



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration
Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer



Gleichbehandlungsstelle
EU-Arbeitnehmer
www.eu-gleichbehandlungsstelle.de

Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland

Eine Übersichtsstudie zu Vorteilen und
Herausforderungen bei der Inanspruchnahme
der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Prof. Dr. Timo Baas

Inhalt

1	Einleitung.....	1
2	Arbeitnehmerfreizügigkeit: Rechtsgrundlagen und Inanspruchnahme.....	6
2.1	Rechtsgrundlagen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und deren Entwicklung	6
2.2	Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit und EU-Binnenwanderung nach Deutschland.....	11
3	Wirtschaftliche Folgen der Arbeitnehmerfreizügigkeit	19
3.1	Wirtschaftliche Verlierer als Begründung zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit.....	20
3.2	Arbeitnehmerfreizügigkeit während der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise	23
3.3	Der Brexit und ein Ausblick	25
4	Ungleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern.....	28
4.1	Arbeitsmarktintegration und Unterstützung durch die Arbeitsämter...	29
4.2	Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen.....	34
4.3	Zugang zu Wohnraum.....	52
4.4	Zugang zu beruflicher Bildung, Spracherwerb und Integrationskursen	55
4.5	Armutsgefährdung.....	60
5	Integration in die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland	63
5.1	Steuerfinanzierte Sozialleistungen.....	65
5.2	Beitragsabhängige Sozialleistungen	73
5.3	Der Beitrag der EU-Bürgerinnen und -Bürger zur Finanzierung des Sozialstaats.....	80
6	Forschungsbedarf	83
7	Fazit	86
	Literaturverzeichnis.....	91

1 Einleitung

In den letzten Jahrzehnten ist es für uns zu einer Selbstverständlichkeit geworden, in anderen Ländern der Europäischen Union zu arbeiten, zu leben und unsere Freizeit zu verbringen. Mehr als 9,3 Millionen Europäerinnen und Europäer arbeiten in einem anderen Mitgliedsstaat und machen dort, wie beispielsweise in Luxemburg, bis zu 43 Prozent der arbeitenden Bevölkerung aus. Entsprechend populär ist die Freizügigkeit bei EU-Bürgerinnen und Bürgern: 81 Prozent aller EU-Bürgerinnen und -Bürger und 89 Prozent der Deutschen unterstützen sie (Eurobarometer 2017).

Neben den individuellen Vorteilen eines größeren Arbeitsmarktes und umfangreicheren persönlichen Freiheiten, hilft die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch dem Wirtschaftssystem. Durch die Wanderung mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger wird die Arbeitslosigkeit in Krisenländern reduziert und der Mangel an qualifizierten Fachkräften in wirtschaftsstarken Ländern abgemildert (Arpaia 2014; Barslund und Busse 2016; Lafleur und Stanek 2017). Weiterhin trägt die Wanderung von Arbeitskräften zum kulturellen Austausch und der Verbreitung von Wissen bei, wodurch neue Ideen und innovative Prozesse schnell innerhalb der gesamten Union implementiert werden können. Wie bedeutsam die Mobilität von EU-Bürgerinnen und Bürgern für Deutschland ist, zeigt ein Blick auf die Zahlen. Im Jahr 2017 sind nach der offiziellen Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes mehr als 827.000 EU-Bürgerinnen und -Bürger nach Deutschland zugewandert und im gleichen Zeitraum haben 587.000 Menschen Deutschland mit dem Ziel eines anderen EU-Mitgliedstaates verlassen. Die Bevölkerung in Deutschland bewertet den Zuzug von Unionsbürgerinnen und -bürgern positiv, 73 Prozent halten laut Eurobarometer (2017) das Recht von EU-Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland zu leben für eine gute Sache. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit hat sich demnach, wie dies bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), dem Vorgänger der Europäischen Union, erwartet wurde, zu einem untrennbaren Bestandteil des Europäischen Integrationsprozesses entwickelt¹.

¹ Bereits 1955 wird die Frage gestellt, wie Arbeitnehmerfreizügigkeit bestmöglich realisierbar ist. Als einer der Ersten beschrieb Christian (1955) die Notwendigkeit der Arbeitnehmerfreizügigkeit zur Vollendung des Integrationsprozesses und kritisierte die damals übliche Fokussierung auf Vollbeschäftigung, da diese oft als Grund genannt wird, warum keine vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit angestrebt werden sollte.

Falls EU-Bürgerinnen und -Bürger die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch nehmen wollen, sind allerdings eine Reihe von Bestimmungen zu beachten. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen werden in Kapitel 2.1 dargestellt und in ihrem Entwicklungsprozess betrachtet. In Kapitel 2.2 wird dann auf die quantitative Bedeutung der Wanderung von EU-Bürgerinnen und Bürgern nach Deutschland eingegangen und damit die Relevanz der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Deutschland dargestellt. Trotz der großen Unterstützung durch die Bevölkerung und einer starken institutionellen Verankerung, werden die Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit von verschiedenen Seiten kritisiert. In dieser Übersichtsstudie werden die drei wichtigsten Konfliktlinien herausgearbeitet, die sich aus einer interdisziplinären Auswertung von Studien zu diesem Thema ergeben.

Die erste Konfliktlinie (Kapitel 3) betrifft die wirtschaftlichen Folgen des Wanderungsprozesses. Wie Borjas (1995) es für Migrationsbewegungen im Allgemeinen beschreibt, führt jede Wanderungsbewegung zu Gewinnern und Verlierern. Die Gewinner sind üblicherweise diejenigen, die auf dem Arbeitsmarkt aufgrund einer hohen Bildung und spezifischen Fachkenntnissen nicht mit den Zuwanderern in direktem Konkurrenzverhältnis stehen. Verlierer sind meist geringqualifizierte Arbeiterinnen und Arbeiter mit geringen spezifischen Fachkenntnissen, die ohnehin einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind. Regierungen stehen wirtschaftspolitisch also vor einem Zielkonflikt, da sie einerseits die einheimischen Geringqualifizierten vor Arbeitsmarktrisiken schützen und andererseits mithilfe der Arbeitnehmerfreizügigkeit einen Mangel an Qualifizierten und Hochqualifizierten ausgleichen möchten. Die Einschränkungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit, wie sie Deutschland bis 2014 aufrechterhielt, sind Ausdruck dieses Interessenskonflikts: Zum einen wurde der Arbeitsmarktzugang beschränkt, zum anderen jedoch die Zuwanderung von qualifizierten EU-Bürgerinnen und -Bürgern zugelassen und auch Selbstständigen sowie Dienstleistungserbringern die Niederlassung bzw. der Marktzugang ermöglicht. Zu diesem Themenkomplex existiert eine Vielzahl wissenschaftlicher Studien, die den volkswirtschaftlichen Gewinn der europäischen Arbeitskräftewanderung identifizieren, aber auch die Kosten für den geringqualifizierten Teil der arbeitenden Bevölkerung thematisieren. Daher wird in diesem Kapitel eine Reihe von Publikationen vorgestellt, die die Gewinne der Arbeitnehmerfreizügigkeit, meist in Form eines erhöhten Bruttoinlandsproduktes, höherer Beschäftigung und einer Zunahme an

Steuereinnahmen diskutieren und dies den Kosten, beispielsweise in Form einer höheren Arbeitslosigkeit und moderateren Lohnabschlüssen, gegenüberstellen. Weiterhin werden mögliche konjunkturelle Gewinne dargestellt. Diese gehen darauf zurück, dass mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger sich an die wirtschaftliche Lage in Ziel- und Herkunftsland anpassen und dadurch einen Fachkräftemangel sowie Arbeitslosigkeit reduzieren. Schließlich werden auch neuere Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit und deren wirtschaftliche Folgen, wie der Brexit, betrachtet.

Die zweite Konfliktlinie (Kapitel 4) betrifft das mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit korrespondierende Gleichstellungsgebot. Gemäß der Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union², sind EU-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen gegenüber deutschen Staatsbürgern gleich zu behandeln. Die Gleichbehandlung erstreckt sich tatsächlich und rechtlich auf alles, was mit der eigentlichen Ausübung einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis und mit der Beschaffung einer Wohnung im Zusammenhang steht. Ferner müssen alle Hindernisse beseitigt werden, die sich der Mobilität der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers entgegenstellen, insbesondere in Bezug auf die Bedingungen für die Integration der Familie im Aufnahmeland. Trotz der klar definierten Rechtslage für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Union, sind in der Praxis immer wieder deutliche Defizite in der faktischen Umsetzung des Gleichstellungsgebots zu konstatieren. So sind EU-Bürgerinnen und -Bürger überproportional in einigen atypischen Beschäftigungsverhältnissen vertreten, sie sind mit höherer Wahrscheinlichkeit in Sektoren tätig, in denen auch Arbeitskräfte ohne formale Qualifikation beschäftigt werden können und ihre Bezahlung liegt trotz vorhandener Qualifikationen mit höherer Wahrscheinlichkeit im Niedriglohnbereich. Darüber hinaus kommt es immer wieder zu Fällen, in denen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger um ihren Lohn betrogen werden, sie in ausbeuterischen Mietverhältnissen oder unter unwürdigen Wohnbedingungen leben müssen. Hinzu kommen Ungleichbehandlungen in wichtigen Lebensbereichen wie der Arbeitsvermittlung, beim Spracherwerb und auf dem Wohnungsmarkt. Zusammengefasst ergibt sich hieraus ein erhöhtes Armutsrisiko.

² Verordnung (EU) 492/2011

Die dritte Konfliktlinie (Kapitel 5) betrifft den Zugang von Unionsbürgerinnen und -bürgern zum deutschen Sozialsystem. EU-Bürgerinnen und -Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, sind Inländern gleichzustellen. Dieses Gleichstellungsgebot gilt auch beim Zugang zu Sozial- und Familienleistungen. Freizügigkeitsberechtigte Personen haben hinsichtlich des Zugangs zu den Sozialversicherungssystemen grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten wie Einheimische. Dennoch ist der Zugang zu steuerfinanzierten Leistungen für EU-Bürgerinnen und -Bürger nicht unbeschränkt. Der Zugang zu solchen Leistungen, beispielsweise dem Arbeitslosengeld II oder auch zu Leistungen der Sozialhilfe, wird von staatlicher Seite für Arbeitssuchende beschränkt, um eine tatsächliche oder vermeintliche „Wanderung in die Sozialsysteme“ auszuschließen. Durch verschiedene Urteile wurde die Rechtmäßigkeit solcher Einschränkungen überprüft, so dass in diesem Kapitel rechtswissenschaftliche Studien vorgestellt werden, die sich mit einzelnen Urteilen zu dieser Thematik beschäftigen. Doch nicht nur bei steuerfinanzierten, sondern auch bei beitragsfinanzierten Leistungen existieren Absicherungslücken. Um Ansprüche in Form von Rentenleistungen, Pflegeleistungen und Leistungen des Gesundheitssystems geltend machen zu können, müssen vorab Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen geleistet worden sein. Hierbei kommt es insofern zu Absicherungslücken, als dass nicht alle EU-Bürgerinnen und -Bürger krankenversichert sind und die Ansprüche der Rentenversicherung unter Umständen nicht zur Absicherung des Altersrisikos ausreichen. Der Beitrag zum deutschen Wohlfahrtsstaat ist dann zwar möglicherweise positiv, allerdings auf Kosten der individuellen Absicherung mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger.

Obwohl das Forschungsgebiet der EU-Binnenmigration in den letzten Jahren verstärkt Beachtung gefunden hat, konnten in dieser Studie eine Reihe von Forschungslücken identifiziert werden. So wissen wir wenig über die Beweggründe von mobilen EU-Bürgerinnen und -Bürgern, gerade nach Deutschland zu wandern und eventuell nach wenigen Jahren wieder zurückzukehren bzw. in ein anderes EU-Mitgliedsland weiterzuwandern. Wir haben lediglich erste Erkenntnisse über die EU-Binnenwanderung im Konjunkturzusammenhang und wissen daher wenig über die konkreten Auswirkungen von Wirtschaftskrisen auf mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger. Des Weiteren existieren bislang noch keine Untersuchungen, die die Schwierigkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern bei der Wohnungssuche in Deutschland explizit betrachten. Weiterhin wurde die quantitative Bedeutung von Ungleichbehandlung

bislang nicht analysiert und es ist offen, ob mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger ausreichend zu ihrer Alterssicherung beitragen können. Kapitel 6 widmet sich diesen und weiteren Forschungslücken und soll zu einer weiteren Beschäftigung mit dem Thema anregen. In Kapitel 7 werden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst und ein abschließendes Fazit gezogen.

Trotz der in den drei Konfliktlinien skizzierten Probleme hat sich die Arbeitnehmerfreizügigkeit in den 50 Jahren ihres Bestehens zu einer der wichtigsten Errungenschaften der Europäischen Union entwickelt. Hiervon zeugt zum einen die starke Inanspruchnahme, aber auch die in den Befragungen geäußerte deutliche Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger. Die befürchteten Verwerfungen am Arbeitsmarkt sind ausgeblieben und die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft der Zielländer verläuft insgesamt sehr erfolgreich. Umso nachdenklicher stimmt der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union, der auch mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. dem damit einhergehenden Steuerungsverlust der EU-Zuwanderung begründet wird. Hierbei sollte allerdings nicht vergessen werden, dass auch die Bürgerinnen und Bürger Großbritanniens mehrheitlich die Arbeitnehmerfreizügigkeit unterstützen und auch die Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in ihr Land mehrheitlich begrüßen. Die in den drei Konfliktlinien diskutierten Probleme mögen allerdings für den ein oder anderen zu einem negativen Bild der Arbeitnehmerfreizügigkeit beigetragen haben. Demnach muss der politische Anspruch sein, die durchaus vorhandenen und in dieser Studie skizzierten Probleme der Arbeitnehmerfreizügigkeit gezielt anzugehen, ohne darüber die Darstellung der mannigfaltigen Vorteile für Wirtschaft und Gesellschaft zu vergessen.

2 Arbeitnehmerfreizügigkeit: Rechtsgrundlagen und Inanspruchnahme

In Europa nimmt jedes Jahr etwa 0,3 Prozent der Bevölkerung ihr Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch und wandert von einem in einen anderen Mitgliedsstaat (Barslund und Busse 2016). Insgesamt leben drei Prozent der Unionsbürgerinnen und -bürger in einem anderen Mitgliedsland als ihrem Geburtsland. Deutschland ist in dieser Hinsicht ein attraktives Zielland. Im Jahr 2017 leben knapp 4,7 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland, das sind etwa 5,2 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Die diesen Wanderungsprozess zugrundeliegenden Rechte werden in Kapitel 2.1 ausführlich dargelegt. Hier wird sowohl die historische Entwicklung als auch die aktuellen Rechtsgrundlagen der Arbeitnehmerfreizügigkeit dargestellt. Es wird auf die verschiedenen Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union eingegangen, wie auch die deutsche Implementierung im Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgerinnen und -bürgern beschrieben. In Kapitel 2.2 folgt ein deskriptiver Teil über die allgemeine quantitative Entwicklung sowie ausgewählte qualitative Merkmale der EU-Binnenwanderung nach Deutschland.

2.1 Rechtsgrundlagen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und deren Entwicklung

Die Personenfreizügigkeit ist neben dem freien Verkehr von Waren, dem freien Verkehr von Dienstleistungen und dem freien Kapitalverkehr eine der vier Grundfreiheiten der Europäischen Union. Die Grundfreiheiten dienen dabei der Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes und betreffen somit den Kern des wirtschaftlichen Zusammenschlusses der Europäischen Union. Sie gelten unmittelbar³ und sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) rechtlich geregelt. Die Personenfreizügigkeit (Art. 21 AEUV) umfasst neben der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) auch die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV). Da diese beiden Freizügigkeiten die Mobilitätsmöglichkeiten der EU-Bürgerinnen und -Bürger stark erweitern, werden sie neben dem Wahlrecht als vielleicht wichtigste

³ Jede Bürgerin und jeder Bürger kann sich auf die Grundfreiheiten der Europäischen Union berufen.

Rechte, die Bürgerinnen und -Bürger eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union (EU) als Unionsbürgerinnen und -bürgern gewährt werden, wahrgenommen.

EU-Bürgerinnen und Bürger, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch nehmen, können sich daher auf weitreichende Rechte berufen. Diese wurden in den letzten 60 Jahren erheblich erweitert. In Abschnitt 2.1.1 dieses Kapitels wird kurz auf die Rechtsgrundlagen der Arbeitnehmerfreizügigkeit eingegangen, während in Abschnitt 2.1.2 die historische Entwicklung skizziert wird.

2.1.1 Rechtsgrundlagen

Das Recht der Europäischen Union setzt sich zusammen aus dem Primärrecht und Sekundärrecht. Ersteres umfasst die Gründungsverträge der Europäischen Union, damit auch den AEUV und hierdurch die Grundfreiheiten einschließlich der Personenfreizügigkeit. Letzteres umfasst Rechtsakte vom Europäischen Parlament und Ministerrat zu denen sie das Primärrecht legitimiert. Bezüglich der Personenfreizügigkeit werden in der Freizügigkeitsrichtlinie (Richtlinie 2004/38) und der Verordnung 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen innerhalb der Union die Rechtssätze des Primärrechts präzisiert. Für den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist außerdem die Richtlinie 2014/54 EU von Bedeutung, die die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der mit Art. 45 AEUV und Verordnung 492/2011 gewährten Rechte in der Praxis erleichtern soll. Art. 45 AEUV gewährt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern u.a. das Recht sich auf Stellen in Mitgliedsstaaten zu bewerben und sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen. Richtlinien müssen von den EU-Mitgliedsstaaten innerstaatlich umgesetzt werden, um die darin vorgeschriebenen Ziele zu verwirklichen. Mit dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgerinnen und -bürgern, kurz Freizügigkeitsgesetz (FreizügG/EU) wurde die Freizügigkeitsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt.

Der AEUV garantiert Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf Freizügigkeit. Mit der Freizügigkeitsrichtlinie wurde dieses Recht präzisiert. Als national umgesetztes Recht finden sich die Vorschriften zur Personenfreizügigkeit in §§ 2 ff. FreizügG/EU. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger genießen ein voraussetzungsloses Freizügig-

keitsrecht für einen Zeitraum von drei Monaten. Darüber hinaus sind freizügigkeitsberechtigt: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, arbeitssuchende Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen, niedergelassene selbständige Erwerbstätige, die (unter Umständen einem Drittstaat angehörenden) Familienangehörigen dieser Personen sowie Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die ein Daueraufenthaltsrecht erworben haben (§ 2 Abs. 2 FreizügG/EU). Nichterwerbstätige Unionsbürger, wie Rentner oder Studierende, sind dann freizügigkeitsberechtigt, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz verfügen und den Lebensunterhalt für sich und ihre Familienangehörigen selbst bestreiten können (§ 4 FreizügG/EU). Familienangehörige von Unionsbürgern sind der Ehepartner, der Lebenspartner und die Kinder bis zum 21. Lebensjahr sowie Verwandte in direkter aufsteigender und absteigender Linie, sofern ihnen Unterhalt gewährt wird (§ 3 Abs. 2 FreizügG/EU).

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und selbstständig Beschäftigte bleibt das Freizügigkeitsrecht auch dann (ggf. temporär) unberührt, falls es zu einer vorübergehenden Erwerbsminderung infolge von Krankheit oder einem Unfall kommt sowie bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die allerdings durch die zuständige Agentur für Arbeit bestätigt werden muss. Gleiches gilt bei der Einstellung einer selbständigen Tätigkeit infolge von Umständen, auf die der Selbständige keinen Einfluss hatte. Bedingung ist allerdings, dass die Tätigkeit mehr als ein Jahr ausgeübt wurde. Zudem bleibt das Freizügigkeitsrecht auch bei Aufnahme einer Berufsausbildung bestehen, wenn zwischen der Ausbildung und der früheren Erwerbstätigkeit ein Zusammenhang besteht⁴.

Für mobile Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind außerdem die unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote (Art. 18 AEUV, Art. 45 AEUV) relevant. Innerhalb des Anwendungsbereichs des Vertrages ist jegliche Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit untersagt und für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gilt im Beschäftigungsmitgliedstaat ein Gleichbehandlungsgebot hinsichtlich Beschäftigung, Entlohnung und sonstiger Arbeitsbedingungen. Art. 45 AEUV gewährt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern außerdem das Recht sich auf Stellen in Mit-

⁴ Bei einer Berufsausbildung nach unfreiwilligem Arbeitsplatzverlust ist ein solcher Zusammenhang allerdings nicht erforderlich.

gliedsstaaten zu bewerben und sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen. Außerdem gewährt Art. 7 Abs. 2 Verordnung 492/2011 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen Zugang den gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, die Aufnahmemitgliedstaat inländischen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gewährt. Da in den Mitgliedstaaten unterschiedliche soziale Sicherungssysteme bestehen, und hieraus in grenzüberschreitenden Sachverhalten Probleme für mobile Unionsbürgerinnen und Unionsbürger resultieren können, hat die Europäische Union ein System zur Sozialrechtskoordinierung (Verordnung 883/2004 und Verordnung 987/2004) geschaffen.

2.1.2 Historische Entwicklung

Das Recht auf Personenfreizügigkeit ist in einem langwierigen Entwicklungsprozess entstanden. Bereits seit den frühen 1950er Jahren existiert die Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Vorläufergemeinschaften der Europäischen Union. Die 1951 gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) führte sie ein, um der stark wachsenden Arbeitskräftenachfrage von Deutschland, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg gerecht zu werden. Italien als damaliges Sendeland unterstützte dieses Vorhaben nachdrücklich (Favell und Recchi 2009). Im Gegensatz zur heutigen Ausgestaltung limitierte das Vertragswerk der EGKS die Arbeitskräftefreizügigkeit in Artikel 69 auf Arbeitskräfte, die Qualifikationen im Bereich der Kohle- und Stahlproduktion nachweisen konnten. Diese Beschränkung wurde dann 1957 durch den Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aufgehoben und die Arbeitnehmerfreizügigkeit insofern ausgedehnt, als nun das Recht garantiert wurde, Arbeitsangebote in anderen Mitgliedsländern anzunehmen, sich frei in der Gemeinschaft zu bewegen und nach Beendigung der Beschäftigung in dem jeweiligen Mitgliedsland zu verbleiben. Diese frühen Regelungen sind jedoch noch erheblich von den heute gültigen Grundfreiheiten entfernt.

Über verschiedene Direktiven wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit dann kontinuierlich ausgedehnt. Eine Abhandlung über diesen Prozess ist detailliert in O'Leary (1996), Guild (1999), White (2004) und Bruycker (2007) zu finden. Im Folgenden wird nur auf wichtige Meilensteine eingegangen. Hierzu zählt die im Jahr 1968 durchgeführte Abschaffung von Restriktionen (Ratsverordnung 1612/68, ersetzt durch die

Ratsrichtlinie 2004/38, und Ratsrichtlinie 68/360), wodurch nun mobile Arbeitskräfte und ihre Familien in der gesamten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) arbeiten und sich dort niederlassen dürfen. Weiterhin wurden alle auf der Staatsbürgerschaft beruhenden Diskriminierungstatbestände mit der Verordnung 1612/68 für illegal erklärt und das Recht der mobilen Arbeitskräfte auf gleiche Arbeitsbedingungen einschließlich Lohn, Arbeitslosenunterstützung, Steuersystem und Zugang zu Unterstützungsleistungen sowie die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bei Arbeitslosen begründet. Familienmitgliedern wurde das Recht auf Aufenthalt und das Recht eine Arbeitsstelle anzunehmen zugesprochen sowie Einreiseanforderungen durch die Ratsrichtlinie 68/360 erheblich vereinfacht. Hierdurch erneuert sich eine Aufenthaltsgenehmigung automatisch nach fünf Jahren und kann auch bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nicht mehr entzogen werden.

Als weiterer Meilenstein kann der durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) präzisierte Gleichbehandlungsgrundsatz von 1968 gesehen werden. Hierdurch wurde die Arbeitskräftefreizügigkeit erheblich ausgedehnt, denn nach Rechtsprechung des EuGHs beinhaltet das Recht auf Gleichbehandlung nicht nur gleiche Arbeitsbedingungen, sondern auch den Zugang zu unterstützenden Leistungen bei der Arbeitssuche. Hierzu zählen insbesondere soziale und kulturelle Aspekte, sowie Bildung für Arbeiter und ihre Familien. Die Rechte der Arbeitnehmerfreizügigkeit müssen auch Saisonarbeitskräften und Auszubildenden zugestanden werden sowie Arbeitskräften, die nach ihrer Beschäftigung einen Hochschulabschluss anstreben. Alle diese Regelungen galten jedoch verzögert für entsendete Arbeitskräfte, also für Arbeitskräfte, die im Auftrag ihrer Unternehmen in einem anderen Mitgliedsland arbeiten. Diese Personengruppe wurde erst durch die Ratsdirektive 96/71 anderen Formen der Beschäftigung teilweise gleichgestellt.

Der Zugang zu den Systemen der sozialen Sicherung wird in den 1970er Jahren mit den Koordinierungsregeln der Verordnung 1408/71⁵ auf in der Gemeinschaft wandernde Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie deren Familienangehörige ausgedehnt. Ziel der Koordinierung ist es sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbständige, die Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten,

⁵ Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 wurde zum 1. Mai 2010 durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 i. V. m. der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 abgelöst. Sie bleibt jedoch in Kraft und behält ihre Gültigkeit für die in Art. 90 Abs. 1 lit. a) bis c) Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bezeichneten Zwecke.

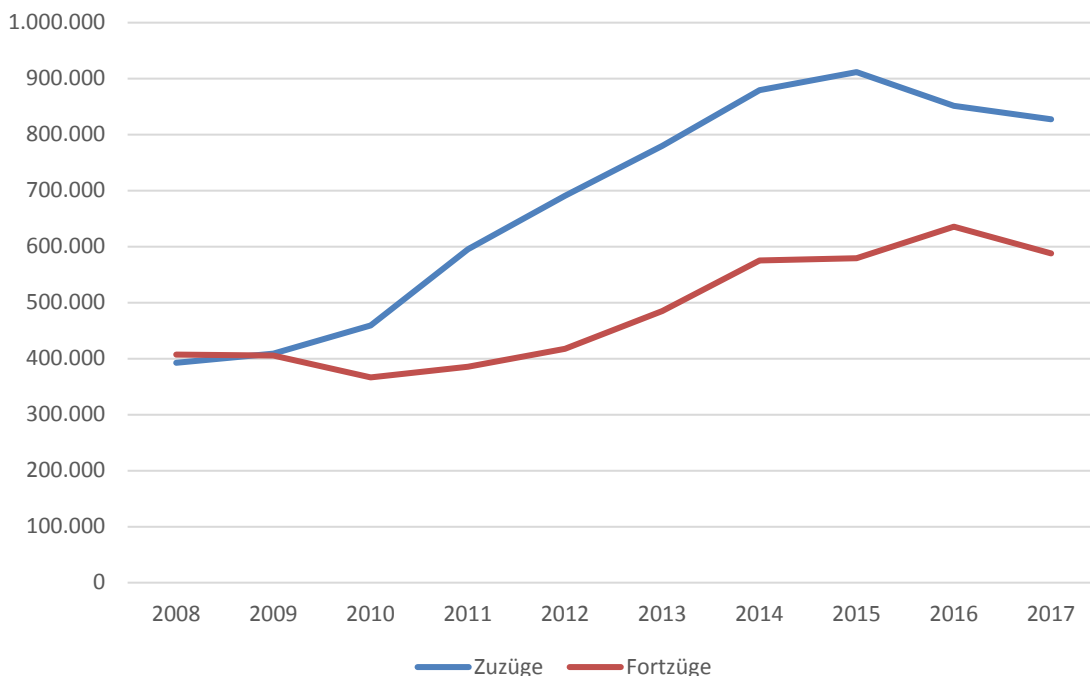
sowie ihre Angehörigen und Hinterbliebenen, nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedsstaaten gleichbehandelt werden. Hierbei soll ermöglicht werden, dass die erworbenen Ansprüche und Vorteile sowie etwaige Anwartschaften gewahrt bleiben.

Ein nächster Meilenstein wurde durch die Ausdehnung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf nichtökonomische Aktivitäten in den 1990er Jahren erreicht. Die rechtliche Basis dieser Veränderungen waren die Ratsrichtlinien 90/364, 90/365 und 90/366 (später ersetzt durch 93/96). Hierdurch haben nun auch Studenten, Rentner und Arbeitslose die Möglichkeit in einen anderen Mitgliedsstaat zu wandern. Voraussetzung hierfür sind lediglich eine gültige Krankenversicherung und ein den Lebensunterhalt deckendes Finanzvermögen.

2.2 Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit und EU-Binnenwanderung nach Deutschland

Seit den 1950er Jahren ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit untrennbarer Bestandteil des Europäischen Integrationsprozesses und als eine der vier Grundfreiheiten eine Säule des Binnenmarktes. Konkret wurde sie im Jahr 2017 laut Statistischem Bundesamt von 50.131 Deutschen in Anspruch genommen, die folglich ihren Wohnort in einen anderen EU-Staat verlegten. Diese Zahl ist im europäischen Vergleich gering, so wanderten im selben Jahr mehr als 827.000 nichtdeutsche EU-Bürgerinnen und -Bürger nach Deutschland, bzw. meldeten hier ihren Hauptwohnsitz an. Hinzu kommen noch weitere Personen, die zwar in Deutschland arbeiten, sich aber nicht mit ihrem Hauptwohnsitz melden. Das können z.B. Saisonarbeitende, Pflegekräfte in privaten Haushalten oder entsandte Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer sein. Die Arbeitskräftewanderung entwickelt sich zudem sehr dynamisch, so steigen die Fortzüge in jüngster Zeit tendenziell an. Demnach verließen im Jahr 2017 mehr als 580.000 EU-Bürgerinnen und -Bürger die Bundesrepublik. Die Nettozuwanderung, also die um die Zahl der Fortzüge bereinigte Zahl der Zuzüge, nimmt hierdurch leicht ab und betrug 2017 240.000 Personen. (Abbildung 1).

Abbildung 1: Zu- und Fortzüge von Unionsbürgerinnen und -bürgern



Quelle: Statistisches Bundesamt (2017), Stand 21.01.2019, eigene Darstellung.

Hintergrund der verstärkten Abwanderung könnte eine neue Form der innereuropäischen Wanderung, die zirkuläre Migration, sein. Dustmann und Görlach (2016) sehen in der permanenten Migration demnach auch eher einen Ausnahmefall. Mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger wandern vermehrt zwischen verschiedenen Ländern, kehren zwischenzeitlich in ihre Heimatländer zurück (Fries-Tersch et al. 2016) und passen sich so der wirtschaftlichen und teils auch politischen Entwicklung an. Als Folge eines derart veränderten Wanderungsprozesses können sich zukünftig vermehrt Perioden mit starker Zuwanderung und Perioden mit schwacher Zuwanderung abwechseln. Gründe für die Schwankungen liegen dabei vor allem in den Herkunftsländern und nur bei starker Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen in den Zielländern (Bertoli et al. 2016). Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den wichtigsten Sendeländern wie Polen, Rumänien und Bulgarien, gehen zurzeit die Nettozuwanderungszahlen entsprechend stark bzw. moderat zurück (BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016a, 2017).

Im Folgenden werden in vier Abschnitten qualitative Merkmale der Zuwanderung nach Deutschland betrachtet. In Abschnitt 2.2.1 wird auf die wichtigsten Herkunftsländer eingegangen, in Abschnitt 2.2.2 das Alter und die Aufenthaltsdauer betrachtet, in Abschnitt 2.2.3 die Entwicklung nach Geschlecht dargestellt sowie in Abschnitt 2.2.4 auf die geografische Verteilung der EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland eingegangen.

2.2.1 Herkunftsländer

Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland und nicht die Bedingungen in den Herkunftsländern waren der Auslöser für die starke Zunahme der EU-Binnenwanderung nach Deutschland (Baas 2017; Leschke und Galgóczi 2015). Die Aufhebung der bis 2011 bzw. 2014 geltenden Übergangsfristen⁶ auf dem Arbeitsmarkt erhöhte die Zuzüge erheblich. Bis zur Aufhebung wurden durch diese Beschränkungen EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Ländern (EU-8⁷) sowie den erst 2007 beigetretenen südosteuropäischen Mitgliedsländern (EU-2⁸) zumindest vorläufig von einer Wanderung abgehalten⁹. Die Wanderungszahlen stiegen erst kurz vor der Arbeitsmarkteröffnung, als die ersten mobilen EU-Bürgerinnen und -Bürger eine Stelle in Deutschland suchten, stark an. Laut Ausländerzentralregister hat sich die Zahl der EU-8 Bürgerinnen und -Bürger, die nicht nur kurzfristig in Deutschland verbleiben, in diesem Zeitraum nahezu verdoppelt, die der EU-2 Bürgerinnen und -Bürger fast verfünffacht.

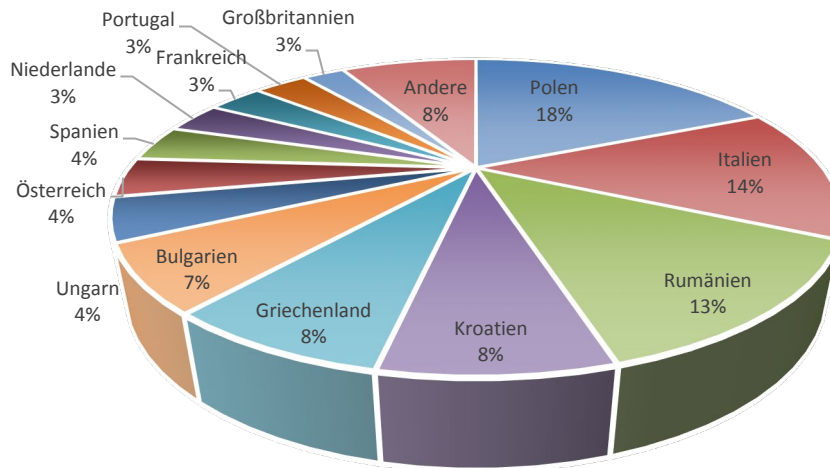
⁶ Jeder Mitgliedsstaat konnte eigenständig über deren Anwendung entscheiden. Da Deutschland die Zuwanderung primär niedrigqualifizierter EU-Bürger in einer Zeit mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen befürchtete, wurde die Übergangsfristen vollständig über sieben Jahre in Anspruch genommen. Sie mussten allerdings nach der 2 + 3 + 2 Formel, also nach zwei und dann drei Jahren überprüft werden.

⁷ Zu den EU-8 Ländern zählen Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik sowie Ungarn.

⁸ Zu den EU-2 Ländern zählen Bulgarien und Rumänien.

⁹ Es stand ihnen nur der Weg über eine Erlaubnis durch die Bundesagentur für Arbeit, eine Entsendung durch ein Unternehmen ihres Heimatlandes, eine über die Niederlassungsfreiheit mögliche selbstständige Erwerbstätigkeit oder das Erbringen von Dienstleistungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit offen. Insbesondere die Wege der Entsendung und der selbstständigen Tätigkeit wurden bis zum Ende der Übergangsfristen in hohem Maße genutzt und haben ganze Branchen nachhaltig geprägt (siehe Abschnitt 4.2.1).

Abbildung 2: Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland nach Staatsbürgerschaft



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Darstellung.

Heute leben insgesamt etwa 4,7 Millionen nichtdeutsche EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland, die wichtigsten Herkunftsländer sind Polen, Rumänien, Italien, Griechenland, Bulgarien und Kroatien (vgl. Abbildung 2). Die Zuwanderung aus den

Daten zur EU-Binnenwanderung

Die EU-Binnenwanderung wird über zwei verschiedene Erhebungen erfasst:

Die Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis) erfasst alle Zu- und Fortzüge über die Bundesgrenzen mit Verlegung der Haupt- oder alleinigen Wohnung im Berichtszeitraum unabhängig von der Dauer des Aufenthaltes in Deutschland. Grundlage bilden die Mitteilungen der Einwohnermeldeämter über die von ihnen erfassten An- und Abmeldungen.

In der Ausländerstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) werden die in Deutschland am Ende des Berichtsjahres ansässigen Ausländerinnen und Ausländer nachgewiesen. Eine Abgleichung mit der Bevölkerungsvorausrechnung und dem Zensus 2011 erfolgt aus rechtlichen Gründen nicht. Grundlage ist ein Auszug des Ausländerzentralregisters (AZR), in dem die Ausländerbehörden die sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhaltenden Ausländerinnen und Ausländer erfassen.

Die Wanderungszahlen können also je nach verwendetem Datensatz unterschiedlich ausfallen. Da das Statistische Bundesamt auch vorübergehende Ein- und Ausreisen erfasst, fallen die Zahlen der Wanderungsstatistik tendenziell höher aus.

alten EU-Staaten Griechenland, Italien und Spanien entwickelt sich trotz der wirtschaftlich schwierigen Situation in den Herkunftsländern eher verhalten. Im Jahr 2015 ist zudem erstmals eine Abschwächung der Zuwanderung aus den 2004 beigetretenen Mitgliedsländern (EU-8) festzustellen. Lediglich die Nettozuwanderung aus den 2007 beigetretenen Ländern (EU-2) verharrt auf hohem Niveau. Ein Zuwachs der Nettozuwanderung ist allenfalls aus dem 2013 beigetretenen Mitgliedsland Kroatien festzustellen.

2.2.2 Alter und Aufenthaltsdauer

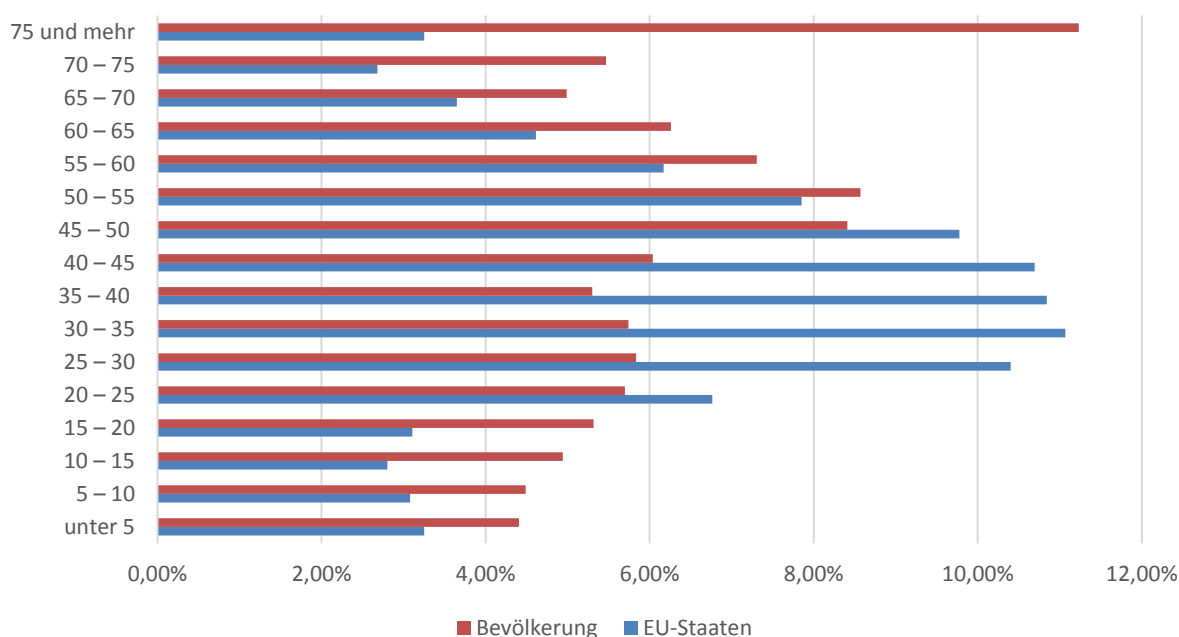
Die Zuwanderung aus anderen EU-Ländern nach Deutschland ist von zwei großen Zuwanderungsphasen geprägt, der sogenannten Gastarbeiterzuwanderung 1955-1973 und der Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern ab dem EU-Beitritt im Jahr 2004 und insbesondere nach den Arbeitsmarktöffnungen in den Jahren 2011 und 2014. Das Alter der EU-Bürgerinnen und -Bürger als auch die durchschnittliche Aufenthaltsdauer unterscheiden sich daher stark nach Herkunftsland. Während das Durchschnittsalter aller EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland bei 39 Jahren liegt, variiert es je nach Nationalität zwischen 32 und 43 Jahren. Hierbei spielt das jüngste Wanderungsgeschehen eine starke Rolle. Das Durchschnittsalter zur Zeit der Einreise lag für EU-Bürgerinnen und -Bürger bei 30 Jahren. Von den in Deutschland lebenden EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus den vor 2004 beigetretenen Mitgliedsländern (EU-15¹⁰), welche auch auf der Gastarbeiterzuwanderung beruht, ist hingegen ein Viertel bis ein Fünftel in Deutschland geboren. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beträgt weit über zwanzig Jahre und das Durchschnittsalter gleicht sich dem der Gesamtbevölkerung von 44 Jahren an.

Aufgeteilt nach Altersgruppen von jeweils 5 Jahren (Abbildung 3) fällt auf, dass der Anteil der Altersgruppen bis 20 Jahren unter den EU-Bürgerinnen und -Bürgern geringer ist als der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung. Erhöht ist hingegen der Anteil der Altersgruppen zwischen 25 und 40 Jahren. Bei den Altersgruppen über 40 Jahren fällt der Anteil der EU-Bürgerinnen und -Bürger wiederum

¹⁰ Zu den EU-15 Ländern zählen bis zum Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

deutlich geringer aus. Dies beruht auf einer starken Zuwanderung aus den südosteuropäischen EU-Ländern in den letzten Jahren. So ist das Durchschnittsalter der Rumänen und Bulgaren mit 32 Jahren deutlich geringer als der Bevölkerungsdurchschnitt von etwas mehr als 42 Jahren.

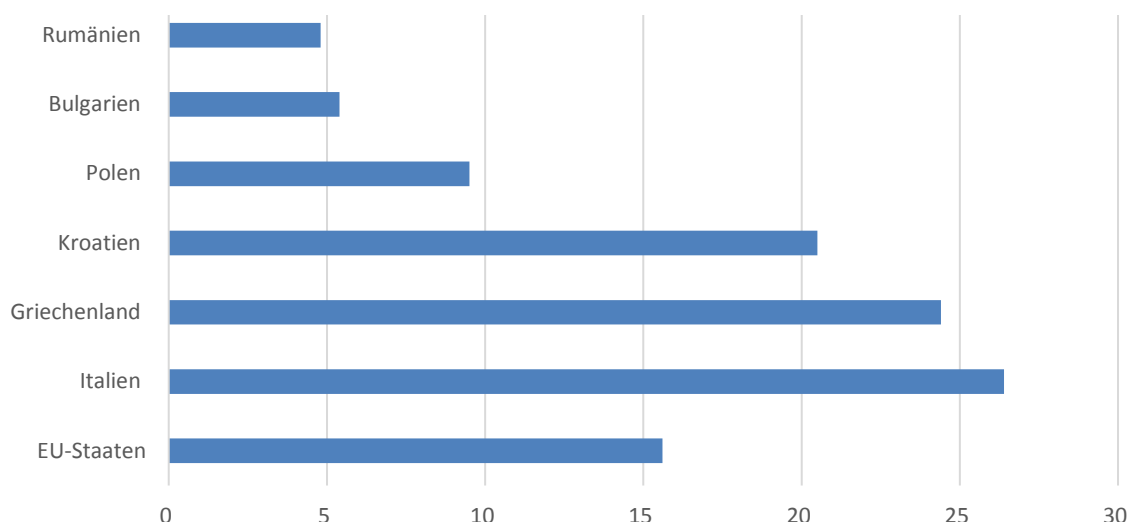
Abbildung 3: Anteile der Altersgruppen von Unionsbürgerinnen und -bürgern und der Gesamtbevölkerung im Vergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Darstellung.

Im Gegensatz zu den Bürgerinnen und -Bürgern aus den EU-15-Staaten ist die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus Bulgarien und Rumänien, die erst seit 2014 die volle Freizügigkeit haben, mit unter fünf

Abbildung 4: Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Jahren



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Darstellung.

Jahren noch immer gering (Abbildung 4). Im Durchschnitt haben EU-Bürger bei Ausreise weniger als fünf Jahre in Deutschland verbracht. Nur ein kleiner Teil der Zuwanderer scheint dauerhaft in Deutschland verbleiben zu wollen.

2.2.3 Geschlecht

Im Hinblick auf das Geschlecht ist die Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern nach Deutschland zunehmend männlich geprägt. Insgesamt lebten im Jahr 2017 2,1 Millionen weibliche und 2,6 Millionen männliche EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2018). Hier hat vor allem die Arbeitsmarkttöffnung die Geschlechterzusammensetzung geändert. Während im Jahr 2010 die in Deutschland lebenden EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den zwei wichtigsten Herkunftsländern Polen und Rumänien zu 51 Prozent (Polen) und zu 52 Prozent (Rumänien) weiblich waren, sind es im Jahr 2017 lediglich 45 Prozent (Polen) bzw. 43 Prozent (Rumänien). Hintergrund der unterschiedlichen Wirkung der Übergangsfristen können zum einen Unterschiede in den Qualifikationen sein, so haben

nach Deutschland wandernde Frauen mit 81 Prozent (Polen) und 73 Prozent (Rumänien) mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit einen berufsqualifizierenden Abschluss als dies bei Männer mit 73 Prozent (Polen) und 63 Prozent (Rumänien) der Fall ist. Zudem sind EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in unterschiedlichen Branchen mit unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen beschäftigt. Tendenziell scheinen EU-Bürgerinnen und -Bürger zudem ihre Zielländer auch geschlechtsspezifisch auszusuchen (Brücker et al. 2009). Eine weitergehende Analyse der Geschlechterwirkung der Übergangsfristen wurde allerdings noch nicht durchgeführt, so dass genauere Aussagen zu den Gründen der zunehmend männlich geprägten Wanderung nach Deutschland bislang nicht möglich sind.

2.2.4 Geografische Verteilung

EU-Bürgerinnen und -Bürger unterscheiden sich von Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten hinsichtlich ihrer geografischen Verteilung in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2018). Sie wohnen häufiger in ländlichen Regionen, besonders in den grenznahen Gebieten von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Teilen von Bayern. Dies liegt auch an Wochenendpendlern aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern, die eine Stelle in Nähe der Grenze zu ihrem Heimatland suchen, dort unter der Woche wohnen und am Wochenende zu ihren Familien pendeln. Ein ähnliches Muster, allerdings in deutlich kleinerem Umfang, ist auch im Grenzgebiet von Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden sowie an der Grenze zu Frankreich festzustellen.

3 Wirtschaftliche Folgen der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die Wanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern nach Deutschland hat in den letzten Jahren stark zugenommen und zu einer Erhöhung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen in Deutschland beigetragen. Während das Bruttoinlandsprodukt anstieg, blieben die negativen Folgen moderat. So kam es nicht zu dem befürchteten Anstieg der Arbeitslosigkeit und auch ein starker Einbruch der Löhne war nicht zu verzeichnen. Folglich ermitteln jüngste wirtschaftswissenschaftliche Publikationen auch einen uneingeschränkt positiven Einfluss der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Beyer 2016; Clemens und Hart 2018).

Trotz der insgesamt positiver Effekte kann es zu Verlierern der Arbeitnehmerfreizügigkeit gekommen sein (Brücker 2013). Dies sind vor allem geringqualifizierte oder ungelernte Arbeitskräfte, die durch die zusätzliche Konkurrenz weiter unter Druck gesetzt werden. Im Zuge der jüngsten Erweiterungsrounden wurden, gerade um diese Personengruppen zu schützen, Übergangsfristen vereinbart, welche die Arbeitnehmerfreizügigkeit für bis zu 7 Jahre einschränkten. Die Folgen dieser temporären Aussetzung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit sind noch heute spürbar. Länder wie Großbritannien, die die Übergangsfristen nicht eingeführt hatten und bereits früh die Arbeitsmärkte öffneten, wurden zu beliebten Zielländern. Die Wanderung nach Deutschland blieb jedoch bis zur ersten Arbeitsmarktöffnung¹¹ im Jahr 2011 moderat und stieg erst dann an. Zahlreiche wissenschaftliche Studien widmen sich der Wirkung dieses bereits im Vorfeld antizipierten Anstiegs der Wanderung auf Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt. Diesen Untersuchungen ist Kapitel 3.1 gewidmet. Hierbei werden zum einen die Gründe, die zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit führten dargestellt und zum anderen jüngere Studien vorgestellt, die die damaligen Projektionen überprüfen und die gesamtwirtschaftliche Wirkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit analysieren.

Im anschließenden Kapitel 3.2 wird die Arbeitnehmerfreizügigkeit während der Finanz- und Wirtschaftskrise betrachtet. Diese Krise war der erste Testfall für die nach 2004 gestiegene EU-Binnenwanderung. In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte wird Migration auch deshalb positiv gesehen, da sie neben einer Steigerung der Produktion zu einer Reduktion konjunktureller Effekte beiträgt. So wandern im

¹¹ 2011 wurden die Arbeitsmärkte für die 2004 beigetretenen EU-Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik sowie Ungarn geöffnet.

Aufschwung deutlich mehr Personen zu als ab und reduzieren damit den Fachkräftemangel. In einem Abschwung wandern hingegen mehr Personen ab als zu und die Arbeitslosigkeit steigt für die Gesamtbevölkerung in geringerem Maße. Jüngste Untersuchungen bestätigen diese theoretischen Überlegungen für die EU-Binnenwanderung (Arpaia et al. 2016). Allerdings kommt die Steigerung der Wanderung für Deutschland zu spät. Da die Arbeitsmärkte in den Jahren der Finanzkrise (2007/2008) noch nicht vollständig geöffnet waren, sind die für diesen Zeitraum ermittelten Effekte für Deutschland gering.

In den nächsten Jahren dürfte die positive Wirkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit allerdings nachlassen. Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, nehmen die Zuwanderungszahlen langsam ab und die Abwanderungszahlen langsam zu und damit auch die positive Wirkung. Hintergrund dieser Entwicklung ist, dass der mit der Arbeitsmarktöffnung verbundene Nachholeffekt zurückgeht und sich auch die Alterung der Gesellschaft in den Herkunftsländern zunehmend bemerkbar macht. Dem könnte allerdings der – gemeinhin als Brexit bezeichnete – Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union entgegenstehen und diesen Prozess verlangsamen. Soweit dies zurzeit möglich ist, wird in Kapitel 3.3 ein Ausblick auf die zukünftigen Entwicklungen gegeben und deren vermutete Auswirkung auf die Wanderungszahlen nach Deutschland kurz dargestellt.

3.1 Wirtschaftliche Verlierer als Begründung zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit

In der volkswirtschaftlichen Literatur wird Migration überwiegend als wirtschaftlich vorteilhaft dargestellt. Der Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Prosperität einer Region aus (Alesina et al. 2016). Migration erhöht das Pro-Kopf Einkommen sogar stärker als der internationale Handel (Ortega und Peri 2014). Entsprechend kommen nahezu alle Modelle, die die Wirkung der Zuwanderung auf die deutsche Volkswirtschaft berechnen, zu positiven Ergebnissen (Baas 2017; Brücker 2013; Carsten Pohl 2004; Mira 2001). Dennoch nahm Deutschland im Zuge der Osterweiterung der EU Übergangsfristen zur Arbeit-

nehmerfreizügigkeit in Anspruch, die den Arbeitsmarktzugang für sieben Jahre beschränkten¹². Einer der Gründe war der in frühen Simulationsrechnungen ermittelte Anstieg der Arbeitslosigkeit, der mit Beunruhigung zur Kenntnis genommen wurden. In einer Periode mit bereits hoher Arbeitslosigkeit wollte die Bundesregierung „niemandem Angst machen“ und „in den kritischen ersten Jahren den Zugang zu unseren Arbeitsmärkten mit den neuen Mitgliedsstaaten entsprechend dem, was vernünftig und deshalb geboten ist, nicht zuletzt bilateral regeln“ (Schröder 2002). Hier kam die Sorge vor wirtschaftlichen Verlierern der EU-Binnenmobilität zum Tragen. Die Folgen dieser Politik haben sich zum einen in einer reduzierten Zuwanderung bis zur Arbeitsmarkttöffnung im Jahr 2011 ausgewirkt (Kapitel 2.2) und zum anderen zu einer Zunahme ungünstiger Beschäftigungsstrukturen von EU-Bürgerinnen und -Bürgern geführt (Kapitel 4.2).

Die Sorge um wirtschaftliche Verlierer einer Arbeitsmarkttöffnung ist nicht neu. Im Grundsatz wirkt Migration zwar positiv auf die Wirtschaft des Ziel- und Herkunftslandes, dennoch wird Zuwanderung in der ökonomischen Debatte nicht gänzlich unkritisch gesehen. Dies liegt an generellen Einschätzungen über die Natur des Produktionsprozesses. Bei begrenztem Bedarf an geringqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern führt eine starke Zuwanderung von Menschen dieser Qualifikationsgruppe zu einem Rückgang der Löhne und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit (Borjas 1995; Brücker und Jahn 2011). Der Charakter des Produktionsprozesses verlangt es daher, dass die zusätzlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer immer weniger produktiv eingesetzt werden können und sich dies negativ auf Löhne, Beschäftigung und gesellschaftlichen Wohlstand auswirkt. Bei qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hingegen wird dieser Zusammenhang nicht gesehen. So führt eine Erhöhung der Anzahl qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu einer steigenden Produktivität, einer höheren Beschäftigung komplementärer geringqualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und somit zu einem durchschnittlichen Anstieg der Löhne (Brücker et al. 2014). Durch den Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften fällt die Reduktion der Löhne im Segment der Hochqualifizierten zudem gering aus. Demnach kommt es durch Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte im Idealfall zu einer Erhöhung der Beschäftigung, während die Zuwanderung von geringqualifizierten Arbeitnehmerinnen und

¹² Eine detaillierte Betrachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen während der Übergangsfristen zwischen 2004 und 2014 ist u.a. in Lorenz (2010) zu finden.

Arbeitnehmern zu sinkenden Löhnen und einer erhöhten Arbeitslosigkeit führt. Aufgrund dieser Überlegungen wird die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte üblicherweise begrüßt, während eine Zuwanderung in den Niedriglohnbereich möglichst reduziert werden soll¹³.

Simulationen vor der EU-Osterweiterung prognostizierten allerdings vor allem eine Zuwanderung in das Niedriglohnsegment. So sagten Heijdra et al. (2002) unter Verwendung eines umfangreicheren dynamischen Simulationsmodell Arbeitsmarkteffekte der EU-Erweiterung für hoch- und geringqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer voraus, die Beunruhigung auslösen konnten. In ihrer Simulation stärkt die Osterweiterung den Handel und bringt dadurch einen Zuwachs an Beschäftigung und höheren Löhnen. Die verstärkte Binnenwanderung bringt hingegen Beschäftigungs- und Lohneinbußen. Während der Handel die Beschäftigung in Deutschland in der Simulationsrechnung geringfügig um 28.000 Personen und damit weniger als 0,1 Prozent erhöht, kommt es durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einer Reduktion der Löhne geringqualifizierter deutscher Arbeiter um 4 Prozent. Die Arbeitslosenzahl steigt bei Geringqualifizierten zudem um einen halben Prozentpunkt. Andere frühe Studien teilen diese Einschätzung. So gehen beispielsweise Mira (2001) und Breuss (2001) von einer nur moderaten Erhöhung des BIP der EU-15 Länder zwischen 0,5 bis 0,7 Prozent aus. Lejour et al. (2001) und Baldwin et al. (1997) sehen ebenfalls nur geringfügige positive Effekte. Der erwartete Anstieg der Arbeitslosigkeit, der mit einer Zuwanderung von bis zu 335.000 geringqualifizierten EU-Bürgerinnen und -Bürgern jährlich verbunden gewesen wäre, wurde hingegen als stark angenommen. Auch aufgrund der in diesen ersten Studien zum Ausdruck kommenden Risiken entschied sich die Bundesregierung zur Inanspruchnahme von Übergangsfristen¹⁴.

¹³ Auch in Deutschland mussten nicht alle EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den nach 2004 beigetretenen EU-Ländern auf die Öffnung der Arbeitsmärkte in den Jahren 2011 und 2014 warten. Hochqualifizierte konnten bereits ab dem Jahr 2009 ohne Beschränkungen tätig werden.

¹⁴ Im Gegensatz zu Deutschland verzichtete Großbritannien auf die Anwendung der Übergangsfristen und öffnete die Arbeitsmärkte bereits 2004. In der Folge nahm die Zuwanderung nach Deutschland lediglich moderat zu, während Großbritannien einen starken Zuwachs an Zuwanderern verzeichnete. Boeri und Brücker (2005) kritisieren eine solch stark selektive Öffnung als Versagen politischer Koordinierung mit weitreichenden Folgen für die früh öffnenden Volkswirtschaften wie Großbritannien.

Im Nachgang der Erweiterung stellte sich auch aufgrund der Arbeitsmarktschließung eine deutlich niedriger als die zunächst erwartete Zuwanderung ein. Zudem war die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer durch die Arbeitsmarktöffnung für Hochqualifizierte im Jahr 2009 deutlich besser als erwartet. Aufgrund dieser Veränderungen kamen jüngere Studien zu stark abweichenden Ergebnissen¹⁵. Bei Baas et al. (2007) und Baas und Brücker (2010) überwiegen die positiven Handelseffekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit die negativen Zuwanderungseffekte deutlich. Während ein erhöhter Handel die Arbeitslosenrate um etwa 0,6 Prozentpunkte senkt, steht dem eine Erhöhung der Arbeitslosenquote durch die Zuwanderung in Höhe von 0,16 Prozentpunkten gegenüber. Die positiven Lohneffekte durch den Handel verringern sich bei Arbeitnehmerfreizügigkeit um etwa 0,28 Prozentpunkte. Dieser Lohnrückgang entfällt jedoch auf die Migrantinnen und Migranten selbst, welche Lohnabschläge im Vergleich zu Einheimischen in Kauf nehmen und zueinander in stärkerem Konkurrenzverhältnis stehen (Baas und Brücker 2010; Brücker und Jahn 2010, 2011). Insgesamt weist eine Erhöhung des BIP pro Kopf auf einen Gewinn bei weiten Teilen der Bevölkerung hin (Drinkwater et al. 2009). Spätere Studien von Barrell et al. (2007), Baas und Melzer (2012) und Brücker (2013) kommen zu ähnlichen Ergebnissen. In ihrer jüngsten Studie ermitteln Clemens und Hart (2018) einen Zuwachs des BIP in Deutschland aufgrund der Arbeitsmarktöffnung von jährlich 0,2 Prozentpunkte für den Zeitraum 2011 bis 2017 und bestätigen damit in etwa die Prognosen von Baas und Brücker (2010) von 1,7 Prozent für den Gesamtzeitraum.

3.2 Arbeitnehmerfreizügigkeit während der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise

In allen jüngeren Studien wirkt sich die Arbeitnehmerfreizügigkeit positiv auf die deutsche Volkswirtschaft aus. Ob sie jedoch auch Wirtschaftseinbrüche abschwächt,

¹⁵ Warum haben sich die negativen Prognosen nicht erfüllt? Im Jahr 2001 war noch unklar, ob die Bundesregierung Übergangsfristen anwendet und inwiefern sich andere Europäische Länder für oder gegen die Anwendung entscheiden. Bei der späteren Berücksichtigung der Effekte der Übergangsfristen konnten deutlich geringere Migrationszahlen angenommen werden. Zudem weichen Grundannahmen der Simulationsmodelle stark voneinander ab. Während spätere Modelle dezidiert Wertschöpfungsketten beim internationalen Handel berücksichtigen, fehlt dies bei früheren. Zudem scheinen die Annahmen bezüglich der Qualifikationsstruktur der Migranten in frühen Studien deutlich zu pessimistisch.

ist eine offene Frage der sich lediglich vereinzelt wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen widmen. Insbesondere für Deutschland besteht hier noch Forschungsbedarf.

Wirtschaftseinbrüche, die nur einzelne Mitgliedsländer treffen, lassen sich in der Europäischen Union kaum vermeiden. Hierfür ist der Wirtschaftsraum zu heterogen, die Institutionen der einzelnen Mitgliedsländer zu unterschiedlich und ein wirtschaftlicher Transfermechanismus, wie der deutsche Länderfinanzausgleich, nicht vorhanden. So leiden Griechenland, Portugal und Spanien unter der Staatsschuldenkrise und hoher Arbeitslosigkeit, während Länder in Mittel- und Nordeuropa ein solides Wachstum verzeichnen und Fachkräfte suchen. Eine starke EU-Binnenwanderung könnte hier Abhilfe schaffen. Ob dies der Fall ist, wird für die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 und die Staatsschuldenkrise im Jahr 2010 von Arpaia et al. (2016) und Dao et al. (2014) untersucht. Die Ergebnisse deuten auf eine nach wie vor zu geringe Wanderung hin.

Im Vergleich mit den Vereinigten Staaten scheint die EU-Binnenmobilität nach wie vor zu gering ausgeprägt zu sein, um Wirtschaftseinbrüche kompensieren zu können. In der Europäischen Union wohnen lediglich 3 Prozent der Unionsbürgerinnen und -bürger außerhalb der Staaten, in denen sie geboren wurden. Nur 0,3 Prozent der Unionsbürgerinnen und -bürger wandert jedes Jahr in einen anderen Mitgliedstaat. Diese Zahlen gelten im internationalen Vergleich als gering. In den Vereinigten Staaten wechseln beispielsweise etwa 3 Prozent der Bevölkerung jedes Jahr den Bundesstaat. Hohe Wanderungszahlen sind allerdings in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum notwendig, da sie eine asymmetrische wirtschaftliche Entwicklung ausgleichen. So wandern mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger in einer Rezession in ein Land mit einer vorteilhafteren wirtschaftlichen Entwicklung. Hierdurch wird die Arbeitslosigkeit im Herkunftsland reduziert und im Zielland der Fachkräftemangel beseitigt. Dieser Prozess findet in der EU bereits statt, allerdings in wesentlich geringerem Maße als in den USA. Von 100 entlassenen EU-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wechseln nach Dao et al. (2014) lediglich 24 ihre Beschäftigungsregion. Stattdessen gehen 16 Prozent in die Arbeitslosigkeit und 60 Prozent verlassen den Arbeitsmarkt. In den USA wandern hingegen 54 Prozent in einen anderen Bundesstaat um dort zu arbeiten, lediglich 24 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeit-

nehmer verlassen dort den Arbeitsmarkt und 22 Prozent gehen in die Arbeitslosigkeit. Die Zeiten außerhalb des Arbeitsmarktes sind in der EU zudem deutlich länger (L'Anegvin 2007).

Vergleicht man allerdings die Ergebnisse jüngerer Beiträge (Beyer und Smets 2015) mit denen älterer Studien (Blanchard und Katz 1992; Decressin und Fatás 1995; Jimeno und Bentolila 1998; L'Anegvin 2007; Obstfeld et al. 1998), so werden erste Erfolge der Arbeitnehmerfreizügigkeit sichtbar. Der Anteil mobiler Arbeiter nimmt in der EU tendenziell zu. Durch den gestiegenen Anteil mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger nimmt auch die Bedeutung der EU-Arbeitskräftemobilität in Krisensituationen zu. Dies wird in Publikationen nach der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich. Arpaia (2014) und Arpaia et al. (2016) sehen einen signifikanten Einfluss der gestiegenen Wanderung auf die Möglichkeit, wirtschaftlichen Einbrüchen entgegenzuwirken. Hierbei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass die Arbeitskräftemobilität erst verzögert einsetzt. Der Rückzug aus dem Arbeitsmarkt und der Übergang in Arbeitslosigkeit erfolgen allerdings recht schnell (Bertelsmann Stiftung 2014). Daher ist die Arbeitskräftemobilität nur in langen und schweren Krisenzeiten ein Instrument, um wirtschaftlichen Einbrüchen entgegenzuwirken. Zudem steht nur ein Teil der mobilen EU-Bürgerinnen und -Bürger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung und kann so für einen wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Regionen sorgen. Von 20 Millionen EU-Binnenmigrantinnen und -migranten sind lediglich 10 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. 7 Millionen hiervon sind reguläre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, 1,3 Millionen pendeln über die Landesgrenzen und 1,7 Millionen sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung von einem Unternehmen in ein anderes Mitgliedsland gesendet wurden. Die verbliebenen 10 Millionen sind Pensionäre, begleitende Familienangehörige, Arbeitssuchende und Studierende (Barslund et al. 2015a, 2015b; Barslund und Busse 2016). Um einen nennenswerten Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung zu haben, muss die EU-Binnenmigration daher entsprechend stark ausfallen.

3.3 Der Brexit und ein Ausblick

In den nächsten Jahren sind zwei gegenläufige Trends zu erwarten. Zum einen nimmt die Zahl der mobilen EU-Bürgerinnen und -Bürger tendenziell ab, da die dortige Bevölkerung wie auch die Deutsche altert und die ersten Zuwanderer in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Zum anderen kommt es aufgrund des Brexits, also

des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union, zu einer Umlenkung bisheriger Wanderungsbewegungen.

Wie bereits von Bundeskanzler Schröder (2002) erwartet, dürfte sich aufgrund der positiven Arbeitsmarktlage in den Herkunftsländern sowie der dortigen demografischen Entwicklung die Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern nach Deutschland stark reduzieren. Dieser Prozess scheint schon eingesetzt zu haben. So nimmt die Zuwanderung im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach dem Höchststand im Jahr 2015 ab. Die Nettozuwanderung, also die Zahl der zugewanderten Personen abzüglich der abgewanderten Personen, hat sich im Jahresvergleich von 2016 zu 2015 um 23,1 Prozent reduziert (BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016b). Hierdurch werden sich auch die wirtschaftlichen Vorteile für Deutschland in Form eines höheren Volkseinkommens und eines Abbaus des Fachkräftemangels reduzieren.

Dem entgegen steht allerdings der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union. Es ist zu erwarten, dass sich hierdurch die Zielländer mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger nochmals verändern werden. Eine Aussage zu der dann stattfindenden Umlenkung der innereuropäischen Arbeitskräftewanderung ist nach Brückner und Vallizadeh (2016) allerdings zurzeit nur schwer möglich. So wird ein Teil der potenziellen Zuwanderer mit dem Ziel Großbritannien ihre Migrationsentscheidung überdenken und den Wanderungsplan entweder gänzlich aufgeben oder sich anderen Zielländern wie Deutschland zuwenden. Da die nach Großbritannien wandernden EU-Bürgerinnen und Bürger jung und gut ausgebildet sind (Barrell et al. 2007), dürften die Chancen zur Arbeitsmarktintegration hoch sein. Problematisch erscheint nur der Spracherwerb, der den qualifikationsadäquaten Einsatz behindert. Bereits heute haben mobile südeuropäische EU-Bürgerinnen und -Bürger, die im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise nach Deutschland gekommen sind, erhebliche Sprachdefizite und können daher ihre Qualifikationen kaum nutzen (Faraco Blanco et al. 2015).

Die Effekte des Brexits werden aber nur kurzfristiger Natur sein. Mittelfristig kann lediglich eine Erweiterung der EU zu einer wieder anwachsenden EU-Binnenwanderung führen. Landesmann und Leitner (2015) zeigen in diesem Zusammenhang, dass bei innereuropäischen Wanderungen Netzwerke eine große Rolle spielen. Daher dürfte auch bei Beitritt der Westbalkanländer und bei dem im Moment unwahrscheinlichen Fall eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union Deutschland

aufgrund bereits existierender starker Migrationsnetzwerke überproportional profitieren.

4 Ungleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern

Mit der zunehmenden Wanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern nach Deutschland werden auch Probleme beim Zugang zu Beschäftigung, auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche und der Integration in die Gesellschaft deutlich. Diese Probleme treten auf, obwohl EU-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen gemäß der Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (EU 492/2011) gegenüber deutschen Staatsbürgern gleich zu behandeln sind. Die Gleichbehandlung erstreckt sich tatsächlich und rechtlich auf alles, was mit der eigentlichen Ausübung einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis und mit der Beschaffung einer Wohnung im Zusammenhang steht. Ferner müssen alle Hindernisse beseitigt werden, die sich der Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entgegenstellen, insbesondere in Bezug auf die Bedingungen für die Integration der Familie des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin im Aufnahmeland (vgl. Artikel 1 bis 10 EU 492/2011). Anders formuliert: Eine Ungleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern behindert die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Daher müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ihre durch die Artikel 45 AEUV und mit den Artikeln 1 bis 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 gewährten Rechte auch durchsetzen können.

Trotz der eindeutigen Rechtslage kommt es auch in Deutschland zu Formen direkter und indirekter Diskriminierung sowie zu „...Fällen, in denen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger um ihren Lohn betrogen werden, sie in ausbeuterischen Mietverhältnissen oder unter unwürdigen Wohnbedingungen leben müssen.“ (Deutscher Bundestag 2016). Abseits von Gerichtsverfahren ist eine solche Ungleichbehandlung von Unionsbürgern allerdings nur schwer zweifelsfrei zu identifizieren. In diesem Kapitel werden Indizien aufgezeigt, die für eine Ungleichbehandlung von EU-Bürgern oder Hindernisse bei der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit sprechen können. In Kapitel 4.1 wird hierbei auf die Integration der EU-Bürgerinnen und Bürger in den Arbeitsmarkt und die Unterstützung durch die Bundesagentur für Arbeit eingegangen, Kapitel 4.2 stellt die teils prekären Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen dar, in Kapitel 4.3 wird der Zugang zu Wohnraum betrachtet und in Kapitel 4.4 der Zugang zu beruflicher Bildung. Abschließend werden in Kapitel 4.5 die Folgen der prekären

Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in Form einer erhöhten Armutsgefährdung dargestellt.

4.1 Arbeitsmarktintegration und Unterstützung durch die Arbeitsämter

Der Zugang zum Arbeitsmarkt stellt für EU-Bürgerinnen und -Bürger eine erste Hürde dar. Zwar haben EU-Bürgerinnen und -Bürger einen Rechtsanspruch auf Beratungs- und Förderangebote der Bundesagentur für Arbeit aus dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktförderung, diese können in der Praxis häufig jedoch nur unzureichend abgerufen werden. Grund hierfür sind u.a. Steuerungsprobleme bei der Bundesagentur für Arbeit. Bei fehlenden passiven Leistungsansprüchen kommt es aufgrund der behördeninternen Anreizstruktur zu Fällen von Falschauskünften und Ungleichbehandlung. In Abschnitt 4.1.1 dieses Kapitels werden die Probleme bei der Arbeitsvermittlung näher erläutert. Bislang fehlen allerdings Studien, die die quantitative Bedeutung der Arbeitsvermittlung für arbeitssuchende EU-Bürgerinnen und -Bürgern darstellen. Denn trotz möglicher Probleme bei der Arbeitsvermittlung verläuft die Arbeitsmarktintegration insgesamt weitgehend problemlos. Der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten hat sich nach den Arbeitsmarktöffnungen in den Jahren 2011 und 2013 stark erhöht und gleichzeitig verharret die Arbeitslosenquote auf niedrigem Niveau. Diese positive Entwicklung bei der Integration in den Arbeitsmarkt wird in Abschnitt 4.1.2 dargestellt. Die Betrachtung der Qualifikationsstruktur deutet aber auch auf Schwierigkeiten hin, die sich dann in den im folgenden Kapitel 4.2 beschriebenen problematischen Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen zeigen.

4.1.1 Arbeitsvermittlung

Die Bundesagentur für Arbeit muss EU-Bürgerinnen und -Bürgern bei der Arbeitsplatzsuche Unterstützungsleistungen aus dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktförderung anbieten. Hintergrund ist der Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011, nach dem ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Beschäftigung sucht, dort die gleiche Hilfe erhält, wie sie die Arbeitsämter dieses Staates den eigenen, arbeitssuchenden Staatsangehörigen gewähren.

Bei der Arbeitsvermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit kann es dennoch für EU-Bürgerinnen und -Bürger zu einer Reihe von Risiken kommen, die zur Ungleichbehandlung führen. Der dritte gemeinsame Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2018) geht basierend auf einer Studie von Brussig et al. (2017) ausführlich auf dieses Thema ein und identifiziert sechs Diskriminierungsrisiken bei der Arbeitsvermittlung. Zu den sechs Risiken zählen (1.) die unzureichende Partizipation von Arbeitssuchenden und Leistungsbeziehenden, (2.) intransparente und nicht begründete Entscheidungen, (3.) Informations- und Beratungsdefizite, (4.) Risiken aufgrund der Steuerung nach Kennzahlen, (5.) Risiken an Schnittstellen sowie (6.) Rechtsschutzdefizite und „transformierte Diskriminierung“ aufgrund von Arbeitgeberverhalten. Besonders relevant ist hierbei das Risiko der unzureichenden Partizipation, welches in starkem Maße auf fehlende Sprachkenntnisse zurückgeht. Wie Ratzmann (2018a, 2018c) ausführt, dringen EU-Bürgerinnen und -Bürger aufgrund von Sprachdefiziten nicht unbedingt zu den Beratern vor, da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur häufig die Verwendung der Amtssprache einfordern. Hierdurch sind der Mitwirkung im Vermittlungsprozess enge Grenzen gesetzt und die Vereinbarung einer individuellen Eingliederungsvereinbarung, die nach Brussig et al. (2017) essentiell zur bedarfsgerechten Vermittlung ist, wird erschwert. Demzufolge bestehen ernsthafte Hürden bei der Integration in den Arbeitsmarkt, wenn in der Vereinbarung nicht oder nur unzureichend auf die individuellen Bedarfe der EU-Bürgerin, des EU-Bürgers eingegangen wird.

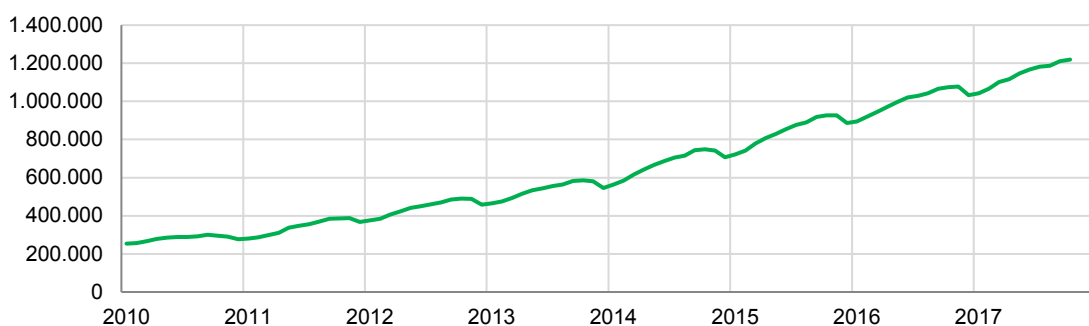
Weiterhin stellt das Zielsteuerungssystem der BA für Arbeitsuchende ohne Anspruch auf passive Geldleistungen – und damit insbesondere für EU-Bürgerinnen und -Bürger – ein ernsthaftes Problem dar, da es letztlich Informations- und Beratungsdefizite begünstigt. Arbeitsagenturen und Jobcenter sind zwar verpflichtet auch den Unterstützungsbedarf von Ratsuchenden und nicht nur den der Leistungsbeziehenden zu ermitteln und sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Dennoch ist es für Personen ohne Geldleistungsansprüche meist schwierig, hier Zugang zu finden. In Ratzmann (2018a, 2018b) und Brussig et al. (2017) wird geschildert, dass insbesondere Personen mit Migrationshintergrund einem erheblichen Risiko der Falschberatung mit dem Ziel des Leistungsausschlusses ausgesetzt sind. Zu-

dem ist zu beobachten, dass Personen ohne Leistungsanspruch Informationen vor-
 enthalten werden. Eine Ursache hierfür kann die Zielsteuerung nach Kennzahlen
 sein, da die Ausgestaltung dieses Controllingsystems indirekt Anreize setzt, den in-
 dividuellen Förderbedarf zu vernachlässigen, um mit möglichst geringem Aufwand
 die vorgegebenen Kennzahlen zu erfüllen. Gerade bei EU-Bürgerinnen und -Bür-
 gern ohne Leistungsanspruch können in diesem Zusammenhang Nachteile entste-
 hen, da aufgrund von mangelnden Sprachkenntnissen und unklarer formaler Qua-
 lifikationen der Aufwand zur Kennzahlerreichung aus Sicht der Beraterinnen und
 Berater erhöht und damit nicht lukrativ erscheint. Die Folge sind erhebliche Infor-
 mations- und Beratungsdefizite zulasten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern.

4.1.2 Arbeitsmarktintegration, Qualifikationen und Anforderungsniveaus

Trotz möglicher Probleme bei der Arbeitsvermittlung verläuft die Integration von
 EU-Bürgerinnen und -Bürger in den Arbeitsmarkt weitgehend positiv. So wächst die
 sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sogar stärker, als dies das Wachstum
 der Zuwanderung nahelegt (Dubois et al. 2017). EU-Bürgerinnen und -Bürger, die zu
 Zeiten der Übergangsfristen selbstständig, im Rahmen der Entsendung oder der Sai-
 sonarbeit beschäftigt waren, gehen nun vermehrt in die nicht länger beschränkte so-
 zialversicherungspflichtige Beschäftigung über (Abbildung 5).

Abbildung 5: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von EU-Bürgerinnen und
 -Bürgern deren Staaten ab 2004 beigetreten sind



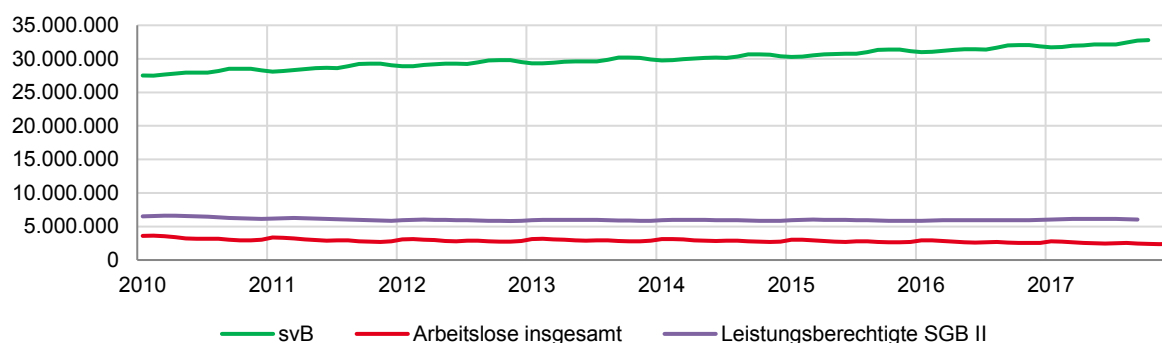
Quelle: BA-Statistik, Zuwanderungsmonitor (2017)

Auch die Entwicklung der Arbeitslosenquote verläuft positiv. Aus dem Zuwande-
 rungsmonitor (Brücker et al. 2018) geht hervor, dass trotz leichter Zunahme der Ar-

beitslosen die Arbeitslosenquote der Bürgerinnen und Bürger aus den ab 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten gesunken ist. Das Wachstum der Beschäftigung ist also größer, als die Zunahme bei der Zahl der Arbeitslosen. Dies gilt im Grundsatz auch für die SGB-II Hilfequoten, also den Teil der EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den bis 2004 beigetretenen Staaten, die Hilfe zum Lebensunterhalt benötigen (Kapitel 5).

Unterteilt man die Mitgliedsländer nochmal nach denen die im Jahr 2004 und jenen die im Jahr 2007 beigetreten sind, so nimmt die Arbeitslosenquote insbesondere bei denen ab, die im Jahr 2004 beigetreten sind und liegt heute bei 7 Prozent. Hingegen ist die Arbeitslosenquote der Bürgerinnen und Bürger aus den 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien mit 7,3 Prozent im Jahr 2017 leicht erhöht, geht aber ebenfalls zurück. Insgesamt wird die Arbeitsintegration der EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den ab 2004 beigetretenen Staaten in der ökonomischen Literatur als weitestgehend günstig, die der EU-Bürgerinnen und -Bürger, die aus den Krisenstaaten (Griechenland, Spanien, Irland, Portugal) zugewandert sind (Abbildung 6), als durchweg positiv beurteilt (Brücker et al. 2014; Brücker et al. 2018).

Abbildung 6: Arbeitsmarktintegration von Bürgerinnen und -Bürgern aus EU-Krisenstaaten

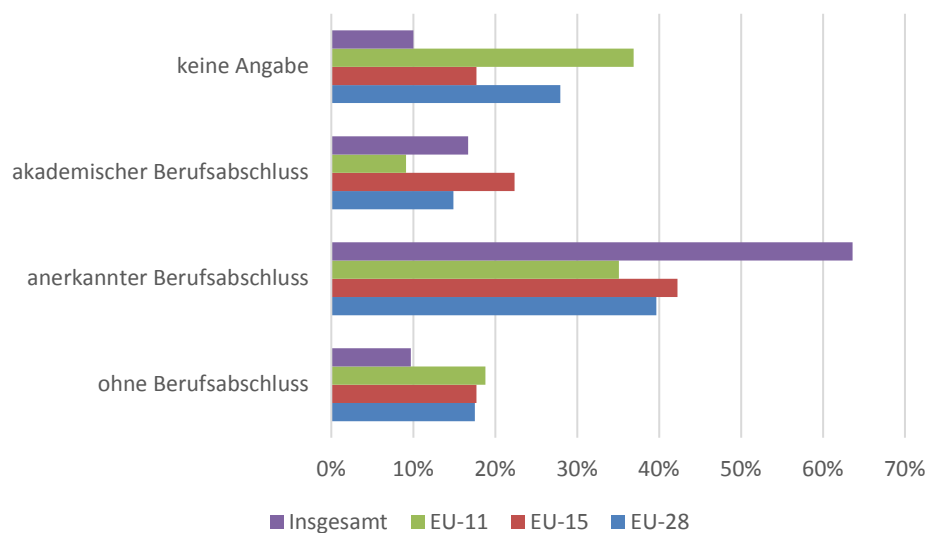


Quelle: BA-Statistik, Zuwanderungsmonitor (2017)

Ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von EU-Bürgerinnen und -Bürgern (EU-28) ist ihr vergleichsweise hohes Qualifikationsniveau. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2013) stellt fest, dass die Zuwanderer aus der Europäischen Union im Durchschnitt deutlich höher qualifiziert sind als der Bevölkerungsdurchschnitt. Dies gilt für die vor 2004 beigetreten EU-15 Länder, allerdings nur eingeschränkt für die EU-Bürgerinnen und -

Bürger aus den 2004 und 2007 beigetretenen Ländern sowie Kroatien (EU-11¹⁶). So ist das Qualifikationsniveau der Zuwanderer aus diesen Staaten zwar weniger ungünstig als in den Simulationen erwartet (vgl. Abschnitt 3), allerdings ist das Verhältnis von betrieblicher / schulischer Ausbildung tendenziell geringer und der Anteil der EU-11 Bürgerinnen und -Bürger ohne formale Berufsqualifikation tendenziell höher als das der Gesamtbevölkerung (Abbildung 7). Zudem konnten in 35 Prozent der Fälle keine Angaben zur Qualifikation gemacht werden.

Abbildung 7: Qualifikationen der EU-11, EU-15 und EU-28 Bürgerinnen und -Bürger und in der Gesamtbevölkerung (Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte)

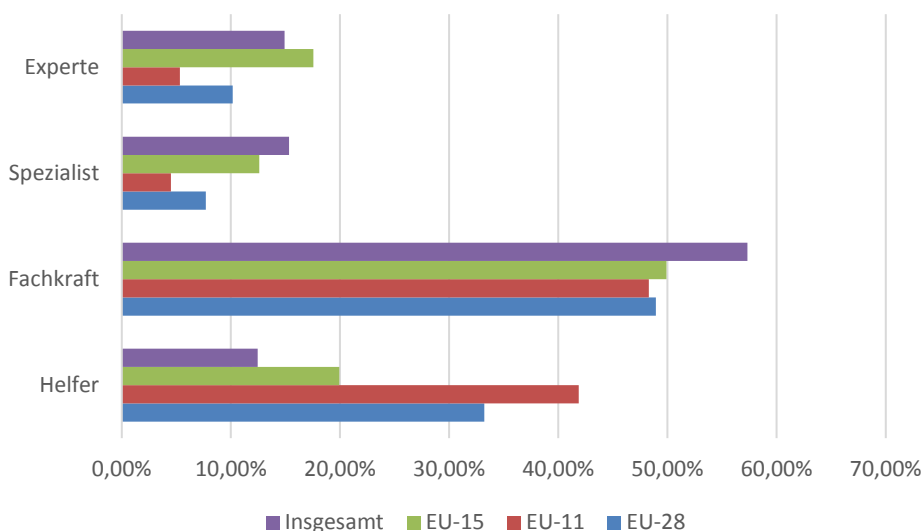


Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, 2018.

Betrachtet man neben den Qualifikationen der EU-Bürgerinnen und -Bürgern auch das Anforderungsniveau der Tätigkeiten, so können erste Rückschlüsse auf die Qualität der Beschäftigung gezogen werden. Hier ist festzustellen, dass EU-11 Bürgerinnen und Bürger vor allem als Helfer und Fachkräfte und weniger als Experten und Spezialisten eingesetzt werden. Dies kann Ausdruck einer Beschäftigung in prekären Beschäftigungsverhältnissen oder in unterwertigen Beschäftigungsverhältnissen sein. Im folgenden Kapitel 4.2 werden die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen daher näher betrachtet.

¹⁶ Als EU-11 werden die acht 2004 beigetretenen Mitgliedsländer, die zwei 2007 beigetretenen Mitgliedsländer und das 2013 beigetretene Mitgliedsland Kroatien bezeichnet.

Abbildung 8: Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit von EU-11, EU-15 und EU-28 Bürgerinnen und -Bürgern



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, 2018.

4.2 Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen

Die Gewährleistung der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union schließt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedsstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen ein¹⁷.

Trotz dessen sind EU-Bürger überproportional in atypischen Beschäftigungsformen vertreten, werden vermehrt unterwertig beschäftigt, sind überwiegend in Branchen mit niedrigen Löhnen vertreten und haben ein höheres Risiko Arbeitsausbeutung zum Opfer zu fallen. In Abschnitt 4.2.1 werden demnach die verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung vorgestellt und das Risiko von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, in diesen Beschäftigungsformen vertreten zu sein, beleuchtet. Mit der Gefahr von unterwertiger Beschäftigung und Lohndiskriminierung setzt sich Abschnitt

¹⁷ AEUV Art. 45

4.2.2. auseinander. Hier wird auf die Gefahr von inadäquater Beschäftigung und einer zu niedrigen Entlohnung gemessen an dem Anforderungsniveaus der ausgeübten Tätigkeit eingegangen. Häufig ist allerdings auch die Ballung in spezifischen Wirtschaftsbranchen ein Problem. Abschnitt 4.2.3 betrachtet daher die branchenspezifische Beschäftigung von Angehörigen der EU insgesamt, der EU-11 und der Gesamtbevölkerung in Deutschland im Vergleich. Insbesondere Bürgerinnen und Bürger aus den EU-11 Staaten haben ein erhöhtes Risiko, in Branchen mit niedrigen Löhnen beschäftigt zu sein. Dies korreliert mit der Gefahr, Arbeitsausbeutung zum Opfer zu fallen. In Abschnitt 4.2.4 werden solche kriminellen Handlungen betrachtet, zu denen u.a. auch Verstöße gegen arbeitsrechtliche Mindeststandards gehören.

4.2.1 Atypische Beschäftigung

In den letzten Jahren hat die Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen¹⁸ stark zugenommen (Christian Reimann 2013; Eichhorst und Tobsch 2013). Diese Beschäftigungsformen stehen in der Kritik, da sie aufgrund erheblicher Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis schlechtere Arbeitsbedingungen aufweisen und dadurch auch einen geringeren Lohn durchsetzen können (Hoffmann und Walwei 1998, Dörre 2005, Stephan und Ludwig-Mayerhofer 2014). Als normal wird hierbei jede bei einem Arbeitgeber auf Dauer angelegte Vollzeittätigkeit bezeichnet, die zugleich sozialversicherungspflichtig ist. Die häufigsten atypischen Beschäftigungsformen sind demnach befristete Beschäftigungsverhältnisse, Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, geringfügige Beschäftigung sowie die Zeitarbeit. Die Soloselbstständigkeit stellt per Definition kein atypisches Beschäftigungsverhältnis dar, wird aber aufgrund ähnlicher arbeitsmarktpolitischer Probleme üblicherweise in die Betrachtung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse miteinbezogen (vgl. Keller/Henneberger 2018).

Während eine Reihe von Publikationen die Bedeutung atypischer Beschäftigung bei Migrantinnen und Migranten und Personen mit Migrationshintergrund untersuchen (Höhne 2016; Mauer 2009) existieren nur wenige Publikationen, die sich mit

¹⁸ Das Statistische Bundesamt zählt zu den atypischen Beschäftigungsformen – in Abgrenzung vom Normalarbeitsverhältnis – Teilzeitbeschäftigungen mit 20 oder weniger Arbeitsstunden pro Woche, geringfügige Beschäftigungen, befristete Beschäftigungen sowie Zeitarbeitsverhältnisse. Die zur Selbstständigkeit gehörende Soloselbstständigkeit wird vom Statistischen Bundesamt gesondert ausgewiesen. Aufgrund der häufig geringen Einkommen und unsicheren wirtschaftlichen Perspektiven bzw. Prekariätsrisiken wird die Soloselbstständigkeit jedoch häufig in die Betrachtung einbezogen (vgl. Keller und Henneberger 2018).

atypischer Beschäftigung bei mobilen EU-Bürgerinnen und -Bürgern beschäftigen (Wagner und Hassel 2015b). EU-Bürgerinnen und -Bürger, insbesondere aus den ost- und südosteuropäischen Mitgliedsländern, sind ungleich stärker befristet beschäftigt, in Teilzeit beschäftigt oder als Soloselbstständige tätig, als dies für die Gesamtbevölkerung in Deutschland der Fall ist. Zudem ist ihr Anteil im Zeitarbeitsbereich erheblich höher als bei der Gesamtbevölkerung.

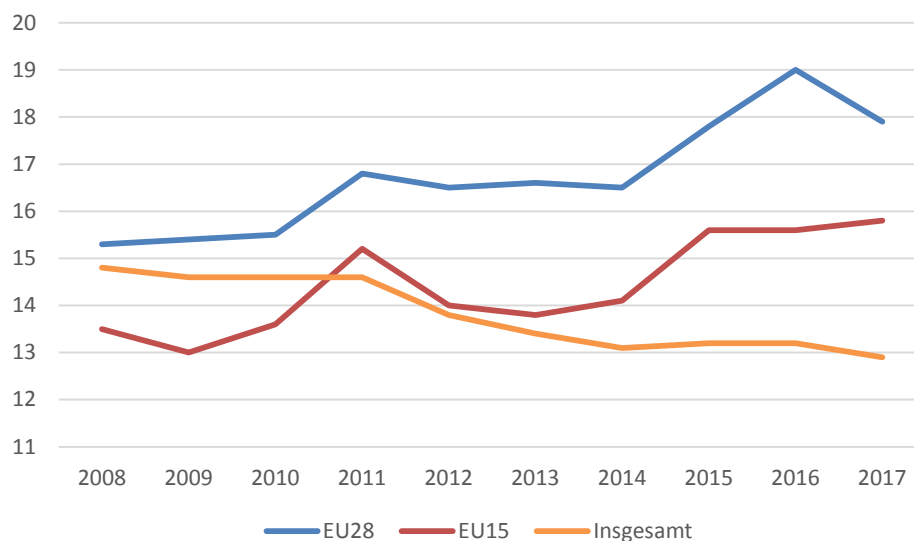
Seit dem Jahr 2011 nimmt zwar die Befristungsquote stark zu, der Anteil der Soloselbstständigen und die Teilzeitquote gehen allerdings stark zurück. Dies deutet darauf hin, dass die Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit verstärkt zu atypischen Beschäftigungsformen geführt hatten. Aus einem Vergleich von Erwerbsbiografien lässt sich schließen, dass atypische Beschäftigung hauptsächlich beim Berufseinstieg auftreten (Tamm et al. 2017). Arbeitgeber nutzen die Befristung wie auch die Zeitarbeit zur längeren „Überprüfung“ der Beschäftigten (Eichhorst et al. 2010). Wie bei Berufseinsteigern führen bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern Informationsasymmetrien, also fehlende Informationen auf Seiten des Arbeitgebers bezüglich der Qualität der Ausbildung, zu einer verlängerten „Überprüfung“ und damit einem hohen Anteil an atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Inwiefern der hohe Anteil von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen zudem Ausdruck von Ungleichbehandlung ist, ist hingegen eine offene Frage. Hier fehlen entsprechende quantitative Untersuchungen.

Befristete Beschäftigung und Teilzeit

Die Befristungsquote in Deutschland hängt stark mit dem Alter zusammen und ist damit vorwiegend ein Problem der jüngeren Bevölkerung. In der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre sind 22 Prozent der Männer und 24 Prozent der Frauen befristet beschäftigt, in der Altersgruppe zwischen 25 und 34 Jahren sind es noch immer 14 Prozent bei beiden Geschlechtern. Ein Teil der hohen Befristungsquoten bei EU-Bürgerinnen und Bürgern beruht also auf einem vergleichsweise geringen Durchschnittsalter (Abbildung 9). Allerdings kann die hohe Befristungsquote hierdurch nicht vollständig erklärt werden. So ist festzustellen, dass Migrantinnen und Migranten generell eine höhere Befristungsquote aufweisen als deutsche Staatsbürgerinnen und -bürger (Höhne und Schulze Buschoff 2015). Sieht man befristete Beschäftigungsverhältnisse als „verlängerte Probezeit“ (Eichhorst et al. 2010), dann ist das Ziel des Arbeitgebers durch diese Art der Beschäftigung Informationsasymmetrien zu reduzieren.

Falls also EU-Bürgerinnen und -Bürger, beispielsweise aufgrund von mangelnden Kenntnissen über Ausbildungssysteme im Herkunftsland als riskant wahrgenommen werden, ist eine stärkere Befristungsquote zu erwarten. EU-Bürgerinnen und -Bürger haben entsprechend ein Risiko der Ungleichbehandlung, da sie aufgrund allgemeiner Informationsasymmetrien überproportional in befristete Beschäftigung mit geringerem Kündigungsschutz und schwierigerem Übergangen in reguläre Beschäftigung (Tamm et al. 2017) selektiert werden.

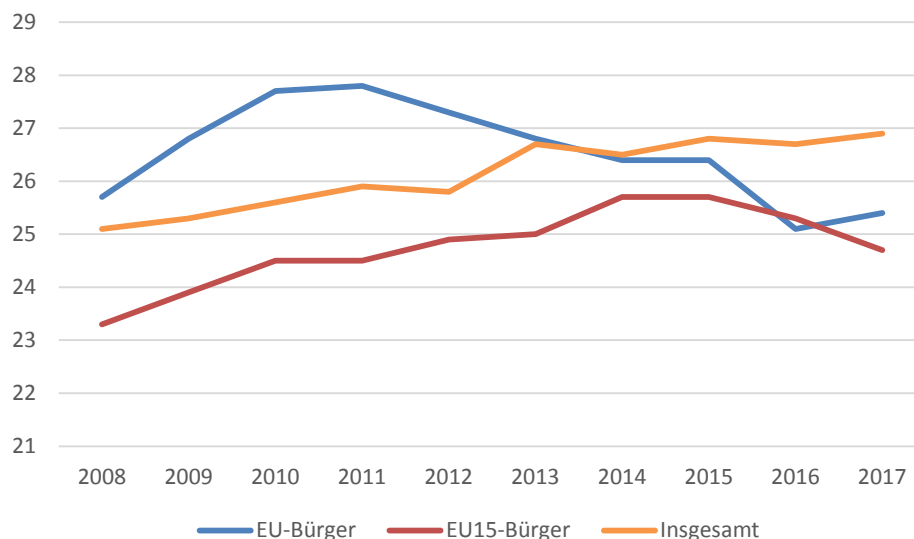
Abbildung 9: Befristungsquote in Prozent



Quelle: Eurostat 2018; eigene Berechnungen.

Neben der hohen Befristungsquote sind auch Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse atypisch. Von Teilzeitbeschäftigung sind vorwiegend Frauen betroffen, da diese weit häufiger als Männer versuchen mit Teilzeitarbeit Kindererziehung und Arbeit zu vereinbaren (Tamm et al. 2017). Da bei mobilen EU-Bürgerinnen und -Bürgern und bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus den nach 2004 beigetretenen Ländern Männer deutlich überrepräsentiert sind, war die hohe Teilzeitquote bis 2011 außergewöhnlich (Abbildung 10). Mit 28 Prozent war sie deutlich höher als die der Gesamtbevölkerung (24 Prozent). Nach der Arbeitsmarktöffnung geht dann die Teilzeitquote stark zurück und unterschreitet, wie aufgrund der Geschlechterzusammensetzung zu erwarten, die Teilzeitquote der Gesamtbevölkerung. Warum gerade bei der Teilzeit EU-Bürgerinnen und -Bürger überproportional vertreten waren, ist eine offene Frage und wurde noch nicht wissenschaftlich untersucht.

Abbildung 10: Teilzeitquote in Prozent



Quelle: Eurostat, 2018; eigene Berechnungen.

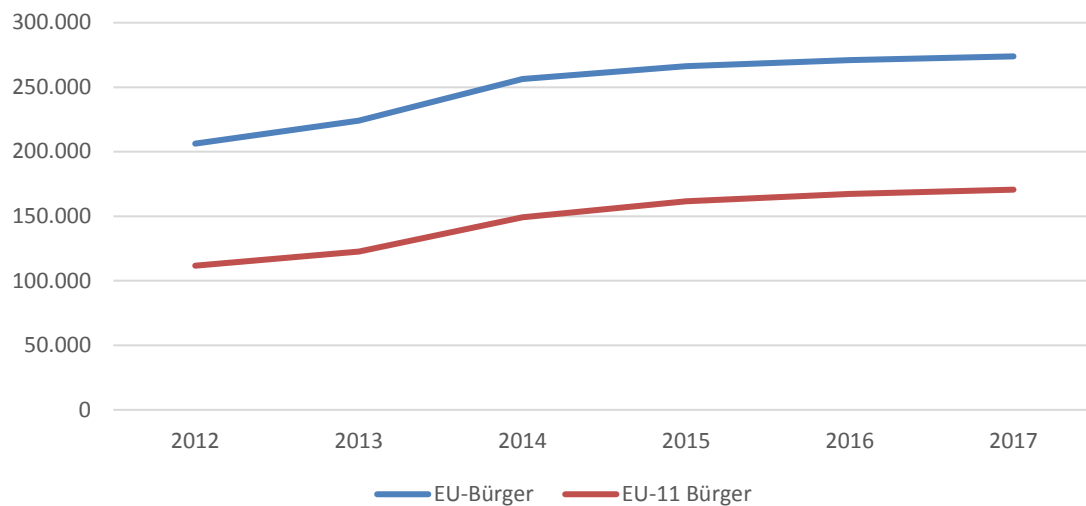
Geringfügige Beschäftigung

Eine geringfügige Beschäftigung ist ein Beschäftigungsverhältnis, dessen Entlohnung eine gewisse gesetzlich vorgeschriebene Schwelle nicht überschreitet oder das nur kurz, weniger als 50 Tage pro Jahr, andauert. Liegt eine geringfügige Beschäftigung vor, besteht keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Kranken-, Pflege- oder Arbeitslosenversicherung. Eine Befreiung von der Rentenversicherung ist möglich und die Lohnsteuer, der Solidaritätszuschlag und die Kirchensteuer können pauschal und damit mit geringerem Aufwand entrichtet werden. Bei Ländern, mit denen ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, kann die geringfügige Beschäftigung auch an einem Wohnort im Ausland besteuert werden. Die Gehaltsschwelle für die geringfügige Beschäftigung liegt zurzeit bei 450 €.

Im Jahr 2017 waren laut Mikrozensus (2018) 9,2 Prozent der EU-Bürgerinnen und -Bürger ausschließlich geringfügig beschäftigt. Damit war der Anteil geringfügig Beschäftigter im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (8,6 Prozent) leicht erhöht. Während der Anteil bei Bürgerinnen und -Bürgern aus EU-Ländern (EU-15), die vor 2004 beigetreten sind, in etwa auf dem Niveau der deutschen Bevölkerung lag, war der Anteil unter den EU-Bürgerinnen und Bürgern aus den EU-11 Staaten mit 11,8 Prozent deutlich höher.

Nach Wagner und Hassel (2015a) ist geringfügige Beschäftigung insofern problematisch, als sie nur in beschränktem Maße zur Existenzsicherung beiträgt. Hier ist insbesondere der bis zur Arbeitsmarktöffnung erfolgte Anstieg bei EU-11 Bürgerinnen und -Bürgern kritisch zu bewerten und vermutlich ein Hinweis auf eine prekäre Beschäftigungssituation. Seit der Arbeitsmarktöffnung im Jahr 2014 hat sich der Anstieg stark verlangsamt (Abbildung 11). Aufgrund des zeitgleichen deutlichen Anstiegs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist der Anteil der EU-Bürgerinnen und -Bürger in geringfügiger Beschäftigung sogar um 0,3 Prozentpunkte zurückgegangen.

Abbildung 11: Ausschließlich geringfügig Beschäftigte aus den EU-Ländern



Quelle: Migrationsmonitor der BA-Statistik, 2018.

Zeitarbeit

In der Zeitarbeit sind laut BA-Beschäftigungsstatistik 188.000 EU-Bürger beschäftigt, hiervon 154.000 aus den nach 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten. Mit einem Anteil von 8,9 Prozent hat die Zeitarbeitsbranche damit für EU-Bürger eine wesentlich größere Bedeutung, als dies für Deutsche mit einem Anteil von 1,9 Prozent der Fall ist.

Zeitarbeit ist aus Sicht des Arbeitgebers ein Instrument zur Flexibilisierung, aber auch ein geeignetes Mittel um Beschäftigungsrisiken, z.B. durch Fehlbesetzung, auf den Personaldienstleister zu übertragen (Schwaab 2017). Der Personaldienstleister ist hingegen auf „riskante“ Arbeitskräfte angewiesen, da Zeitarbeitsplätze aufgrund der Arbeitsbedingungen sowie geringer Löhne als zweitbeste Arbeitsplätze gelten

(Strotmann und Moczadlo 2017). Bestehen nun aus Unternehmenssicht spezifische Risiken bei EU-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, beispielsweise aufgrund von Informationsasymmetrien, dann werden Unternehmen diese eher als Zeitarbeiter und weniger in der Stammbeslegschaft beschäftigen.

Problematisch an der Beschäftigung als Zeitarbeiterinnen und -arbeitnehmer sind vor allem niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen. Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürgerinnen und -bürger, zu denen auch Zeit- oder Leiharbeiter gehören, genießen zwar wie Deutsche Anspruch auf Gleichbehandlung mit regulären Beschäftigten¹⁹, wie wenig dieses Gleichstellungsgebot durchzusetzen ist, wird jedoch in einem ausführlichen Rechtsgutachten von Blanke (2010) erläutert. Demnach müssen Leiharbeiter in Bezug auf ihre *„wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts“* wie *„vergleichbare Arbeitnehmer“* des Betriebes, in dem sie arbeiten behandelt werden, es sei denn, ein Tarifvertrag lässt abweichende Regelungen zu²⁰. Der Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages kann bei einem nicht tarifgebundenen Arbeitgeber durch Vereinbarung mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf diese erweitert werden. Blanke kritisiert, dass diese „Tarifausnahme“ vom Gleichbehandlungsgrundsatz in Verbindung mit der Möglichkeit zur „Abwahl“ des Gleichbehandlungsgrundsatzes per Bezugnahme auf Tarifverträge den Effekt gehabt habe, dass der Bereich der Leiharbeit inzwischen nahezu vollständig durch Verbandstarife oder Haustarifverträge geregelt ist. Diese Regelungen sind dann deutlich schlechter als vergleichbare Regelungen für reguläre Beschäftigte im selben Betrieb (Schwaab und Durian 2017).

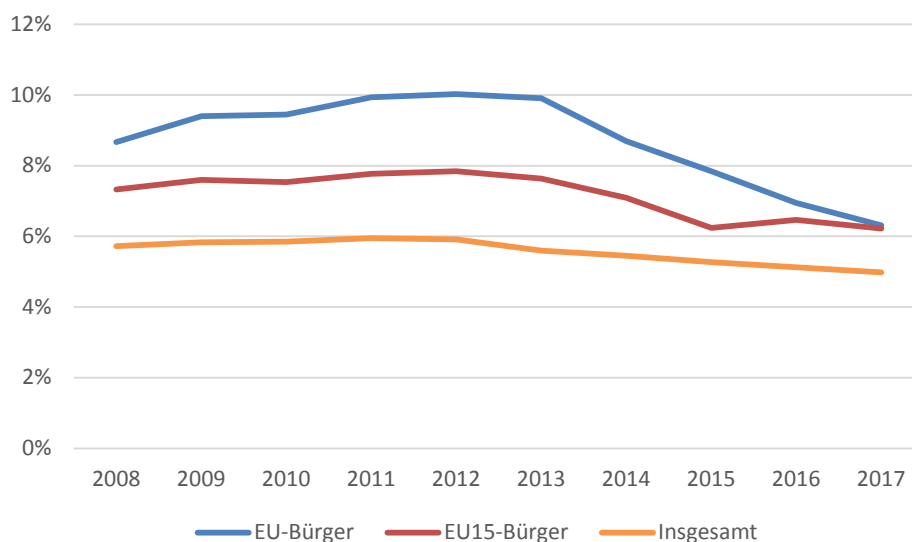
¹⁹ Art. 7 der Freizügigkeitsverordnung (EU) 492/2011

²⁰ § 3 S.1 Nr.3 S.3, § 9 S.1 Nr.2 S.2, 2. Hlfs. Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)

Selbstständige Beschäftigung

Die Selbstständigkeit wird üblicherweise im Rahmen atypischer Beschäftigungsformen betrachtet, da insbesondere die Form der Selbstständigkeit ohne Beschäftigte (Soloselbstständigkeit) von Auftraggebern dafür ausgenutzt werden kann, schlechtere Arbeitsbedingungen gegenüber den Auftragnehmern durchzusetzen. Hierbei ist zu beachten, dass die Selbstständigkeit in den Bereich der Niederlassungsfreiheit und nicht in den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit fällt. Vor der vollständigen Arbeitsmarktöffnung im Jahr 2011 wurde die Soloselbstständigkeit auch tendenziell genutzt, um Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu umgehen (Baas 2017; Baas und Brücker 2010). Aufgrund der mit der regulären Beschäftigung verbundenen Erschwernisse, bestand für Arbeitgeber zudem der Anreiz, jenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern, deren Zugang zu regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung beschränkt war, statt einer regulären Beschäftigung einen Werkvertrag anzubieten.

Abbildung 12: Soloselbstständigkeit als Anteil an der Gesamtbeschäftigung in Prozent



Quelle: Eurostat, 2018; Eigene Berechnungen.

In Abbildung 12 ist die Zunahme der Soloselbstständigkeit bis zum Jahr 2011 und danach ein abrupter Rückgang zu erkennen. Dies kann als Indiz für die These eines

Entwicklung der Selbstständigkeit bei EU-Bürgerinnen und Bürgern

Aufgrund des Rückgangs der Selbstständigkeit bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern nach 2011 sind lediglich 351.000 oder zehn Prozent der erwerbstätigen EU-Bürgerinnen und -Bürger noch selbstständig tätig. Das entspricht laut DESTATIS (2016) in etwa dem Anteil der Bevölkerung insgesamt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Staaten sind jedoch deutlich. So ist der Anteil der Selbstständigen an den Erwerbstätigen bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus dem Vereinigten Königreich mit 23 Prozent besonders hoch, während er bei Bürgerinnen und Bürgern aus Rumänien mit 6,2 Prozent und Bulgarien mit 7,9 Prozent der Erwerbstätigen besonders niedrig ist. Generell ist der Anteil der Selbstständigen bei Bürgerinnen und Bürgern aus den Niederlanden und Österreich mit jeweils 17 Prozent hoch, während er bei Bürgerinnen und Bürgern aus Griechenland, Frankreich, Italien und Polen mit jeweils 11 Prozent in etwa auf dem Niveau der Bevölkerung in Deutschland liegt. Insgesamt ist der Selbstständigenanteil bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund mit etwa 10 Prozent gleich hoch. Im Vergleich zu 2010 ist er bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus Polen, den Niederlanden und Österreich leicht und bei Bürgerinnen und Bürgern aus Bulgarien stark zurückgegangen (DESTATIS 2011). Grundsätzlich ist Selbstständigkeit bei EU-Bürgerinnen und Bürgern nicht negativ zu beurteilen und sogar erwünscht. Solange als Gründe für das unterschiedliche Gründungsverhalten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern kulturelle Aspekte, insbesondere Werte und Normen festgemacht werden können (Tolciu und Schaland (2008) ist das Gründungsverhalten als positiv zu beurteilen. Allenfalls Selbstständigkeit, die dazu dient Löhne zu drücken und Arbeitsschutzrechte zu unterminieren oder bestehende Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit zu umgehen, sind kritisch zu beurteilen.

Wechsels von EU-Bürgerinnen und Bürgern von der Selbstständigkeit in eine abhängige Beschäftigung aufgrund besserer Arbeitsbedingungen gewertet werden.

4.2.2 Unterwertige Beschäftigung und Lohndiskriminierung

Die Integration von EU-Bürgerinnen und -Bürger in den Arbeitsmarkt gilt auch aufgrund des Anstiegs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Abschnitt 4.1.2) und eines Rückgangs mancher Formen atypischer Beschäftigung (Abschnitt

4.2.1) als weitgehend gelungen. Neben den Qualifikationen der EU-Bürgerinnen und -Bürger muss jedoch auch das Anforderungsniveau der Tätigkeiten mitberücksichtigt werden, da die Gefahr einer unterqualifikatorischen Beschäftigung und damit von „brain waste“ oder von Lohndiskriminierung, einer bei gleichen Qualifikationen niedrigeren Entlohnung von EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmern, besteht. Für Bürger aus den nach 2004 beigetretenen EU-11 Staaten wurde „brain waste“ bereits in Großbritannien (Thränhardt 2015) und einer Reihe von Zielländern festgestellt (Galgoczi und Leschke 2014, 2015). Eine Ausnahme war Schweden, ein Land das zwar wie Großbritannien die Arbeitsmärkte bereits 2004 geöffnet hatte, aber durch starke Arbeitsmarktregulierung solche negativen Folgen verhindern konnte. Bislang steht eine vergleichbare Untersuchung für Deutschland noch aus. Indizien für Lohndiskriminierung wurde für Deutschland jedoch in einer Studie von Burkert (2015b) gefunden, andere empirische Studien (Bernhard und Bernhard 2016) verwerfen dies hingegen.

Grundsätzlich entsteht unterwertige Beschäftigung aufgrund von asymmetrischen Informationen über berufliche Kenntnisse, Qualifikationen aber auch über Rechte beispielsweise zur Anerkennung von Qualifikationen. Die in den Herkunftsländern erworbenen Kenntnisse können daher im Zielland nur eingeschränkt eingesetzt werden. Gleichzeitig muss die Entlohnung der qualifizierten Tätigkeit im Herkunftsland deutlich unter der Entlohnung der geringqualifizierten Tätigkeit im Zielland liegen. Wäre dies nicht der Fall bestünde kaum ein Anreiz zu wandern. Für Deutschland sind beide Kriterien für eine Vielzahl von EU-11 Ländern und evtl. einzelne süd-europäische Krisenländer erfüllt.

Hierdurch lässt sich allerdings nicht unbedingt auf unterwertige Beschäftigung schließen. Die Wanderung von EU-11 Bürgerinnen und -Bürger nach Deutschland einerseits und nach Großbritannien und Schweden andererseits unterscheidet sich stark hinsichtlich der Qualifikationen der Zuwanderer. So ist der Anteil derjenigen ohne berufsqualifizierenden Abschluss in Deutschland höher und der mit akademischem Abschluss geringer als in diesen beiden Ländern. Da insbesondere mobile Arbeitskräfte mit akademischem Abschluss von dem Phänomen der unterwertigen Beschäftigung betroffen sind, wird in Deutschland üblicherweise von einem geringeren Anteil unterwertiger Beschäftigung ausgegangen. Das von Engler und Weinmann (2015) festgestellte Ergebnis, dass 15 - 19 Prozent der mobilen EU-Bürgerinnen

und -Bürger in Tätigkeiten beschäftigt sind, die keine oder nur geringe formale Qualifikationen voraussetzen, entspricht in etwa der beobachteten Qualifikationsstruktur und ist demnach kein Hinweis auf unterwertige Beschäftigung. Allerdings sind hier zwei Punkte zu beachten. Die Ausbildungssysteme in den einzelnen EU-Mitgliedsländern unterscheiden sich recht stark voneinander. So spielt die duale Berufsausbildung lediglich in Deutschland, Dänemark und Österreich und kaum in anderen EU-Ländern eine Rolle. Aufgrund dieser Unterschiede können auch Personen mit nichtakademischen, berufsqualifizierenden Kenntnissen aber ohne formale Qualifikation dem unteren Qualifikationssegment (Beschäftigten ohne formale Berufsqualifikation) zugeordnet werden. Problematisch ist weiterhin der hohe Anteil von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die in den letzten Jahren zugewandert sind und im unteren Qualifikationssegment arbeiten. Engler und Weinmann (2015) gehen hier von zwischen 25 und 32 Prozent aus. Da die jüngeren Zuwanderer tendenziell besser qualifiziert sind aber im unteren Qualifikationssegment arbeiten, besteht für diese Gruppe die Gefahr einer unterwertigen Beschäftigung. Inwiefern sich diese Gefahr manifestiert, kann erst in den nächsten Jahren abschließend geklärt werden. So sind Zuwanderer bis zum Erwerb adäquater Sprachkenntnisse häufig inadäquat beschäftigt (Esser 2006).

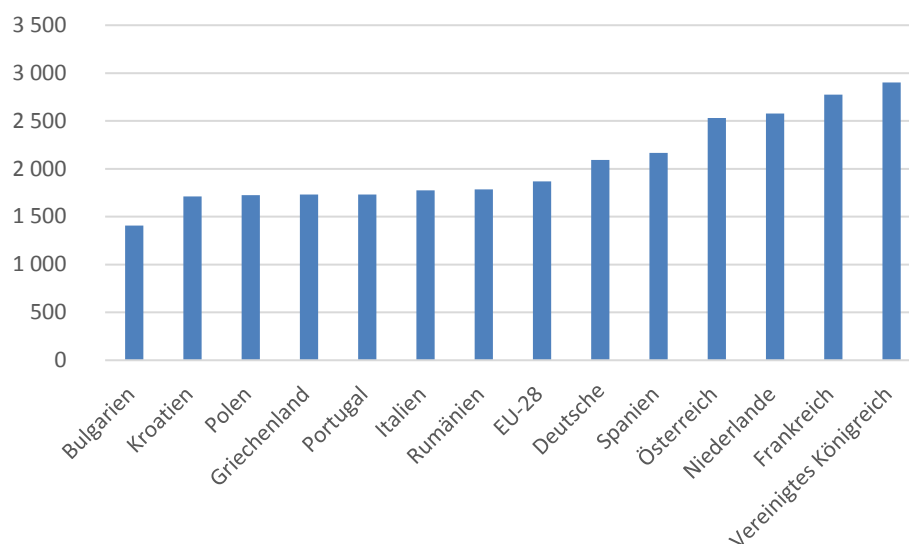
Auf ein weiteres Problem, das der Lohndiskriminierung, weist Burkert (2015b) hin. Lohndiskriminierung tritt dann auf, wenn eine Gruppe bei gleichen Qualifikationen einen niedrigeren Lohn erhält als die Vergleichsgruppe. Auch hier ist ein niedriges Lohnniveau im Herkunftsland ein wichtiger Push-Faktor. So müssen die Löhne in den Herkunftsländern für qualifizierte Zuwanderer deutlich unter denen von qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Zielland liegen, um Wanderungsbewegungen auszulösen. Auch dies ist für die EU-11 Länder und manche süd-europäischen Krisenländer der Fall. In ihrer Untersuchung kommt Burkert (2015b) zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Fachkräfte²¹ bei EU-10²² Bürgerinnen und Bürgern zwar je nach Herkunftsland zwischen 42 Prozent und 45 Prozent beträgt und

²¹ Fachkräfte sind in dieser Studie qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Ausbildungssysteme in den einzelnen Mitgliedsländern kann es hier zwischen einzelnen Untersuchungen zu Abweichungen kommen.

²² Das erst 2013 beigetretene Mitgliedsland Kroatien wird nicht untersucht. Daher wird die Abkürzung EU-10 statt EU-11 verwendet.

damit ähnlich hoch ist wie bei Deutschen (55 Prozent). Allerdings sind diese Fachkräfte einem erheblich höheren Risiko ausgesetzt lediglich einen Niedriglohn²³ zu beziehen (51 Prozent bis 59 Prozent im Vergleich zu 13 Prozent bei Deutschen). Demnach scheint aber nicht generell eine unterwertige Beschäftigung als das Problem, da EU-Bürgerinnen und -Bürger häufig als Fachkräfte eingesetzt werden, sondern eine Entlohnung, die nicht unbedingt den mit dieser Eingruppierung zusammenhängenden Erwartungen entspricht. Inwieweit sich hieraus Lohndiskriminierung ableiten lässt, ist eine offene Frage. In einer empirischen Untersuchung widersprechen Bernhard und Bernhard (2016) der These einer Lohndiskriminierung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Während die Autoren weiterhin deutliche Lohndiskriminierung bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten feststellen, ist die Diskriminierung von EU-Bürgerinnen und Bürgern deutlich geringer und geht für fast alle Gruppen zurück. Ob dies jedoch auch für jüngere Zuwanderungskohorten gilt, wird nicht näher untersucht. Interessant wäre an dieser Stelle die Unterscheidung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die in den letzten Jahren zugewandert sind und EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die schon seit mindestens 5 Jahren in Deutschland wohnen.

Abbildung 13: Persönliches Nettoeinkommen nach Staatsbürgerschaft im Schnitt



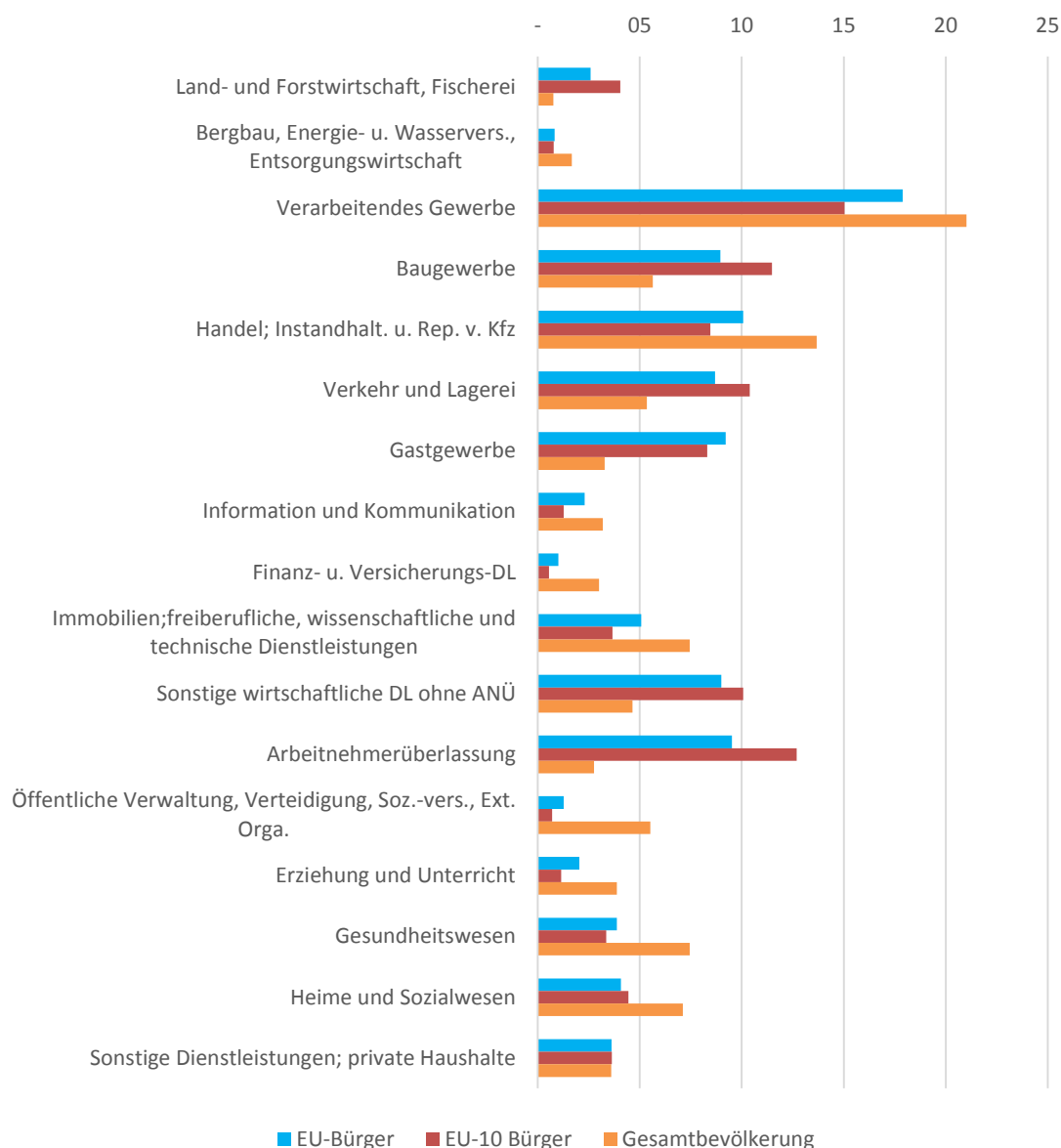
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, 2019, eigene Darstellung.

²³ Lohn unterhalb von 60 Prozent des Medianlohnes.

4.2.3 Beschäftigung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern nach Branchen

Mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger sind in allen Wirtschaftssektoren der deutschen Wirtschaft vertreten, allerdings konzentrieren sie sich in Bereichen, in denen kaum formale Qualifikationen gefordert werden und die aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen für einheimische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Die Gründe für diese Selektionsprozesse wurden noch nicht näher untersucht. Problematisch ist hierbei, dass diese Bereiche einen hohen Anteil an atypischen Beschäftigungsverhältnissen aufweisen und das Risiko, unterwertig beschäftigt zu werden oder einen Niedriglohn zu erhalten, erhöht ist.

Abbildung 14: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen in Prozent



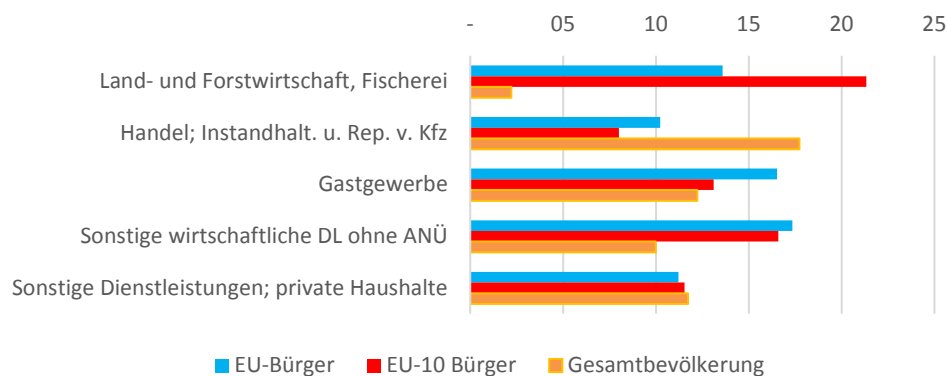
Quelle: BA-Statistik, 2018; eigene Darstellung

In Abbildung 14 ist die Beschäftigung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern insgesamt und aus den nach 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten ohne Kroatien sowie der Gesamtbevölkerung abgetragen. Hier ist festzustellen, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Land- und Forstwirtschaft, im Baugewerbe und im Gastgewerbe deutlich überrepräsentiert, in den höherwertigen Dienstleistungsbereichen wie der Finanz-

wirtschaft, dem Immobilienwesen und dem Gesundheitswesen hingegen unterrepräsentiert sind. Ebenso deutlich erhöht ist die Beschäftigungsquote im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung, welche auch im Hinblick auf Löhne und Arbeitsbedingungen stark kritisiert wird. Der Bruttolohn im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung liegt nach Statistischem Bundesamt (2018) mit 2.194 € im unteren Bereich der Löhne, das Gastgewerbe mit 2.339 € liegt knapp darüber, das Baugewerbe weist mit 3.463 € eine recht hohe Entlohnung auf. Für den Bereich der Landwirtschaft liegt keine Verdienststatistik vor, die Bereiche in denen EU-Bürgerinnen und -Bürger unterrepräsentiert sind, wie das Verarbeitende Gewerbe (3.991 €) oder die öffentliche Verwaltung (4.024 €), erreichen deutlich höhere Bruttoverdienste.

Neben der Beschäftigung als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sind mehr als 300.000 EU-Bürgerinnen und -Bürger und damit etwa 14 Prozent lediglich geringfügig beschäftigt. Sie werden vorwiegend in der Land- und Forstwirtschaft, im Gastgewerbe, im Handel und bei privaten Haushalten eingesetzt (Abbildung 15). Nahezu drei Viertel der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im landwirtschaftlichen Bereich kommen aus den nach 2004 beigetretenen EU-Mitgliedsländern.

Abbildung 15: Ausschließlich geringfügige Beschäftigte nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen in Prozent



Quelle: BA-Statistik, 2018; eigene Darstellung

4.2.4 Arbeitsausbeutung und Verstöße gegen arbeitsrechtliche Mindeststandards

Arbeitsausbeutung wird in den Medien seit geraumer Zeit für die Baubranche (z.B. bei einer Reihe von Bauprojekten wie der „Mall of Berlin“ oder der Elbphilharmonie)

sowie im Transportwesen, im Hotel und Gaststättengewerbe, in der Landwirtschaft, bei der häuslichen Pflege und der Fleischverarbeitung diskutiert. Häufig ist Ausbeutung mit bestimmten Beschäftigungsformen wie Entsendung, Saisonarbeit, Soloselbstständigkeit und geringfügiger Beschäftigung verknüpft. So nutzen z.B. kriminelle Arbeitgeber die Möglichkeit zur internationalen Entsendung von Arbeitskräften, um durch eine kreierte Zwangslage der Betroffenen in Kombination mit deren Unkenntnis der konkreten Rechtslage in Deutschland einen erheblichen Anteil des Lohns einzubehalten und Arbeitsschutzrechte zu untergraben (Bundeskriminalamt 2016). In einem jährlichen Überblick zeigt das Bundeskriminalamt (2016, 2017) exemplarisch in einzelnen Fällen das Vorgehen der Täterinnen und Täter auf.

Die Ausbeutung der Arbeitskraft im engeren Sinne ist eine kriminelle Handlung und wird im § 233 des Strafgesetzbuches geahndet. Aufgrund der engen Fassung des Paragraphen ist die Zahl der Fälle jedoch gering (Bundeskriminalamt 2017). Weitere ähnliche Tatbestände werden als Lohnbetrug, Sozialversicherungsbetrug aber auch als ausbeuterisches Mietverhältnis erfasst. Trotz starker Beachtung in den Medien, ist aufgrund der mangelnden Datenbasis eine systematische wissenschaftliche Erforschung des Bereiches schwierig und es existiert nur wenig wissenschaftliche Literatur zu dem Thema. Die Publikationen beschränken sich fast ausschließlich auf Einzelfälle. Nachfolgend wird für einzelne besonders anfällige Branchen und Beschäftigungsformen die Gefahr einer Ausbeutung der Arbeitskraft diskutiert.

Laut Jobelius (2015) sind einige Beschäftigungsformen wie Werkverträge, grenzüberschreitende Leiharbeit oder Entsendung besonders anfällig. Ausbeutung erfolgt hier über Löhne und Arbeitszeiten. Besonders häufig sind Wirtschaftsbereiche wie Bau, Gebäudereinigung, Gastronomie sowie die Schlacht- und Fleischverarbeitung betroffen. Mit dem Schlachtgewerbe beschäftigen sich auch Wagner und Hassel (2016b), die eine Kombination aus Subkontrakten, Entsendungen und der mangelnden Berücksichtigung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern bei der Tarifgestaltung als Gründe ausmachen, die die Ausbeutung von EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmern ermöglichen.

Neben der Ausbeutung der Arbeitskraft besteht bei internationaler Entsendung das Problem der Unterwanderung von Arbeitsschutzrechten. Da das anwendbare Recht im Wege einer Rechtswahl durch die Vertragsparteien bestimmt werden kann, wird oftmals das heimische Arbeitsrecht der entsandten Arbeitnehmerin, des entsandten Arbeitnehmers angewendet. Viele Betroffene wissen nicht, dass auch wenn ein

fremdes Recht anwendbar ist, das deutsche Arbeitsschutzrecht²⁴ zum Zuge kommt, wenn der Arbeitnehmer, die Arbeitnehmerin im Inland arbeitet. Hier ist insbesondere der § 2 Arbeitnehmerentsendegesetz (AentG) zu nennen, der einen (nicht abschließenden) Katalog von Vorschriften des deutschen Rechts erfasst, die als Eingriffsnormen anzuwenden sind. Diese sind Mindestlöhne, Arbeitsschutzrecht, Sonderschutz für besondere Gruppen sowie das Antidiskriminierungsrecht. So gilt aufgrund des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes der in den einzelnen Branchen für allgemeinverbindlich erklärte Mindestlohn auch für entsendete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dies ist in der Baubranche, bei Briefdienstleistungen, bei der Gebäudereinigung, den Sicherheitsdienstleistungen, bei Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, bei Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, der Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst und bei Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen der Fall.

Die Regularien für entsendete Beschäftigte in diesen spezifischen Wirtschaftsbereichen wie auch die Politik der Gewerkschaften stellen Hardy et al. (2012) dar. In den Wirtschaftsbereichen ohne allgemeinverbindlich vereinbarte Mindestlöhne gilt bei längeren Entsendungen der gesetzliche Mindestlohn (Wagner und Hassel 2016a). Bei kürzeren Entsendungen ist die Anwendung des Mindestlohngesetzes umstritten.

Im Pflegebereich ist nach Bonin (2015) ein nur geringer gewerkschaftlicher Organisationsgrad festzustellen. Dennoch wurde ein sektoraler Mindestlohn auf Basis des Tarifabschlusses von Verdi berücksichtigt²⁵. Im gewerbsmäßigen Pflegebereich sind entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsprechend an diesen Mindestlohn gebunden, allerdings werden EU-Bürgerinnen und -Bürger auch häufig in der privaten Pflege eingesetzt. Hier besteht durch eine weniger intensive Missbrauchsprüfung sowie durch die häufige Fehldeklarierung der Arbeit als Haushaltshilfe die Möglichkeit, den Mindestlohn zu umgehen.

Im Nahrungsmittel verarbeitenden Gewerbe wurde hingegen kein allgemeinverbindlicher Mindestlohn vereinbart, somit gilt der gesetzliche Mindestlohn. Hintergrund ist der geringe Organisationsgrad und die Fragmentierung der Arbeitgeber in diesem Bereich. Hierdurch konnte bis zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 in erheblicher Weise Arbeitskosten durch den Einsatz entsandter

²⁴ Vgl. Art. 9 Abs. 2 Rom I-Verordnung.

²⁵ Dieser wird nicht als allgemeinverbindlicher Mindestlohn, sondern über eine Erstreckungserklärung und durch eine Kommission festgesetzt.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer reduziert werden. Die von Olper et al. (2014) nach der Erweiterung ermittelten Produktivitätsgewinne zeugen von diesem Effekt.

Im Baugewerbe wurden die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits 1996 in das Entsendegesetz aufgenommen. Hierdurch konnten Mindestlöhne bereits früh für allgemeinverbindlich erklärt werden. Nach Hardy et al. (2012) wird von Arbeitgeberseite sehr auf die Einhaltung des Entsendegesetzes gedrungen, dennoch kommt es zu einer erheblichen Anzahl von Verstößen, die im Rahmen der Sonderprüfung des Zolls mit Geldstrafen geahndet werden. Um dies zu verhindern, bindet die IG-Bau stärker als andere Gewerkschaften EU-Bürgerinnen und Bürger in ihre Politik ein und versucht hierdurch irreguläre Beschäftigung und Verstöße gegen das Entsendegesetz zu unterbinden (Greer et al. 2013).

Neben der Arbeitsausbeutung im Bereich der internationalen Entsendung von Arbeitskräften wird Arbeitsausbeutung auch häufig im Zusammenhang mit Saisonarbeitskräften genannt (Rabe und Brandt 2015). Aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit statistischer Daten basieren die in diesem Bereich erschienenen Publikationen häufig auf qualitativen Befragungen. So sind seit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit auch keine Arbeitserlaubnisverfahren für Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeiter aus den EU-Ländern notwendig und daher stehen auch keine administrativen Daten zur Bedeutung der Saisonarbeit für EU-Bürgerinnen und -Bürger mehr zur Verfügung.

In aktuellen Publikationen werden daher, um Einblicke in die Arbeitssituation saisonaler Beschäftigter zu erhalten, Betroffene und Experten interviewt. In diesen Interviews wird häufig die Gefahr einer Überschreitung der mit der Saisonarbeit verbundenen Höchstgrenze von 70 Beschäftigungstagen genannt (Dälken 2016). Hier kann es dann durch Kettenarbeitsverträge zu einer Hinterziehung von Sozialbeiträgen kommen, was insbesondere durch den fehlenden Krankenversicherungsschutz stark negative Konsequenzen für die betroffenen EU-Bürgerinnen und -Bürger und ihre Familien hat. Andere Problemfelder wurden durch Expertenbefragungen von Rabe und Brandt (2015) insbesondere im Bereich der Entlohnung und der Unterkunft ausgemacht. So besteht in der Landwirtschaft die Gefahr, über eine Entlohnung nach „Leistung“ Löhne unterhalb des Mindestlohns zu erhalten. In der häuslichen Pflege, der Gastronomie, der Gebäudereinigung oder auf dem Bau berichten die befragten Experten von Fällen, in denen abweichend von den im Arbeitsvertrag geregelten Arbeitskonditionen Mehrarbeit gefordert wird, die dann weit unterhalb

des Mindestlohns in bar entlohnt wird. Dies betrifft ebenso wie die berichteten Probleme einer schlechten oder überteuerten Unterbringung neben der Saisonarbeit auch entsendete oder lediglich geringfügig Beschäftigte (Bertelsmann Stiftung 2017; Wagner und Hassel 2015b).

4.3 Zugang zu Wohnraum

Die ökonomische und soziologische Forschung legt einen hohen Stellenwert auf den Wohnungsmarkt, da Zufriedenheit, gesellschaftliche Stellung, Zugang zu Bildungseinrichtungen, Netzwerken zur Arbeitsplatzsuche und die Verfügbarkeit von privaten und öffentlichen Dienstleistungen maßgeblich von der Lage der Wohnung beeinflusst werden (Buck 2016; Cutler und Glaeser 1997; Ioannides und Zabel 2008). Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind, genießen hinsichtlich einer Wohnung, einschließlich der Erlangung des Eigentums an der von ihnen benötigten Wohnung, alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer. Die Arbeitnehmer können sich zudem mit dem gleichen Recht wie die inländischen Arbeitnehmer in dem Gebiet, in dem sie beschäftigt sind, in die Listen der Wohnungssuchenden einschreiben, wo solche geführt werden, und so die gleichen Vergünstigungen und den gleichen Rang erlangen²⁶.

Probleme treten vor allem auf dem privaten Wohnungsmarkt auf. In der ökonomischen und soziologischen Literatur existieren zahlreiche Untersuchungen, die die Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten bei der Wohnungssuche betrachten. In Abschnitt 4.3.1 werden diese dargestellt. Die Beurteilung von Problemen der EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland fällt allerdings schwer, da noch keine Untersuchungen existieren, die die Schwierigkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürger bei der Wohnungssuche in Deutschland explizit betrachten. Falls EU-Bürgerinnen und -Bürger keinen Erfolg bei der Wohnungssuche haben, die Wohnung verlieren oder auf die Wohnungssuche verzichten, sind sie dem Risiko der Obdachlosigkeit ausgesetzt. Der Verlust der Wohnung birgt erhebliche Risiken. So bedeutet ein Leben ohne eigene Wohnung oder auf der Straße Verarmung und soziale Isolation. In Abschnitt 4.3.2 wird entsprechend das Problemfeld der Obdachlosigkeit im Kontext der EU-Binnenwanderung angesprochen.

²⁶ Vgl. Art.9 (2) Verordnung (EU) Nr. 492/2011.

4.3.1 Wohnsituation

In Deutschland lebt der Großteil der Bevölkerung in Mietwohnungen (55 Prozent). Hier beruht der Zugang zu attraktiven Wohnungen auf Entscheidungen der Wohnungssuchenden, beispielsweise aufgrund der Arbeitsplatznähe, des Mietniveaus oder der sozialen Kontakte und auf den Entscheidungen der Vermieterinnen und Vermieter. Letztere können den Zugang bestimmter Personengruppen einschränken, indem sie ihre in attraktiven Wohnlagen gelegenen Wohnungen nur an bestimmte Gruppen vermieten und andere ausschließen. Inwiefern dies bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern der Fall ist, ist eine offene Frage. Einzelne Studien in Deutschland kommen zu dem Ergebnis, dass beispielsweise bei Bürgerinnen und Bürgern mit türkischen Migrationshintergrund Diskriminierungsrisiken deutlich werden (Auspurg et al. 2017). Wohnungssuchende mit türkisch anmutenden Nachnamen wurden weniger von Vermieterinnen und Vermietern kontaktiert und erhielten im Vergleich zu Personen mit nicht-türkisch klingendem Namen öfter einen negativen Bescheid. Ob EU-Bürgerinnen und Bürger einer ähnlichen Ungleichbehandlung wie Personen mit türkisch klingendem Namen ausgesetzt sind, wurde bislang für Deutschland noch nicht näher untersucht. Hinweise hierauf können aber Publikationen aus anderen EU-Ländern liefern.

In Frankreich ist beispielsweise die Diskriminierung von Personen mit polnisch klingendem Namen deutlich seltener und im Vergleich zu Personen mit französisch klingendem Namen sehr gering, während sie bei Personen mit Namen, die dem afrikanischem oder arabischen Raum zugeordnet werden, deutlich erhöht ist (Acolin et al. 2016; Schmutz 2015). In Italien ist die fehlende Rückmeldung der Wohnungsbesitzerin, des Wohnungsbesitzers bei Personen mit osteuropäisch klingendem Namen ebenfalls seltener als mit afrikanisch/arabisch klingenden Namen, allerdings ist der Unterschied weit geringer als in Frankreich. Hier kommt es also auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger zu Ungleichbehandlung auf dem Wohnungsmarkt.

In vielen Fällen spielt auch das Geschlecht eine entscheidende Rolle. Frauen bekommen wesentlich öfter eine positive Rückmeldung als Männer. Dies gilt insbesondere bei Mitsendung zusätzlicher Informationen wie Ausbildung und aktuelle Tätigkeit (Baldini und Federici 2011).

Dass die Wahl eines wenig attraktiven Wohnviertels auch eine individuelle Entscheidung der Migrantinnen und Migranten sein kann, zeigt eine Studie aus Schweden. Hier bestimmt insbesondere die geplante Migrationsdauer, aber auch die Zugehörigkeit zu spezifischen Migrationskohorten wie auch der lokale Wohnungsmarkt die Entscheidung für einen Wohnort (Abramsson et al. 2002). Generell können Migrantinnen und Migranten bei Existenz starker Migrationsnetzwerke am Wohnort Kosten sparen und auch die Beschäftigungschancen sind durch vorhandene Netzwerke höher. Allerdings investieren Migrantinnen und Migranten in Stadtteilen mit starken Netzwerken in geringerem Maße in ihr Humankapital und haben daher geringere Lohnkostensteigerungen als Migrantinnen und Migranten in Stadtteilen mit wenigen Netzwerken (Battisti et al. 2016). Bengtsson et al. (2012) kommen zusätzlich zu dem Ergebnis, dass die Diskriminierung auf einzelne Gebiete, insbesondere die Vororte von Stockholm, begrenzt ist. Generell wird Diskriminierung bei der Wohnungssuche in den schwedischen Untersuchungen durchaus als relevant wahrgenommen, allerdings hauptsächlich für Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten. Entsprechend ermitteln (Kahanec et al. 2013) durch Befragung von Experten, dass das Problem der Wohnungssuche innerhalb der Europäischen Union ein nachrangiges Problem für EU-Migrantinnen und -Migranten darstellt. Dies gilt allerdings nicht für die Obdachlosigkeit.

4.3.2 Obdachlosigkeit und Zwangseinweisung von Unionsbürgerinnen und -bürger in Notunterkünfte

Probleme bei der Suche nach einer Wohnung, Mietschulden und steigende Mieten erhöhen die Zahl der Wohnungslosen. Die Bundesgemeinschaft Wohnungslosenhilfe geht davon aus, dass die Wohnungslosigkeit in den nächsten Jahren in Deutschland stark steigen wird und im Jahr 2018 etwa 1,2 Millionen umfasst. Hiervon sind allerdings vorwiegend Flüchtlinge betroffen, die Schwierigkeiten mit der Wohnungssuche haben und dementsprechend weiter in Flüchtlingsunterkünften leben. Andere Wohnungslose kommen bei Freunden und Verwandten unter. Von den 858.000 im Jahr 2016 ermittelten Wohnungslosen lebten etwa 52.000 Menschen tatsächlich auf der Straße (IWD 2017) und gelten als obdachlos. Die Zahl der EU-Bürgerinnen und -Bürger unter den Obdachlosen wird mit bis zu 50 Prozent allerdings als sehr hoch angenommen (IWD 2017). Dies zeigt sich auch bei Befragungen. Von den unter schlechten und sehr schlechten Lebenslagen leidenden wohnungslosen EU-

Bürgern lebt fast ein Drittel auf der Straße, zwei Fünftel fehlt der Zugang zu einer regulären medizinischen Versorgung (Gerull 2018). Hintergrund könnte der während der Arbeitssuche geltende Ausschluss von EU-Bürgerinnen und -Bürgern von Grundsicherungsleistungen sein (vgl. Kapitel 5.1, Reichenbach und Marie-Therese 2018)

Trotz fehlender Grundsicherungsansprüche können von Obdachlosigkeit bedrohte EU-Bürgerinnen und -Bürger Leistungen beziehen (Buttner et al. 2013). Falls Kinder und Jugendliche betroffen sind, kann die Obdachlosigkeit durch Maßnahmen der Kinder und Jugendhilfe abgewendet werden. Prinzipiell stehen auch Maßnahmen des Sozialrechts (SGB XII) zur Verfügung²⁷. Kann auch hierdurch Obdachlosigkeit nicht verhindert werden besteht Anspruch auf ordnungspolizeiliche Unterbringung²⁸. Hintergrund ist die Gefährdung wichtiger Individualrechte wie das Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit und auf Menschenwürde. Da diese fundamentalen Grund- und Menschenrechte allen natürlichen Personen zustehen, gefährdet der Aufenthalt von obdachlosen Unionsbürgerinnen und -bürger ihre eigene und damit die öffentliche Sicherheit. Trotz des Anspruchs kann es zu Ungleichbehandlung von Unionsbürgerinnen und -bürgern kommen, da einzelne Kommunen ihrer Unterbringungspflicht nicht nachkommen (Gerull 2018; Zeit Online 2016).

4.4 Zugang zu beruflicher Bildung, Spracherwerb und Integrationskursen

Falls EU-Bürgerinnen und -Bürger dauerhaft in Deutschland bleiben wollen, setzt eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft den Erwerb der deutschen Sprache und die Integration der eigenen Kinder in das Schulsystem voraus. Der Spracherwerb stellt für EU-Bürgerinnen und -Bürger eine ernstzunehmende Hürde dar. Im Rahmen von Integrationskursen können nicht ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verbessert werden, hierauf besteht aber kein Rechtsanspruch. In Abschnitt 4.4.1 wird auf die aktuelle Situation und Probleme bei der Inanspruchnahme von Integrationskursen eingegangen.

²⁷ Mit dem Problem der Abwendung von Obdachlosigkeit setzen sich u.a. Buttner et al. (2013) detailliert auseinander.

²⁸ Vgl. BayVGh, Urteil vom 26. August 1993, Az.: 21 CE 93. 2605, und Beschluss vom 2. März 1994, Az.: 4 CE 93.3607.

Beim Zugang der eigenen Kinder zum Schulsystem besteht hingegen ein klarer Rechtsanspruch. Die Kinder eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist oder beschäftigt gewesen ist, können, wenn sie im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats wohnen, unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen. Die Mitgliedsstaaten fördern die Bemühungen, durch die diesen Kindern ermöglicht werden soll, unter den besten Voraussetzungen am Unterricht teilzunehmen. Dennoch kommt es insbesondere beim Übergang vom Schulsystem zur beruflichen Ausbildung zu Problemen bei ausländischen Jugendlichen und der direkte Übergang von Schule zu Ausbildung fällt oft schwer. Diesen Problemen widmet sich Abschnitt 4.4.2 dieses Kapitels.

4.4.1 Spracherwerb und Integrationskurse

In den vergangenen Kapiteln wurde deutlich, wie wichtig der Spracherwerb zur Integration in den Arbeitsmarkt ist. Ohne ausreichende sprachliche Kenntnisse ist eine qualifikationsadäquate Beschäftigung kaum möglich. Dies führt zu einer Beschäftigung in Sektoren, in denen kaum formale Qualifikationen nachgefragt werden und die durch einen hohen Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse, niedrige Löhne und eventuell Lohndiskriminierung und Arbeitsausbeutung gekennzeichnet sind. Integrationskurse, auf die Neuzuwanderer aus Drittstaaten einen Rechtsanspruch haben, wurden aufgelegt, um Zuwanderern bei der Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt, insbesondere auch durch Sprachkurse, zu unterstützen. EU-Bürgerinnen und -Bürger haben jedoch im Gegensatz zur Schutz- und Asylsuchenden und Migrantinnen aus Drittstaaten, für die die Teilnahme verpflichtend ist, grundsätzlich keinen Anspruch auf Teilnahme an solchen Kursen. Bei mangelnden Deutschkenntnissen oder bei besonders integrationsbedürftigen EU-Bürgerinnen und -Bürgern ist eine Zulassung auf Antrag nach § 44 Absatz 4 Satz 1 Aufenthaltsgesetz möglich. Einem solchen Antrag wird aber von Seiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nur dann entsprochen, falls freie Kursplätze in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen. Hierdurch entstehen mitunter lange Wartezeiten. Darüber hinaus ist in den letzten Jahren der Eigenkostenbeitrag für Kursteilnehmer stark gestiegen (auf 1365 EUR für den allgemeinen Integrationskurs). Zwar sind Bezieher von SGB II, SGB XII und AsylbLG von der Kostentragungspflicht

befreit. Für Geringverdiener (über Hartz-IV-Grenze) und Bezieher von SGB III Leistungen hingegen, kann der Eigenkostenbeitrag jedoch ein Teilnahmehindernis sein. Im Jahr 2017 waren etwa 17,2 Prozent der neuen Kursteilnehmenden an Integrationskursen aus dem EU-Ausland. Die meisten Teilnehmenden kamen aus Rumänien (3,9 Prozent), Bulgarien (3,1 Prozent) und Polen (2,6 Prozent). Aus Italien kamen 1,8 Prozent, aus Kroatien 1,5 Prozent und aus Griechenland 1,2 Prozent der Teilnehmenden. Bürgerinnen und Bürger aus anderen EU-Staaten machten jeweils weniger als ein Prozent der neuen Kursteilnehmenden aus. Im Vergleich zu 2016 ist an den Zahlen für 2017 festzustellen, dass der Anteil der Teilnehmenden aus Polen stark rückläufig, aus Italien, Bulgarien, Rumänien nahezu konstant und aus Kroatien leicht ansteigend ist. Insgesamt ging der Anteil der EU-Bürgerinnen und -Bürger an allen Integrationskursaustritten²⁹ bei rückläufigen Teilnehmendenzahlen von 72.000 auf 63.000 Personen zurück. Im ersten Halbjahr 2018 wurden 29.000 Austritte gemeldet und damit nochmals leicht weniger als im Vergleichshalbjahr 2017. Der Anteil der EU-Bürgerinnen an den Personen, die einen Integrationskurs abgeschlossen haben ging demnach von 2016 zu 2018 von 36,6 zu 17,6 Prozent stark zurück. Dies korrespondiert mit einem starken Rückgang der nichtverpflichtenden Teilnehmenden von 62,3 Prozent im Jahr 2014 auf lediglich 35,2 Prozent im ersten Halbjahr 2018 (vorläufige Zahlen). Zu Personen mit freiwilliger Teilnahmemöglichkeit zählen neben den EU-Bürgerinnen und -Bürgern auch Altzuwanderer und Deutsche.

4.4.2 Berufliche Bildung von Unionsbürgerinnen und -bürger und ihren Kindern

Für Kinder von EU-Bürgerinnen und -Bürger ist die Integration in das deutsche Schul- und Ausbildungssystem wichtig, um sich optimal in die Gesellschaft und später den Arbeitsmarkt integrieren zu können. Hierauf besteht ein Rechtsanspruch. Ob jedoch alle Vorteile des deutschen Schul- und insbesondere des Berufsausbildungssystems auch genutzt werden können, ist eine offene Frage.

Die Stärke der dualen Ausbildung in Deutschland ist die Ausbildung an zwei Lernorten, dem Betrieb und der Berufsschule. Hierdurch besteht frühzeitig Kontakt zur beruflichen Praxis. Durch diese Praxisnähe können sich Auszubildende bewähren und

²⁹ Die Zahl der Integrationskurszahlaustritte ersetzt die vormals verwendete Zahl der Integrationskursabsolventen.

ihre Chancen auf eine Übernahme nach der Ausbildung erheblich verbessern. Daher gilt das deutsche Berufsausbildungssystem als Ursache für eine im europäischen Vergleich geringe Jugendarbeitslosigkeit. Ob ausländische im Vergleich zu deutschen Jugendlichen in diesem System benachteiligt werden, ist eine vielfach diskutierte Frage. So finden ausländische Jugendliche mit wesentlich höherer Wahrscheinlichkeit keinen Ausbildungsplatz und gehen verstärkt zu Bildungsangeboten über, die lediglich die Ausbildungsreife fördern sollen (Übergangssystem). Inwiefern es hierbei zu Ungleichbehandlung insbesondere von EU-Bürgerinnen und -Bürgern kommt, wurde bislang noch nicht näher untersucht. Der Zugang zur beruflichen Ausbildung wird in der Schul- und Berufsbildungsstatistik zwar nach Staatsbürgerschaft erfasst. Dabei wird in den vorliegenden Untersuchungen allerdings nur vereinzelt nach EU-Ausländerinnen und -Ausländern und Drittstaatlern unterschieden. Zudem wurde zwischen in Deutschland geborenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern und im EU-Ausland geborenen EU-Bürgerinnen und -Bürgern nicht unterschieden. Bei Verwendung von Individualbefragungen, die abweichend von den administrativen Statistiken den Migrationshintergrund abfragen, zeigt sich aber, dass generell Benachteiligungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund bestehen, diese jedoch in Abhängigkeit vom Generationenstatus unterschiedlich stark ausgeprägt sind. So münden Jugendliche, die hier geboren wurden, aber bei denen mindestens ein Elternteil zugewandert ist, zu etwa 36 Prozent in den Übergangssektor, Jugendliche, die selbst zugewandert sind, dagegen zu mehr als zwei Fünftel (Bildungsberichterstattung 2018).

Der Bildungsbericht 2016 mit Schwerpunkt Migration ermittelt in diesem Zusammenhang eine ungleiche Verteilung von deutschen und ausländischen Neuzugängen auf die drei Sektoren der Berufsausbildung, duales System, Schulberufssystem und Übergangssystem. Hiernach gehen ausländische Jugendliche mehr als doppelt so oft ins Übergangssystem und nicht in eine duale Berufsausbildung oder ins Schulberufssystem über. Das Übergangssystem besteht aus dem Berufsgrundbildungsjahr, dem Berufsvorbereitungsjahr und dem Berufseinstiegsjahr. Es ist insofern als problematisch einzustufen, als es lediglich die Ausbildungsfähigkeit herstellen soll und noch keine Ausbildung darstellt. Falls ausländische Jugendliche bei gleichen Qualifikationen und Kenntnissen nun nach der Schule verstärkt ins Übergangssystem gehen, kann dies ein Indiz für eine Ungleichbehandlung sein. Hierfür spricht, dass

die Ergebnisse des Bildungsberichts Überschneidungen in den Kompetenzniveaus zwischen Jugendlichen, deren Ausbildungsplatzsuche erfolgreich verlaufen ist, und Jugendlichen, die zunächst mit einer Alternative im Übergangssektor vorliebnehmen mussten oder sich dafür entschieden haben vorliegt. Friktionen bei der Ausbildungseinmündung hängen nach diesen Untersuchungen „viel weniger von den Kompetenzen der Jugendlichen ab, als dies in der Öffentlichkeit mitunter diskutiert wird. Vielmehr unterliegen Ausbildungseinstiege einem komplexen Wirkungsgefüge aus regionalen Ausbildungsmarkteinflüssen und Bildungsangeboten sowie individuellen Merkmalen und Herkunftsfaktoren“. Hierbei ergeben sich erhebliche Unterschiede in Abhängigkeit von der Staatsbürgerschaft. So gehen Jugendliche mit deutscher Staatsbürgerschaft mit lediglich 23 Prozent in das Übergangssystem über, während die Quote bei Jugendlichen mit ausländischer Staatsbürgerschaft bei bis zu 70 Prozent liegt. Die geringste Differenz zur deutschen Quote weisen Neuzugänge aus Amerika (2 Prozentpunkte) und aus den EU-15-Staaten (9 Prozentpunkte) auf. Die mit deutlichem Abstand größten Probleme mit dem Berufsstart haben Jugendlichen mit asiatischer oder afrikanischer Herkunft. Über Jugendliche aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern (EU-10) wird keine Quote berichtet, sie dürfte jedoch höher ausfallen als die der EU-15 Jugendlichen.

Die starken Übergangsquoten ausländischer Jugendlicher ins Übergangssystem schlagen sich auch im Langfristvergleich nieder. „Hatten 2005 noch 86 Prozent der in den Übergangssektor neu eingemündeten Jugendlichen eine deutsche Staatsangehörigkeit und 14 Prozent eine ausländische, so beläuft sich dieses Verhältnis aktuell auf 64 zu 36 Prozent“ (Bildungsbericht 2018). Hierzu hat auch die Zuwanderung von Geflüchteten beigetragen.

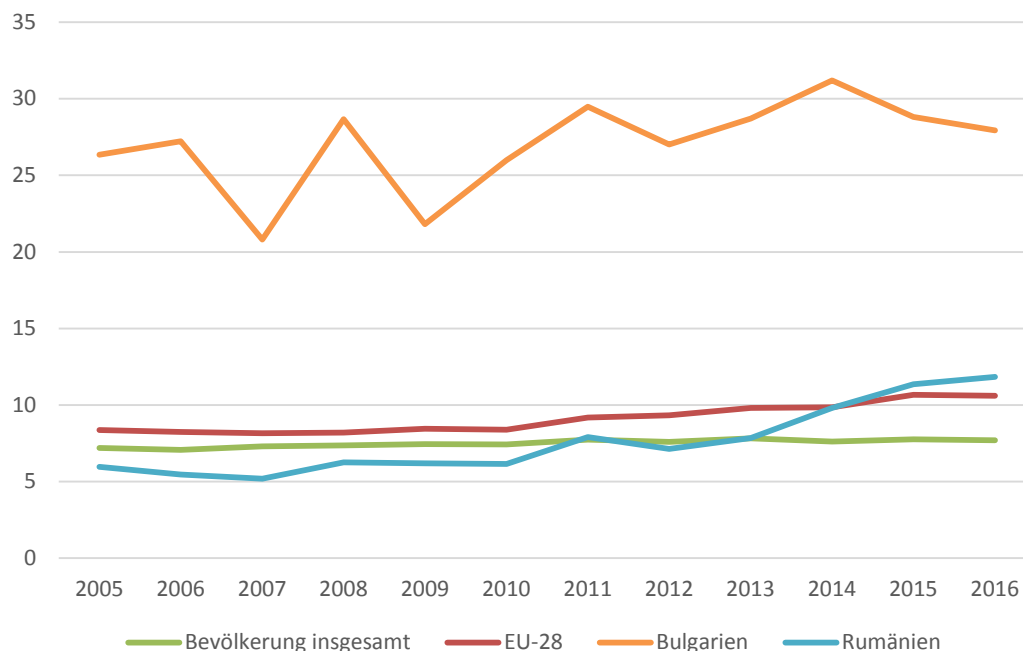
Falls ausländische Jugendliche Erfolg bei der Ausbildungsstellensuche hatten und einen Vertrag abschließen konnten, so ist das Risiko, diesen wieder lösen zu müssen, besonders hoch. „[...] überdurchschnittlich hohe Vertragslösungsquoten zeigen sich bei Auszubildenden mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit, und zwar, wenn auch mit Größendifferenzen, für alle Herkunftsstaaten.“ (Bildungsberichterstattung 2016). Auch in diesem Fall ist eine Darstellung nach EU-Herkunftsstaaten oder eine Unterscheidung zwischen EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Staatsangehörigen von Drittstaaten nicht erfolgt.

4.5 Armutsgefährdung

EU-Bürgerinnen und -Bürger sind überdurchschnittlich der Gefahr der Armut ausgesetzt, da die Durchschnittslöhne in Branchen, in denen überdurchschnittlich viele EU-Bürgerinnen und -Bürger beschäftigt sind, sehr niedrig sind. Zudem werden Fachkräfte aus den nach 2004 beigetretenen EU-Ländern vermehrt in Sektoren wie der Arbeitnehmerüberlassung eingesetzt und beziehen selbst bei gleicher Qualifikation wie Einheimische entsprechend niedrige Löhne (Burkert 2015a, 2015b). Gründe hierfür können mangelnde Sprachkenntnisse, Probleme bei der Arbeitsvermittlung aber auch kriminelle Handlungen wie Arbeitsausbeutung sein.

Im Jahr 2016 waren in Deutschland 7,7 Prozent der Bevölkerung von Armut bedroht, unter den EU-Bürgerinnen und Bürgern waren es sogar 10,4 Prozent. Die deutsche Armutsgefährdungsquote stellt lediglich auf das Einkommen ab. Legt man die strenger Kriterien von Armut oder sozialer Ausgrenzung der Europäischen Union (EU) zugrunde, befanden sich 20 Prozent der Bevölkerung in mindestens einer der folgenden drei Situationen: sie waren nach Zahlung von Sozialleistungen von Armut bedroht (Einkommensarmut), sie litten unter erheblicher materieller Deprivation oder lebten in einem Haushalt mit sehr niedriger Erwerbstätigkeit. Nach dieser Definition ist Bulgarien das Land in der Europäischen Union mit der stärksten Armutsgefährdung. Mehr als 41 Prozent der dortigen Bevölkerung sind von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen (Eurostat 2016). Auch in Deutschland sind bulgarische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in der Gruppe der EU-Bürgerinnen und -Bürger am stärksten gefährdet (Abbildung 16).

Abbildung 16: Armutsgefährdungsquote bei beschäftigten EU-Bürgern in Prozent



Quelle: Eurostat, 2018; eigene Berechnungen.

Die Gründe für eine Gefährdungsquote unter bulgarischen Staatsangehörigen sind vielfältig. So verfügen 60 Prozent der Bürgerinnen und Bürger in Bulgarien nur über eine einfache Schulbildung, bei manchen ethnischen Minderheiten besuchen bis zu 12 Prozent der Kinder keine Schule und die Arbeitslosenquote ist mit 13 Prozent vergleichsweise hoch (Hanganu et al. 2014). Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2010 bis 2012 ist der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährdeten Bevölkerung in Bulgarien zudem auf fast 50 Prozent angestiegen. Alle diese Faktoren tragen dazu bei, dass die Wanderung bulgarischer Bürgerinnen und Bürger vergleichsweise stark ausfällt, während ein geringes Qualifikationsniveau und lange Phasen von Arbeitslosigkeit die Integrationsmöglichkeit in den deutschen Arbeitsmarkt einschränken. Falls dann bei beschränktem Zugang zu den Sozialsystemen (vgl. Kapitel 5) keine oder nur eine geringfügige Beschäftigung gefunden wird, entsteht für eine vergleichsweise große Gruppe ein erhebliches Armutsgefährdungspotential.

Der Anstieg der Armutsgefährdungsquote bei rumänischen Staatsbürgerinnen und -bürgern ist ebenfalls nicht leicht zu erklären (Abbildung 16). Hier scheint eine Um-

lenkung der Wanderungsbewegung stattgefunden zu haben. Rumänische Staatsbürgerinnen und -bürger mit geringen Qualifikationen wandern vermehrt nach Deutschland und in weit geringerem Maße nach Italien (Hanganu et al. 2014). Da rumänische Bürgerinnen und Bürger, die von allen EU-Mitgliedsländern quantitativ am stärksten zunehmenden Zuwanderungsgruppe bilden, beobachten wir seit 2011 eine Zunahme der Armutsgefährdung auch bei allen EU-Bürgerinnen und -Bürgern in Deutschland. Dies überrascht trotz der Umlenkung etwas, da die Arbeitnehmerfreizügigkeit generell die Beschäftigung in atypischen Beschäftigungsverhältnissen reduziert und damit das Risiko von Lohndumping und Ausbeutung geringer ausfallen müsste. Möglicherweise bestehen hier wie Molitor (2015) es anführt zusätzlich statistische Probleme. So wurden gerade problematische Beschäftigungsverhältnisse bzw. Entlohnung in der Selbstständigkeit bislang von der amtlichen Statistik nur unzureichend erfasst. Falls diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nun sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden, erfolgt eine Nacherfassung der niedrigen Löhne und damit ein Anstieg der Armutsgefährdungsquote.

5 Integration in die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland

Das soziale Sicherungssystem soll Lebensrisiken absichern. In Deutschland finanziert es sich im Wesentlichen durch Sozialversicherungsbeiträge und Steuern. Die über Steuern finanzierten, beitragsunabhängigen Förder- und Fürsorgesysteme umfassen die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II, die Sozialhilfe nach SGB XII, das Kindergeld sowie den Familienleistungsausgleich, das Erziehungsgeld/Elterngeld, die sonstige Arbeitsförderung, die Ausbildungs- und Aufstiegsförderung, die Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII und das Wohngeld. Die beitragsabhängigen Sozialversicherungssysteme bestehend aus der Kranken-, Unfall-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung. Sie erfassen alle sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigten und deren Angehörige sowie die Rentnerinnen und Rentner.

Zur Förderung der europäischen Binnenwanderung und zum Ausgleich von Nachteilen, die mobilen Bürger/innen im Bereich der sozialen Sicherung entstehen, wurde für die Europäische Union ein Koordinierungssystem für bestimmte Zweige der sozialen Sicherheit geschaffen. Im europäischen koordinierenden Sozialrecht gelten im Anwendungsbereich der Verordnung (883/2004) als Grundprinzipien u.a. ein Gleichbehandlungsgebot, die Bestimmung eines einheitlichen Sozialrechtsstatus und das Prinzip der Zusammenrechnung von Versicherungszeiten.³⁰ Der persönliche Anwendungsbereich der Verordnung erfasst nicht nur Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sondern laut Art. 2 der Verordnung 883/2004 Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats, Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedsstaat, die unter Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten fallen, sowie deren Familienangehörige. Der sachliche Geltungsbereich der Verordnung erstreckt sich u.a. auf Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, bei Invalidität, bei Alter, an Hinterbliebene, bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten bei Arbeitslosigkeit sowie Sterbegeld und Familienleistungen. Der Zugang zu diesen weitgehend beitragsfinanzierten Leistungen wird in der politökonomischen Literatur gemeinhin als unstrittig betrachtet, da Zuwanderer über Beiträge Ansprüche erwerben.

³⁰ Devetzi/Walter in Einwanderungsrecht (1. Aufl. 2018, Hrsg: v. Harbou/Weizsäcker), S. 182

Strittig ist hingegen der Zugang zum steuerfinanzierten Sozialsystem. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die gesellschaftliche Akzeptanz solcher Sicherungssysteme entscheidend von der Definition der Solidargemeinschaft abhängt (Ferrera 2006). Daher wird üblicherweise sichergestellt, dass nur jene von den Sozialleistungen profitieren, die Mitglied eines Kollektivs mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl sind (Abraham 2017). Die Zugehörigkeit von Einwanderern zu dieser Solidargemeinschaft³¹ wird häufig kritisch hinterfragt (Entzinger 2007; Freeman 1986), auch da bei starkem Wohlfahrtsgefälle Staaten mit attraktiven steuerfinanzierten Sozialleistungen besonders attraktive Zuwanderungsziele abgeben³². Für Einwanderer wird daher die Möglichkeit, an den Leistungen des Sozialstaates zu partizipieren, häufig eingeschränkt (Ruhs 2015).

Dies ist auch in der Europäischen Union der Fall, der Zugang zu steuerfinanzierten Sozialleistungen wird für EU-Bürgerinnen und -Bürger nicht uneingeschränkt gewährt. Die Verordnung 883/2004 gilt ausdrücklich nicht für Sozialhilfe („soziale Fürsorge“, Art. 3 Abs. 3 Verordnung 883/2004). Sie gilt allerdings für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, die im Anhang 10 der Verordnung ausdrücklich benannt sind. Dies ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Die Anwendung des Gleichbehandlungsgebotes aus Art 4 Verordnung 883/2004 und aus Art 24 Richtlinie 2004/83 hat durch die Rechtsprechung des EuGHs allerdings eine erhebliche Einschränkung erfahren³³.

Mit diesen Einschränkungen und der Inanspruchnahme steuerfinanzierter Sozialleistungen durch Unionsbürgerinnen und -bürger beschäftigt sich Kapitel 5.1. Hier werden die Anspruchsvoraussetzungen, die Inanspruchnahme sowie die aktuelle Rechtsprechung, die den Bereich des steuerfinanzierten Fürsorgesystems betrifft, diskutiert. Weiterhin wird das Kindergeld betrachtet, welches entsprechend unions-

³¹ Inwiefern die Europäische Union eine Solidargemeinschaft darstellt ist in der politischen Debatte umstritten Loh und Skupien (2016).

³² In einer Untersuchung für Deutschland und Dänemark kommen Martinsen und Werner (2018) allerdings zu dem Ergebnis, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger nicht aufgrund des Wohlfahrtsstaates in diese beiden Mitgliedsländer wandern.

³³ Die EuGH-Entscheidung zum Verfahren in der Rechtssache Dano erging am 11. November 2014 (Rs. C-333/14), das Urteil im Verfahren Alimanovic am 15. September 2015 (Rs. C-67/14).

rechtlicher Vorgaben auch für im Ausland lebende Kinder ausgezahlt wird und daher in der Kritik steht. In Kapitel 5.2 werden dann die gesellschaftspolitisch eher unkritischen beitragsabhängigen Sozialsysteme betrachtet. Hier steht weniger die Akzeptanz der sozialen Sicherung im Vordergrund als die Probleme von EU-Bürgerinnen und -Bürgern zur Absicherung ihrer Lebensrisiken. Kapitel 5.3 analysiert schließlich den Nettobeitrag von EU-Bürgerinnen und -Bürgern zum deutschen Sozialstaat. Hier wird gezeigt, dass ein solcher Beitrag aufgrund der geringen Inanspruchnahme steuerfinanzierter Sozialleistungen, einem Durchschnittsalter bei der Einreise zwischen 25 und 35 Jahren und einer kurzen Aufenthaltsdauer positiv sein dürfte.

5.1 Steuerfinanzierte Sozialleistungen

Die Inanspruchnahme von steuerfinanzierten Grundsicherungsleistungen für EU-Bürgerinnen und -Bürger ist eingeschränkt. So haben EU-Bürgerinnen und Bürger zwar grundsätzlich einen Anspruch auf Leistungen wie Deutsche, allerdings ist im SGB II u.a. ein genereller Ausschluss von Ausländer und Ausländerinnen für die ersten drei Monate des Aufenthalts und ein Ausschluss von Ausländer und Ausländerinnen die sich ausschließlich zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten geregelt. Hintergrund des Ausschlusses ist Art. 24 der Richtlinie 2004/38, nach der Mitgliedsstaaten nicht verpflichtet sind Unionsbürgerinnen und -bürgern während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts und für den Zeitraum der Arbeitssuche Sozialhilfe zu gewähren. Dies soll eine Zuwanderung mit alleinigem Zweck des Leistungsbezugs, oftmals auch als „Sozialtourismus“ bezeichnet, ausschließen. Ob die jetzige Regel rechtskonform ist, war lange Zeit umstritten. Sie wurde jedoch vom EuGH mit den Urteilen in den Fällen Dano und Alimanovic als rechtmäßig beschieden.

Nicht von Leistungen des SGB II ausgeschlossen sind erwerbstätige Unionsbürgerinnen und -bürger (Dzierzanowska-Luczyn 2016), die beispielsweise ergänzende SGB II Leistungen beziehen können (Decker 2015). Darunter können geringfügig aber auch Vollzeit beschäftigte Personen fallen, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben und weder ihr anrechenbares Einkommen noch ihr Vermögen ausreicht, um davon den eigenen Lebensunterhalt zu be-

streiten. Saisonarbeitskräfte können bei fehlendem gewöhnlichem Aufenthalt allerdings keine ergänzenden Leistungen nach dem SGB II beantragen. Art. 24 der Richtlinie 2004/38 erlaubt den Mitgliedsstaaten außerdem, Unterstützungsbeihilfen zum Zwecke des Studiums zu versagen. Entsprechend erhalten Studierende in Deutschland nur dann Unterstützungsleistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), wenn mindestens ein Elternteil als Selbstständige oder Selbstständiger bzw. als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin dauerhaft in Deutschland lebt oder sich das Studium an eine verwandte Tätigkeit anschließt.

Insgesamt ist das Kapitel wie folgt gegliedert. Die juristische Diskussion zum Ausschluss des Grundleistungsbezuges arbeitssuchender Unionsbürgerinnen und -bürger wird in Abschnitt 5.1.1 kurz zusammengefasst. In Abschnitt 5.1.2 folgt dann die Betrachtung der Folgen für den Leistungsbezug von hilfebedürftigen EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Hierbei wird auf das Arbeitslosengeld II (SGB II) und die Sozialhilfe (SGB XII) eingegangen. Das Kapitel schließt mit der Betrachtung des Kindergelds in Abschnitt 5.1.3. Unterstützungsleistungen für Kinder sind aus Sicht der Europäischen Union zwar unstrittig, EU-Bürgerinnen und -Bürger sind hier in ihrem Rechtsanspruch deutschen Staatsbürgern gleichgestellt. Die Bundesregierung strebt allerdings eine Einschränkung des Leistungsbezugs für im Ausland lebende Kinder an.

5.1.1 Rechtsprechung des EuGHs und juristische Kritik

Nach der Rechtsprechung des EuGH darf ein Mitgliedsstaat Unionsbürgerinnen und -bürgern, die kein Aufenthaltsrecht im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie aufweisen, Grundsicherungsleistungen vorenthalten (Nazik und Ulber 2015). Dies folgt aus Art. 24 Abs. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie, die vom EuGH³⁴ im Fall Dano ausgelegt wurde. Nach dem EuGH Urteil steht zwar jeder Unionsbürgerin und jedem Unionsbürger,

³⁴ Der EuGH legt in seinem Urteil Art. 18 AEUV und 20 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a und Unterabs. 2 AEUV, der Art. 1, 20 und 51 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der Art. 4 und 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166, S. 1, berichtigt im ABl. 2004, L 200, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1244/2010 der Kommission vom 9. Dezember 2010 (ABl. L 338, S. 35) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 883/2004) sowie von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten aus.

der sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedslandes aufhält, die gleiche rechtliche Behandlung wie Staatsangehörigen dieses Mitgliedsstaats zu³⁵. Diese Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedslandes kann er jedoch nur dann einfordern, wenn sein Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaates der Freizügigkeitsrichtlinie³⁶ entspricht.

In der juristischen Literatur ist dieses Urteil umstritten, da hierdurch Aufenthaltsrecht und Leistungsbezug an die in der Freizügigkeitsrichtlinie³⁷ genannten Bedingungen geknüpft werden. Zu diesen Bedingungen gehört, dass wirtschaftlich inaktive Personen über ausreichende Existenzmittel verfügen müssen und allein das Fehlen dieser Mittel einen Leistungsausschluss rechtfertigt. Nur wenige Kommentare rechtfertigen diese Verknüpfung. Nach Ulmer (2016) ist dies möglich, da bei EU-Bürgerinnen und Bürgern im Gegensatz zu Einheimischen ein anderweitiger Schutz besteht, der im Herkunftsland in Anspruch genommen werden kann. Bernsdorff (2016) deutet dies in seinem Artikel ebenfalls an. Er hält eine Nichtgleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern als verfassungsrechtlich nicht bedenklich, falls diese nicht „unentrinnbar“ auf Existenzsicherungsleistungen angewiesen sind.

Andere Kommentare widersprechen dieser Einschätzung. Für Kötter (2016) ist der Leistungsausschluss in der Sache Dano und Alimanovic ein Verstoß gegen das Freizügigkeitsrecht des Artikels 21 des AEUV. Wallrabenstein (2016) schätzt dies ähnlich ein und befürchtet, dass sich mit der aktuellen Rechtsprechung eine Zwei-Klassen-Unionsbürgerschaft ergibt.

Die Mehrzahl der Kommentatoren sieht jedoch in der aktuellen Gesetzeslage weniger einen Widerspruch zum EU-Recht als einen Widerspruch zu deutschen Rechtsgrundsätzen. Berlit (2017), Kötter (2016) und Wallrabenstein (2016) merken in diesem Sinne an, dass nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für jede auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland lebende Person ein Grundrecht auf ein existenzsicherndes Existenzminimum besteht und Absenger und Blank (2015) sehen in der Nichtgewährung eine Abkehr von den Leitprinzipien des deutschen Sozialstaates, in diesem Fall dem bedarfsorientierten Fürsorgeprinzip. Die aktuelle Gesetzge-

³⁵ Vgl. Art. 24 Abs 1 der Richtlinie 2004/38.

³⁶ Hierbei insbesondere den Artikeln 6, 7 und 16.

³⁷ Vgl. Art. 7 Abs. 1.

bung stehe insofern zum Fürsorgeprinzip im Widerspruch, als für EU-Ausländerinnen und -Ausländer nicht ihr sozialhilferechtlicher Bedarf im Mittelpunkt steht, sondern der Aufenthaltsstatus. Weiterhin sind EU-Bürgerinnen und -Bürger, die ihren Aufenthaltsstatus aus dem Schulbesuch minderjähriger schulpflichtiger Kinder ziehen³⁸, ebenfalls von Grundsicherungsleistungen ausgeschlossen. Der Ausschluss von Leistungen steht nach Berlitz (2017) wie auch für Derksen (2017) und Thym (2016) im Widerspruch zur BVerfG Auslegung von Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Janda (2016) schließt sich der Einschätzung der Verfassungswidrigkeit an, insbesondere auch durch den Ausschluss von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, da diese keine Sozialhilfe nach SGB XII in Anspruch nehmen können. Thym (2015) gibt zudem zu bedenken, dass das BVerfG eigenständig über solche Fälle entscheiden muss, daher könnte auch das BVerfG einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen für EU-Bürgerinnen und Bürger einfordern.

5.1.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII)

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist ein steuerfinanziertes staatliches Fürsorgesystem, das für erwerbsfähige Leistungsberechtigte und Personen, die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft leben Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erbringt. Leistungen nach dem SGB II und damit Arbeitslosengeld II erhalten Personen über 15 Jahren, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben.

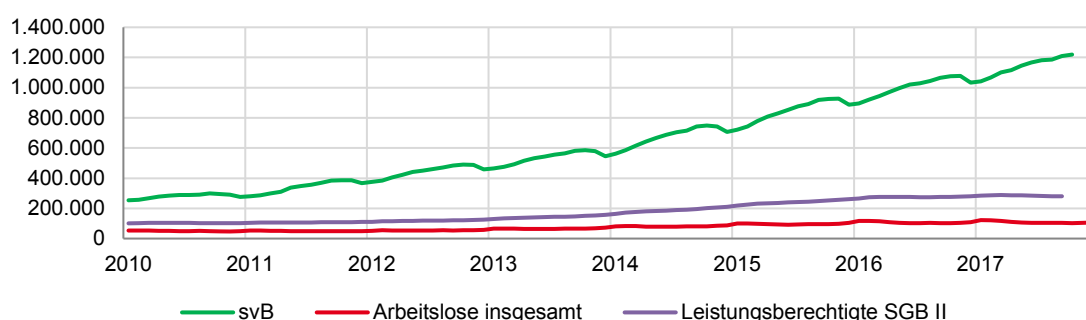
Da bei den dargestellten Ausschlüssen vom Grundsicherungsbezug (vgl. Abschnitt 5.1.1) lediglich die Gruppe der Arbeitsuchenden quantitativ nennenswert ins Gewicht fällt, ist der Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus den EU-Ländern nur geringfügig niedriger als der entsprechende Anteil der Berechtigten an der Gesamtbevölkerung. Mit der in den letzten Jahren gestiegenen Zuwanderung nimmt auch die Zahl der leistungsberechtigten Hilfeempfängerinnen³⁹ und -empfänger zu

³⁸ Vgl. Art. 10 Buchst. b) der Verordnung (EU) 492/2011.

³⁹ Leistungsberechtigte Hilfeempfängerinnen und -empfänger nach § 7 SGB-II sind alle erwerbsfähigen hilfebedürftigen Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben und die nicht ausgenommen sind. Ausgenommen sind auch Personen, die ihr Aufenthaltsrecht allein aus Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union ableiten,

(Abbildung 17). Gerade EU-Bürgerinnen und EU-Bürger aus Rumänien und Bulgarien (EU-2) weisen mit 15,5 Prozent eine deutlich erhöhte Hilfequote auf. Bei den mittel- und osteuropäischen EU-8 Bürgerinnen und -Bürgern die 2004 der EU beigetreten sind liegt die Quote bei lediglich 8,1 Prozent, für die Gesamtbevölkerung bei 7,7 Prozent.

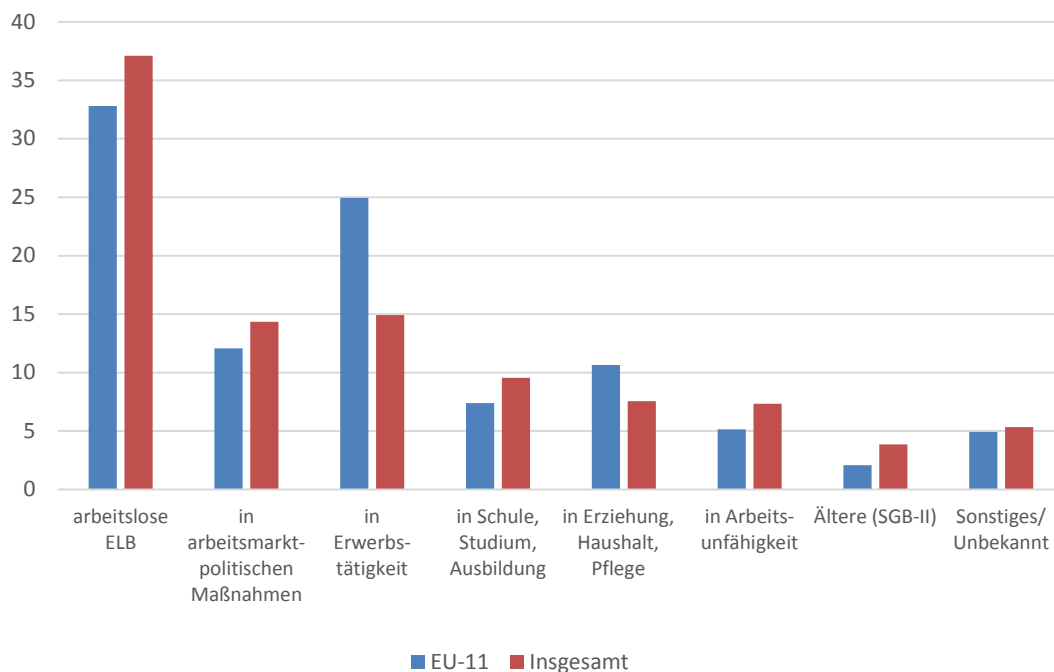
Abbildung 17: Arbeitslose, Leistungsberechtigte und sozialversicherungspflichtig beschäftigte EU-Bürgerinnen und -Bürger deren Staaten ab 2004 beigetreten sind



Quelle: BA-Statistik, Zuwanderungsmonitor (2017)

Der Grund für die hohe Hilfequote scheinen geringe Löhne zu sein. Mit 42,5 Prozent der Hilfeempfängerinnen und -empfänger liegt die Quote der „erwerbstätigen Arbeitslosengeld II Bezieher“, also Personen, die mit ihrer Beschäftigung ein so geringes Einkommen erzielen, dass sie ergänzend finanzielle Leistungen vom Jobcenter erhalten, recht hoch. Bei den Hilfeempfängerinnen und -empfängern insgesamt werden mit 26 Prozent deutlich weniger erwerbstätige Arbeitslosengeld II Bezieher ausgewiesen (Abbildung 18).

Abbildung 18: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte EU-11 Bürgerinnen und -Bürger und Gesamtbevölkerung in Prozent



Quelle: Migrationsmonitor, Bundesagentur für Arbeit 2018.

25 Prozent der Leistungsempfängerinnen und -empfänger im SGB-II aus den EU-11-Ländern sind erwerbstätig. Dies ist möglich, da EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in Deutschland als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden, ab dem Tag der Arbeitsaufnahme einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II⁴⁰ haben. Anspruchsberechtigt sind auch Familienangehörige. Des Weiteren kann ein Anspruch auch bereits in den ersten drei Monaten des Aufenthalts entstehen. Als Erwerbstätigkeit gilt auch eine geringfügige Beschäftigung, also eine Tätigkeit mit einem geringen wöchentlichen Zeitumfang sowie eine befristete Tätigkeit. Der EuGH hat allerdings Kriterien entwickelt, die für eine echte Tätigkeit sprechen und daher erfüllt sein müssen. Nicht alle geringfügig Beschäftigte fallen darunter⁴¹. Der Umstand, dass eine Beschäftigung nur an wenigen Tagen in der Woche oder nur wenige Stunden am Tag erfolgt, schließt die Arbeitnehmereigenschaft jedoch nicht aus. Eine konkrete Grenzziehung beim zu fordernden Umfang der Beschäftigung lässt

⁴⁰ Vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II.

⁴¹ EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, Rs. Genc (C-14/09).

sich der Rechtsprechung des EuGHs allerdings nicht entnehmen. Der Umstand, dass eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer nur sehr wenige Stunden gearbeitet hat, kann aber ein Anhaltspunkt dafür sein, dass die ausgeübten Tätigkeiten nur untergeordnet und unwesentlich sind.

Leistungsberechtigt sind EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in Deutschland eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen. Diese können ebenfalls bereits während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts in Deutschland einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II erwerben⁴². Die wirtschaftliche Tätigkeit muss jedoch auf unbestimmte Zeit und stabil angelegt und der Sitz des Unternehmens in Deutschland sein. Das Freizügigkeitsrecht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Selbständigen bleibt - ggf. temporär befristet - bei einer durch die zuständige Bundesagentur für Arbeit (bzw. des Jobcenters) bestätigten unfreiwilligen Arbeitslosigkeit oder einer Einstellung der selbstständigen Tätigkeit infolge von Umständen, auf die die oder der Selbständige keinen Einfluss hatte, erhalten⁴³.

Nicht von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeschlossen sind gem. § 7 Abs. 1 S. 4 Ausländerinnen und Ausländer und ihre Familienangehörigen, die mind. fünf Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, soweit nicht der Verlust des Freizügigkeitsrechts festgestellt wurde.

Solange sie ihr Recht auf Aufenthalt⁴⁴ von einer EU-Bürgerin oder einem EU-Bürger ableiten, können auch Familienangehörige von EU-Bürgerinnen und -Bürgern unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II schon während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts geltend machen⁴⁵.

Existenzsichernde Leistungen für nichterwerbsfähige Hilfebedürftige, die nicht nach dem SGB II leistungsberechtigt sind, sind im SGB XII geregelt (Sozialhilfe). Im SGB XII sind Leistungsausschlüsse für Ausländer und Ausländerinnen geregelt, die denen des SGB II entsprechen. Für EU-Bürgerinnen und -bürger, die weder einen

⁴² Vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II und EuGH Urteil, Rs. C-438/05 (International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union), Urt. v. 11.12.2007, Rn. 70; EuGH, Rs. C-107/94 (Factortame), Urt. v. 15.02.1996, Rn. 20.

⁴³ Vgl. § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 FreizügG/EU.

⁴⁴ Vgl. § 3 Abs. 1 FreizügG/EU Recht.

⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2018).

Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende noch auf Leistungen der Sozialhilfe haben, werden im Einzelfall, wenn dies besondere Umstände erfordern sog. „Überbrückungsleistungen“ durch das Sozialamt gewährt (§ 23 Abs. 3 SGB XII). Sie umfassen Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Ernährung, Unterkunft, Körper und Gesundheitspflege und die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderliche ärztliche Behandlung. Diese einmaligen Leistungen befinden sich unterhalb des regulären physischen Existenzminimums, das sich in der Regelbedarfsstufe 1 auf rund 280 Euro beläuft. Die „Überbrückungsleistungen“ werden zur Überwindung und zur Deckung einer befristeten Bedarfslage erbracht.

5.1.3 Kindergeld

In den letzten Jahren wurde neben einer Einschränkung von Leistungen der Grundsicherung für Unionsbürgerinnen und -bürger auch eine Einschränkung von Kindergeldzahlungen für im Ausland lebende Kinder thematisiert. Dies würde 231.000 kindegeldberechtigte EU-Bürgerinnen und -Bürger einschließlich 34.000 Deutsche betreffen, für deren im EU-Ausland lebende Kinder Kindergeld gezahlt wird (Deutscher Bundestag 2017). Durch Einführung der sog. Kindergeldindexierung würde die Höhe der Leistungen für diese Kinder an die ökonomischen Bedingungen in diesem Land angepasst werden. Beispielsweise würden Leistungen für Kinder in Polen aufgrund niedriger Lebenshaltungskosten gekürzt, für Kinder in Luxemburg allerdings aufgrund höherer Lebenshaltungskosten möglicherweise erhöht werden.

Hintergrund der Reformvorschläge war die Debatte um den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union (EU). Auf Initiative Großbritanniens haben sich die Staats- und Regierungschefs anlässlich des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016 unter anderem darauf verständigt, dass die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vorlegt und damit die Möglichkeit schafft, Kindergeldzahlungen für im Ausland lebende Kinder der Höhe nach an die Lebenshaltungskosten im Wohnmitgliedstaat des Kindes anzupassen (sog. Kindergeldindexierung). Die von dem Änderungsvorhaben erfassten Leistungen für Kinder fallen unter die Kategorie der Familienleistungen im Sinne der Verordnung 883/2004. Das sind

alle Sach- und Geldleistungen zum Ausgleich von Familienlasten⁴⁶, soweit es sich nicht um Unterhaltsvorschüsse und besondere Geburts- und Adoptionshilfen handelt. Laut der Verordnung 883/2004 gilt die Grundregel, dass eine Person auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats⁴⁷ geltend machen kann. Hierbei müssen die Leistungen so gewährt werden, als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedsstaat wohnen würden. Soweit Mitgliedsstaaten Leistungen für Kinder vorsehen, dürfen sie deren Auszahlung und Höhe nicht von dem Wohnsitz der Kinder abhängig machen. Kindergeld, das vom Wohnsitzland des Kindes gezahlt wird, wird jedoch angerechnet.

Die Bundesregierung unterstützt die Kindergeldindexierung, allerdings ist die EU-Kommission auch aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes gegen eine entsprechende Regelung und sieht nach dem Brexit-Votum keinen Anlass für einen Reformvorschlag (Süddeutsche Zeitung 2018). Daher gilt wie bisher: Für Deutsche und EU-Bürgerinnen und EU-Bürger besteht der Anspruch, wenn die kindergeldberechtigte Person in Deutschland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat. Ein Anspruch auf Kindergeld kann auch für im Ausland lebende Kinder bestehen. Für derartige Fallkonstellationen sind wiederum die unionsrechtlichen Koordinierungsregelungen zu beachten⁴⁸.

5.2 Beitragsabhängige Sozialleistungen

Wenn Staatsangehörige aus den EU-Mitgliedsstaaten bei einem Arbeitgeber in Deutschland abhängig sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, müssen sie Beiträge an die gesetzlichen Sicherungssysteme abführen und genießen Versicherungsschutz für Krankheit, Alter, Pflege und Arbeitslosigkeit. Im Jahr 2017 war dies für über 1,9 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland der Fall. Der Versicherungsschutz erstreckt sich nach § 10 SGB V in diesem Fall auch auf die Familienangehörigen (Ehegatten, Lebenspartner, Kinder), und zwar unabhängig davon, ob diese ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik hatten.

⁴⁶ Vgl. Art. 1 Buchst. z) der Verordnung 883/2004.

⁴⁷ Vgl. Art. 67 S. 1 Verordnung 883/2004.

⁴⁸ Art. 67 ff. Verordnung 883/2004 und Art. 58 ff. Verordnung 987/2004

Der Zugang zu nicht-steuerfinanzierten Sozialleistungen wird in der ökonomischen Literatur als unkritisch wahrgenommen. Dennoch bestehen bei der Absicherung von EU-Bürgerinnen und Bürger eventuell Lücken, diese betreffen insbesondere die Krankenversicherung und die Rentenversicherung. So genießen nicht alle Unionsbürgerinnen und -bürger Krankenversicherungsschutz und die kumulierten Ansprüche der Rentenversicherungen decken nicht notwendigerweise das Altersrisiko ab. Diese Probleme werden für die Krankenversicherung in Abschnitt 5.2.1, die Rentenversicherung in Abschnitt 5.2.2 und für Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Abschnitt 5.2.3 erläutert. Für das deutsche Sozialsystem sind die Beiträge von Unionsbürgerinnen und -bürgern insgesamt sehr wertvoll. Nach einer Berechnung von Brücker (2013) in Anlehnung an die Generationenrechnung von Bonin (2014) sowie Berechnungen der OECD (2013) könnten die Sozialbeiträge der Migrantinnen und Migranten das deutsche Sozialversicherungssystem sogar stabilisieren.

5.2.1 Krankenversicherung

Trotz Krankenversicherungspflicht leben in Deutschland laut Statistischem Bundesamt 79.000 Menschen ohne Krankenversicherung, davon 44.000 mit Migrationshintergrund⁴⁹. Da die diesen Zahlen zugrundeliegende Befragung durch den Mikrozensus implizit einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland voraussetzt, dürften in der Befragung Ausländerinnen und Ausländer ohne Krankenversicherungsschutz untererfasst sein.

Beschäftigte Unionsbürgerinnen und -bürger unterliegen deutschen Rechtsvorschriften⁵⁰ und damit der Krankenversicherungspflicht, dies gilt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Selbstständige. Für nichterwerbstätiger EU-Bürger und ihre Familienangehörigen in Deutschland ist die eigenständige Existenzsicherung und der ausreichende Krankenversicherungsschutz in § 4 FreizügG/EU vorgeschrieben. Sie sind verpflichtet für einen Krankenversicherungsschutz in Deutschland selbst zu sorgen. Nach Kurtenbach und Bogumil (2014) kann dies zu einem fehlenden Krankenversicherungsschutz und zu erheblichen Problemen für EU-

⁴⁹ Aufgrund der geringen Fallzahlen ist eine Auswertung nach Herkunftsland nicht möglich. Daher können EU-Bürgerinnen und -Bürger nicht von Bürgerinnen und Bürgern aus Drittstaaten unterschieden werden.

⁵⁰ Vgl. Art. 11 Abs. 3 Buchst. a) Verordnung (EG) 883/04.

Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland führen. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten und im Herkunftsland krankversichert sind bleiben während ihres vorübergehenden Aufenthalts in Deutschland im Herkunftsland versichert. Die Versicherung wird über die Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC) nachgewiesen. Wird der gewöhnliche Aufenthalt in Deutschland begründet, endet der Versicherungsschutz im Herkunftsland. Der Zugang in das deutsche Krankenversicherungssystem kann für nicht erwerbstätige Unionsbürgerinnen und Unionsbürger dann allerdings erhebliche Probleme bereiten, da der Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung über die Auffangversicherungspflicht ist für diesen Personenkreis nach § 5 Abs. 11 Satz 2 SGB V ausgeschlossen ist. Im Folgenden wird kurz auf den Versicherungsschutz von sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigten eingegangen und abschließend auf die Gefahren, die zu EU-Bürgerinnen und Bürgern ohne Versicherungsschutz führen.

Sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland müssen sich vor Aufnahme der Tätigkeit einen Krankenversicherungsträger suchen. Übersteigt das Gehalt die Versicherungspflichtgrenze, so ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland eine freiwillige Versicherung in einer gesetzlichen Krankenkasse möglich, gleiches gilt für hauptberuflich Selbstständige und Beamte. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über der Versicherungspflichtgrenze, Selbstständige und Beamte besteht jedoch grundsätzlich auch die Möglichkeit eine private Krankenkasse zu wählen. Seit dem 1.4.2007 müssen sich alle Personengruppen in Deutschland krankenversichern (Auffangversicherungspflicht). Die Krankenversicherung erstreckt sich im Rahmen der Familienversicherung auch auf alle nicht erwerbstätigen Familienmitglieder der Kernfamilie, die im Herkunftsland wohnen. So trägt die in Deutschland ansässige Krankenkasse der oder des versicherungspflichtig arbeitenden EU-Bürgerin oder EU-Bürgers auch die Krankenkosten der Familienmitglieder im Herkunftsland, allerdings zu den dort geltenden Regeln⁵¹. Hierzu müssen sich der oder die Versicherte sowie die Familienmitglieder bei einem Krankenversicherungsträger am Wohnort eintragen lassen.

⁵¹ Vgl. Art.17 Verordnung 883/2004.

Ihnen wird dann eine Leistungsberechtigung im Wohnstaat bescheinigt. Falls die Familienmitglieder sich jedoch abweichend am Arbeitsort aufhalten, so ist auch dort eine Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen möglich⁵².

Für geringfügig Beschäftigte mit einer Entlohnung von weniger als 450 € besteht keine Sozialversicherungspflicht. Im Jahr 2017 waren über 300.000 EU-Bürgerinnen und -Bürger lediglich geringfügig beschäftigt (Migrationsmonitor 2018). EU-Bürgerinnen und -Bürger können sich dennoch freiwillig⁵³ in der gesetzlichen Krankenversicherung oder bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen auch im Rahmen der Familienversicherung versichern. Bei einem nur vorübergehenden Aufenthalt in Deutschland ist es in Einzelfällen möglich, dass geringfügig Beschäftigte EU-Bürgerinnen und -Bürger den Krankenversicherungsschutz aus ihrem Herkunftsland mitbringen. Das heißt, dass sie weiterhin in die Krankenversicherung in ihrem Herkunftsland einzahlen und über diese versichert sind. Bei geringfügiger Beschäftigung und ergänzendem Bezug von Leistungen nach dem SGB II übernimmt der SGB II -Leistungsträger auch die Krankenversicherung.

Problematisch sind also weniger die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, da hier bis zur Versicherungspflichtgrenze eine Pflicht zur Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenversicherung besteht und auch bei geringfügig Beschäftigten (GKV Spitzenverband 2014) oder saisonalen Beschäftigten⁵⁴ dürfte in der Mehrzahl der Fälle ein Versicherungsschutz vorliegen. Bei selbstständigen EU-Bürgerinnen und -Bürgern besteht hingegen keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung, so kann es, wie bei deutschen Staatsbürgerinnen und -bürgern auch, zu einem fehlenden Versicherungsschutz kommen.

Weiterhin treten Probleme bei nicht erwerbstätigen Unionsbürgerinnen und -bürgern auf, die über ihr Heimatland versichert sind. „Verfügen die Personen während

⁵² Vgl. Art.24 Verordnung 987/2009.

⁵³ Hierbei müssen aber die Regelungen der freiwilligen Versicherung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 SGB V bzw. die Versicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V beachtet werden.

⁵⁴ Wird ein Saisonarbeiter oder eine Saisonarbeiterin im Rahmen einer kurzfristigen Beschäftigung eingestellt, ist diese Beschäftigung versicherungs- und beitragsfrei. Eine kurzfristige Beschäftigung liegt vor, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer bei einer Fünf-Tage Arbeitswoche nicht mehr als drei Monate eingesetzt wird. Arbeitet die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer weniger als fünf Tage in der Woche, ist auf den Zeitraum von 70 Arbeitstagen abzustellen. Zudem darf die kurzfristige Beschäftigung nicht berufsmäßig ausgeübt werden. Dies bedeutet, dass die ausgeübte Beschäftigung nicht allein für die Sicherung des Lebensunterhalts bestimmt ist.

ihres vorübergehenden Aufenthalts in Deutschland über einen Krankenversicherungsschutz im Heimatland, übernehmen die deutschen Krankenkassen eine Krankenbehandlung im Rahmen der Sachleistungsaushilfe nach Vorgaben der Verordnungen (EG) 883/04 und (EG) 987/09“. Grundsätzlich besteht Anspruch auf alle Maßnahmen der ärztlichen Behandlung einschließlich Arzneiverordnungen und Krankenhauspflege, wie sie in der deutschen Krankenversicherung als Sachleistung gewährt werden. Der Leistungsanspruch bezieht sich allerdings nur auf solche Maßnahmen, die sofort erforderlich sind (GKV Spitzenverband 2014). Die Leistungsaushilfe setzt zudem zwingend das Vorliegen der entsprechenden Anspruchsnachweise voraus, im Falle der Anspruchsgruppe eine Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC) oder zumindest eine Ersatzbescheinigung. Für die Ausstellung sind die Träger im Heimatland zuständig. Bei Kommunikationsproblemen zwischen EU-Bürgerinnen oder EU-Bürgern und Krankenversicherung kann dies problematisch sein. Zudem kann aufgrund des Versicherungssystems im Herkunftsland auch ein Versicherungsschutz fehlen oder bei längerem Aufenthalt verloren gehen⁵⁵.

Eine Versicherung über das Herkunftsland ist weiterhin aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Krankenversicherungssysteme mit Komplikationen verbunden. In manchen EU-Mitgliedsstaaten, beispielsweise in Rumänien und Bulgarien, gibt es ein nationales steuerfinanziertes Gesundheitssystem. In diesen Fällen hängt der Krankenversicherungsschutz regelmäßig davon ab, ob es noch einen Bezug zum Herkunftsland, wie z. B. einen Wohnsitz, gibt. Hier ist auch bei lediglich kurzfristigem Aufenthalt in Deutschland eine Abdeckung über das Herkunftsland nicht unbedingt gegeben. In den meisten anderen Mitgliedsstaaten der EU, beispielsweise in Deutschland, Polen und Frankreich, wird die Krankenversicherung durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert, sie ist also an eine abhängige Beschäftigung gebunden. Registrierte Arbeitslose und Bezieher von Sozialhilfe werden ebenfalls über die gesetzliche Krankenkasse versorgt. Bei unzureichender Kommunikation mit der Krankenkasse im Herkunftsland können hier ebenfalls Absicherungslücken entstehen. Absicherungslücken oder der Übergang von kurz- zu dauerhaftem Aufenthalt können daher bei nicht erwerbstätigen EU-Bürgerinnen und -Bürgern zum

⁵⁵ Das Freizügigkeitsrecht von gem. § 4 FreizügG/EU nichterwerbstätigen Personen steht allerdings unter der Voraussetzung, dass die Person über eine Krankenversicherung verfügt. Daher können sich Personen ohne Krankenversicherungsschutz nicht mehr auf das FreizügG/EU berufen.

Verlust des Krankenversicherungsschutzes führen. Bei erwerbstätigen EU-Bürgerinnen und -Bürger besteht diese Gefahr bei einem Sozialversicherungsbetrug der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers oder bei Selbstständigen, die sich nicht absichern. Verschiedene Wohlfahrtsverbände und Kommunen haben sich daher auf die medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung eingerichtet. Beispielsweise unterstützt die Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung (MMM) Menschen ohne Krankenversicherung durch Ärzte und medizinische Fachkräfte, die die Erstuntersuchung und Notfallversorgung bei Erkrankung, Verletzung oder Schwangerschaft vornehmen. Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung in Berlin hat einen Aktionsplan zur Behandlung von Migrantinnen und Migranten ohne Versicherungsschutz initiiert und setzt diesen seit 2014 um. Eine fehlende Krankenversicherung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern wird aufgrund dieser zu erbringenden Nothilfeleistungen von einzelnen Kommunen in Deutschland als eine der größten mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbundenen Herausforderungen wahrgenommen (Kurtenbach und Bogumil 2014).

5.2.2 Rentenversicherung

EU-Bürgerinnen und -Bürger haben wie Deutsche Anspruch auf Leistungen der Rentenversicherung, sobald sie Beiträge dafür entrichtet haben und die Mindestversicherungszeit erfüllt ist. Darüber hinaus wird die Übertragbarkeit von rentenrechtlichen Beitragszeiten über das europäische Koordinierungsrecht⁵⁶ geregelt. EU-Bürgerinnen und -Bürger können demnach in verschiedenen Ländern erworbene Ansprüche aus Alterssicherungssystemen aufgrund von Alter oder Invalidität erhalten, solange insgesamt die Wartezeit erfüllt ist. Hierdurch sollen Nachteile der innereuropäischen Wanderung vermieden werden. Die nationale Ausgestaltung der jeweiligen Sicherungssysteme bleibt unberührt, es werden lediglich Anspruchsvoraussetzungen auch im EU-Ausland berücksichtigt und Versicherungsleistungen auch an einem anderen EU-Land liegenden Wohnort ausgezahlt.

Ob dies letztlich zu einer Existenzsicherung im Alter führt ist jedoch offen. Eine gezielte Forschung zum Thema Alterssicherung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern

⁵⁶ Vgl. Verordnung 883/2004

existiert nicht. Daher ist unklar, ob Unionsbürgerinnen und -bürger die in Deutschland arbeiten hier über eine ausreichende Alterssicherung verfügen. Dies gilt bis auf wenige jüngere Ausnahmen (Söhn 2017) auch für das umfassendere Thema „Alterssicherung von Personen mit Migrationshintergrund“ (Frick et al. 2009). Lediglich die Lebenssituation älterer Migrantinnen und Migranten, insbesondere der sogenannten „Gastarbeiterzuwanderung“ der 1950er bis 1970er Jahre, wird in einzelnen Studien betrachtet (Baykara-Krumme und Hoff 2006).

Wünschenswert wäre eine solche Forschung, da deskriptive Analysen deutliche Hinweise auf eine geringere private Absicherung bei Personen mit Migrationshintergrund (Frick et al. 2009) geben. Inwiefern dies auch für EU-Bürgerinnen und Bürger gilt, ist jedoch offen. Abhängig von der Staatsbürgerschaft sind hier erhebliche Unterschiede zu erwarten.

Die EU-Kommission versucht zudem mit dem Produkt Pepp⁵⁷, einer „privaten europäischen Altersversorgung“, mobilen EU-Bürgerinnen und Bürgern eine Alternative zu nationalen privaten Alterssicherungssystemen zu bieten und somit die zweite Säule aufzuwerten. Untersuchungen zur dritten Säule, der betrieblichen Altersvorsorge von EU-Bürgerinnen und Bürgern, existieren ebenfalls nicht. Allerdings verfügen lediglich 57 Prozent der Beschäftigten in Deutschland über eine betriebliche Altersversorgung. Da der Beschäftigungsaufbau, zu dem EU-Bürgerinnen und -Bürger in nicht unerheblichem Maße beigetragen haben, auch stark in Wirtschaftsbranchen stattgefunden hat, die keine betriebliche Altersversorgung aufweisen, ist insbesondere bei mittel- und osteuropäischen EU-Bürgerinnen und -Bürgern von einer geringeren Abdeckung auszugehen. Zudem besteht bei der betrieblichen Vorsorge eine „Holschuld“, der Anspruch muss bei dem früheren Arbeitgeber geltend gemacht werden. Inwiefern dies bei verschiedenen Arbeitgebern in verschiedenen EU-Ländern auch tatsächlich der Fall sein wird, ist eine offene Frage. Zudem steht die geringe Aufenthaltsdauer von jüngst zugewanderten EU-Bürgerinnen und -Bürgern einer Geltendmachung der Ansprüche möglicherweise entgegen. Gerade diesbezüglich wäre weitere Forschung wünschenswert.

⁵⁷Vgl. Verordnung 2017/0143 (COD)

5.2.3 Arbeitslosenversicherung

EU-Bürgerinnen und Bürger, die mindestens 12 Monate in den letzten zwei Jahren in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, können Arbeitslosengeld erhalten, wenn sie sich persönlich arbeitslos melden. Beschäftigungszeiten im EU-Ausland werden nur dann berücksichtigt, wenn vorher bereits eine versicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland vorlag. Ein Bezug im EU-Ausland ist grundsätzlich möglich, wenn EU-Bürgerinnen und -Bürger auch in diesem Land nach Arbeit suchen. Allerdings muss in diesem Fall eine Wartefrist von vier Wochen eingehalten werden.

Die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung ist bei EU-11 Bürgerinnen und Bürgern⁵⁸ aufgrund der Qualifikationsstruktur und der damit verbundenen Tätigkeitsprofile erhöht. So ist das Arbeitslosigkeitsrisiko von Helfern und Fachkräften deutlich höher als das Risiko von Experten und Spezialisten. Im Jahr 2017 erhielten 39.000 EU-11 Bürgerinnen und -Bürger Leistungen des Rechtskreises SGB III und damit der Arbeitslosenversicherung bei 1,2 Millionen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (Bundesagentur für Arbeit, Migrationsmonitor 2018). Zum Vergleich erhielten in der Gesamtbevölkerung 702.000 Arbeitslose Leistungen des SGB III bei 32,7 Millionen Beschäftigten. Die Inanspruchnahme beträgt demnach 3,3 Prozent bei EU-11 Bürgerinnen und -Bürgern und 2,2 Prozent bei der Gesamtbevölkerung.

5.3 Der Beitrag der EU-Bürgerinnen und -Bürger zur Finanzierung des Sozialstaats

Ob Migration über Sozialversicherungsbeiträge und Steuern einen Nettobeitrag zur Finanzierung des Sozialstaates leistet ist stark umstritten. Während eine Gruppe die Vorteile der Zuwanderung für die Sozialsysteme in Form höherer Beiträge hervorhebt (Bonin 2014; Brücker 2013), kritisiert die andere Gruppe Migration als Nettozuschussgeschäft. Die Inanspruchnahme von direkten und indirekten Leistungen sei höher als Steuern und Beiträge (Bahnsen et al. 2016; Sinn 2015). Der Migrationsausblick der OECD (2013) verdeutlicht diesen vermeintlichen Widerspruch, indem er zum einen aufzeigt, dass Migrantinnen und Migranten in Deutschland in der Periode

⁵⁸ Eine Auswertung der Inanspruchnahme aller EU-Bürgerinnen und -Bürger ist bei der Bundesagentur für Arbeit lediglich per Sonderauswertung möglich.

vor der Arbeitsmarktöffnung mehr Leistungen beziehen als sie Beiträge einzahlen, andererseits aber eine Erhöhung der Migration zur Sicherung der Sozialsysteme fordert. Hintergrund ist das im Vergleich zu mobilen EU-Bürgerinnen und Bürgern hohe Alter der Gastarbeitergeneration, die nach wie vor einen Großteil der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten ausmachen. Diese beziehen aufgrund des nun hohen Lebensalters und aufgrund ausreichend langer Beschäftigungszeiten in starkem Maße gesetzliche Rentenzahlungen und damit beitragsfinanzierte Sozialleistungen.

Wie Bonin (2014) zeigt, hängt der Nettobeitrag von Migrantinnen und Migranten zum Sozialstaat entscheidend vom Zuwanderungszeitpunkt ab. Ein positiver Beitrag ist bei Zuwanderung nach dem 25. Lebensjahr nahezu garantiert, da dann keine Familienleistungen und Bildungskosten anfallen. Eine Zuwanderung im frühen Kindesalter führt jedoch aufgrund dieser Leistungen meist zu einem negativen Beitrag. Rechnet man alle Leistungen des deutschen Staates ein, also auch personenunabhängige Kosten wie die Landesverteidigung, die Infrastruktur oder die Kosten der Regierung, so ist der Nettobeitrag negativ (Sinn 2015). Dies gilt jedoch aufgrund der Steuerprogression auch für die meisten Deutschen und sollte daher nicht als Kriterium der Nachteilhaftigkeit von Migration verwendet werden. Boeri (2010) verdeutlicht dies in einer Untersuchung. Migrantinnen und Migranten tragen dadurch überproportional zum Staatshaushalt bei, dass bei ihnen individuelle Charakteristika wie das Alter vorliegen, die zu einem positiven Nettobeitrag führen. Korrigiert man für diese Charakteristika, tragen Migrantinnen und Migranten primär aufgrund geringerer Gehälter weniger stark als Einheimische zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates bei.

Trotz einer langanhaltenden Debatte existieren nach wie vor kaum Studien zu der fiskalischen Wirkung der Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland. Hintergrund sind Probleme bei der Erfassung. So ist eine Unterscheidung von EU- und Nicht-EU-Migrantinnen und -Migranten in den gängigen Datensätzen für Deutschland, im Gegensatz zu anderen Ländern, kaum möglich. Die hier vorgestellten Ergebnisse konnten daher nicht nach EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Bürgerinnen und -Bürgern aus Drittstaaten differenziert werden. Im europäischen Vergleich ist dies aufgrund der besseren Datenlage möglich. Für eine Aus-

wahl von EU-15 Länder kommen Brücker et al. (2009) zu dem Ergebnis, dass Migrantinnen und Migranten aus EU-Ländern weniger häufig und in niedrigerer Höhe beitragsfinanzierte Sozialstaatsleistungen erhalten als Einheimische. Bei nichtbeitragsfinanzierten Sozialleistungen ist das Verhältnis umgekehrt, wobei nur in Großbritannien, Luxemburg und den Niederlanden die Transferunterschiede zwischen EU-Bürgerinnen und Bürgern und Einheimischen deutlich ins Gewicht fallen. Hansen et al. (2017) kommen zu dem Ergebnis, dass Zuwanderer aus „westlichen“ Ländern einen positiven Beitrag zum dänischen Sozialstaat liefern, während der Beitrag von Migrantinnen und Migranten aus „nicht-westlichen“ Ländern negativ ist. Martinsen und Pons Rotger (2017) analysieren nun den Beitrag von EU-Bürgerinnen und Bürgern in jedem Jahr zwischen 2002 und 2013 und kommen zu dem Schluss, dass dieser in allen Jahren deutlich positiv war. Schließlich analysieren Razin und Wahba (2015) die Selektion von mobilen EU-Bürgerinnen und Bürgern in einzelne Mitgliedsstaaten und kommen zu dem Ergebnis, dass besser qualifizierte Migrantinnen und Migranten in Staaten wandern, die einen weniger großzügigen Sozialstaat aufweisen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger tendenziell einen positiven Beitrag zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates leisten. Dies liegt jedoch insbesondere daran, dass hohe sozialstaatliche Kosten in jungen Lebensjahren, beispielsweise in Bildung, nicht anfallen. Ob der Beitrag darüber hinaus positiv ist, lässt sich bei gegebener Datenlage für Deutschland nicht zweifelsfrei feststellen. Hierfür spricht jedoch, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger mit höherer Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen und weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten. Die gestiegene Zahl der Aufstocker insbesondere bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus Rumänien und Bulgarien mindert wiederum den Beitrag. Letztlich bleibt auch abzuwarten, inwieweit EU-Bürgerinnen und -Bürger ihre Ansprüche an das deutsche Rentensystem geltend machen. Da eine große Zahl mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger nur wenige Jahre in Deutschland bleibt, ist nicht auszuschließen, dass ein erheblicher Anteil der Rentenansprüche nicht abgerufen wird. Ungeachtet der Nettowirkung zum Wohlfahrtsstaat tragen EU-Bürgerinnen und Bürger und Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten erheblich zur Entlastung des durch die demografische Entwicklung belasteten deutschen Sozialsystems bei. Auf diesen positiven Beitrag stellen auch die Erkenntnisse der OECD (2013, 2017) ab.

6 Forschungsbedarf

Im Vorfeld der Arbeitsmarktöffnung für die mittel- und osteuropäischen EU-Länder wurde das bis dato wenig beachtete Thema der EU-Binnenwanderung von zahlreichen ökonomischen Studien untersucht. Hierbei stand insbesondere die Arbeitsmarktwirkung in den Zielländern im Mittelpunkt. In der juristischen Literatur wurden zeitgleich die rechtlichen Rahmenbedingungen, das Verbot der Ungleichbehandlung sowie die Einschränkung der Grundsicherungsleistungen diskutiert. Erst in jüngster Zeit ist es möglich, die individuellen Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger zu untersuchen. Demnach bestehen noch erhebliche Forschungslücken gerade in diesem Bereich.

So werden EU-Bürgerinnen und -Bürger überproportional in atypischen Beschäftigungsverhältnissen beschäftigt (Kapitel 4.2.1), die Gründe hierfür wurden jedoch noch nicht systematisch untersucht. Insbesondere die Frage, ob es sich hierbei um Ungleichbehandlung handelt, ist von besonderem Interesse und sollte in zukünftigen Forschungsvorhaben berücksichtigt werden. Zudem wirkt sich atypische Beschäftigung möglicherweise auf den Versicherungsschutz von EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus. Hier wäre es hilfreich zu erfahren, inwiefern arbeitende EU-Bürgerinnen und -Bürger einen fehlenden Krankenversicherungsschutz aufweisen und ob dieses Phänomen verbreitet ist. Schließlich führen atypische Beschäftigungsverhältnisse zu häufigen Wechseln zwischen Arbeitslosigkeit und Niedriglohn. Hier wäre es interessant zu erfahren, ob EU-Bürgerinnen und -Bürger wie Einheimische in einem solchen „Teufelskreis“ gefangen sind.

Arbeitsausbeutung wird oft im Zusammenhang mit bestimmten Beschäftigungsformen insbesondere Entsendung, Soloselbständigkeit und Saisonarbeit genannt. Hierfür gibt es eine Reihe qualitativer Untersuchungen und Fallbeispiele in den Medien, der Umfang der Arbeitsausbeutung liegt aber größtenteils im Dunkeln. Hier wäre trotz aller Schwierigkeiten quantitative Untersuchungen notwendig, um das Ausmaß der Ausbeutung abschätzen zu können.

Weiterhin gehen EU-Bürgerinnen und -Bürger größere Lohnabschläge als Einheimische ein. Warum EU-Migrantinnen und -Migranten bei gleicher Qualifikation schlechter bezahlt werden als Einheimische ist eine offene Frage. Auch hier würde sich die Analyse mittels Mikrodatensätze anbieten, die den Qualifikationserwerb

mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger und deren Lebenssituation in Deutschland erfassen. Wünschenswert wären darüber hinaus noch zusätzliche Fragen, die helfen, eine Ungleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Einheimischen zu identifizieren.

Eine weitere Forschungslücke betrifft die Qualifikationen mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger. So ist die Qualifikationsstruktur insgesamt weniger ungünstig als erwartet, es bestehen jedoch erhebliche Lücken in der Erhebung. So sind für etwa 35 Prozent der EU-Bürgerinnen und Bürger die Qualifikationen unbekannt. Mithilfe der neuen Mikrodatensätze ließe sich diese Lücke möglicherweise schließen.

Aufgrund fehlender Leistungsansprüche gehen jüngste Studien davon aus, dass die Arbeitsvermittlung bei EU-Bürgerinnen und Bürgern hindernisreich ist. So besteht das Risiko der Falschauskunft, da die Steuerung nach Kennzahlen Anreize für die Arbeitsvermittlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern senkt (vgl. Kapitel 4.1.1). Neben den bereits erfolgten qualitativen Studien wären in diesem Bereich quantitative Untersuchungen sinnvoll. Es wäre interessant zu untersuchen, ob es sich hierbei um ein weitverbreitetes Problem handelt, oder lediglich Einzelfälle mit Problemen zu kämpfen haben.

Themenübergreifend spielt das Geschlecht von EU-Bürgerinnen und -Bürgern eine entscheidende Rolle. So wandern aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern seit einigen Jahren deutlich mehr Männer als Frauen zu. Das Geschlechterverhältnis hat sich mit der Arbeitsmarktöffnung umgedreht, es sind aber kaum Studien bekannt, in denen die Arbeitsmarktintegrationschancen von EU-Bürgerinnen und Bürgern nach Geschlecht untersucht werden. Das Thema taucht insgesamt in allen Bereichen auf, wird aber nur gestreift. Bei der Wohnungssuche wird in diesem Zusammenhang beispielsweise deutlich, dass Vermieterinnen und Vermieter weibliche EU-Bürgerinnen gegenüber männlichen EU-Bürgern bevorzugen. Gründe hierfür werden allerdings nicht ermittelt. Insgesamt fehlt bei der Betrachtung der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine systematische Geschlechterforschung. Die Wohnungssuche ist zudem ein wenig beachtetes Forschungsgebiet in Deutschland. Während international eine Reihe von Studien zu diesem Thema publiziert wurden, sind in Deutschland kaum Publikationen zu diesem Thema zu finden.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mittel- und osteuropäischer EU-Bürgerinnen und Bürger nimmt seit der Arbeitsmarktöffnung stark zu. Es scheint

also für EU-Bürgerinnen und -Bürger trotz notwendiger Beitragszahlung vorteilhaft zu sein, ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Dies ist insofern beachtlich, als in der ökonomischen Literatur davon ausgegangen wird, dass für Migrantinnen und Migranten Beschäftigungsverhältnisse ohne Sozialversicherungsschutz aufgrund der Beitragsfreiheit vorteilhaft sind. Forschungsbedarf besteht hier insofern, als die Gründe der starken Zunahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse unbekannt sind.

Schließlich wird die Wirkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Konjunkturverlauf in aktuellen Studien kaum betrachtet. Aufgrund der Häufigkeit atypischer Beschäftigungsverhältnisse besteht jedoch für EU-Bürgerinnen und -Bürger ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko und entsprechend auch der Bedarf für zielgruppenspezifische Maßnahmen der Arbeitsagentur. Hierbei ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, ob EU-Bürgerinnen und -Bürger in einer Wirtschaftskrise eher in ihr Herkunftsland zurückgehen oder in Deutschland verbleiben. Da eine Rezession nur eine Frage der Zeit ist, wären Politikempfehlungen zu spezifischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hierbei von besonderer Bedeutung.

Insgesamt wurde das Thema der EU-Binnenmigration bislang stark heterogen bearbeitet. In manchen Bereichen erfolgte eine umfassende Betrachtung, wie beispielsweise bei der Analyse der Wirkung von Übergangsfristen und der Diskussion um die Rechtmäßigkeit des Ausschlusses von Unionsbürgerinnen und -bürgern von steuerfinanzierten Sozialleistungen. In anderen Bereichen ist die Forschung erst am Anfang, wie bei der Analyse der konjunkturellen Wirkung der EU-Binnenmigration. In manchen Bereichen, wie bei der Betrachtung der Alterssicherung und der Ungleichbehandlung, bestehen hingegen erhebliche Forschungslücken. Diese könnten mit neuen Datensätzen, beispielsweise dem IAB-SOEP Datensatz zur EU-Binnenmigration geschlossen werden. Allerdings ist das Themengebiet in letzter Zeit aufgrund anderer Themen, wie das der Fluchtmigration, deutlich weniger beachtet worden. Dies ist aufgrund der starken quantitativen Bedeutung, den Herausforderungen durch den Brexit, sinkende Nettozuwanderungszahlen und mittelfristig weiteren Erweiterungsrounds der EU bedauerlich.

7 Fazit

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine von vier Grundfreiheiten der Europäischen Union und wird von den Unionsbürgerinnen und -bürgern mit überwältigender Mehrheit positiv wahrgenommen. In der Eurobarometer (2017) Befragung geben 73 Prozent der Deutschen an, dass sie es gut finden, wenn andere EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland leben und arbeiten. Unter EU-Bürgerinnen und -Bürgern ist Deutschland ein beliebtes Zielland. Im Jahr 2017 wanderten 827.000 Unionsbürgerinnen und -bürger aus einem anderen Mitgliedsland nach Deutschland und 587.000 EU-Bürgerinnen und -Bürger wanderten wiederum aus Deutschland in ein anderes Mitgliedsland aus. Hierunter auch Saisonarbeiter, Auslandsstudenten und Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich nur zeitlich begrenzt in Deutschland aufhalten wollen, aber keine Touristen sind. Im Jahr 2017 blieben etwa 635.000 Unionsbürgerinnen und -bürger mindestens drei Monate in Deutschland. Die EU-Bürgerinnen und -Bürger, die sich länger in Deutschland aufhalten wollen, bleiben allerdings meist auch nicht auf Dauer. Etwa viereinhalb Jahre betrug die durchschnittliche Aufenthaltsdauer dieser Unionsbürgerinnen und -bürger bei der Ausreise.

In diesem Licht sind auch die drei in dieser Studie diskutierten Konfliktlinien zu beurteilen: die wirtschaftliche Bedeutung der EU-Binnenwanderung, eine mögliche Ungleichbehandlung von Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie die Konflikte beim Zugang zu Sozialleistungen. Zudem werden auch die Forschungslücken im Bereich der EU-Binnenwanderung deutlich. So ist trotz Verfügbarkeit neuer Datensätze wenig über die Gründe der Fortzüge bekannt. War die Wanderung nach Deutschland nur auf kurze Zeit angelegt, wurden Erwartungen enttäuscht oder waren die Probleme der gesellschaftlichen Integration oder die der Arbeitsmarktintegration einfach zu groß? Aufgrund der hohen Relevanz der EU-Binnenwanderung für Gesellschaft, Volkswirtschaft und Sozialsysteme, sollten diese Fragen in zukünftigen Untersuchungen betrachtet werden.

Die erste Konfliktlinie der EU-Binnenwanderung betrifft die wirtschaftlichen Folgen des Wanderungsprozesses. Hier existierten klare Erwartungen von Effizienzgewinnen durch Migration sowie Hoffnungen und Sorgen. Hoffnung auf einen Ausgleich zwischen Ländern mit schwacher und starker wirtschaftlicher Entwicklung und Sorge um wirtschaftliche Verlierer. Jüngste Studien haben gezeigt, dass die Er-

wartungen mit einer Steigerung des BIP eingetreten sind und die Hoffnungen zumindest teilweise erfüllt wurden. So konnte es durch die EU-Binnenwanderung während der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 und der Staatsschuldenkrise ab 2010, zu einem gewissen Ausgleich zwischen den EU-Mitgliedsstaaten kommen. In den Krisenländern wurde der Druck auf dem Arbeitsmarkt reduziert während der Fachkräftebedarf in den prosperierenden Ländern gleichzeitig etwas gemildert werden konnte. Allerdings bleibt die Mobilität in der EU noch weit hinter der in den USA zurück.

Sorgen machten vor der EU-Erweiterung hingegen die Auswirkungen des Arbeitsmarktzugangs auf geringqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Hier existierten vor den Arbeitsmarktöffnungen in den Jahren 2011 und 2014 erhebliche Bedenken, dass ein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang für Unionsbürgerinnen und -bürger zu Arbeitsmarktproblemen und Lohndruck führen könnte. Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden deshalb in Anspruch genommen, was mit einem erheblichen Anstieg leicht zugänglicher atypischer Beschäftigungsformen verbunden war.

Die Befürchtungen sind nicht eingetreten, Unionsbürgerinnen und -bürger aus den nach 2004 beigetretenen Mitgliedsländern (EU-11) konnten sich als Helfer und Fachkräfte gut in den Arbeitsmarkt integrieren und werden vermehrt sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Zeitgleich nimmt die Arbeitslosigkeit in Deutschland ab und das Qualifikationsniveau steigt an, was den Druck auf geringqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer senkt. Allerdings werden Unionsbürgerinnen und -bürgern aus den nach 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten, im Gegensatz zu den aus den vor 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten, häufig - und auch als Fachkräfte - niedrig entlohnt. Dies ist auch an der ansteigenden Zahl der leistungsberechtigten EU-11 Bürgerinnen und -Bürger für Arbeitslosengeld II (Rechtskreis SGB-II), sogenannte Aufstocker, zu sehen.

Trotz der beträchtlichen Erfolge bei der Integration in den Arbeitsmarkt sind EU-Bürgerinnen und -Bürger dem Risiko der Ungleichbehandlung bei der Arbeitsvermittlung, auf dem Arbeitsmarkt und bei der Wohnungssuche ausgesetzt. Dies ist Gegenstand der zweiten Konfliktlinie. Obwohl Untersuchungen zu diesem Thema fehlen, deuten die Indizien in Einzelbereichen auf eine Ungleichbehandlung hin. So haben EU-Bürgerinnen und -Bürger auch als Fachkräfte einen vergleichsweise gerin-

gen Verdienst und sind in manchen atypischen Beschäftigungsverhältnissen deutlich stärker vertreten als Deutsche. Atypische Beschäftigung wird negativ beurteilt, da die Betroffenen meist schlechteren Arbeitsbedingungen und geringeren Löhnen ausgesetzt sind, als dies in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen der Fall ist. Hier ist insbesondere die unter die Niederlassungsfreiheit fallende Soloselbstständigkeit zu nennen, die zurzeit der Übergangsfristen als Alternative zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch genommen wurde. Aber auch die internationale Entsendung, die Saisonarbeit und die geringfügige Beschäftigung können Anreize zu Arbeitsausbeutung und Unterschlagung von Sozialbeiträgen geben. Diese Erfahrungen wurden von mobilen Beratungsstellen in Experteninterviews geäußert (Molitor 2015). Durch Ausbeutung wird Unionsbürgerinnen und -bürgern der Lohn oder Teile davon vorenthalten, Sozialversicherungsbeiträge werden nicht abgeführt oder Arbeitsschutzrechte, insbesondere bezüglich der Arbeitszeit, nicht eingehalten. Aufgrund der mangelnden Datenbasis kann aber kaum eine Aussage zum zahlenmäßigen Ausmaß von Arbeitsausbeutung gemacht werden. Die vom Bundeskriminalamt aufgeführten Fälle sind gering und die Experten gehen in ihren Interviews auch lediglich auf Einzelfälle ein. Hinzu kommt, dass häufig selbst bei schlechten Arbeitsbedingungen für die Betroffenen bessere Situationen als im Heimatland bestehen, weshalb von einer hohen Dunkelziffer auszugehen ist.

Der Zugang sowohl zu steuer- als auch beitragsfinanzierten Sozialsystemen wurde im Rahmen einer dritten Konfliktlinie diskutiert. In Deutschland gibt es erhebliche Sorgen, die mit der gezielten Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in den Wohlfahrtsstaat verbunden sind. Um eine solche „Armutszuwanderung“ zu unterbinden, wurde der Leistungsbezug für Unionsbürgerinnen und -bürger in der Grundsicherung für mindestens die ersten drei Monaten ausgesetzt, was in der juristischen Literatur zu erheblicher Kritik führte. Sofortigen Zugang zum Wohlfahrtsstaat erhalten hingegen beschäftigte Unionsbürgerinnen und -bürger. Die ansteigenden Leistungszahlen im SGB II gehen demnach auf EU-Bürgerinnen und -Bürger zurück, die in Deutschland arbeiten, deren Lohn aber nicht zur Finanzierung des Existenzminimums ausreicht. Diese Bürgerinnen und Bürger können aufstockende Leistungen beziehen und somit ihr Existenzminimum sichern. Hintergrund der hohen Zahl an Leistungsempfängern sind zum einen ein hoher Anteil an EU-Bürgerinnen und -Bürgern in geringfügiger Beschäftigung, zum anderen die niedrigen Löhne

in einigen Wirtschaftssektoren, in denen EU-Bürgerinnen und -Bürger überproportional beschäftigt sind.

Neben dem Anstieg der steuerfinanzierten Sozialleistungen bereitet Kommunen vor allem der Zugang zum Krankenversicherungssystem Sorgen. Hier kann es bei Unionsbürgerinnen und -bürgern aufgrund unzureichendem Krankenversicherungsschutz zu gesundheitlichen Versorgungslücken kommen. Ursache sind u.a. Kommunikationsprobleme mit der Krankenkasse im Herkunftsland aber auch fehlende Ansprüche aufgrund inkompatibler Versicherungssysteme. Daneben tragen auch manche atypische Beschäftigungsformen, wie die Soloselbstständigkeit, sowie kriminelle Handlungen von Seiten der Arbeitgeber, beispielsweise durch Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen, zu einem fehlenden Versicherungsschutz bei. In anderen, beitragsfinanzierten Sozialsystemen werden weniger Probleme konstatiert. Hier gibt wiederum die kurze Aufenthaltsdauer von EU-Bürgerinnen und Bürgern Anlass zur Sorge. Falls Leistungen der Rentenversicherung nicht abgerufen werden können, leidet darunter langfristig die Altersvorsorge.

Für das umlagefinanzierte soziale Sicherungssystem ist die EU-Binnenmigration insgesamt positiv einzuschätzen, da EU-Bürgerinnen und Bürger durch ihre Beiträge zu dessen Sicherung beitragen. Ob EU-Bürgerinnen und -Bürger darüber hinaus netto zum Wohlfahrtsstaat beitragen, also auch einen positiven Beitrag zu Verteidigungsausgaben, Regierungskosten und Infrastrukturausgaben leisten, ist umstritten. Aufgrund des relativ hohen Alters bei der Zuwanderung ist dies, gemäß den Studien zur Generationenrechnung, jedoch nicht ausgeschlossen.

Insgesamt ist die EU-Binnenmobilität für die Deutschlands Volkswirtschaft ein Erfolg, allerdings wirken sich Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt erheblich auf die Wohlfahrt der mobilen EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland aus. So ist die Armutsgefährdungsquote insbesondere bei in Deutschland lebenden Bürgerinnen und Bürgern der nach 2004 beigetretenen mittel-, ost- und südosteuropäischen EU-Ländern besonders hoch. Hier stellt sich die Frage, ob es zu ungerechtfertigter Ungleichbehandlung gekommen ist. Auch 50 Jahre nach der Vereinbarung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Römischen Verträgen (1957) und trotz der erheblichen Verbesserungen für mobile EU-Bürgerinnen und Bürger in den letzten Jahren bleibt der gemeinsame Arbeitsmarkt daher noch immer unvollendet. Um die starken individuellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vorteile der Ar-

beitnehmerfreizügigkeit verstärkt nutzen zu können, sind daher auch künftig Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger notwendig.

Literaturverzeichnis

- Abraham, David. 2017. Einwanderung im Wohlfahrtsstaat: Die Solidarität und das Problem der Homogenität. *Der Staat* 56 (4): 535–560.
- Abramsson, Marianne, Lars-Erik Borgegard, und Urban Fransson. 2002. Housing Careers: Immigrants in Local Swedish Housing Markets. *Housing Studies* 17 (3): 445–464.
- Absenger, Nadine, und Florian Blank. 2015. Die Grenzen von Freizügigkeit und Solidarität: Der Ausschluss von EU-Bürgern aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *WSI Mitteilungen* (5): 355–364.
- Acolin, Arthur, Raphael Bostic, und Gary Painter. 2016. A Field Study of Rental Market Discrimination across Origins in France. *Journal of Urban Economics* 95:49–63.
- Adrian Favell (Hrsg.). 2009. *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*: Edward Elgar.
- Alesina, Alberto, Johann Harnoss, und Hillel Rapoport. 2016. Birthplace diversity and economic prosperity. *Journal of Economic Growth* 21 (2): 101–138.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes. 2018. Diskriminierung in Deutschland.
- Arpaia, Alfonso. 2014. *Labour mobility and labour market adjustment in the EU*. Brussels: Europ. Comm. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Arpaia, Alfonso, Aron Kiss, Balazs Palvolgyi, und Alessandro Turrini. 2016. Labour mobility and labour market adjustment in the EU. *IZA Journal of Migration* 5 (1): 25.
- Auspurg, Katrin, Thomas Hinz, und Laura Schmid. 2017. Contexts and Conditions of Ethnic Discrimination: Evidence from a Field Experiment in a German Housing Market. *Journal of Housing Economics* 35:26–36.
- Baas, Timo. 2017. Fachkräftezuwanderung im Rahmen der EU-Binnenmobilität. In *Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes*, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, 89–112. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Baas, Timo, und Herbert Brücker. 2010. Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. *WISO-Diskurs* 59.
- Baas, Timo, Herbert Brücker, und Elmar Hönekopp. 2007. EU-Osterweiterung: Beachtliche Gewinne für die deutsche Volkswirtschaft. *IAB-Kurzbericht* 6/2007.

- Baas, Timo, und Silvia Melzer. 2012. The Macroeconomic Impact of Remittances: A sending country perspective. *Norface Discussion Paper* (021).
- Bahnsen, Lewe Christoph, Gerrit Manthei, und Bernd Raffelhüschen. 2016. Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2016: Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung. *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* (135).
- Baldini, Massimo, und Marta Federici. 2011. Ethnic Discrimination in the Italian Rental Housing Market. *Journal of Housing Economics* 20 (1): 1–14.
- Baldwin, Richard E., Joseph F. Francois, und Richard Portes. 1997. The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe. *Economic Policy: A European Forum* (24): 125–170.
- BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2016a. *Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland: Jahresbericht 2015*. Nürnberg.
- BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2016b. *Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland: Jahresbericht 2016*. Nürnberg.
- BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2017. *Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland: im Zeitraum Januar bis September 2016*. Nürnberg.
- Barbara Galaktionow. 2018. EU-Kommission gegen Neuregelung beim Kindergeld. *Süddeutsche Zeitung*, 2018.
- Barrell, Ray, John FitzGerald, und Rebecca Riley. 2007. EU enlargement and migration: assessing the macroeconomic impacts. *National Institute for Economic and Social Research Discussion paper* 292.
- Barslund, Mikkel, und Matthias Busse. 2016. Labour Mobility in the EU: Addressing Challenges and Ensuring 'Fair Mobility'. *CEPS Special Report* (139).
- Barslund, Mikkel, Matthias Busse, und Joscha Schwarzwälder. 2015a. Arbeitsmobilität in Europa: Ausgleich wirtschaftlicher Ungleichgewichte? *Policy Brief der Bertelsmann Stiftung* (4).
- Barslund, Mikkel, Matthias Busse, und Joscha Schwarzwälder. 2015b. Labour Mobility in Europe: An untapped resource? *CEPS Policy Brief* 327.
- Battisti, Michele, Giovanni Peri, und Agnese Romiti. 2016. Networks and Immigrants' Economic Success. *CESifo Working Paper*.
- Baykara-Krumme, Helen, und Andreas Hoff. 2006. Die Lebenssituation älterer Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. In *Altwerden in Deutschland: Sozialer Wandel und individuelle Entwicklung in der zweiten Lebenshälfte*, Hrsg. Clemens Tesch-Römer, Heribert Engstler und Susanne Wurm, 447–518. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

- Bengtsson, Ragnar, Ellis Iverman, und Bjorn Tyrefors Hinnerich. 2012. Gender and Ethnic Discrimination in the Rental Housing Market. *Applied Economics Letters* 19 (1-3): 1–5.
- Berlit, Uwe. 2017. Die Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in der Sozialhilfe. *Fachbeiträge der NDV - Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* (02): 67–72.
- Bernhard, Stefan, und Sarah Bernhard. 2016. Do EU Anti-discrimination Provisions Make a Difference? *Zeitschrift für Soziologie* 45 (1).
- Bernsdorff, Norbert. 2016. Sozialleistungstransfer nach Europa – Freizügigkeit versus (nationales) Territorialitätsprinzip. *Recht und Politik* 52 (1): 28–40.
- Bertelsmann Stiftung. 2014. *Harnessing European Labour Mobility: Scenario analysis and policy recommendations*. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). 2017. *Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes*. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Bertoli, Simone, Herbert Brücker, und Jesús Fernández-Huertas Moraga. 2016. The European crisis and migration to Germany. *Regional Science and Urban Economics* 60:61–72.
- Beyer, Robert. 2016. *The labor market performance of immigrants in Germany*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Beyer, Robert, und Frank Smets. 2015. Labour market adjustments in Europe and the US: How different? *ECB Working Paper* (1767).
- Blanchard, Olivier, und Lawrence Katz. 1992. Regional Evolutions. *Brookings Papers on Economic Activity* 23 (1): 1–76.
- Blanke, Thomas. 2010. *Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-RI?* Oldenburg.
- Boeri, Tito. 2010. Immigration to the Land of Redistribution. *Economica* 77 (308): 651–687.
- Boeri, Tito, und Herbert Brücker. 2005. Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement. *DIW Discussion Papers* (481).
- Bonin, Holger. 2014. *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bonin, Holger. 2015. *Internationale Fachkräfterekrutierung in der deutschen Pflegebranche: Chancen und Hemmnisse aus Sicht der Einrichtungen*. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.

- Borjas, George J. 1995. The Economic Benefits from Immigration. *The Journal of Economic Perspectives* 9 (2): 3–22.
- Breuss, Fritz. 2001. Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members. *WIFO Working Papers* 143.
- Brücker, Herbert. 2013. *Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik*. Gütersloh: Bertelsmann Verlag.
- Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann, Steffen Sirries, und Ehsan Vallizadeh. 2018. Zuwanderungsmonitor. *IAB Aktuelle Daten und Indikatoren* (10).
- Brücker, Herbert, Timo Baas, und others. 2009. Labour Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements. *Final Report, IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw, Nürnberg*.
- Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann, Elke J. Jahn, und Richard Upward. 2014. Migration and imperfect labor markets: Theory and cross-country evidence from Denmark, Germany and the UK. *European Economic Review* 66:205–225.
- Brücker, Herbert, und Elke J. Jahn. 2010. Arbeitsmarktwirkungen der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. *IAB-Kurzbericht* (26/2010).
- Brücker, Herbert, und Elke J. Jahn. 2011. Migration and Wage-setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration. *The Scandinavian Journal of Economics* 113 (2): 286–317.
- Brücker, Herbert, und Ehsan Vallizadeh. 2016. Brexit: Mögliche Folgen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Arbeitsmigration. *Institute for Employment Research (IAB) Aktuelle Berichte* (16).
- Brussig, Martin, Dorothee Frings, und Johannes Kirsch. 2017. *Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung*. [S.l.]: Nomos.
- Bruycker, Philippe de. 2007. Legislative Harmonization in European Immigration Policy. In *International migration law: Developing paradigms and key challenges*, Hrsg. Ryszard I. Cholewinski, Richard Perruchoud und Euan MacDonald, 333–337. The Hague: TMC Asser.
- Buck, Nick. 2016. Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion. *Urban Studies* 38 (12): 2251–2275.
- Bundeskriminalamt. 2016. Menschenhandel. *Bundeslagebild* 2015.
- Bundeskriminalamt. 2017. Menschenhandel. *Bundeslagebild* 2016.
- Burkert, Carola. 2015a. EU-Migranten landen oft im Niedriglohnsektor. *Medien-dienst Integration*.

- Burkert, Carola. 2015b. Europa auf Wanderschaft: Gelingende Arbeitsmarktintegration von europäischen Zuwanderergruppen am deutschen Arbeitsmarkt? In *Profile der Neueinwanderung: Differenzierungen in einer emergenten Realität der Flüchtlings- und Arbeitsmigration*, Hrsg. Christian Pfeffer-Hoffmann, 39–54. Berlin: Mensch & Buch Verlag.
- Buttner, Peter, Ibrahim Kanalan, und Melanie Kößler (Hrsg.). 2013. *Wohnungslosenhilfe vor neuen Herausforderungen*. Berlin: Dt. Verein für Öffentliche und Private Fürsorge.
- Carsten Pohl. 2004. Makroökonomische Auswirkungen der EU-Osterweiterung. *ifo Discussion Papers* (87).
- Cholewinski, Ryszard I., Richard Perruchoud, und Euan MacDonald (Hrsg.). 2007. *International migration law: Developing paradigms and key challenges*. The Hague: TMC Asser.
- Christian Reimann. 2013. Atypische Beschäftigung und soziale Ungleichheit in Europa 2010. *Pre-prints of the DFG Research Unit "Horizontal Europeanization"* (2).
- Clemens, Marius, und Janine Hart. 2018. EU-Zuwanderung hat das Wirtschaftswachstum in Deutschland erhöht. *DIW Wochenbericht* (44).
- Cutler, D. M., und E. L. Glaeser. 1997. Are Ghettos Good or Bad? *The Quarterly Journal of Economics* 112 (3): 827–872.
- Dälken, Michaela. 2016. *Beratung für mobile Beschäftigte in Deutschland: Eine Bedarfsanalyse zu den gewerkschaftsnahen Beratungsstrukturen in Deutschland fair Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gefördert*. Berlin: Projekt Faire Mobilität des DGB-Bundesvorstandes.
- Dao, Mai, Davide Furceri, und Prakash Loungani. 2014. Regional Labor Market Adjustments in the United States and Europe. *IMF Working Papers* 14 (26): 1.
- Decker, Tanja. 2015. Europarechtskonformität der Ausschlussgründe von Leistungen nach dem SGB II. *Bonner Rechtsjournal* (1): 76–79.
- Decressin, Jörg, und Antonio Fatás. 1995. Regional labor market dynamics in Europe. *European Economic Review* 39 (9): 1627–1655.
- Derksen, Roland. 2017. *Das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihr Zugang zu Grundsicherungsleistungen im Aufenthaltsstaat unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland: Infobrief*. Berlin: PE 6 – 3010 – 097/14.
- Deutscher Bundestag. 2016. Elfter Bericht zur Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. *Drucksache* 18/10610.

- Deutscher Bundestag. 2017. Kindergeld für ausländische EU-Bürger in Deutschland, deren Kinder im Ausland leben. *Drucksache* (19/754).
- Deutscher Bundestag. 2018. Einzelfragen zu Sozialleistungen für Ausländer: Sachstand. *Wissenschaftliche Dienste*.
- Drinkwater, Stephen, John Eade, und Michal Garapich. 2009. Poles Apart?: EU Enlargement and the Labour Market Outcomes of Immigrants in the United Kingdom. *International Migration* 47 (1): 161–190.
- Dubois, Maëlle, Wassili Siegert, Anne von Oswald, und Janine Ziegler. 2017. Arbeitsmarktintegration von Zuwanderungsgruppen in Deutschland: Working Paper 02/2017. *IQ Fachstelle Einwanderung*.
- Dustmann, Christian, und Joseph-Simon Görlach. 2016. The Economics of Temporary Migrations. *Journal of Economic Literature* 54 (1): 98–136.
- Dzierzanowska-Luczyn, Anna. 2016. Der Fall Dano und seine Folgerechtsprechung. *De Luxe Europäarecht Aktuell* (3).
- Eichhorst, Werner, Paul Marx, und Eric Thode. 2010. *Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit: Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Eichhorst, Werner, und Verena Tobsch. 2013. *Has Atypical Work Become Typical in Germany?: Country Case Studies on Labour Market Segmentation* 596.
- Engler, Marcus, und Martin Weinmann. 2015. EU-Migration nach Deutschland: Aktuelle Trends. *Comité d'études des relations franco-allemandes; Note du Cerfa* (121).
- Entzinger, Han B. 2007. Open borders and the welfare state. In *Migration without borders: Essays on the free movement of people*, Hrsg. Antoine Pécoud, 119–134. Paris: UNESCO Publ.
- Esser, Hartmut. 2006. *Sprache und Integration: Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten*. Frankfurt am Main: Campus-Verl.
- Eurostat. 2016. Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in der EU zurück auf VorKrisen-Niveau: Ausgeprägte Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. *Pressemitteilung vom 17. Oktober 2016*.
- Faraco Blanco, Cristina, Marianne Kraußlach, Miguel Montero Lange, und Christian Pfeffer-Hoffmann. 2015. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die innereuropäische Arbeitsmigration am Beispiel der neuen spanischen Migration nach Deutschland. *Hans Böckler Stiftung* 002.
- Favell, Adrian, und Ettore Recchi. 2009. Pioneers of European Integration: An introduction. In *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*, Hrsg. Adrian Favell, 1–25: Edward Elgar.

- Ferrera, Maurizio. 2006. *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford u.a.: Oxford Univ. Press.
- Freeman, Gary P. 1986. Migration and the Political Economy of the Welfare State. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 485:51–63.
- Frick, Joachim R., Markus M. Grabka, Olaf Groh_Samberg, Florian R. Hertel, und Ingrid Tucci. 2009. *Alterssicherung von Personen mit Migrationshintergrund*. Berlin: DIW-Berlin.
- Fries-Tersch, Elena, Tugce Tugran, und Harriet Bradley. 2016. 2016 Annual Report on Labour Mobility. KOM.
- Galgoczi, Bela, und Janine Leschke. 2014. Post-Enlargement Intra-EU Mobility under the Stress Test. *Intereconomics/Review of European Economic Policy* 49 (3): 152–158.
- Galgoczi, Bela, und Janine Leschke. 2015. Free movement of labour in Europe: A Solution for Better Labour Allocation? *SSRN Electronic Journal*.
- Gerull, Susanne. 2018. *1. systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen: Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e. V.* Berlin.
- GKV Spitzenverband. 2014. *Rechtslage zum Krankenversicherungsschutz von EU-Bürgern in Deutschland*. Berlin.
- Greer, Ian, Zinovijus Ciupijus, und Nathan Lillie. 2013. The European Migrant Workers Union and the barriers to transnational industrial citizenship. *European Journal of Industrial Relations* 19 (1): 5–20.
- Guild, Elspeth (Hrsg.). 1999. *The legal framework and social consequences of free movement of persons in the European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- Hanganu, Elisa, Stephan Humpert, und Martin Kohls. 2014. Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien. *Forschungsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge* (24).
- Hansen, Marianne Frank, Marie Louise Schultz-Nielsen, und Torben Tranæs. 2017. The fiscal impact of immigration to welfare states of the Scandinavian type. *Journal of Population Economics* 30 (3): 925–952.
- Hardy, Jane, Line Eldring, und Thorsten Schulten. 2012. Trade union responses to migrant workers from the ‘new Europe’: A three sector comparison in the UK, Norway and Germany. *European Journal of Industrial Relations* 18 (4): 347–363.
- Heijdra, Ben J., Christian Keuschnigg, und Wilhelm Kohler. 2002. Eastern Enlargement of the EU: Jobs, Investment and Welfare in Present Member Countries. *CESifo Working Paper Series* (718).
- Höhne, Jutta. 2016. Migrantinnen und Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In *WISTA-Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration*, Hrsg. Statistisches Bundesamt.

- Höhne, Jutta, und Karin Schulze Buschoff. 2015. Die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. Ein Überblick nach Herkunftsländern und Generationen. *WSI Mitteilungen* (5).
- Ioannides, Yannis M., und Jeffrey E. Zabel. 2008. Interactions, neighborhood selection and housing demand. *Journal of Urban Economics* 63 (1): 229–252.
- IWD. 2017. Obdachlose: Die wahren Armen. *Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln* (12).
- Janda, Constanze. 2016. Das Recht auf Existenzsicherung – Eine Frage der Kostenersparnis? *Zeitschrift für Rechtspolitik* (5): 152–154.
- Jimeno, Juan F., und Samuel Bentolila. 1998. Regional unemployment persistence (Spain, 1976–1994). *Labour Economics* 5 (1): 25–51.
- Jobelius, Matthias. 2015. Zwischen Integration und Ausbeutung : Rumänen und Bulgaren in Deutschland: Bilanz nach einem Jahr Arbeitnehmerfreizügigkeit. *FES Perspektive*.
- Jon Erik Dølvik, Line Eldring (Hrsg.). 2016. *Labour Mobility in the Enlarged Single European Market*: Emerald Group Publishing Limited.
- Kahanec, Martin, Anna Myung-Hee Kim, und Klaus F. Zimmermann. 2013. Pitfalls of Immigrant Inclusion into the European Welfare State. *International Journal of Manpower* 34 (1): 39–55.
- Kötter, Ute. 2016. Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Alimanovic – das Ende der europäischen Sozialbürgerschaft? *Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht* 34 (1): 3–7.
- Kurtenbach, Sebastian, und Jörg Bogumil. 2014. Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns. *VM Verwaltung & Management* 20 (4): 207–212.
- L’Anegvin, Clotilde. 2007. Labour market adjustment dynamics and labour mobility within the euro area. *Documents de Travail de la DGTPE* (6).
- Lafleur, Jean-Michel, und Mikolaj eds. Stanek. 2017. *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*: IMISCOE Research Series; New York; Springer Nature, Springer.
- Landesmann, Michael, und Sandra M. Leitner. 2015. Intra-EU Mobility and Push and Pull Factors in EU Labour Markets: Estimating a Panel VAR Model. *WiiW Working Paper* (120).
- Lejour, Arjan, Ruud A. de Mooij, und Richard Nahuys. 2001. EU Enlargement: Economic Implications for Countries and Industries. *CESifo Working Paper*.

- Leschke, Janine, und Bela Galgóczi. 2015. Arbeitskräftemobilität in der EU im Angesicht der Krise: Gewinner und Verlierer. *WSI Mitteilungen* 5/2015 327–337.
- Loh, Wulf, und Stefan Skupien. 2016. Die EU als Solidargemeinschaft. *Leviathan* 44 (4): 578–603.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg, und Gabriel Pons Rotger. 2017. The fiscal impact of EU immigration on the tax-financed welfare state: Testing the ‘welfare burden’ thesis. *European Union Politics* 18 (4): 620–639.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg, und Benjamin Werner. 2018. No welfare magnets – free movement and cross-border welfare in Germany and Denmark compared. *Journal of European Public Policy* 18 (9): 1–19.
- Mauer, Heike. 2009. *Prekäre Beschäftigung und Arbeitnehmende mit Migrationshintergrund: Bildungsangebote zur Förderung der Gleichberechtigung im Betrieb*. Arbeitspapier, Bildung und Qualifizierung 179. Düsseldorf.
<http://hdl.handle.net/10419/116630>.
- Mira, Pedro Solbes. 2001. The economic effects of EU enlargement: real economic convergence in transition economies and the effects of enlargement in the EU. *Speech to the German Council on Foreign relations Study group on "Globalization and International Economic Relations"*.
- Molitor, Carmen. 2015. *Geschäftsmodell Ausbeutung: Wenn europäische Arbeitnehmer_innen in Deutschland um ihre Rechte betrogen werden*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Nazik, Gülay, und Daniel Ulber. 2015. Die „aufenthaltsrechtliche Lösung“ des EuGH in der Rechtssache Dano. *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* (10): 369–373.
- Obstfeld, Maurice, Giovanni Peri, Olivier Jean Blanchard, und Antonio Fatás. 1998. Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy. *Economic Policy: A European Forum* 13 (26): 207–259.
- OECD. 2013. *International Migration Outlook 2013*: OECD Publishing.
- OECD. 2017. *International Migration Outlook 2017*: OECD Publishing.
- O’Leary, Síofra. 1996. *The evolving concept of community citizenship: From the free movement of persons to union citizenship*. The Hague: Kluwer Law Internat.
- Olper, Alessandro, Lucia Pacca, und Daniele Curzi. 2014. Trade, import competition and productivity growth in the food industry. *Food Policy* 49:71–83.
- Ortega, Francesc, und Giovanni Peri. 2014. Openness and income: The roles of trade and migration. *Journal of International Economics* 92 (2): 231–251.
- Pécoud, Antoine (Hrsg.). 2007. *Migration without borders: Essays on the free movement of people*. Paris: UNESCO Publ.

- Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hrsg.). 2015. *Profile der Neueinwanderung: Differenzierungen in einer emergenten Realität der Flüchtlings- und Arbeitsmigration*. Berlin: Mensch & Buch Verlag.
- Rabe, Heike, und Lisa Brandt. 2015. *Expertise im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein: „Bedarfsanalyse Mobile Beratungsstellen für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“*. Berlin: DIMR Abschlussbericht.
- Ratzmann, Nora. 2018a. *Gleichberechtigt – und diskriminiert Für EU-Bürger gibt es Zugangsbarrieren zur deutschen Grundsicherung*.
- Ratzmann, Nora. 2018b. Jobcenter: Diskriminierung statt Teilhabe? *IQ-konkret* (1).
- Ratzmann, Nora. 2018c. *Mind the gap: Vielfaltspolitik der deutschen Arbeitsverwaltung*.
- Razin, Assaf, und Jackline Wahba. 2015. Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden, and Immigration Skill Selectivity. *The Scandinavian Journal of Economics* 117 (2): 369–402.
- Reichenbach, und Marie-Therese. 2018. Homelessness of Mobile EU-citizens as One Effect of a National-European Conflict. Insights Into an Ethnography of Participation in Europe Using the Example of Germany. *European Journal of Homelessness* 12 (1).
- Ruhs, Martin. 2015. Is Unrestricted Immigration Compatible with Inclusive Welfare States?: The (Un)Sustainability of EU Exceptionalism. *SSRN Electronic Journal*.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. 2013. *Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland: Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer*.
- Schmutz, Benoit. 2015. Spatial Sorting of African Immigrants in the French Public Housing Market. *Review of Black Political Economy* 42 (3): 247–270.
- Schröder, Gerhard. 2002. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder: zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 12. /13. Dezember 2002 in Kopenhagen vor dem Deutschen Bundestag am 19. Dezember in Berlin. *Bulletin der Bundesregierung* (103-1).
- Schwaab, Markus-Oliver. 2017. Zeitarbeit aus betrieblicher Perspektive. In *Zeitarbeit: Chancen - Erfahrungen - Herausforderungen*, Hrsg. Markus-Oliver Schwaab und Ariane Durian, 55–66. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schwaab, Markus-Oliver, und Ariane Durian (Hrsg.). 2017. *Zeitarbeit: Chancen - Erfahrungen - Herausforderungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schwaab, Markus-Oliver, und Ariane Durian (Hrsg.). 2017. *Zeitarbeit: Chancen - Erfahrungen - Herausforderungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Sinn, Hans-Werner. 2015. Ökonomische Effekte der Migration. *IFO Schnelldienst* (1).
- Söhn, Janina. 2017. Die institutionelle Bewertung von Erwerbsbiographien durch die Gesetzliche Rentenversicherung und die finanziellen Konsequenzen. Längsschnittanalysen zu Zugewanderten in Deutschland. *BIOS – Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen* 29 (1): 94–116.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.). 2016. *WISTA-Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration*.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2017. Wanderungen - Fachserie 1 Reihe 1.2 - 2015.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2018. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters - Fachserie 1 Reihe 2 - 2017.
- Strotmann, Harald, und Regina Moczadlo. 2017. Beschäftigungswirkungen der Zeitarbeit aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive. In *Zeitarbeit: Chancen - Erfahrungen - Herausforderungen*, Hrsg. Markus-Oliver Schwaab und Ariane Durian, 83–104. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Tamm, Marcus, Ronald Bachmann, und Rahel Felder. 2017. Erwerbstätigkeit und atypische Beschäftigung im Lebenszyklus – Ein Kohortenvergleich für Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18 (3): 263–285.
- Tesch-Römer, Clemens, Heribert Engstler, und Susanne Wurm (Hrsg.). 2006. *Altwerden in Deutschland: Sozialer Wandel und individuelle Entwicklung in der zweiten Lebenshälfte*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Thränhardt, Dietrich. 2015. Die neue EU-Mobilität: Gewinn für alle oder soziale Erosion? *WSI Mitteilungen* 5/2015 391–393.
- Thym, Daniel. 2015. Die Rückkehr des „Marktbürgers“ – Zum Ausschluss nichterwerbsfähiger EU-Bürger von Hartz IV-Leistungen. *Neue juristische Wochenschrift* (3): 125–130.
- Thym, Daniel. 2016. Sozialhilfe für erwerbsfähige Unionsbürger : das Bundessozialgericht auf Umwegen. *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* (12): 441–445.
- Timo Reuter. 2016. Sozialleistungen für EU-Bürger: Migration in die Obdachlosigkeit |. *Zeit Online*, 4. Juli.
- Ulmer, Mathias. 2016. Grenzenlose Sozialhilfe für EU-Ausländer? *Zeitschrift für Rechtspolitik* (8): 224–226.
- Wagner, Bettina, und Anke Hassel. 2015a. Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland: Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürgern in Deutschland. *Hans Böckler Stiftung* 301.

- Wagner, Bettina, und Anke Hassel. 2015b. *Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland: Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürgern in Deutschland*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Wagner, Bettina, und Anke Hassel. 2016a. Move to Work, Move to Stay? Mapping Atypical Labour Migration into Germany. In *Labour Mobility in the Enlarged Single European Market*, Hrsg. Jon Erik Dølvik, Line Eldring, 125–158: Emerald Group Publishing Limited.
- Wagner, Bettina, und Anke Hassel. 2016b. Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry. *Transfer: European Review of Labour and Research* 22 (2): 163–178.
- Wallrabenstein, Astrid. 2016. Wie Florin zwischen die Stühle rutschte – Die Unionsbürgerschaft und das menschenwürdige Existenzminimum. *JuristenZeitung* 71 (3): 109–120.
- White, Robin C. A. 2004. *Workers, establishment, and services in the European Union*. Oxford: Oxford Univ. Press.