

Aktueller Kommentar

Geplante „Notbremse“ bei Sozialleistungen für EU-Wanderarbeiter: Neuinterpretation der Freizügigkeitsrechte?

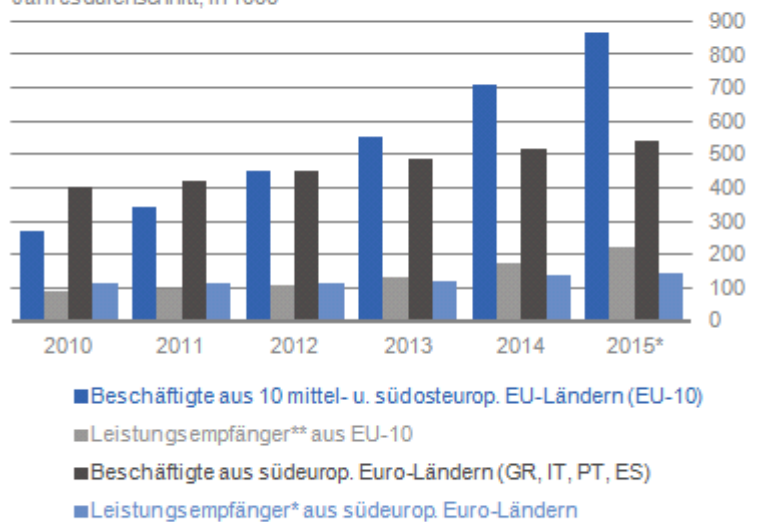
8. Februar 2016

Mit den kürzlich präsentierten Vorschlägen zur Gestaltung der künftigen Beziehungen der Europäischen Union mit Großbritannien hat der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, eine vernünftige Basis für die dazu im Rat anstehenden Verhandlungen geschaffen. Insbesondere die vorgeschlagenen Restriktionen beim Zugang von EU-Bürgern zu Sozialleistungen in Partnerländern, mit denen der Präsident Großbritanniens Wunsch nach Schutz seiner Sozialsysteme beantwortet, dürften weithin beachtet und aus unterschiedlichem Blickwinkel bewertet werden. Einerseits könnten die Maßnahmen helfen, den oftmals beklagten „Sozialtourismus“ in der EU einzudämmen. Andererseits droht der als Notbremse apostrophierte Kernvorschlag, wonach Mitgliedstaaten zugewanderten Arbeitskräften Sozialleistungen für maximal vier Jahre verwehren können, ein wichtiges Element des Europäischen Binnenmarktes, das Verbot der Diskriminierung von Arbeitskräften aus Gründen der Nationalität, zu schwächen.

Es lässt sich darüber streiten, ob „Sozialtourismus“, also die auf Bezug staatlicher Transfers zielende Zuwanderung von Bürgern aus weniger wohlhabenden Partnerländern, ein derart gravierendes Problem in der EU darstellt, wie es manche Klagen suggerieren. So liegen selbst aus Großbritannien bislang keine exakten Daten über die von EU-Migranten verursachten Sozialausgaben vor. Tatsache ist aber auch, dass Indizien dort und in anderen Ländern mit ausgebauten Sozialsystemen auf einen markanten Anstieg solcher Ausgaben hindeuten. In Deutschland ist die Zahl der Hartz IV-Empfänger aus osteuropäischen Partnerländern von Oktober 2013 bis Oktober 2015 um 73% auf 240.000 gestiegen. Hinzu kommen noch 144.500 Hilfeempfänger aus Südeuropa, 21.000 mehr als zwei Jahre zuvor. Andererseits gilt weiterhin: Das Gros der Zuwanderer – auch der aus den östlichen Partnerländern – ist erwerbstätig und nicht auf Staatshilfe angewiesen.

Positive Beschäftigungseffekte in Deutschland durch Zuwanderung aus EU-Partnerstaaten

Jahresdurchschnitt, in 1000



* Jan - Okt, ** Empfänger von Leistungen nach SGB II (Hartz IV)

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bank Research

Ungeachtet der gemischten empirischen Befunde steht das europäische Regelwerk für den Zugang zu Sozialleistungen seit längerem in der Kritik. Das ist nicht zuletzt eine Folge der immer stärkeren wirtschaftlichen Heterogenität der EU. Es resultiert aber auch daraus, dass die konkrete Umsetzung leitender Prinzipien wie des Diskriminierungsverbots streitanfällig ist, weil die Europäischen Verträge und das Sekundärrecht wichtige Begriffe nicht eindeutig definieren. So haben bislang in vielen Fällen letztlich Gerichte bis hin zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) über Sozialleistungsbegehren von Zuwanderern aus Partnerländern entschieden.

Problematische offene Fragen bestehen vor allem beim Begriff „Arbeitnehmer“. Dabei handelt es sich um einen zentralen Baustein des europäischen Regelwerks, denn der Arbeitnehmerstatus sichert ein Aufenthaltsrecht in Partnerstaaten und damit nach verbreiteter Rechtsauffassung den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der

Staatsangehörigkeit. Auf diese Weise öffnet der Arbeitnehmerstatus die Tür zu Sozialleistungen im Gastland. Entscheidungen des EuGH zufolge ist der Begriff nicht eng auszulegen. Selbst wer nur 10 Stunden in der Woche erwerbstätig ist, kann demnach als Arbeitnehmer gelten. Eine so weite Definition impliziert natürlich einen weiten Kreis von Nutznießern. Selbst Personen, die nur geringe Arbeitseinkommen erzielen, weil sie im Niedriglohnsektor tätig sind und/oder allwöchentlich nur eine geringe Zahl an Stunden arbeiten, erhalten umfassenden Anspruch auf Sozialleistungen – auch für Familienangehörige.

Dabei geht es um mehr als ein theoretisches Problem, wie in Deutschland der hohe Anteil von Erwerbstätigen unter den 116.000 Hartz IV-Empfängern aus Rumänien und Bulgarien zeigt. 42% dieser Hilfeempfänger erhalten als so genannte Aufstocker staatliche Leistungen ergänzend zu ihren Arbeitseinkommen.

Presseberichte, wonach die Bundesregierung in Brüssel dafür eintrat, den Arbeitnehmerstatus an striktere Bedingungen, etwa eine Wochenarbeitszeit von 20 Stunden zu knüpfen, erscheinen deswegen plausibel. Zusammen mit den in vielen Ländern geltenden Mindestlöhnen hätten sich daraus prinzipiell auf einfache Weise auch nationale Mindestverdienstgrenzen als konstituierendes Element des Arbeitnehmerstatus ableiten lassen.

Mit der Notfallklausel hat Präsident Tusk nun dem britischen Wunsch gemäß ein größeres Geschütz aufgefahren, ohne freilich das Grundproblem der strittigen Begriffsdefinition zu klären. Im Anwendungsfall wird damit de facto das Diskriminierungsverbot vorübergehend ausgeschaltet, auch wenn wohl nicht alle Sozialleistungen vier Jahre lang verwehrt werden dürfen. Und es trifft dann alle neuankommenden Arbeitsmigranten, auch jene mit hinreichendem Arbeitseinkommen. Einschränkend sollen Mitgliedsländer die Notbremse indes – ihrem Namen entsprechend – nur in Ausnahmesituationen ziehen dürfen, etwa wenn ihr Sozialsystem gefährdet ist. Großbritannien wird dafür wohl unmittelbar grünes Licht erhalten. Hingegen ist es unwahrscheinlich, dass Deutschland in absehbarer Zeit nachziehen wird.

In einem anderen bislang strittigen Punkt, nämlich dem Umfang der arbeitssuchenden EU-Bürgern in einem Gastland zustehenden staatlichen Leistungen, enthalten die Vorschläge eine begrüßenswerte Klarstellung. Mitgliedstaaten müssen demnach den Arbeitssuchenden nur unmittelbare Hilfen bei der Stellensuche, also etwa Vermittlungsdienste, wie sie auch eigenen Bürgern offenstehen, gewähren. Leistungen nach Art der Sozialhilfe können hingegen verwehrt werden, selbst wenn diese mit darauf abzielen, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Damit folgt der Vorschlag des EU-Präsidenten einem durch jüngste Entscheidungen des EuGH vorgezeichneten Weg zu einer restriktiveren Auslegung der Leistungsansprüche Arbeitssuchender. Wenn zuständige Behörden und Gerichte in Deutschland dem nachfolgen, dürfte dieser Teil des wie auch immer zu wertenden Problems „Sozialtourismus“ wesentlich an Brisanz verlieren.

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, Transferansprüche für im Ausland lebende Kinder zu begrenzen. Die Transfers sollen sich künftig nicht mehr an den Gegebenheiten im Gastland, sondern am Unterhaltsbedarf im Heimatland orientieren. Großbritanniens Forderung, diese Kindergeldleistungen gänzlich zu streichen, wurde insoweit nicht erfüllt, wohl auch wegen eines möglichen Verdikts des EuGH. In Deutschland hätte die Option der Streichung aus steuer- und verfassungsrechtlichen Gründen wohl ohnehin nicht bestanden. Das Kindergeld hier dient u.a. dazu, den notwendigen Aufwand der Eltern zur Sicherung des Existenzminimums des Kindes steuerfrei zu stellen. Aber in Deutschland läge es nun nahe, zu prüfen, ob ein geringerer Aufwand der Existenzsicherung im Ausland bei der Kindergeldbemessung zum Ansatz gebracht und der Brüsseler Vorschlag auch hier umgesetzt werden könnte.

Insgesamt gebührt Großbritannien das Verdienst, überfällige Klarstellungen in einem Bereich angestoßen zu haben, in dem die Begrenzung staatlicher Kostenrisiken wichtig für die weitere Akzeptanz der Freizügigkeit und Mobilität von Arbeitnehmern im Binnenmarkt ist.



Autor: Dieter Bräuninger (+49) 69 910-31708

mehr zum Research-Bereich **Wirtschafts- und Europapolitik**

[Aktuelle Kommentare - Archiv](#)

© Copyright 2016. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

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

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