

Stratifizierte soziale Rechte und eingeschränkte Unionsbürgerschaft

Die politische Diskussion um soziale Rechte von EU-Migranten in mehreren EU-Mitgliedstaaten suggeriert, dass EU-Migranten umsiedeln, um vom großzügigen Wohlfahrtsstaat des Ziellandes zu profitieren. Solche Vorstellungen verkennen jedoch, dass substantielle Ansprüche von nicht erwerbstätigen EU-Migranten an den „Export“ sozialer Rechte aus dem Herkunftsland gebunden sind. So können Arbeitsuchende und Rentner aus Nord-europa dank ihres relativ hohen exportierbaren Arbeitslosengeldes bzw. ihrer Rente in jeden EU-Mitgliedstaat umsiedeln. Arbeitnehmer aus Deutschland können ihr Recht auf Freizügigkeit begrenzt nutzen; für Personen aus MOE-Ländern besteht dieses Recht praktisch nicht. Ein europaweites Mindesteinkommen könnte dieser Zwei-Klassen-Unionsbürgerschaft entgegenwirken.¹

CECILIA BRUZELIUS, CONSTANTIN REINPRECHT, MARTIN SEELEIB-KAISER

1. Einleitung

In der theoretischen Diskussion über die sozialen Rechte von EU-Migranten² geht es meist um die (formell) definierten Rechte und Leistungsansprüche im *Aufnahmemitgliedstaat*.³ Entsprechend belegen frühere Forschungsergebnisse eine Stratifizierung formeller sozialer Rechte von EU-Migranten im Aufnahmeland in Abhängigkeit vom Erwerbsstatus der Betroffenen (z. B. Bruzelius/Seeleib-Kaiser 2017; Joppke 2010; Maas 2009; Morris 2002; Pennings 2012). Eine umfassende Analyse sozialer Rechte muss jedoch auch *substantielle sozi-*

ale Rechte berücksichtigen (Sainsbury 2012, S. 4). In diesem Zusammenhang spielen *exportierbare* soziale Ansprüche von EU-Migranten eine besondere Rolle. Vor allem die substantiellen Rechte *nicht erwerbstätiger EU-Migranten* sind an den „Export“ von Ansprüchen aus dem Herkunftsland in das EU-Aufnahmeland geknüpft. Arbeitsuchende trifft dies insbesondere während der Anfangsphase ihres Aufenthalts im Zielland. Folglich stützen sich die sozialen Rechte nicht erwerbstätiger Unionsbürger primär auf die *Koordinierung* der sozialen Sicherungssysteme und nicht etwa auf einen europaweiten Wohlfahrtsstaat, europäische soziale Rechte oder gar auf Ansprüche im Aufnahmeland.

1 Dieser Beitrag ist ursprünglich in englischer Sprache unter dem Titel „Stratified Social Rights Limiting EU Citizenship“ im *Journal of Common Market Studies* erschienen (doi: 10.1111/jcms.12555). Wir danken dem Verlag, University Association for Contemporary European Studies und John Wiley & Sons Ltd, für die Publikationsrechte der deutschen Fassung (Übersetzung: Lisa Eskuche). Wir danken auch den anonymen Gutachtern der WSI Mitteilungen und des *Journal of Common Market Studies* sowie Giuliano Bonoli und den Teilnehmern des Diskussionspanels „Divergent citizenship? The debates about social rights for migrants and native citizens in EU member states“ anlässlich der CES-Konferenz 2016 in Philadelphia für ihre wertvollen Anmerkungen und Rückmeldungen zu früheren Fassungen. Die wissenschaftliche Recherche zu diesem Paper wurde als Teil des Projekts bEUcitizen (Fördervereinbarung Nr. 320294) mit Mitteln des Siebten Rahmenprogramms der Europäischen

Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration gefördert. Cecilia Bruzelius und Constantin Reinprecht sind zudem ESRC-Stipendiaten.

2 Wir definieren EU-Migranten als Unionsbürger, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat haben bzw. in einen solchen verlegen möchten, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Im Englischen Original nutzen die Autoren das Konzept des „EU migrant citizen“; dieses lässt sich allerdings nicht direkt in das Deutsche übersetzen. Daher wird in der deutschen Übersetzung der Terminus „EU-Migrant“ synonym genutzt.

3 Mit den Begriffen „Aufnahmemitgliedstaat“ und „Herkunftsmitgliedstaat“ bezeichnen wir das Land, in das ein Unionsbürger seinen Wohnsitz verlegt bzw. das Land, in dem er zuvor seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

Die „europäische Sozialbürgerschaft“ ist, um es mit Thomas Faist (2001) zu sagen, ein verschachteltes Konstrukt. Die Möglichkeit des „Exports“ von Leistungen als Quelle von Migrantenrechten wurde von Forschungsansätzen, die die Bedeutung der verschiedenen Typen von Wohlfahrtsstaaten für die sozialen Rechte von Migranten in den Vordergrund stellen, weitgehend vernachlässigt (vgl. Römer 2017; Sainsbury 2012). Die Analyse substantieller Rechte im vorliegenden Beitrag belegt, dass die substantiellen sozialen Rechte von EU-Migranten im Aufnahme-Mitgliedstaat durch die Sozialsysteme der Herkunftsänder stratifiziert werden. Wir argumentieren, dass dieser Umstand sowohl für die Unionsbürgerschaft als auch für den Begriff der Armutsmigration hoch relevant ist.

Das Freizügigkeitsprinzip ist ein Kernbestandteil der sozialen Rechte der Unionsbürger: „[...] without the movement of EU citizens, there is nothing actually to trigger EU law rights“ (Foster 2011, S. 350). Das Recht auf Freizügigkeit gilt zudem als ein Grundpfeiler der Unionsbürgerschaft schlechthin (Joppke 2010, S. 164; Recchi 2015). Aus libertärer Sicht wäre es zur Verwirklichung des Freizügigkeitsprinzips ausreichend, Grenzkontrollen und Niederlassungsbeschränkungen abzuschaffen. Von einem positiven Standpunkt her betrachtet hängt Freizügigkeit in der Praxis hingegen von gewissen Rahmenbedingungen ab.⁴ Hier lässt sich eine Parallele zu der Argumentation von Marshall (1950) ziehen, dass soziale Rechte die Bürger in die Lage versetzen, ungeachtet ihrer Klassenzugehörigkeit politische und bürgerliche Rechte auszuüben und die Vollmitgliedschaft in einer Gemeinschaft folglich soziale Rechte voraussetze. Dementsprechend argumentieren wir, dass Differenzierungen der *Fähigkeit* zur Ausübung des Freizügigkeitsrechts nach Herkunftsmitgliedstaaten *eo ipso* das Konzept einer gesamteuropäischen Staatsbürgerschaft an sich infrage stellen. Speziell beschäftigen uns dabei die Möglichkeiten von Unionsbürgern, sich in anderen Mitgliedstaaten *niederzulassen*. Das Freizügigkeitsrecht lässt sich in drei Teilrechte untergliedern: Recht auf Ausreise, auf Einreise und auf Niederlassung (Bauböck 2011, S. 350). Wir stimmen mit Kostakopoulou (2014) überein, dass „EU citizenship is not confined to mobility, that is, to border-crossings [...] the critical ideal that underpins EU citizenship, is the principle of non-discrimination on the grounds of nationality and thus equal treatment with nationals of a certain member state“ – und dies setzt Niederlassung voraus. Unsere Analyse exportierbarer sozialer Rechte zeigt, dass die Stratifizierung nach Herkunftsmitgliedstaaten in erheblicher Weise bestimmt, inwieweit Unionsbürger ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben können, und dass sie in der Praxis eine Zwei-Klassen-Unionsbürgerschaft bewirkt.

Unser Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Wir beginnen mit einer Untersuchung der (stilisierten) substantiellen Rechte von Unionsbürgern in Bezug auf Arbeitslosengeld und Altersrenten (Abschnitt 2). Ausgewählt wurden diese beiden Sicherungsbereiche aufgrund ihrer hohen Bedeutung für die zwei Hauptgruppen nicht erwerbstätiger EU-Binnenmigranten – Arbeitsuchende und Rentner. Anschließend liefern wir empirische Belege für eine ausgeprägte Stratifi-

zierung der Unionsbürgerschaft nach Herkunftsändern und Aufnahmeländern (3). Im vorletzten Abschnitt (4) unterbreiten wir dann einen Vorschlag zu einer europaweiten Mindesteinkommenssicherung, mit der sich die derzeitigen Schwächen der Unionsbürgerschaft zumindest teilweise überwinden ließen. Abschnitt 5 zieht ein knappes Fazit.

2. Substantielle soziale Rechte von EU-Binnenmigranten

Das Recht auf Freizügigkeit und damit verbundene soziale Rechte galten anfangs im Wesentlichen nur für Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätige (Wollenschläger 2011, S. 3f.).⁵ Einige dieser an den Rechtsstatus als Arbeitnehmer oder Selbstständige gekoppelten Vorrechte wurden dann nach und nach durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs auf nicht erwerbstätige Bürger aus EU-Ländern ausgedehnt und letztlich durch die Einführung der Unionsbürgerschaft weiter institutionalisiert (Artikel 20 AEUV, Vertrag von Maastricht) (vgl. Pennings 2015, S. 163ff.).⁶ Trotz der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Ausdehnung des Freizügigkeitsprinzips und des Anspruchs auf soziale Rechte sind jedoch sowohl das Recht auf Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten als auch die Möglichkeiten, dort soziale Rechte wahrzunehmen, während der ersten fünf Aufenthaltsjahre weiterhin erheblich nach Erwerbsstatus geschichtet. Die Folge ist eine deutliche Differenzierung zwischen Erwerbstätigen (Arbeitnehmern und Selbstständigen) und allen anderen Gruppen von Unionsbürgern.

Das EU-Recht sieht eine Koordinierung, nicht aber Harmonisierung sozialer Rechte zwischen den Mitgliedstaaten vor. Infolgedessen wird der materielle Umfang der sozialen Rechte von EU-Migranten über die „Koordinierung“ der Sozialsysteme geregelt (Pennings 2015, S. 6). Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Möglichkeit, soziale Ansprüche von einem Mitgliedstaat in den anderen zu „exportieren“ (portability), für die sozialen Rechte der EU-Bürger eine wichtige Rolle spielt. In Bezug auf bestimmte, vormals Staatsbürgern des jeweiligen Landes vorbehaltene Sozialleistungen wurde durch Gerichtsurteile schrittweise Gleichbehandlung hergestellt (Ferrera 2005, S. 131ff.). Die Koordinierung der sozialen Siche- ►

4 Siehe auch Bauböck (2011, S. 350) zum Unterschied zwischen „Recht“ (right) und „Chancen“ (opportunities) im Zusammenhang mit der Freizügigkeit.

5 Die Richtlinie 2004/38 regelt die Freizügigkeit. Die Verordnungen 1612/68 (ersetzt durch 491/2011) und 1408/71 (ersetzt durch 883/2004) legen die Bestimmungen über die Koordinierung des Sozialschutzes zwischen den nationalen Sozialsystemen fest.

6 Die Unionsbürgerschaft wurde 2009 im Vertrag von Lissabon und in der EU-Grundrechtecharta weitergehend verankert (Pennings 2012).

ÜBERSICHT 1

Soziale Rechte von EU-Migranten*

	bis 3 Monate	3 – 6 Monate	1 – 5 Jahre	5 + Jahre
Arbeitnehmer	– Keine Einschränkung	– Keine Einschränkung	– Keine Einschränkung	– Keine Einschränkung
Arbeitssuchende (ohne Arbeitsvorgeschichte im Aufnahmeland)	– Export/Import von Arbeitslosenleistungen Familienleistungen	– Familienleistungen	– Familienleistungen	– Keine Einschränkung ab fünfjährigem legalem Aufenthalt
Studierende	– Export/Import von Krankenversicherung – Familienleistungen	– Export/Import von Krankenversicherung – Familienleistungen	– Export/Import von Krankenversicherung – Familienleistungen	– Keine Einschränkung ab fünfjährigem legalem Aufenthalt
Rentner	– Export/Import von Rentenbezügen – Export/Import von Krankenversicherung			

* nach Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat, nach Personengruppen und Aufenthaltszeiten.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren, basierend auf Pennings (2015).

WSI Mitteilungen

rungssysteme in Europa erstreckt sich jedoch nicht auf die Gesamtheit der Leistungssysteme – vor allem bleibt die Sozialhilfe weiterhin ausgeschlossen. Optimistische Auslegungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, der Beratungen im Vorfeld der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Regelung der Koordinierung der Sozialversicherung und des Wortlauts der Verordnung 883/2004 haben nahegelegt, dass nicht erwerbstätigen EU-Migranten im Rahmen der Koordinierung der Sozialversicherung ein Anspruch auf Existenzsicherungsleistungen gewährt werden könnte (vgl. Verschueren 2007). De facto haben jedoch die in jüngerer Zeit ergangenen Urteile Brey (C-140/12), Dano (C-333/13) und Alimanovic (C-67/14) wirtschaftlich inaktiven (mittellosen) EU-Migranten den Zugang zu existenzsichernden Leistungen in den ersten fünf Jahren nach der Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat extrem erschwert, wenn nicht gar völlig versperrt (Verschueren 2016; van der Mei 2016; O'Brien 2016). Damit sind solche Bürger weitgehend auf den „Export“ der von ihrem Herkunftsland gewährten Sozialleistungen angewiesen (*Übersicht 1*).

Diese institutionelle Ausgestaltung kann bei nicht erwerbstätigen EU-Migranten während der ersten fünf Aufenthaltsjahre – und besonders in den ersten beiden Monaten im Aufnahmeland – zu erheblichen Lücken im Sozialschutz führen. Umso mehr Gewicht kommt deshalb der Übertragbarkeit sozialer Rechte zu. Im Folgenden beleuchten wir (in stilisierter Form) die substantiellen sozialen Rechte von „Durchschnitts-“Arbeitsuchenden bzw. -Rentnern und belegen die Stratifizierung sozialer Rechte nach Herkunfts- und Zielländern.

2.1 Arbeitslosengeld

Die Koordinierung der sozialen Sicherung ermöglicht es arbeitslosen EU-Bürgern, ihre Arbeitslosengeldansprüche für einen Mindestzeitraum von drei Monaten aus ihrem Her-

kunftsmitgliedstaat zu „exportieren“ (Artikel 64 Verordnung 883/2004). *Tabelle 1* beziffert die exportierbaren Leistungsansprüche eines stilisierten beschäftigungslosen Arbeitnehmers (alleinstehend; früheres Einkommen: 67 % des nationalen Durchschnittslohns).⁷ *Tabelle 2* wiederum zeigt die absolute Differenz zwischen dem exportierbaren Arbeitslosengeld arbeitsuchender EU-Binnenmigranten und dem Arbeitslosengeld, das vergleichbaren Personen aus dem Aufnahmeland zusteht. Der Vergleich lässt keinen Zweifel daran, dass es mit den substantiellen sozialen Rechten Arbeitsloser bei Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat sehr unterschiedlich bestellt ist. So hätte ein Arbeitsloser aus Rumänien, der sich in Dänemark auf die Arbeitssuche begibt, Anspruch auf eine wöchentliche Arbeitslosenleistung in Höhe von lediglich 27 €, während jemand, der in Dänemark seinen Arbeitsplatz verliert, pro Woche 367 € erhielte. Das exportierbare wöchentliche Arbeitslosengeld von 27 € entspricht dem theoretischen Schwellenlohn (reservation wage) eines rumänischen Arbeitsuchenden ohne andere Mittel zur Besteitung seines Lebensunterhalts. Da Arbeitslosen während der ersten drei Monate im Aufnahmeland die Gewährung von Sozialhilfeleistungen verweigert werden kann (Artikel 24.2, Richtlinie 2004/38), zwingt ein derartig niedriger Anspruchslohn sie dazu, jedwedes Beschäftigungsangebot ungeteilt der Lohnhöhe bzw. der Arbeitsbedingungen anzunehmen, um überleben zu können.

7 Ein Alleinstehender mit einem Einkommen in Höhe von 67 % des Durchschnittslohns wurde deshalb als typischer Arbeitnehmer gewählt, weil die meisten EU-Binnenmigranten relativ jung sind und folglich nur mit geringer Wahrscheinlichkeit in ihrem Herkunftsland ein höheres Einkommen hatten. Wir nehmen an, dass der Arbeitnehmer im Herkunftsland gearbeitet hat und daher ein Anspruch auf Arbeitslosenversicherungsleistungen besteht, welcher exportiert werden kann.

TABELLE 1

Arbeitslosengeld, 2014*

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

		Nettojahresverdienst (in €)	Ersatzrate (in %)	Wöchentliches Arbeitslosengeld (in €)
<i>sozialdemokratisch</i>	Dänemark	22.705	84	367,70
	Schweden	23.490	61	274,99
<i>konservativ</i>	Niederlande	24.430	74	347,99
	Belgien	19.957	89	341,59
	Finnland	21.895	71	297,65
	Frankreich	18.381	69	244,57
	Deutschland	20.144	59	227,87
	Österreich	20.338	55	215,12
<i>liberal</i>	Irland	19.915	49	185,97
	Vereinigtes Königreich	23.804	20	90,78
<i>mediterran</i>	Italien	15.536	73	218,91
	Spanien	14.284	78	213,11
	Portugal	9.403	75	135,63
	Malta	11.961	41	93,49
	Griechenland	10.953	39	81,75
A8	Slowenien	8.533	86	140,42
	Tschechien	6.134	65	76,68
	Lettland	4.696	84	75,99
	Estland	6.814	55	71,68
	Slowakei	5.583	62	66,69
	Ungarn	4.278	67	55,32
	Polen	5.164	45	44,59
	Litauen	4.353	52	43,44
A2	Bulgarien	2.668	77	39,27
	Rumänien	3.146	45	27,21

*Alleinstehende, 67 % des Ø-Lohns.

Anmerkungen: Zypern und Kroatien mangels verfügbarer Daten zum Nettojahresverdienst nicht enthalten; Luxemburg als Ausreißer mit einem überproportional hohen Bevölkerungsanteil von EU-Migranten unberücksichtigt. Die Kategorisierung der Mitgliedstaaten anhand der Art ihres Wohlfahrtsstaates ist eine Zusammenstellung der Autoren auf Basis von Arts und Gelissen (2002) und Esping-Andersen (1990). A8-Staaten sind die acht mittel- und osteuropäischen Staaten die der EU 2004 beigetreten sind. A2 sind die Staaten, die der EU 2007 beigetreten sind.

Quelle: Nettojahresverdienst Alleinstehender, 67 % des Ø-Lohns nach Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/earnings/database>);
Ersatzraten nach OECD für Alleinstehende ohne Kinder, 67 % des Ø-Lohns, Anfangsphase der Arbeitslosigkeit,
<http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>.

WSI Mitteilungen

2.2 Renten

Nach den Regelungen zur Koordinierung der sozialen Sicherung können EU-Bürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat zur Ruhe setzen, ihre Renten exportieren (Artikel 29 Verordnung (EG) 833/2004). *Tabelle 3* bietet

einen Überblick der nicht bedürftigkeitsgeprüften Rentenausgaben⁸ pro Rentenempfänger der einzelnen EU-Mitgliedstaaten.⁹ *Tabelle 4* zeigt die absolute Differenz zwischen den durchschnittlichen Rentenausgaben je Rentenempfänger der EU-Herkunfts- und -Aufnahmeländer. Die Höhe der absoluten Unterschiedsbeträge ver- ►

8 In einigen Staaten spielen bedürftigkeitsgeprüfte Renten eine relativ große Rolle. Diese Renten blieben unberücksichtigt, weil nach den EU-Regelungen nur nicht bedürftigkeitsgeprüfte Rentenansprüche exportiert werden können.

9 Der Gesamtbetrag der nicht bedürftigkeitsgeprüften Rentenausgaben pro Rentenempfänger wurde als Anhaltswert für die durchschnittliche Höhe nicht bedürftigkeitsgeprüfter Rentenbezüge herangezogen. Wir sind uns der Schwie-

rigkeiten bewusst, die mit der Berechnung auf Basis der Pro-Kopf-Aufwendungen verbunden sind: Vermutlich wird dadurch die Höhe der Durchschnittsrenten in Ländern überschätzt, in denen dem Anspruch auf eine nicht bedürftigkeitsgeprüfte Rente eine lange Mindestbeitragszeit vorliegt; zudem sind Rentenbezüge in manchen Ländern möglicherweise zu versteuern. Mangels Vergleichsdaten zur Rentenhöhe in den einzelnen Ländern erachten wir die Höhe der nicht bedürftigkeitsgeprüften Rentenausgaben als eine sinnvolle Ersatzgröße.

TABELLE 2

Absolute Nettodifferenz (Angaben in Euro) zwischen wöchentlichen Arbeitslosengeldbezügen im Herkunfts- und Aufnahmeland, 2014

		Herkunftsland												Aufnahmeland											
		im Herkunftsland höher oder bis zu 25% niedriger als im Aufnahmeland						25–50% niedriger als im Aufnahmeland						über 50% niedriger als im Aufnahmeland											
		liberal												mediterran											
		konservativ												A8											
		DK	SE	NL	BE	FI	FR	DE	AT	IE	UK	IT	ES	PT	MT	EL	SI	CZ	LV						
soz.-dem.	DK	-93	-20	-26	-70	-123	-140	-153	-182	-277	-149	-155	-232	-274	-286	-227	-292	-291	-312						
	SE	93	73	67	23	-30	-47	-60	-89	-184	-56	-62	-139	-181	-193	-135	-198	-199	-203						
soz.-dem.	NL	20	-73	-6	-50	-103	-120	-133	-162	-257	-129	-135	-212	-254	-266	-208	-271	-272	-293						
	BE	26	-67	6	44	-97	-114	-126	-156	-251	-123	-128	-206	-248	-260	-201	-265	-266	-275						
konservativ	FI	70	-23	50	44	53	-70	-83	-112	-207	-79	-85	-162	-204	-216	-157	-221	-222	-231						
	FR	123	30	103	97	53	-17	-29	-59	-154	-26	-31	-109	-151	-163	-104	-168	-169	-173						
konservativ	DE	140	47	120	114	70	17	13	-42	-137	-9	-15	-92	-134	-146	-87	-151	-152	-156						
	AT	153	60	133	126	83	29	13	29	-124	4	-2	-79	-122	-133	-75	-138	-139	-148						
liberal	IE	182	89	162	156	112	59	42	29	-95	33	27	-50	-92	-104	-46	-109	-110	-119						
	UK	277	184	257	251	207	154	137	124	95	128	122	45	3	-9	50	-14	-15	-19						
mediterran	IT	149	56	129	123	79	26	9	-4	-33	-128	-6	-83	-125	-137	-78	-142	-143	-147						
	ES	155	62	135	128	85	31	15	2	-27	-122	6	-77	-120	-131	-73	-136	-137	-141						
mediterran	PT	232	139	212	206	162	109	92	79	50	-45	83	77	-42	-54	5	-59	-60	-64						
	MT	274	181	254	248	204	151	134	122	92	-3	125	120	42	-12	47	-17	-18	-22						
mediterran	EL	286	193	266	260	216	163	146	133	104	9	137	131	54	12	59	-5	-6	-10						
	SI	227	135	208	201	157	104	87	75	46	-50	78	73	-5	-47	-59	-64	-69	-74						
A8	CZ	291	198	271	265	221	168	151	138	109	14	142	136	59	17	5	64	-1	-5						
	LV	292	199	272	266	222	169	152	139	110	15	143	137	60	18	6	64	1	-4						
A8	EE	296	203	276	270	226	173	156	143	114	19	147	141	64	22	10	69	5	4						
	SK	301	208	281	275	231	178	161	148	119	24	152	146	69	27	15	74	10	9						
A8	HU	312	220	293	286	242	189	173	160	131	35	164	158	80	38	26	85	21	16						
	PL	323	230	303	297	253	200	183	171	141	46	174	169	91	49	37	96	32	31						
A8	LT	324	232	305	298	254	201	184	172	143	47	175	170	92	50	38	97	33	33						
	BG	328	236	309	302	258	205	189	176	147	52	180	174	96	54	42	101	37	37						
A8	RO	340	248	321	314	270	217	201	188	159	64	192	186	108	66	55	113	49	44						

Ann.: Wöchentliches exportiertes Arbeitslosengeld in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit, berechnet für mobile alleinstehende Unionsbürger ohne Kinder mit 67 % des Durchschnittslohns; Zypern und Kroatien mangels verfügbarer Daten zum Nettojahrseverdienst nicht anhalten; Luxemburg als Ausreißer mit einem überproportional hohen Bevölkerungsanteil von EU-Migranten unterberücksichtigt.

Quelle: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/earnings/database>; OECD (<http://www.oecd.org/eis/benefits-and-wages-statistics.htm>).

WSI | Mitteilungen

deutlicht, dass die Aussichten, sich mit einer exportierten Altersrente in einem anderen Mitgliedstaat zur Ruhe setzen zu können, je nach Länderkombination erheblich variieren. Beispielsweise hätte eine Rentnerin aus Bulgarien, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen und sich in Dänemark niederlassen möchte, mit einer Jahresrente von circa € 1.500 im Aufnahmeland praktisch keine substantiellen sozialen Rechte. Der dänische „Durchschnittsrentner“ erhält dagegen jährlich über € 20.000. Bei der Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten genießen Rentner aus mittel- und osteuropäischen-Ländern (MOE)¹⁰ also insgesamt in erheblich geringerem Umfang substantielle soziale Rechte als Rentner aus Nordwesteuropa.

3. Substantielle soziale Rechte und Freizügigkeit

Die aus obigen Daten ersichtliche, extrem unterschiedliche Höhe der Arbeitslosen- und Altersversorgungsleistungen zeigt, dass die substantiellen sozialen Rechte von Unionsbürgern als EU-Migranten nicht nur vom Erwerbsstatus des Betroffenen abhängen, sondern auch durch die uneinheitliche wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten und durch Unterschiede zwischen den sozialen Sicherungssystemen bedingt sind. Anders gesagt, genießen zugewanderte EU-Ausländer ein und derselben Personengruppe in einem bestimmten Aufnahmeland sehr unterschiedliche substantielle soziale Rechte, je nachdem welcher Staat für die Auszahlung ihrer Leistungsbezüge zuständig ist (normalerweise das Land der letzten Beschäftigung). Die sozialen Rechte wirtschaftlich inaktiver Unionsbürger werden folglich in vielen Fällen vom Herkunftsland bestimmt. Eine derart ausgeprägte Differenzierung sozialer Rechte beeinflusst zweifellos die Aussichten auf Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat: Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass unzureichende Mittel und ein *de facto* nicht gegebener Zugang zu Sozialhilfeleistungen des Aufnahmestaaats EU-Migranten dazu zwingen könnten, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Folglich bedingt die Einschränkung der substantiellen sozialen Rechte von EU-Migranten gleichzeitig eine Einschränkung der Freizügigkeit.

Die folgende Analyse soll verdeutlichen, in welchem Umfang die unterschiedliche Ausstattung mit substantiellen sozialen Rechten die Freizügigkeit von EU-Bürgern aus verschiedenen Mitgliedstaaten beschneidet. Dabei bewerten wir den Grad der Freizügigkeit und den Umfang der EU-Bürgerrechte (*citizenship*) als hoch, wenn Nicht-Erwerbstätige ohne erhebliche finanzielle Einbußen in andere Mitgliedstaaten umsiedeln können. Dabei wählen wir einen Schwellenwert von mindestens 75 % der Sozialleistung, die Personen mit vergleichbaren soziodemografischen Merkmalen im

TABELLE 3

Rentenausgaben pro Rentenempfänger 2012

Angaben in absoluten Zahlen

	Land	Ausgaben pro Rentenempfänger (in €)
sozialdemokratisch	Dänemark	20.395
	Schweden	19.926
konservativ	Niederlande	18.691
	Belgien	17.554
	Finnland	16.338
	Frankreich	16.073
	Deutschland	13.387
liberal	Irland	19.370
	Vereinigtes Königreich	15.300
mediterran	Italien	15.417
	Zypern	13.891
	Spanien	13.382
	Griechenland	10.825
	Malta	8.855
	Portugal	8.588
A8	Slowenien	5.825
	Tschechien	5.085
	Polen	4.568
	Slowakei	4.244
	Ungarn	3.955
	Estland	3.890
	Lettland	3.216
A2	Litauen	2.821
	Rumänien	2.347
	Bulgarien	1.527

Anmerkung: Kroatien mangels verfügbarer Daten zum Nettojahresverdienst nicht enthalten; Luxemburg als Ausreißer mit einem überproportional hohen Bevölkerungsanteil von EU-Migranten unberücksichtigt.

Quelle: Eurostat; Ausgaben insgesamt für Altersruhegeld ohne Bedürftigkeitsprüfung, Rentenempfänger, Altersruhegelder ohne Bedürftigkeitsprüfung, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>.

WSI Mitteilungen

Aufnahmeland erhalten.¹¹ Der Grad der Freizügigkeit wird von uns als „eingeschränkt“ (*limited*) bezeichnet, wenn der exportierbare Sozialleistungsanspruch zwischen 50 und 75 % des Leistungsniveaus in mindestens einem Aufnahmeland beträgt; bei weniger als 50 % der Leistungshöhe eines beliebigen Mitgliedstaates erachten wir die Freizügigkeit als „stark eingeschränkt“ (*restricted*). Ansprüche in Höhe von we- ►

10 Die mittel- und osteuropäischen Länder in unserer Analyse sind Bulgarien, Estland, Litauen, Lettland, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

11 Leichte Anhebungen oder Absenkungen des Schwellenwertes wirken sich nur unerheblich auf die Ergebnisse aus.

TABELLE 4

Rentenausgaben ohne Bedürftigkeitsprüfung pro Rentenempfänger – Absolute Nettodifferenz (in Euro) zwischen Herkunfts- und Ausnahmeland, 2012

		im Herkunftsland höher oder bis zu 25 % niedriger als im Aufnahmeland												25–50 % niedriger als im Aufnahmeland												über 50 % niedriger als im Aufnahmeland																			
		Herkunftsland												A2												Herkunftsland																			
		konservativ												mediterran												A8																			
		soz.-dem.	DK	SE	AT	NL	BE	FI	FR	DE	IE	UK	IT	CY	ES	EL	MT	PT	SI	CZ	PL	SK	HU	EE	LV	LT	RO	BG	soz.-dem.																
soz.-d.	DK	-469	-1.158	-1.704	-2.841	-4.057	-4.322	-7.008	-1.025	-5.095	-4.978	-6.504	-7.013	-9.57	-11.54	-11.807	-14.57	-15.31	-15.827	-16.151	-16.44	-16.505	-17.179	-17.573	-18.048	-18.888	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	SE	469	-689	-1.235	-2.372	-3.587	-3.852	-6.539	-556	-4.626	-4.509	-6.035	-6.544	-9.101	-11.071	-11.338	-14.101	-14.841	-15.358	-15.971	-16.036	-16.71	-17.104	-17.579	-18.399	Aufnahmeland	soz.-dem.																		
soz.-d.	AT	1.158	689	547	-1.684	-2.899	-3.164	-5.85	133	-3.937	-3.821	-5.347	-5.855	-8.413	-10.383	-10.65	-13.412	-14.153	-14.669	-14.993	-15.283	-15.348	-16.021	-16.416	-16.891	-17.71	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	NL	1.704	1.235	547	-1.137	-2.352	-2.617	-5.304	680	-3.39	-3.274	-4.8	-5.309	-7.866	-9.836	-10.103	-12.866	-13.606	-14.122	-14.446	-14.736	-14.801	-15.475	-15.869	-16.344	-17.163	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
konservativ	BE	2.841	1.684	1.137	-1.215	-4.167	-1.817	-2.253	-2.137	-3.663	-4.171	-6.729	-8.69	-8.866	-11.729	-12.469	-12.985	-13.309	-13.599	-13.664	-14.338	-14.732	-15.207	-16.026	-17.163	Aufnahmeland	soz.-dem.																		
konservativ	FI	4.057	2.899	2.352	1.215	265	2.952	3.032	-1.038	-922	-2.448	-2.956	-5.514	-7.484	-7.751	-10.513	-11.254	-11.77	-12.094	-12.384	-12.449	-13.323	-13.517	-13.992	-14.811	Aufnahmeland	soz.-dem.																		
konservativ	FR	4.322	3.164	2.617	1.48	265	-2.687	3.297	-773	-657	-2.183	-2.691	-5.249	-7.219	-7.486	-10.248	-10.989	-11.505	-11.829	-12.119	-12.184	-12.858	-13.252	-13.727	-14.546	Aufnahmeland	soz.-dem.																		
konservativ	DE	7.008	6.539	5.85	5.304	4.167	2.952	2.687	5.983	1.913	2.03	504	-5	-2.562	-4.532	-4.799	-7.562	-8.302	-8.818	-9.142	-9.432	-9.497	-10.171	-10.565	-11.04	-11.86	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	IE	1.025	556	-133	-680	-1.817	-3.032	-3.297	-5.983	4.07	116	-1.41	-1.918	-4.476	-6.445	-6.713	-9.475	-10.216	-10.732	-11.056	-11.346	-11.411	-12.084	-12.479	-12.954	-13.773	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	UK	5.095	4.626	3.937	3.39	2.253	1.038	773	-1.913	4.07	116	-1.41	-1.918	-4.476	-6.445	-6.713	-9.475	-10.216	-10.732	-11.056	-11.346	-11.411	-12.084	-12.479	-12.954	-13.773	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	IT	4.978	4.509	3.821	3.274	2.137	922	657	-2.03	3.954	-116	-1.526	-2.035	-4.592	-6.562	-6.829	-9.592	-10.332	-10.848	-11.172	-11.462	-11.527	-12.201	-12.595	-13.07	-13.889	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	CY	6.504	6.035	5.347	4.8	3.663	2.448	2.183	-504	5.48	1.41	1.526	-509	-3.066	-5.303	-8.066	-8.806	-9.322	-9.646	-9.936	-10.001	-10.675	-11.069	-11.544	-12.363	Aufnahmeland	soz.-dem.																		
soz.-d.	ES	7.013	6.544	5.855	5.309	4.171	2.956	2.691	5	5.988	1.918	2.035	509	-2.557	-4.527	-4.794	-7.557	-8.298	-8.814	-9.138	-9.428	-9.493	-10.166	-10.561	-11.036	-11.855	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	EL	9.57	9.101	8.413	7.866	6.729	5.514	5.249	2.552	8.546	4.476	4.592	3.066	2.057	-1.97	-2.237	-5	-5.74	-6.256	-6.58	-6.87	-6.935	-7.609	-8.003	-8.478	-9.297	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	MT	11.54	11.071	10.383	9.836	8.699	7.484	7.219	4.532	10.516	6.445	6.562	5.036	4.527	1.97	-267	-3.03	-3.77	-4.286	-4.61	-4.9	-4.965	-5.639	-6.033	-6.508	-7.327	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	PT	11.807	11.338	10.65	10.103	8.966	7.751	7.486	4.799	10.783	6.713	6.829	5.303	4.794	2.237	267	-2.763	-3.503	-4.019	-4.343	-4.633	-4.668	-5.372	-5.766	-6.241	-7.06	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	SI	14.57	14.101	13.412	12.866	11.729	10.513	10.248	7.562	13.545	9.475	9.592	8.066	7.557	5	3.03	2.763	3.77	3.503	740	-516	-840	-1.13	-1.95	-1.669	-2.263	-3.557	Aufnahmeland	soz.-dem.																
soz.-d.	CZ	15.31	14.841	14.153	13.606	12.469	10.989	8.302	14.286	10.216	10.332	8.806	8.286	5.74	3.77	3.503	740	-516	-840	-1.13	-1.95	-1.669	-2.263	-3.557	Aufnahmeland	soz.-dem.																			
soz.-d.	PL	15.827	15.358	14.669	14.122	12.985	11.77	11.505	8.818	14.802	10.732	10.848	9.322	8.814	6.256	4.019	1.257	516	-324	-614	-679	-1.352	-1.747	-2.222	-3.041	-3.404	Aufnahmeland	soz.-dem.																	
soz.-d.	SK	16.151	15.681	14.993	14.446	13.309	12.094	11.829	9.142	15.126	11.056	11.172	9.646	9.138	6.58	4.61	4.343	1.58	8.40	324	-290	-355	-1.029	-1.423	-1.898	-2.717	-3.404	Aufnahmeland	soz.-dem.																
soz.-d.	HU	16.44	15.971	15.283	14.736	13.599	12.384	12.119	9.432	15.416	11.346	11.462	9.936	9.428	6.87	4.9	4.633	1.87	1.13	614	290	-65	-739	-1.133	-1.608	-2.427	-3.557	-4.247	Aufnahmeland	soz.-dem.															
soz.-d.	EE	16.505	16.036	15.348	14.801	13.664	12.449	12.184	9.497	15.481	11.411	11.527	10.001	9.493	6.935	4.965	4.698	1.935	1.195	679	355	65	-674	-1.068	-1.543	-2.362	-3.404	-4.247	Aufnahmeland	soz.-dem.															
soz.-d.	LV	17.179	16.71	16.021	15.475	14.338	13.123	12.858	10.171	16.154	12.084	12.201	10.675	10.166	7.609	5.639	5.372	2.609	1.869	1.352	1.029	739	674	394	-869	-1.689	-2.717	-3.404	-4.247	-5.086	-6.241	-7.06	Aufnahmeland	soz.-dem.											
soz.-d.	LT	17.573	17.104	16.416	15.869	14.732	13.517	13.252	10.565	16.549	12.479	12.595	11.069	10.561	8.003	5.766	3.003	2.263	1.747	1.423	1.133	1.068	394	-475	-1.294	-2.427	-3.404	-4.247</																	

niger als 50 % des entsprechenden Leistungsniveaus im Aufnahmeland liegen nach aller Wahrscheinlichkeit unter dem Existenzminimum und bedeuten für den migrerenden Unionsbürger ein Leben in tiefster Armut.

Arbeitslose EU-Migranten aus vier Mitgliedstaaten – Belgien, Dänemark, Finnland und Niederlande – genießen mit ihrem exportierbaren Arbeitslosengeld überall in der EU ein hohes Maß an Freizügigkeit und Unionsbürgerrechten: In keinem EU-Aufnahmestaat entspricht ihr Arbeitslosengeld weniger als 75 % der dortigen Leistungshöhe. Arbeitsuchende aus anderen westeuropäischen Ländern hingegen sehen sich in ihrer Freizügigkeit etwas stärker eingeschränkt: Sie wären in den meisten Mitgliedsländern nicht erheblich schlechter gestellt als arbeitslose Bürger des Aufnahmestaats, müssten jedoch Nachteile in Kauf nehmen, wollten sie nach Belgien, Dänemark, Finnland oder in die Niederlande umsiedeln. Stark einschränkend wirkt sich die Höhe des Arbeitslosengelds dagegen auf die Freizügigkeit von Arbeitsuchenden aus den MOE-Ländern sowie Portugal und dem Vereinigten Königreich aus: Deren Arbeitslosengelder liegen nicht selten deutlich unter 50 % der Leistung für Arbeitslose in den Aufnahmelandern.

Auch für Rentner sieht es mit der Freizügigkeit in der Praxis sehr unterschiedlich aus. Legt man die Rentenausgaben pro Rentenempfänger als Näherungswert für die durchschnittliche Rentenhöhe zugrunde, stellt man fest, dass Rentner aus Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Niederlanden, Schweden und Großbritannien effektiv ein relativ hohes Maß an Freizügigkeit genießen. Da die Durchschnittsrente in ihrem Herkunftsland mindestens 75 % der durchschnittlichen Rentenhöhe aller anderen Mitgliedstaaten beträgt, könnten diese Rentner ohne erhebliche finanzielle Einbußen in jeden beliebigen Mitgliedstaat übersiedeln. Deutsche, Spanier und Griechen hingegen sind in ihrer Freizügigkeit vergleichsweise stärker eingeschränkt, da der Rentenaufwand pro Rentenempfänger in ihren Ländern weniger als 75 % des entsprechenden Wertes mancher Aufnahmestaaten ausmacht. Noch viel stärker eingeschränkt in der freien Wahl ihres Ruhestandortes sind schließlich Rentner aus den MOE-Ländern und aus Portugal – ihre exportierbaren Renten liegen nicht selten um mehr als 50 % unter den vergleichbaren Altersversorgungsleistungen für Bürger der Aufnahmelanden.

Insgesamt werden die Freizügigkeit und damit auch die Unionsbürgerrechte von Arbeitslosen und Rentnern aus MOE-Ländern in erheblichem Maße durch den geringen Sozialschutz geschmäler, der sie außerhalb ihrer Herkunftsregion erwartet. Arbeitslose und Rentner aus Belgien, Dänemark, Finnland und den Niederlanden, deren Leistungsbezüge in keinem anderen Mitgliedstaat weniger als 75 % der entsprechenden Sozialleistung für einheimische Staatsbürger betragen, erfreuen sich eines sehr hohen Maßes an Freizügigkeit und eines großen Rechteumfangs als EU-Bürger, während Rentner und Arbeitslose aus Deutschland ihr Recht auf Freizügigkeit nur begrenzt einlösen können.

TABELLE 5

Effektive Freizügigkeit von Arbeitsuchenden, Rentnern und Kindern

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

	Arbeitssuchend	Rentner	Kind	Mittelwert	
Dänemark	24	24	24	24.00	(100%)
Finnland	24	24	21	23.00	(96%)
Schweden	23	24	22	23.00	(96%)
Belgien	24	24	20	22.67	(94%)
Niederlande	24	24	18	22.00	(92%)
Österreich	20	24	22	22.00	(92%)
Irland	19	24	22	21.67	(90%)
Deutschland	21	19	24	21.33	(89%)
Großbritannien	11	24	22	19.00	(79%)
Italien	20	24	12	18.67	(78%)
Spanien	20	19	10	16.33	(68%)
Portugal	13	12	23	16.00	(67%)
Frankreich	21	24	-	15.00	(63%)
Slowenien	14	9	22	15.00	(63%)
Malta	11	12	20	14.33	(60%)
Griechenland	11	14	n/a	12.50	(52%)
Tschechien	11	9	8	9.33	(39%)
Estland	11	8	9	9.33	(39%)
Slowakei	9	8	10	9.00	(38%)
Ungarn	6	8	12	8.67	(36%)
Polen	4	9	8	7.00	(29%)
Lettland	11	6	3	6.67	(28%)
Litauen	4	3	10	5.67	(24%)
Bulgarien	3	-	8	3.67	(15%)
Rumänien	-	2	3	1.67	(7%)

Anm.: Zypern und Kroatien nicht enthalten, da keine Daten zum Nettojahresverdienst (Arbeitsuchender) verfügbar; Luxemburg als Ausreißer mit einem überproportional hohen Bevölkerungsanteil von EU-Migranten unberücksichtigt; keine Daten zu Familienleistungen in Griechenland verfügbar, daher berücksichtigt der Durchschnitt für Griechenland nur Arbeitsuchende und Rentner.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

Aus der Kombination von Daten zu Arbeitslosen, Rentnern und Kindern¹² (an dieser Stelle nicht separat untersucht) lässt sich ein europäischer Index für Freizügigkeit und soziale Rechte (European Index of Free Movement and Social Rights (EIFMSR)) ableiten, der auf Basis stilisierter substantieller sozialer Rechtsansprüche Aufschluss über den Grad der Freizügigkeit gibt. Unser EIFMSR ist folgendermaßen aufgebaut: Zum Ersten berechnen wir für jedes ►

12 Familienleistungen werden nicht aus dem Herkunftsmitgliedstaat exportiert, sondern vom Aufnahmestaat gewährt; die Leistungshöhe richtet sich nach dem gewöhnlichen Aufenthaltsort der Eltern. Dies kann sich auf den Gesamtbetrag der Sozialtransfers auswirken, die arbeitsuchenden EU-Bürgern zustehen, aber auch auf Leistungen, die Kindern zustehen – das Recht auf Freizügigkeit gilt nämlich auch für Minderjährige (Beispiel: Recht auf Schulbesuch oder Studium in einem anderen Mitgliedstaat).

Land und jede Personengruppe (Arbeitsuchende, Rentner, Kinder) die effektive Freizügigkeit; d.h. wir weisen aus, in wie viele Länder der bzw. die Betreffende umsiedeln kann, ohne im Vergleich zu Bürgerinnen und Bürgern des Aufnahmelands finanziell erheblich (maximal 25 %) schlechter gestellt zu sein. Zum Zweiten addieren wir für jedes Land die effektive Freizügigkeit aller Eintragskategorien und berechnen den jeweiligen durchschnittlichen Freizügigkeitsgrad, indem wir das Ergebnis durch drei teilen. Und schließlich unterteilen wir die Daten nach dem Grad der Freizügigkeit in drei Gruppen – von uneingeschränkt im Fall Dänemarks (24 Länder für alle Kategorien, 100 % der Aufnahmeländer) bis praktisch nicht vorhandene Freizügigkeit im Fall Rumäniens (Durchschnitt 1,67 Länder, 7 %). Im oberen Segment gilt (uneingeschränkte) Freizügigkeit, d.h. die Staatsbürger dieser Länder könnten in über 90 % (22 von 24) der aufgeführten Aufnahmemitgliedstaaten übersiedeln. Im mittleren Segment ist die Freizügigkeit begrenzt; die Bürger dieser Ländergruppe könnten in mindestens 50 % der Mitgliedstaaten (12 Länder) übersiedeln. Im unteren Segment – Freizügigkeit stark eingeschränkt – finden sich die Länder, deren Staatsbürger in weniger als 50 % aller EU-Mitgliedstaaten (12 Länder) umsiedeln könnten. *Tabelle 5* zeigt die effektive Freizügigkeit von alleinstehenden Arbeitsuchenden, Rentnern und Kindern.

4. Ein gemäßigter Vorschlag zur Angleichung der Chancen auf Freizügigkeit

Die obige Analyse lässt keinen Zweifel daran, dass hinsichtlich der Ausübung des Freizügigkeitsrechts erhebliche Chancenungleichheiten eine Stratifizierung der EU-Bürgerrechte bewirken. Aufgrund unzureichender substantieller oder sozialer Rechte verfügen viele EU-Bürger einfach nicht über die erforderlichen Mittel, um sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen zu können. Die Möglichkeiten, Freizügigkeit auszuüben und in einen beliebigen Mitgliedstaat umzusiedeln, sind somit nach dem Erwerbsstatus *und* nach Herkunftsstaat und Zielland geschichtet. Unsere Analyse verdeutlicht die Grenzen der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme. Bestünde die Union nur aus Staaten mit einer relativ einheitlichen wirtschaftlichen Entwicklung und vergleichbaren Sozialsystemen, könnten die Koordinierungsverordnungen mitunter als zweckmäßig charakterisiert werden; unter den aktuellen Bedingungen führen sie jedoch zu erheblichen Disparitäten bei den substantiellen sozialen Rechten. Soll die Unionsbürgerschaft kein leeres Konzept bleiben, müssen die Bürger aller Mitgliedstaaten gleichermaßen in der Lage sein, das Grundrecht auf Freizügigkeit auszuüben. Dass die Harmonisierung der Sozialpolitik den unterschiedlichen wirtschaftlichen

Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten berücksichtigt, ist höchst unwahrscheinlich (Scharpf 2002, S. 650), und auch mit einer Ausdehnung der Sozialhilfeansprüche von EU-Migranten im Aufnahmeland dürfte angesichts jüngster Entscheidungen des Gerichtshofs – wie bereits erwähnt – wohl kaum zu rechnen sein. Insofern könnte die Einführung eines EU-Mindesteinkommenssystems für alle EU-Bürger dazu beitragen, der Unionsbürgerschaft mehr Substanz zu verleihen.

Es scheint derzeit Einigkeit darüber zu herrschen, dass der europäische Integrationsprozess ohne eine Stärkung des Sozialen Europas weder wirtschaftlich noch politisch gelingen kann (European Commission 2016a). In diesem Zusammenhang wurde bereits ein bedürftigkeitsgeprüftes „Euro-Stipendium“ (Schmitter/Bauer 2001) beziehungsweise ein bedingungsloses Grundeinkommen („Eurodividende“) für alle EU-Bürger vorgeschlagen (van Parijs/Vanderborght 2001; van Parijs 2004). Mit einem bedingungslosen Grundeinkommen ließen sich die in unserer Analyse aufgedeckten Schwierigkeiten möglicherweise lösen, doch wären die Aussichten auf Durchsetzung im aktuellen politischen Klima wohl eher gering. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene, auf Stärkung der nationalen Mindestsicherungssysteme abzielende „Säule Sozialer Rechte“ (European Commission 2016b) wiederum würde am mangelnden Sozialschutz vieler „Freizügler“ wenig ändern, da nicht erwerbstätigen EU-Migranten der Zugang zu den Grundsicherungssystemen der Zielländer im Großen und Ganzen verwehrt ist.¹³

Daher beschränkt sich unser Vorschlag auf ein vergleichsweise bescheidenes europaweites Mindesteinkommen (EME) für mobile Arbeitsuchende, das sich später auf Rentner ausdehnen und längerfristig zu einer bedingungslosen Grundsicherung für alle EU-Bürger weiterentwickeln ließe. Um negative Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte ärmerer Mitgliedstaaten zu vermeiden, wäre das EME nicht überall in gleicher Höhe zu gewähren, und auch nicht allen Arbeitsuchenden. Es stünde lediglich *mobilen* Arbeitsuchenden zu, und zwar maximal alle zwei Jahre für eine Dauer von drei Monaten. Die Höhe des Einkommens beliefe sich auf 25 % des Median-Äquivalenzeinkommens des *Aufnahmelands* (also auf den in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten geltenden Sozialhilfesatz; vgl. Peña-Casas et al. 2013). Verwaltet werden könnte das System von den lokalen Arbeitsämtern unter Nutzung ihrer administrativen Kapazitäten und ihrer praktischen Erfahrung im Zusammenhang mit dem Export von Arbeitslosenleistungen im Rahmen der Koordinierung der sozialen Sicherung. In Deutschland wäre der monatliche EME-Anspruch eines beschäftigungslosen mobilen Arbeitsuchenden 2014 mit 379 € nur knapp unter dem ALG II (sog. Hartz IV)

13 Auch der Vorschlag der Kommission, den Zeitraum, über den Arbeitsuchende ihren Arbeitslosengeldanspruch exportieren können, auf sechs Monate zu verlängern (European Commission, 2016c) würde am hier beschriebenen Zustand nichts ändern.

für Langzeitarbeitslose in Höhe von 391 € gelegen, hätte aber das exportierbare monatliche Arbeitslosengeld einer/eines jungen rumänischen Arbeitsuchenden in Höhe von durchschnittlich 112 € – sofern sie/er darauf Anspruch hat – um ein Mehrfaches überstiegen. Die Gewährung einer solchen Hilfe an mobile Arbeitsuchende würde das Dekommodifizierungspotenzial des Anspruchslohns mobiler Arbeitsuchender erheblich steigern und dadurch das Risiko mindern, dass Arbeitsuchende sich zur Annahme ausbeuterischer Arbeitsangebote gezwungen sehen. Die Leistung würde somit die EU-Bürgerrechte Arbeitsloser stärken.

Nehmen wir an, es siedeln jährlich etwa eine Million Personen im arbeitsfähigen Alter von einem EU-Staat in einen anderen um. Berechnet man den EME-Aufwand auf der Basis von 25 % des EU-Medianeinkommens,¹⁴ würde das vorgeschlagene System für mobile Arbeitsuchende maximal etwas über eine Milliarde Euro kosten. Mittelfristig ließe sich das EME auf alle EU-Rentner ab einem gewissen Alter erweitern. Der anfänglich recht begrenzte Umfang des von uns vorgeschlagenen Systems dürfte die Umsetzung erleichtern, zumal das System nach den Bestimmungen des derzeitigen Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) der Kompetenz der EU unterliegen würde.¹⁵

5. Fazit

Unsere Analyse der substantiellen sozialen Rechte von EU-Migranten hat gezeigt, dass der Anspruch dieser Personengruppe auf Sozialleistungen im Zielland nicht nur vom Erwerbsstatus abhängt, sondern – aus Sicht nicht erwerbstätiger Bürger sicher noch relevanter – auch von der Verfügbarkeit und Höhe exportierbarer Sozialleistungen im Herkunftsmitgliedstaat. Folglich spielt die Sozialpolitik des Aufnahmelandes im Hinblick auf die sozialen Rechte wirtschaftlich inaktiver EU-Migranten unter Umständen eine geringere Rolle als das Bestehen und die Höhe von Sozialleistungsansprüchen im Herkunftsland. Diese Feststellung läuft nicht nur dem Vorrang zuwider, der den Wohlfahrtsarrangements der Zielländer eingeräumt wird (Ruhs 2015; Römer 2016; Sainsbury 2012), sondern entzieht auch akademischen und populistischen Debatten über „Wohlfahrtstourismus“ und „Armutsmigration“ in verschiedenen Zielländern den Boden (Economist 2014; Kvist 2004; Sinn 2002). In diesem Zusammenhang muss hervorgehoben werden, dass das derzeitige System der Koordinierung sozialer Sicherung aufgrund der sehr unterschiedlichen institutionellen und sozio-ökonomischen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten EU-Binnenmigranten in bestimmten Aufnahmeländern in Armut stürzt. Anstatt diese systembedingten Probleme zu diskutieren bzw. zu lösen, scheint die politische und juristische Debatte sich – jüngsten EuGH-Entscheidungen nach zu urteilen – vor allem auf die Frage des

14 Eurostat, [ilc_di04]; abrufbar unter, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di04&lang=en.

15 Die Kompetenz der EU ergibt sich aus Artikel 153.1 (c) AEUV, betreffend die soziale Absicherung und den Sozialschutz von Arbeitnehmern, sowie Artikel 153.1 (h) AEUV, betreffend die Integration vom Arbeitsmarkt ausgrenzter Personen, und umfasst auch das Erlassen schrittweise anzuwendender Mindestvorschriften (vgl. Peña-Casas et al. 2013, S. 47 für eine Erörterung der verschiedenen rechtlichen Dimensionen).

Zugangs zu Sozialhilfeleistungen und die Entlastung der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten zu konzentrieren (O'Brien 2016).

Wenn Freizügigkeit eine tragende Säule der Unionsbürgerschaft ist und Niederlassung ein Kernbestandteil der Freizügigkeit (Bauböck 2011, S. 350) – müssen wir uns dann nicht angesichts der höchst unterschiedlichen Voraussetzungen für die Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat fragen, ob solche Ungleichheiten nicht das Konzept der Unionsbürgerschaft als solches infrage stellen – zumindest aus Sicht der EU-Bürger, deren Freizügigkeit durch den Mangel an substantiellen sozialen Rechten beschnitten wird? Unsere Daten belegen eindeutig, dass „Durchschnittsbürger“ aus vielen MOE-Staaten und Ländern Südeuropas in der Praxis EU-Bürger zweiter Klasse sind. Angesichts der Bedeutung (substantieller) sozialer Rechte für die volle Ausübung von Staatsbürgerrechten (Dahrendorf 1985, S. 94) wäre das von uns vorgeschlagene Mindesteinkommenssystem für mobile Arbeitsuchende vielleicht ein Schritt hin zu einem sozialeren Europa. ■

LITERATUR

- Arts, W./Gelissen, J.** (2002): Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report, in: *Journal of European Social Policy* (12) 2, S. 137–158
- Bauböck, R.** (2011): Citizenship and free movement, in: Rogers, M. S. (Hrsg.): *Citizenship, borders and human needs*, Philadelphia, S. 343–376
- Bruzelius, C./Seeleib-Kaiser, M.** (im Erscheinen): *European citizenship and social rights*, in: Kennett, P./Lendvai, N. (Hrsg.): *A handbook of European social policy*, Cheltenham
- Dahrendorf, R.** (1985) *Law and order*, Boulder
- Economist** (2014): EU migration: The gates are open, January 4
- Esping-Andersen, G.** (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton
- European Commission** (2016a): Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, launching a consultation on a European Pillar of Social Rights, COM(2016) 127 final, Strasbourg
- European Commission** (2016b): Annex: First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights, Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, launching a consultation on a European pillar of social rights, COM(2016) 127 final, Strasbourg
- European Commission** (2016c): Fairness at the heart of Commission's proposal to update EU rules on social security coordination, 13 December, Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4301_en.htm (letzter Zugriff: 24.01.2017)
- Faist, T.** (2001): Social citizenship in the European Union: Nested membership, in: *Journal of Common Market Studies* 39 (1), S. 37–58
- Ferrera, M.** (2005): *The boundaries of welfare: European integration and the new social politics of social protection*, Oxford
- Foster, N.** (2011): *Foster on EU law*, Oxford/New York
- Joppke, C.** (2010): *Citizenship and immigration*, Cambridge
- Kostakopoulou, D.** (2014): European Union citizenship rights and duties: Civil, political and social, in: Isin, E./Neyers, P. (Hrsg.): *Global handbook of citizenship studies*, London, S. 427–436
- Kvist, J.** (2004): Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy, in: *Journal of European Social Policy* 14 (3), S. 301–318
- Maas, W.** (2009): Unrespected, unequal, hollow? Contingent citizenship and reversible rights in the European Union, in: *Columbia Journal of European Law* 15 (2), S. 265–80
- Marshall, T. H.** (1950): *Citizenship and social class*, in: Marshall T. H. (Hrsg.): *Citizenship and social class: And other essays*, London, S. 3–51
- Morris, L.** (2002): *Managing migration: Civic stratification and migrants' rights*, London
- O'Brien, C.** (2016): Civis capitalist sum: Class as the new guiding principle of EU free movement, in: *Common Market Law Review* 53 (4), S. 937–978

Peña-Casas, R. /Ghailani, D./Sabato, S./Nicaise, I. (2013): Towards a European minimum income. Contribution workers' group, European Economic and Social Committee, No. EESC/COMM/03/2013, Brussels

Pennings, F. (2012): EU citizenship: Access to social benefits in other EU member states, in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 28 (3), S. 307–334

Pennings, F. (2015): European Social Security Law, 6. Auflage, Cambridge

Recchi, E. (2015): Mobile Europe. The theory and practice of free movement in the EU, Basingstoke

Ruhs, M. (2015): Is unrestricted immigration compatible with inclusive welfare states? The (un)sustainability of EU exceptionalism, COMPAS Working Paper, Oxford

Römer, F. (2017): Generous to all or “insiders only”? Welfare state generosity and immigrant welfare rights, in: Journal of European Social Policy 27 (2), S. 173–196

Sainsbury, D. (2012): Welfare states and immigrant rights. The politics of inclusion and exclusion, Oxford

Scharpf, F. (2002): The European social model: Coping with the challenges of diversity, in: Journal of Common Market Studies 40 (4), S. 645–670

Schmitter, P. C. /Bauer, M. W. (2001): A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union in: Journal of European Social Policy 11 (1), S. 55–65

Sinn, H. (2002): EU enlargement and the future of the welfare state, in: Scottish Journal of Political Economy 49 (1), S. 104–115

Van der Mei , A. P. (2016): Overview of recent cases before the Court of Justice of the European Union (July–December 2015), in: European Journal of Social Security 18 (1), S. 74–84

Van Parijs, P. (2004): Basic income: A simple and powerful idea for the Twenty-First Century, in: Politics & Society 32 (1), S. 7–39

Van Parijs, P./Vanderborght, Y. (2001): From Euro-stipendium to Euro-dividend, in: Journal of European Social Policy 11 (4), S. 342–352

Verschueren, H. (2007): European (Internal) migration law as an instrument for defining the boundaries of national solidarity systems, in: European Journal of Migration and Law 9 (3), S. 307–346

Verschueren, H. (2016): European citizenship: Not for the poor. Paper presented at the International Conference of Europeanists, April 14–16, Philadelphia

Wollenschläger, F. (2011): A new fundamental freedom beyond market integration: Union citizenship and its dynamics for shifting the economic paradigm of European integration, in: European Law Journal 17 (1), S. 1–34

AUTOREN

CECILIA BRUZELIUS, University of Oxford, Oxford Institute of Social Policy. Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin. Arbeitsschwerpunkte: EU-Sozialpolitik, soziale Rechte in der EU, soziale Rechte von EU-Migranten.

@ cecilia.bruzelius@spi.ox.ac.uk

CONSTANTIN REINPRECHT, University of Oxford, Oxford Institute of Social Policy. Doktorand und wissenschaftlicher Mitarbeiter. Arbeitsschwerpunkte: Migration, soziale Rechte von EU-Migranten.

@ constantin.reinprecht@spi.ox.ac.uk

MARTIN SEELEIB-KAISER, Professor für Vergleichende und Angewandte Politikforschung an der Eberhard Karls Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende Sozialpolitikforschung, EU-Sozialpolitik, Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates.

@ martin.seeleib@spi.ox.ac.uk