

Arbeits- oder Armutsmigration?

Zur sozio-ökonomischen Lage der Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien

IQ-Kongress 2014

Gekommen um zu bleiben – Zur Zukunft der Integration in Deutschland

Berlin, 4.-5. Februar 2014

Prof. Dr. Herbert Brücker

1. Was ändert sich durch die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit?
2. Migrationspotenzial
3. Qualifikationsstruktur
4. Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug
5. Auswirkungen auf den Sozialstaat
6. Arbeitsmarktwirkungen
7. Schlussfolgerungen

Was hat sich durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit geändert?



- Vor Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit war der Arbeitsmarkt für folgende Gruppen geöffnet:
 - Saisonarbeitskräfte (2011: 186.000)
 - Hochschulabsolventen
 - Auszubildende
 - Selbständige (Niederlassungsfreiheit)
 - Entsendete Arbeitskräfte mit Ausnahme geschützter Branchen
 - Andere abhängig Beschäftigte nach einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit
- Nichterwerbstätige konnten und können sich drei Monate voraussetzungslos, danach als Arbeitssuchende, Schüler und Studenten oder mitreisende Familienangehörige in Deutschland aufhalten


- Mit Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit fallen die verbleibenden Beschränkungen für die Aufnahme einer Beschäftigung weg
- Die Voraussetzungen für den Leistungsbezug ändern sich durch Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht
- Wer kann Leistungen nach dem SGB II beziehen?
 - Arbeitssuchende sind nach geltendem Recht vom Bezug von SGB-II-Leistungen ausgeschlossen. Der Europäische Gerichtshof prüft, ob dies mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar ist
 - Andere Nichterwerbstätige müssen ausreichende Existenzmittel und einen Krankenversicherungsschutz nachweisen
 - Erwerbstätige können ergänzende Leistungen nach dem SGB II beziehen
 - Arbeitslose sind anspruchsberechtigt, aber nicht auf Dauer freizügigkeitsberechtigt




- Einkommensindikatoren in Prozent des deutschen Niveaus:
 - BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten: 39%
 - Lohnkosten zu Kaufkraftparitäten: 28%
 - Jahresnettolöhne zu Kaufkraftparitäten: 22%
- Arbeitslosenquoten im Jahresdurchschnitt 2013 (ILO-Norm)
 - Bulgarien: 13,1%
 - Rumänien: 7,5%
 - Italien: 12,5%
 - Spanien: 26,6%
 - Griechenland: 27,3%
 - EU-28: 11,0%
 - Deutschland 5,2%

Quelle: Eurostat (2013); eigene Berechnungen.

- Zum Jahresende 2012 lebten rund 3 Millionen Bulgaren und Rumänen in anderen EU-Staaten, davon 2,0 Millionen in Italien und Spanien (Deutschland: 324.000)
- Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat eine Umlenkung der Migrationsströme nach Deutschland bewirkt
- 70% des Anstiegs der Zuwanderung in Deutschland im Jahr 2012 gegenüber dem Vorkrisenjahr 2007 ist auf die Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen in alternativen Zielländern zurückzuführen (Bertoli/Brücker/Fernandez-Huertas Moraga 2013)
- In Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung in Südeuropa ist ein Anstieg des Wanderungssaldos von gut 71.000 Personen 2012 auf 100.000 bis 180.000 Personen 2014 zu erwarten

- Die durchschnittliche Qualifikation der in Deutschland lebenden Bulgaren und Rumänen ist seit 2005 deutlich gesunken ▶
- Der Rückgang der durchschnittlichen Qualifikation geht einher mit dem Anstieg der Beschäftigung von Bulgaren und Rumänen in Nischen des Arbeitsmarktes wie Saisonarbeit
- Allerdings ist der Anteil der Hochschulabsolventen immer noch überdurchschnittlich hoch
- Der Anteil der seit 2007 zugezogenen Bulgaren und Rumänen in Bildung und Ausbildung ist mit 17,6% ebenfalls überdurchschnittlich hoch (Bevölkerungsdurchschnitt: 15,3%)
- Mit der Öffnung des Arbeitsmarktes für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ist mit einem Anstieg des Anteils der mittleren Qualifikationsgruppen unter den Zuwanderern zu rechnen

- Zum 30.6.2013 waren mindestens zwei Drittel der Bulgaren und Rumänen erwerbstätig
 - 167.000 Beschäftigte (70% sozialversicherungspflichtig)
 - Das entspricht einer Beschäftigungsquote von 51% an den 15- bis 65-Jährigen
 - 15-20% der Bulgaren und Rumänen sind selbständig
 - Hinzu kommen 10.000 bis 20.000 nicht abgabenpflichtige Saisonarbeitskräfte
- Die Beschäftigungsquote liegt unter dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung (64%), aber über dem der ausländischen Bevölkerung (47%)
- Saisoneffekte: In den Wintermonaten sinkt die Beschäftigungsquote um knapp 10%-Punkte
- Bulgaren und Rumänen sind überproportional im Hotel- und Gaststättengewerbe, der Landwirtschaft und im Gesundheitssektor beschäftigt 

- Arbeitslosenquote der Bulgaren und Rumänen war zum 30.6.2013 mit 7,4% geringer als im Bevölkerungsdurchschnitt (7,7%) 
- Der Anteil der SGB-II-Leistungsempfänger an der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung ist mit 10,0% etwas höher als im Bevölkerungsdurchschnitt (7,5%) 
- Der Anteil der selbständigen SGB-II-Leistungsempfänger ist mit 5,5% höher als im Bevölkerungsdurchschnitt (2,1%), aber die Gesamtzahl ist mit 2.036 Personen zum 30.6.2013 überschaubar
- Der Anteil der Kindergeldbezugsberechtigten ist in der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung mit 8,8% geringer als im Bevölkerungsdurchschnitt (10,8%) 
- Die bulgarische Bevölkerungsgruppe unterscheidet sich in allen sozio-ökonomischen Indikatoren erheblich von der rumänischen Bevölkerungsgruppe

- Die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien konzentriert sich auf den Süddeutschland, das Rhein-Main-Gebiet und bestimmte Kommunen in NRW ▶
- Grundsätzlich sprechen die sozio-ökonomischen Indikatoren für eine sehr viel bessere Integration in prosperierenden Kommunen als in strukturschwachen Kommunen
 - Strukturstarke Kommunen: München ▶ , Stuttgart ▶
 - Kommunen mit partiellen Problemen: Nürnberg ▶
 - Strukturschwache Kommunen: Duisburg ▶ , Berlin ▶ , Dortmund ▶ , Offenbach ▶
 - Das zentrale Problem ist, dass in manchen Kommunen wie Duisburg mehr als 70 bis 75% der Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien weder einer registrierten Erwerbstätigkeit nachgehen noch SGB-II-Leistungen beziehen

- Nichtregistrierte Zuwanderung und Schwarzarbeit (die Schätzungen sind moderat)
 - Verursacht keine sichtbaren Kosten, aber indirekte Kosten durch entgangene Steuern und Abgaben und Lohndruck auf reguläre Beschäftigung
- Leistungen für Obdachlose und Unterstützung bei akuten Erkrankungen ohne Krankenversicherungsschutz (SGB- XII-Leistungen)
- Betrieb von Obdachloseneinrichtungen, Sozialarbeit etc.
- Kosten der Integration von Schulkindern
- Integrationsprobleme mit öffentlicher Wirkung (Kleinkriminalität, Bettelerei etc.)

- Zwei Jahre nach Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1.5.2011 ist die Beschäftigungsquote in der Bevölkerung aus den EU-8 Staaten stark gestiegen, die Arbeitslosenquote um 5%-Punkte und die SGB-II-Leistungsbezieherquote um 1,2%-Punkte gesunken
- Ob dies bei den Bulgaren und Rumänen ähnlich verlaufen wird, ist offen
- Dafür spricht ähnlich wie bei den EU-8 Staaten die Ausweitung der legalen Beschäftigungsmöglichkeiten
- Risiken ergeben sich durch den hohen Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung
- Das Ergebnis wird wesentlich davon abhängen, ob die Qualifikation der Zuwanderer durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit steigt

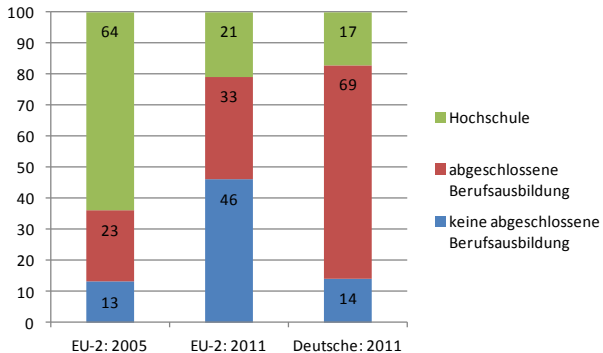
- Personen mit Migrationshintergrund beziehen im Durchschnitt mehr steuerfinanzierte Transferleistungen wie Leistungen nach dem SGB-II
- Sie beziehen weniger beitragsfinanzierte Transferleistungen etwa der Rentenversicherungssysteme und Krankenkassen. Das gilt auch über den Lebenszyklus
- Zudem verteilt sich die öffentliche Verschuldung auf mehr Steuer- und Abgabenzahler, so dass die Pro-Kopf-Belastung durch Zuwanderung sinkt
- Per saldo ergibt sich ein positiver Nettobeitrag zur fiskalischen Bilanz des Sozialstaats
- Aufgrund der günstigeren Altersstruktur ergibt sich für jeden in Deutschland lebenden Ausländer ein Nettobeitrag von 2.000 Euro p.a. und ein mittlerer ferner Finanzierungsbeitrag von über 10.000 Euro (Bonin, 2006)
- Die Nettoerträge steigen mit der Qualifikation und der Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer

- Migration wirkt sich im Durchschnitt weitgehend neutral auf den Arbeitsmarkt aus, weil sich der Kapitalstock an die Ausweitung des Arbeitsangebots anpasst und das Verhältnis von Kapital zu Arbeit zumindest langfristig konstant bleibt
- Gesamtwirtschaftlich kann die Arbeitslosigkeit leicht zu- oder abnehmen, je nachdem ob sich das Arbeitsangebot in flexiblen oder weniger flexiblen Segmenten des Arbeitsmarktes ausweitet
- Einzelne Gruppen können im Arbeitsmarkt verlieren oder gewinnen, je nachdem ob sie in einer Substitutions- oder Komplementaritätsbeziehung zu den Zuwanderern stehen
- In Deutschland verlieren die im Lande lebenden Migranten, während die Personen ohne Migrationshintergrund in fast allen Qualifikationsstufen gewinnen
- Unter Berücksichtigung der Kapitalgewinne steigt das Volkseinkommen

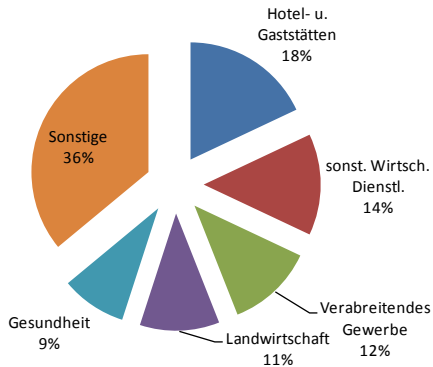
- Der Sozialstaat wird durch die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien nicht gefährdet, zumindest gegenwärtig dürfte er profitieren
- Die Gewinne und Kosten der Zuwanderung sind ungleich verteilt: Die Kommunen und andere Träger von steuerfinanzierten Transfers verlieren, während die Rentenversicherungen und Krankenkassen gewinnen
- Es spricht deshalb viel für eine Umverteilung zugunsten von Kommunen, in denen sich die Probleme konzentrieren, durch Mittel aus dem Bundeshaushalt und die EU (ESF)
- Die Arbeitsmarktpolitik muss sich auf die Arbeitsmarktvermittlung und Anpassungsqualifizierung geringqualifizierter Arbeitskräfte konzentrieren
- "Betrug" oder "Sozialmissbrauch" ist zumindest kein massenhaftes Phänomen. Es sollte deshalb keine Missbrauchsdiskussion geführt werden, sondern eine Debatte, ob die Sozialsysteme die richtigen Anreize für Arbeitsmigration setzen. Und dies allgemein, nicht bezogen auf eine Bevölkerungsgruppe

- Das Grundprinzip der Gleichbehandlung ist sozial und volkswirtschaftlich sinnvoll, weil Migranten, die hier Steuern- und Abgaben zahlen, auch Teil der Solidargemeinschaft des Ziellandes sind. Andere Konzepte wie das "Heimatlandprinzip" (Hans-Werner Sinn) würde zu einer Entkopplung von Erträgen und Kosten der Zuwanderung führen
- Um Wanderungsanreize nicht zu verzerren und den Sozialstaat zu schützen, muss ein temporärer Leistungsausschluss möglich bleiben. Das sieht die Freizügigkeitsrichtlinie der EU grundsätzlich vor
- Wenn der Europäische Gerichtshof beschließt, dass bereits Arbeitssuchende SGB-II-Leistungen in Anspruch nehmen können, ist voraussichtlich eine Anpassung des deutschen und EU-Rechts notwendig
- Ein möglicher Weg wäre, Arbeitssuchende für eine beschränkte Zeit Transferleistungen aus den EU-Sozialfonds zu gewähren

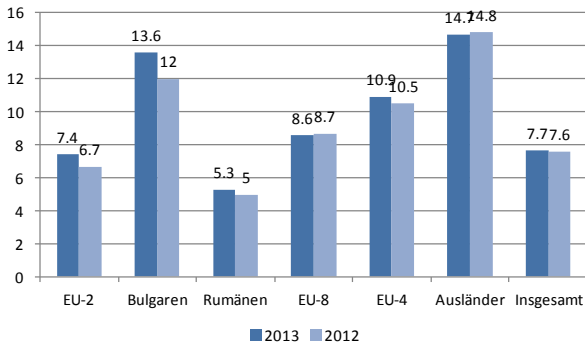
Höchster Bildungs- und Berufsabschluss (Anteile in %)



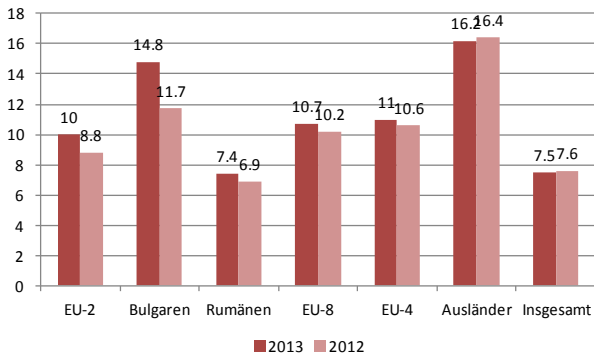
Beschäftigungsstruktur zum 30.6.2013 (Anteile in %)



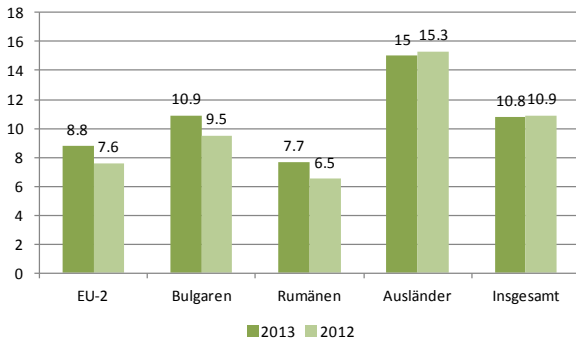
Arbeitslosenquoten zum 30.6.2013



Anteile der SGB-II-Leistungsbezieher an der Bevölkerung zum 30.6.2013



Anteile der Kindergeldbezugsberechtigten an der Bevölkerung zum 30.6.2013



Anteile der Bulgaren und Rumänen an der Bevölkerung zum 30.6.2013

