

Die Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für EU-2-Zuwanderer zum 1.1.2014

Beschäftigung und Transferleistungsbezug von bulgarischen und rumänischen Zuwanderern in Deutschland und in deutschen Städten

Dr. Stefan Böckler

Seit dem 1.1.2014 besitzen die aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland zugewanderten EU-Bürger die gleichen Rechte im Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt wie die Staatsangehörigen aller anderen EU-Länder. 2014 war von daher eine deutliche Zunahme der Beschäftigung dieser Gruppen zu erwarten. In Bezug auf den Zugang zu Sozialleistungen haben sich 2014 die gesetzlichen Grundlagen zwar noch nicht endgültig geklärt, aber es haben sich dessen ungeachtet wichtige Veränderungen ergeben. Beide Entwicklungen sollen anhand von Daten der Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Leistungsstatistik sowohl für die Bundesrepublik Deutschland als auch für von dieser Zuwanderung besonders betroffene Kommunen nachgezeichnet werden.

Das Jahr 2014 als rechtliche und soziale Wasserscheide für die Einbeziehung von bulgarischen und rumänischen Zuwanderern in den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem?

Bis zum 31.12.2013 besaßen nur Teilgruppen der bulgarischen und rumänischen Zuwanderer (Personen mit Hochschul- und qualifiziertem Berufsabschluss, Auszubildende, Saisonarbeiter) freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Für die anderen Gruppen war der Zugang zu abhängigen Beschäftigungsverhältnissen nur mit einer Arbeitsgenehmigung-EU möglich, deren Erteilung unter anderem von einer Vorrangprüfung in Bezug auf Inländer und Angehörige anderer EU-Staaten abhängig war. Diese Beschränkung hat Niederschlag in den relativ niedrigen Beschäftigungsanteilen beider Zuwanderergruppen gefunden, die nicht nur deutlich niedriger als die der deutschen Bevölkerung waren, sondern auch unter denen der Ausländer insgesamt lagen.

Bis zu diesem Datum war es von daher auch nicht sinnvoll, solche Anteile als Ausdruck einer schlechten Integration beider Gruppen in den Arbeitsmarkt zu interpretieren: Häufig waren sie bis dahin eher das Ergebnis von deren rechtlich beschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt als tatsächlicher Hindernisse für die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses.

Mit dem 1.1.2014 sind diese rechtlichen Beschränkungen aufgehoben worden. Seitdem besitzen die Angehörigen beider Gruppen die gleichen Rechte im Zugang zum Arbeitsmarkt wie die Inländer und die Angehörigen anderer EU-Staaten. (Aktuell gelten nur für kroatische Staatsbürger bis zum 30.6.2015 vergleichbare Einschränkungen wie bis 2013 für bulgarische und rumänische Staatsbürger.)

Für 2014 waren von daher deutliche Verbesserungen in der Arbeitsmarktintegration beider Gruppen zu erwarten, die auch an den entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Indikatoren abzulesen sein sollten.

Auch hinsichtlich des Bezugs von Sozialleistungen (insbesondere SGB-II-Leistungen; anderen Sozialleistungen kommt für beide Gruppen bisher kaum Bedeutung zu) haben die rechtlichen Zugangsbedingungen den Anteil der SGB-II-Bezieher unter den bulgarischen und rumänischen Zuwanderern bis 2013 deutlich unter den Vergleichszahlen anderer Gruppen gehalten: Gemäß § 7, SGB II sind Ausländer (und damit auch EU-Ausländer), die bisher in Deutschland weder einer selbständigen noch abhängigen Tätigkeit nachgegangen sind und sich ausschließlich zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten, vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Auch hier haben die Daten also bis 2013 ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Bedarfe geliefert.

Aufgrund einer Lockerung der Zugangsbedingungen von EU-Ausländer zu solchen Leistungen in der Rechtsprechung und Rechtsspraxis war allerdings für 2014 auch in dieser Hinsicht eine gewisse ‚Normalisierung‘ der Situation und der entsprechenden Datenlage zu erwarten. Das den Zugang von EU-Ausländern zu SGB-II-Leistungen voraussichtlich endgültig regelnde Urteil des Europäischen Gerichtshofs steht allerdings noch aus, und somit sind die für 2014 vorliegenden Daten in Bezug auf den Leistungsbezug beider Gruppen weiterhin nur mit Vorbehalten interpretierbar.

Anhand von Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Transferleistungsdaten soll im Folgenden überprüft werden, inwieweit sich diese Erwartungen für das Jahr 2014 erfüllt haben und ob diesem Jahr damit tatsächlich die Funktion einer Wasserscheide für den Zugang zum Wirtschafts- und Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland zukommt.

Herkunft der Daten sowie notwendige Vergleiche und Differenzierungen

Die hierfür verwendeten Daten stammen aus einer von den Städten Dortmund und Duisburg in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag erstellten Datensynopse zur demographischen und sozioökonomischen Situation von bulgarischen und rumänischen Zuwanderern in der Bundesrepublik insgesamt, aber insbesondere in von dieser Zuwanderung stark betroffenen Städten. (Da die Teilnahme an dieser Synopse freiwillig war, sind allerdings nicht alle relevanten Städte berücksichtigt; dies betrifft vor allem Berlin, wo in erster Linie der Bezirk Neukölln massiv betroffen ist.)

Die verwendeten Daten beziehen sich auf den Zeitraum vom 31.12.2006 bis zum 30.6. bzw. 31.10.2014. (Aktuellere Daten lagen zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes nicht vor.) Sie erlauben damit die Identifizierung der langjährigen Trends seit dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien zum 1.1.2007, decken allerdings nicht das gesamte Jahr 2014 ab. Dessen ungeachtet zeichnen sich

schon in den ersten Quartalen von 2014 deutliche Veränderungen ab. Aufgrund punktuell vorliegender Daten für das Gesamtjahr 2014 ist darüber hinaus davon auszugehen, dass sich diese Veränderungen in den nicht abgedeckten Monaten des Jahres 2014 weiter fortgesetzt haben.

Um die spezifische Entwicklung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe herauszuarbeiten, ist es erforderlich, diese Entwicklung mit derjenigen anderer Gruppen zu vergleichen. Im Folgenden werden für die Ebene der Bundesrepublik insgesamt deshalb die Daten für die Gesamtbevölkerung sowie die deutsche und die ausländische Bevölkerung herangezogen. An diesen Vergleichen wird die Besonderheit der Entwicklung der Situation der bulgarischen und rumänischen Staatsbürger herausgearbeitet. Der Städtevergleich hingegen beschränkt sich aus Gründen der Vereinfachung auf die Daten zu diesen beiden Gruppen.

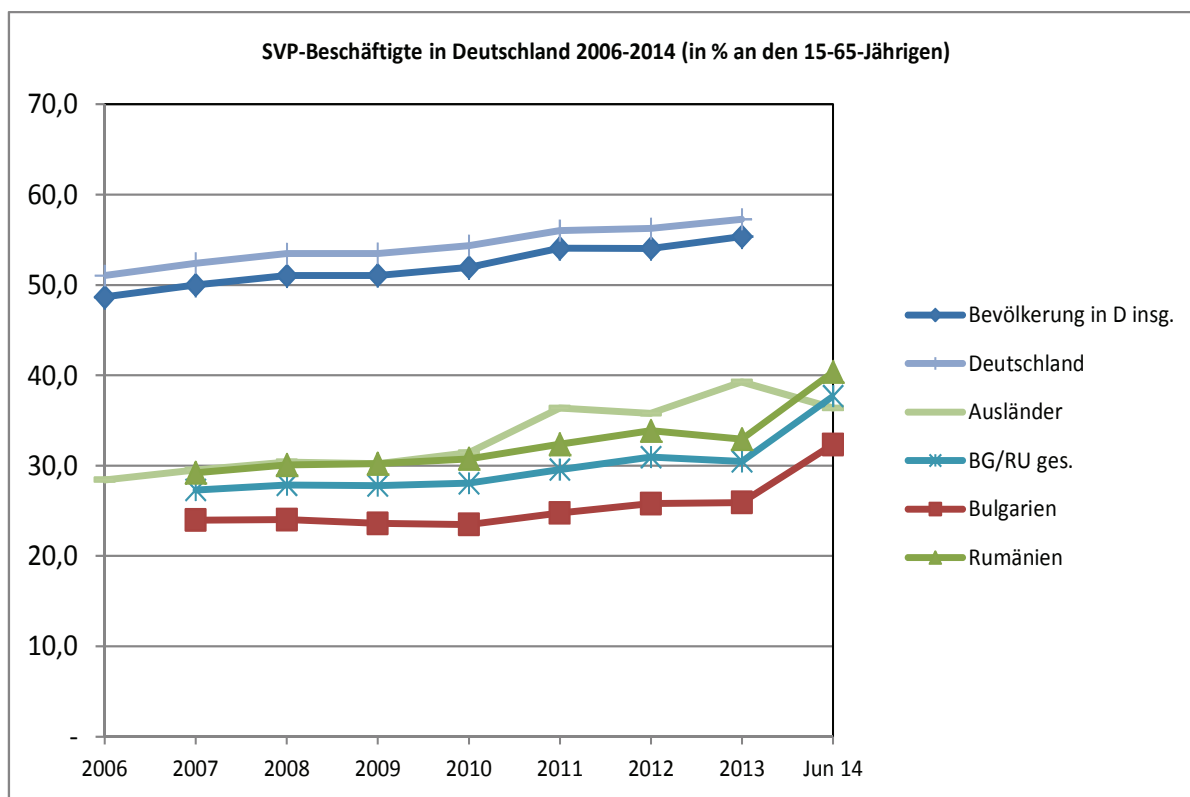
Im Rahmen des Städtevergleichs wird darüber hinaus eine weitere an sich notwendige Differenzierung nicht berücksichtigt. Die Bundesdaten zeigen, dass es nur begrenzt sinnvoll ist, beide Gruppen (beispielsweise unter dem Titel EU-2-Zuwanderer) zusammenzufassen: Bulgarische und rumänische Zuwanderer weisen deutlich unterschiedliche Niveaus und Dynamiken der Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und das deutsche Sozialsystem auf. Allerdings unterscheiden sich in dieser Hinsicht die einbezogenen Städte ihrerseits so deutlich untereinander, dass eine Einbeziehung der Differenzierung zwischen beiden Gruppen tatsächlich die Möglichkeiten dieses Beitrags gesprengt hätte. Auf Städteebene werden deshalb die Werte beider Gruppen zusammen dargestellt und interpretiert.

Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von bulgarischen und rumänischen Zuwanderern in Deutschland und in deutschen Städten seit dem 1.1.2014

Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Beschäftigungsdaten ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten von

besonderer Aussagekraft, da die Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit am ehesten die Garantie für eine existenzsichernde Integration in den Arbeitsmarkt bietet. Deshalb wird im folgenden dieser Indika-

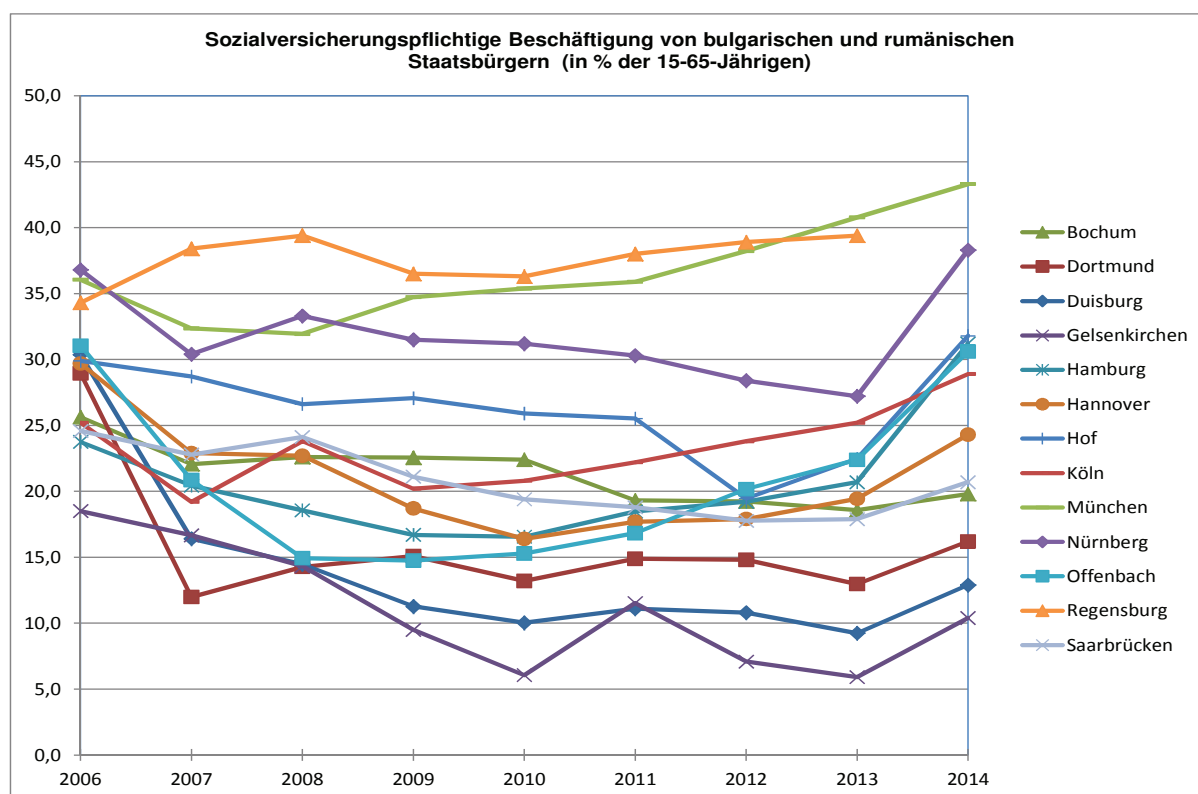
tor verwendet (die Entwicklung andersartiger, ‚geringfügiger‘, Beschäftigungsverhältnisse verläuft weitgehend nach dem selben Muster).



Die Trendlinien dieses Indikators im Zeitraum von 2006 bis Juni 2014 machen auf den ersten Blick deutlich, dass sich in Deutschland schon in der ersten Hälfte des Jahres 2014 eine Trendwende in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration bulgarischer und rumänischer Zuwanderer vollzogen hat.

Bis Ende 2013 verharren die Werte beider Gruppen weitgehend auf demselben Niveau, allenfalls mit geringen Steigerungsraten. Seit Beginn 2014 steigen sie rasant an und überschreiten schon im Juni 2014 diejenigen der Ausländer insgesamt. Die aufgrund der zum 1.1.2014 veränderten gesetzlichen Zugangsbedingungen zu erwartenden Effekte in Richtung auf eine stärkere Integration beider Gruppen in den Arbeitsmarkt sind also unmittelbar und sehr massiv eingetreten.

Deutlich sichtbar wird allerdings auch, dass sich diese dynamische Entwicklung bei beiden Gruppen auf stark unterschiedlichem Niveau vollzogen hat: Während die bulgarischen Zuwanderer im erwerbsfähigen Alter im Juni 2014 zu 32,3 % einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sind, waren dies unter den rumänischen Zuwanderern mit 40,4 % gut acht Prozentpunkte mehr. Die Beschäftigungsquote der Bulgaren liegt damit auch 2014 weiterhin deutlich unter derjenigen der ausländischen Bevölkerung insgesamt, während die Rumänen in diesem Jahr ihren Rückstand zu den Ausländern insgesamt nicht nur aufgeholt haben, sondern inzwischen vier Prozentpunkte besser dastehen als diese. Die oben angesprochenen Unterschiede zwischen beiden Gruppen sind an diesen Daten also klar ersichtlich.



Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von bulgarischen und rumänischen Staatsbürgern (in % der 15-65-Jährigen)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bochum	25,6	22,1	22,6	22,6	22,4	19,3	19,2	18,6	19,8
Dortmund	29,0	12,0	14,3	15,1	13,2	14,9	14,8	13,0	16,2
Duisburg	30,4	16,4	14,5	11,3	10,0	11,1	10,8	9,2	12,9
Gelsenkirchen	18,5	16,7	14,3	9,5	6,1	11,5	7,1	5,9	10,4
Hamburg	23,7	20,4	18,6	16,7	16,6	18,5	19,2	20,7	31,2
Hannover	29,7	22,9	22,7	18,7	16,4	17,7	17,9	19,4	24,3
Hof	29,9	28,7	26,6	27,1	25,9	25,5	19,5	22,5	31,8
Köln	25,2	19,2	23,8	20,2	20,8	22,2	23,8	25,2	28,9
München	36,1	32,4	31,9	34,7	35,4	35,9	38,2	40,8	43,3
Nürnberg	36,8	30,4	33,3	31,5	31,2	30,3	28,4	27,2	38,3
Offenbach	31,1	20,9	14,9	14,8	15,3	16,8	20,2	22,4	30,6
Regensburg	34,3	38,4	39,4	36,5	36,3	38,0	38,9	39,4	
Saarbrücken	24,6	22,8	24,1	21,1	19,4	18,8	17,8	17,9	20,7

Die Daten für die in die Datensynopse einbezogenen Städte belegen diese Trendwende seit Beginn des Jahres 2014: In allen Städten hat der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bei bulgarischen und rumänischen Zuwanderern (zum Teil sehr deutlich) zugenommen.

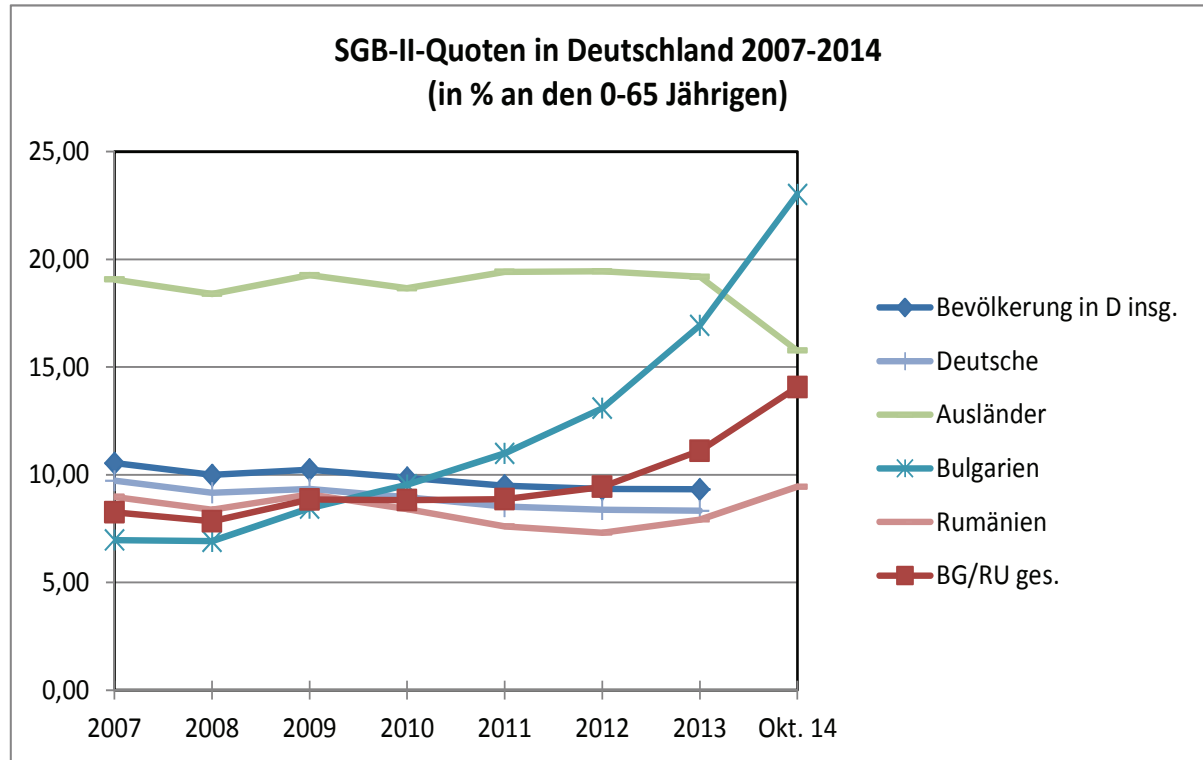
Allerdings treten genauso deutliche Unterschiede zwischen den Städten hervor. Dies betrifft zum Teil die Zuwachsraten in der ersten Jahreshälfte von 2014, aber vor allem das Niveau, auf dem sich die Arbeitsmarkt-

integration bulgarischer und rumänischer Zuwanderer in den verschiedenen Städten bewegt: Während in den süddeutschen Städten München, Nürnberg und Regensburg ca. 40 % dieser Zuwanderer einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, sind das in den Ruhrgebietsstädten Dortmund, Duisburg und Gelsenkirchen nur 16,2, 12,9 und 10,4 %. Dieser Indikator weist damit eine drei- bis viermal so hohe Arbeitsmarktintegration der Mitglieder beider Gruppen in den in dieser Hinsicht privilegierten gegenüber den benachteiligten Städten aus.

Die Entwicklung des SGB-II-Leistungsbezugs von bulgarischen und rumänischen Zuwanderern in Deutschland und in deutschen Städten seit dem 1.1.2014

Zu überprüfen ist, ob sich in Bezug auf den für die Einbeziehung der bulgarischen und rumänischen Zuwanderer in das Sozialsystem

verwendeten Indikator ‚SGB-II-Bezug‘ in 2014 ähnliche Entwicklungen ergeben haben.

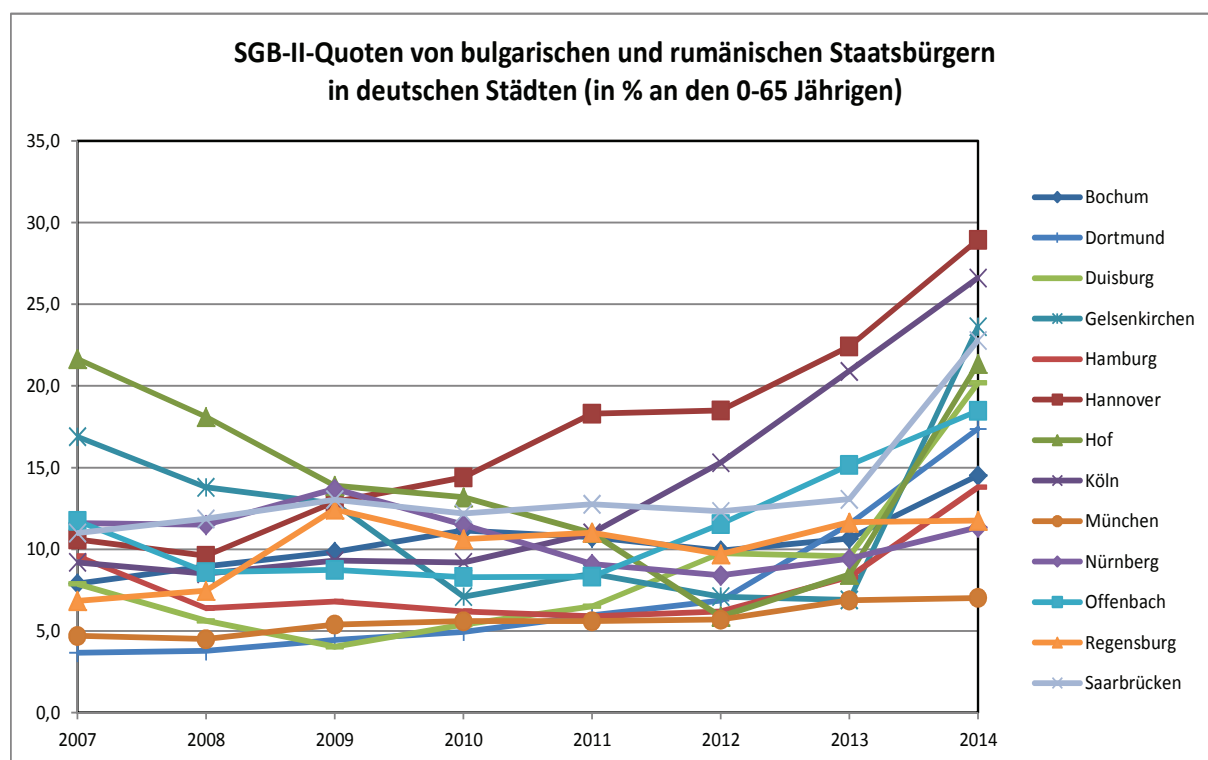


Auf Bundesebene fällt diese Prüfung grundsätzlich positiv aus. Auch hier treten 2014 bei beiden Gruppen deutliche Zuwächse hervor, die von der Größenordnung in etwa denjenigen im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vergleichbar sind.

Noch deutlicher wird hier allerdings der Unterschied zwischen den beiden Gruppen: Die SGB-II-Bezugsquoten der rumänischen Zuwanderer lagen schon in den Jahren von 2007 bis 2013 relativ niedrig (und weitgehend auf dem Niveau der deutschen Bevölkerung) und sind auch 2014 nur moderat (um 1,5 Prozentpunkte) angestiegen. Die Quoten der bulgarischen Zuwanderer liegen seit 2010 deutlich höher als die der Rumänen und sind 2014 mehr als doppelt so hoch wie diese. Aufgrund einer Steigerung um mehr als 7 Prozentpunkte haben die Bulgaren 2014 sogar die Gruppe der Ausländer insgesamt deutlich

hinter sich gelassen. Auch hier treten also zwischen beiden Gruppen stark unterschiedliche Muster der Einbeziehung in die gesellschaftlichen Funktionssysteme hervor.

Für die weitere Entwicklung in diesem Bereich, die sich aufgrund punktuell vorliegender Daten auch im vierten Quartal von 2014 fortgesetzt hat, ist zu berücksichtigen, dass die oben genannte notwendige Klärung der rechtlichen Voraussetzungen des Zugangs zu SGB-II-Leistungen noch aussteht. Für den (wahrscheinlichen) Fall, dass der Europäische Gerichtshof die strengen Zugangsvoraussetzungen des § 7 des SGB-II lockert, ist mit einer Verstärkung dieser Dynamik zu rechnen, da sich damit der Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich ausweiten würde.



SGB-II-Quoten von bulgarischen und rumänischen Staatsbürgern in deutschen Städten (in % an den 0-65 Jährigen)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bochum	7,9	9,0	9,8	11,2	10,7	9,9	10,7	14,5
Dortmund	3,7	3,8	4,5	5,0	6,0	6,9	11,5	17,4
Duisburg	7,9	5,6	4,0	5,4	6,5	9,8	9,6	20,2
Gelsenkirchen	16,9	13,8	12,8	7,1	8,5	7,1	6,9	23,6
Hamburg	9,6	6,4	6,8	6,2	5,9	6,2	8,3	13,8
Hannover	10,6	9,6	12,9	14,4	18,3	18,5	22,4	28,9
Hof	21,7	18,1	13,9	13,2	11,0	5,9	8,4	21,4
Köln	9,2	8,5	9,3	9,2	11,0	15,3	20,9	26,6
München	4,7	4,5	5,4	5,6	5,6	5,7	6,9	7,0
Nürnberg	11,6	11,5	13,7	11,5	9,1	8,4	9,4	11,3
Offenbach	11,7	8,6	8,7	8,3	8,3	11,5	15,2	18,5
Regensburg	6,8	7,5	12,5	10,6	11,0	9,7	11,7	11,8
Saarbrücken	11,0	11,9	13,0	12,2	12,8	12,3	13,1	22,8

Auch hier zeigt sich in den beteiligten Städten grundsätzlich eine ähnliche Tendenz wie auf Bundesebene: In allen Städten hat der Anteil der SGB-II-Bezieher an allen Personen im leistungsberechtigten Alter in den ersten drei Quartalen des Jahre 2014 mehr oder weniger stark zugenommen.

Ähnlich deutlich wie im Falle der Beschäftigungssituation tritt hierbei die Polarisierung zwischen den betroffenen Städten hervor, die sowohl das Niveau als auch die Dynamik des Indikators betrifft. Erneut weisen die drei oben

genannten Ruhrgebietsstädte sehr hohe Werte um 20 % auf (die allerdings von Hannover und Köln noch überschritten werden), während die Werte der süddeutschen Städte mit im Schnitt 10 % nur halb so groß sind. Für Gelsenkirchen bedeutet die Entwicklung in 2014 eine Mehr-als-Verdreifachung der Anzahl der SGB-II-Bezieher, für Duisburg eine Mehr-als-Verdoppelung in dieser Gruppe, während die süddeutschen Städte nur geringfügige Zunahmen zu verzeichnen haben.

Absehbare und mögliche Folgen der aktuellen Entwicklungen für den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem Deutschlands und deutscher Städte

Aufgrund der vorgestellten Daten muss die eingangs gestellte Frage nach der Bedeutung des Jahres 2014 für die Einbeziehung der bulgarischen und rumänischen Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Städte eindeutig positiv beantwortet werden. Die Datenlage zeigt schon für die betrachteten Teilabschnitte dieses Jahres deutliche Trendwenden in beiden Hinsichten.

Auf der einen Seite findet ein zunehmend großer Teil der bulgarischen und rumänischen Zuwanderer den Weg in gesicherte Arbeitsverhältnisse, auf der anderen Seite steigt aber auch der Anteil derjenigen, die ihren Lebensunterhalt über Transferleistungen bestreiten, massiv an. (Die Zuwanderer aus diesen Gruppen, die überhaupt aus den formell abgesicherten Systemen des offiziellen Arbeitsmarktes und des SGB-II-Bezuges herausfallen und bei diesen Gruppen umfänglich und von den sozialen Folgen besondere Bedeutung besitzen, können mit den vorliegenden statistischen Daten nicht erfasst werden. Tatsächlich stellen aber gerade diese ‚unerfassten‘ Gruppen eine besondere wohnungs-, sozial- und gesundheitspolitische Herausforderung dar, während für die im SGB-II-Bezug stehenden Gruppen zumindest Mindeststandards der Versorgung garantiert sind und der Zugang zu weiteren Fördermaßnahmen offen steht.)

Dieser Befund einer sozialen Polarisierung zwischen einem gut in den Arbeitsmarkt integrierten und einem auf Sozialleistungen angewiesenen Teil der EU-2-Zuwanderer (der durch die angedeuteten Unterschiede zwischen bulgarischen und rumänischen Zuwanderern noch verstärkt wird) gilt schon für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt.

Da bekannt ist, dass ca. 20 % der seit 2007 nach Deutschland zugewanderten Bulgaren und Rumänen einen Hochschulabschluss besitzen, steht hier also ein wichtiges Potential auch für die Deckung des sich abzeichnenden Fachkräftebedarfs in der Bun-

desrepublik zur Verfügung. Da aber ebenso bekannt ist, dass ca. 40 % der seit 2007 nach Deutschland zugewanderten EU-2-Bürger keine abgeschlossene Berufsausbildung besitzen (vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland, Berlin 2013, S. 102 f.), sind umgekehrt massive Probleme bei der Arbeitsmarktintegration dieser Teilgruppe zu erwarten. Der größere Teil von ihnen wird bestenfalls den Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen finden (mit der entsprechenden Belastung dieser Systeme), schlechtestenfalls in ungeregelten, prekären und schlecht bezahlten Beschäftigungsverhältnissen verbleiben (mit den entsprechenden sozialen Folgen für die Betroffenen und ihr Umfeld).

Hinter dieser bundesweiten Polarisierung zwischen unterschiedlichen Teilgruppen verbirgt sich darüber hinaus eine sehr unterschiedliche Dynamik zwischen den betroffenen Städten, die der Situation in einzelnen Städten durchaus dramatische Dimensionen gibt. Wie gesehen, gehen in den süddeutschen Städten ca. 40 % der bulgarischen und rumänischen Zuwanderer einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, während nur ca. 10 % SGB-II-Leistungen in Anspruch nehmen. In den betroffenen Ruhrgebietsstädten besitzt dieses Verhältnis ein umgekehrtes Vorzeichen: Während dort nur 10-15 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, bewegt sich der Anteil der SGB-II-Bezieher in diesen Städten um die 20 % - und das mit verdoppelten und verdreifachten Fallzahlen in 2014. Schon jetzt sind damit erhebliche finanzielle Herausforderungen für diese Städte verbunden (die zu den oben angedeuteten Herausforderungen in Bezug auf die prekären Teilgruppen der Zuwanderer hinzutreten).

Wenn man darüber hinaus davon ausgeht, dass sich der aufgezeigte Steigerungstrend fortsetzt und eventuell durch die anstehende Entscheidung des Europäischen Gerichtshof noch verstärkt wird, werden diese Herausforderungen in Zukunft noch massiv zunehmen, während diese Städte von den positiven arbeitsmarktrelevanten Effekten der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien kaum profitieren werden können.

Auch wenn diese Situation in Politik und Medien 2014 nicht mehr ähnliche Aufmerksamkeit gefunden hat wie 2013, hat sie sich mit der Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1.1.2014 (und dem

fortgesetzt starken Zuzug aus Bulgarien und Rumänien) keineswegs entspannt, sondern sogar deutlich verschärft – und viele Anzeichen sprechen dafür, dass dieser Trend sich auch in Zukunft fortsetzen wird.

Impressum

Duisburger Kurzbeiträge zur Statistik und Stadtforschung

Hrsg.: Stadt Duisburg, Der Oberbürgermeister, Stabsstelle für Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik
Bismarckplatz 1, 47198 Duisburg, Telefon 02066 / 21-32 74, Telefax 02066 / 21-44 04

Internet: <http://www.stadt-duisburg.de>

e-mail: stabsstellei-03@stadt-duisburg.de

Verantwortlich: Burkhard Beyersdorff