

Dorothee Frings

Soziale Teilhabe wandernder Unionsbürger_innen

Die in den vergangenen Jahren von Politik und Medien herbeigeredete in-nereuropäische *Armutsmigration* entpuppt sich bei näherem Hinsehen als populistische Stimmungsmache; es handelt sich stattdessen eher um eine *Arbeitsmigration*. Verschiedene Studien weisen nach, dass es sich bei der Einwanderung aus den östlichen EU-Staaten meist um Menschen handelt, die reguläre Arbeit im Rahmen der Freizügigkeit in der EU suchen.

Entgegen der für 2014 prognostizierten Masseneinwanderung aus dem Osten in das deutsche Sozialsystem kam es im Vergleich zu den Vorjahren lediglich zu einer moderaten Erhöhung der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien um 24 Prozent (Brücker et al., 2014). Wider alle medialen und politischen Stereotypen haben wir es eindeutig mit einer Arbeitsmigration zu tun: die Erwerbsquote ist gegenüber dem Vorjahr nochmals gestiegen und liegt derzeit bei ca. 72 bis 77 Prozent. Mit der Ausweitung der Erwerbstätigkeit ist allerdings auch der Bezug von Hartz IV-Leistungen etwas angestiegen (Brücker et al., 2014). Dies war insofern vorhersehbar, als mit der Freigabe des Zugangs zum Arbeitsmarkt zum Jahresbeginn 2014 nicht angemeldete Beschäftigungen in legale Arbeitsverhältnisse umgewandelt und neue Beschäftigungsverhältnisse eingegangen werden konnten. Ungelernte Arbeit ist aber oft so schlecht bezahlt, dass ergänzende Ansprüche auf Grundsicherung nach SGB II bestehen.

Die unterschiedlichen Studien kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die EU-Wander_innen mehr in die Sozialversicherungssysteme einzahlen als sie an Leistungen beantragen und weniger öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen, als dem von ihnen geleisteten Steueranteil entspricht (OECD: Fiscal Impact of Migration, OECD International Migration Outlook, 2013; Geis et al. 2014: 12; Bonin, 2014). Das gilt selbst dann, wenn, wie in Schweden, der Zugang zu Sozialleistungen ohne Restriktionen besteht (Poptcheva, 2014: 25). In Deutschland verfügen 25 Prozent der Zuwander_innen aus Rumänien und Bulgarien über einen Hochschulabschluss, fast jeder Zehnte sogar über einen MINT-Abschluss¹ (Geis et al, 2014: 4, 7). Auch geringqualifizierte Wanderarbeiter_innen haben einen mehrfachen Nutzen für die deutsche Wirtschaft. Sie können Engpässe füllen, arbeiten für ausbeuterische Entlohnung (Werkverträge z.B. in Schlachtereien; fingierte Arbeitszeiten im Hotelgewerbe; 24-Stunden-Betreuung zu Hause) und sind für Qualifizierungen in Engpassektoren des Arbeitsmarkts (Gesundheit, Pflege) verfügbar.

Selbst wenn die Ausgaben für soziale Hilfen an EU-Wanderarbeiter_innen vorübergehend ansteigen würden, wäre dies ein marginales Problem für die Sozialhaushalte

im Vergleich mit gesellschaftlicher Überalterung, geringer Erwerbsquote und den Herausforderungen globaler Migration und Flüchtlingsbewegungen (Nowaczek, 2010: 307). Verständlich sind die Visionen eines zusammenbrechenden Sozialstaates dennoch, fordert die Europäische Integration doch den Abschied von den gewohnten Zuordnungen von Menschen zu einem zuständigen und verantwortlichen Staat. Bislang wird grenzüberschreitende Migration ausschließlich als eine Bewegung von Individuen betrachtet, bei der die Bilanz in jedem Einzelfall zum wirtschaftlichen Nutzen der eigenen Gesellschaftsordnung ausfallen soll. Die Gesamteffekte von Grenzdurchlässigkeit und Mobilität werden dabei ausgeblendet.

Die Ausrichtung der Europäischen Union und die globale Konkurrenz

Die Idee des europäischen Zusammenschlusses war und ist auf die wirtschaftlichen Belange der Mitgliedstaaten ausgerichtet. Ein grenzüberschreitend freier Markt verspricht die Entfaltung der Produktivkräfte, Wirtschaftswachstum, Wohlstand und soziale Sicherheit für die Bürger_innen (Frenz, 2012: Mit dem Lissaboner Vertrag ist die EU in eine neue Phase eingetreten, in der es nicht mehr nur um den Zusammenschluss von Staaten zum wirtschaftlichen Nutzen der Beteiligten geht, sondern darum, gegen den eigenen Untergang im internationalen Konkurrenzkampf anzukämpfen, insbesondere gegenüber den erstarkenden asiatischen Ökonomien. Auf dem Gipfel von Lissabon wurde 2000 das Ziel proklamiert, Europa bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen (Süß, 2013:163).

Ein radikaler Europäischer Marktliberalismus soll in diesem Sinne den Weg frei machen für die Wanderung von Arbeitskräften zum Zwecke eines effizienten Ressourceneinsatzes (Kommission v. 15.11.2013, COM (2013) 837 final, S. 2). Die EU proklamiert zwar die Selbststeuerung des Marktes, bremst aber durch ihre Steuerungsinstrumente die Verbesserung der Lebensverhältnisse in den ökonomisch schwächeren Regionen² und fördert so die Wanderung in Regionen der Arbeitskräftenachfrage. Deutschland konnte so in der europäischen Krise in besonderem Maß von der Öffnung der Märkte nach Osten profitieren³ und seine Führungsrolle in Europa ausbauen.

Die Freisetzung von Mobilität am Arbeitsmarkt ist nicht vereinbar mit einer selektiven Begrenzung des Rechts auf Freizügigkeit. Der Import einer gewissen sichtbaren Armut, meist nur vorübergehend und regional begrenzt, ist notwendiger Bestandteil dieser radikalen Marktliberalisierung. Die Angst vor dem Zusammenbruch der Sozialsysteme (Sinn, 2004; Welte, ZAR 2014: 190, Spindler, 2014) konnte noch nie empirisch belegt werden, bleibt aber ein ständiger Begleiter des gesamten EU-Erweiterungsprozesses.

Freizügigkeit für arbeitssuchende Unionsbürger_innen

Ausgangspunkt für die Entwicklung der Europäischen Bewegungsfreiheit war die Freizügigkeit wandernder Arbeitnehmer_innen, Personen also, die sich mit einer festen Arbeitszusage in einen anderen Staat begaben. Die Rechtsprechung des EuGH hatte allerdings seit Beginn der 1990er Jahre Arbeitssuchende begrifflich den Arbeitnehmer_innen zugeordnet, um dadurch der Arbeitnehmerfreizügigkeit als Grundfreiheit und wesentlichem Element des freien Marktes eine effektive Wirkung zu verleihen. „[Z]u dieser Freiheit gehört auch das Recht der Angehörigen der Mitgliedstaaten, sich in den anderen Mitgliedstaaten frei zu bewegen und sich dort aufzuhalten, um eine Stelle zu suchen.“ (EuGH v. 26.02.1991 – C-292/89 „Antonissen“; EuGH v. 04.06.2009 – C-22/08, C-23/08 „Vatsouras und Koupatantze“)

Auch im EU-Vertrag werden Arbeitssuchende ausdrücklich mit Arbeitnehmer_innen gleichgestellt (Art. 45 Abs. 3 lit. b AEUV). Die Unionsbürgerrichtlinie von 2004 enthält entsprechend ein unbedingtes Verbot der Aufenthaltsbeendigung, „solange die Unionsbürger nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.“ (Art. 14 Abs. 4b). Entsprechend diesem Wortlaut wird das Aufenthaltsrecht für Arbeitssuchende in Deutschland mit der Neuregelung des Europäischen Freizügigkeitsgesetzes (FreizügG/EU v. 2.12.2014, BGBl. I S. 1922) begrenzt auf „sechs Monate und darüber hinaus nur, solange sie nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden“. (§ 2 Abs. 2 Nr. 1a)

Aufenthaltsrecht von „inaktiven“ Unionsbürger_innen

Auch wenn Unionsbürger_innen bei der Arbeitssuche nicht erfolgreich sind, wird ihr Aufenthalt nach sechs Monaten nicht formal illegal, da das Recht zum Aufenthalt zum Zweck der Arbeitssuche nicht automatisch erlöschen kann. Das Aufenthaltsrecht von Unionsbürger_innen entsteht zunächst von selbst (deklaratorisch) durch Einreise in einen anderen Mitgliedstaat, seine Beendigung ist aber nur durch einen Verwaltungsakt der Ausländerbehörde (konstitutiv) möglich (Janda, KritV 2011: 275, 284; Schreiber, NZS 2012: 647, 649; Dienelt in: Renner et al., 2013, § 4 FreizügG/EU, Rn. 37 f.; a. A. Thym, NZS 2014: 81). Im materiellen Sinne des EU-Rechts endet jedoch die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts, wenn keine ernsthafte und Erfolg versprechende Arbeitssuche mehr vorliegt. Es folgt der Übergang in den Status der Nicht-Erwerbstätigen, deren Aufenthalt nur beendet werden darf, wenn sie unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls die Sozialleistungen des Aufenthaltsstaates „unangemessen“ in Anspruch nehmen (Art. 14 Abs. 3 Unionsbürgerrichtlinie)⁴. Hierbei sind die voraussichtliche Dauer und Höhe des Leistungsbezugs, die familiären Bindungen und die bereits bestehenden Verbindungen zum Aufnahmeland zu berücksichtigen. Die Einzelfallprüfung ist also zuerst hinsichtlich des Sachverhalts der Arbeitssuche und bei negativem Befund anschließend hinsichtlich des unbestimmten Rechtsbegriffs der

„Unangemessenheit“ des Sozialleistungsbezugs vorzunehmen. Anders als bei der Ermessensausübung unterliegen die Feststellungen der vollen gerichtlichen Nachprüfbarkeit⁵.

Ein bestandskräftiger Feststellungsbescheid führt zur Verpflichtung, das Gebiet der Bundesrepublik zu verlassen, nicht aber zu einer Wiedereinreise-Sperre (Dienelt, in: Renner et al., 2013, § 5 Rn. 58.). Durch die Neuregelung des FreizügG/EU (v. 2.12.2014, BGBl. I S. 1922) wird nun eine neue Einreisesperre eingeführt (§ 7 Abs. 2), mit der die Vortäuschung des Rechts auf Freizügigkeit sanktioniert werden soll (§ 2 Abs. 7 FreizügG/EU). Diese Regelung ist medial zum Teil als Maßnahme zur Bekämpfung des Sozialleistungsbezugs in Deutschland präsentiert worden. Tatsächlich werden aber nur Fälle erfasst, in denen eine Erwerbsarbeit, ein Einkommen, ein Krankenversicherungsschutz oder bei Drittstaatsangehörigen auch ein Familienverhältnis zu Unionsbürger_innen bewusst vorgetäuscht werden. Die Regelung bietet keine Handhabe für Personen, die als Aufstocker_innen oder in einer Notlage Leistungen beantragen und denen ein Rechts- oder Ermessensanspruch auf diese Leistung zusteht. Selbst die schwangere Frau, die zum Zweck der Entbindung nach Deutschland einreist, täuscht deshalb keineswegs über ihr Aufenthaltsrecht, welches ihr für die ersten drei Monate bedingungslos zusteht (§ 2 Abs. 5 FreizügG/EU) und solange fortbesteht, bis es durch einen förmlichen Bescheid beendet wird. Die praktische Relevanz der Neuregelung wird daher begrenzt bleiben, zumal ihre Anwendung stets unter Beachtung der Vorgaben des EU-Rechts erfolgen muss.

Soziale Teilhabe von wandernden Unionsbürger_innen

Jaques Delors⁶ hatte in den 1980er Jahren die Idee des Sozialen Europas auf die Agenda gesetzt. Grundgedanke war dabei, dass der Marktliberalismus als Prinzip der EU zwangsläufig zu einer Asymmetrie zwischen Unternehmertum und arbeitender Bevölkerung führen müsse, die einen vergleichbaren sozialen Sprengstoff enthält, wie der Manchester-Kapitalismus des 19. Jahrhunderts. Die Kommission formulierte damals: „Sowohl Wettbewerbsfähigkeit als auch Solidarität müssen bei der Errichtung einer erfolgreichen Zukunft Europas Berücksichtigung finden (Kommission, 27.7.1994, European Social Policy - a Way Forward for the Union, COM (94) 333). Umgesetzt wurde dieser Ansatz nicht; bis heute bleibt die Organisation der Sozialsysteme in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (Art. 153 Abs. 3 a AEUV). Lediglich Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 3 AEUV) durch die Methode der „Offenen Koordinierung“ (Art. 156 Abs. 2 AEUV) sieht der EU-Vertrag vor (Bodewig/Voß, EuR 2003: 310 ff.). Allerdings sind die Vorgaben hinsichtlich Haushalts- und Finanzpolitik keineswegs neutral gegenüber den Sozialstaatssstrukturen, zumindest lösen sie Wanderungen aus und schaffen damit auch neue Zuständigkeiten für den Sozialschutz. (Eichenhofer, SozSich 2014: 198, 202).

Existenzsichernde Leistungen für Arbeitsuchende

Nach dem EU-Vertrag können Arbeitsuchende das Diskriminierungsverbot für Arbeitnehmer_innen nach Art. 45 AEUV für sich in Anspruch nehmen; hierdurch werden das allgemeine Gleichbehandlungsgebot nach Art. 18 und die Teilhaberechte als Unionsbürger_in nach Art. 20 AEUV konkretisiert (EuGH v. 23.03.2004 – C-138/02 „Collins“; EuGH v. 25.10.2012 – C-367/11 „Prete“; Epiney, in: Calliess/Ruffert, 2011: Art. 45, Rn. 4). Die Diskriminierungsverbote des EU-Vertrags gelten jedoch nicht absolut, sie stehen unter dem Vorbehalt abweichender Regelungen im sonstigen EU-Recht (Art. 18 AEUV), dürfen aber nicht in ihrer Substanz eingeschränkt werden (Epiney, in: Calliess/Ruffert, 2011: Art. 18, Rn. 38 ff.).

Die Unionsbürgerrichtlinie enthält ebenfalls ein Gleichbehandlungsgebot für Unionsbürger_innen (Art. 24 Abs. 1), ergänzt allerdings durch die Möglichkeit, den Sozialhilfebezug (auch die Leistungen nach SGB II gelten als Sozialhilfe, EuGH v. 11.11.2014, „Dano“) in den ersten drei Monaten und für Zeiten der Arbeitsuche auszuschießen (Art. 24 Abs. 2). Auch die Verordnung zur Koordinierung der Sozialen Sicherheit enthält ein Diskriminierungsverbot (Art. 4 VO 883/2004), welches sich auch auf Leistungen nach SGB II bezieht, soweit Unionsbürger_innen ihren rechtmäßigen Aufenthalt und ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben (jetzt klargestellt durch EuGH v. 11.11.2014 – C-333/13 „Dano“). Richtlinie und Verordnung wurden am selben Tag verabschiedet; eine Prüfung auf mögliche begriffliche oder inhaltliche Widersprüche erfolgte wohl nicht, sodass sich aus beiden Regelungen verschiedene Folgerungen für den Anspruch auf Leistungen nach SGB II ergeben.

Weiterhelfen kann hier die europäische Rechtsprechung. Nach der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht dehnte der EuGH (v. 23.03.2004 – C-138/02 „Collins“) den Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt aus, wenn sie zugleich objektiv der Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs dienen. Die in diesem Urteil enthaltene Kernaussage wird seitdem in vielen Urteilen des Gerichts wieder aufgegriffen: Seit der Einführung der Unionsbürgerschaft ist es nicht mehr möglich, eine finanzielle Leistung, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll, aus dem Anwendungsbereich der Gleichbehandlung von Arbeitnehmern auszunehmen (EuGH v. 23.03.2004 – C-138/02 „Collins“, Rn. 63; v. 15.09.2005 – C-258/04 „Ioannidis“; v. 25.10.2012 – C-367/11 „Prete“.).

Es besteht jedoch keine Verpflichtung des nationalen Gesetzgebers, derartige Leistungen von Anfang an bedingungslos zu gewähren. Zulässige Anforderung ist der Nachweis einer tatsächlichen Verbindung zum Arbeitsmarkt. So können die Mitgliedstaaten etwa verlangen, dass der Wohnort in den Aufnahmestaat verlegt wird. Es dürfen aber nur solche Anforderungen gestellt werden, die geeignet und erforderlich sind, um eine tatsächliche Verbindung der Anspruchsteller_innen mit dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes zu prüfen. Die nachgewiesene Arbeitssuche während eines Zeitraums von drei Monaten bildet eine solche zulässige Anforderung (EuGH v. 11.07.2002 – C-224/98 „D’Hoop“; v. 23.03.2004 – C-138/02 „Collins“; v. 15.09.2005 – C-258/04 „Ioannidis“.).

Die tatsächliche Verbindung muss jedoch nicht zwangsläufig zum Arbeitsmarkt selbst bestehen, sie kann auch indirekt durch eine Verbindung (Integration) zum Aufnahmestaat bewirkt werden, z. B. durch eine bestehende familiäre Bindung (EuGH v. 21.07.2011 – C-503/09 „Stewart“; v. 25.10.2012 – C-367/11 „Prete“; im Ergebnis auch BSG v. 30.1.2013 – B 4 AS 54/12 R). Allerdings steht den Mitgliedstaaten bei Sozialleistungen, die allein in die Kompetenz des nationalen Gesetzgebers fallen, ein „weites Ermessen in Bezug auf die Festlegung der Kriterien“ zu (EuGH v. 24.10.2013 – C-220/12, „Meneses/Region Hannover“).

Mit dem Vorlagebeschluss des BSG vom 12.12.2013 (B 4 AS 9/13 R) an den EuGH zu den Leistungsausschlüssen des SGB II soll u.a. geklärt werden, ob Einschränkungen oder Begrenzungen des Gleichbehandlungsgebotes auch aus anderen Rechtsquellen als der Verordnung selbst stammen können, insbesondere aus der Unionsbürgerrichtlinie, die sich auf dieselben Leistungen bezieht (in Art. 24 Abs. 2) wie die Verordnung (in Art. 70). In Betracht kommen auch Einschränkungen des Gleichheitsgebotes, die sich aus dem Verweis auf die Autonomie des nationalen Gesetzgebers ergeben, wenn Art. 70 Abs. 4 der Koordinationsverordnung bestimmt, dass die Leistungen „nach diesen Rechtsvorschriften“ gewährt werden.

Der EuGH wird auch zu klären haben, ob der nationale Gesetzgeber zulässigerweise typisierend annehmen darf, dass Personen während der Zeit der Arbeitssuche keine ausreichende Verbindung zum Arbeitsmarkt des Aufnahmestaates aufweisen. Nur dann könnte der pauschale Leistungsausschluss in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II zulässig sein (so Bundesregierung, Schriftsatz v.30.9.2013 in der Sache EuGH C-333/13, Rn. 82).

Es lässt sich durchaus prognostizieren, dass Personen, die bereits einmal in Deutschland gearbeitet haben, denen der Arbeitnehmerstatus jedoch nicht mehr zusteht, kaum ohne eine genaue Prüfung des Einzelfalls vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden können. Offen bleibt hingegen die Frage, wie die erstmalige Suche nach Arbeit zu bewerten ist und in welcher Weise der Rechtsanspruch auf Leistungen der Arbeitsmarktintegration (Art. 5 VO 492/2011) durch Ansprüche auf Geldleistungen zum Lebensunterhalt abgesichert werden kann. Ein völliger Ausschluss würde im Grunde zurückkehren zu einem restriktiven Wanderungssystem für Menschen, die schon über einen Arbeitsplatz verfügen oder sich mit der finanziellen Ausstattung von Tourist_innen auf die Arbeitsplatzsuche begeben.

Existenzsichernde Leistungen für inaktive Unionsbürger_innen

In jüngerer Zeit hatte der EuGH sich in der Sache „Brey“ (v. 19.9.2013 – C-140/12) mit den Ansprüchen eines „inaktiven“ (= ohne Bezug zum Arbeitsmarkt) deutschen Rentners in Österreich zu befassen. In Frage stand, ob Leistungen, die in den Geltungsbereich der Europäischen Sozialrechtskoordinierung fallen, unter allen Umständen am Ort des Wohnsitzes zu erbringen sind. Der EuGH nimmt hier sehr eindeutig Stellung gegen die Europäische Kommission und für die Position der Mitgliedstaaten. Die legitime Sorge der Mitgliedstaaten vor Wanderungen in besser ausgestattete Sozialleis-

tungssysteme setze dem allgemeinen Diskriminierungsverbot Grenzen, die nicht in der Sozialrechtskoordinierung, sondern in der Unionsbürgerrichtlinie niedergelegt sind. Das Gericht betont jedoch auch, dass nicht die Inanspruchnahme von Sozialhilfe, sondern erst die Belastung des „Systems“ der Sozialhilfe⁷ die Grenze für die Freizügigkeit bildet. Die Belastung soll bezogen auf den konkreten Einzelfall geprüft werden und nicht etwa im Rahmen grundsätzlicher Haushaltserwägung. Die Rechtsstellung von Unionsbürger_innen von der jeweiligen Haushaltslage eines Mitgliedstaates abhängig zu machen, dürfte auch völlig impraktikabel und mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar sein. In der Konsequenz darf eine Sozialleistung davon abhängig gemacht werden, dass ein Freizügigkeitsrecht besteht. Erst wenn jedoch die konkrete Einzelfallprüfung ergibt, dass Sozialhilfe nach Grund, Umfang und Dauer unverhältnismäßig in Anspruch genommen wird, kann der Wegfall der Freizügigkeit festgestellt werden.

Anders fiel jedoch die Entscheidung zu den vom SG Leipzig (v.3.6.2013 – S 17 AS 2198/12 „Dano“) vorgelegten Fragen aus. Es handelt sich um einen Fall einer Unionsbürgerin, die von Anfang an keine Arbeit suchte und über keine finanzielle Absicherung verfügte. Über diese Vorlage hat der EuGH am 11.11.2014 entschieden (C-333/13). Nach der bisherigen Rechtsprechung war kaum zweifelhaft, dass Menschen ohne ein Recht zum Aufenthalt Leistungen der Sozialhilfe grundsätzlich verwehrt werden können. Überraschend bleibt jedoch, dass die Richter_innen des EuGHs ganz auf die Prüfung einer „unangemessene Inanspruchnahme“ verzichten. Bislang hatte der EuGH dem Unionsbürgerstatus eine grundlegende Bedeutung eingeräumt, die sich allein aus der staatsbürgerlichen Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat ableitet (EuGH v. 20.9.2001 – C-184/99 „Grzelczyk“; EuGH v. 2. 10.2003 – -148/02 „Garcia Avello“; EuGH v. 8.3.2011 – C-34/09, „Zambrano“). Mit der Entscheidung „Dano“ wird der Schutz und die Solidarität reduziert auf Personen, die entweder erwerbstätig sind oder allein für ihren Unterhalt aufkommen können. Beunruhigend ist dabei der Abschied vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Farahat, VerBlog 2014/11/11), der bislang in allen Entscheidungen des EuGHs als tragendes Querschnittsprinzip der Unionsrechtsordnung galt (EuGH v. 7.9.2004 – C-456/02 „Trojani“). Damit hat der EuGH auch ein politisches Statement gegen den Unionsbürgerstatus als Sozialbürgerschaft, und für eine reine Marktbürgerschaft abgegeben (so zustimmend Thym, VerBlog, 2014/11/12.), orientiert an der Frage, welchen individuellen ökonomischen Nutzen wandernde Unionsbürger_innen mitbringen oder zumindest mitzubringen geeignet sind.

Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für jeden Menschen in Deutschland

Durch die Verlagerung der rechtspolitischen Diskussion auf die Probleme des EU-Rechts geriet die Frage der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur staatlichen Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (BVerfG v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09; BVerfG v. 18.7.2012 – 1 BvL 10/10) so weit in den Hintergrund, dass sie in den

Entscheidungen deutscher Sozialgerichte kaum noch thematisiert wird (z. B. auch nicht: LSG NRW v. 3.12.14 – L 2 AS 1623/14 B ER).

Für Arbeitsuchende sollte derzeit der Grundsatz gelten, dass sich eine rechtlich ungeklärte Frage nicht zu Lasten der Anspruchsteller_innen auswirken darf. Die Regelungen des Grundsicherungsrechts geben vor, dass Leistungen (nach Ermessen) zu erbringen sind, wenn die Entscheidung von einer Frage abhängt, um die es auch bei einem Verfahren vor dem EuGH geht (§ 40 Abs. 2 Nr. 1 SGB II in Verbindung mit § 328 Abs. 1 Nr. 1 SGB III).

Aber auch Personen, die sich nicht, noch nicht oder nicht mehr auf Arbeitssuche befinden, haben einen Anspruch auf Unterstützung in dem Umfang, in dem es durch die Menschenwürde geboten ist. Kernbereich der sozialen Hilfen zur Armutsbekämpfung ist in Deutschland ein lückenloses System der öffentlichen Verantwortung für ein menschenwürdiges Existenzminimum. Erfasst werden muss jede Person, die sich auf dem Territorium der Bundesrepublik aufhält, gleich ob die Notlage selbstverschuldet ist, oder ob eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Ausreise besteht (Greiser in JurisPK, 2014, Anhang zu § 23 Rn. 15.6). Nach dem Wortlaut der Ausschlussklauseln des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II ist diese Absicherung nicht durch Hartz IV-Leistungen möglich. Es muss also auf die Sozialhilfe zurückgegriffen werden, weil sonst das System der sozialen Sicherung ein Loch bekäme, welches mit der staatlichen Verantwortung für die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG) nicht zu vereinbaren ist. Missverstanden wird hierbei gelegentlich der Gehalt der Ausschlussklausel im SGB XII: „Ausländer, die eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen, oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, sowie ihre Familienangehörigen haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe.“ (§ 23 Abs. 3 SGB XII). Diese Formulierung bedeutet anders als im SGB II nicht, dass keine Leistungen erbracht werden dürfen, sondern nur, dass über die Leistung und den Umfang nach Ermessen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Schutzgebote zu entscheiden ist (BVerwG 10. 12. 1987 – 5 C 32/85; Coseriu, in Keikebohm et al., 2013: § 23 SGB XII, Rn. 14). Welche Leistungen dabei „unabweislich erforderlich“ sind, wird auch davon abhängen, ob der Leistungsbezug nur der Überbrückung einer vorübergehenden Notlage dient, oder ob es einer Person an jedweder längerfristigen Perspektive und stichhaltigen Begründung für den Aufenthalt fehlt.

Die Möglichkeit, den Leistungsanspruch aus dem Europäischen Fürsorgeabkommen zu begründen (LSG Niedersachsen-Bremen v. 13.5.2014 – L 8 SO 129/14 B ER), ist für die Mitglieder von Staaten, die diesem Abkommen beigetreten sind, sicher richtig, trägt jedoch nicht zur Gewährleistung eines europaweiten Schutzanspruchs bei, weil dadurch ein unterschiedliches soziales Solidaritätsniveau innerhalb der EU geschaffen wird. Nach dem Grundsatz, dass Sozialleistungen, die den Angehörigen eines anderen Mitgliedstaates gewährt werden, auch allen übrigen EU-Bürger_innen zur Verfügung zu stellen sind (EuGH v. 15.1.2002 – C-55/00 „Gottardo“), müsste das bereits auf der Ebene des Europarats hergestellte Schutzniveau auch für die EU verbindlich werden.

Diskutiert wird hingegen, ob es sein kann, dass die sozialrechtliche Ausgrenzung zum Mittel der Erzwingung der Ausreise genutzt werden darf, zu einer Ausreise, die von den für Aufenthaltsfragen zuständigen Ausländerbehörden nicht verfügt wurde. Realistischerweise werden sich Ausreisen durch Leistungsentzug nicht erzwingen las-

sen, solange die Abfälle der deutschen Wohlstandsgesellschaft ein besseres Leben ermöglichen als die abgehängten Quartiere in Staaten wie Bulgarien und Rumänien.

Zuzulassen, dass sich gerade in den Großstädten Verwahrlosung, Krankheiten und Kinder ohne Bildung entwickeln, kommt den deutschen Sozialstaat deutlich teurer als eine Gewährleistung der Menschenwürde auch für diejenigen, die nicht aus dem Stand ihr Humankapital in Deutschland einbringen können. Letztlich kann die Verweigerung von Solidarität gegenüber Unionsbürger_innen auch dazu beitragen, dass immer mehr Menschen das Vertrauen in die Regelungskraft des staatlichen Systems verlieren und auf eigene Versorgungssysteme setzen.

Ausblick

Auf EU-Ebene existiert der Vorschlag, ein bestimmtes Mindestniveau des Schutzes vor Armut in allen Mitgliedstaaten verbindlich zu regeln. Eine solche Regelung widerspricht aber dem Marktliberalismus, der gerade auf die Wanderungsmotivation durch materielle Anreize setzt (Nowaczek in Black et al., 2010: 290, 307). Auch Vorschläge, einen europäischen Sozialfonds oder eine Art Versicherungssystem zu schaffen, welche Menschen im Wanderungsprozess und bis zur Arbeitsaufnahme absichern, werden von den Mitgliedstaaten aus Angst vor den Kosten und vor Fehlanreizen abgelehnt (Poptcheva, 2014:29).

Eine andere, die Sozialsysteme in Europa ernsthaft bedrohende Lösung fordert der britische Finanzminister Osborne: „Die Finanzkrise hat dramatisch die Verschiebungen der tektonischen Platten in der Weltwirtschaft beschleunigt.“ Europa stehe für sieben Prozent der Weltbevölkerung, 25 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung und 50 Prozent der weltweiten Sozialleistungen. „So kann es nicht weitergehen“, sagte Osborne (dpa 15.1.2014). Hierin kommt zum Ausdruck, dass sich Europa auf die Dauer nicht in einzelne voneinander abgeschottete Sozialsysteme aufteilen lässt, wenn die Wirtschaftsunion funktionieren und am Weltmarkt bestehen will. Mit einer radikalen Absenkung des Sozialniveaus für alle in Europa würde die EU den brüchigen sozialen Frieden aufs Spiel setzen und damit auch ihre internationale Konkurrenzfähigkeit. Selbst diejenigen, die meinen, das deutsche Sozialsystem als nationale Errungenschaft schützen zu müssen, werden auf längere Sicht der Einsicht nicht entgehen können: „Europa ist nur als soziales Europa zu haben.“ (Eichenhofer, SozSich 2014, 198, 205)

PROF. DR. DOROTHEE FRINGS studierte Rechtswissenschaften in Berlin, Hamburg und Bologna. Von 1983 bis 1997 war sie als selbständige Rechtsanwältin mit dem Schwerpunkt Migrationsrecht tätig. Seit 1997 ist sie Professorin für Verfassungs-, Verwaltungs- und Sozialrecht an der Hochschule Niederrhein, Fachbereich Sozialwesen. Sie übernahm die wissenschaftliche Begleitung von For-

schungsprojekten der EU und des Bundes und ist in der Weiterbildung im Bereich des Migrations-, Sozial- und Antidiskriminierungsrechts aktiv. Wichtige Veröffentlichungen zum Thema: Sozialrecht für Zuwanderer, Nomos, 2008; Ausländerrecht für Studium und Beratung, 2. Aufl., FH-Verlag, 2012 (zusammen mit Elke Tießler-Marenda); Sozialrecht für die Soziale Arbeit, 3. Aufl., Kohlhammer 2015; Grundsicherungsleistungen für Unionsbürger unter dem Einfluss der VO (EG) Nr. 883/2004, ZAR 2012, S. 317.

Literatur

Bodewig, Th./Voß, Th.(2003): Die „offene Methode der Koordinierung“ in der Europäischen Union - „schleichende Harmonisierung“ oder notwendige „Konsentierung“ zur Erreichung der Ziele der EU?, EuR 2003, 310 ff.

Bonin, H. (2014): Der Beitrag von Ausländern und zukünftiger Zuwanderung zum Staatshaushalt, Bertelsmann Stiftung, 2014, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/der-beitrag-von-auslaendern-und-kuenftiger-zuwanderung-zum-deutsch> (abgerufen am 5.1.2015).

Brücker, H./Hauptmann, A./Vallizadeh, E., IAB (Hrsg.)(2014): Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien, November 2014, www.iab.de (abgerufen am 5.1.2015).

Coseriu, P. (2013), in: Keikebohm, R./Spellbrink, W./Waltermann, R.: Kommentar zum Sozialrecht, 3. Aufl., 2013, München.

Dienelt, K. (2013) in: G. Renner/J. Bergmann/K. Dienelt, Ausländerrecht, Baden-Baden.

Eichenhofer, E.: Sozialleistungen für Zuwanderer aus der EU, SozSich 2014, 198 ff.

Epiney, A. (2011), in C. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl., München.

Farahat, A. (2014): Auf Kollisionskurs – Die Unionsbürgerfreizügigkeit und der Kampf gegen den vermeintlichen „Sozialtourismus“ in der Rs. „Dano“, Verfblog, 2014/11/12, <http://www.verfassungsblog.de/eu-freizuegigkeit-als-rechtliche-konstruktion-nicht-als-soziale-imaginatio/#.VGjl7smwSW9> (abgerufen am 5.1.2015).

Frenz, W. (2012): Handbuch Europarecht 1 – Europäische Grundfreiheiten, Heidelberg.

Geis, W./Kemeny, F.(2014): 12 Gründe für Zuwanderung, IW Policy Paper 2/2014.

Greiser, J.(2014): in JurisPK, Anhang zu § 23.

Institut für Wirtschaftsforschung (2014), Policy Paper 2/2014.

Janda, C.: Soziale Sicherung für Migranten unter besonderer Berücksichtigung der Unionsbürgerschaft, KritV 2011, 275

Nowaczek, K. (2010) in: Black, R./Engbersen, G./Okólski, M./Pantiru, C. (Eds.): A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe, Amsterdam.

OECD (2014), Fiscal Impact of Migration, OECD International Migration Outlook, 2013, IW-Policy Paper 2/2014.

Poptcheva, E-M. (2014): Freedom of movement and residence of EU citizens. Access to social benefits, European Parliamentary Research Service, 2014, <http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (abgerufen am 5.1.2015).

Schreiber, F: Europäische Sozialrechtskoordinierung und Arbeitslosengeld II-Anspruch, NZS 2012, 647.

Sinn, H.-W.(2004): Freizügigkeitsrichtlinie: Freifahrt in den Sozialstaat, ifo Standpunkt 53.

Spindler, H. (2014): Warum ist eigentlich die Zuwanderung direkt in ein soziales Fürsorgesystem in Europa und in Deutschland so unklar und missverständlich geregelt, Nachdenkseiten, 18.3.2014, <http://www.nachdenkseiten.de/?p=21125>.

Süß, R.: Supermacht EU – zwischen Illusion und Albtraum; in Sauer/Wahl: Welche Zukunft hat die EU, 2013, S. 160, 165.

Thym, D.: EU-Freizügigkeit als rechtliche Konstruktion – nicht als soziale Imagination, Verfblog, 2014/11/12, <http://www.verfassungsblog.de/eu-freizuegigkeit-als-rechtliche-konstruktion-nicht-als-soziale-imagination/#.VGj7smwSW9> (abgerufen am 5.1.2015).

Thym, D.: Sozialleistungen für und Aufenthalt von nichterwerbstätigen Unionsbürgern, NZS 2014, 81.

Welte, H-P.: Rechtsverlust und Nichtbestehensfeststellung nach erfolgloser Arbeitssuche, ZAR 2014: 190.

Anmerkungen:

- 1 MINT-Abschlüsse sind die begehrten Studiendiplome in den Fächern Mathematik, Ingenieurwissenschaften, Naturwissenschaften und Technik.
- 2 Z.B. Vorschlag der Kommission an den Rat für den vorsorglichen Beistand an Rumänien v. 10.10.2013 COM (2013) 708 final: Begrenzung der Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor, Privatisierung von Staatsbetrieben, Liberalisierung des Energiemarktes, Infrastrukturverbesserung für ausländische Direktinvestitionen, Anhebung des Rentenalters. Dem wandernden Kapital wird die Produktionsverlagerung erleichtert durch niedrige Steuern (Bulgarien Einheitssteuer von 10 %),

gesetzliche Mindestlöhne, die sowohl in Bulgarien als auch in Rumänien unter 200 Euro im Monat liegen (Schulten: WSI-Mindestlohnbericht 2012 – Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik, WSI-Mitteilung 2/2012, S. 124 ff.; Eurostat 2013). Der Aufkauf von großen landwirtschaftlichen Flächen durch deutsche Investoren in Bulgarien und Rumänien wird durch EU-Subventionen gefördert (Gerke, J.(2014): Landwirtschaftliche Großgrundbesitzstrukturen in Europa: Entstehungsbedingungen und weitere Entwicklung, Die Freie Welt, <http://www.freiewelt.net/landwirtschaftliche-grossgrundbesitzstrukturen-in-europa-entstehungsbedingungen-und-weitere-entwicklung-10049089/>, aufgerufen 5.1.2015).

- 3 E.on (größter deutscher Energiekonzern) hat ab 2004 die Privatisierung des bulgarischen Energiemarktes betrieben und 2012 an ein tschechisches Energieunternehmen verkauft. Heute liegen die durchschnittlichen Energiekosten pro Haushalt bei 100 € monatlich. In Rumänien gehört E.on weiterhin zu den führenden Energieanbietern. Der Export konzentriert sich in Rumänien neben der Energieversorgung auf Kfz-Zulieferer und Einzelhandel. 20.000 Unternehmen mit deutscher Beteiligung im Wert v. 4,11 Mrd. Euro, Handelspartner Nr. 1 mit einem Volumen von 18 Mrd. € (lt. Auswärtiges Amt).
- 4 Dieses Verständnis der gegenüber Art. 7 erweiterten Freizügigkeit durch Art. 14 Unionsbürgerrichtlinie wird durch die Entscheidung des EuGH v. 11.11.2014 – C-333/14 „Dano“ ernsthaft in Frage gestellt.
- 5 Unrichtig sind insoweit die Verwaltungsvorschriften zum FreizügG/EU Nr. 5.5.1.2.
- 6 Französischer Sozialdemokrat, gilt als Baumeister der Wirtschaft- und Währungsunion.
- 7 S. „a burden on the social assistance system“ in der englischen Fassung und „une charge pour le système d’assistance sociale“ in der französischen Fassung.