

Peter, Waltraut

Article

Sozialleistungsansprüche von EU-Ausländern in Deutschland

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Peter, Waltraut (2004) : Sozialleistungsansprüche von EU-Ausländern in Deutschland, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 31, Iss. 1, pp. 62-67, <https://doi.org/10.2373/1864-810X.04-01-11>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156865>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SOZIALLEISTUNGSANSPRÜCHE VON EU-AUSLÄNDERN IN DEUTSCHLAND

Die anstehende Osterweiterung der Europäischen Union geht auch mit der Sorge einher, das hohe Sozialleistungsniveau Deutschlands könne zu einer starken Zuwanderung führen. Anhand einer Modellfamilie aus Deutschland, Portugal und Polen wird dargestellt, wie stark das Sozialleistungsgefälle gegenwärtig zwischen den betrachteten Ländern ist. Dies zeigt, welche individuellen fiskalischen Belastungen für die Sozialsysteme und die öffentlichen Haushalte in Deutschland entstehen, wenn Zuwanderer in großer Zahl langfristig in niedrig bezahlten Tätigkeiten, Teilzeitarbeit oder in Arbeitslosigkeit verharren. Die Auswirkungen der Migration auf die deutsche Sozialleistungsbilanz hängen deshalb neben der Qualifikation und dem Arbeitsumfang der Zuwanderer wesentlich von der Effizienz der sozialen Sicherungssysteme und der Flexibilität des Arbeitsmarktes in Deutschland ab.

iw-trends

Die EU-Osterweiterung wird weitere Chancen für Wohlstand und Frieden in Europa bieten. Die Erfahrungen aus dem bisherigen Integrationsprozess zeigen, dass der EU-Binnenmarkt die Pro-Kopf-Einkommen in den beteiligten Ländern erhöht hat (Badinger, 2003). Angesichts des größeren Einkommensgefälles zwischen den Mitglieds- und Beitrittsländern im Vergleich zu früheren Erweiterungen besteht allerdings die Sorge, dass das hohe Sozialleistungsniveau in einigen Mitgliedsstaaten diese zu einem Wohlfahrtsmagnet für Zuwanderer machen könnte. Obwohl man das Ausmaß der künftigen Migration nach Deutschland höchst unterschiedlich einschätzt (Dickmann, 2004), werden auch hier zu Lande eine Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme sowie eine Überlastung der Sozialsysteme und der öffentlichen Haushalte befürchtet.

Fragestellung

Im folgenden Beitrag wird dargestellt, welche Sozialleistungsansprüche Bürger aus anderen EU-Ländern nach geltendem Gemeinschaftsrecht in Deutschland haben und wie stark sich das deutsche Sozialleistungsniveau

von dem in zwei ausgewählten Mitglieds- und Beitrittsländern unterscheidet. Um dies konkret zu zeigen, werden zwei Modellfamilien vorgestellt. Eine Familie kommt aus Portugal nach Deutschland, um hier zu arbeiten und zu leben. Portugal weist innerhalb der bisherigen EU-Länder bei Löhnen, Pro-Kopf-Einkommen und Sozialleistungen ein vergleichsweise niedriges Niveau auf. Um das Sozialleistungsgefälle und die Wanderungsanreize nach der EU-Erweiterung zu veranschaulichen, wird außerdem eine polnische Familie betrachtet. Polen markiert bei den Löhnen und Pro-Kopf-Einkommen nicht das untere Ende der Beitrittsländer, ist aber ein direkter Nachbar Deutschlands und seine Bevölkerungszahl ist größer als die aller anderen zukünftigen Mitglieder zusammen.

Arbeitnehmerfreizügigkeit

Deutschland und Österreich haben in den Beitrittsverhandlungen Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit durchgesetzt (Nowak, 2003). Die „2+3+2-Regelung“ erlaubt es den jetzigen Mitgliedern, bisher praktizierte Zuwanderungsbeschränkungen für zunächst zwei, dann nochmals drei Jahre beizubehalten und im Falle aktueller oder befürchteter schwerwiegender Arbeitsmarktstörungen um weitere zwei Jahre zu verlängern. So lange bleiben die bilateralen Abkommen mit den Beitrittsländern bestehen.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gibt laut EG-Vertrag (EGV) den Arbeitnehmern das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, einer Beschäftigung oder Berufsausbildung nachzugehen und nach Beendigung einer Beschäftigung „unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt“ (Art. 39 EGV). Eine Beschränkung des Freizügigkeitsrechts ist lediglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit erlaubt. Die dazugehörige Verordnung (EWG) 1612/68 verbietet „jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedsstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“. Gemäß dem Europäischen Rat schließt dieses Diskriminierungsverbot alle „sozialen und steuerlichen Vergünstigungen“ ein. Laut Europäischem Gerichtshof (EuGH) gehören dazu nebst Steuerfreibeträgen zum Beispiel der Kündigungsschutz für Schwerbehinderte, Trennungsschadensleistungen, zinsverbilligte Geburtsdarlehen, Fahrpreisvergünstigungen für Kinderreiche und Erziehungsgeld (BMF, 2001). Der Arbeitnehmerbegriff wird in der Verordnung lediglich als „Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis“ umschrieben.

Der EuGH hat den nationalen Regierungen aber untersagt, diese vage Beschreibung des Arbeitnehmerstatus einseitig zu präzisieren – etwa bezüglich der ausgeübten Tätigkeiten, der Vergütungshöhe oder des Umfangs der Arbeitsleistung. Die Richter haben ausgeführt, dass auch eine Wochenarbeitszeit von 12 Stunden nicht als „völlig untergeordnet“ oder „unwesentlich“ zu bewerten sei und auch dann den Arbeitnehmerstatus erfülle, wenn der Lebensunterhalt überwiegend aus aufstockender Sozialhilfe abgedeckt werde.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist in den nationalen Aufenthaltsgesetzen umgesetzt. Diese erlauben Arbeitnehmern, selbstständigen Erwerbstätigen und Dienstleistern, sich in jedem Mitgliedsstaat der EU frei zu bewegen und dort nach Beendigung einer Erwerbstätigkeit zu bleiben. Die Aufenthaltserlaubnis ist mindestens fünf Jahre gültig, wenn sie nicht für eine kürzere Dauer beantragt ist, und wird auf Antrag verlängert. Bei Einreise zwecks Arbeitssuche gilt sie für drei Monate, laut EuGH in Einzelfällen für sechs Monate. Aufgrund von drei Richtlinien des Rates von 1990 und 1993 gilt das Aufenthaltsrecht auch für Zuwanderer, die keine Arbeitnehmer im Sinne der Verordnung (EWG) 1612/68 sind, also für Rentner, Studenten und Selbstständige. Diese müssen aber über eine Krankenversicherung, die im Aufnahmemitgliedsstaat alle Risiken abdeckt, und über ausreichende Existenzmittel verfügen, durch die sichergestellt ist, dass sie nicht die Sozialhilfe des Aufnahmelandes in Anspruch nehmen müssen (Sinn u. a., 2001).

Aufenthaltsrecht und Diskriminierungsverbot schließen Familienangehörige ein, ungeachtet woher sie kommen (Sinn u. a., 2001). Diese dürfen abhängig beschäftigt sein und haben den gleichen Zugang zu Schul-, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen sowie „sozialen und steuerlichen Vergünstigungen“ wie inländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige. Zur Familie zählen der Ehegatte des Arbeitnehmers und Verwandte in ab- und aufsteigender Linie, wenn sie von einem der Ehepartner unterhalten werden oder jünger als 21 Jahre sind. Ledige Partner können dazugehören. Das Aufenthaltsrecht besteht nach Trennung oder Tod des Arbeitnehmers fort.

Der EG-Vertrag belässt zwar grundsätzlich die Zuständigkeit für die Sozialpolitik bei den Mitgliedsstaaten. Weil das Recht auf Freizügigkeit aber objektiv wertlos wäre, wenn sein Gebrauch zum Verlust erworbener Sozialleistungsansprüche führen würde, schreibt Art. 42 des EG-Vertrages die Ko-

ordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vor. Dabei geht es um die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb, die Aufrechterhaltung und Berechnung des Leistungsanspruchs sowie um die Möglichkeit des Leistungsexports. Gemäß der dazugehörigen Durchführungsverordnung (EWG) 1408/71, umfasst der sachliche Anwendungsbereich des Art. 42 EGV Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Pflege, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten sowie Familien- und sozialhilfeähnliche Ergänzungsleistungen – unabhängig davon, ob sie im Rahmen von beitrags- oder steuerfinanzierten Systemen erbracht werden. Ausgenommen sind die Sozialhilfe sowie Leistungen für Kriegsopfer. Arbeitnehmer im Sinne dieser Verordnung ist „jede Person, die gegen ein Risiko oder mehrere Risiken, die von den Zweigen eines Systems der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer erfasst wird, pflicht- oder freiwillig versichert ist,“ unabhängig davon, ob ein Arbeitsverhältnis besteht. Demnach gelten hier auch Arbeitslose, Rentner, Hausfrauen und Studenten als Arbeitnehmer.

Fallbeispiel: portugiesische Familie

Ein Fallbeispiel soll die Sozialleistungsansprüche einer portugiesischen Familie in Deutschland veranschaulichen. Der 28-jährige verheiratete Vater von zwei Kindern war bis zum Konkurs seines Arbeitgebers in Portugal als Elektriker angestellt. Sein Monatsverdienst betrug im letzten Jahr 730 Euro brutto und 617 Euro netto. Zusätzlich bekam er Weihnachts- und Urlaubsgeld, jeweils in Höhe eines Monatslohns. Seine Ehefrau ist nicht erwerbstätig. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit erlaubt ihm, nach Deutschland einzureisen. Mindestens drei Fälle sind denkbar:

1. Fall: Der Arbeitnehmer meldet sich zunächst in Portugal arbeitslos und erhält vom Arbeitsamt monatlich 554 Euro Arbeitslosengeld. Weil er unter 30 Jahre alt ist, beträgt die Anspruchsdauer zwölf Monate. Nach einigen Monaten Arbeitslosigkeit beschließt er, in Deutschland eine Arbeit zu suchen. Dazu braucht er eine Bescheinigung vom portugiesischen Arbeitsamt. Bei deren Vorlage übernimmt das deutsche Arbeitsamt für drei Monate die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung im Auftrag und auf Rechnung der portugiesischen Arbeitsverwaltung, über die der Arbeitslose auch weiterhin kranken- und rentenversichert ist. Während der Arbeitssuche besteht in Deutschland kein Anspruch auf Sozialhilfe, Wohn- oder Kindergeld, gleichgültig, ob die Familie hier oder in Portugal wohnt. Da er innerhalb der

drei Monate, in denen er aufenthaltsberechtigt ist, keine Arbeit findet, kehrt er nach Hause zurück, und das portugiesische Arbeitsamt setzt die Zahlung der insgesamt zwölfmonatigen Arbeitslosenunterstützung fort.

2. Fall: Der Portugiese wandert nach seiner Entlassung nach Deutschland aus, ohne in Portugal Leistungen zu beziehen. Bevor er hier Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, muss er sozialversicherungspflichtig gearbeitet haben. Da seine Beschäftigungszeiten in Portugal aber ausreichen, um die Anwartschaftszeit zu erfüllen, genügt es, wenn er hier einen Tag arbeitet. Wie ein deutscher Arbeitsloser mit zwei Kindern und einem Bruttoverdienst von 730 Euro erhält der Portugiese 390 Euro Arbeitslosengeld monatlich. Die Anspruchsdauer beträgt zwölf Monate, weil er in Portugal mehr als zwei Jahre versicherungspflichtig beschäftigt war. Sucht er danach noch Arbeit, kann er Arbeitslosenhilfe (332 Euro) beantragen. Die Berechtigung wird zwar jährlich überprüft, ist aber im Prinzip, wie sein Verbleiberecht, unbefristet. Zusätzlich zu dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe zahlt das Arbeitsamt Kranken-, Pflege- und Rentenversicherungsbeiträge und das Sozialamt bei Bedarf aufstockende Sozialhilfe.

3. Fall: Der Portugiese findet in Deutschland zwar keine Anstellung als Elektriker, nimmt aber hier eine Vollzeitstelle im Lager eines Metallbetriebes für monatlich 1.200 Euro brutto an. Dann zahlt er dieselben Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, erhält Steuerfreibeträge und erwirbt Sozialleistungsansprüche in der gleichen Höhe wie ein deutscher Arbeitnehmer. Die Leistungen sind allerdings geringer, wenn die Familie in Portugal bleibt:

Kindergeld: Solange seine Frau und Kinder ihren Wohnsitz in Portugal behalten, bleibt der portugiesische Staat zuständig für die Zahlung des Kindergeldes. Da dieses niedriger ist als in Deutschland, muss die deutsche Kindergeldkasse jedoch für die Differenz aufkommen. Diese beträgt 104 oder 134 Euro, je nachdem ob das Kind unter oder über 1 Jahr alt ist.

Erziehungsgeld: Obwohl es diese Familienleistung in Portugal nicht gibt, kann die Frau in Deutschland Erziehungsgeld beantragen. Bedingung ist, dass der Ehemann hier sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist und der Familienverdienst die Einkommensgrenzen nicht überschreitet. Keinen Anspruch hat die Mutter auf die Anrechnung von Erziehungszeiten in der deutschen Rentenversicherung, solange sie nicht in Deutschland wohnt.

Krankenversicherung: Falls die Frau in Portugal nicht eigenständig versichert ist, überweist die Krankenversicherung des Mannes 60 Euro monatlich an den portugiesischen Sozialversicherungsfonds. Die Höhe dieser Familienpauschale und die Zahlungsmodalitäten sind in einem bilateralen Abkommen zwischen Deutschland und Portugal geregelt. Die Pauschale berechtigt die Frau und die Kinder zu allen Sachleistungen des portugiesischen Gesundheitssystems. Wohnte die Familie hier, wären Frau und Kinder ohne zusätzlichen Beitrag mitversichert. Die Krankenkasse hätte dann im Durchschnitt des Jahres 2002 monatlich 168 Euro pro Kopf für sie ausgegeben.

Sozialhilfe: Da der Vater seinen Wohnsitz in Deutschland hat und nachweislich nicht eingereist ist, um Sozialhilfe zu beziehen, hat er Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Solange die Familie zu Hause bleibt, gilt dieser nur für ihn. Da ein Alleinlebender bis zu einem Bruttoverdienst von 1.058 Euro (Westdeutschland) oder 920 Euro (Ostdeutschland) Anspruch auf aufstoc-kende Sozialhilfe hat, bekommt der Vater, solange er 1.200 Euro brutto verdient, keine Hilfe zum Lebensunterhalt. Lebte die Familie dagegen in Deutschland, stünde ihr zusätzlich zum Nettoeinkommen des Vaters Sozialhilfe in Höhe von 478 Euro in West- oder 354 Euro in Ostdeutschland zu.

Kehrt der Portugiese nach einigen Jahren Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit nach Hause zurück, sorgt das gemeinschaftliche Koordinierungsrecht (Art. 42 EGV) dafür, dass er die in Deutschland erworbenen Rentenansprüche mitnehmen kann und kranken- und pflegeversichert bleibt. Ab Rentenbeginn überweist der deutsche Versicherungsträger seine in Deutschland erworbene Rente nach Portugal, unabhängig davon, ob er gleichzeitig eine portugiesische Rente bezieht. Ist er nach seiner Rückkehr in Portugal durch eigene Beiträge oder über Beiträge aus der Arbeitslosen- oder Rentenversicherung oder des Sozialamts bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit versichert, endet die Zuständigkeit der deutschen Versicherungen. Ist er in Portugal unversichert, dann bleiben die deutsche Kranken- und Pflegeversicherung für die Kosten zuständig, wobei Sachleistungen nach portugiesischem Recht, Geldleistungen nach deutschem Recht zu übernehmen sind.

*Auswirkungen auf
die deutsche Sozial-
leistungsbilanz*

Die Beispiele zeigen, dass die Sozialleistungsansprüche unter anderem vom Erwerbsstatus, Einkommen, Wohnort sowie von der Haushaltsgröße der Zuwanderer abhängen. Entsprechend variieren Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungen und des Staates in Deutschland. Tabelle 1 zeigt

den Saldo aus Abgaben und Leistungen für eine Arbeitnehmerfamilie in Westdeutschland mit niedrigem Einkommen bei unterschiedlichen Erwerbslagen. Der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen werden verschiedene Leistungen gegenübergestellt. Zukünftige Ansprüche an die Renten- und Pflegeversicherung bleiben bei dieser Momentaufnahme unberücksichtigt. Diese zeigt, dass die öffentlichen Kassen in allen Fällen mehr auszahlen, als sie einnehmen. Je niedriger das Erwerbseinkommen ist, umso höher ist das Defizit. Bei der arbeitslosen Familie ist es fast neunmal so groß wie bei den Doppelverdienern mit niedrigem Einkommen.

Tabelle 1

Umverteilungsbilanz

- Monatliche Abgaben und Leistungen bei unterschiedlichem Erwerbs- und Einkommensstatus¹⁾ im Jahr 2003, in Euro -

	Abgaben		Leistungen				Saldo
	EKS ²⁾	SV ²⁾ - Beiträge	Kinder- geld	Sozial- hilfe	ALG / ALH ²⁾	KV ³⁾	
Der Ehemann arbeitet Vollzeit, die Ehefrau arbeitet Teilzeit.							
Verdienst 1.800 Euro ⁴⁾	0	723	308	0	0	672	-257
Der Ehemann arbeitet Voll- oder Teilzeit, die Ehefrau arbeitet nicht.							
Vollzeit für 1.200 Euro ⁴⁾	0	505	308	480	0	672	-955
Teilzeit für 600 Euro ⁴⁾	0	218	308	913	0	672	-1.675
Der Ehemann wird arbeitslos,⁵⁾ die Ehefrau arbeitet nicht.							
Arbeitslos mit ALG ²⁾ ⁶⁾	0	0	308	651	631	672	-2.262
Arbeitslos mit ALH ²⁾ ⁶⁾	0	0	308	745	537	672	-2.262
Weder Ehemann noch Ehefrau arbeiten.							
Sozialhilfe ⁶⁾	0	0	308	1.282	0	672	-2.262

1) Verheirateter Arbeitnehmer mit zwei Kindern (5 und 11 Jahre) in Westdeutschland. 2) EKS: Einkommensteuer; SV: Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Kranken-, Renten-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung; ALG: Arbeitslosengeld; ALH: Arbeitslosenhilfe. 3) Durchschnittliche Geld- und Sachleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2002. 4) Bruttoverdienst. 5) Im Anschluss an die Vollzeitstelle. 6) Nicht berücksichtigt sind die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, die das Arbeitsamt an die Krankenversicherung zahlt, und die Krankenhilfe, die das Sozialamt übernimmt, weil sie von den KV-Leistungen abzuziehen wären und somit den Saldo nicht verändern.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Die portugiesische Arbeitnehmerfamilie illustriert die Sozialleistungsansprüche von EU-Ausländern in Deutschland. Bedeutsamer für die Wanderungsentscheidung ist das Anspruchsgefälle zwischen Herkunfts- und Ziel-land. Wie sich das gegenwärtig darstellt, zeigt Tabelle 2. Hier werden die Mindesteinkommen eines Ehepaares mit zwei Kindern in Deutschland, Por-

Sozialleistungs-
gefälle

tugal und Polen verglichen. Da Deutschland die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit vermutlich erst im Jahr 2011 einführen muss, ist der Vergleich nur als ein Beispiel auf Basis derzeitiger Regelungen zu verstehen. Zu beachten ist außerdem die Darstellung in Euro. Zum einen schwankt der Wechselkurs Zloty/Euro beträchtlich. Zum anderen wäre das Gefälle kleiner, wenn die Beträge in Kaufkraftstandards umgerechnet würden. Ein Warenkorb, der im Herbst 2003 in Deutschland 100 Euro gekostet hat, kostete in Polen gut die Hälfte und in Portugal knapp 80 Euro (OECD, 2003).

Tabelle 2

Soziale Mindestsicherung in Deutschland, Portugal und Polen

- Ehepaar mit zwei Kindern (5 und 11 Jahre) im Oktober 2003, in Euro pro Monat -

	Deutschland ¹⁾	Portugal	Polen ²⁾
Mindestlohn			
Brutto	1.653 ³⁾	357 ⁴⁾	182
Netto	1.305	318 ⁵⁾	134 ⁵⁾
Kindergeld	308	54	19
Erziehungsgeld	307	-	70 ⁶⁾
Sozialhilfe⁷⁾	1.163	438 ⁸⁾	258
Arbeitslosengeld^{7) 9)}	871	357 ¹⁰⁾	92 ¹¹⁾
Arbeitslosenhilfe⁵⁾	741	357 ¹²⁾	Sozialhilfe

1) Ostdeutschland wegen niedrigerem Absicherungsniveau. 2) Umrechnungskurs 1 € = 4,388 PLN. 3) Erwerbseinkommen, bei dem die Familie ihren Sozialhilfeanspruch verliert (Sozialhilfeschwelle). 4) Bei ganzjähriger Beschäftigung werden 14 Monatslöhne (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) bezogen, so dass der Mindestlohn aufs Jahr gerechnet 416 Euro pro Monat beträgt. 5) Bei Bedürftigkeit besteht Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe. 6) Der Anspruch besteht nur, wenn das Pro-Kopf-Einkommen der Familie die Einkommensgrenze für die Sozialhilfe (125 Euro) nicht übersteigt. 7) In allen drei Ländern übernimmt der Staat zusätzlich die Krankenversicherung/-versicherung; Zeiten des Leistungsbezugs vom Arbeitsamt werden in der Rentenversicherung gutgeschrieben. Ohne Kindergeld. 8) Falls die Mietkosten ein Viertel der Sozialhilfe überschreiten, wird zusätzlich Wohngeld gezahlt. 9) Anspruchshöhe, wenn der Arbeitnehmer vor Beginn der Arbeitslosigkeit zwölf Monate (in Polen 18 Monate) Vollzeit zum Mindestlohn gearbeitet hat. 10) 65 Prozent des auf den Monat umgerechneten Bruttolohns im Jahr vor der Arbeitslosigkeit, unabhängig von der Familiengröße. Der Betrag muss mindestens in Höhe des Mindestlohns liegen. 11) Steuerpflichtiger Festbetrag gestaffelt nach der Dauer der vorherigen Beschäftigung. 12) Die Arbeitslosenhilfe beträgt 100 oder 80 Prozent des Mindestlohns, je nachdem ob der Arbeitslose Kinder hat.

Quelle: Angaben des portugiesischen Sozialministeriums und des Deutschen Auswärtigen Amtes in Warschau; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Trotz dieser Vorbehalte gibt der Vergleich einen anschaulichen Eindruck des Sozialleistungsgefälles zwischen den drei Ländern und den damit möglicherweise verbundenen Wanderungsanreizen. Beide Tabellen zeigen, dass Zuwanderungen die fiskalischen Belastungen verschärfen, wenn die Zuwan-

derer in großer Zahl in niedrig bezahlten Tätigkeiten oder Teilzeitarbeit verharren oder langzeitarbeitslos oder sozialhilfeabhängig sind.

Die Beschränkung der Freizügigkeit und des Gleichbehandlungsgebots auf Arbeitnehmer und deren Familien resultierte aus dem Ziel, über die Öffnung des Binnenmarktes eine Wirtschaftsgemeinschaft zu schaffen. Dabei sollte die Sozialpolitik ausschließlich Aufgabe der nationalen Regierungen bleiben. Mit der räumlichen Erweiterung und der politischen Vertiefung der Union wurde dies zunehmend aufgeweicht. Die sozialpolitischen Konsequenzen dieser Entwicklung sind bislang unklar. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wurde die Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag aufgenommen. Dieser gibt seither jedem Unionsbürger das Recht, sich „im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag ... vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten“. Die Frage, ob die Unionsbürgerschaft auch ein sozialrechtliches Gleichstellungsgebot für alle Unionsbürger beinhaltet und einen allgemeinen Anspruch auf soziale Grundsicherung eröffnet, ist seither heftig umstritten. Der Europäische Gerichtshof hat sie bisher lediglich in Einzelfallentscheidungen gestreift (Bode, 2003; Scheffer, 2003).

Ausblick

Welche Auswirkungen die Zuwanderung auf die deutsche Sozialleistungsbilanz haben wird, hängt neben der Qualifikation und dem Arbeitsumfang der Zuwanderer wesentlich von der Effizienz der sozialen Sicherung und der Flexibilität des Arbeitsmarktes ab. Zuwanderungsbedingte Belastungen können vor allem dort entstehen, wo die staatliche Umverteilung und die damit verbundenen negativen Arbeitsanreize am ausgeprägtesten sind. Außerdem konterkarieren ein überregulierter Arbeitsmarkt und das Fehlen einer armutspolitischen Strategie, die Erwerbstätigkeit fördert, die zügige Integration in den Arbeitsmarkt. Da das Gemeinschaftsrecht jede Diskriminierung von EU-Ausländern gegenüber Inländern verbietet, die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit spätestens ab 2011 entfällt sowie eine Zentralisierung und Harmonisierung der nationalen Sozialpolitiken nicht erstrebenswert sind, erhöht die bevorstehende Erweiterung die Notwendigkeit arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Reformen hier zu Lande.

Literatur:

- Badinger, Harald, 2003, Wachstumseffekte der Europäischen Integration, Berlin.
- Bode, Stefanie, 2003, Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 18, S. 552-557.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2001, Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats, Berlin.
- Dickmann, Nicola, 2004, Ein demographisches Porträt der osteuropäischen Beitrittsländer, in: iw-trends, 31. Jg., Heft 1, S. 21-26.
- Nowak, Carsten, 2003, EU-Osterweiterung, Personenfreizügigkeit und staatliche Schutzpflichten im Bereich der sozialen Sicherheit, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 4, S. 101-107.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003, Main Economic Indicators, Dezember, Paris.
- Scheffer, Markus, 2003, Die Magnetwirkung der Sozialleistungssysteme und die EU-Osterweiterung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 2, S. 55-58.
- Sinn, Hans-Werner u. a., 2001, EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration, Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 2, München.

Welfare Entitlements of EU Immigrants in Germany

iw-focus

Despite the opportunities of the upcoming EU enlargement there are fears that the large welfare gap between existing and new member states will trigger a wave of migration and place an added burden on government budgets and social security systems. The article describes the welfare benefits to which a Portuguese worker and his family are entitled when they migrate to Germany and compares the disposable income of working and unemployed low-income families in Germany, Portugal and Poland. It concludes that migrants will be a fiscal burden if they get stuck in low-wage or part-time jobs or become long-term unemployed. The fiscal effects of migration therefore largely depend on the flexibility of the labour market and the efficiency of the social systems in Germany.

DOI: 10.2373/1864-810X.04-01-11