



Titel/Title:

Autor*innen/Author(s):

Veröffentlichungsversion/Published version:
Zeitschriftenartikel/Journal article

Empfohlene Zitierung/Recommended citation:

Verfügbar unter/Available at:

(wenn vorhanden, bitte den DOI angeben/please provide the DOI if available)

Zusätzliche Informationen/Additional information:

Susanne K. Schmidt, Universität Bremen, skschmidt@uni-bremen.de

Ein Kampf der Staatsgewalten?

Die schwierige soziale Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes

S. K. Schmidt, Universität Bremen

InIIS

Raum: UNICOM 7.2010

Mary-Somerville-Straße 7

28359 Bremen

14.09.2018

Ein Kampf der Staatsgewalten? Die schwierige soziale Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes

Abstract: Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit spielt sich derzeit eine außergewöhnliche Auseinandersetzung zwischen den Regierungsgewalten in der Bundesrepublik ab. Es geht um die sogenannte Armutsmigration in der Europäischen Union, also die soziale Absicherung von nicht-erwerbstätigen EU-Bürgern.¹ Ihr genereller Ausschluss aus dem Arbeitslosengeld II war europarechtlich lange umstritten, bis ihn der Europäische Gerichtshof Ende 2014 billigte. Die Rechtsprechung in der deutschen Sozialgerichtsbarkeit blieb dennoch heterogen, da das Bundessozialgericht eine Absicherung über die Sozialhilfe aus dem Grundgesetz herleitete. Diese Frage bleibt in der Gerichtsbarkeit strittig, obwohl der Gesetzgeber zwischenzeitlich Ansprüche verneinte. Der Beitrag erklärt diese Auseinandersetzung innerhalb und zwischen den deutschen Staatsgewalten mit einem existierenden europäischen Regelungsdefizit. Die europäische Koordinierung der Sozialversicherung sichert das weitgehend durch den Europäischen Gerichtshof gestaltete europäische Freizügigkeitsrecht nur unzureichend ab. Vergleichende Fallstudien von Dortmund, Gelsenkirchen und Bremerhaven zeigen die kommunalen Schwierigkeiten dieses europäische Regelungsdefizit zu bearbeiten. Unterschiedliche Strategien können die Probleme auf dieser Ebene nicht lösen. Die aus den legislativen Vorgaben ausbrechende Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit, so das Argument, ist Ausdruck dieser Notlage.

Abstract: Currently we can witness a very unusual conflict between the different branches of government in Germany. It concerns the so-called welfare migration in the EU and the social protection of economically inactive EU citizens. For a long time, it was contentious whether Germany could exclude EU citizens from its basic social protection, until the European Court of Justice agreed to it in late 2014. Nevertheless, the judgments of German social courts stayed heterogeneous, as the Federal Social Court deduced the right to protection from the Basic Law. Although the legislator rejected such a right, social courts remained divided over the issue. The contribution explains this unusual conflict and the persistent contradiction with the legislation with an existing European regulatory gap. While the European

¹ Zur besseren Lesbarkeit benutze ich das generische Maskulinum.

regime of free movement has been shaped predominantly via the European Court of Justice, the EU's social coordination of national protection provides insufficient social cover. A comparative case study of Dortmund, Gelsenkirchen and Bremerhaven shows that local authorities employ different strategies but cannot compensate for the deficit. It is this local state of emergency that the persistent deviance of German social courts answers to.

Keywords: EU-Freizügigkeit; Armutsmigration; Sozialgerichtsbarkeit; kommunale Reaktionen: Zuwanderung Südosteuropa (← p. 29)

1 Einleitung²

Die Osterweiterung 2004, die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens 2007 sowie Kroatiens 2013 haben die ökonomische Heterogenität innerhalb der Europäischen Union (EU) verschärft. Mit dem Ende der Übergangszeit für die Freizügigkeit von Bulgarien und Rumänien geriet 2013 das Thema Armutsmigration in die Presse, insbesondere weil der Deutsche Städtetag von gravierenden Problemen einiger Städte berichtete (Deutscher Städtetag 2013). Da die Mitgliedstaaten in der Europäischen Union weiterhin für die Sozialpolitik zuständig sind, wird das europaweite Freizügigkeitsregime über die mitgliedstaatlichen Wohlfahrtssysteme abgesichert, indem europäische Verordnungen die Ansprüche koordinieren. Befürchtungen einer möglichen „Einwanderung in die Sozialsysteme“ haben bekanntlich bei der Entscheidung für den Brexit eine große Rolle gespielt. In der Bundesrepublik lenkte die Aufnahme von mehr als einer Million Geflüchteten 2015 die anfängliche Aufmerksamkeit vom Thema der EU-Binnenmigration ab. Für viele Städte bleibt die Bearbeitung der Folgen der EU-Binnenmigration aber anspruchsvoll.

Rechtlich ist die Absicherung von nicht-erwerbstätigen EU-Bürgern umstritten. Ihren lange Zeit fraglichen Ausschluss aus dem Arbeitslosengeld II des SGB II erklärte der Europäische Gerichtshof (EuGH) 2014 im Fall *Dano* für europarechtlich zulässig. Daraufhin urteilte das Bundessozialgericht (BSG) im Dezember 2015, aus der Menschenwürde des Art. 1 Grundgesetz folge nach sechs Monaten Aufenthalt ein Anspruch auf Sozialhilfe (SGB XII).

² Der Aufsatz baut für die Fallstudien von Dortmund und Gelsenkirchen auf der MA-Arbeit von Laura Stella Sahn auf (Sahn 2017). Frau Sahn fand leider nicht die Zeit für die angebotene Ko-Autorenschaft. Der Aufsatz entstand im Kontext des durch Norface, WelfareStateFutures geförderten Projektes Transjudfare (DFG SCHM 2404/1-1). Für hilfreiche Kommentare danke ich besonders Jens Alber und Eberhard Eichenhofer sowie für Kommentare und/oder Feedback: Michael Blauburger, Miriam Hartlapp, Anke Hassel, Anita Heindlmaier, Jakob Henninger, Martin Höpner, Roy Karadag, Beate Kohler-Koch, Gertrude Lübbe-Wolff, Stefan Luft, Philip Manow, Martin Mendelski, Lothar Probst, Fritz Scharpf sowie den Gutachtern und dem Herausgeber der ZSR.

Daraufhin schrieb die Bundesregierung Ende 2016 den Ausschluss aus der Sozialhilfe gesetzlich fest (Bundesgesetzblatt 2016). Trotz der europarechtlichen Klarstellung und dieser gesetzlichen Reform dauert der Konflikt über die Rechte mittelloser EU-Bürger innerhalb der deutschen Sozialgerichtsbarkeit an und hat zu einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht geführt (S 3 AS 149/16). (← p. 30)

Es ist nicht ungewöhnlich, dass Gerichtsurteile Regelungslücken in Gesetzen aufzeigen oder Interpretationen vornehmen, die daraufhin im Legislativprozess oder auf dem Verordnungswege Konkretisierung erfahren. Ungewöhnlich an der Rechtsprechung zu mittellosen EU-Bürgern ist das andauernde Unvermögen, die Heterogenität der Rechtsprechung innerhalb der Sozialgerichtsbarkeit zu verringern und der wiederholte, offene Widerspruch der Sozialgerichtsbarkeit zum Willen des nationalen Gesetzgebers. Diesen Konflikt führe ich auf das Spannungsverhältnis zwischen europäischer Freizügigkeit und nationaler wohlfahrtsstaatlicher Absicherung zurück, das durch die bestehenden Koordinierungsverordnungen zur Sozialpolitik nur unzureichend bearbeitet ist. Vergleichende Fallstudien zeigen die Regelungslücken und -widersprüche des europäischen Regimes, die auch mit unterschiedlichen Strategien nicht erfolgreich bearbeitet werden können. Der ‚Kampf der Staatsgewalten‘ wie auch die Auseinandersetzung innerhalb der Sozialgerichtsbarkeit, so das Argument, antwortet auf die europäische Regulierungslücke, da der Aufenthalt nicht abgesicherter EU-Bürger die Menschenwürde und das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes verletzt.

Im Folgenden beginne ich mit der Verortung der Arbeit in der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung, um sodann die Bestimmungen im Europarecht zu skizzieren und auf Ansprüche von EU-Bürgern im deutschen Sozialrecht einzugehen. Empirischer Schwerpunkt des Aufsatzes ist der Vergleich des Umgangs von drei Städten mit dem Zuzug aus Bulgarien und Rumänien in den letzten Jahren: Dortmund, Gelsenkirchen und Bremerhaven. Alle drei SPD-regierten Städte sind arme Kommunen und besonders von der Zuwanderung betroffen, begegnen der Armutsmigration aber mit unterschiedlichen Ansätzen. Der Vergleich verdeutlicht die Widersprüchlichkeit des europäischen Freizügigkeitsregimes, dessen Probleme auch durch unterschiedliche kommunale Strategien nicht zu kompensieren sind.

2 Freizügigkeit und wohlfahrtsstaatliche Absicherung in der EU

Migration und wohlfahrtsstaatliche Absicherung stehen in einem Spannungsverhältnis, da erstere die Grenzen überwindet, die letztere für die Umverteilung benötigt (Entzinger 2007). Die Europäische Union ist einzigartig in der Verwirklichung der Personenfreizügigkeit, die als Arbeitnehmerfreizügigkeit seit den Römischen Verträgen besteht und seit dem Maastrichter Vertrag durch die Unionsbürgerschaft (**← p. 31**) teilweise auf nicht-erwerbstätige Unionsbürger ausgeweitet wurde. Föderale Staaten wie die USA oder Kanada bieten ihren Bürgern in vielen Bereichen eine weniger weitgehende Nichtdiskriminierung zwischen den Teilstaaten als es in der EU der Fall ist (Maas 2017). Beispielsweise müssen Studierende ‚out-of-state‘ für ihr Studium höhere Studiengebühren bezahlen. Betrachtet man das eher schwerfällige europäische Entscheidungssystem mit seinen ‚Politikverflechtungsfallen‘ (Scharpf 2006) verwundert diese weitgehende Gleichstellung. Erklären lässt sie sich durch den außergewöhnlichen Einfluss des Europäischen Gerichtshofs auf die Politikgestaltung (Schmidt 2018). Seine Bedeutung ist auf die Überkonstitutionalisierung des Europarechts zurückzuführen (Grimm 2016). Damit ist gemeint, dass das Europarecht zwar einerseits beginnend mit der Erklärung der Direktwirkung und des Vorrangs durch Urteile des EuGH 1963/64 die Rolle einer Verfassung spielt, aber andererseits als zwischenstaatlicher Vertrag im Unterschied zu nationalen Verfassungen weitgehende Ziele materieller Politik als Kooperationsziele enthält. Diese ungewöhnlich weitreichenden Festlegungen in der Policy-Dimension erlauben dem EuGH durch sein Fallrecht, europäische Politik parallel zur EU-Gesetzgebung zu gestalten. Auch auf mitgliedstaatlicher Ebene ist Fallrecht direkt anzuwenden. Aufgrund des Einflusses der Rechtsprechung des EuGH und der politischen Entscheidungshürden haben wir es bei der Frage der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung der EU-Freizügigkeit mit einem äußerst komplexen System zu tun.

Aus der Parallelität von Richterrecht und Sekundärrecht resultieren Regelungslücken, wenn die Kodifizierung des Richterrechts keine Mehrheit findet. Aufgrund der erheblichen Einigungsschwierigkeiten europäischer Politik werden Einigungen, die Formelkompromisse repräsentieren, wahrscheinlich. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Heterogenität und der unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen der Mitgliedstaaten. Auf Seiten der Mitgliedstaaten bestehen Anreize Formelkompromisse der offenen Nicht-Einigung vorzuziehen. Eine solche „Diplomatisierung des Rechts“ (Lübbe-Wolf 2017) vermag aber die nachfolgende Implementation nicht ausreichend zu leiten, denn die nur pro forma gelösten politischen Probleme existieren weiter. In diesem Kontext ist die ausbrechende Sozialgerichtsrechtsprechung zu verorten, so das Argument dieses Beitrags.

Mit der Analyse der Reaktion von Sozialgerichtsbarkeit und Kommunen auf die soziale Absicherung nicht-erwerbstätiger EU-Bürger wird die politikwissenschaftliche Europäisierungsforschung angesprochen, die den Einfluss der Integration auf die Mitgliedstaaten untersucht. Leider beschäftigt sich diese Forschung, der besseren Datenverfügbarkeit geschuldet, vor allem mit der (**← p. 32**) Transposition von Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Weitaus weniger Beachtung findet, wie über diesen Output von Gesetzen hinaus der Policy-Outcome ist, welche Veränderungen also auf nationaler Ebene aufgrund der europäischen Integration zu verzeichnen sind. So wird weder der nationale Umgang mit europäischen Formelkompromissen systematisch untersucht, noch die Umsetzung der direkt wirksamen europäischen Verordnungen, in diesem Fall der Koordinierung der nationalen Sozialsysteme (VO 492/2011 und VO 883/2004) (Fingarova 2017). Ähnliches gilt für die nationalen Implikationen von europäischem Richterrecht, dessen Prinzipien im nationalen Verwaltungshandeln beachtet werden müssen (Treib 2014).

Angesichts unterschiedlicher sozialstaatlicher Traditionen und der Bedeutung des Wohlfahrtsstaats für die Legitimation nationaler Politik sicherte man die Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die grenzüberschreitende Gewährung beitragsfinanzierter Anwartschaften in den nationalen Sozialversicherungen (statt durch gemeinsame wohlfahrtsstaatliche Strukturen) ab, was durch die Koordinierungsverordnungen Nr. 3 und 4 über die Rechte von Wanderarbeitnehmern bereits 1958 geschah. Diese Verordnungen sind vielfach reformiert worden (derzeit VO 883/2004 und VO 492/2011). Das Verbot auf der Grundlage von Nationalität bei Sozialleistungen zu differenzieren (Art. 4 VO 883/2004 und Art. 7 VO 492/2011) hat es der Rechtsprechung des EuGH über die Jahre immer wieder erlaubt, Sozialleistungen der Mitgliedstaaten für EU-Bürger zu öffnen (Martinsen 2015: 92, 94).

Weiterhin wichtig ist die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG, die kurz vor der Osterweiterung beschlossen wurde und ein abgestuftes Freizügigkeitsrecht für nicht-erwerbstätige EU-Bürger entwirft. Sie dürfen sich in den ersten drei Monaten frei in anderen Mitgliedstaaten aufhalten und sind nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts Inländern völlig gleich gestellt. Zwischen drei Monaten und fünf Jahren sind EU-Bürger aufenthaltsberechtigt, so sie finanziell unabhängig sind und über umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen. Eine Inanspruchnahme von Sozialhilfe darf aber das Aufenthaltsrecht nicht automatisch beenden (Art. 14 III), womit das *Grzelczyk*-Urteil (C-184/99) aufgegriffen wurde (Nr. 43). Der EuGH hatte seit 1998 und dem Fall *Martinez Sala* begonnen, die im Vertrag von Maastricht eingeführte Unionsbürgerschaft hin zu einer vollen Gleichberechtigung aller EU-Bürger,

ganz unabhängig von ihrem ökonomischen Status, zu interpretieren. Es ist hier nicht der Ort, die Rechtsprechung des EuGH zum Zugang von ökonomisch inaktiven Unionsbürgern zu den sozialen Sicherungssystemen der EU-Mitgliedstaaten zu resümieren (Tryfonidou 2010: 39; Wind 2009: 258). Wichtig ist, dass die unklare Rechtsposition von EU-Bürgern zwischen drei Monaten und fünf Jahren direkt mit dem wichtigen Fall (**← p. 33**) *Grzelczyk* von 2001 zusammenhängt, indem der EuGH einem französischen Studenten nach dreijährigem Aufenthalt das Recht auf belgische Sozialhilfe zusprach (Wasserfallen 2010). „Eine gewisse finanzielle Solidarität mit den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten“ sei zu zeigen, solange es sich um keine „übermäßige Belastung“ handle, da die Unionsbürgerschaft dazu bestimmt sei, der „grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ zu sein. Dabei schrieb die zu der Zeit geltende Studentenrichtlinie die finanzielle Eigenständigkeit der Studierenden vor.

Nach dem Urteil konnte der Ministerrat nicht fünf Jahre als starre Regel verlangen. Verkomplizierend wirkt, dass die Koordinierungs-Verordnungen bei fehlendem Arbeitsplatz die Zuständigkeit der sozialen Absicherung an den gewöhnlichen Aufenthaltsort binden und keinen „rechtmäßigen Aufenthalt“ wie die Richtlinie kennen. Allerdings unterliegt Sozialhilfe nicht der Koordinierung (Martinsen/Falkner 2011: 138). Hervorzuheben ist, dass auch wenn die geforderte Einzelfallprüfung („nicht automatisch“) zur Ausweisung führt, eine Wiedereinreise nach der Rechtsprechung nur verweigert werden darf, wenn die betreffende Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Schmidt/Blauberger 2015: 80). Geprägt von intergouvernementalen Vorbehalten und der weitgehenden Rechtsprechung des EuGH ist die wohlfahrtsstaatliche Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes komplex und durchaus widersprüchlich.

Ein Beispiel ist die Konkretisierung des Arbeitnehmerbegriffs durch den EuGH, der schon früh im Fall 53/81 *Levin* als Arbeitnehmer „jede Person, die eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig unwesentlich und untergeordnet darstellen“ fasste. Es ist typisch für das europäische Richterrecht, dass Termini wie „tatsächlich und echt“ und „unwesentlich und untergeordnet“ viel Interpretationsspielraum bieten. In ihren Stellungnahmen zu *Levin* hatten die dänische und niederländische Regierung gefordert, dass es auf die Fähigkeit ankomme, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern (Hofmann 2013: 225f). Die volle rechtliche Gleichstellung von EU-Bürgern als Arbeitnehmer wird aufgrund von *Levin* bereits mit einer

relativ geringen Erwerbstätigkeit erreicht, es kommt aber auf die konkrete Umsetzung durch nationale Verwaltungen und Gerichte an.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass EU-Bürger auch bei geringfügiger Beschäftigung gleichgestellt und dann zu Aufstockerleistungen berechtigt sind. Bei ökonomisch Inaktiven oder Arbeitssuchenden kann der Aufnahmemitgliedstaat nach der Richtlinie zwar das Aufenthaltsrecht bei fehlender Absicherung nach drei Monaten (bzw. nach sechs Monaten, wenn die Arbeitsaufnahme (← p. 34) nicht gelingt) beenden, er muss die Verhältnismäßigkeit des Vorgehens aber in einer Einzelfallprüfung zeigen. Allerdings ist eine Wiedereinreiseperrre nur aus wichtigen strafrechtlich relevanten Gründen zulässig. Beginnend mit verschiedenen Vorlagen aus Deutschland (s.u.) und im Kontext der zunehmenden Politisierung der Armutsmigration vollzog der EuGH ab 2014 eine Kehrtwende (Blauberger, et al. 2018) und stärkte die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, soziale Unterstützung zu verwehren. Im Vertragsverletzungsverfahren gegen Großbritannien (C-308/14) bewertete der EuGH den zum Schutz der Sozialsysteme eingeführten „right to reside“ Test, der ausschließlich EU-Bürger betrifft, als verhältnismäßig. Einige Fragen müssen aber noch vom EuGH geklärt werden (Minderhoud 2016: 68, 73). Ob bei mittellosen EU-Bürgern wirklich gesagt werden kann, dass die Mitgliedstaaten selbst die Möglichkeiten in der Hand haben, das Freizügigkeitssystem der EU mit ihren nationalen Sicherungssystemen zu vereinbaren, wie Kommissarin Reding im Dezember 2013 als Antwort auf den Brief³ der Innenminister Deutschlands, Großbritanniens, Österreichs und der Niederlande zur Befürchtung von Armutsmigration behauptete, soll die Untersuchung der lokalen Ebene zeigen (European Commission 2013).

3 Die umstrittene Absicherung von EU-Bürgern im deutschen Sozialrecht

Für die deutsche Situation ist zunächst auf die Differenzierung im deutschen Grundsicherungssystem seit den so genannten Hartz-Reformen von 2003 einzugehen, die die Leistungen des Arbeitslosengeldes II für Erwerbsfähige, finanziert aus Bundesmitteln und geregelt im SGB II, von denen der Sozialhilfe des SGB XII trennt. Die Sozialhilfe des SGB XII ist für diejenigen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen können, und wird kommunal finanziert. Wichtig ist in unserem Kontext, dass die Anspruchsberechtigung nach dem SGB sowohl mit dem Krankenversicherungsschutz als auch mit weiteren

³ http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf

Unterstützungsleistungen einhergeht. Selbst bei den Tafeln, die Lebensmittel an Bedürftige verteilen, dient die SGB-Förderung als Nachweis der Bedürftigkeit.

Im SGB II stand die Alg Förderung bis 2006 auch Ausländern zur Verfügung. Auf Drängen der CSU wurde die Förderung bei einem Aufenthalt zum Zweck der Arbeitssuche dann aus dem § 7 I SGB II gestrichen (Werner 2017) (← p. 35). Der § 23 SGB XII regelt den Anspruch von Ausländern auf Sozialhilfe. Zusammengefasst sind EU-Bürger in den ersten drei Monaten des Aufenthalts ausgeschlossen, wie auch jene, die wegen des Sozialhilfebezugs einreisen. Als Ermessensleistung kann die Unterstützung aber gewährt werden. Angesichts des europäischen Diskriminierungsverbots auf Grundlage der Nationalität zweifelten viele Sozialgerichte die Europarechtskonformität des geänderten SGB II an und gewährten Leistungen. Grundlegend für diese Frage ist die europarechtliche Einordnung des SGB II: Als Hilfe zur Erwerbstätigkeit müssen Leistungen diskriminierungsfrei gewährt werden (C-22-23/08 *Vatsouras*). Durch verschiedene Vorlagen an den EuGH konnte ab Ende 2014 geklärt werden, dass EU-Bürger, die keine Erwerbstätigkeit anstreben, ausgeschlossen werden können (C-333/13 *Dano*). C-67/14 *Alimanovic* bestätigte, dass diejenigen, die weniger als ein Jahr gearbeitet haben, nur Anspruch auf ein halbes Jahr Arbeitslosenunterstützung haben (Art. 7 IIIc der Freizügigkeits-Richtlinie). In C-299/14 *Garcia Nieto* bejahte der EuGH, dass Deutschland in den ersten drei Monaten keine SGB II Unterstützung zahlen muss. Nachdem es lange so aussah, als würde die diskriminierende Vorschrift des §7 SGB II keinen europarechtlichen Bestand haben, unterstützte der EuGH also den deutschen Ausschluss aus dem SGB II. Damit ist für einige mittellose EU-Bürger das Kindergeld die einzige staatliche Unterstützungsleistung, da nach der VO 883/2004 alle EU-Bürger, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der BRD haben, hier kindergeldberechtigt sind.

Die fehlende soziale Absicherung von mittellosen EU-Bürgern sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele EU-Bürger frühzeitig Anspruch auf Unterstützung als Arbeitnehmer haben. Deutsche Sozialverwaltungen und -gerichte folgen dem EuGH und haben die Arbeitnehmereigenschaft bei einem monatlichen Verdienst von 154 bzw. 175 EUR bejaht (O'Brien/Spaventa/De Coninck 2016: 27). Eine geringfügige Beschäftigung berechtigt zu Aufstockerleistungen nach dem SGB II. Bei Arbeitslosigkeit behalten EU-Arbeitnehmer diesen Status, wenn sie länger als zwölf Monate erwerbstätig waren. Gleich gestellt sind auch jene EU-Bürger, die sich selbständig niederlassen. Hierauf ist der teils sprunghafte Anstieg der Niederlassungszahlen in vielen Städten nach der Osterweiterung zurückzuführen, da die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland für sieben Jahre ausgesetzt war. Wie für

die Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht die Aufstockerberechtigung für Niedergelassene, wenn ein Erwerbsinteresse nachweisbar ist (C-442/16 *Gusa*). (← p. 36)

3.1 Das Urteil des BSG

Die nächste juristische Volte vollzog sich im Dezember 2015, als das Bundessozialgericht (BSG) u. a. im Fall *Alimanovic* abschließend urteilen musste, den es zuvor dem EuGH vorgelegt hatte. In diesem Urteil und in einigen weiteren sprach das BSG mittellosen EU-Bürgern nun Unterstützungsleistungen nach dem SGB XII zu. Nach sechs Monaten Aufenthalt sei das Ermessen des § 23 SGB XII auf null reduziert. Das BSG bezog sich für diesen Schritt auf den Bundesverfassungsgerichtsentscheid von 2012 (1 BvL 10/10, 18.7.2012), der Leistungsansprüche von abgelehnten Asylbewerbern aus dem Recht auf Menschenwürde und dem Sozialstaatsgebot herleitete. Wichtig für die Haltung des BSG ist seine Kritik an der unzureichenden Kontrolle der Aufenthaltsbedingungen des EU-Freizügigkeitsrechts (ausreichende Finanzierung und Krankenversicherungsschutz) durch die Ausländerbehörden, die ihre Aufgabe, Verlustfeststellungen auszusprechen, vernachlässigen. Das Urteil verschob die finanzielle Zuständigkeit zu den Kommunen und durchbrach die Systematik des SGB II und SGB XII, da erwerbsfähige EU-Bürger in die Sozialhilfe fielen. Damit war ihnen der Zugang zu beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen im SGB II versperrt; anders als deutsche Erwerbsfähige unterlagen sie nicht den Sanktionsdrohungen des SGB II.⁴ Entsprechend politisch und juristisch kontrovers wurde die BSG-Rechtsprechung aufgenommen. In einem außergewöhnlichen Schritt verweigerten mehrere Sozialgerichte und Landessozialgerichte dem BSG die Befolgung (Panidou 2017; Wunder 2016). Die verschiedenen Argumente, die auch das Schrifttum beschäftigen, können hier nur kurz angerissen werden. Statt sich auf das SGB XII zu beziehen, hätte das BSG die Verfassungskonformität des Ausschlusses von EU-Bürgern aus dem SGB II über eine Vorlage an das BVerfG (Art. 100 GG) hinterfragen sollen. Diese Anrufung erfolgte stattdessen vom SG Mainz im April 2016 (Meyer-Höger 2017). In der Literatur finden sich einerseits Argumente, die selbst die Begründung des BSG als zu restriktiv betrachten, da sich die Pflicht einer völligen Gleichbehandlung von EU-Bürgern und auch Drittstaatlern bereits aus dem UN-Sozialpakt ergebe, so dass sich eine Diskussion von Ermessen oder Ausreiseverpflichtungen erübrige (Kanalán 2016: 418). Andererseits wird kritisiert, der Wille des Gesetzgebers zur Differenzierung und zum Ausschluss von EU-Bürgern werde missachtet; eine Ermessensreduzierung nach sechs Monaten auf null sei

⁴ Hierdurch kommt es also zur Inländerdiskriminierung.

„absurd“, da das EU-Freizügigkeitsrecht den Aufenthalt nach sechs Monaten nur weiter gewähre, wenn die Arbeitssuche begründete Aussicht auf Erfolg habe. Der Gesetzgeber habe den Nachrang des (← p. 37) deutschen Sicherungssystems vor dem Sicherungssystem des Heimatlandes normiert (Panidou 2017). Schließlich erlaube selbst das Grundgesetz eine Einschränkung der Freizügigkeit in Artikel 11 (Ulmer 2016). Auch habe sich das BVerfG in seinem Urteil zu Asylbewerbern auf die Höhe der Leistungen und nicht auf das „ob“ von Leistungen bezogen, so dass diese Argumentation hier nicht greife (Bernsdorf 2016).

3.2 Die politische Reformantwort

Mit dem BSG-Urteil hielt die Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung der Sozialgerichte also trotz der europarechtlichen Klarstellungen seit *Dano* an. Je nach Wohnort und gerichtlicher Zuständigkeit wurden Leistungen gewährt oder versagt. In Reaktion auf die Rechtsprechung des BSG folgte schon im April 2016 ein Gesetzentwurf aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter SPD Ministerin Nahles, der im Dezember 2016 verabschiedet wurde. Hiernach greift die Gleichbehandlung erst nach fünf Jahren legalen Aufenthalts. All jene EU-Bürger sind von Leistungen des SGB II und SGB XII ausgeschlossen, die kein Aufenthaltsrecht nach dem EU-Freizügigkeitsgesetz besitzen, sich nur zur Arbeitssuche aufhalten oder ihr Aufenthaltsrecht aus Art. 10 der VO 492/2011 herleiten. Die Meldung der Verlustfeststellung an die Familienkasse soll Kindergeldzahlungen unterbinden. Von den Änderungen verspricht man sich „eine Lenkungswirkung“ in Bezug auf die Sozialausgaben (Deutscher Bundestag 2016). Für Hilfebedürftige billigt das Gesetz, einmalig in einem Zeitraum von zwei Jahren, eine vierwöchige Überbrückungsleistung sowie ein Darlehen zur Finanzierung der Rückkehr ins Heimatland.

Umstritten ist insbesondere die Rechtmäßigkeit des Ausschlusses nach Art. 10 der VO (Ulmer 2016). Hier geht es um ehemalige Arbeitnehmer, deren Unterstützungsanspruch sich aus dem Aufenthalt ihrer minderjährigen schulpflichtigen Kinder ableitet. Das LSG Schleswig-Holstein urteilte am 17. Februar 2017 hierzu, der Ausschluss dieser Personengruppe widerspreche dem Europarecht und gewährte einer rumänischen Familie im Eilverfahren vorläufig Leistungen nach dem SGB II (L 6 AS 11/17 B ER). Eine Reihe weiterer Sozialgerichte hat diese Auffassung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts vertreten. Anders urteilte das LSG Rheinland-Pfalz (11. August 2016, L 3 AS 376/16 B ER). (← p. 38)

Weiterhin zu erwähnen sind in diesem Kontext das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA)⁵ und das Deutsch-Österreichische Fürsorgeabkommen, die eine Gleichbehandlung mit Deutschen vorsehen. Zwar hatte die Bundesregierung Ende 2011 einen Vorbehalt für Leistungen des SGB II für das EFA ausgesprochen, doch erkennen nicht alle Sozialgerichte die Rechtmäßigkeit dieses Ausschlusses an. Zudem wurde ein solcher Vorbehalt nicht für Leistungen des SGB XII formuliert. 16 EU-Mitgliedstaaten sind von dem Ausschluss von Unterstützungsleistungen also rechtlich weniger betroffen. Die damit einhergehende Differenzierung nach Staatsangehörigkeit könnte nach der Rechtsprechung des EGMR sowie aufgrund des Europarechts verboten sein (Eichenhofer 2018: 108).

Trotz gesetzlicher Klarstellung harrt der Anspruch mittelloser EU-Bürger also weiterhin seiner Klärung. Europarechtlich ist die unterschiedliche Behandlung der Mitgliedstaaten und der Ausschluss nach Art. 10 der VO 492/2011 umstritten. Verfassungsrechtlich ist ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums möglich. In einem Urteil vom August 2017 (B 14 AS 31/16 R) griff das BSG erneut auf seine Rechtsauffassung vom Dezember 2015 zurück. Noch immer gibt es Divergenz in der Rechtsprechung.⁶ Diese Konflikte innerhalb der Sozialgerichtsbarkeit und mit dem Gesetzgeber, so das Argument, verweisen auf die unzureichende und widersprüchliche soziale Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes. Bevor die Mängel des europäischen Freizügigkeitsregimes auf kommunaler Ebene analysiert werden, ist die Migration aus der EU zunächst quantitativ zu beschreiben.

4 Die Migration aus Bulgarien und Rumänien

Im Folgenden soll zunächst die Migration aus Rumänien und Bulgarien in den größeren Kontext der Einwanderung aus der EU gestellt werden. Danach wird die Auswahl der näher untersuchten Kommunen erklärt. (← p. 39)

⁵ Vertragspartner sind hier die ursprünglichen EU-15 Länder mit Ausnahme Österreichs und Finnlands sowie Estland, Malta, Türkei, Island und Norwegen.

⁶ Eine Übersicht der aktuellen Rechtsprechung findet sich unter: http://ggua.de/fileadmin/downloads/unionsbuergerInnen/rechtsprechung_Unionsbuerger.pdf

4.1 Die Migration aus der EU

Betrachtet man die Migration aus der EU nach Deutschland fällt auf, dass seit 2013 die Nettozuwanderung aus den EU-2 Ländern Bulgarien und Rumänien die höchsten Zahlen aufweisen. Die folgende Tabelle zeigt die Zahlen für die EU-2 (Bul, Ru), EU-4 (E, P, Gr, I), EU-10 (Beitrittsrunde 2004) sowie für Kroatien. 2016 ist die Nettozuwanderung aus Osteuropa deutlich gesunken.

Tabelle 1 Wanderungssaldo

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU-2	34.477	57.625	75.625	84.576	131.751	147.006	118.281
EU-4	6.913	24.004	47.918	59.624	52.187	53.589	39.491
EU-10	35.039	97.057	118.807	126.689	115.056	121.592	80.384
Kroatien	-1.440	1.243	2.518	11.991	27.644	38.857	36.041
Restliche EU	10.746	12.183	14.686	17.836	12.671	21.405	19.816

Quelle: (BAMF 2017), eigene Darstellung. Fett gedruckt: Jahr der vollen Freizügigkeit

Ende 2016 lebten über 4 Millionen EU-Bürger in Deutschland wovon Polen die größte Gruppe stellten.

Tabelle 2: EU-Bürger in Deutschland zum 31.12.2016

Polen	Italien	Rumänien	Griechenland	Kroatien	Bulgarien
783.061	611.379	533.539	348.339	331.936	262.847

Quelle: (BAMF 2017)

Die Altersstruktur der EU-Zuwanderer ist mit einem Anteil von knapp 90% zwischen 16 und 64 Jahren sehr positiv (BAMF 2017). Jedoch zeigt die Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union für den Zeitraum von 2006 bis 2014 für die Zugewanderten durchschnittlich ein geringeres Bildungsniveau als für in Deutschland Geborene (Eurostat 2015: 109). Hatte 2008 nur ein Viertel der Neuzuwanderer keine abgeschlossene Berufsausbildung, galt dies 2013 für ein Drittel (Seibert/Wapler 2015). Ein Teil der Zuwanderer, ohne dass dies statistisch näher ausgewiesen wäre, gehört zu den in Südosteuropa vielfältigen Diskriminierungserfahrungen ausgesetzten Roma. Niedrigqualifizierte, insbesondere bei (**← p. 40**) mangelnden Sprachkenntnissen, können im hoch formalisierten deutschen Arbeitsmarkt zumeist nur Aushilfstätigkeiten ausüben, was einen geringen Verdienst und ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko bedingt. Für das Verständnis der Problematik und die Schwierigkeit, in europäischen Verhandlungen auf eine angemessene soziale Absicherung der mittellosen Bevölkerung in diesen Ländern vor Ort zu dringen, um Anreize für Armutsmigration zu unterbinden, ist der Hinweis wichtig, dass „Armutsmigration“ nicht ohne „qualifizierte Migration“ gedacht werden kann. Die überwiegende Mehrheit der Zuwanderer ist qualifiziert und eine

Studie des IMF von 2016 findet für den süd-osteuropäischen Raum einen Verlust des Brutto- sozialprodukts aufgrund dieses „brain-drain“ in die entwickelten europäischen Länder (Atoyán, et al. 2016). Alle Länder der Osterweiterungsrunden haben mit teils massiven Abwanderungen zu kämpfen.

Insgesamt ist die Beschäftigungsquote von EU-Bürgern, wie die folgende Tabelle zeigt, unterdurchschnittlich. Auffallend ist insbesondere die hohe SGB II Hilfsquote der EU-2. Dabei sind 42,5% der SGB II Bezieher aus den EU-2 Aufstocker, aufgrund geringer Verdienste aus Erwerbsarbeit oder Niederlassung.

Tabelle 3: Kennzahlen im Vergleich

Jul./ Sept. 2017	Beschäftigungsquote (09)	Arbeitslosenquote (09)	SGB II Hilfequote (07)
D Ingesamt	67,2	6,3	9,5
EU-28 (ohne D)	54,3	8,0	10,8
EU-2	61,8	8,9	17,2
EU-8	53,0	7,6	9,5
EU-4	55,9	9,1	12,2

Quelle: eigene Darstellung, (Brücker, et al. 2017)

Wegen der hohen Zuzugsrate und der überdurchschnittlichen Hilfsquote konzentriere ich mich im Folgenden auf die EU-2.

4.2 Auswahl der Fallstudien

Wie die folgende Tabelle zeigt, sind deutsche Städte unterschiedlich stark mit Zuwanderung aus den EU-2 konfrontiert; die gesonderte Ausweisung der Zahlen für die Dortmunder Nordstadt exemplifiziert zudem die ungleiche Verteilung innerhalb der Städte. (← p. 41)

Tabelle 4: Zuwanderung aus den EU-2 im Vergleich

	2015	2016	
	EU-2 gesamt		Bevölkerungsanteil (%)
Dortmund	7,901	7,977	1,3
dar. Innenstadt-Nord	4,591	4,287	7,2
Duisburg	14,368	17,279	3,4
Gelsenkirchen	6,207	6,280	2,4
Hannover	5,691	6,365	1,2
Offenbach	7,594	8,436	6,3
Mannheim	9,045	9,307	2,9
Nürnberg	13,270	15,010	2,8
München	30,325	31,673	2,1

Quelle: Stadt Dortmund (2017: 10).

Folgende Überlegungen sprechen dafür, die Zuwanderung in wirtschaftlich schwächere Städte zu untersuchen: Je nach Arbeitslosenquote, Mietniveau und Immobilienleerstand wirkt sich Zuwanderung auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich aus. Es ist nicht der absolute Zuzug relevant, sondern ob die Integration in den Arbeitsmarkt rasch gelingt. In Städten mit geringer Arbeitslosigkeit wie München sind die Aussichten, eine Erwerbsarbeit zu erhalten, erhöht. Obwohl auch hier Zuwanderung aus den EU-2 in prekäre Verhältnisse eine Herausforderung darstellt, haben reiche Städte dazu mehr Mittel (Anlauf 2017). Gleichzeitig ist die Wohnungssituation verschärft, so dass reichere Städte bei mittellosen EU-Bürgern stärker mit Obdachlosigkeit und auch Kindern in Obdachlosigkeit umgehen müssen. Reiche und arme Städte haben also teilweise unterschiedliche Herausforderungen und verfügen hierfür auch über sehr unterschiedliche Ressourcen (Kurtenbach/Bogumil 2014).

Vor dem Hintergrund eines größeren Projekts zu den Bedingungen ökonomisch inaktiver Migration in Europa soll im Folgenden auf den Umgang von drei Städten (Dortmund, Gelsenkirchen und Bremerhaven) mit der Zuwanderung näher eingegangen werden. Alle drei Städte sind ärmere Kommunen, die seit langem von der SPD regiert werden (Bremerhaven (seit 1947 bis auf 1995-99), Dortmund (seit 1946), Gelsenkirchen (seit 1946 bis auf 1999-2004) und unter überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit leiden. So betrug die Arbeitslosenquote im November 2017 in Bremerhaven 12,2%, in Dortmund 10,4% und in Gelsenkirchen 13,8% im Vergleich zu 5,3% im Bundesdurchschnitt und 3,9% in München. Die Beschäftigungsquote der EU-2 erreichte 2016 in Dortmund 34,6% im Vergleich zu 62,2% der deutschen Bevölkerung (Stadt Dortmund 2017: 12) (**← p. 42**). Vor dem Hintergrund niedriger Erwerbstätigkeit wird der Ausschluss aus SGB II und SGB XII Leistungen zum Problem, insbesondere wenn arme Städte bereits mit vielfältigen sozialen Problemlagen konfrontiert sind. Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs haben alle drei Kommunen so genannte Problemimmobilien in ihrem Stadtgebiet, die für eventuelle Ausbeutungsstrukturen eine wichtige Rolle spielen. Die drei Städte wurden ausgewählt, weil sie trotz ähnlicher Herausforderungen in unterschiedlicher Weise mit Armutszuwanderung umgehen. So betont Dortmund stärker die Integration als Gelsenkirchen, das expliziter auf das Ordnungsrecht setzt (Sahm 2017). Dagegen hat das behördliche Versagen in Bremerhaven zu einem Skandal um organisierten Sozialhilfebetrug geführt. Diese unterschiedlichen Strategien zeigen die Unzulänglichkeit des europäischen Regelwerks, dessen Probleme auch mit unterschiedlichen kommunalen Strategien nicht bearbeitet werden können. Als Datengrundlage der Fallstudien dient

eine systematische Dokumentenanalyse ergänzt durch problemzentrierte Hintergrundinterviews mit je einem Experten für jede Stadt (27.2.2017 Dortmund; 1.3.2017 Gelsenkirchen (Sahm 2017); 10.1.2018 Bremerhaven) zusätzlich zu 28 Interviews zur allgemeinen Frage der Absicherung ökonomisch-inaktiver EU-Bürger in Deutschland.⁷ Das Erkenntnisinteresse der Auswertung bezog sich auf die Maßnahmen und Strategien der Kommunen im Umgang mit Armutsmigration.

Wie stellt sich die Lage in den drei untersuchten Städten im Vergleich dar? Die folgende Tabelle zeigt die Bevölkerung aus den EU-2 in den drei Städten im Zeitverlauf.

Tabelle 5: Zuwanderung im Vergleich

Zum 31.12.	2012 (B/R)	2013 (B/R)	2014 (B/R)	2015 (B/R)	2016 (B/R)
Bremerhaven	578/247	953/309	1.741/492	2.757/674	2.060/725
Dortmund	1.935/1.763	1.695/1.771	1.897/4.135	2.009/3.868	3.305/5.065
Gelsenkirchen	922/961	1.214/2.238	1.341/2.967	1.865/4.155	2.055/4.070

Quelle: Landesdatenbank NRW; Statistisches Landesamt Bremen

Es fällt auf, dass Dortmund 2015 einen Rückgang in der Zahl gemeldeter Rumänen verzeichnete, während 2016 gegen den bundesdeutschen Trend ein erheblicher (**← p. 43**) Anstieg erfolgte. In Gelsenkirchen gingen die Zahlen 2016 zurück. In Bremerhaven geht die parallele Abnahme der bulgarischen Bevölkerung recht eindeutig auf die politischen Maßnahmen gegen den dortigen Verdacht des organisierten Sozialbetrugs zurück.

Die Fallstudien zeigen die Schwierigkeit, das komplexe EU-Freizügigkeitsregime umzusetzen und das Aufenthaltsrecht ggf. zu beenden. Zwischen EU-Freizügigkeit und koordinierter sozialer Absicherung klafft eine Lücke, die die Kommunen in der Umsetzung vor Probleme stellt. Die heterogene Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit zum Zugang ökonomisch inaktiver EU-Bürger auf SGB-Leistungen bildet nicht nur die widersprüchliche Rechtslage ab, sondern reagiert auch auf ein für den deutschen Wohlfahrtsstaat ungewohntes Ausmaß von Prekarität bei einigen EU-Bürgern, das im Widerspruch zum Sozialstaatsgebot und der Menschenwürde steht. Beziehen EU-Bürger Leistungen aus dem SGB, ist nicht nur ihr Lebensunterhalt sondern auch ihr Krankenversicherungsschutz gesichert. Zudem besteht im SGB II Zugriff auf Qualifizierungsmaßnahmen und Deutschkurse, die die Integration erleichtern. Gleichzeitig bedeutet ein vorbehaltloser Einbezug von EU-Bürgern in die SGB-Leistungen erhebliche öffentliche Kosten und könnte weiteren Zuzug motivieren. .Das

⁷ Die Gespräche in Dortmund und Gelsenkirchen führte Laura Stella Sahm im Rahmen ihrer MA-Arbeit durch.

Beispiel Bremerhaven zeigt zudem, dass ein leichter Zugang von EU-Bürgern zu SGB-Leistungen, wie er von Teilen der Sozialgerichtsbarkeit befürwortet wird, für sich genommen Integration nicht gewährleistet, sondern auch Ausbeutungsverhältnisse begründen kann. Die Untersuchung der schwierigen kommunalen Umsetzung des Freizügigkeitsregimes soll plausibilisieren, dass die ungewöhnlich heterogene Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit mit den Widersprüchen der europäischen Regeln zu erklären sind.

4.3 Kommunale Reaktionen

Die Kommunen sind zuständig für Wohngeld und Sozialhilfe nach SGB XII und für die Jugendhilfe nach SGB VIII. Auch wenn die Kommunen in der Auftragsverwaltung des Bundes handeln, besitzen die kommunalpolitischen Akteure einen Gestaltungsspielraum, wie die folgenden Fallstudien zeigen. Über die Beantragung zusätzlicher Finanzmittel des Landes, des Bundes oder der Europäischen Union können zusätzliche Integrationsangebote verfolgt werden und über das Ordnungsrecht kann das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen des Europarechts unterschiedlich engmaschig überprüft werden. (← p. 44)

4.3.1 Dortmund

Dortmund verfolgt mit dem sogenannten Dortmunder Konsens die explizite Strategie der Bewältigung von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung im Verbund mit verschiedenen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Sahm 2017). Getragen ist der Ansatz von der Annahme, dass Betroffene auch bei fehlender sozialer Fürsorge nicht wegziehen. Tatsächlich setzte Dortmund zunächst mit einem Ratsbeschluss von 2011 etwas stärker auf das Ordnungsrecht (Stadt Dortmund 2014: 4). In Dortmund ist vor allem die Nordstadt von Zuwanderung betroffen. Die Arbeitslosenquote lag hier 2015 mit 24,1% deutlich höher als im gesamtstädtischen Durchschnitt (12,3%) (Stadt Dortmund 2016a: 13). Zu den Herausforderungen zählen die prekären Lebensverhältnisse und die mangelnde Existenzsicherung der Zugewanderten, ein oft ungeklärter beziehungsweise nicht vorhandener Krankenversicherungsschutz sowie verwehrte und ausbeuterische Wohnverhältnisse. Die Fluktuation dieser Gruppe der Zuwanderer ist hoch mit häufigen Zu- und Abmeldungen (Stadt Dortmund 2017: 25). Gravierend ist auch, dass die Betroffenen durch den Ausschluss aus dem Regelsystem keinen Zugang zu sprachlicher und oder beruflicher Qualifizierung haben. Vielfältige Abhängigkeiten und Ausbeutungsstrukturen resultieren, weil jede Art von

Erwerbsarbeit angenommen werden muss. Teilweise wird bereits in den Herkunftsländern an die migrierenden Unionsbürger herangetreten. So ist auffällig, dass in Dortmund viele bulgarische Zuwanderer aus der Stadt Plovdiv stammen. Während sich die jährlichen Sachstandsberichte der Stadt auf Fördermaßnahmen für die EU-2 Bürger konzentrieren, geht das Land seit Ende 2016 in Schwerpunktaktionen in Duisburg, Dortmund und Gelsenkirchen gegen organisierten Sozialleistungsmissbrauch über Scheinfirmen und fingierte Arbeitsverträge vor (NRW 2017).

Schon frühzeitig arbeitete das Sozialdezernat der Stadt an einer kommunalen Gesamtstrategie, für die zusätzliche Mittel, vor allem aus dem Europäischen Sozialfonds beantragt wurden. Seit 2011 existiert das Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung, für das man sich eng mit Duisburg vernetzte (Stadt Dortmund 2013). Zusätzlich half die Dortmunder Sozialdezernentin, das Thema auf Landes-, Bundes- und Europäischer Ebene auf die Tagesordnung zu setzen. Die Stadt hat sich gut vernetzt auch mit Verbindungen zur EU-Kommission. Mit Fahrten nach Plovdiv wird versucht, die Probleme gemeinsam mit der Herkunftstadt zu bewältigen. Die Tatsache, dass anders als in anderen Städten 2015 die Zahl der in Dortmund registrierten EU-2 Bürger nicht weiter stieg, wurde als Erfolg dieser unterschiedlichen Maßnahmen interpretiert, die für die Menschen Perspektiven schaffen ohne als Wohlfahrtsstaats-Magnet zu wirken (← p. 45) (Stadt Dortmund 2016b). Wie wir sahen, ist die Zuwanderung 2016 aber wieder gestiegen.

Seit 2014 dokumentieren regelmäßige Sachstandsberichte zur „Zuwanderung aus Südosteuropa“ detailliert die Entwicklung und werten die verschiedenen Maßnahmen aus. Den EU-Bürgern soll die Chance eröffnet werden, selbst für ihren Unterhalt zu sorgen. Zentral ist das Beratungsangebot für Neuangekommene „Willkommen Europa“: „Insgesamt konnten ... im Zeitraum 2014 bis 2016 10.005 Ansprachen, 7.325 Kurzberatungen und 6.263 Beratungen durchgeführt werden“ (Stadt Dortmund 2017: 43). Zu den Maßnahmen gehören ebenso Hebammenbesuche, Familienarbeit, Beschulung, Jugendarbeit, Sprachkurse und berufliche Qualifizierung. Eine Clearingstelle für die Gesundheitsversorgung klärt den Krankenversicherungsschutz und versucht, Nothilfemaßnahmen durch langfristige Lösungen zu ersetzen (Stadt Dortmund 2017: 63). Ein neuer dualer Studiengang zu Armut und Flüchtlingsmigration an der Fachhochschule qualifiziert seit 2014 geeignetes Personal. Dortmund unterstützt die Gesetzesänderung zum Ausschluss aus dem SGB XII, aber gewährt mit Mitteln des europäischen Sozialfonds den Lebensunterhalt, wenn Qualifizierungsmaßnahmen

wahrgenommen werden. Gleichzeitig wird erwartet, dass Regeln wie beispielsweise die Schulpflicht der Kinder befolgt werden.

4.3.2 Gelsenkirchen

Gelsenkirchen verfolgt einen stärker ordnungsrechtlichen Ansatz der engen Kooperation mit der Ausländerbehörde (Sahm 2017). Die Stadt hat eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und verzeichnet seit 2012 eine vermehrte Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien insbesondere in den Süden der Stadt. Auch hier finden sich kriminelle Ausbeutungsstrukturen: Problemimmobilien werden gezielt gekauft und weitervermietet, Scheinarbeitsverträge werden aufgesetzt und gegen Provision Kindergeld- und Sozialleistungsanträge gestellt. Weitere Herausforderungen sind die meist geringe Schulbildung der Zugewanderten und die fehlende Krankenversicherung (Stadt Gelsenkirchen 2016b: 18, 49). Soziale Spannungen resultieren aus dem Zuzug von Rumänen und Bulgaren in bestimmte Wohnviertel und dort insbesondere in heruntergekommene, verwahrloste Immobilien (Willeke 2016). Beschwerden beziehen sich zumeist auf Lärmbelästigungen und die Vermüllung der Wohnumgebung (Stadt Gelsenkirchen 2013: 15, 21). Die hohe Fluktuation der EU-2 Bevölkerung ist ein Problem – so zogen innerhalb von sieben Monaten 2016 etwa 1600 Bürger zu, während 1500 die Stadt wieder verließen (Stadt Gelsenkirchen 2016a: 2). Dies (**← p. 46**) erschwert insbesondere die Beschulung von Kindern. Ähnlich wie in Dortmund, und in enger Kooperation mit verschiedenen Städten des Ruhrgebiets, wurde ein ressortübergreifendes Handlungskonzept 2013 verabschiedet, das auf verbesserte Integration zielt und verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure einbindet (Stadt Gelsenkirchen 2013). Auch hier werden EU-Mittel für Sprach- und Integrationskurse beantragt, um den Zugang zum Bildungs- und Gesundheitssystem sowie die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern. Ebenso existiert eine Clearing-Stelle zur Klärung des Krankenversicherungsschutzes.

Gelsenkirchen betont stärker als Dortmund die ordnungspolitischen Instrumente. In enger Zusammenarbeit von Ausländerbehörde, Jobcenter, Sozialverwaltung und Bauverwaltung sowie Ordnungsamt werden Maßnahmen koordiniert (Stadt Gelsenkirchen 2016a: 4). Um der vermehrten Zuwanderung zu begegnen, wurde das Personal aufgestockt und teilweise umgewidmet. Für das Jahr 2015 wird der Personaleinsatz für alle Zuwanderer mit knapp 100 Vollzeitstellen und Personalkosten von fast sechs Millionen Euro beziffert (Stadt Gelsenkirchen 2016b: 18). Seit Frühjahr 2016 und in direkter Reaktion auf die Rechtsprechung des BSG zum Bezug von SGB XII Leistungen bekommen neu gemeldete EU-Bürger

Willkommensschreiben, die sie über die rechtlichen Bedingungen der EU-Freizügigkeit unterrichten (Stadt Gelsenkirchen 2016a: 2). Zusätzlich sollen sogenannte Begrüßungsbesuche von Mitarbeitern der Sozialverwaltung und des kommunalen Ordnungsdienstes rumänische und bulgarische EU-Bürger über Unterstützungsmaßnahmen aufklären, aber auch Regeln und Pflichten für das Leben in der Stadt einfordern (Stadt Gelsenkirchen 2016a: 2). Gleichzeitig wird so der tatsächliche Aufenthalt der Gemeldeten kontrolliert. Im Jahr 2016 wurden bei 2.970 neu gemeldeten Rumänen bis auf Hundert für alle Hausbesuche durchgeführt. Nicht wohnhaft waren 232 Personen. Von den 1.082 neu angemeldeten Bulgaren wurden 1.065 besucht und 52 als nicht wohnhaft identifiziert (Stadt Gelsenkirchen 2017). Um dies zu leisten, bekam der Ordnungsdienst sechs zusätzliche Stellen.

Nach sechs Monaten müssen Unionsbürger nachweisen, dass sie die Freizügigkeitsvoraussetzungen erfüllen. Sonst werden sie von der Ausländerbehörde eingeladen, die ebenso personell aufgestockt wurde. Fehlt beispielsweise der Krankenversicherungsschutz, erhalten sie eine Ordnungsverfügung, die die Beendigung des Aufenthaltsrechtes formal feststellt. So versucht Gelsenkirchen eine Anspruchsberechtigung nach fünf Jahren zu verhindern und Zuzugsanreize zu verringern. Der Argumentation des Bundessozialgerichts, das den Anspruch auf Sozialhilfe mit dem Versagen der Ausländerbehörden rechtfertigte, soll so vorgebeugt werden. In enger Zusammenarbeit mit der Sozialverwaltung folgert die Ausländerbehörde aus Anträgen von Unionsbürgern auf SGB XII (**← p. 47**) Leistungen, dass diese wegen mangelnder Existenzsicherung nicht freizügigkeitsberechtigt sind, obwohl das Europarecht keine automatischen Verlustfeststellungen des Aufenthaltsrechtes im Zusammenhang mit Anträgen auf Sozialhilfe erlaubt.

Teil des ordnungspolitischen Ansatzes ist auch die strenge Überprüfung von Arbeitsverträgen und Anträgen auf Aufstockerleistungen. Die Träger sozialer Arbeit nehmen erhöhten Druck auf die Betroffenen wahr. Unterlagen müssten wiederholt eingereicht werden und Anträge würden verspätet bearbeitet. Gelsenkirchen geht auch gegen Problemimmobilien vor. In den Jahren 2015 und 2016 wurden neun Immobilien mit 70 Wohnungen geschlossen und für unbewohnbar befunden (Stadt Gelsenkirchen 2016a: 2). Weil die Betroffenen weiterziehen, kommt es deswegen nicht zu vermehrter Obdachlosigkeit.

4.3.3 Bremerhaven

Anders als in den beiden anderen Städten hatte Bremerhaven besonders starke Zuzüge aus Bulgarien, wie die nachfolgende Tabelle 6 zeigt, von der dortigen türkischsprachigen Minderheit. Der Fall unterscheidet sich von den beiden anderen Städten durch die passive Einstellung der Behörden. In einem großen Betrugsskandal kam es zu fingierten Arbeitsverträgen, die zum Bezug von Aufstockerleistungen nach SGB II berechtigten. Mit den Zugewanderten, dies sei anfangs betont, wird eher betrogen, als dass sie selbst aktiv betrügen. Aufgrund mangelnder Kenntnis von Sprache und Strukturen geben sich die Betroffenen in die Hände von Vermittlern, die Dienstleistungen um Behördengänge, Anträge und Arbeits- sowie Mietverträge anbieten und auf diese Weise den Betrug organisieren. Mit den einsetzenden Untersuchungen verschwanden viele der betroffenen Bulgaren spurlos und wurden teils in die Obdachlosigkeit gezwungen (Sundermann 2016). Der Bremerhavener Fall ist deshalb als Art „worst-case scenario“ interessant.

Tabelle 6 Bremerhaven, Wanderungssaldo Bulgarien

2012	2013	2014	2015	2016	2017
+304	+375	+788	+1.016	-656	-291

Quelle: Einwohnermelderegister Bremen (bis 2014), Ausländerzentralregister

Im August 2016 richtete die Bremer Bürgerschaft auf Anregung der Fraktionen Die Linke und der CDU einen Untersuchungsausschuss ein, der von Januar bis (← p. 48) Juli 2017 durch Anhörungen verschiedener Zeugen, insbesondere aus der Sozialverwaltung, die Entwicklungen versuchte aufzuklären. Der Abschlussbericht liegt seit Januar 2018 vor (Bremische Bürgerschaft 2016; Bremische Bürgerschaft 2018). Hervorzuheben ist, dass auch im Land Bremen ab 2013 versucht wurde, über die Koordinierung von Behörden mit der Situation der Zuwanderung aus Südosteuropa geordnet umzugehen. Dieser Ansatz wurde aber nicht konsequent verfolgt.

Zwischen 2013 und 2016 entstand insgesamt ein Schaden von ca. 7 Mio EUR. Erste Anzeichen für einen organisierten Betrug gehen auf das Jahr 2013 zurück. Neben dem starken Zuzug aus Bulgarien fiel auf, dass Anträge auf Aufstockerleistungen auf ähnlich lautende Arbeitsverträge zurückgingen und die Betroffenen bei Behördengängen von immer denselben Personen begleitet wurden. Zentral für das Betrugssystem waren zwei Vereine, „Agentur für Beschäftigung und Integration“ (ABI) und die „Gesellschaft für Familie und Gender Mainstreaming“ (GFGM), über die bis zu 1000 Zuwanderer mit fingierten Arbeitsverträgen

ausgestattet wurden, die zu Aufstockerleistungen berechtigten. Zwischenzeitlich waren 162 Reinigungskräfte für die Vereinsräume von 300 qm beschäftigt.⁸ Zwischen 2013-15 wurden außerdem 640.000 EUR mit größtenteils fingierten Nachhilfestunden über das Teilhabepaket der Bundesregierung abgerechnet (Bremische Bürgerschaft 2018: 33). Fördermittel für Zuwanderer wurden also gezielt in das Betrugssystem einbezogen. Im Zentrum des Systems stehen ein Bürgerschaftsabgeordneter der SPD, Patrick Öztürk, und sein Vater, Selim Öztürk, der Vorsitzende der zwei Vereine. Sie hatten ein weitreichendes Betrugssystem aufgebaut. „Die Verträge wurden auf den immer gleichen Vorlagen erstellt, so dass allein die große Anzahl identischer, mutmaßlich gefälschter Verträge und Rechnungen sehr viel früher hätte zu Reaktionen von Seiten der Behörden führen müssen“ (Bremische Bürgerschaft 2018: 80). Einen Teil der Leistungen mussten die Betroffenen sofort wieder abführen. Die Bulgaren wurden in übersteuert vermieteten Problemimmobilien unterbracht, die Mietverträge orientierten sich an der fachlichen Weisung des Magistrats zum Höchstsatz der Mietübernahme (Bremische Bürgerschaft 2018: 80). Die EU-Bürger wurden bei den Häfen und auf Baustellen mit Billigslöhnen beschäftigt, womit sie zum Teil ihre „Schulden“ für Beratungsleistungen abzahlten. Gezielt wurde bei Schulen für die Nachhilfe durch den Verein geworben. Das Jobcenter reagierte im Januar 2014 und übergab Akten dem Zoll. Dieser, so der Bericht (S. 179), prüfte „fast 1,5 Jahre seine eigene Zuständigkeit“, so dass es erst Ende 2015 zur polizeilichen Durchsuchung der (← p. 49) Vereinsräume kam. Unterstützt wurde das System also von einem weitreichenden Behördenversagen, in dem sich die Verantwortung zwischen Sozialdezernat, Jobcenter, Zoll und Polizei gegenseitig zugeschoben wurde und auch die Bremer Arbeitsagentur zu wenig kontrollierte. Das von der Bundesagentur für Arbeit 2016 eingeführte „Enterprise Fraud Management“ und eine Innenrevision hatten keine Auswirkung (S. 134f). „Als einzige Reaktion“ (S. 136) auf die vermehrte Zuwanderung stellt der Bericht die Bewilligung von zehn neuen Stellen im Jobcenter Bremerhaven fest. Wiederholte Hinweise an die Behörden von der Arbeiterwohlfahrt und der humanitären ärztlichen Sprechstunde, in deren Hilfsstrukturen die Ausbeutung der Bulgaren früh auffiel, wurden ignoriert. Dabei scheinen die Strukturen im bulgarischen Varna ein Gegenstück gehabt zu haben, da aus dieser Gegend die Zuwanderung schwerpunktmäßig erfolgte (Radio Bremen 2017).

Zentrale Schlussfolgerung des Untersuchungsausschusses ist, dass die administrativen Strukturen den Betrug zu leicht gemacht haben. Zu denken gibt auch, dass es selbst für den

⁸ Weser Kurier 9.6.2017. Für Patrick Öztürk wird es eng.

Ausschuss schwierig war, notwendige Akten von der Bundesanstalt für Arbeit zu bekommen, da der Sozialdatenschutz zu einer Klassifizierung als streng geheim führt (Bremische Bürgerschaft 2018: 14).

4.4 Vergleich

Alle drei Städte sind sozialdemokratisch geprägt und als relativ arme Städte in ähnlicher Weise mit der Herausforderung der Armutsmigration aus Bulgarien und Rumänien konfrontiert. Obwohl sie selbst vor allem im Rahmen der Auftragsverwaltung tätig werden, unterscheiden sich ihre Strategien deutlich. Über ihre Möglichkeit der Vernetzung innerhalb der Verwaltung und mit der Zivilgesellschaft, durch die Beantragung von Projektgeldern auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene und über den Einsatz ordnungsrechtlicher Mittel setzen die Städte eigene Akzente.

Am aktivsten bemüht sich Dortmund um Integration. Ohne Zahlungen aus dem SGB sind hierfür erhebliche Anstrengungen um Projektgelder erforderlich. Auch Gelsenkirchen beantragt diese Mittel, setzt aber stärker als Dortmund auf das Ordnungsrecht, indem kontinuierlich die Voraussetzungen der Freizügigkeit gemeinsam mit der Ausländerbehörde überprüft und gegebenenfalls Verlustfeststellungen ausgesprochen werden. Bremerhaven war weitgehend passiv und ermöglichte so den langjährigen Sozialbetrug.

Sowohl Dortmund als auch Gelsenkirchen werten als Erfolge ihrer Strategie, dass sich die Zuwanderung zwischenzeitlich abschwächte. Dortmund versucht, (← p. 50) auf die Strukturen in Plovdiv einzuwirken, um dort Perspektiven zu eröffnen. Gelsenkirchen nutzt dagegen systematisch das Aufenthaltsrecht und die Vorkehrungen, die das Europarecht als Handhabe vorhält. Letztlich verweisen beide Strategien aber eher auf die Grenzen kommunaler Handlungsfähigkeit: die hoffnungslosen Perspektiven insbesondere der Roma in Südosteuropa sind kaum durch Aktivitäten deutscher Kommunalpolitiker zu ändern; Gelsenkirchen wendet erhebliche Mittel auf, bewegt sich am Rand europarechtlicher Zulässigkeit und kann dennoch die von hoher Fluktuation geprägte EU-2 Bevölkerung nicht erfolgreich integrieren. Bremerhaven schließlich zeigt, dass bei der derzeitigen Struktur der Aufstockerleistungen klarer geregelte Zuständigkeiten, administrative Sicherungen und verstärkter Datenaustausch notwendig sind, um organisierten Sozialbetrug über fingierte Arbeitsverträge nachhaltig zu unterbinden. Aus dieser Erfahrung kann geschlossen werden, dass der relativ voraussetzungslose Einbezug von EU-Bürgern in die Strukturen des SGB, der teils von der

Sozialgerichtsbarkeit als Lösung favorisiert wird, auch Ausbeutungsstrukturen statt Integration fördern kann, wenn die sozio-kulturelle Distanz der Zielgruppe zur deutschen Gesellschaft bedeutet, dass der Zugang zum System über Mittelsmänner erfolgt.

5 Fazit und Bewertung

Das Ausmaß der Personenfreizügigkeit in der Europäischen Union ist einzigartig. Angesichts der unterschiedlichen historischen Herausbildung der nationalen Wohlfahrtsstaaten wird die Freizügigkeit von lediglich koordinierten sozialen Sicherungssystemen flankiert. Implizite normative Vorbedingung der gegenseitigen Öffnung ist, dass jeder Mitgliedstaat seine Bevölkerung so hinlänglich vor Armut schützt, dass aus Verelendung kein Migrationsanreiz resultiert (Bellamy/Lacey 2018). Mit der Osterweiterung und insbesondere in der Union der 28 scheint dies in Anbetracht der sozio-ökonomischen Heterogenität der Mitgliedstaaten nicht mehr gegeben. Die hier geschilderten Erfahrungen der Städte zeigen, dass aufgrund geringer B(erufsausb)ildung und Sprachkenntnissen sowie teils erheblicher Diskriminierungserfahrungen in den Herkunftsländern ein Teil der Zuwanderer nur äußerst prekäre Lebensentwürfe in Deutschland realisieren kann.

Das europäische Regelwerk zu den Voraussetzungen der Freizügigkeit und dem Einbezug in das soziale Sicherungssystem des Aufenthaltsstaates ist hoch komplex. Es geht zurück auf jahrzehntelange Rechtsprechung des EuGH und auf wiederholte Reformen der Koordinierungsverordnungen. Europäische (← p. 51) Rechtsprechung und die Arbeit der europäischen Legislative, so hat es Lübke-Wolf (2017) charakterisiert, sind geprägt von einer „Diplomatisierung des Rechts“, bei der es Uneindeutigkeiten allen Beteiligten erlauben, ihr Gesicht zu wahren und über Formelkompromisse Konflikte beizulegen. Das so verklausulierte „agree not to agree“ kommt aber irgendwo zur Anwendung. Bei der Freizügigkeitsberechtigung müssen die Kommunen entscheiden, wie sie mit der eigentlich notwendigen Einzelfallentscheidung umgehen, da Anträge auf Sozialhilfe nicht automatisch zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen dürfen und letzteres auch keine Wiedereinreisesperre erlaubt. Die systematische Überprüfung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen, wie sie das Europarecht als Schutz vorsieht und die Gelsenkirchen vollzieht, gleicht dem Kampf gegen Windmühlen. „Bei offenen Grenzen kann Armutszuwanderung nicht verhindert werden“ (Eichenhofer 2018: 109). Menschen, die auch ohne weitere Absicherung bleiben wollen, kann man kaum daran hindern (Heindlmaier/Blauberger 2017). Zudem kann bereits mit einer geringfügigen

Beschäftigung in den Arbeitnehmerstatus gewechselt werden. Nachdenklich stimmt am Bericht zu Bremerhaven, wie die Wohnsituation in Problemimmobilien oft ohne Strom, Gas und/oder Wasser von offiziellen Stellen als untragbar, aber von den Betroffenen als durchaus positiv geschildert wird (Bremische Bürgerschaft 2018: 78).

Dieser Hintergrund, so argumentiert dieser Beitrag, erklärt die ungewöhnliche Auseinandersetzung innerhalb der deutschen Sozialgerichtsbarkeit und zwischen den Sozialgerichten und der Regierung bzw. dem Parlament, die derzeit zu beobachten ist. Das deutsche Sozialstaatsgebot lässt die damit beauftragten Akteure völlig mittellose Menschen ohne Krankenversicherungsschutz kaum hinnehmen. Bei akuten Notlagen und konkreter gesundheitlicher Gefahr verpflichtet ihre Auffangzuständigkeit Kommunen zur Gefahrenabwehr. Gleichzeitig fällt es ärmeren Kommunen mit höherer struktureller Arbeitslosigkeit wie den hier betrachteten Städten schwer, diese zusätzlichen Anstrengungen zu leisten. Eine breite Gewährung von SGB-Leistungen für die betroffenen EU-Bürger erleichtert die Situation der Kommunen, da hierdurch neben dem Lebensunterhalt auch der Krankenversicherungsschutz gewährleistet ist und im SGB II verschiedene, staatlich finanzierte Integrationsmaßnahmen offen stehen. Gleichzeitig ist ein bedingungsloser, auf der Menschenwürde ruhender Anspruch auf Sozialleistungen unabhängig von vorherigen Beiträgen oder aufgebauten Beziehungen zur deutschen Gesellschaft politisch schwer vermittelbar, führt zu Sorgen vor einer „Magnetwirkung“ und unterminiert „den Klubgut-Charakter der Leistungen des solidarischen Nationalstaates“ (Scharpf 2009: 268). Die Erfahrungen von Bremerhaven zeigen darüber hinaus, dass die Einbeziehung (← p. 52) in das SGB-Regelwerk für sich Ausbeutungsverhältnisse nicht verhindert, sondern sogar erst begründen kann.

Aus einer Makroperspektive sind die hier beschriebenen Entwicklungen materiell wenig relevant. Aus Sicht der Bundesregierung konnten die verbliebenen Probleme mit der Gesetzesreform gelöst werden (Interview BMAS 2016). Auf kommunaler Ebene stellt sich die Situation anders dar. Wie schwer das derzeitige Regelwerk für die Kommunen umzusetzen ist, wird deutlich an den hohen Personalaufwendungen für den ordnungsrechtlichen Ansatz in Gelsenkirchen. Insgesamt lässt sich eine Belastung des deutschen Wohlfahrtsstaats durch die EU-Zuwanderung bisher nicht feststellen (Werner 2017), aber auf kommunaler Ebene können die Belastungen, wie wir gesehen haben, erheblich sein. Wie Globalisierungsprozesse insgesamt produziert auch die europäische Freizügigkeit Gewinner und Verlierer. Gravierend ist, dass besonders arme Viertel in Städten mit wenig Perspektiven von den hier analysierten Problemen betroffen sind. Insofern ist die hier skizzierte Entwicklung ein

Beispiel dafür, wie die Kosten der Integration nationale Ungleichheit verschärfen und dadurch den europäischen Integrationsprozess infrage stellen.

Bedingungslose Freizügigkeit und nationale Sozialpolitik sind in einer heterogenen EU nur zu vereinbaren, wenn Mindeststandards der sozialen Absicherung überall erfüllt werden. Ein vom BMAS in Auftrag gegebenes Gutachten vom Herbst 2017 zur Möglichkeit, soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten über die EU vorzuschreiben, ist Ausdruck der politischen Aufmerksamkeit für das Thema (Kingreen 2017). Die Erfahrungen der hier behandelten Städte zeigen, wie bisher europäische Formelkompromisse die Probleme auf eine andere Ebene verschieben, ohne dort umsetzbar zu sein. Dortmund, Gelsenkirchen und Bremerhaven scheitern je auf ihre Weise an der Herausforderung. Die EU-Bürger-Ausschlussgesetzgebung vom Dezember 2016 ist bei offenen Grenzen kaum umsetzbar. Der ungewöhnliche „Kampf der Staatsgewalten“ in Deutschland verweist nicht nur auf eine Regelungslücke auf europäischer Ebene, die von den Kommunen alleine nicht aufgefangen werden kann. Die andauernde Divergenz in der Rechtsprechung und die erfolglose legislative Befriedung deuten darauf hin, dass europarechtliche Widersprüche selbst in Deutschland bestehende rechtsstaatliche Prinzipien unter Druck setzen können. (← p. 53)

6 Literatur

- Anlauf, Thomas, 2017: *Viele Rumänen und Bulgaren leben "in prekärsten Situationen"*. München: Süddeutsche Zeitung 13.9.2017.
- Atoyan, Ruben, et al., 2016: *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe*, IMF Staff Discussion Notes No. 16/7: International Monetary Fund.
- BAMF, 2017: *Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland. Jahresbericht 2016*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bellamy, Richard/Joseph Lacey, 2018: Balancing the rights and duties of European and national citizens: A democratic approach. In: *Journal of European Public Policy* 25(10), 1403-1421.
- Bernsdorf, Norbert, 2016: Sozialhilfe für nichterwerbstätige Unionsbürger – Kassel locuta, causa finita? In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 35(10), 633-637.

- Blauberger, Michael, et al., 2018: ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence. In: *Journal of European Public Policy* 25(10), 1422-1441.
- Bremische Bürgerschaft, 2016: *Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Organisierte Ausbeutung mittels Scheinarbeitsverträgen in Bremerhaven. Drucksache 19/623.Landtag (zu Drs. 19/423). 19. Wahlperiode 31.05.2016.* Bremen.
- Bremische Bürgerschaft, 2018: *Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Sozialbetrugsverdacht“ - Drucksache 19/695.* Bremen.
- Brücker, Herbert, et al., 2017: *Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Daten und Indikatoren, Zuwanderungsmonitor.* Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_1711.pdf>
- Bundesgesetzblatt, 2016: *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.* Berlin: Bundesanzeiger Verlag.
- Deutscher Bundestag, 2016: *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes 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 vom 07.11.2016.* Bd. Drucksache 18/10211, Berlin.
- Deutscher Städtetag, 2013: *Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien.* Berlin.
- Eichenhofer, Eberhard, 2018: Rechtsprechung mit Anmerkungen. Grundsicherung Arbeitsuchende: Leistungsausschluss / Unionsbürger. In: *SGb Die Sozialgerichtsbarkeit Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht* 2018(2), 101-109.
- Entzinger, Han, 2007: Open Borders and the Welfare State. In: Antoine De Guchteneire/ Pécoud, Paul (Hrsg.), *Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People.* Paris/New York/Oxford: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Berghahn Books, 119-134. (← p. 54)
- European Commission, 2013: *Free movement: Vice-President Reding's intervention at the December Justice and Home Affairs Council.* Brussels: Justice and Home Affairs Council.

- Eurostat, 2015: *People in the EU. Who Are We and How Do We Live?* Luxembourg: Publications Office.
- Fingarova, Jana, 2017: *Intra-EU Mobility and Portability of Social Security Rights between Bulgaria and Germany: Formal Regulations and Barriers to Mobile Bulgarians*, Transwel Working Paper Series. Berlin: NORFACE Welfare State Futures.
- Grimm, Dieter, 2016: *Europa ja - aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München: C.H. Beck.
- Heindlmaier, Anita/Michael Blauburger, 2017: Enter at your own risk: free movement of EU citizens in practice. In: *West European Politics* 40(6), 1198-1217.
- Hofmann, Andreas, 2013: *Strategies of the Repeat Player – The European Commission between Courtroom and Legislature*. Berlin: epubli GmbH.
- Kanalan, Ibrahim, 2016: Gilt das Grundrecht auf das menschenwürdige Existenzminimum auch für Unionsbürger? (Teil 1). In: *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* 2016(15), 365-371.
- Kingreen, Thorsten, 2017: *Europäischer Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme*. Berlin: BMAS.
- Kurtenbach, Sebastian/Jörg Bogumil, 2014: Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns. In: *VM Verwaltung & Management* 20(4), 207-212.
- Lübbe-Wolf, Gertrude, 2017: Diplomatisierung des Rechts. Rechtskolumne. *Leviathan* 71(822), 57-65.
- Maas, Willem, 2017: Boundaries of political community in Europe, the US, and Canada. In: *Journal of European Integration* 39(5), 575-590.
- Martinsen, Dorte S., 2015: *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Martinsen, Dorte S./Gerda Falkner, 2011: Social policy: problem-solving gaps, partial exits, and court-decision traps. In: Gerda Falkner (Hrsg.), *The EU's Decision Traps*. New York: Oxford University Press, 128-144.
- Meyer-Höger, Maria, 2017: Verfassungswidrigkeit des Leistungsausschlusses nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II (alte Fassung) und potenzielle Auswirkungen auf das Unionsbürgerleistungsausschlussgesetz. In: *infoalso* 2017(3), 99-105.

- Minderhoud, Paul, 2016: Sufficient resources and residence rights under Directive 2004/38. In: Herwig Verschueren (Hrsg.), *Residence, Employment and Social Rights of Mobile Persons. On How EU Law Defines Where They Belong*. Cambridge: Intersentia, 47-73.
- NRW, Staatskanzlei, 2017: *Bericht an den Landtag zu den Maßnahmen der Landesregierung zum Umgang mit der EU Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien*. Düsseldorf.
- O'Brien, Charlotte/Eleanor Spaventa/Joyce De Coninck, 2016: *Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment*. Brussels: European Commission.
- Panidou, Rodopi, 2017: Zuwanderung in die Grundsicherung - vom SGB II zum SGB XII: oder wie das BSG für Verwirrung sorgte. In: *Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis* 56(1), 23-27. (← p. 55)
- Radio Bremen, 2017: *Mutmaßlicher Sozialbetrug: Verstörende Spurensuche im Armenhaus Bulgariens*. Bremen, 6.2.2017.
- Sahm, Laura S., 2017: *EU-Bürgerschaft, Freizügigkeit und nationale Wohlfahrtsstaaten. Konsequenzen und Handlungsstrategien auf nationaler und lokaler Ebene am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*. Universität Bremen, MA Arbeit.
- Scharpf, Fritz W., 2006: The joint-decision trap revisited. In: *Journal of Common Market Studies* 44(4), 845-864.
- Scharpf, Fritz W., 2009: Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. In: *Leviathan* 37(2), 244-280.
- Schmidt, Susanne K., 2018: *The European Court of Justice and the Policy Process: The Shadow of Case Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Susanne K./Michael Blauburger, 2015: Soziales Europa: Der Interpretationsspielraum des Gerichtshofes der Europäischen Union. In: Ulrich von Alemann, et al. (Hrsg.), *Ein soziales Europa ist möglich: Grundlagen und Handlungsoptionen*. Wiesbaden: Springer VS, 63-86.
- Seibert, Holger/Rüdiger Wapler, 2015: *Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer. Aktuelle Daten und Indikatoren*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

- Stadt Dortmund, 2013: *Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa, erarbeitet im Rahmen des KOMM-IN-Projektes*. Dortmund: Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen. Dortmund.
- Stadt Dortmund, 2014: *Sachstandsbericht Zuwanderung aus Süd-Osteuropa*. Dortmund.
- Stadt Dortmund, 2016a: *Jahresbericht. Dortmunder Statistik 2016. Bevölkerung*. Dortmund.
- Stadt Dortmund, 2016b: *Transnationale Kooperation. Dortmunder Delegation reist nach Plovdiv*. Dortmund: Dortmund-Agentur.
- Stadt Dortmund, 2017: *Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa*. Dortmund.
- Stadt Gelsenkirchen, 2013: *Handlungskonzept der Stadt Gelsenkirchen. „Zuwanderung im Rahmen der EU-Osterweiterung: Bulgarien und Rumänien“*. Gelsenkirchen.
- Stadt Gelsenkirchen, 2016a: *Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung EU-Ost*. Bd. Drucksache Nr. 14-20. Gelsenkirchen.
- Stadt Gelsenkirchen, 2016b: *Vorbericht zum Entwurf des Haushaltsplan der Stadt Gelsenkirchen für das Haushaltsjahr 2017*. Gelsenkirchen.
- Stadt Gelsenkirchen, 2017: *Umgang mit Problemimmobilien im Kontext Zuwanderung – Süd-Ost Europa. VB 6, R. 61/4*. Gelsenkirchen: Gesprächskreis Wohnungsaufsichtsrecht. MBWSV.
- Sundermann, Sandra, 2016: *Sozialbetrug: Zeugen in Bremerhaven verschwinden*. Bremen: Weserkurier 27.5.2016.
- Treib, Oliver, 2014: Implementing and complying with EU governance outputs. In: *Living Reviews in European Governance* 9(1), 1-47.
- Tryfonidou, Alina, 2010: Further steps on the road to convergence among the market freedoms. In: *European Law Review* 35(1), 36-56.
- Ulmer, Mathias, 2016: Grenzenlose Sozialhilfe für EU-Ausländer? In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 49(8), 224-226.
- Wasserfallen, Fabio, 2010: The judiciary as legislator? How the European Court of Justice shapes policy-making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 17(8), 1128-1146. (← p. 56)
- Werner, Benjamin, 2017: Das Europäische Freizügigkeitsregime als Herausforderung für die nationalen Sozialsysteme: Reaktionen des deutschen Wohlfahrtsstaates und die Folgen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 58(4), 509-532.
- Willeke, Stefan, 2016: *Gelsenkirchen: Der Häuserkampf*. Hamburg: Die Zeit 21.7.2016.

Wind, Marlene, 2009: Post-national citizenship in Europe: the EU as a "welfare rights generator"? In: *The Columbia Journal of European Law* 15(2), 239-264.

Wunder, Annett, 2016: Auf hoher See und vor Gericht in Gotteshand? Die Folgen des Ausschlusses von SGB-II -Leistungen für arbeitssuchende EU-Ausländer. In: *Soziale Sicherheit* 65(5), 198-204. (← p. 57)