

# Der schwierige Umgang mit der Verelendung von Unionsbürger:innen

Prof. Dr. Susanne K. Schmidt,  
Universität Bremen  
Hamburg 13.03.2023

# Ausgangsfrage

→ Was sind die Strukturprobleme, weshalb fallen so viele Unionsbürger:innen durch das soziale Netz?

## Antwort über:

1. Welche Arten der Mobilität in der EU sind auf welchen rechtlichen Grundlagen zu unterscheiden?
2. Wie ist die EU-Freizügigkeit sozial abgesichert?
3. Warum gelingt keine bessere Absicherung auf europäischer Ebene?
4. Wie ist die Situation in Deutschland?
5. Was ist mit den Herkunftsländern?
6. Was tun?

## 1) Welche Arten der Mobilität in der EU sind auf welchen rechtlichen Grundlagen zu unterscheiden?

- Schon seit Beginn der EU (EWG, 1958) gehören *Arbeitnehmerfreizügigkeit & Niederlassungsfreiheit* zu den Grundlagen
- Daraus folgt ein sehr weitgehender Anspruch auf Nichtdiskriminierung aus Gründen der Nationalität: *Ökonomisch Aktive sind gleichgestellt*
- [Die Arbeitnehmerentsendung beruht auf der Dienstleistungsfreiheit; die Personen sind im Herkunftsland versichert]

## 1) Welche Arten der Mobilität in der EU sind auf welchen rechtlichen Grundlagen zu unterscheiden?

- Art. 8 EGV des Maastrichter Vertrags (1993) führt die *Unionsbürgerschaft* ein
- Versuch einer direkten Legitimationsbeziehung zwischen EU & Bürger:innen: die EU gibt Rechte
- Von den Regierungen eher symbolisch gedacht, von EU-Akteuren mit großen Hoffnungen verknüpft
- Ab 1998 mit Urteil *Martinez Sala* (C-85/96) Ausbau über Rechtsprechung
- Richtlinie 2004/38 konkretisiert Rechte für ökonomisch Inaktive (BürgerschaftsRL/**FreizügigkeitsRL**)

## 2) Wie ist die EU-Freizügigkeit sozial abgesichert?

- *Koordinierungsverordnungen* (VO) 883/2004 und 987/2009, zuvor VO 1408/71 & 574/72, ursprünglich VO Nr. 3 & 4, 1958. Reformvorschläge in 2016
- Keine Harmonisierung der sozialen Absicherung, sondern *Kollisionsregeln* definieren Zuständigkeiten!  
**Primär ist das Land des Arbeitsplatzes, sekundär das Land des ‚gewöhnlichen Aufenthalts‘ zuständig**
- Exportierbarkeit von (Beitrags-)Leistungen; andere Leistungen sind wohnortabhängig. Ansprüche aus verschiedenen Ländern werden zusammengerechnet

## 2) Koordinierungsverordnungen

- Viele Details der Anspruchsberechtigung werden durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) geklärt, politisch sind die VO schwer zu ändern
- Die Mitgliedstaaten führen neue Leistungen ein, Bsp. Pflege
  - was bedeutet dies für EU-Beschäftigte?
- 1990er Jahre Argumentation der Kommission: über den **„gewöhnlichen Aufenthalt“** sind alle EU-Bürger:innen überall national abgesichert
- Ansprüche aus Richterrecht sind schwer zu administrieren!

## Beispiele für die Unsicherheit durch Richterrecht:

- Wer ist gleichberechtigt als Arbeitnehmer:in? → breite Definition, ab 5h regelhafter Tätigkeit
- **EuGH:** „eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig unwesentlich und untergeordnet darstellen“ (C-53/81 Levin, Nr. 17).
- Analoge Regeln für *Selbstständige*, aber weniger Urteile
- **Wer gilt als arbeitssuchend?** „(...) er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht“ (C-292/89 Antonissen, Nr. 22).



## 2) Soziale Absicherung: ökonomisch Inaktive

### → Richtlinie 2004/38 konkretisiert Rechte für ökonomisch Inaktive

→ Hintergrund C-184/99, *Grzelczyk*, 44: „eine bestimmte finanzielle Solidarität (..), wenn die Schwierigkeiten, auf die der Aufenthaltsberechtigte stößt, nur vorübergehender Natur sind.“

#### **Richtlinie:**

- \* < 3 Monate Aufenthalt: eigene Finanzierung & Krankenversicherung;
- \* 3 Monate bis 5 Jahre: eigene Finanzierung, aber ggf. Solidarität;
- \* ab 5 Jahren: volle Gleichstellung

## 2) Soziale Absicherung: ökonomisch Inaktive

- Die Freizügigkeitsrichtlinie blieb vor dem Hintergrund von *Grzelczyk* ambivalent – wann ist finanzielle Solidarität gefordert, wann der Ausschluss gerechtfertigt?
- Ausbau der Gleichstellung durch den EuGH seit *Martinez Sala* (C-85/96): EU-Bürgerin bekommt Kindergeld in Deutschland, *d’Hoop* (C-224/98): Freizügigkeit darf nicht durch Beschränkungen unattraktiv werden (etc. ...)
- Die Richtlinie zeigt den Unwillen der Regierungen. Baut der EuGH dennoch weiter aus? Zunächst scheint es so ...

## 2) Kehrtwende EuGH: ökonomisch Inaktive

- Mit der Osterweiterung (und den oek. Unterschieden) wird die Freizügigkeit politisch kontroverser ... und auch sehr viel mehr genutzt!
- Unerwartet starker Zuzug in GB insbesondere aus Polen – ‘größte Völkerwanderung in Friedenszeiten’. Politisierung → Brexit
- **Fall Dano, 2014:** Deutschland darf erwerbslose Rumänin vom SGB II ausschließen
- **Alimanovic, 2015:** Ausschluss Arbeitssuchende
- **Garcia Nieto, 2016:** Ausschluss erste 3 Monate

## 2) Soziale Absicherung: Fazit

- **EU-Freizügigkeit und nationale soziale Absicherung fallen auseinander**
- *Erwerbstätige sind ab geringer Stundenzahl gleichgestellt, auch abgeleitete Rechte, bspw. für Eltern schulpflichtiger Kinder*
- **ABER:** im Prinzip erfolgt die soziale Absicherung in nationaler Verantwortung & in nationalen Grenzen
- Für ökonomisch inaktive Personen ist primär das Herkunftsland zuständig
- Der EuGH kann den Ausbau – ohne breite politische Unterstützung – nicht tragen

### 3) Warum gelingt keine bessere Absicherung auf europäischer Ebene?

- Die Mitgliedstaaten der EU unterscheiden sich erheblich in Art und Ausmaß der sozialen Absicherung → die Forschung spricht von verschiedenen *Welten* des Wohlfahrtsstaates
- Diese Heterogenität ist durch die EU-Erweiterungsrunden gewachsen
- Die Politik des Wohlfahrtsstaates ist sehr pfadabhängig & kaum änderbar: Menschen richten sich darauf ein und es geht um große Summen
- Nationale Politik legitimiert sich über den Wohlfahrtsstaat

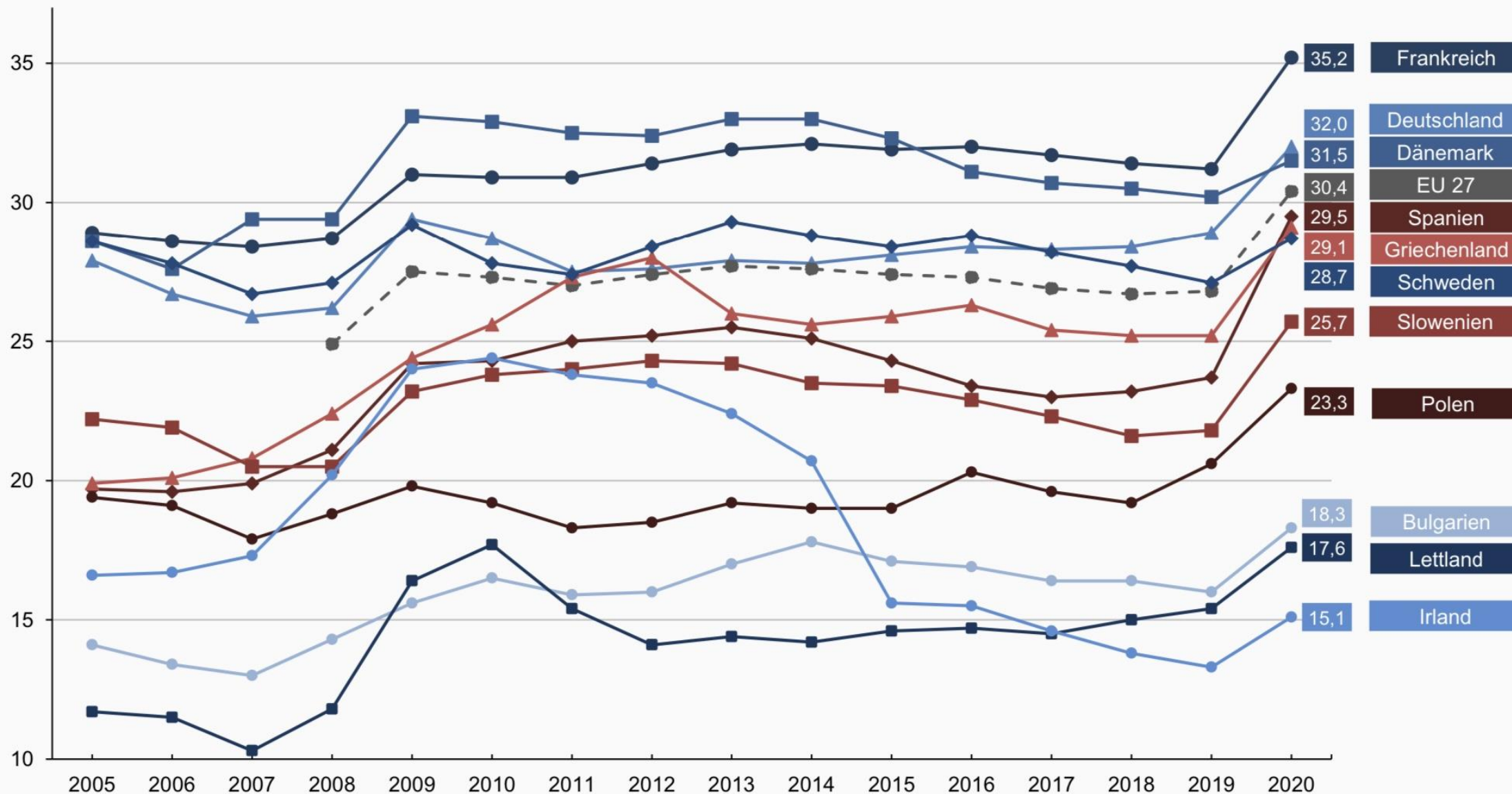
### 3) Warum gelingt keine bessere Absicherung auf europäischer Ebene? → Daten

1. Große Unterschiede in den Sozialausgaben in % des BIP:  
35,5% Frankreich; Irland 15,1%
2. Unterschiede in den Anteilen für unterschiedliche Leistungen
3. und der Finanzierung durch Staat bzw. Sozialbeiträge
4. Unterschiedliche politische Präferenzen in den Staaten
5. und Wanderungssalden zwischen den Ländern



# Sozialschutzquoten in ausgewählten EU-Ländern 2005 - 2020\*

## Sozialschutzquoten in % des Bruttoinlandsproduktes



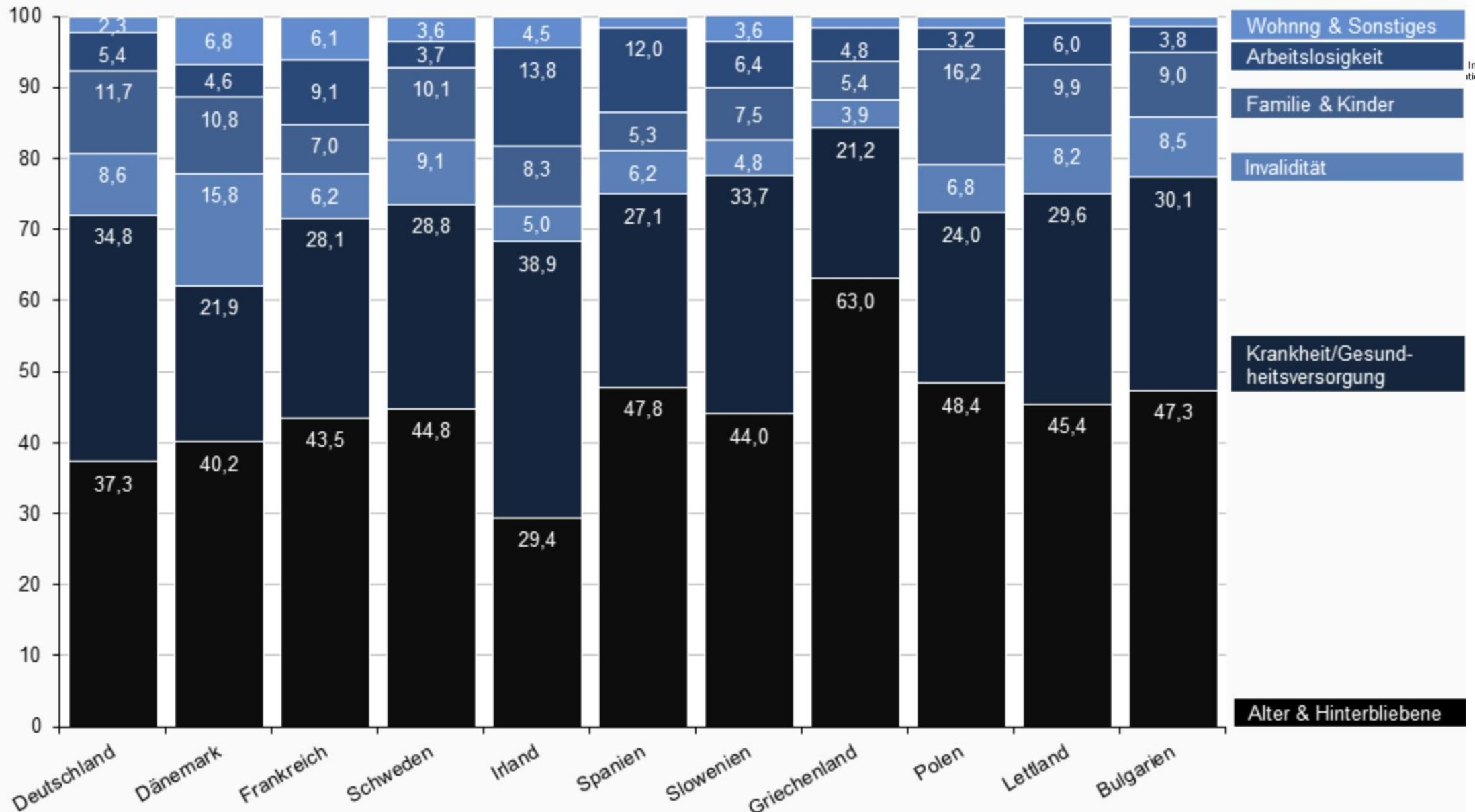
\*Vorläufige Werte für Griechenland (2017-2020), Spanien (2018-2020), Slowenien (2019-2020), Deutschland, Frankreich u. Schweden (2020) sowie Lettland (2018)

Quelle: Eurostat (2022): Ausgaben des Sozialschutzes, ESSOSS



# Sozialleistungen nach Funktionen in ausgewählten EU-Ländern 2020\*

## Funktionen in % der Gesamtleistungen



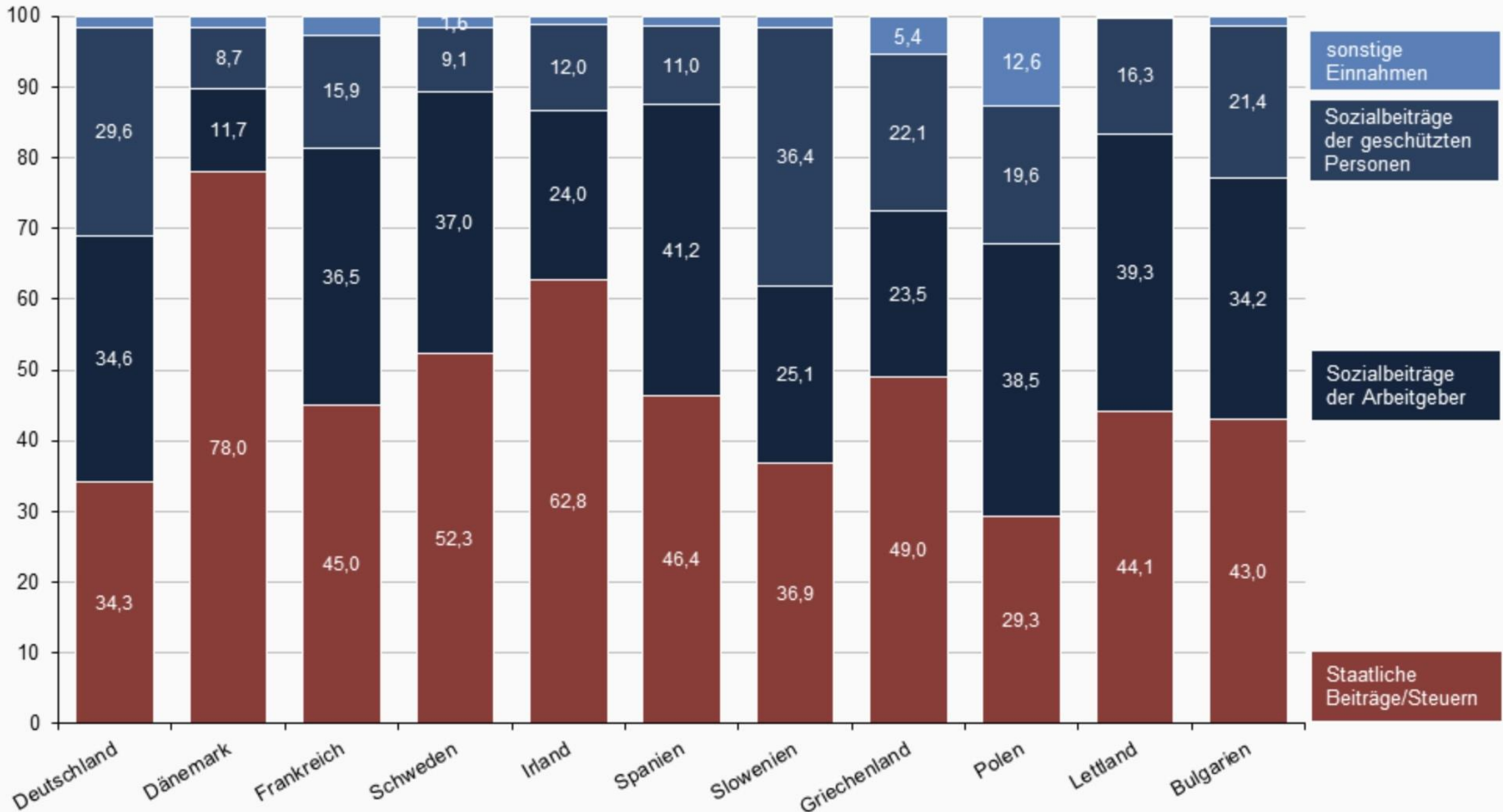
\*Vorläufige Daten: Griechenland (2017-2020), Griechenland u. Lettland (2018-2020), Slowenien (2019-2020), Deutschland, Schweden u. Frankreich (2020)

Quelle: Eurostat (2022): Ausgaben des Sozialschutzes, ESSOSS





# Finanzierung der Sozialleistungen nach Arten in ausgewählten EU-Ländern 2020<sup>1</sup> in % der Gesamteinnahmen



<sup>1</sup> Vorläufige Werte: Griechenland (2017-2020), Spanien (2018-2020), Slowenien (2019-2020), Lettland (2018), Deutschland, Frankreich u. Schweden (2020)

Quelle: Eurostat (2021): Einnahmen des Sozialschutzes ESSOSS



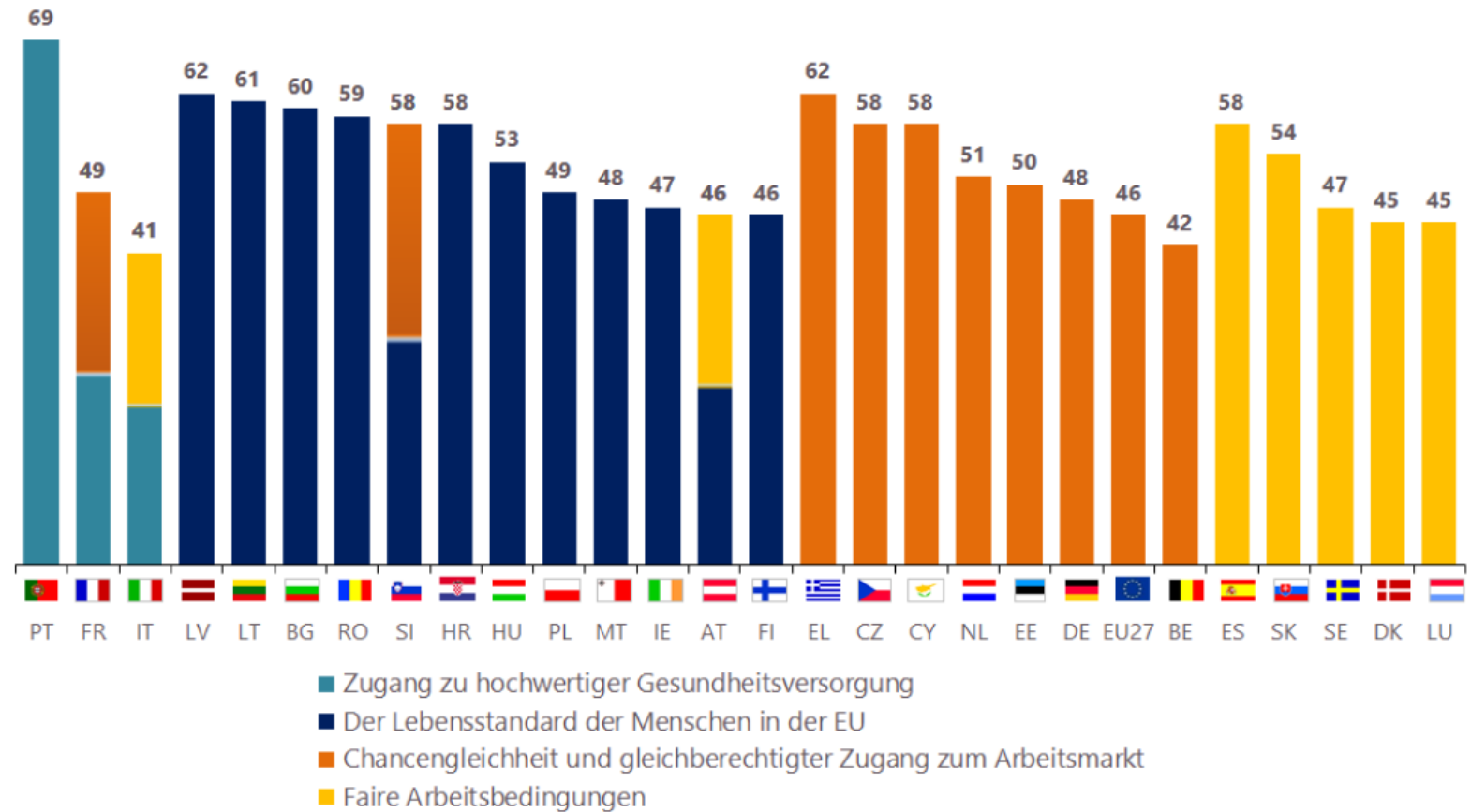
# Spezialeurobarometer 509, Soziale Fragen, März 2021, S. 14

[https://data.europa.eu/data/datasets/s2266\\_94\\_2\\_509\\_e  
ng?locale=de](https://data.europa.eu/data/datasets/s2266_94_2_509_eng?locale=de)

**QB2T** Welche Elemente sind Ihrer Meinung nach am wichtigsten für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der EU?

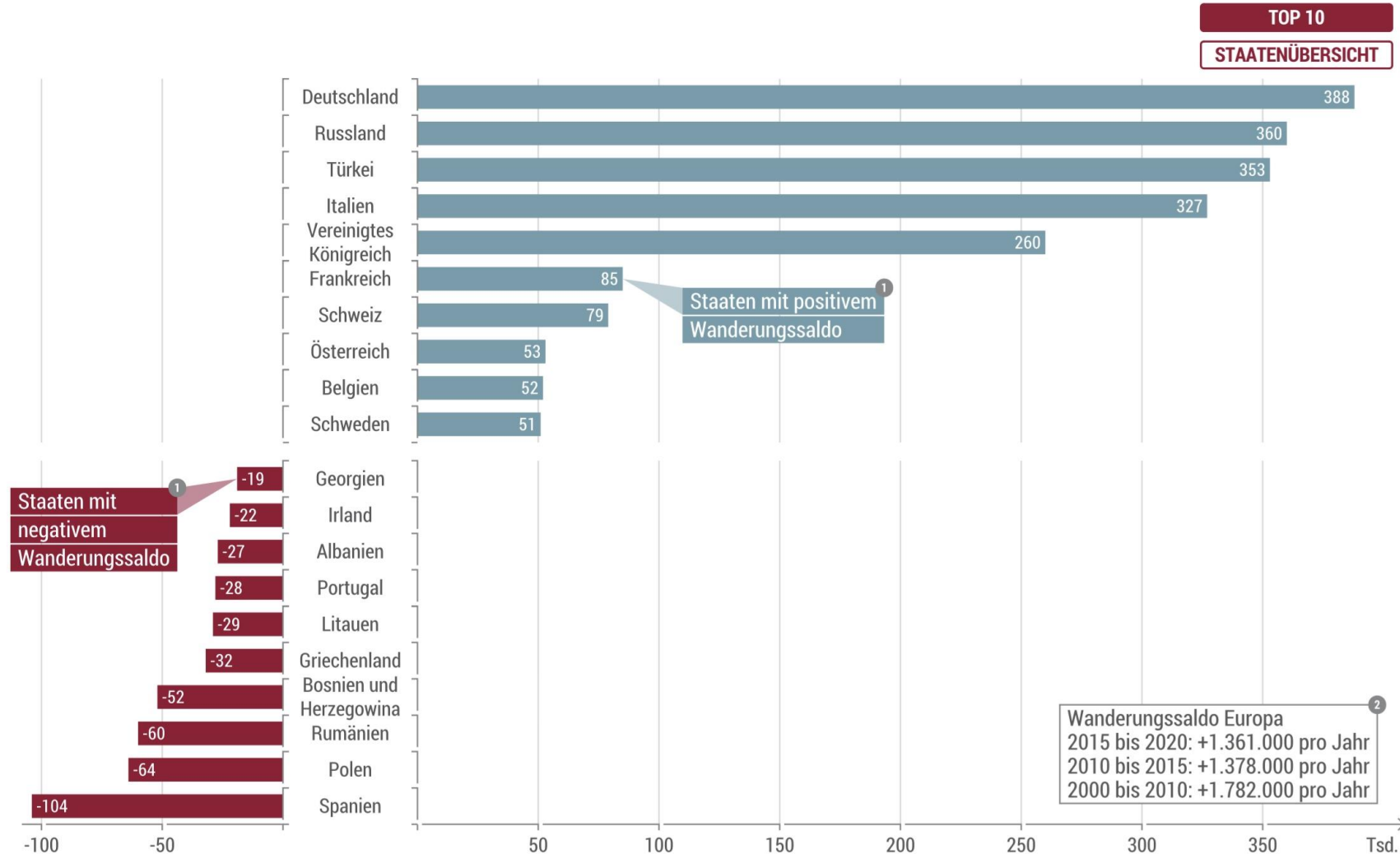
Erstens? Und dann?

(% - DIE AM HÄUFIGSTEN ERHALTENE ANTWORT NACH DEN EINZELNEN LÄNDERN)



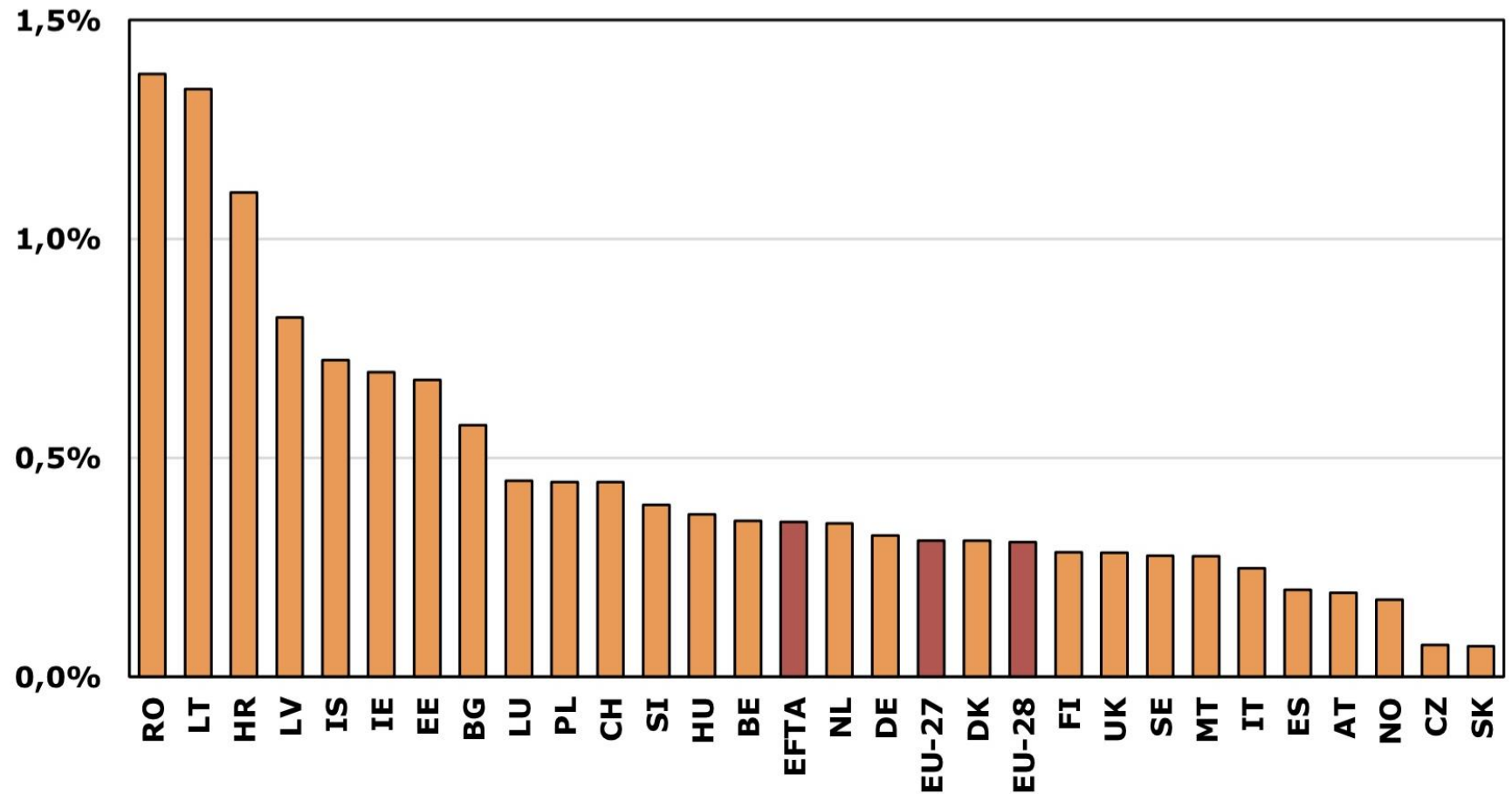
Basis: alle Befragten (n = 27 213)

**Personen in absoluten Zahlen, ausgewählte europäische Staaten, Durchschnitt 2010 bis 2015**



## Abwanderungsquote in % der Bevölkerung Herkunftsland, 2018

Quelle: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23294&langId=de>



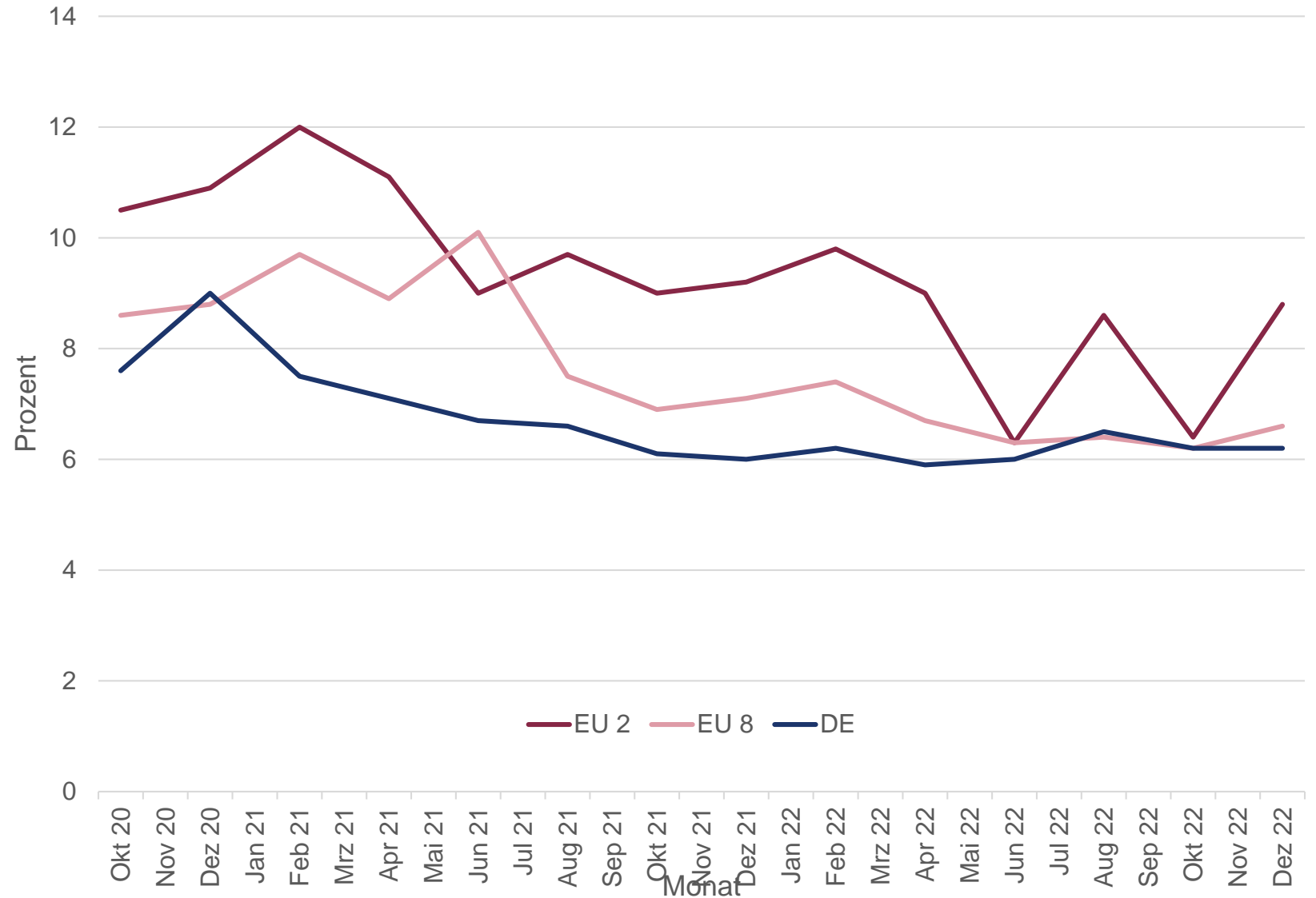
### 3) Fazit: Warum gelingt keine bessere Absicherung auf Europäischer Ebene?

- Unterschiede in den Wohlfahrtsstaaten
- drücken unterschiedliche, demokratisch legitimierte, politische Präferenzen aus
- Unterschiedliche Situation der Herkunfts- und Zielländer
- Die Verteilungseffekte eines ausgeweiteten Zugangs zu nationalen Systemen sind schwer abzuschätzen → nicht nur für die Staaten selbst, sondern auch für andere Staaten

## 4) Die Situation in Deutschland

- Arbeitnehmer:innen, die monatlich  $\geq 100$  Euro,  $\geq 7,5$  Stunden/ Woche, weisungsgebunden beschäftigt sind, fallen unter die Freizügigkeit → **Recht auf Aufstockerleistungen**
- Arbeitslos innerhalb des ersten Jahres → halbes Jahr anspruchsberechtigt; nach 1 Jahr Erwerbstätigkeit → volle Gleichberechtigung
- EU-Bürger:innen haben eine hohe Beschäftigungsquote & Wirtschaft verlangt Zuwanderung
- Aber: Zuwanderung hat ungleiche Verteilungswirkungen, bspw. Konkurrenz günstiger Wohnraum, Lohndruck

## Arbeitslosigkeit ausgewählter EU-Bürger:innen in Deutschland

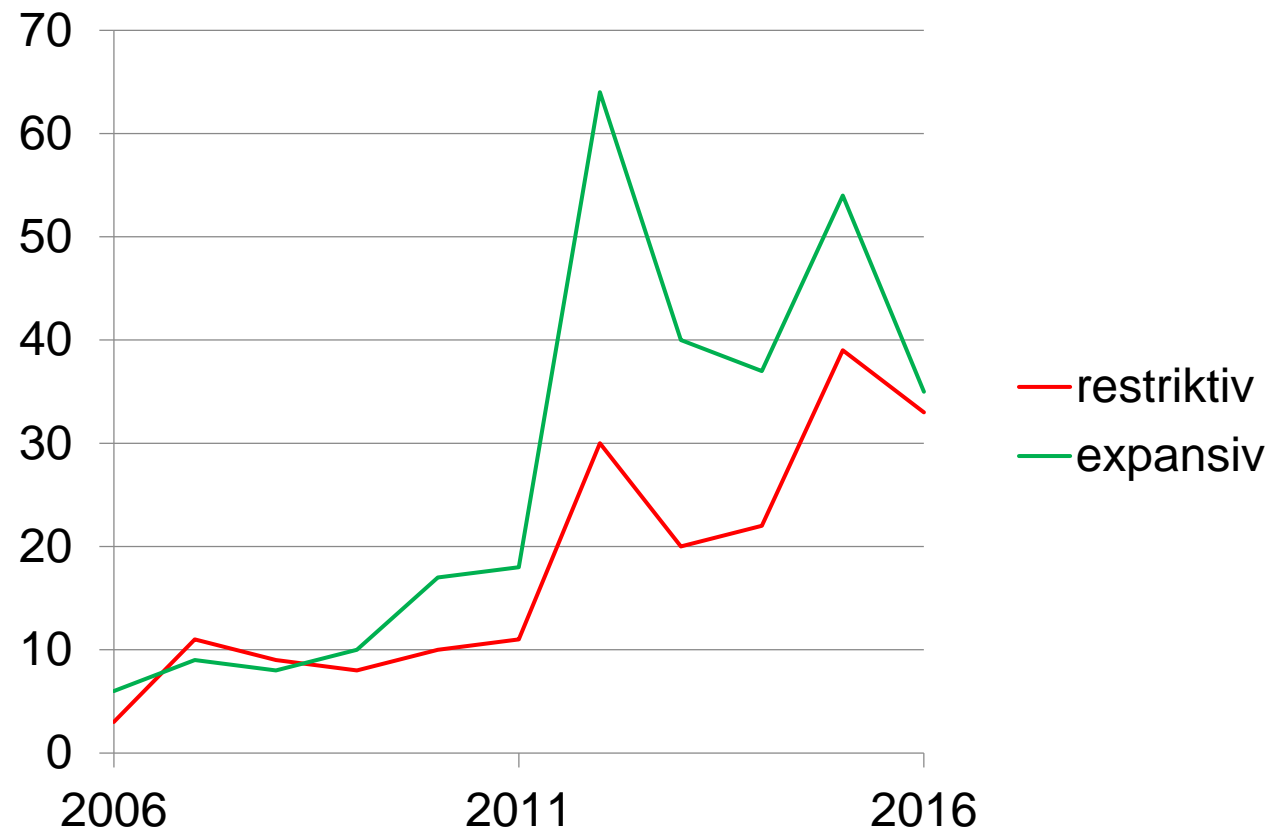


## 4) Die Situation in Deutschland

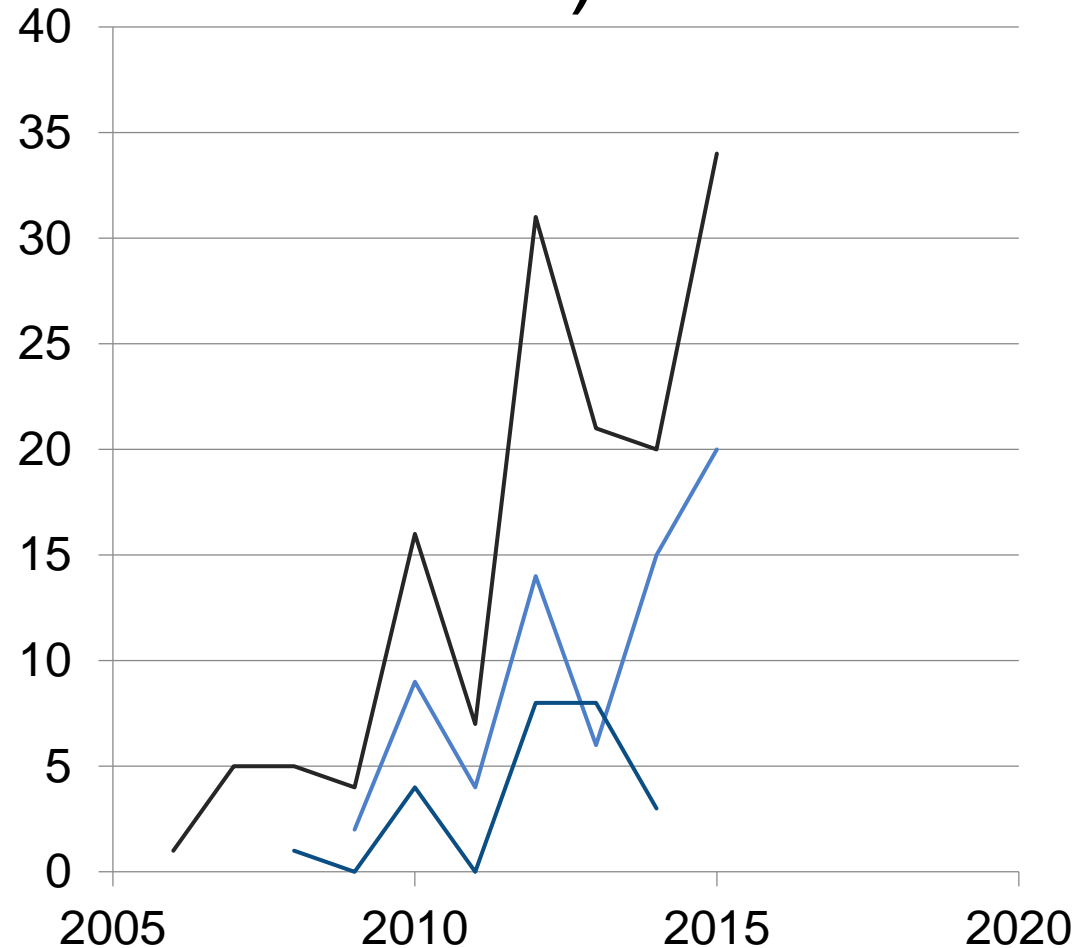
- Ausschluss EU-Bürger:innen aus dem SGB II umstritten bis zur Klärung in den EuGH-Urteilen *Dano* und *Alimanovic* 2014/15
- Sehr *verwirrende Rechtslage*, uneinheitliche Handhabung der Sozialgerichte
- Auswertung SGB II Gewährung 2006-15: Aufgrund der komplexen Rechtslage zunehmend für den Antragsteller geurteilt



# Urteile und Beschlüsse SGB II (2006-2016): 543 Fälle, Anrecht EU Bürger



# Positive Urteile und Beschlüsse SGB II (2006-Juni 2015): 248 Fälle



— Aufgrund der Komplexität der Rechtslage erfolgt eine Folgenabwägung zugunsten des Antragstellers

— Ausschlussstatbestand nicht mit geltendem EU-Recht vereinbar (Antidiskriminierungsrichtlinie, Gleichbehandlungsgebot, Fürsorgeabkommen)

## 4) Die Situation in Deutschland

### Reaktion auf die Klarstellung von Dano:

→ **Bundessozialgericht 12/15**: nach 6 Monaten verfestigter Aufenthalt & Anspruch SGB XII

Analogie BVerfG 2012 Anspruch von Asylbewerbern abgeleitet aus Menschenwürde → Verlagerung der Kosten auf die kommunale Ebene

→ **Gesetzesänderung 2016**

Verfestigter Aufenthalt erst nach 5 Jahren. Möglichkeit der Heimkehr!

4 Wochen Übergangsgeld SGB XII, Ausreisehilfe (als Darlehen), einmalig innerhalb von 2 Jahren, **Meldung Ausländerbehörde!**

Ausschluss SGB II für Eltern von Schulkindern (2020 gekippt, EuGH C-181/19)

## 4) Die Situation in Deutschland

### Gesetzesänderung 2016:

→ **Wer Unterstützung benötigt riskiert die Verlustfeststellung der Freizügigkeitsberechtigung durch die Ausländerbehörde:**

Verquickung von Sozialrecht und Ordnungsrecht/  
Ausländerrecht; SozialR steuert Zuwanderung

→ Große Verunsicherung bei der Beantragung von Hilfe & bei der Gewährung von Leistungen durch die Ämter. Ansprüche, basierend auf Richterrecht, sind schwer umsetzbar! + Sprachproblem

→ **Obdachlosigkeit & große Notlagen. Werden alle Ansprüche, die bestehen, überhaupt geltend gemacht?**

## 4) Fazit: Die Situation in Deutschland

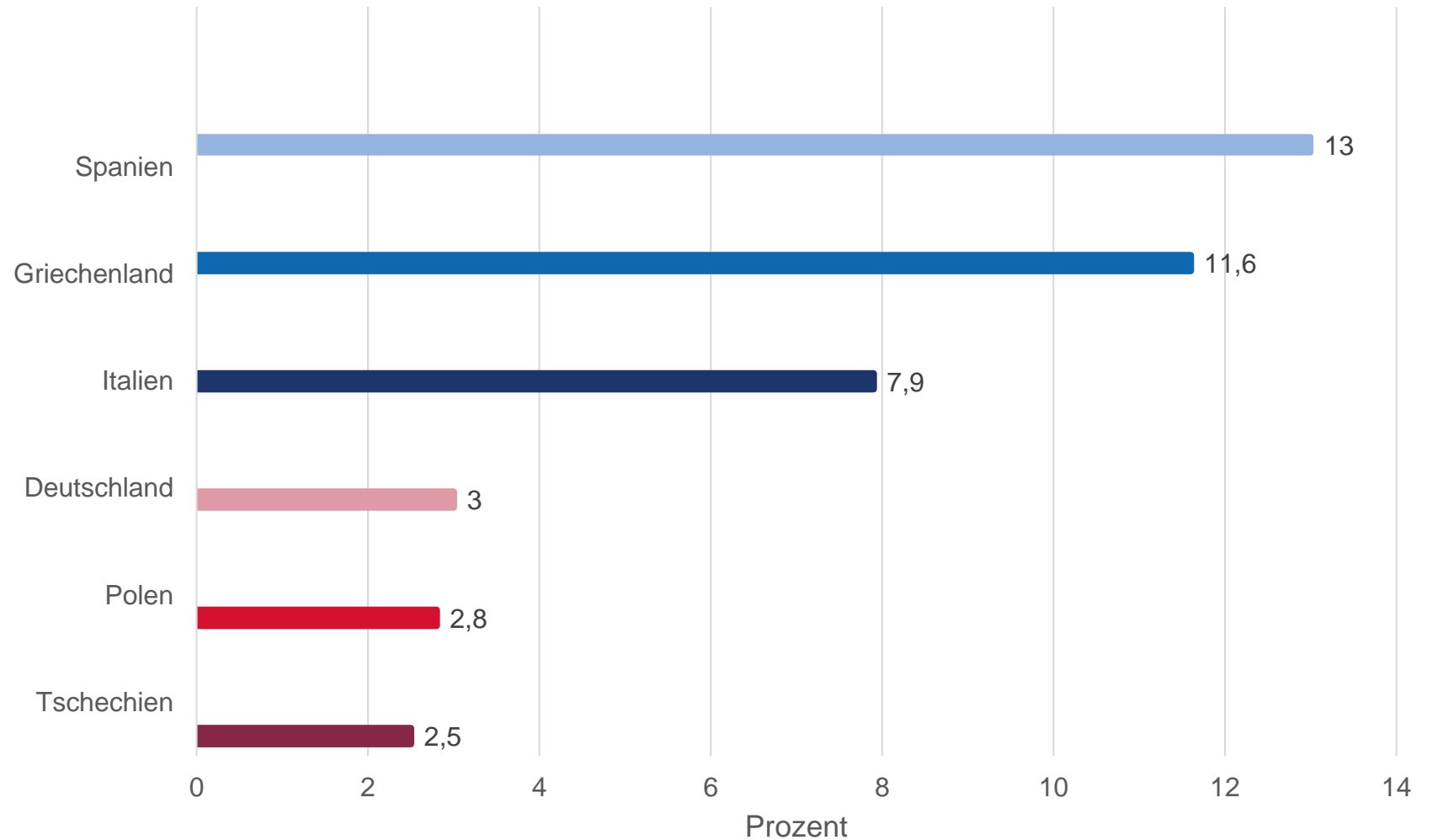
- Das ungelöste Spannungsverhältnis zwischen EU-weiter Freizügigkeit & nationaler sozialer Absicherung wird den Kommunen überantwortet
- Lokal ist aber keine Lösung möglich, Steuerung von Zuwanderung über das Sozialrecht ist Scheinlösung
- Auch innerhalb Deutschlands genießen Wohnungslose faktisch eine sehr begrenzte Freizügigkeit
- Aufgrund der großen wirtschaftlichen Unterschiede bestehen große Wanderungsanreize zwischen EU-Ländern

## 5) Herkunftsländer: Probleme der Emigration

- Teils ist ein erheblicher Teil der Bevölkerung ausgewandert
- Ökonomische Unterschiede bedeuten großen Anreiz zur Abwanderung – im Osten der EU auch geringe Arbeitslosigkeit!
- Siehe Median des Haushaltseinkommens und BIP/Kopf
- Teilweise wird in diesen Ländern die Freizügigkeit kritisiert; Löhne können nicht mithalten & deutsches Kindergeld



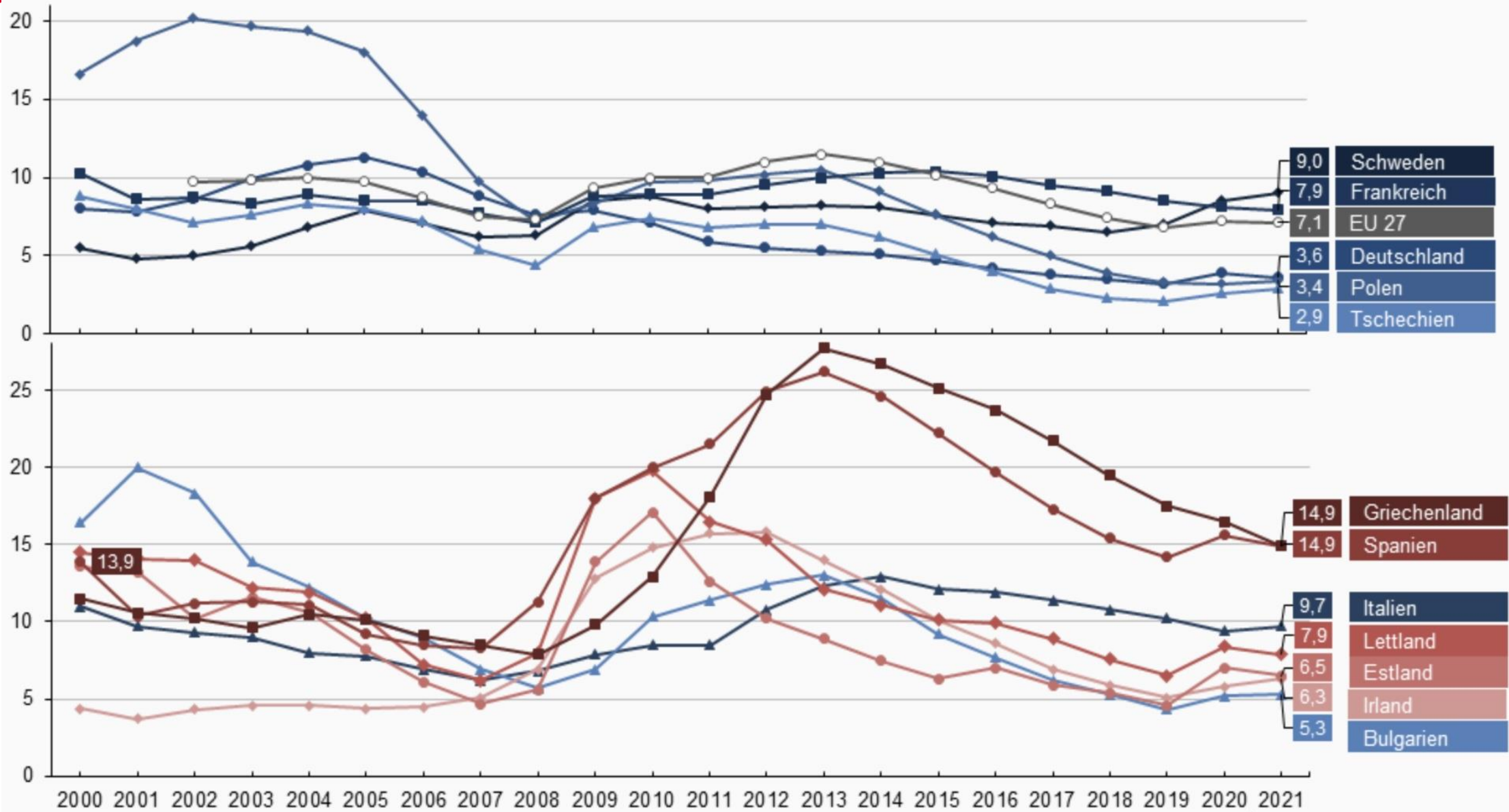
## Erwerbslosenquote Januar 2023





# Arbeitslosenquoten in ausgewählten EU-Ländern 2000 - 2021<sup>1</sup>

Anteil der Arbeitslosen in % der Erwerbsbevölkerung (15 bis 64 Jahre)



<sup>1</sup> Zeitreihenbrüche für alle Länder; EU-27-Werte liegen erst ab 2002 vor

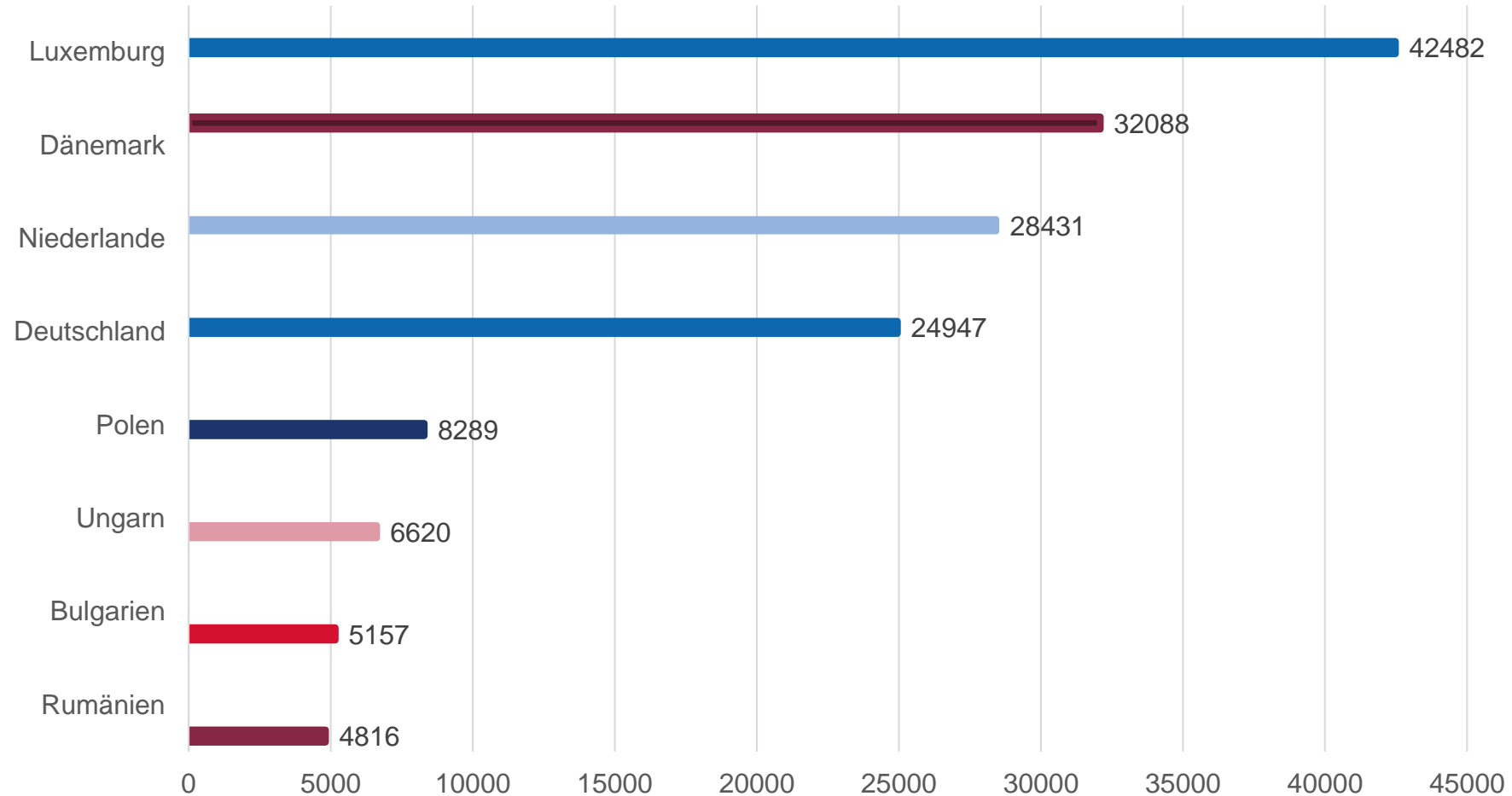
Quelle: Eurostat (2022): Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU-AKE/LFS)





Quelle:  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_di04/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di04/default/table?lang=en)

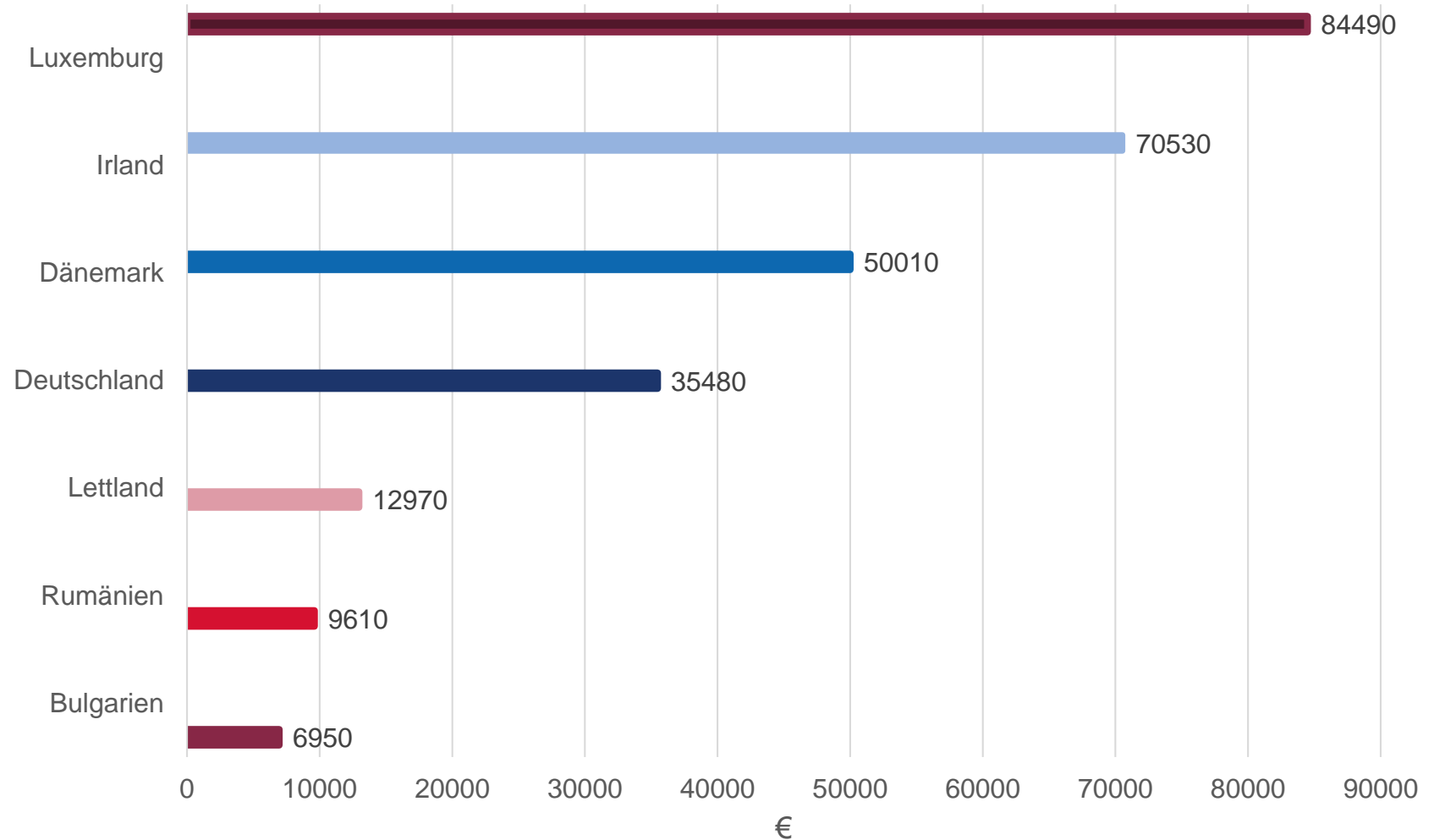
## Median des Haushalteinkommens 2021





Quelle:  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=de)

### Reales BIP/Kopf 2021



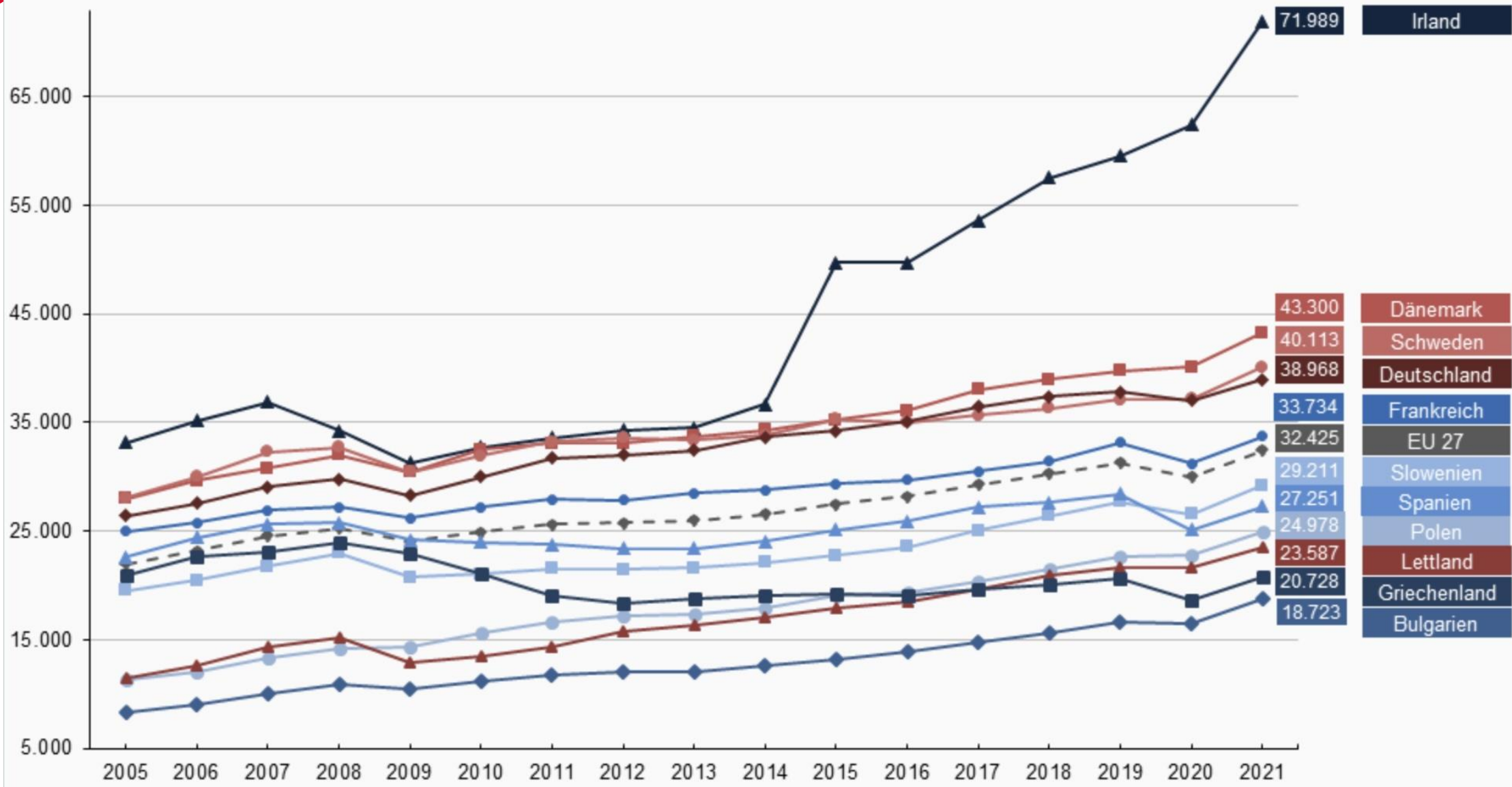


# Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in ausgewählten EU-Ländern 2005 - 2021\*

## BIP pro Kopf, in Kaufkraftstandards



Interkulturelle  
Studien



\*Vorläufige Werte für Griechenland, Spanien u. Niederlande (2020-2021), Frankreich (2019-2020), Rumänien (2021) sowie Deutschland (2019-2021)

Quelle: Eurostat (2022): Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), BIP und Hauptkomponenten

## 5) Fazit Herkunftsländer: Probleme der Emigration

- Abwanderung ist ein großes Problem
- Wie soll die wirtschaftliche Angleichung gelingen?
- Auch politische Auswirkungen! ‚exit‘ statt ‚voice‘, bspw. Rechtsstaatlichkeitskrise

## 6) Was tun?

- Ausmaß der Freizügigkeit in der heterogenen EU ist ohne Beispiel!
- Die damit verbundenen Probleme fallen auf der Ebene an, die die politischen Entscheidungen am wenigsten verantwortet
- Aber: weder die Ausweitung über den EuGH, noch die einseitige nationale Öffnung bieten eine Lösung
  - \* Der EuGH kann das nicht legitimieren
  - \* Nationale Öffnung hat zu große politische Unwägbarkeiten
- Probleme der EU-Freizügigkeit müssen auf EU-Ebene bearbeitet werden: Weitere Ebene der Sozialversicherung für grenzüberschreitend Aktive? Engere Kooperation der Länder? Mehr Unterstützung Herkunftsländer bei sozialer Absicherung?

# Referenzen

- **Grafiken von Sozialpolitik aktuell, IAQ, unter:**  
<https://www.sozialpolitik-aktuell.de/europa-datensammlung.html/>

