% mehr an Steuern und Beiträgen auf, als sie an Sozialleistungen und öffentlichen Gütern (Bildung, Infrastruktur, Verwaltungsleistungen, Verteidigung) beanspruchen. Das resultiert daraus, dass v.a. die Bulgaren nur relativ wenige Leistungen in Anspruch nehmen.²⁹
- In Deutschland liegt eine von Bonin verfasste jüngere Studie der Bertelsmann Stiftung vor.³⁰ In einer statischen Analyse saldiert Bonin die von der ausländischen Bevölkerung geleisteten Zahlungen an den Staat mit dem Wert der von den ausländischen Bürgern beanspruchten staatlichen Leistungen. Für 2012 errechnet er einen Zahlungsüberschuss von EUR 3.300 pro Migrant. Ergänzend dazu ermittelt Bonin für einen repräsentativen Migrant den Gegenwartswert aller Zahlungen und Leistungen über dessen gesamtes weiteres Leben hinweg. Auch bei dieser Berechnung auf Basis von Generationenbilanzen ergibt sich ein positiver Betrag von EUR 22.300.

Als Staatsausgaben hat Bonin nur Sozialleistungen und Bildungsausgaben erfasst. Rechnet man den Migranten anteilig auch Kosten anderer öffentlicher Güter wie Infrastruktur und Verteidigung zu, reduziert sich der Finanzierungsbeitrag. Das Ergebnis für 2012 wird Angaben des ifo Instituts zufolge mit minus EUR 1.800 sogar deutlich negativ, wenn alle Staatsausgaben umgelegt werden (-EUR 1450 ohne Verteidigungsausgaben).³¹ Freilich lässt sich darüber streiten, welche staatlichen Ausgaben zu welchen Wertansätzen (Durchschnittskosten pro-Kopf oder Grenzkosten) man bei der Berechnung fiskalischer Effekte der Zuwanderung sinnvollerweise einbezieht.

... aber Problemdruck könnte zunehmen

Selbstverständlich hängt die Wirkung der Binnenmigration wesentlich von strukturellen Merkmalen ab. Wie alt sind die Zuwanderer, über welchen Bildungsstand bzw. welche Ausbildung verfügen sie? Und was sind die Motive ihrer Wanderung? Wie erwähnt, kann diesbezüglich kaum von einem Trend hin zum „Sozialtourismus“ gesprochen werden. Das schließt aber nicht aus, dass der

²⁸ Dustmann, Christian und Tommaso Frattini (2013). The Fiscal Effects of Immigration to the UK. CReAM Discussion Paper Series CDP No 22/13.

²⁹ Ruist, Joakim (2014). The fiscal consequences of unrestricted immigration from Romania and Bulgaria. CReAM Discussion Paper No 04/14. Der Autor argumentiert darüber hinaus, dass in Großbritannien und Irland noch höhere Beiträge zu erwarten seien, da die dortigen Sozialausgaben relativ gering seien.

³⁰ Bonin, Holger (2014). Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Hrsg. v.d. Bertelsmann Stiftung.

³¹ Sinn, Hans-Werner (2015). Ökonomische Effekte der Migration. FAZ vom 3.01.2015.



Problemdruck zunehmen könnte, etwa durch verstärkte Zuwanderung unzureichend qualifizierter Personen aus Osteuropa oder südlichen Partnerländern.

Ein solches Szenario wird durch die ungelösten Fragen der Ansprüche von Arbeitssuchenden und insbesondere von Aufstockern begünstigt. Das Problem der *working poor*, in Deutschland also der Aufstocker, reflektiert dabei wesentlich auch die relativ geringen Anforderungen, die erfüllt sein müssen, um Arbeitnehmerstatus zu erlangen. Wer nur 10 Stunden in der Woche arbeitet, kann natürlich schwerlich ein existenzsicherndes Einkommen erzielen. An dieser Tatsache ändert auch ein Mindestlohn nichts.

Besondere Schwierigkeiten können entstehen, wenn nicht erwerbstätige Zuwanderer sich in größerer Zahl an ein und demselben Ort niederlassen. So hat etwa der Deutsche Städtetag bereits vor zwei Jahren darauf hingewiesen, dass Kommunen durch Zuzug unzureichend integrierter Personen aus Bulgarien und Rumänien erheblich herausgefordert sind.³² Freilich hat die Politik auf europäischer und nationaler Ebene das Problem inzwischen erkannt und adressiert. Seitens der EU erhalten die nationalen Behörden etwa finanzielle Unterstützung über den Europäischen Sozialfonds (ESF). Für die bis 2020 laufende Budgetperiode werden mindestens 20% der in jedem Mitgliedstaat zur Verfügung stehenden ESF-Mittel für das thematische Ziel „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut und Diskriminierung“ bereitgestellt. Und in Deutschland hat der Gesetzgeber im Dezember 2014 Maßnahmen zur finanziellen Entlastung betroffener Kommunen beschlossen.

Arbitrage zwischen Sozialsystemen ökonomisch fragwürdig

Isoliert betrachtet ist die Wanderung nicht erwerbstätiger Personen aus Mitgliedstaaten mit geringerem Pro-Kopf-Einkommen in die Sozialsysteme wohlhabenderer Staaten zweifellos ökonomisch fragwürdig. Eine solche Arbitrage zwischen unterschiedlich leistungsfähigen Sozialsystemen mag zwar für die einzelnen Migranten attraktiv und lohnenswert sein. Jedoch geht es zulasten gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtseffekte von Wanderungen, wenn sinnvolle Wanderungsströme fehlgeleitet werden. So können Wanderungen zur Verminderung von Arbeitsmarktungleichgewichten in der EU beitragen. Gerade in der Währungsunion, wo es keinen Wechselkursmechanismus zum Ausgleich makroökonomischer Ungleichgewichte gibt, ist dies von besonderer Bedeutung. Im Gegensatz zu wandernden Arbeitskräften tragen solche Arbitrageure nichts zur Stärkung der Wachstumskräfte in den Gastländern bei. Somit leisten sie auch keinen Beitrag zur Steigerung des Wohlstandes in der EU.³³

Zwar werden in den Herkunftsländern die öffentlichen Haushalte durch geringere Sozialausgaben entlastet, während die Ausgaben in den Zuwanderungsländern steigen. Das dürfte besonders für höher verschuldete Abwanderungsländer willkommen sein. Aber solche unsystematischen Finanzhilfen zwischen den Partnerländern sind weder rechtlich vorgesehen noch ökonomisch effizient. Die Gastländer müssen für Transfers an die zugewanderten Arbitrageure öffentliche Mittel aufwenden, die für andere Zwecke z.B. öffentliche Investitionen fehlen. So mag durch Zuzug von Sozialleistungsempfängern zwar der private Konsum im Gastland tendenziell steigen. Aber keineswegs muss dies auch für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gelten. Von solchen fehlgeleiteten Wanderungen soll-

³² Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2013). Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien. 22.01.2013.

³³ Anders stellt sich die Situation dar, wenn die Migranten mit der Perspektive auf Erfolg im Gastland Arbeit suchen. Der Aufenthalt im Gastland ist dann sowohl aus einzelwirtschaftlicher Sicht der Zuwanderer (Aussicht auf Erwerbseinkommen, Vermeidung der Entwertung der Qualifikation und generell des Verlusts an Beschäftigungsfähigkeit u.a.) als auch in gesamtwirtschaftlicher Perspektive (Beitrag zur Verminderung makroökonomischer Ungleichgewichte) prinzipiell sinnvoll.



ten deswegen auch keine kurzfristigen (keynesianischen) Nachfrageeffekte erwartet werden.

Auch eine mögliche Überlastung der Sozialsysteme der Zuwanderungsländer wäre nicht im Interesse Europas. Wichtige Zielländer sind gemessen am entsprechenden Kriterium des Maastrichter Vertrages weiterhin zu hoch verschuldet, etwa Deutschland mit rd. 74% des BIP und die Niederlande mit rd. 70%. Entwicklungen, die der weiterhin notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen entgegenliefen, wären v.a. auch angesichts der demografischen Entwicklung problematisch.

Enge Koordinierung der Sozialsysteme kein tauglicher Motor europäischer Integration

Eine großzügige Auslegung des Freizügigkeitsrechts gilt vielen Protagonisten seit langem als ein Weg zu verstärkter Integration in der EU. In dieser Sicht gehört es zur unverzichtbaren Solidarität in der Gemeinschaft, dass der Zugang auch nicht erwerbstätiger oder zumindest arbeitssuchender Unionsbürger zu Sozialleistungen in Partnerländern möglichst wenig eingeschränkt wird. Dies fördere die Mobilität in der EU und trage zu mehr Kohärenz bei.

Eine verstärkte Koordinierung der Sozialpolitik eignet sich jedoch nicht als Motor europäischer Integration. Sie birgt die Gefahr einer zumindest schleichenden Erosion der Leistungsfähigkeit etablierter Sozialsysteme. Schon auf diese Weise gerät sie in Widerspruch zu dem für die Sozialpolitik geltenden Subsidiaritätsprinzip.

Auch hinsichtlich der Grundsicherungssysteme sollten die Mitgliedstaaten über Gestaltungsfreiheit verfügen. Diese Systeme sind Teil des Angebots an öffentlichen Gütern. Im Interesse eines funktionierenden Wettbewerbs staatlicher Institutionen sollten Staaten auch in der EU möglichst autonom über dieses Angebot entscheiden können. Das fördert die Auswahl effizienter Arrangements. Vor allem aber erscheint es ratsam, die verbreiteten Sorgen der Bürger in den Zuwanderungsländern vor zunehmender Migration in die Sozialsysteme ernst zu nehmen.

Derzeit ist die „Einwanderung von Menschen aus anderen EU-Mitgliedstaaten“ bei mehr als der Hälfte der Europäer (52%) positiv besetzt, während diese Vorstellung bei 41% ein negatives Gefühl auslöst.³⁴ Aber die insgesamt positive Konnotation wäre wohl gefährdet, wenn die Furcht vor „Sozialtourismus“ immer weitere Kreise zöge.

Die Bedenken sind schon heute Nährboden für populistische Parteien. Aber sie reichen weiter. In der Folge fällt es auch etablierten, Europa wohlgesonnenen Parteien schwerer, Kurs zu halten. Es wäre aber der weiteren Integration in der EU abträglich, wenn durch verfehlte Auslegung des Freizügigkeitsgedankens die europäische Idee insgesamt beschädigt würde.

Begrenzung der Freizügigkeit kontraproduktiv

Damit stellt sich die Frage nach alternativen Regeln für den Zugang nicht erwerbstätiger EU-Bürger zu Sozialleistungen in Partnerländern. Klar ist, dabei sollte es nicht um (erneute) Beschränkungen der Zuwanderung gehen. Die Freizügigkeit von Personen gehört zu Recht zu den wichtigen Errungenschaften des EU-Binnenmarktes bzw. EWR. Die Freizügigkeit von Arbeitnehmern stellt sogar gleichsam ein Grundrecht dar. Beschränkungen dürfen Partnerländer hier

³⁴ Standard-Eurobarometer 82, A.a.O., S.33.



nur für einen befristeten Zeitraum, maximal sieben Jahre, unmittelbar nach dem Beitritt eines Landes zur EU erlassen.³⁵

Darüber hinausgehende Zutrittsbarrieren für Bürger aus Partnerländern, wie sie etwa in Großbritannien diskutiert werden oder in der Schweiz in Form von Kontingenten jetzt sogar in einem Gesetzentwurf vorgesehen sind, wären wohl weder mit geltendem EU-Recht noch mit dem Freiheitsgedanken des Gemeinsamen Binnenmarktes vereinbar. Sie bedeuteten einen ökonomisch schädlichen Rückschritt im Integrationsprozess. Arbeitskräftewanderung als Mechanismus zur Beseitigung von Arbeitsmarktungleichgewichten sollte nicht ausgehebelt werden.

Herkunftslandprinzip statt Gastlandprinzip der bessere Regelungsansatz?

Ernst zu nehmende Vorschläge zielen daher nicht auf die Freizügigkeit, sondern darauf, den Zugang Nichterwerbstätiger zu Sozialhilfe und besonderen beitragsunabhängigen Leistungen zu begrenzen. Im Fokus stehen dabei mehr oder minder umfassende Ansätze von Karenzzeiten, d.h. befristeten Zugangsschranken bei einzelnen oder allen solchen Leistungen.

- **Karenzzeiten.** Der Vorschlag, zugewanderte Unionsbürger im Gastland für eine befristete Zeit vom Zugang zu bestimmten Sozialleistungen auszuschließen, ist weder abwegig noch neu. So trat im Vorfeld der Arbeiten zur Freizügigkeits-Richtlinie auch die EU-Kommission dafür ein, dass Unionsbürger, die nicht arbeiten, in den ersten fünf Jahren keine Sozialhilfe erhalten.³⁶ Heute fordert etwa die britische Labour Party, arbeitssuchenden Unionsbürgern den Zugang zu Arbeitslosenunterstützung erst nach zwei Jahren zu gewähren.³⁷

Verbreitet sind auch Forderungen, v.a. für in Partnerländern lebende Kinder – während einer Übergangszeit oder generell – nur reduziertes oder gar kein Kindergeld zu gewähren.³⁸

- **Übergang zum Heimatlandprinzip.** Mitunter wird auch eine umfassendere, systematische Einführung einer mehrjährigen Karenzzeit gefordert. So plädiert der Präsident des ifo Instituts, Prof. Sinn, seit längerem dafür, bei fiskalischen Transaktionen zugewanderter Unionsbürger mit dem Staat, d.h. bei Steuern und Sozialleistungen, (befristet) vom Gastlandprinzip abzugehen und stattdessen das Heimatlandprinzip anzuwenden.³⁹ Danach erhalten Einwanderer steuerfinanzierte Sozialleistungen des Gastlandes erst nach einigen Jahren der Aufenthaltsdauer. Umgekehrt führt das Gastland Teile

³⁵ So schränken derzeit 13 Mitgliedstaaten den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt für Bürger aus Kroatien ein, das 2013 der EU beiträt.

³⁶ Thym, Daniel (2015). A.a.O.

³⁷ Pressemitteilung Labour Party (2014). Only Labour will deliver the reform we need on EU migrants claiming benefits. Labour Press 12 Dec. 2014. <http://press.labour.org.uk/post/104963716449/only-labour-will-deliver-the-reform-we-need-on-eu> Forderungen nach einer Karenzzeit sind auch unter Anhängern der Conservative Party populär. S. Shorthouse, Ryan und David Kirkby (2015). A balanced centre-right agenda on immigration. Understanding how Conservative voters think about immigration. Hrsg. v. Bright Blue. Einschnitte bei Zugriffsmöglichkeiten von Einwanderern auf Sozialleistungen gehören aber nicht zu den 6 Top-Prioritäten der Conservative Party für 2015. <http://www.newstatesman.com/politics/2015/01/david-cameron-outlines-tory-priorities-nhs-and-immigration-arent-included>.

³⁸ S. etwa Pressemitteilung Labour Party (2014). A.a.O. sowie die Aufforderung der CSU bzw. der Bayerischen Staatsregierung an die Bundesregierung zu prüfen, „ob das Kindergeld für die ersten drei Monate ausgeschlossen oder in seiner Höhe nach dem Lebensstandard im Aufenthaltsland des Kindes gestaffelt werden kann.“ <http://www.stmas.bayern.de/presse/pm1411-295.php>

³⁹ Sinn, Hans-Werner (2000). EU enlargement and the future of the welfare state. CESifo Working Paper No. 307.



der von Zuwanderern erhobenen Steuern an die Herkunftsländer ab, die während der Wartefrist für den sozialen Basisschutz zuständig bleiben.

Verfechter einer unbedingten Freizügigkeit werden solche restriktiveren Regelungen als gravierende Rückschritte auf dem Weg zu verstärkter Integration in Europa erachten. In dieser Sicht gehört es zur notwendigen Solidarität in der Gemeinschaft, dass wohlhabendere Länder zugewanderten Unionsbürgern soziale Grundsicherung gewähren. Dabei wird indes übersehen, wie starke Anreize für verfehlte Binnenwanderung aus allzu freigebigen etablierten Sozialsystemen resultierten. Dass Sozialtourismus heute nur ein begrenztes Problem ist, heißt nicht, dass dies bei laxeren Zugangsregeln so bliebe.

Freilich erscheint es sinnvoll, zwischen nicht erwerbstätigen und arbeitssuchenden Zuwanderern zu differenzieren. So ist Deutschland, das bedeutendste Zielland in der EU, aus demografischen Gründen bekanntlich auf den Zuzug von Arbeitskräften angewiesen. Personen, die zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen, zumindest für eine begrenzte Zeit auch umfassend zu unterstützen, könnte daher auch ökonomisch sinnvoll sein. Natürlich kann es in der Praxis mitunter schwierig sein, zwischen beiden Gruppen zu unterscheiden. Aber das Sozialrecht in Deutschland und anderen Ländern wie etwa Dänemark kennt durchaus Instrumente nach dem Prinzip „Fordern und Fördern“, die dabei hilfreich sind.

Mit Blick auf das von vielen kritisierte Gastlandprinzip beim Kindergeld ist etwa zu klären, ob es sich dabei um eine Sozialleistung handelt. Steuerrechtsexperten werden das für Deutschland verneinen. Sie werden darauf verweisen, dass es vielmehr ein Element des Steuerrechts darstellt. Als Steuervergütung (die bei Beziehern höherer Einkommen noch ergänzt wird) trägt es dazu bei, das Einkommen bezugsberechtigter Eltern in Höhe des notwendigen Aufwands der Sicherung des Existenzminimums des Kindes von der Besteuerung freizustellen. Insofern dient es der Steuergerechtigkeit. In Deutschland steuerpflichtigen Eltern Kindergeld für im Ausland lebende Kinder zu entziehen wäre daher wohl nicht einmal mit dem Grundgesetz vereinbar.⁴⁰ Freilich könnte geprüft werden, inwieweit hier nicht doch ein gegebenenfalls weit geringerer Aufwand der Existenzsicherung im Ausland zum Ansatz gebracht werden könnte.

Fazit

Die Regeln für den Zugang nicht erwerbstätiger und arbeitssuchender Unionsbürger zu Sozialleistungen in Partnerländern sind komplex und Gegenstand anhaltender Debatten. Freilich neigen sowohl Befürworter als auch Gegner veränderter, mehr restriktiver Regeln mitunter zu Übertreibungen.

So deckt sich die Behauptung massenhafter Zuwanderung in die Sozialsysteme wohlhabender Mitgliedsländer schwerlich mit den Fakten. Ein Festhalten am regulatorischen Status quo führt deswegen wohl kaum zum Untergang etablierter Sozialsysteme.

Gleichwohl bleibt das bestehende Regelwerk reparaturbedürftig. Zu viele Tatbestände sind unzureichend geregelt. Darauf deutet der anhaltende Bedarf ergänzender höchstrichterlicher Entscheidungen hin. Dabei hat der EuGH wiederholt auf die Notwendigkeit von Einzelfallprüfungen verwiesen. Für die betroffenen Sozialverwaltungen der Zuwanderungsländer stellt das eine erhebliche Herausforderung dar. Vor allem aber sollte die Politik eine so zentrale Aufgabe wie die Novellierung des Freizügigkeitsrechts und der Koordinierung der Sozialsysteme selbst anpacken.

⁴⁰ BMI und BMAS (Hrsg.)(2014). A.a.O.



Debatte über Freizügigkeit

Allzu vehemente Verfechter des Status quo sollten sehen, dass es durchaus alternative Regeln gibt, möglichen wachsenden „Sozialtourismus“ entgegenzuwirken, ohne die Freizügigkeit in der EU unangemessen einzuschränken. Vorschläge wie (verlängerte) Wartezeiten für nicht erwerbstätige Unionsbürger, die Sozialleistungen im Partnerland beziehen wollen, oder der Übergang zum Heimatlandprinzip bei der Bemessung staatlicher Transferleistungen sollten vorbehaltlos geprüft werden.

Reformen sollten zumindest darauf zielen, das gegenwärtige Regelwerk weniger streitanfällig und verwaltungstechnisch leichter handhabbar zu machen. Dabei spricht einiges für einen insgesamt restriktiveren Ansatz. Die bislang von verschiedener Seite angestrebte engere Koordinierung der Sozialsysteme eignet sich nicht als Motor europäischer Integration.

In Zielländern verbreitete Bedenken gegen „Sozialtourismus“ bieten schon heute Nährboden für populistische Parteien. In der Folge fällt es auch etablierten, europafreundlichen Parteien schwerer, Kurs zu halten. Es wäre aber der weiteren Integration in der EU abträglich, wenn durch verfehlte Auslegung des Freizügigkeitsgedankens die europäische Idee insgesamt beschädigt würde.

Dieter Bräuninger (+49 69 910-31708, dieter.braeuninger@db.com)

© Copyright 2015. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.