

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 Guiliano 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 Herkunftsländer 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 Herkunftsländern 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 | – Export/Import von Rentenbezügen – Export/Import von Krankenversicherung | – Export/Import von Rentenbezügen – Export/Import von Krankenversicherung | – 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 Sozialsicherung und des Wortlauts der Verordnung 883/2004 haben nahegelegt, dass nicht erwerbstätigen EU-Migranten im Rahmen der Koordinierung der Sozialsysteme 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 Bestreitung 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 ungeachtet 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 Schwierigkeiten 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 vorausgeht; 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

| soz. dem. | im Herkunftsland höher oder bis zu 25% niedriger als im Aufnahmeland | | | | | | | | | | 25 - 50% niedriger als im Aufnahmeland | | | | | | | | | | über 50% niedriger als im Aufnahmeland | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------|--|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|------|------|------|----|--|--|--|--|--|----|--|--|--|--|--|--|--|--|--|----|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | konservativ | | | | | | | | | | liberal | | | | | | | | | | mediterran | | | | | | | | | | A8 | | | | | | | | | | A2 | | | | | | | | | |
| | DK | SE | NL | BE | FI | FR | DE | AT | IE | UK | IT | ES | PT | MT | EL | SI | CZ | LV | EE | SK | HU | PL | LT | BG | RO | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 93 | | 73 | 67 | 23 | -30 | -47 | -60 | -89 | -182 | -277 | -149 | -155 | -232 | -274 | -286 | -227 | -291 | -198 | -199 | -203 | -208 | -230 | -248 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 20 | -73 | | -6 | -50 | -103 | -120 | -133 | -162 | -257 | -129 | -135 | -212 | -254 | -266 | -208 | -271 | -272 | -276 | -281 | -293 | -303 | -305 | -321 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 26 | -67 | 6 | 44 | 44 | -97 | -114 | -126 | -156 | -251 | -123 | -128 | -206 | -248 | -260 | -201 | -265 | -266 | -270 | -275 | -286 | -297 | -298 | -314 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 | -23 | 50 | 44 | 53 | 53 | -70 | -83 | -112 | -207 | -79 | -85 | -162 | -204 | -216 | -157 | -221 | -222 | -226 | -231 | -242 | -253 | -254 | -270 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 123 | 30 | 103 | 97 | 53 | | -17 | -29 | -59 | -154 | -26 | -31 | -109 | -151 | -163 | -104 | -168 | -169 | -173 | -178 | -189 | -200 | -201 | -217 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 140 | 47 | 120 | 114 | 70 | 17 | | 13 | -42 | -137 | -9 | -15 | -92 | -134 | -146 | -87 | -151 | -152 | -156 | -161 | -173 | -183 | -184 | -201 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 153 | 60 | 133 | 126 | 83 | 29 | 13 | | 29 | -124 | 4 | -2 | -79 | -122 | -133 | -75 | -138 | -139 | -143 | -148 | -160 | -171 | -172 | -188 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 182 | 89 | 162 | 156 | 112 | 59 | 42 | 29 | | -95 | 33 | 27 | -50 | -92 | -104 | -46 | -109 | -110 | -114 | -119 | -131 | -141 | -143 | -159 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 277 | 184 | 257 | 251 | 207 | 154 | 137 | 124 | 95 | | 128 | 122 | 45 | 3 | -9 | 50 | -14 | -15 | -19 | -24 | -35 | -46 | -47 | -64 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 149 | 56 | 129 | 123 | 79 | 26 | 9 | -4 | -33 | -128 | | -6 | -83 | -125 | -137 | -78 | -142 | -143 | -147 | -152 | -164 | -174 | -175 | -192 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 155 | 62 | 135 | 128 | 85 | 31 | 15 | 2 | -27 | -122 | 6 | | -77 | -120 | -131 | -73 | -136 | -137 | -141 | -146 | -158 | -169 | -170 | -186 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 232 | 139 | 212 | 206 | 162 | 109 | 92 | 79 | 50 | -45 | 83 | 77 | | -42 | -54 | 5 | -59 | -60 | -64 | -69 | -80 | -91 | -92 | -108 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 274 | 181 | 254 | 248 | 204 | 151 | 134 | 122 | 92 | -3 | 125 | 120 | 42 | | -12 | 47 | -17 | -18 | -22 | -27 | -38 | -49 | -50 | -66 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 286 | 193 | 266 | 260 | 216 | 163 | 146 | 133 | 104 | 9 | 137 | 131 | 54 | 12 | | 59 | -5 | -6 | -10 | -15 | -26 | -37 | -38 | -55 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 227 | 135 | 208 | 201 | 157 | 104 | 87 | 75 | 46 | -50 | 78 | 73 | -5 | -47 | -59 | | -64 | -64 | -69 | -74 | -85 | -96 | -97 | -113 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 291 | 198 | 271 | 265 | 221 | 168 | 151 | 138 | 109 | 14 | 142 | 136 | 59 | 17 | 5 | 64 | | -1 | -5 | -10 | -21 | -32 | -33 | -49 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 292 | 199 | 272 | 266 | 222 | 169 | 152 | 139 | 110 | 15 | 143 | 137 | 60 | 18 | 6 | 64 | 1 | | -4 | -9 | -21 | -31 | -33 | -49 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 296 | 203 | 276 | 270 | 226 | 173 | 156 | 143 | 114 | 19 | 147 | 141 | 64 | 22 | 10 | 69 | 5 | 4 | | -5 | -16 | -27 | -28 | -44 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 301 | 208 | 281 | 275 | 231 | 178 | 161 | 148 | 119 | 24 | 152 | 146 | 69 | 27 | 15 | 74 | 10 | 9 | 5 | | -11 | -22 | -23 | -39 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 312 | 220 | 293 | 286 | 242 | 189 | 173 | 160 | 131 | 35 | 164 | 158 | 80 | 38 | 26 | 85 | 21 | 21 | 16 | 11 | | -11 | -12 | -28 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 323 | 230 | 303 | 297 | 253 | 200 | 193 | 171 | 141 | 46 | 174 | 169 | 91 | 49 | 37 | 96 | 32 | 31 | 27 | 22 | 11 | | -1 | -17 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 324 | 232 | 305 | 298 | 254 | 201 | 184 | 172 | 143 | 47 | 175 | 170 | 92 | 50 | 38 | 97 | 33 | 33 | 28 | 23 | 12 | 1 | | -16 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 328 | 236 | 309 | 302 | 258 | 205 | 189 | 176 | 147 | 52 | 180 | 174 | 96 | 54 | 42 | 101 | 37 | 37 | 32 | 27 | 16 | 5 | 4 | -12 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 340 | 248 | 321 | 314 | 270 | 217 | 201 | 188 | 159 | 64 | 192 | 186 | 108 | 66 | 55 | 113 | 49 | 49 | 44 | 39 | 28 | 17 | 16 | 12 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

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

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

deutlich, 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 Aufnahmemitgliedstaats 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 Rentempfänger 2012

Angaben in absoluten Zahlen

| | Land | Ausgaben pro Rentempfänger (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 |
| mediteran | Italien | 15.417 |
| | Zypern | 13.891 |
| | Spanien | 13.382 |
| | Griechenland | 10.825 |
| | Malta | 8.855 |
| | Portugal | 8.588 |
| | A8 | Slowenien |
| Tschechien | | 5.085 |
| Polen | | 4.568 |
| Slowakei | | 4.244 |
| Ungarn | | 3.955 |
| Estland | | 3.890 |
| Lettland | | 3.216 |
| Litauen | | 2.821 |
| A2 | 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, Rentempfänger, 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 Renteneinpfänger – Absolute Nettodifferenz (in Euro) zwischen Herkunfts- und Ausnahmeland, 2012

| soz.-d. | über 50 % niedriger als im Aufnahmeland | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 25–50 % niedriger als im Aufnahmeland | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Herkunftsland | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| soz.-dem. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| konservativ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| liberal | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| mediterran | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Herkunftsland | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| über 50 % niedriger als im Aufnahmeland | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 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 |
| | -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 | -18.868 |
| 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 | -15.681 | -15.971 | -16.036 | -16.71 | -17.104 | -17.579 | -18.399 |
| AT | 1.158 | 689 | 547 | -1.684 | -2.899 | -3.164 | -5.85 | 133 | -3.937 | -3.921 | -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 |
| 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 |
| BE | 2.841 | 2.372 | 1.684 | 1.137 | -1.215 | -1.48 | -4.167 | 1.817 | -2.253 | -2.137 | -3.663 | -4.171 | -6.729 | -8.699 | -8.966 | -11.729 | -12.469 | -12.985 | -13.309 | -13.599 | -13.664 | -14.338 | -14.732 | -15.207 | -16.026 |
| FI | 4.057 | 3.587 | 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 | -13.123 | -13.517 | -13.992 | -14.811 |
| FR | 4.322 | 3.852 | 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 |
| 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 |
| IE | 1.025 | 556 | -133 | -680 | -1.817 | -3.032 | -3.297 | -5.983 | -4.07 | -3.954 | -5.48 | -5.988 | -8.546 | -10.516 | -10.783 | -13.545 | -14.286 | -14.802 | -15.126 | -15.416 | -15.481 | -16.154 | -16.549 | -17.024 | -17.843 |
| 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 |
| IT | 4.978 | 4.509 | 3.921 | 3.274 | 2.137 | 922 | -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 |
| CY | 6.504 | 6.035 | 5.347 | 4.8 | 3.663 | 2.448 | 2.183 | 5.48 | 1.41 | 1.526 | | -509 | -3.066 | -5.036 | -5.303 | -8.066 | -8.806 | -9.322 | -9.646 | -9.936 | -10.001 | -10.675 | -11.069 | -11.544 | -12.363 |
| ES | 7.013 | 6.544 | 5.855 | 5.309 | 4.171 | 2.956 | 2.691 | 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 |
| EL | 9.57 | 9.101 | 8.413 | 7.866 | 6.729 | 5.514 | 5.249 | 8.546 | 4.476 | 4.592 | 3.066 | 2.557 | | -1.97 | -2.237 | -5 | -5.74 | -6.256 | -6.58 | -6.87 | -6.935 | -7.609 | -8.003 | -8.478 | -9.297 |
| MT | 11.54 | 11.071 | 10.383 | 9.836 | 8.699 | 7.484 | 7.219 | 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 |
| PT | 11.807 | 11.338 | 10.65 | 10.103 | 8.966 | 7.751 | 7.486 | 10.783 | 6.713 | 6.829 | 5.303 | 4.794 | 2.237 | 267 | | -2.763 | -3.503 | -4.019 | -4.343 | -4.633 | -4.698 | -5.372 | -5.766 | -6.241 | -7.06 |
| SI | 14.57 | 14.101 | 13.412 | 12.866 | 11.729 | 10.513 | 10.248 | 13.545 | 9.475 | 9.592 | 8.066 | 7.557 | 5 | 3.03 | 2.763 | | -740 | -1.257 | -1.58 | -1.87 | -1.935 | -2.609 | -3.003 | -3.478 | -4.298 |
| CZ | 15.31 | 14.841 | 14.153 | 13.606 | 12.469 | 11.254 | 10.989 | 14.286 | 10.216 | 10.332 | 8.806 | 8.298 | 5.74 | 3.77 | 3.503 | 740 | | -516 | -840 | -1.13 | -1.195 | -1.869 | -2.263 | -2.738 | -3.557 |
| PL | 15.827 | 15.358 | 14.669 | 14.122 | 12.985 | 11.77 | 11.505 | 14.802 | 10.732 | 10.848 | 9.322 | 8.814 | 6.256 | 4.286 | 4.019 | 1.257 | 516 | | -324 | -614 | -679 | -1.352 | -1.747 | -2.222 | -3.041 |
| SK | 16.151 | 15.681 | 14.993 | 14.446 | 13.309 | 12.094 | 11.829 | 15.126 | 11.056 | 11.172 | 9.646 | 9.138 | 6.58 | 4.61 | 4.343 | 1.58 | 840 | 324 | | -290 | -355 | -1.029 | -1.423 | -1.898 | -2.717 |
| HU | 16.44 | 15.971 | 15.283 | 14.736 | 13.599 | 12.384 | 12.119 | 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 |
| EE | 16.505 | 16.036 | 15.348 | 14.801 | 13.664 | 12.449 | 12.184 | 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 |
| LV | 17.179 | 16.71 | 16.021 | 15.475 | 14.338 | 13.123 | 12.858 | 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 |
| LT | 17.573 | 17.104 | 16.416 | 15.869 | 14.732 | 13.517 | 13.252 | 16.549 | 12.479 | 12.595 | 11.069 | 10.561 | 8.003 | 6.033 | 5.766 | 3.003 | 2.263 | 1.747 | 1.423 | 1.133 | 1.068 | 394 | | -475 | -1.294 |
| RO | 18.048 | 17.579 | 16.891 | 16.344 | 15.207 | 13.992 | 13.727 | 17.024 | 12.964 | 13.07 | 11.544 | 11.036 | 8.478 | 6.508 | 6.241 | 3.478 | 2.738 | 2.222 | 1.898 | 1.608 | 1.543 | 869 | 475 | | -819 |
| BG | 18.868 | 18.399 | 17.71 | 17.163 | 16.026 | 14.811 | 14.546 | 17.843 | 13.773 | 13.889 | 12.363 | 11.855 | 9.297 | 7.327 | 7.06 | 4.298 | 3.557 | 3.041 | 2.717 | 2.427 | 2.362 | 1.689 | 1.294 | 819 | |

Anm.: Gesamtausgaben für nicht bedürftigkeitsgeprüfte Altersruhegelder pro Renteneinpfänger, Kroatien nicht enthalten, da keine Daten zum Nettjahresinkommen verfügbar; Luxemburg als Ausreißer mit einem überproportional hohen Bevölkerungsanteil von EU-Migranten unberücksichtigt.

Quelle: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>.

WSI Mitteilungen

niger als 50 % des entsprechenden Leistungsniveaus im Aufnahmeland liegen nach aller Wahrscheinlichkeit unter dem Existenzminimum und bedeuten für den migrierenden 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. Arbeitssuchende 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 Arbeitssuchenden 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 Aufnahmeländern.

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 Aufnahmeländer.

Insgesamt werden die Freizügigkeit und damit auch die Unionsbürgerrechte von Arbeitslosen und Rentnern aus MOE-Ländern in erheblichem Maße durch den geringen Sozialschutz geschmälert, 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 Rechtemumfangs als EU-Bürger, während Rentner und Arbeitslose aus Deutschland ihr Recht auf Freizügigkeit nur begrenzt einlösen können.

TABELLE 5

Effektive Freizügigkeit von Arbeitssuchenden, 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 (Arbeitssuchender) 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 Arbeitssuchende 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 arbeitssuchenden 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 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 Arbeitssuchenden in Höhe von durchschnittlich 112 € – sofern sie/er darauf Anspruch hat – um ein Mehrfaches überstiegen. Die Gewährung einer solchen Hilfe an mobile Arbeitssuchende würde das Dekommodifizierungspotenzial des Anspruchslohns mobiler Arbeitssuchender erheblich steigern und dadurch das Risiko mindern, dass Arbeitssuchende 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 Arbeitssuchende 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 „Armutmigration“ 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 Aufnahmelandern 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

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 Arbeitssuchende 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

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 ausgegrenzter Personen, und umfasst das Erlassen schrittweise anzuwendender Mindestvorschriften (vgl. Peña-Casas et al. 2013, S. 47 für eine Erörterung der verschiedenen rechtlichen Dimensionen).

- 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