

Alisa Trojansky

## **Arbeitsmigrant\_innen in Deutschland nach der EU-Osterweiterung:**

### *Wohlfahrtsstaatliche Inklusion oder Stratifizierung sozialer Rechte?*

---

#### Zur Autorin

*Alisa Trojansky studiert im 7. Semester Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz. Momentan beschäftigt sie sich im Rahmen ihrer Bachelorarbeit mit Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Politik im Vergleich der EU-Mitgliedsstaaten. Die nachfolgende Arbeit entstand im Rahmen des Wahlpflicht-Seminars „Migration und Wohlfahrtsstaat“ im Fachbereich Soziologie bei Dr. Verena Seibel im Sommersemester 2016.*

*Kontakt: [Alisa.Trojansky@uni-konstanz.de](mailto:Alisa.Trojansky@uni-konstanz.de)*

---

#### **Abstract**

Mit der EU-Osterweiterung wurde in vielen Mitgliedsstaaten der Anspruch von ‚EU-Ausländer\_innen‘ auf nationale wohlfahrtsstaatliche Leistungen neu definiert. In der vorliegenden Arbeit wird dieser Leistungsanspruch für die Gruppe der EU-Arbeitsmigrant\_innen in Deutschland untersucht: Welche Exklusions- und Inklusionsmechanismen bestehen für den Zugang zu Sozialleistungen? Durch welche Logiken werden sie bestimmt? Dabei wird gezeigt, dass sich eine Stratifizierung sozialer Rechte nicht im Aufenthaltsrecht, sondern vielmehr in der gesetzlichen Sozialversicherung und bei der Inanspruchnahme erwerbszentrierter Transferleistungen abbilden lässt. Der Faktor Erwerbstätigkeit erweist sich dabei als entscheidende Determinante für In- oder Exklusion in den deutschen Wohlfahrtsstaat.

## 1 Einleitung

Als 2011 der deutsche Arbeitsmarkt für die zunächst neun neuen EU-Mitgliedsstaaten vollständig geöffnet wurde, wurde dieser Schritt in der deutschen Öffentlichkeit mit Sorge begleitet. Besonders die neue Arbeitnehmerfreizügigkeit warf angesichts der deutlichen ökonomischen Disparitäten, unterschiedlicher Sozialstandards und dem vergleichsweise hohen deutschen Niveau der Sozialleistungen im europäischen Vergleich Fragen nach den Folgen der Öffnung auf. Wie viele Menschen würden nach Deutschland kommen? Würden Sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen? Und wie würde sich das Hinzukommen der neuen Gruppe von Migrant\_innen auf Arbeitsmarkt, Gesellschaft und den Staatshaushalt auswirken? Dass der erlebte Verlust der nationalstaatlichen Autorität der Migrationspolitik politische Reaktionen über negative Schlagworte wie „Sozialtourismus“ und „Masseneinwanderung“ hinaus erfordern würde, lag dabei auf der Hand.

Auch deshalb setzte Deutschland gemeinsam mit Österreich im Zuge der EU-Osterweiterung durch, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Bundesrepublik erst sieben Jahre nach dem Beitritt ihre volle Gültigkeit entfalten konnte und zunächst eine Übergangsregelung implementiert wurde („2+3+2-Option“). Um befürchtete monetäre Belastungen durch die neue Migrant\_innengruppe für die deutsche Wirtschaft und den Wohlfahrtsstaat zu begrenzen, gingen mit dem Beschluss ihres Inkrafttretens außerdem eine Reihe von nationalstaatlichen Maßnahmen einher, die Zugang und Leistungsansprüche von Arbeitsmigrant\_innen aus den neuen Mitgliedsstaaten zu reglementieren versuchten. Auf diese Weise wurde mit den „EU-Ausländer\_innen“ medial, institutionell und rechtlich eine neue Kategorie von Zuwander\_innen definiert, die sich in ihrem Status von deutschen Staatsbürger\_innen, aber auch Drittstaatangehörigen deutlich unterscheidet.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wird in der vorliegenden Arbeit das Verhältnis von Erwerbstätigkeit und deutschem Wohlfahrtsstaat in den Fokus gerückt. Ziel ist es, aufzuzeigen, worin die qualitativen Unterschiede von *Unionsbürgerschaft* und deutscher Staatsbürgerschaft im Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen für Arbeitnehmer\_innen in Deutschland bestehen und inwiefern diese als politisch intendierte Mechanismen wohlfahrtsstaatlicher Stratifizierung charakterisiert werden können. Dabei versteht sich von selbst, dass eine solche Analyse nicht ohne

eine Beleuchtung der europarechtlichen Rahmenbedingungen gelingen kann. Denn obwohl der Wohlfahrtsstaat in Europa sich stark durch seine nationalstaatliche Prägung und Exklusivität auszeichnet, muss er sich zum europäischen Projekt und nicht zuletzt zum Konzept der Unionsbürgerschaft verhalten und Restriktionen für nationale politische Gestaltungsspielräume hinnehmen.

Die Analyse macht im Folgenden wohlfahrtsstaatliche Stratifizierung an drei Kernaspekten der migrationspolitischen Steuerung fest. Sie basiert dabei in erster Linie auf der Betrachtung rechtlicher Regelungen der EU und der Bundesrepublik, Studien zu deren Evaluation sowie der Sekundärliteratur, die mit dem spezifischen Fokus der Fragestellung behandelt wird: Schließlich lässt sich daraus schlussfolgern, inwiefern von einer Inklusion von Arbeitsmigrant\_innen aus den (neuen) EU-Mitgliedsstaaten in den deutschen Wohlfahrtsstaat gesprochen werden kann beziehungsweise wo Formen der Stratifizierung identifizierbar sind.

## **2 Theoretischer Rahmen**

Im Folgenden werden die für die vorliegende Analyse relevanten Schlüsselbegriffe zum Zusammenhang von Migration und Wohlfahrtsstaat eingeführt. Zunächst wird eine Definition sozialer Rechte vorgestellt, woraufhin anschließend das institutionell orientierte Konzept wohlfahrtstaatlicher Stratifizierung von Gøsta Esping-Andersen (vgl. 1998) entfaltet wird. Zuletzt folgt die Interpretation sozialer Rechte von Katrin Mohr, die das wohlfahrtstaatliche Arrangement um die Sichtweise sozioökonomischer Voraussetzungen der Inanspruchnahme von Leistungen erweitert.

### **2.1 Soziale Rechte**

Eine Analyse des Wohlfahrtsstaates kann dann gelingen, wenn deutlich wird, welche Charakteristika Wohlfahrtsstaaten ausmachen und welche vorrangigen Ziele sie überhaupt erfüllen sollen. In dieser Arbeit wird der Zugang zum Wohlfahrtsstaat als Ermöglichung der Wahrnehmung sozialer Rechte (im Arbeitnehmer\_innenkontext) betrachtet. Nach der Marshall'schen Trias (vgl. Marshall & Bottomore, 1992) stellen soziale Rechte in ihrer Summe den Anspruch auf die Erfüllung notwendiger Bedingungen dar, die Menschen für gesellschaftliche und politische Teilhabe benötigen:

„By the social element I mean the full range, from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society.“  
(Marshall, 1992, S. 30)

Soziale Rechte dienen dazu, Bürger\_innen einen gewissen ökonomischen Mindeststandard auch unabhängig von selbst erwirtschaftetem Einkommen zu garantieren sowie ein zivilisiertes Leben nach vorherrschenden gesellschaftlichen Standards zu ermöglichen (vgl. Reichel, 2011, S. 22 ff.). Der Anspruch umfasst staatliche Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung, aber auch monetäre Leistungen: Altersversorgung, Versicherungen gegen bestimmte Lebensrisiken und, sofern ein eigenes Einkommen nicht erwirtschaftet werden kann, eine monetäre Versorgung zur Gewährleistung des Existenzminimums. Demokratietheoretisch ist es durch diese Bedingungen den Bürger\_innen erst möglich, auch ihre politische *Citizenship* tatsächlich auszufüllen und andere Bürgerrechte wahrzunehmen (vgl. Marshall, 1992, S. 36 ff.).

Auch wenn sich soziale Rechte in ihrer ursprünglichen Bedeutung auf die rein nationale Staatsbürgerschaft beziehen, kann und muss die Kategorisierung gerade zur Situationsbeschreibung von Zugewanderten im Nationalstaat nutzbar gemacht werden. Dies gilt erstens, weil die nationale Staatsbürgerschaft in Europa im Kontext von Globalisierung und transnationaler Mobilität als reine Abgrenzungskategorie immer stärker an Bedeutung verliert und nur noch einen Teil der tatsächlich in dem jeweiligen Staat lebenden Bevölkerung erfasst (vgl. Straubhaar, 2013). Zweitens stellt zeitgleich die Idee einer EU-Bürgerschaft und europäischer Bürger\_innenrechte, wenn auch mit bedeutenden Schwächen, bereits heute ein theoretisch fundiertes Konzept dar (vgl. Bach, 2008, S. 145 ff.; Reichel, 2011, S. 24) und ist in der Praxis etwa durch die Formulierung sozialer Rechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2012) und deren Konkretisierung in der europäischen Gesetzgebung rechtlich relevant.

Zum dritten erlaubt eine Betrachtung sozialer Rechte und ihrer Verortung in vergleichender Perspektive einen Einblick in die Konstruktion von nationalstaatlicher Zugehörigkeit. Eine Verbindung zwischen (Aufenthalts-)Status und sozialen Rechten im Nationalstaat lässt Rückschlüsse darauf zu, ob die Gewährung sozialer

Rechte aufgrund des Aufenthaltsstatus ihre Relevanz verliert (vgl. Morris, 2003; Soysal, 1994) oder aber gewinnt. Beide Aspekte spielen in der Analyse der Bedingungen der Inklusion von EU-Arbeitsmigrant\_innen eine wichtige Rolle.

## **2.2 Stratifizierung, Inklusion und Exklusion**

Auch innerhalb der Wohlfahrtsstaaten treffen Migrationsströme nicht auf eine homogene Gemeinschaft von Leistungsberechtigten – vielmehr bestehen auch in den Nationalstaaten verschiedene Gruppen von Leistungsempfänger\_innen, die im Wohlfahrtsstaat je nach Typus stärker oder weniger stark ausdifferenziert sind. Dieses Prinzip greift Gøsta Esping-Andersen in seinem Konzept der „drei Welten des Wohlfahrtsstaates“ (vgl. Esping-Andersen, 1998) auf und prägt dafür den Begriff der „Stratifizierung“. Laut Esping-Andersen spiegelt der Wohlfahrtsstaat damit nicht nur innerhalb einer Gesellschaft Ungleichheiten wider, sondern stellt ein „eigenständiges System der Stratifizierung dar, indem er in aktiver und direkter Weise soziale Beziehungsmuster ordnet“ (Esping-Andersen, 1998, S. 39). Stratifizierung gibt folglich an, in welcher Form und in welcher Gruppe Solidarität als Mechanismus wohlfahrtsstaatlichen Handelns wirksam wird und inwieweit Menschen innerhalb dieser Gruppe soziale Rechte gewährt werden (vgl. Vonk & van Walsum, 2012, S. 11 ff.), wobei Esping-Andersen sich explizit auf Marshalls Definition (siehe oben) bezieht. Stratifizierung ist damit per se mit einer Ausdifferenzierung der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Subsysteme verbunden, die besonders für den Typus korporatistischer Wohlfahrtsstaaten<sup>1</sup> (Beispiel Deutschland) charakteristisch und stark ausgeprägt ist. Die Stratifizierung sozialer Rechte kann dabei die volle Bandbreite von der vollständigen Inklusion und sogar der Nivellierung sozialer Unterschiede bis hin zur Exklusion bestimmter Gruppen abdecken.

Es kann kaum überraschen, dass durch Migration Inklusions- und Exklusionsmechanismen für die Wahrnehmung sozialer Rechte an Bedeutung gewinnen und regelmäßig neu definiert werden (vgl. Geddes, 2003), um neu Hinzugekommene in das bestehende Wohlfahrtsarrangement einzuordnen. Politische Vorgaben wirken

<sup>1</sup> Die Kategorie des korporatistischen Wohlfahrtsstaates stellt neben dem sozialdemokratischen und dem liberalen Wohlfahrtsstaat eine der Esping-Anders'schen „drei Welten des Wohlfahrtsstaates“ dar. Der Klassifizierung liegt die Annahme zugrunde, dass die einzelnen Systemtypen sich in grundlegenden Aspekten wie etwa der dominanten Ideologie, der Legitimationsgrundlage, Hauptzielen und Programmschwerpunkten strukturell unterscheiden (Esping-Andersen, 1998).

als Filter, die den Zugang zu anderen Funktionssystemen, in unserem Fall des Arbeitsmarktes, „territorial beschränken und moderieren.“ (Bommes, 2013, S. 29). Sie stellen als institutionalisierte Ungleichheitsschwellen (vgl. Stichweh, 1998) einen Mechanismus dar, der innerhalb der Systeme Ressourcenkonflikte durch Zuwanderung und besonders auch ideologische Legitimitätsverluste zwischen den bereits bestehenden etablierten Anspruchsgruppen verhindern soll. Für den Wohlfahrtsstaat als solchen spielt die Veränderung der Zusammensetzung der Solidargemeinschaft durch Migration dementsprechend auch die entscheidende Rolle, da Inklusion und Exklusion in die sozialen Systeme eng mit der Frage der Verteilungsstrukturen verknüpft sind (vgl. Bommes, 2013, S. 48) und daher dem Hinzukommen einer neuen Gruppe potentieller Leistungsempfänger\_innen häufig mit Distanz begegnet wird.

### **2.3 Substantielle soziale Rechte**

Neben den genannten politischen Rahmenbedingungen verweist die jüngere kritische Forschung mit Blick auf Marshall und Esping-Andersen auf die Tatsache, dass die Betrachtung von Stratifizierung sich nicht ausschließlich in der Analyse des institutionellen Arrangements des Wohlfahrtsstaates (vgl. Esping-Andersen, Rainwater, & Rein, 1987, S. 6) und seiner in- beziehungsweise exkludierenden Wirkung erschöpfen darf (vgl. Morris, 2003; Pfau-Effinger, 1996; Smith, 2000). Insbesondere für die sozialstrukturelle Dimension der Stratifizierung ist eine erweiterte Perspektive auf soziale Rechte notwendig (vgl. Mohr, 2005, S. 386), die zwischen ‚civic exclusion‘ (formaler Exklusion) und ‚civic deficit‘ (informeller Exklusion) unterscheidet (vgl. Morris, 2003). Dieser Betrachtung liegt die Überlegung zugrunde, dass Bürger\_innen, auch wenn sie formal in den Wohlfahrtsstaat integriert sind, nicht zwingend die damit verbundenen Rechte auch faktisch in gleichem Maße wahrnehmen können, weil zum Beispiel atypische Lebensläufe, askriptive Merkmale oder Informations- und Sprachdefizite ungleiche Ausgangsbedingungen für den Zugang schaffen könnten (vgl. Mohr, 2005, S. 393), die eine bestimmte Gruppe von Migrant\_innen in stärkerem Ausmaß betreffen als Einheimische. Kathrin Mohr weist darauf hin, dass der von Marshall benannte Zusammenhang zwi-

schen sozioökonomischen Voraussetzungen und Citizenship unbedingt auch für soziale Rechte gültig ist und es gilt, „bei der Analyse und Bewertung von Partizipationschancen und Exklusionsgefahren (nicht nur) von Migranten [...] diesen Zusammenhang [...] zu berücksichtigen.“ (Mohr, 2005, S. 396).

### **3 Wohlfahrtsstaat und EU-Osterweiterung in Deutschland**

Der deutsche Wohlfahrtsstaat wird im Allgemeinen dem konservativ-korporativen Wohlfahrtstypus zugeordnet und weist in seiner Prägung eine klare Pfadabhängigkeit auf (vgl. Schmidt, Ostheim, Siegel & Zohlnhöfer, 2008), die sich bis zu den Sozialreformen Bismarcks im späten neunzehnten Jahrhundert zurückverfolgen lässt. Folgt man der Klassifizierung von Esping-Andersen, so handelt es sich bei Deutschland um einen Wohlfahrtsstaat mit hohem Stratifizierungsgrad, da der Empfang von Leistungen, dem Äquivalenzprinzip folgend, von der Höhe und Dauer einer vorherigen Einzahlung abhängig ist und Niveauunterschiede fortbestehen (vgl. Esping-Andersen, 1998, S.37). Zudem zeichnet er sich durch eine Aufrechterhaltung von Statusdifferenzierungen im Sinne von Stratifizierung, etwa in getrennten Pensionskassen für Beamte, Angestellte und Selbstständige, der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes I usw. aus (vgl. Esping-Andersen, 1996, S. 67). Hinzu kommt jedoch eine zweite Säule steuerfinanzierter Fürsorgeleistungen zur Sicherung des Existenzminimums mit einem vergleichsweise niedrigen Leistungsniveau.

In der Vergangenheit neu hinzugekommene Gruppen von Zugewanderten wurden in das deutsche Versicherungssystem auf sehr unterschiedliche Art und Weise eingebettet, was unter anderem mit dem erst spät etablierten Selbstverständnis Deutschlands als Einwanderungsland (vgl. Foroutan, 2016, S. 239 ff.) und eines mangelnden Bewusstseins der Notwendigkeit migrationspolitischer Steuerung zusammenhängt. So profitierten etwa die frühen Aussiedler\_innen in Deutschland von einer großzügigen Anrechnung von Beitragsjahren in die gesetzliche Sozialversicherung (vgl. Tucci & Yıldız, 2012, S. 103 ff.), während Migrant\_innen aus Ländern ohne bilaterales Anerkennungsabkommen in Deutschland auch jetzt noch keine Beitragszeiten anrechnen können (vgl. Sabates-Wheeler & Koettl, 2010).

Ganz allgemein gesprochen wird die starke Erwerbsorientierung des Sozialsystems allerdings als grundsätzlich gute Integrationsvoraussetzung für Zuwander\_innen betrachtet (vgl. Mohr, 2005, S. 392; Vonk & van Walsum, 2012, S. 12 ff.), da die Leistungsanspruchnahme zunächst nur mit der Einzahlung gekoppelt ist und zumindest in der Europäischen Union erworbene Ansprüche grundsätzlich auch übertragbar sind (vgl. Sabates-Wheeler & Koettl, 2010).

Immer wieder wird die starke Orientierung an der Erwerbstätigkeit des deutschen Wohlfahrtsstaates aber auch als ‚Stolperstein‘ deklariert, da das Normalarbeitsverhältnis für viele Migrant\_innen bereits eine sehr große zu überwindende Hürde darstellt. Die Fokussierung auf Qualifikationen und Abschlüsse (vgl. Geddes, 2003), die Orientierung am „Normallebenslauf“ und die paritätische Aushandlung von Lohn und Arbeitnehmerrechten können exkludierende Wirkungen entfalten, die auf bestimmte Migrant\_innengruppen als substantielle Stratifizierung wirken. Es wird Aufgabe dieser Analyse sein, zu zeigen, inwiefern das deutsche System sich für die Zuwanderung von EU-Arbeitsmigrant\_innen als nutzbares Instrument erweist.

#### **4 Stratifizierung sozialer Rechte**

Eine Analyse der Stratifiziertheit sozialer Rechte im deutschen Wohlfahrtsstaat sollte, ausgehend von den theoretischen Vorüberlegungen, drei Aspekte berücksichtigen: erstens die Frage, wer als EU-Bürger\_in die Möglichkeit erhalten kann, in Deutschland zu leben und zu arbeiten – diese Dimension spiegelt die aufenthaltsrechtliche Stratifizierung wieder und wird mit besonderer Berücksichtigung des Zusammenspiels aus EU-Vorgaben und nationaler Umsetzung zu betrachten sein; zweitens die Frage, an welche Kriterien über das Aufenthaltsrecht hinaus der Zugang zum Wohlfahrtsstaat gebunden ist, wobei besonders der Zugang zu den Sozialversicherungssystemen in den Fokus rückt. Drittens gilt es abzuwägen, welche Regelungen für den Zugang zu steuerfinanzierten Transferleistungen gelten und welche Auswirkungen sie haben.

Inhaltlich wird auf die Kerngruppe der Arbeitsmigrant\_innen aus den östlichen EU-Beitrittsstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, sowie in der zweiten Erweiterungsrunde auch Bulgarien, Rumänien



und Kroatien fokussiert, wobei viele der Merkmale dieser Gruppe auch für Arbeitsmigrant\_innen aus anderen Mitgliedsstaaten nach Deutschland gelten. Die Gruppen der Selbstständigen, Studierenden und Nicht-Erwerbstätigen, mit Ausnahme der nach regulärer Beschäftigung arbeitslos gewordene Arbeitsmigrant\_innen, bleiben von der Analyse zunächst ausgeschlossen.

#### **4.1 Aufenthaltsrechtliche Stratifizierung**

Das Grundprinzip aufenthaltsrechtlicher Stratifizierung besteht in einer bewussten Selektion und Steuerung der Zuwanderung mit dem Ziel, Belastungen für den Wohlfahrtsstaat zu vermeiden. Daher stellt sich zunächst die Frage, inwiefern dieses Instrument dem deutschen Gesetzgeber nach EU-Recht zur Verfügung steht und ob er es möglicherweise gegenüber Arbeitsmigrant\_innen anwendet.

Das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger\_innen fällt grundsätzlich vollständig in den Kompetenzbereich der Europäischen Union (vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2009), wobei sich der europäische Gesetzgeber bei der aufenthaltsrechtlichen Rahmensetzung an Länge und Zweck des Aufenthaltes orientiert. Für Erwerbstätige besteht grundsätzlich *Arbeitnehmerfreizügigkeit*, während für alle anderen Gruppen die Freizügigkeit an die persönliche Kapazität zur wirtschaftlichen Existenzsicherung gebunden ist. Für letztere wird nach Ablauf der Dreimonatsfrist das Aufenthaltsrecht nur dann aufrechterhalten, wenn der oder die EU-Bürger\_in „für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“ (§7, Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, 2004). Die Regelung, dass bei einem Aufenthalt bis zu drei Monaten keine Bedingungen oder Voraussetzungen außer einem gültigen Pass verlangt werden dürfen (vgl. §5 Abs.1, 2004/38/EG) und keine Anmeldung erforderlich ist, ist damit kongruent zu der Regelung, dass in dieser Zeit pauschal kein Anspruch auf Sozialleistungen besteht (vgl. §24 Abs.2, 2004/38/EG).

Für die Aufnahme einer Beschäftigung bestehen jedoch für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten in anderen Mitgliedsstaaten keine Wartefristen oder Beschränkungen.<sup>1</sup> Die Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht grundsätzlich für die Dauer der

wirtschaftlichen Betätigung (vgl. Derksen, 2015, S. 8 ff.). Freizügigkeit gilt auch und insbesondere für Arbeitnehmer\_innen, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit (vgl. Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, 2006) von ausländischen Unternehmen als entsandte Beschäftigte nach Deutschland kommen (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2015). Bei Eintreten einer unverschuldeten Arbeitslosigkeit bleibt das Aufenthaltsrecht im Sinne der Arbeitnehmerfreizügigkeit für weitere sechs Monate bestehen; nach einer Erwerbstätigkeit von über einem Jahr gilt es im Falle von Arbeitslosigkeit unbeschränkt. Unabhängig von der Erwerbstätigkeit verstetigt sich das Bleiberecht im Sinne eine Daueraufenthaltsberechtigung erst nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt (vgl. §16 Abs.1, 2004/38/EG).

Dieses Aufenthaltsrecht einzuschränken ist für die Mitgliedsstaaten nicht rechtmäßig (vgl. §22, 2004/38/EG), weshalb gängige migrationspolitische Steuerungsmechanismen wie Quoten, Genehmigungen oder Vorbedingungen als nicht mit dem Europarecht konform gelten können. Eine Ausweisung bei Nicht-Erfüllung der Kriterien ist von einer detaillierten Einzelfallprüfung abhängig, der zudem eine Wiedereinreise im Rahmen der Drei-Monats-Frist folgen kann (vgl. Ribhegge, 2011, S. 261 f.).

Das Handlungsfeld der deutschen Regierung erstreckt sich nun merklich nur noch auf die Melde- und Prüfpraxis eines rechtmäßigen Aufenthalts sowie auf die Beziehung von Aufenthaltsrecht und der Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nach Ablauf der Dreimonatsfrist. Die Umsetzung in Deutschland geschieht dabei nach den melderechtlichen Vorgaben der Bundesländer, die diese Daten an die Ausländerbehörde übermitteln (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2011, S. 18). Diese kann gegebenenfalls Nachweise für das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses beziehungsweise die Bestreitbarkeit des eigenen Lebensunterhaltes einfordern und weitere Schritte einleiten, wobei den Betroffenen der Rechtsweg offensteht und die Beweislast bei den deutschen Behörden liegt (vgl. Derksen, 2015, S. 25). Beide Bedingungen verringern den faktischen behördlichen Handlungsspielraum auf ein Minimum (vgl. Thym, 2014). Von einer nationalstaatlichen Deutungshoheit über die Immigration aus den neuen Mitgliedsstaaten oder gar einer

regulären Ausweisungspraxis kann somit, nach Ablauf der Übergangsfrist 2011, sowohl rechtlich als auch in der Praxis nicht mehr gesprochen werden.<sup>ii</sup>

Wie ist dieser schmale politische Handlungsspielraum im europäischen Kontext im Sinne der Fragestellung zu interpretieren? Zunächst kann die Annahme, dass es auch nach Ablauf der Übergangsfristen zur (Arbeitnehmer-)freizügigkeit noch zu stratifizierten Zugangsrechten in Form des Aufenthaltsrechts kommt, verneint werden. Auch wenn das europäische Recht durch seine Erwerbszentriertheit durchaus auch als Restriktionsmechanismus begriffen werden muss, lässt sich durch die Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht die Frage der Gewährleistung sozialer Rechte nicht mehr durch die Verhinderung von Immigration durch nationale politische Restriktionen umgehen (vgl. Mau, 1997, S. 219). Die Handlungsoption, eine potentielle Inanspruchnahme von Leistungen zu verhindern, indem bereits die Einreise versagt wird, ist somit hinfällig.

Allenfalls liegt es nahe zu vermuten, dass mit dem Verlust der nationalstaatlichen Entscheidungskompetenz über eine aufenthaltsrechtliche Stratifizierung andere Inklusions- und Exklusionsmechanismen genutzt werden, etwa der schon angedeutete Ausschluss von Transferleistungen, arbeitsmarktrechtliche Besonderheiten und weitere Faktoren. Diese können unter Umständen ähnlich deutliche Auswirkungen auf die Selbstselektion von Zuwander\_innen haben, die ihre substantielle Freizügigkeit, d.h. die faktische Möglichkeit zur Migration beschränken (vgl. Farahat, 2016).

In gewisser Art und Weise harmonisiert die europäische Koppelung von Aufenthaltsrecht und Erwerbstätigkeit mit der Erwerbszentriertheit des deutschen Sozialsystems. Der Faktor Arbeit rückt daher auch nachfolgend als Inklusionsfaktor in den Mittelpunkt der Betrachtungen, wenn es darum geht, soziale Rechte zu begründen. Die Erwerbstätigkeit ermöglicht erstens den uneingeschränkten, zeitlich unbegrenzten legalen Aufenthalt und stellt damit erst die Bedingung zur vollen Inklusion in das deutsche System wohlfahrtsstaatlicher Rechte dar und führt zweitens zur Inklusion in für die Wahrnehmung sozialer Rechte relevante Subsysteme (zum Beispiel dem Arbeitsmarkt) sowie zur Begründung darüber hinaus gehender wohlfahrtsstaatlicher Ansprüche.

## 4.2 Stratifizierung im gesetzlichen Sozialversicherungssystem

Rechtlich betrachtet lässt sich die Gruppe der EU-Arbeitsmigrant\_innen nach der EU-Osterweiterung im Wesentlichen in zwei Gruppen aufteilen, in denen sich eine Stratifizierung möglicherweise widerspiegelt: Die im Zuge des Rechts der Arbeitnehmerfreizügigkeit eingereisten Arbeitnehmer\_innen, die bei deutschen Arbeitgebern beschäftigt sind, sind arbeits- und sozialversicherungsrechtlich automatisch deutschen Beschäftigten gleichgestellt: für sie gilt die Summe deutscher Rechtsvorschriften zur sozialen Sicherheit (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2011, S. 27). Demgegenüber steht jedoch auch eine Zahl von insgesamt etwa einer Million nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer\_innen (vgl. Wagner & Hassel, 2015, S. 43), die innerhalb eines sich davon signifikant unterscheidenden, durch das europäische Rechtssystem vorentworfenen (vgl. 2004/38/EG; Dälken, 2012, S. 21 ff.) rechtlichen Rahmens erwerbstätig sind. Die Möglichkeit zur Entsendung von Arbeitnehmer\_innen begründet damit eine separate Gruppe, deren Aufenthalt in Deutschland zunächst auf Grundlage der Dienstleistungs- statt der Arbeitnehmerfreizügigkeit basiert: für vom Ausland nach Deutschland entlehene Beschäftigte gilt somit, dass sie während der Zeit der Entsendung formal bei ihrem Arbeitgeber im Ausland weiterbeschäftigt sind und sie damit dem Recht des Herkunftsstaates ihres Arbeitgebers unterliegen, sodass nationale Vorschriften zu sozialen Arbeitnehmer\_innenrechten für sie in den ersten 24 Monaten nicht bindend sind.

Die wesentliche Frage besteht nun darin, wie der deutsche Gesetzgeber diese Vorgaben auslegt und sie, wiederum mit dem Blick auf die soziale Sicherung, ggf. modifiziert. Das „Normalarbeitsverhältnis“ bei einem deutschen Arbeitgeber bietet diesbezüglich ein relativ hohes Maß an Inklusivität, indem es den Beschäftigten verbindlich an die deutschen gesetzlichen Sozialversicherungssysteme angliedert und damit, wenn auch nach Ablauf der gesetzmäßigen Wartezeiten (vgl. Sechstes Buch Sozialgesetzbuch), Zugang zu allen Leistungen der Renten-, Kranken-, und Unfallversicherung gewährt.<sup>iii</sup> So besteht etwa in der Regel bereits nach einem Jahr ein Anrecht auf das Arbeitslosengeld I als Lohnersatzleistung bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit. Im Heimatland erworbene Versicherungszeiten in der Sozialversicherung werden in ihrer Dauer wie deutsche Beitragsjahre anerkannt, wobei der

Endbetrag der Leistungen wiederum nur den Anteil ausmacht, der der Erwerbsperson nach den tatsächlich in Deutschland geleisteten Beiträgen zusteht (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011, S. 32 ff.). Einschränkungen bestehen zudem durch die Tatsache, dass Einzahlungshöhe und Leistungsbezug im gesetzlichen Sozialversicherungssystem stark verkoppelt sind und dadurch kürzere Beitragszeiten und tendenziell geringeren Einkommen von Migrant\_innen faktisch als Nachteil in der Sozialversorgung nachwirken (vgl. Mohr, 2005, S. 393). Dennoch kann hier nicht von einer Stratifizierung von Arbeitnehmer\_innenrechten im eigentlichen (formellen), sondern nur im substantiellen Sinne gesprochen werden, da Deutsche und Erwerbstätige aus dem EU-Ausland in dasselbe wohlfahrtsstaatliche Leistungssystem eingebettet sind und zunächst nicht an die deutsche Staatsbürgerschaft, den Aufenthaltsstatus oder eine vergleichbare Funktionslogik gebunden sind.

Völlig anders gestaltet sich dies allerdings im Rahmen der entsandten Beschäftigung, da diese von der gesetzlichen Sozialversicherung nicht tangiert ist. Für einen Zeitraum von bis zu 24 Monaten sind entsandte Beschäftigte von der Sozialversicherungspflicht befreit (vgl. §5, Viertes Buch Sozialgesetzbuch), sofern sie einen Sozialversicherungsnachweis des Versicherungsträgers im Heimatland vorlegen.<sup>iv</sup> Das Herkunftslandprinzip, dass also der heimische Arbeitgeber beziehungsweise das Sozialsystem des Heimatlandes im Leistungsfall für mögliche Ansprüche aufkommen soll, führt dazu, dass keine Ansprüche in Deutschland entstehen, auch wenn die Erwerbstätigkeit faktisch im Gastland besteht (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2011).

Zieht man zusätzlich noch in Betracht, dass entsandte Beschäftigte aufgrund der europäischen Rahmenregelung in großem Umfang von tarifvertraglichen Rahmenregelungen (zum Beispiel Branchentarifverträgen ohne Allgemeingültigkeitsklausel) ausgeschlossen sind – Begründung hierfür ist der Vorbehalt der Dienstleistungsfreiheit, der in der europäischen Rechtsprechung den Wettbewerb erhalten soll (vgl. Dälken, 2012, S. 14), lässt sich von einem deutlich erkennbaren Exklusionsmechanismus sprechen. Es verbleibt lediglich ein schlanker Katalog von europäischen Mindestkriterien<sup>v</sup>, die hauptsächlich die Arbeitsbedingungen, nicht jedoch die soziale Absicherung betreffen. Zwar ist dieser für Tätigkeiten in Deutschland

im nationalen Arbeitnehmerentsendegesetz (vgl. Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen) noch deutlich erweitert worden, allerdings bestehen im Vergleich zu deutschen Arbeitnehmer\_innen noch immer erhebliche Unterschiede: dies betrifft nicht nur den Ausschluss von der Sozialversicherung, sondern auch die Gesundheitsversorgung, da für diese im Rahmen der Entsendung nur Versicherungsschutz im Heimatland beziehungsweise der Basis-Schutz der europäischen Gesundheitskarte besteht<sup>vi</sup>.

Im Zusammenspiel von supranationaler und nationaler Gesetzgebung ist allerdings die gesetzgeberische Zielsetzung, das heißt, inwiefern eine Stratifizierung in Bezug auf das gesetzliche Sozialversicherungssystem politisch forciert oder durch EU-rechtliche Vorgaben schon weitgehend vorgegeben ist, zumindest im Rahmen dieser Arbeit, nicht vollkommen klar abzugrenzen. Die EU legt im Bereich der Dienstleistungsfreiheit bewusst einen Schwerpunkt auf die ökonomische Komponente des Freihandels indem sie „auf die skizzierten strukturell-systemischen und machtpolitischen Einflussfaktoren einwirkt und die marktliberale Reformdynamik und die Ausbreitung von Workfare-Elementen begünstigt“ ( Bieling, 2009, S. 14). Währenddessen bleibt die Gewährleistung der Arbeitnehmerrechte und -leistungen zwar grundsätzlich voll im Ermessen der Nationalstaaten, wird jedoch durch europäisches Recht zum Beispiel im Bereich der Sozialversicherungspflicht teils ebenfalls eingeschränkt.

Vieles deutet jedoch darauf hin, dass im Gros von deutscher Seite in der Tradition des konservativ-korporatistischen Systemtypus die sich bereits beim Aufenthaltsrecht sichtbare Inklusionsstrategie über den Faktor Arbeit weiterverfolgt wird, der sich über Charakter und Dauer regulärer Erwerbstätigkeit definiert. In Deutschland in reguläre Beschäftigungsverhältnisse eingebundene Arbeitnehmer\_innen mit der Perspektive einer dauerhaften Erwerbstätigkeit profitieren von einer Inklusionsstrategie, während entsandte Beschäftigte (aber auch andere kurzzeitig Beschäftigte wie Solo-Selbstständige und Saisonarbeiter\_innen (vgl. Dälken, 2012)) mit Blick auf ihre begrenzte Aufenthaltsdauer bewusst nicht als Zielgruppe des deutschen Wohlfahrtsstaates begriffen werden. Ein Mindestmaß von Voraussetzungen zur sozialer Sicherung wird zwar, nicht zuletzt zum Schutz vor unfairer Konkurrenz, über

gesetzliche Regelungen zu schaffen versucht; allerdings muss dabei zwangsweise von einer Teilexklusion gesprochen werden, da eine Gleichbehandlung in nahezu allen relevanten Bereichen nicht gegeben ist.

Der Zugang zu sozialen Rechten ist demnach nicht nur aufenthaltsrechtlich stratifiziert, sondern lässt sich auch entlang des Charakters und der Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses in Deutschland differenzieren.

### **4.3 Stratifizierung im Zugang zu erwerbszentrierten Transferleistungen**

Die Frage der Transferleistungen im Sinne einer sozialen Grundsicherung tangiert die meisten EU-Arbeitsmigrant\_innen nur bedingt. In den meisten Fällen reisen sie zum Zweck der Erwerbstätigkeit ein und sind, abgesehen von den sogenannten SGB II-, ‚Aufstocker\_innen‘, nicht auf Transferleistungen angewiesen (vgl. Bauer, 2002; Seibert & Wapler, 2015). Relevant wird die Frage der Transferleistungen jedoch dann, wenn erwerbstätige EU-Migrant\_innen im Gastland ihre Arbeit verlieren oder sich auf Arbeitssuche befinden, da sich nicht nur die Aufenthaltsberechtigung, sondern auch die Leistungsberechtigung besonders stark am Faktor der (früheren) Erwerbstätigkeit in Deutschland festmacht (vgl. Deutscher Bundestag, 2016a), wie im Folgenden erläutert wird.

In Bezug auf die europäische Rahmengesetzgebung ist zunächst festzustellen, dass sie den Nationalstaaten eine hohe Entscheidungsautonomie in der Gewährung sozialer Transferleistungen einräumt, sofern das Diskriminierungsverbot (vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2009) gegenüber Inländern nicht grob verletzt wird. Sie entscheiden also in eigener Kompetenz, welche Sozialleistungen unter welchen Voraussetzungen geltend gemacht werden können, wobei „die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch einen Unionsbürger [...] nicht automatisch zu einer Ausweisung führen“ darf (vgl. §14 Abs. 3, Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, 2004). Dass der Ausschluss von EU-Bürger\_innen von Leistungen der Grundsicherung mit EU-Recht vereinbar ist, ist dabei in der jüngsten EuGH-Rechtssprechung eindeutig festgestellt worden (vgl. Deutscher Bundestag, 2016b, S. 4 ff.). Erst nach fünf Jahren, wenn

der Aufenthalt als verfestigt gelten kann, müssen die Nationalstaaten zwingend entsprechende Zahlungen tätigen (vgl. Deutscher Bundestag, 2016a, S. 9 ff.). Die Vereinbarkeit dieser nationalstaatlichen Entscheidungsfreiheit mit dem europäischen Diskriminierungsverbot ergibt sich dabei aus der Verschränkung von Aufenthaltsrecht und Leistungsberechtigung: Da der legale Aufenthalt in den ersten fünf Jahren an die Erwerbstätigkeit beziehungsweise die Sicherung des eigenen Lebensunterhaltes gebunden ist, impliziert sie damit grundsätzlich automatisch die Nicht-Inanspruchnahme staatlicher Transferleistungen (vgl. §14 Abs.1, 2004/38/EG). Ausnahme bilden die Ansprüche, die sich *nach* einer Periode der Erwerbstätigkeit im Gastland im Zusammenspiel mit unverschuldeter Arbeitslosigkeit ergeben (vgl. Deutscher Bundestag, 2014a).

Für EU-Arbeitsmigrant\_innen, die nach kurzer Zeit ihre Eigenschaft als Erwerbstätige in Deutschland verlieren oder noch nicht erwerbstätig waren, entfällt damit ggf. auch das Aufenthaltsrecht im Rahmen der Arbeitnehmer\_innenfreizügigkeit (vgl. §45 AEUV) und die Betroffenen müssen, nach Ablauf der sechs Monate, theoretisch selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen, um ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik legal aufrecht zu erhalten. Die Frage, ob sie im Gastland trotzdem Leistungen für die Sicherung ihres Lebensunterhaltes erhalten können, ist von der nationalen Gesetzgebung abhängig, welche im europäischen Vergleich zwischen den Mitgliedsstaaten stark variiert (vgl. Deutscher Bundestag, 2014b). Eine wohlfahrtsstaatliche Stratifizierung sollte sich daher, im Sinne der Ausgangsthese, bei der Gewährung von Transferleistungen für Unionsbürger\_innen in den nationalen Vorgaben und der Gewährungspraxis in Deutschland abbilden.

Ein Anspruch auf Transferleistungen leitet sich in Deutschland zum einen aus dem im Grundgesetz aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 (vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) festgehaltenen Recht auf die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums ab, zum anderen aus dessen Konkretisierung in den Sozialgesetzbüchern. Für sich im Bundesgebiet aufhaltende Unionsbürger, die die Vorbedingung der *Erwerbsfähigkeit* und der Hilfebedürftigkeit erfüllen, ist dabei das SGB II die relevante Rechtsquelle. SGB II-Leistungen sind grundsätzlich universell zu gewähren, lediglich § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II sieht vor, „Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der



Arbeitsuche ergibt, und ihre Familienangehörigen“ auszuschließen, weshalb der Geltungsbereich des SGB II für noch nicht berufstätige EU-Migrant\_innen in der Tat umstritten ist. In der Praxis ist grundsätzlich nur, wer bereits in Deutschland erwerbstätig war, bezugsberechtigt, wobei der Bezug an die bereits im EU-Rechtsrahmen vorgezeichnete Dauer von sechs Monaten nach einer Erwerbstätigkeit unter einem Jahr beziehungsweise unbegrenzt nach einer Erwerbstätigkeit von über einem Jahr gekoppelt ist (vgl. Steffen, 2012, S. 139 ff.). Anderenfalls wird darauf verwiesen, dass Bedürftige in ihr Heimatland zurückkehren und dort entsprechende Leistungen beantragen müssten (vgl. Sozialgericht Berlin, 11.12.2015).

Nach dem SGB II leistungsberechtigt sind außerdem „Aufstocker\_innen“, welche durch eine, wenn auch für die Existenzsicherung nicht ausreichende Beschäftigung, ein Aufenthaltsrecht besitzen (vgl. Deutscher Bundestag, 2016a, S. 22). Dieses Anrecht gilt, abgesehen von sehr geringen Schwellenwerten, unabhängig vom zeitlichem Umfang und Verdiensthöhe der Tätigkeit. Die Erwerbstätigen haben aufgrund des europäischen Diskriminierungsverbots für EU-Bürger\_innen den gleichen Anspruch auf Transferleistungen in Deutschland wie deutsche Geringverdiener\_innen (vgl. Deutscher Bundestag, 2016a, S. 4 ff.).

Auch wenn diese geltenden Regelungen rechtlich stark umstritten und Gegenstand politischer Diskussionen<sup>vii</sup> sind: die Stoßrichtung der geltenden Gesetzeslage zielt klar auf einen wohlfahrtsstaatlichen Abwehrmechanismus gegenüber denjenigen Unionsbürger\_innen ab, die nicht als momentane oder frühere Einzahler\_innen, sondern als Anspruchsberechtigte auftreten.<sup>2</sup> Die Verbindung von (früherem) Erwerbstätigenstatus und Transferleistungsbezug bildet damit neben der aufenthaltsrechtlichen und der sozialversicherungsbezogenen Stratifizierung die dritte Säule der Stratifizierung sozialer Rechte von EU-Arbeitsmigrant\_innen nach Deutschland. Anders als bei der Sozialversicherung lässt sich diese Form des Zugangs zu sozialen Rechten allerdings nicht aus dem Charakter der Erwerbstätigkeit (d.h. einer entsandten gegenüber einer regulären Beschäftigung), sondern vielmehr aus der

<sup>2</sup> Im April 2016 veröffentlichte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Referentenentwurf, der die Begrenzung der SGB II-Leistungen für Unionsbürger\_innen auf vier Wochen vorsieht. Die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfes ist allerdings umstritten. (Lohmann & Wild, 2016).

Erwerbstätigkeit als solcher und ihrer Dauer ableiten. Der Anspruch auf Sozialleistungen muss in der geltenden Rechtslage im wahrsten Sinne des Wortes „erarbeitet“ werden.

Das Gewicht dieses politischen Steuerungsmechanismus<sup>4</sup> ist dabei kaum zu überschätzen. Bei dem Ausschluss von existenzsichernden Leistungen handelt es sich nicht länger mehr nur um ein Instrument zur Wahrung von Statusunterschieden (vgl. Esping-Andersen, 1998, S. 44 f.) innerhalb des wohlfahrtsstaatlichen Regimes, sondern um einen klaren Exklusionsmechanismus. Das institutionelle Arrangement des Wohlfahrtsstaates wird so ausgestaltet, dass einer bestimmten Gruppe von einwandernden Unionsbürger\_innen die Migration erheblich erschwert oder sie sogar zur Re-Migration gedrängt werden, während diejenigen, die sich bereits als in den Arbeitsmarkt integrierbar bewiesen haben, bewusst inkludiert werden. Der größere Spielraum, den das EU-Recht bei der Ausgestaltung der existenzsichernden Leistungen lässt, wird somit auch gezielt zur bewussten Gestaltung der Zuwanderung einerseits und des Zugangs zum Wohlfahrtsstaat andererseits genutzt: die sozialen Rechte sind entlang des Faktors Erwerbstätigkeit stratifiziert, wobei die Länge der Erwerbstätigkeit die bedeutendste Rolle spielt.

## 5 Fazit

Welche Implikationen ergeben sich aus der obigen Betrachtung bezüglich der Forschungsfrage nach der wohlfahrtsstaatlichen Inklusion von EU-Arbeitsmigrant\_innen? Entlang welcher Linien strukturiert sich eine Stratifizierung sozialer Rechte und welche migrationspolitische Strategie wird damit verfolgt?

In der Analyse zeigte sich zunächst, dass tatsächlich die Erwerbstätigkeit den wichtigsten Faktor für den Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen darstellt. Allerdings ist dies nur bedingt als spezifisch deutsche Policy zu begreifen: vielmehr hat diese Form der Stratifizierung ihren Ursprung in der Erwerbszentriertheit der europäischen Rahmengesetzgebung, für die die *Arbeitnehmerfreizügigkeit* den Kern der Unionsbürgerschaft darstellt und das Aufenthaltsrecht an die Möglichkeiten zur eigenen Existenzsicherung gekoppelt ist. Eine stark ökonomisch orientierte Betrachtungsweise spiegelt sich auch in der europäischen Regelung der entsandten Beschäftigung, dem Diskriminierungsverbot und zum Teil auch der Inanspruchnahme

von Transferleistungen wieder. Konsequenterweise ermöglicht das europäische Recht Erwerbstätigen damit aber auch den uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt in den Nationalstaaten.

Unbestritten führt die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einem Steuerungsverlust der Mitgliedsstaaten in Fragen der Arbeitsmigration. Allerdings lässt sich aus diesem Verlust nicht schließen, dass mit dem Prinzip der Unionsbürgerschaft auch der Zugang zum nationalen Wohlfahrtsstaat für Unionsbürger\_innen gesichert wäre. Im Gegenteil: “By providing access to, or exclusion from, welfare support, European welfare states have become an “internal” method for the regulation of migration.” (vgl. Geddes, 2003, S. 153). Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement, das auch heute noch weitgehend alleinige Kompetenz der Mitgliedsstaaten ist, wird bewusst genutzt, um auf diese Weise Kontrolle über Migrationsströme und finanzielle Belastungen zurückzugewinnen. In Deutschland geschieht dies etwa besonders über die Regelungen zur Inanspruchnahme von SGB II-Leistungen durch EU-Migrant\_innen.

Aus der komplexen Verquickung europäischer und nationaler Rahmenbedingungen sind denn auch einige Muster auszumachen, denen die Inklusionsberechtigung in den deutschen Wohlfahrtsstaat folgt. *Erwerbstätigkeit* ist ein entscheidendes Kriterium, das inkludierend wirkt. Dies gilt nicht nur die Aufenthaltsberechtigung, sondern auch für die Versicherung gegen bestimmte Lebensrisiken (unter Wahrung von Statusunterschieden durch die Koppelung an die Einzahlungsdauer und -höhe) und Ansprüche auf Transferleistungen bei einer späteren möglichen Arbeitslosigkeit. Die Situation von Arbeitsmigrant\_innen nach einer einjährigen regulären Erwerbstätigkeit in Deutschland ist demnach eine signifikant andere als jene von Nicht-Beschäftigten, was einer eindeutigen Form wohlfahrtsstaatlicher Stratifizierung und einem politischen Steuerungsmechanismus entspricht. Erwerbstätige werden bewusst in die Solidargemeinschaft miteinbezogen; für nicht- oder nur kurzzeitig in Deutschland Beschäftigte sind die Inklusionsmöglichkeiten deutlich geringer und die soziale Verantwortung wird vom Gesetzgeber an die Heimatländer zurückdelegiert. Entsprechende Negativanreize für eine bestimmte Gruppe von Migrant\_innen können dabei in der substantiellen Betrachtung unter Umständen wie eine Einschränkung der Freizügigkeit wirken.

Vieles deutet letztlich darauf hin, dass die Stratifizierung sozialer Rechte von Unionsbürger\_innen in Deutschland daher nicht nur als Frage der Belastbarkeit und der Ressourcen des Wohlfahrtsstaates betrachtet werden kann. Durch die Exklusion von sozialen Rechten wird auch ein gesellschaftliches und politisches Zugehörigkeitsnarrativ entworfen, das nur unter spezifischen Bedingungen offen gen Europa ist. Gegenstand weiterer Forschung könnte es sein, diese Differenzierung in den Kontext des Marshall'schen Trias und des Zusammenhanges von sozialen Rechten, politischer *Citizenship* und gesellschaftlicher Teilhabe zu setzen. Erst in einer ganzheitlichen Betrachtung der verschiedenen Dimensionen von *Citizenship* kann letztlich sichtbar gemacht werden, inwiefern das Konzept der Unionsbürgerschaft in Europa heute als Grundlage für die Durchsetzung von Rechten nutzbar gemacht werden kann. Zumindest für den Bereich der sozialen Rechte muss dies in dem hier gewählten Beispiel als fraglich gelten.

## 6 Bibliografie

### 6.1 Literatur

- Bach, Maurizio (2008). Bürgerrechte und soziale Exklusion im europäischen Migrationsraum. In M. Bach (Ed.), *Europa Ohne Gesellschaft: Politische Soziologie Der Europäischen Integration* (S. 143–154). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-531-91189-2\_7
- Bauer, Thomas K. (2002). Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71(2), S. 249–271.
- Bieling, Hans-Jürgen (2009). Europäische Integration und die Reform der nationalen Wohlfahrts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsregime. *Kurswechsel*, 4, S. 13–23.
- Bommes, Michael (2013). *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat: ein differenzierungstheoretischer Entwurf*. Springer-Verlag.
- Dälken, Michaela (2012). Grenzenlos faire Mobilität?: Zur Situation von mobilen Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten.
- Derksen, Roland (2015). Das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihr Zugang zu Grundsicherungsleistungen im Aufenthaltsstaat unter besonderer Berücksichtigung der

- Rechtslage in Deutschland. Abgerufen von <https://www.bundestag.de/blob/359382/1620de289f89db4a3b4f2234f71f34f4/das-aufenthaltsrecht-von-unionsbuergern-data.pdf> [30.09.2016].
- Deutscher Bundestag. (2014a). EU rechtliche Spielräume für eine Zugangssteuerung zu Leistungen: Ausarbeitung. Abgerufen von <https://www.bundestag.de/blob/407596/898e92e56d6474b0558bd85a1a17f6a0/pe-6-001-14-pdf-data.pdf> [30.09.2016].
- Deutscher Bundestag. (2014b). Zugang zu passiven sozialen Leistungen bei Arbeitslosigkeit von EU-Bürgern: Dänemark, Niederlande, Frankreich, Belgien. Abgerufen von <http://www.bundestag.de/blob/408412/3acafb42230511c5bcc89efce374cc83/wd-6-239-14-pdf-data.pdf> [30.09.2016].
- Deutscher Bundestag. (2016a). Ansprüche von Unionsbürgern auf Grundsicherung für Arbeitsuchende: Ausarbeitung. Abgerufen von <http://www.bundestag.de/blob/408010/68aa9dc7df76f475a66bb3182d36561d/pe-6-217-14-pdf-data.pdf> [30.09.2016].
- Deutscher Bundestag. (2016b). Ausschluss von EU-Ausländern von Grundsicherungsleistungen: Verfassungsrechtliche Betrachtung. Abgerufen von <http://www.bundestag.de/blob/420394/90789089dcd-fee3b9813701c4eb3fc6e/wd-6-025-16-pdf-data.pdf> [30.09.2016].
- Esping-Andersen, Gosta (1996). Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy. *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, S. 66–87.
- Esping-Andersen, Gosta (1998). Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, S. 19–56.
- Esping-Andersen, Gosta, Rainwater, Lee, & Rein, Martin (1987). *Stagnation and renewal in social policy: The rise and fall of policy regimes*: ME Sharpe.
- Farahat, Anusheh (2016). Wettbewerb um Migranten? Die Stratifikation von Freizügigkeitsrechten in der EU. In S. Kadelbach (Ed.), *Wettbewerb der Systeme*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Foroutan, Naika (2016). Postmigrantische Gesellschaften. In U. H. Brinkmann & M. Sauer (Eds.), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland: Entwicklung und Stand der Integration* (S. 227–254). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Geddes, Andrew (2003). Migration and the Welfare State in Europe. *The Political Quarterly*, 74(s1), S. 150–162.
- Lohmann Anja & Wild, Fabian (2016). Existenzsichernde Leistungen für EU-Ausländer. Abgerufen von <https://www.bundes-tag.de/blob/407796/6bb51f7ab15b27e0846e0c742137ea2e/existenzsichernde-leistungen-fuer-eu-auslaender-data.pdf> [30.09.2016].
- Marshall, Thomas H. (1992). Citizenship and Social Class. In T. H. Marshall & T. B. Bottomore (Eds.), *Citizenship and social class* (S. 30–39). Pluto Press London.
- Marshall, Thomas H., & Bottomore, Thomas B. (Eds.). (1992). *Citizenship and social class*: Pluto Press London.
- Mau, Steffen (1997). *Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten: Ein Vergleich der Länder Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*.
- Mohr, Katrin (2005). Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat / Stratified Rights and Social Exclusion of Migrants in the Welfare State. *Zeitschrift für Soziologie*, 34(5), S. 383–398.
- Morris, Lydia (2003). Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International Migration Review*, 37(1), 74–100.
- Pfau-Effinger, Birgit (1996). Analyse internationaler Differenzen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Theoretischer Rahmen und empirische Ergebnisse. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 48(3), S. 462-492.
- Reichel, David (2011). *Staatsbürgerschaft und Integration: Die Bedeutung der Einbürgerung für MigrantInnen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ribhegge, Hermann (2011). *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Sabates-Wheeler, Rachel, & Koettl, Johannes (2010). Sozialschutz für Migranten: Herausforderungen im Zuge sich verändernder Migrationsströme. *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 63(3-4), S. 124–156.

- Schmidt, Manfred G., Ostheim, Tobias, Siegel, Nico A., & Zohlhöfer, R. (2008). *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*: Springer-Verlag.
- Seibert, Holger & Wapler, Rüdiger (2015). Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer: Aktuelle Daten und Indikatoren.
- Smith, Sandra S. (2000). Mobilizing social resources: Race, ethnic, and gender differences in social capital and persisting wage inequalities. *The Sociological Quarterly*, 41(4), S. 509–537.
- Soysal, Yasemin N. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*: University of Chicago Press.
- Steffen, Eva (2012). Zugang zu Sozialleistungen für Unionsbürger. In S. Gillich & R. Keicher (Eds.), *Bürger oder Bettler: Soziale Rechte von Menschen in Wohnungsnot im Europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung* (S. 151–170). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stichweh, Rudolf (1998). Theory of the political inclusion. *Berliner Journal für Soziologie*, 8(4), S. 539–547.
- Straubhaar, Thomas (2013). Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft? In D. Thränhardt & U. Hunger (Eds.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat* (S. 76–89). Springer-Verlag.
- Thym, Daniel (2014). Unionsbürgerfreiheit und Aufenthaltsrecht. *ZAR. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 34(7), S. 220.
- Tucci, Ingrid, & Yıldız, Safiye (2012). Das Alterseinkommen von Migrantinnen und Migranten: zur Erklärungskraft von Bildungs- und Erwerbsbiografien. In H. Baykara-Krumme, P. Schimany, & A. Motel-Klingebiel (Eds.), *Viele Welten des Alterns: Ältere Migranten im alternden Deutschland* (S. 101–126). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vonk, Gijsbert & van Walsum, Sarah (2012). Access denied. Towards a new approach to social protection for formally excluded migrants. In G. Vonk (Ed.), *Cross-border welfare state: immigration, social security and integration* (Vol. 29, S. 3–59). Cambridge [u.a.]: Intersentia.
- Wagner, Bettina & Hassel, Anke (2015). Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland: Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürgern in Deutschland. Abgerufen von [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_study\\_hbs\\_301.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_301.pdf) [30.09.2016]. Kommentar

## 6.2 Quellen

- Bundesagentur für Arbeit. (2015). Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland: Fragen, Antworten sowie Tipps für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Abgerufen von <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/Merkblatt7> [30.09.2016]
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2011). Beschäftigung und Entsendung von Unionsbürgerinnen und -bürgern: 50 Fragen und Antworten zum 1. Mai 2011. Abgerufen von [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a805-beschaeftigung-entsendung-unionsbuerger.pdf;jsessionid=3467C5BB301D0A2A0EBDC7B136E057C1?\\_blob=publication-File&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a805-beschaeftigung-entsendung-unionsbuerger.pdf;jsessionid=3467C5BB301D0A2A0EBDC7B136E057C1?_blob=publication-File&v=2) [30.09.2016]
- Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Bundesrepublik Deutschland. Abgerufen von [https://www.gesetze-im-internet.de/aentg\\_2009/BJNR079900009.html](https://www.gesetze-im-internet.de/aentg_2009/BJNR079900009.html) [30.09.2016]
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundesrepublik Deutschland. Abgerufen von <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> [30.09.2016]
- Sechstes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Rentenversicherung, Bundesrepublik Deutschland. Abgerufen von [http://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_6/\\_50.html](http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/_50.html) [30.09.2016]
- Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Europäische Union 2004. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&qid=1396423422945&from=DE> [30.09.2016]
- Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Europäische Union 2006. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3A133237> [30.09.2016]
- Urteil zum Anspruch von Sozialleistungen durch Unionsbürger, No. S 149 AS 7191/13 (Sozialgericht Berlin 11.12.15). Abgerufen von <http://openjur.de/u/867982.html> [30.09.2016]
- Viertes Buch Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung -, Bundesrepublik Deutschland. Abgerufen von [https://dejure.org/gesetze/SGB\\_IV/5.html](https://dejure.org/gesetze/SGB_IV/5.html) [30.09.2016]
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Europäische Union 2009. Abgerufen von <https://dejure.org/gesetze/AEUV> [30.09.2016]



Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Europäische Union 2012. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=DE> [30.09.2016]

### 6.3 Internet-Quellen

<sup>i</sup> Abgerufen von [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Aufenthaltsrecht/Freizuegigkeit\\_EU-Buerger/freizuegigkeit\\_eu-buerger\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Aufenthaltsrecht/Freizuegigkeit_EU-Buerger/freizuegigkeit_eu-buerger_node.html) [30.9.2016].

<sup>ii</sup> Abgerufen von [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/zwischenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/zwischenbericht.pdf?__blob=publicationFile) [30.9.2016].

<sup>iii</sup> Abgerufen von [http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/Muttertexte/04\\_leistungen/01\\_rente/mindestversicherungszeit\\_stand\\_august\\_2014.html?cms\\_submit=Los&cms\\_resultsPerPage=5&cms\\_templateQueryString=wartezeiten](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/Muttertexte/04_leistungen/01_rente/mindestversicherungszeit_stand_august_2014.html?cms_submit=Los&cms_resultsPerPage=5&cms_templateQueryString=wartezeiten) [30.9.2016].

<sup>iv</sup> Abgerufen von [http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Sozialversicherung/Sozialversicherung-bei-grenzueberschreitenden-Arbeitseinsatz/Regelungen-innerhalb-EU/regelungen-innerhalb-eu\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Sozialversicherung/Sozialversicherung-bei-grenzueberschreitenden-Arbeitseinsatz/Regelungen-innerhalb-EU/regelungen-innerhalb-eu_node.html) [30.9.2016].

<sup>v</sup> Abgerufen von [http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Sozialversicherung/Sozialversicherung-bei-grenzueberschreitenden-Arbeitseinsatz/Regelungen-innerhalb-EU/regelungen-innerhalb-eu\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Sozialversicherung/Sozialversicherung-bei-grenzueberschreitenden-Arbeitseinsatz/Regelungen-innerhalb-EU/regelungen-innerhalb-eu_node.html) [30.9.2016].

<sup>vi</sup> Abgerufen von [http://europa.eu/youreurope/citizens/health/when-living-abroad/health-insurance-cover/index\\_de.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/health/when-living-abroad/health-insurance-cover/index_de.htm) [30.9.2016].

<sup>vii</sup> Abgerufen von <http://www.bmas.de/DE/Presse/Interviews/2016/2016-01-31-faz.html> [30.9.2016].

# 7 Anhang

## Experteninterview

Zusätzlich zu den für die vorliegende Arbeit analysierten Textdokumenten erwies sich die Möglichkeit eines Experteninterviews als gewinnbringende Ergänzung, indem es die Perspektive der Beratungspraxis auf die gesetzlichen Regelungen miteinbringt. Diese Praxiserfahrung ist relevant, weil im Bereich des Arbeitsmarktes Differenzen zwischen (formalen) sozialen Rechten und der Durchsetzung der Rechte besonders naheliegen. Ausgewählt wurde deshalb mit Jochen Empen ein Gesprächspartner zu der Frage, wie sich eine ungleiche Ausprägung *substantieller* Rechte im Verhältnis zu den gesetzlichen Vorgaben bewerten lassen könnte.

Das von 2011 - 2016 laufende, staatlich geförderte Projekt „Faire Mobilität“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes verfolgt das Ziel, faire Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer\_innen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf dem deutschen Arbeitsmarkt durchzusetzen. Das Projekt betreibt Erstberatungsstellen, erstellt Informationsmaterialien und leistet Lobbyarbeit.

Befragter: Jochen Empen, Referent der Projektleitung des DGB-Projekts „Faire Mobilität - Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv“ (E); Interviewerin: Alisa Trojansky (I); Ort: telefonisch; Zeit/Datum: Montag, 12.9.2016 von 10.00 bis 10.30 Uhr

- 1 I: Herr Empen, wie wurde das Projekt „faire Mobilität“ ins Leben  
2 gerufen und wie sieht die Struktur des Projektes aus?
- 3 E: Das Projekt „faire Mobilität“ wurde 2011 vom DGB-  
4 Bundesvorstand ins Leben gerufen, als Reaktion auf die EU-  
5 Osterweiterung, kann man sagen bzw. den Bedarf an Beratung  
6 und Unterstützung für Beschäftigte, die aus diesen Ländern  
7 nach Deutschland kommen. Das Projekt wird gefördert vom  
8 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, der DGB hat einen  
9 Eigenanteil daran (...). Das Konzept basiert auf jetzt  
10 inzwischen sieben Beratungsstellen in sieben verschiedenen  
11 Städten (...) und dann eben noch der Projektleitung hier in  
12 Berlin.
- 13 I: In der von Ihnen in Auftrag gegebenen Studie<sup>1</sup> heißt es, dass  
14 es zum einen ein Durchsetzungsproblem von sozialen Rechten  
15 gibt, dass sie mit den Beratungsstellen schon ansprechen, zum  
16 anderen aber auch einen starken politischen Handlungsbedarf.  
17 Wo sehen Sie einen Bedarf des Gesetzgebers und wo besteht  
18 momentan eine Ungleichbehandlung von Arbeitsmigrantinnen und  
19 -migranten?
- 20 E: Das kommt darauf an, über welches Problem wir reden. Es gibt  
21 im arbeitsrechtlichen Bereich bestimmte Problematiken, und im  
22 sozialrechtlichen Bereich, wo teilweise auch die Gesetzeslage  
23 dazu beiträgt, dass die Probleme so da sind (...). Ich kann  
24 versuchen, ein Beispiel zu nennen: einerseits haben wir sehr  
25 viel mit Beschäftigten von Subunternehmen zu tun,  
26 klassischerweise die sogenannten Werksvertragsunternehmen (...)  
27 Dort sind die Beschäftigungsbedingungen schlecht. Es gibt  
28 keine Betriebsräte, es gibt keine Tarifverträge. Hier gibt es  
29 Probleme von Lohnbetrug, unbezahlte Überstunden, schlechte  
30 Arbeitsbedingungen, Urlaub, der nicht gewährt wird,  
31 Kündigungen, wenn jemand sich wehrt. Da wäre es unserer

32 Meinung nach sinnvoll, auch gesetzgeberisch etwas zu drehen,  
33 das Thema Werksverträge stärker einzuschränken. Und da  
34 scheint uns der Entwurf, wie er jetzt im Parlament ist, eher  
35 etwas zu kurz zu greifen<sup>1</sup> (...) Grundsätzlich gibt es bei uns  
36 einen Schutz vor Diskriminierung, vor Schlechterstellung der  
37 Beschäftigten aus dem Ausland (...). Oft wird relativ klar  
38 verstoßen gegen das Gesetz auf Arbeitgeberseite, aber der  
39 Beschäftigte ist nicht in der Lage, vor Gericht sein Recht  
40 durchzusetzen.

41 I: Weil sie gerade spezifische Probleme angesprochen hatten: wie  
42 sieht es denn aus mit der Eingliederung der  
43 Arbeitsmigrant\*innen in die Sozialversicherungssysteme?  
44 Inwiefern sind sie dort integriert oder inwiefern auch  
45 ausgeschlossen davon?

46 E: Also, wenn wir jetzt nicht über den Bereich der entsandten  
47 Beschäftigten sprechen, das ist natürlich ein Bereich in  
48 unserem Projekt, aber der Rest der Beschäftigten, abgesehen  
49 natürlich von einigen, die als Solo-Selbstständige oder  
50 Schein-Selbstständige hier tätig sind, ist die Mehrheit  
51 eigentlich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung  
52 hier in Deutschland, und daraus ergeben sich dann auch  
53 Ansprüche auf ALG I und ALG II beziehungsweise die ganz  
54 normale Absicherung in Kranken-, Rente- und  
55 Unfallversicherung. Natürlich haben wir es auch immer wieder  
56 auch mit Leuten zu tun, die hier nur kurzfristig beschäftigt  
57 sind, oder die erstmal nach Deutschland kommen und noch gar  
58 keine Beschäftigung haben. Da ist die Lage mit einer  
59 Grundversorgung mit ALG II relativ schwierig. Wenn jemand  
60 noch gar nicht hier gearbeitet hat, ist es in der Praxis  
61 meistens nicht möglich, dass diejenigen hier  
62 Sozialleistungen bekommen bzw. wenn sie nur kurz  
63 gearbeitet haben, dann ist es im Regelfall so, dass sie,  
64 wenn sie das nicht selbst verschuldet haben, sechs Monate  
65 Arbeitslosengeld bekommen und danach auch wieder schauen  
66 müssen, wie sie über die Runden kommen (...). Das sind die  
67 Konstellationen, in denen es dann mit der sozialen Absicherung  
68 von EU-Bürgern sehr, sehr schwierig wird.

69 I: Welche Rolle spielen denn in diesem Zusammenhang auch  
70 aufenthaltsrechtliche Bestimmungen?

71 E: Das ist ein wichtiger Punkt. Das System ist grundsätzlich so  
72 aufgebaut, dass sich dann, wenn jemand hier keine  
73 Sozialleistungen erhält, angenommen also er hat keine  
74 Beschäftigung, dann ist also auch der Aufenthalt erstmal  
75 prekär. Es wird also darauf abgestellt, dass jemand genug  
76 eigene Mittel hat, sich hier zu versorgen, zu unterhalten und  
77 eine Krankenversicherung abzuschließen. Wenn das nicht  
78 gegeben ist, könnte die Person theoretisch auch aufgefordert  
79 werden, das Land zu verlassen. Das passiert bei EU-Bürgern in  
80 der Praxis relativ selten, nach unserer Erkenntnis, ist für  
81 die Behörden auch relativ aufwendig. Das System ist nämlich  
82 so ausgerichtet, dass die Ausländerbehörde das nachweisen  
83 müsste, die Person auffordern müsste zur Stellungnahme, dass  
84 sie sich hier selbstständig versorgt und, wenn sie es nicht  
85 kann, dann könnte eine Aufforderung zur Ausreise erfolgen,

---

<sup>1</sup> Anmerkung: Die im Oktober 2016 im Bundestag beschlossenen Regelungen des „Gesetzes zur Änderung des AÜG und anderer Gesetze“ regelt zahlreiche Rechte von Leiharbeiter\*innen neu. Es tritt im April 2017 in Kraft.

86 gegen die man aber natürlich auch nochmal Widerspruch einlegen  
87 kann (...) Das heißt, das ist bisher nicht der Fall, spielt  
88 aber natürlich eine Rolle und soll ja auch deutlich verschärft  
89 werden, was die Praxis der ALGII- und Sozialhilfegewährung  
90 betrifft. Dahingehend, dass die Leute dann nur noch einen  
91 Monat eine Form der Notleistung bekommen sollen, unter  
92 bestimmten Bedingungen, um dann wieder in ihr Heimatland  
93 zurückzukehren und dort dann eben Sozialhilfe beantragen  
94 sollen. Das ist also eine Verschärfung.<sup>2</sup> Aber es betrifft  
95 nicht alle Gruppen, und es betrifft vor allem nicht die  
96 Gruppen, die hier arbeiten oder gearbeitet haben (...). Und  
97 das ist natürlich auch erstmal nur ein Entwurf, der sich  
98 noch komplett verändern kann, und natürlich von der  
99 Diskussion begleitet, ob das überhaupt verfassungsmäßig ist,  
100 was da geplant wird.

101 I: Das ist ja auch eine große Diskussion gerade...

102 E: Ja, natürlich, das ist natürlich auch etwas sehr Symbolisches!  
103 Wie gesagt, für den Großteil der Leute ändert sich erstmal  
104 nichts, aber es ist ein krasses Signal, das da ausgesendet  
105 wird, dass der deutsche Staat sich für nicht zuständig  
106 erklärt, die Leute hier zu versorgen, sondern sagt: „Nein,  
107 ihr müsst erstmal zurückgehen und sehen, wie ihr da über die  
108 Runden kommt.“ Da muss man gespannt sein, wie die Sache  
109 weitergeht.

110 I: Ich würde gerne noch einmal kurz zurückkehren zu dem Aspekt,  
111 den sie gerade auch schon angesprochen haben: den praktischen  
112 Hindernissen, die der Durchsetzung sozialer Rechte im Wege  
113 stehen. Können Sie da vielleicht noch Beispiele nennen?

114 E: Wir haben in der Beratungspraxis häufig mit Problemen von  
115 nicht erfüllten Lohnansprüchen zu tun (...) Und hier ist die  
116 Situation häufig die, dass Arbeitnehmer, wenn sich ihr  
117 Arbeitgeber nicht überzeugen lässt, vors Arbeitsgericht  
118 ziehen müssen. Es gibt eigentlich drei Faktoren, die da ein  
119 Hemmnis sind: das ist wiegesagt die Sprache, das ist klar (...).  
120 Der zweite Punkt sind die Kosten, die natürlich auch eine  
121 Hürde sind (...). Und ein Faktor ist auch noch das zeitliche,  
122 das heißt, bei so einem Arbeitsgerichtsprozess muss man mit  
123 einem halben Jahr schon rechnen (...). Und man kann sich  
124 vorstellen, jemand, der jetzt nicht seinen dauerhaften  
125 Wohnsitz hier hat, für den ist es schon ein schwieriger  
126 logistischer Aufwand, dann eventuell dieses Gerichtsverfahren  
127 vom Ausland aus weiter zu betreiben (...). Diese und andere  
128 Faktoren, die dazukommen, führen häufig dazu, dass  
129 Beschäftigte aus dem EU-Ausland davor zurückschrecken, eine  
130 Klage einzureichen und ein Gerichtsverfahren durchzuziehen.

131 I: Eine letzte Bitte um ihre Einschätzung: kann man davon  
132 sprechen, dass die EU-Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus  
133 Osteuropa in unseren Wohlfahrtsstaat, unser System sozialer  
134 Rechte integriert sind oder bilden sie eher eine separate  
135 Gruppe?

---

<sup>2</sup> Anmerkung: Am 1.12.2016 verabschiedete der Bundestag das „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“. Darin wird festgelegt, Unionsbürger\*innen mit weniger als fünf Jahren Aufenthalt in Deutschland keine Grundsicherungsleistungen, sondern lediglich eine einmalige „Nothilfe“ zukommen lassen.

136 E: Das ist eine gute Frage. Ich denke, es ist schwer, sie  
137 gleichzustellen mit inländischen Beschäftigten, wenn wir von  
138 Arbeitsmigranten oder Wanderarbeitern sprechen, die sich  
139 nicht langfristig in Deutschland aufhalten. Dann kommt die  
140 Problematik auf, welche Ansprüche bestehen, wenn man nach  
141 einer gewissen Zeit Arbeit hier in Deutschland dann wieder  
142 ins Ausland geht. Grundsätzlich ist es ja so, dass die  
143 Beschäftigungszeiten EU-weit überall anerkannt werden sollen,  
144 auch was die Rente und andere Geldansprüche angeht, aber das  
145 ist bei den kurzfristigen Geschichten einfach immer ein  
146 Problem. Also, jemand, der jetzt einfach mal nach Deutschland  
147 gekommen ist und hier nur Wochen oder Monate gearbeitet hat  
148 (...), hat dann eben doch nicht den komplett gleichen Status  
149 wie ein Deutscher hier und dann ist eben doch nur der  
150 befristete Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Der ist auch  
151 schwierig durchzusetzen, weil sich die Jobcenter da häufig  
152 querstellen, wenn man nicht alles genau darlegen, eine  
153 schriftliche Kündigung oder eine Abrechnung darlegen kann,  
154 was bei den Beschäftigungsverhältnissen, mit denen wir zu tun  
155 haben häufig gar nicht der Fall ist. Es gibt vieles, was sich  
156 im undokumentierten Bereich abspielt, wo Menschen gar nicht  
157 angemeldet werden zur Sozialversicherung usw. Das führt dann  
158 zu Situationen, in denen Menschen, die eigentlich einen  
159 Anspruch auf Sozialleistungen hier haben, diesen gar nicht  
160 durchsetzen können aufgrund der Papierlage und teilweise  
161 aufgrund auch der Vorgehensweise der Behörden. Wenn sie dann  
162 wieder abreisen, ohne ihren Anspruch durchzusetzen, kann man  
163 einfach nicht davon sprechen, dass sie in die Systeme  
164 integriert sind. Das alles betrifft aber vor allem die Gruppe  
165 derer, die hier kurzfristig beschäftigt sind. Anders ist die  
166 Situation bei denen, die zumindest ein Jahr hier beschäftigt  
167 waren, die dann ganz normal in den Arbeitslosengeld I-Anspruch  
168 übergehen und dann hier tatsächlich mehr oder weniger  
169 gleichbehandelt werden. Insofern könnte man das, als  
170 Hypothese, wenn man jetzt die Kategorie Arbeitsmigranten oder  
171 Wanderarbeiter nochmal so ein bisschen unterteilt, sagen: es  
172 gibt eine Gruppe derjenigen, die in prekären Jobs landet und  
173 nur kurzfristig hier gearbeitet hat, da kann man von einer  
174 Integration in den Wohlfahrtsstaat nicht sprechen. Dann gibt  
175 es aber auch eine Gruppe von Menschen, die in regulären Jobs  
176 arbeitet, diesen Job mindestens ein Jahr ausgeübt haben und  
177 wo es eigentlich keinen großen Unterschied mehr gibt.  
178 I: Vielen Dank für das Interview!