

»Keine massenhafte Zuwanderung ins Sozialnetz«

Der Wissenschaftler Andreas Mayert analysiert die EU-Binnenwanderung

Von Andreas Mayert

Während der Europawahlkampf weitestgehend ohne schrille Töne auszukommen scheint, hat er in den letzten Wochen immerhin eine ständig wiederkehrende Kontroverse an die Oberfläche gespült: Nutzt die in den europäischen Verträgen verankerte Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der EU Deutschland oder besteht die Gefahr, dass EU-Migranten aus erheblich ärmeren Ländern in das deutsche Sozialsystem einwandern?

Zunächst einmal fällt auf, dass sich mit der losgetretenen Diskussion die Vergangenheit zu wiederholen scheint. Mit jeder Erweiterungsrunde der EU und mit jeder damit einhergehenden Ausdehnung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die neu hinzukommenden EU-Staaten beginnt mit großer Regelmäßigkeit eine Diskussion darüber, ob Deutschland eine Masseneinwanderung auf den Arbeitsmarkt und in die sozialen Netze bevorsteht. Das war bereits beim EU-Beitritt Griechenlands 1981 sowie Spaniens und Portugals 1986 so. Seinerzeit wurden Übergangsregelungen getroffen, die es EU-Staaten erlaubten, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern der neuen EU-Staaten für weitere sieben Jahre zu beschränken.

Zu einer Masseneinwanderung von Griechen, Spaniern und Portugiesen kam es indes auch nach Auslaufen der Sieben-Jahres-Frist nicht. Analog zu den seinerzeit getroffenen Regelungen wurden auch nach dem EU-Beitritt der sogenannten EU-8 (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen) zum 1. Mai 2004 und der EU-2 (Rumänien, Bulgarien) zum 1. Januar 2007 Übergangsfristen bis zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit beschlossen.

Volle Freizügigkeit bedeutet allerdings nicht, dass sich nun jeder Bürger der jüngsten EU-Beitrittsstaaten unbeschränkt in Deutschland niederlassen darf. Je nach Anlass und Dauer des Aufenthaltes gelten verschiedene Regeln, die EU-Migranten eine Arbeitsaufnahme in Deutschland ermöglichen, zugleich aber Einwanderung ins Sozialsystem verhindern sollen – eine schwierige, aber wohl notwendige Gratwanderung, wenn die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht bloß auf dem Papier stehen soll.

Es gilt: Drei Monate lang darf sich jeder EU-Bürger zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten. Er hat in dieser Zeit kein Recht auf deutsche Sozialleistungen. Bei entsprechenden Ansprüchen ist der Herkunftsstaat verpflichtet, Arbeitslosengeld zu zahlen.

Nach drei Monaten gelten andere Bestimmungen. EU-Bürger, die keine Arbeitnehmer oder Selbstständige sind, dürfen sich in Deutschland nur dann niederlassen, wenn sie ihren Lebensunterhalt selbstständig bestreiten können und krankenversichert sind. Sie haben keinen Anspruch auf Sozialleistungen.



Andreas Mayert ist promovierter Sozialwissenschaftler und Diplom-Volkswirt. Seine Arbeitsschwerpunkte beim Sozialwissenschaftlichen Institut der EKD sind Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie die Ökonomische Theorie sozialer Normen.

Foto: privat

Arbeitnehmer, Selbstständige und als arbeitssuchend Gemeldete sowie ihre Angehörigen können hingegen, je nach ihrem Status, Sozialleistungen beziehen. Arbeitnehmer und Selbstständige beispielsweise dann, wenn sie zur Gruppe der Aufstocker gehören, ihr Einkommen also nicht zur Sicherung des Existenzminimums ausreicht. Arbeitssuchende können, wenn sie bereits in Deutschland gearbeitet haben, Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben. Hatten sie noch keinen Job oder ist ihr Anspruch auf ALG I abgelaufen, kommen auch Hartz-IV-Leistungen in Betracht – allerdings nur dann, wenn die Chance auf eine künftige Arbeitsaufnahme nachgewiesen werden kann. Halten sich Arbeitnehmer, Selbstständige und Arbeitssuchend legal in Deutschland auf, haben sie zusätzlich auch Anspruch auf andere Sozialleistungen, etwa auf Krankenversicherungsschutz und Kindergeld.

EU-Migranten, die seit fünf Jahren in Deutschland leben, sind deutschen Staatsbürgern vollständig gleichgestellt und haben bei Bedarf Anspruch auf alle Sozialleistungen.

Geht von den geschilderten legalen Ansprüchen auf Sozialleistungen möglicherweise eine Sogwirkung aus, die Unionsbürger aus armen Mitgliedsstaaten anzieht? Die Debatte über diese Frage fällt in eine Zeit, in der das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland insgesamt starken Veränderungen ausgesetzt ist. Im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts war der Wanderungssaldo zwischen Deutschland und den anderen EU-Mitgliedsstaaten beinahe ausgeglichen. Im Jahr 2009 wanderten gerade einmal 15.000 mehr EU-Bürger nach Deutschland ein als aus.

Die Freizügigkeitsbeschränkungen in Deutschland sowie die bis dahin gute bis sehr gute wirtschaftliche Situation in anderen EU-Staaten führten dazu, dass Migranten aus den EU-8-Staaten und den EU-2-Staaten andere Ziele anstrebten. Nach Großbritannien wanderten von 2008 bis 2009 über 900.000 Migranten aus den EU-8-Staaten. Im gleichen Zeitraum wanderten 850.000 Migranten aus den EU-2-Staaten nach Spanien und Italien.

Mit dem Ausbruch der europäischen Schuldenkrise 2010 und dem Auslaufen der Freizügigkeits-

► beschränkungen für die EU-8-Staaten im Jahr 2011 änderte sich dieses Bild gewaltig. Denn nun wurde nicht nur die Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland leichter. Deutschland kam auch ohne Beschäftigungseinbußen durch die Krise, während Großbritannien, vor allem aber die südlichen Peripheriestaaten, massive Beschäftigungsverluste hinnehmen mussten.

Die Zuzüge von Bürgern der EU-8-Staaten nach Deutschland nahm von 176.000 im Jahr 2010 auf 280.000 im Jahr 2012 zu, aus den EU-2-Staaten kamen 2010 etwa 115.000 Migranten und 2012 schließlich 180.000. Für letztere war die Freizügigkeit zwar weiter beschränkt, es gab aber verschiedene Ausnahmeregelungen, zum Beispiel für Saisonarbeiter.

Die neuen Migranten kamen hauptsächlich, um zu arbeiten, und sie trafen auf einen aufnahmefähigen Arbeitsmarkt. Die Zahl der in Deutschland beschäftigten Rumänen und Bulgaren stieg zwischen 2010 und 2014 von 57.500 auf 165.200. Von diesen sind 83,7 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt, zahlen also Beiträge in das deutsche Sozialversicherungssystem ein. Lässt sich trotz dieser Zahlen auch die befürchtete Armutzuwanderung beobachten?

Feststellen lässt sich, dass auch die Zahl der Arbeitslosen und Hartz-IV-Empfänger unter den EU-2-Ausländer zugenommen hat. Die Arbeitslosenquote rumänischer und bulgarischer Migranten stieg zwischen dem Januar 2013 und dem Januar 2014 von 10,7 auf 11,5 Prozent, die der Leistungsbezieher nach dem SGB II von 9,3 auf 10,9 Prozent. Sie sind damit etwas häufiger Bezieher dieser Sozialleistungen als Deutsche – aber deutlich seltener als die in Deutschland lebenden Ausländer. Deren Arbeitslosenquote liegt bei 16,2 Prozent, die SGB-II-Quote bei 15,9 Prozent.

Von einer massenweisen Zuwanderung in das Sozialnetz kann daher bislang nicht gesprochen werden. Dennoch hat der Eindruck, dass es eine zunehmende Armutzuwanderung gibt, eine sichtbare Grundlage. Denn die Zuwanderung erfolgt nicht gleichmäßig über das Land verteilt, sondern konzentriert sich auf die Städte. Hier können Problemlagen kumulieren, die entsprechende Aufmerksamkeit erfahren.

In Berlin, Dortmund und Duisburg etwa lag die Arbeitslosenquote der EU-2-Migranten zum Ende 2012 jeweils bei weit über 20 Prozent, in Berlin bezogen weitere 19,7 Prozent Leistungen nach dem SGB II. In diesen Städten trifft die Zuwanderung auf ohnehin strukturschwache Regionen. Es ist daher gar nicht einmal die Menge der zugewanderten Ausländer, die soziale Probleme hervorruft, sondern die schlechten Jobaussichten.

Einige Kommunen stehen deshalb vor großen Problemen. Denn sie zahlen nicht nur SGB-II-Leistungen für EU-Ausländer, sie müssen auch für die Unterbringung in Wohnungen sorgen, Kinder in die Schule integrieren und Behandlungskosten finanzieren, wenn die Migranten über keine Krankenversicherung verfügen. Der Deutsche Städtetag hat daher schon 2013 gefor-

dert, dass der Bund die Kommunen bei der Bewältigung dieser Belastungen unterstützt.

Das wäre auch nur gerecht: Denn alle Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass auch die EU-Migration aus den ärmeren Staaten Deutschland insgesamt volkswirtschaftlich nützt: Die Steuer- und Beitragszahlungen der Zuwanderer übertreffen die in Anspruch genommenen Sozialleistungen bei weitem, Zuwanderer spielen zudem eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Saisonarbeit, in der Bauindustrie und bei der Besetzung von Facharbeiterstellen.

»Kommunen müssten entlastet werden«

Nutzen und Kosten sind aber offensichtlich sehr ungleich verteilt. Es sollte daher eine Selbstverständlichkeit sein, die Kommunen zu entlasten. Neben der finanziellen Wirkung wäre ein weiterer Vorteil einer solchen Kompensation, dass Mittel für die Integration der Zuwanderer bereitstünden – eine volkswirtschaftlich wiederum nützliche Maßnahme.

Wenn über Armutzuwanderung gesprochen wird, kommt häufig auch die Volksgruppe der Sinti und Roma in den Blick. Der Zentralrat der Sinti und Roma schätzt, dass der Anteil dieser Volksgruppe an den EU-2-Migranten in etwa dem Bevölkerungsanteil in ihren Heimatstaaten entspricht. Die Economic Commission for Europe der Vereinten Nationen schätzt diesen auf acht bis zehn Prozent. Somit dürften 16.000 bis 18.000 der 2012 nach Deutschland zugewanderten EU-2-Migranten Sinti und Roma sein.

Da sie im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt ihrer Heimatstaaten erheblich benachteiligt werden, verfügen nur sehr wenige von ihnen über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Ihre Jobaussichten in Deutschland sind daher häufig so schlecht, dass sie weder Arbeit noch einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben. Sie dürften das Gros derjenigen Zuwanderer bilden, die unter menschenunwürdigen Bedingungen in Deutschland wohnen.

Statt über die zum Teil katastrophalen Wohnverhältnisse die Nase zu rümpfen, wäre es aber klüger, Mittel bereitzustellen, die eine bessere und schnellere Integration ermöglichen und Ghettobildung verhindern. Das mag kostspielig sein, bringt jedoch einen hohen Ertrag und verhindert das, was so manchem Angst macht: langjährige Arbeitslosigkeit der älteren und Chancenlosigkeit der jungen Zuwanderer, verbunden mit der Abhängigkeit von Sozialleistungen. Die Integration von Zuwanderern, so schwierig sie bei einer Minderheit der Migranten auch sein mag, ist der einzig gangbare Weg.

- In dem Sammelband »Migration und Arbeit in Europa«, PapyRossa Verlag, Köln 2014, ISBN 978-3-89438-550-7 ist von Andreas Mayert der Beitrag »EU-Binnenmobilität vor dem Hintergrund einer unvollkommenen Währungsunion« erschienen.