

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan

Research Report

Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutsmigration?

IAB-Kurzbericht, No. 16/2013

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2013) : Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutsmigration?, IAB-Kurzbericht, No. 16/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158410>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IAB-Kurzbericht

16/2013

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Die Nettozuwanderung aus Bulgarien und Rumänien könnte nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit am 1.1.2014 von 71.000 Personen im Jahr 2012 auf 100.000 bis 180.000 Personen steigen.

■ Im Jahr 2010 verfügten 25 Prozent der Neuzuwanderer aus Bulgarien und Rumänien über einen Hochschulabschluss, aber auch 35 Prozent hatten keine abgeschlossene Berufsausbildung.

■ Die Arbeitslosenquote der Bulgaren und Rumänen lag zum Jahresende 2012 bei 9,6 Prozent. Im Durchschnitt der ausländischen Erwerbspersonen waren es 16,4 Prozent und im Bevölkerungsdurchschnitt 7,4 Prozent. Die entsprechenden Anteile der SGB-II-Leistungsbezieher sind ähnlich hoch: 9,3 Prozent im Vergleich zu 15,9 bzw. 7,4 Prozent (vgl. Abbildung 1).

■ Die bulgarische und rumänische Bevölkerung konzentriert sich hierzulande – mit wenigen Ausnahmen – auf prosperierende Großstädte, allerdings ist der Anteil der Transferleistungsbezieher in den wirtschaftlich schwächeren Kommunen überdurchschnittlich hoch.

■ Bei der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Länder der ersten Osterweiterungsrunde sind die Arbeitslosenquoten und Anteile der SGB-II-Leistungsempfänger gesunken. Ob dies auch bei Bulgaren und Rumänen der Fall sein wird, ist aufgrund ihrer im Schnitt geringeren Qualifikation allerdings offen.

Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien

Arbeitsmigration oder Armutsmigration?

von Herbert Brücker, Andreas Hauptmann und Ehsan Vallizadeh

Der starke Anstieg der Migration aus Bulgarien und Rumänien hat Befürchtungen ausgelöst, dass dies den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme in Deutschland belasten könnte. Zwar sind die bulgarischen und rumänischen Neuzuwanderer im Durchschnitt geringer qualifiziert als andere, aber die Arbeitslosenquoten und die Anteile der Bezieher von Transferleistungen sind unter den hier lebenden Bulgaren und Rumänen deutlich geringer als bei anderen Migrantengruppen – und insgesamt profitiert Deutschland von dieser Zuwanderung. Allerdings sieht das Bild in deutschen Großstädten sehr unterschiedlich aus.

Bulgarien und Rumänien (EU-2) sind – abgesehen von dem soeben beigetretenen Kroatien – die jüngsten Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union (EU). Sie gehören seit dem 1. Januar 2007 dazu. Für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gelten Übergangsfristen von maximal sieben Jahren, die Deutschland ausgeschöpft hat. Allerdings ist der deutsche Arbeitsmarkt für Hochschulabsolventen und Auszubildende aus

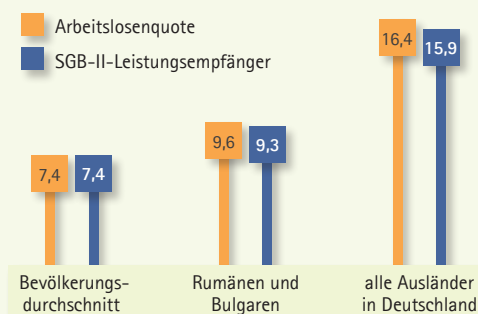
Bulgarien und Rumänien bereits geöffnet, auch für Saisonarbeitskräfte wurden die Beschränkungen aufgehoben. Die letzten Übergangsregeln und Beschränkungen laufen zum 1. Januar 2014 aus.

Gemessen in Kaufkraftparitäten betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Bulgarien und Rumänien im Jahr 2011 47 Prozent des durchschnittlichen Niveaus in der

Abbildung 1

Arbeitslose und Leistungsbezieher im SGB II

Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtbevölkerung und der ausländischen Erwerbspersonen in Deutschland, Dezember 2012, in Prozent



Quellen: Statistik der BA; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IAB.

© IAB

EU und 39 Prozent des Niveaus in Deutschland. Aufgrund dieser Einkommensdifferenzen sind die Wanderungsanreize hoch.

Die Zahl der Zuzüge aus Bulgarien und Rumänien belief sich im Jahr 2012 auf 175.000 Personen, der Wanderungssaldo auf 71.000 Personen (Statistisches Bundesamt 2013). Damit ist die Nettozuwanderung aus der EU-2 gegenüber dem Vorjahr um 22 Prozent gestiegen. Der Anteil der Bulgaren und Rumänen an der Nettozuwanderung betrug 2012 rund ein Fünftel. Insgesamt entfielen rund drei Viertel der Nettozuwanderung auf die Mitgliedsstaaten der EU. Die größte Gruppe darunter sind die acht mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten (EU-8), die 2004 beigetreten sind und für die bereits im Mai 2011 die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführt wurde.¹ Ihr Anteil an der Nettozuwanderung nach Deutschland betrug im Jahr 2012 ein Drittel. Der Anteil der vier südeuropäischen Mitgliedsstaaten, die besonders stark von der Eurokrise betroffen sind (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien), belief sich 2012 auf knapp ein Fünftel.

Über den Anteil der Sinti und Roma an der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland liegen keine Daten vor, weil die Wanderungsstatistik nicht nach ethnischen Gruppen unterscheidet (zur Zuwanderung von Sinti und Roma vgl. Infokasten auf Seite 10).

■ Umlenkung der Zuwanderung nach Deutschland

Eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien ist die Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in anderen Zielländern. Vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise entfielen rund 80 Prozent der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien in die EU auf Spanien und Italien. Rund 2 Millionen Bulgaren und Rumänen leben in diesen beiden Ländern, das entspricht etwa 7 Prozent der Bevölkerung der Herkunftsländer. Mit dem wirtschaftlichen Einbruch in Spanien und Italien ist die Nettozuwanderung aus der EU-2 dorthin von rund 220.000 Personen p. a. in den Jahren 2002 bis 2008 auf 90.000 Personen im Jahr 2011 gesunken. Ein Teil der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien wird heute von Deutschland aufgenommen. Andere potenzielle Zielländer in der EU wie Großbritannien spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Jüngste Schätzungen zeigen, dass 78 Prozent des

Anstiegs der Zuwanderung nach Deutschland seit dem Jahr 2007 auf eine Veränderung der wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen in anderen Zielländern, nicht jedoch auf eine Veränderung der wirtschaftlichen Bedingungen in Deutschland oder den Herkunftsländern zurückzuführen sind (Bertoli et al. 2013).

■ Qualifikations- und Beschäftigungsstruktur

Das Qualifikationsniveau geht durch Saisonarbeit zurück

Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien in Deutschland ist stark durch die institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt. In Italien und Spanien, die ihre Arbeitsmärkte schnell für die neuen EU-Bürger geöffnet hatten, sind die Zuwanderer aus der EU-2 stark auf Branchen wie die Altenpflege, das Baugewerbe, das Hotel- und Gaststättengewerbe und die Landwirtschaft konzentriert. Die dort tätigen Personen verfügen zu hohen Anteilen über mittlere berufliche Qualifikationen, die äquivalent zu unserer Facharbeiterausbildung sind.

In Deutschland hat sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien mit dem Anstieg der Migration deutlich verändert. Im Jahr 2005, also deutlich vor der Finanz- und Wirtschaftskrise, belief sich der Anteil der Hochschulabsolventen an den Neuzuwanderern² aus der EU-2 im Alter von 25 bis 64 Jahren auf rund zwei Drittel, während der Anteil derer ohne abgeschlossene Berufsausbildung nur etwa ein Achtel betrug.³ Durch die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit bestehen für den Zuzug nach Deutschland aktuell noch erhebliche Restriktionen. Die Zuwanderung konzentriert sich deshalb zurzeit auf bestimmte Bereiche. So ist der Arbeitsmarkt für Saisonarbeitskräfte in Branchen wie der Landwirtschaft und dem Gastgewerbe weitgehend geöffnet, aber auch Hochschulabsolventen und Auszubildende können bereits heute in Deutschland frei tätig werden. Schließlich dürfen Selbstständige im Rahmen der Niederlassungsfreiheit einer Tätigkeit in Deutschland nachgehen.

¹ EU-8 bezeichnet die Beitrittsländer vom 1. Mai 2004 (ohne Zypern und Malta): Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechien und Ungarn.

² Neuzuwanderer sind hier definiert als Personen, die in den letzten beiden Jahren zugewandert sind.

³ Quelle: EU Labour Force Survey, Scientific Usefile, eigene Auswertung.

Mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen in Italien und Spanien ist vor allem die Zahl der bulgarischen und rumänischen Saisonarbeitskräfte in Deutschland sprunghaft angestiegen. Aber auch der Rückgang der Saisonarbeitskräfte aus Polen und anderen EU-8-Staaten hat – nach Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit – zu dieser Entwicklung beigetragen. Der Anstieg begann 2010 und hat sich 2011 weiter beschleunigt. Damit geht ein Rückgang in der Qualifikation der Zuwanderer einher: Im Jahr 2010 ist der Anteil der Hochschulabsolventen unter den Neuzuwanderern aus Bulgarien und Rumänien auf 25 Prozent gesunken, 40 Prozent verfügten über eine abgeschlossene Berufsausbildung und 35 Prozent hatten keinen Berufsabschluss (vgl. **Abbildung 2**).

In Deutschland ist unter der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund der Anteil der Hochschulabsolventen (28 %) etwas höher und der Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung sehr viel niedriger (11 %) als unter den Neuzuwanderern aus Bulgarien und Rumänien. Vor allem aber sind die Neuzuwanderer aus Bulgarien und Rumänien geringer qualifiziert als andere Zuwanderungsgruppen: Unter den ausländischen Neuzuwanderern insgesamt belief sich der Anteil der Hochschulabsolventen an der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren im Jahr 2010 nach den Angaben des EU Labour Force Survey auf 43 Prozent, unter den Neuzuwanderern aus vier südeuropäischen EU-Staaten (EU-4) sogar auf 53 Prozent und unter den Neuzuwanderern aus der EU-8 auf 31 Prozent.

Viele Saisonarbeitskräfte und Beschäftigte in der Gast- und Landwirtschaft

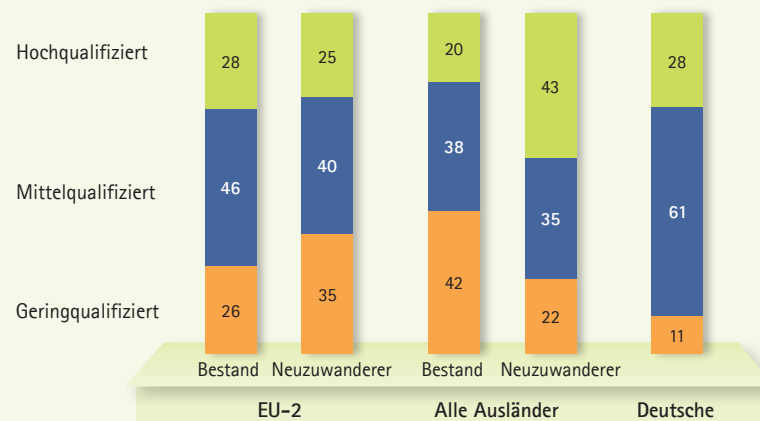
Die Beschäftigungsstruktur der Bulgaren und Rumänen weist eine Reihe von Besonderheiten auf, die u. a. auf die noch geltenden Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zurückzuführen sein dürften. Auffällig ist insbesondere der starke Anstieg der Saisonarbeitskräfte von 92.000 im Jahr 2009 auf 101.000 Personen im Jahr 2010 und auf 186.000 Personen im Jahr 2011 (vgl. **Abbildung 3**).⁴

⁴ Wie schon erwähnt, lässt sich dieser starke Anstieg neben der wirtschaftlichen Krise in Spanien und Italien auch durch die seit Mai 2011 geltende uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-8-Staaten erklären. Die erweiterten Beschäftigungsmöglichkeiten dürften bei Arbeitnehmern aus den EU-8-Staaten zu einem Rückgang der Saisonarbeit geführt haben. Diese Lücken sind dann von Arbeitskräften aus Bulgarien und Rumänien gefüllt worden. Für eine ausführlichere Diskussion vgl. SVR (2013).

Abbildung 2

Qualifikationsstruktur der 25- bis 64-Jährigen in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten im Jahr 2010

Anteile in Prozent



Anmerkungen:

Die Qualifikationsebenen wurden anhand der „International Standard Classification of Education“ (ISCED) gebildet. „Geringqualifiziert“ entspricht dem ISCED-Level 0-2, „Mittelqualifiziert“ entspricht ISCED 3-4 und „Hochqualifiziert“ entspricht ISCED 5-6.

EU-2 bezeichnet die Beitrittsstaaten vom 1.1.2007: Bulgarien und Rumänien.

Neuzuwanderer sind Personen, die in den letzten beiden Jahren zugewandert sind.

Quellen: EU Labour Force Survey; Berechnungen des IAB.

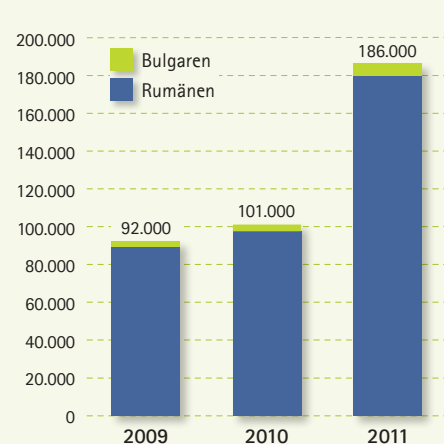
© IAB

Nur ein Teil dieser Saisonarbeitskräfte ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt: Diejenigen, die nicht mehr als 50 Tage in Deutschland tätig sind und diese Tätigkeit nicht berufsmäßig ausüben, sind von der Sozialversicherungspflicht ausgenommen. Für das Jahr 2012 liegen zur Zahl der Saisonarbeitskräfte keine Angaben mehr vor, weil sie seither von der Arbeitsgenehmigungspflicht befreit sind.

Vor allem die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Saisonarbeitskräfte aus der EU-2 spiegelt sich

Abbildung 3

Arbeitserlaubnisverfahren für Saisonarbeitnehmer 2009 bis 2011



Quelle: Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

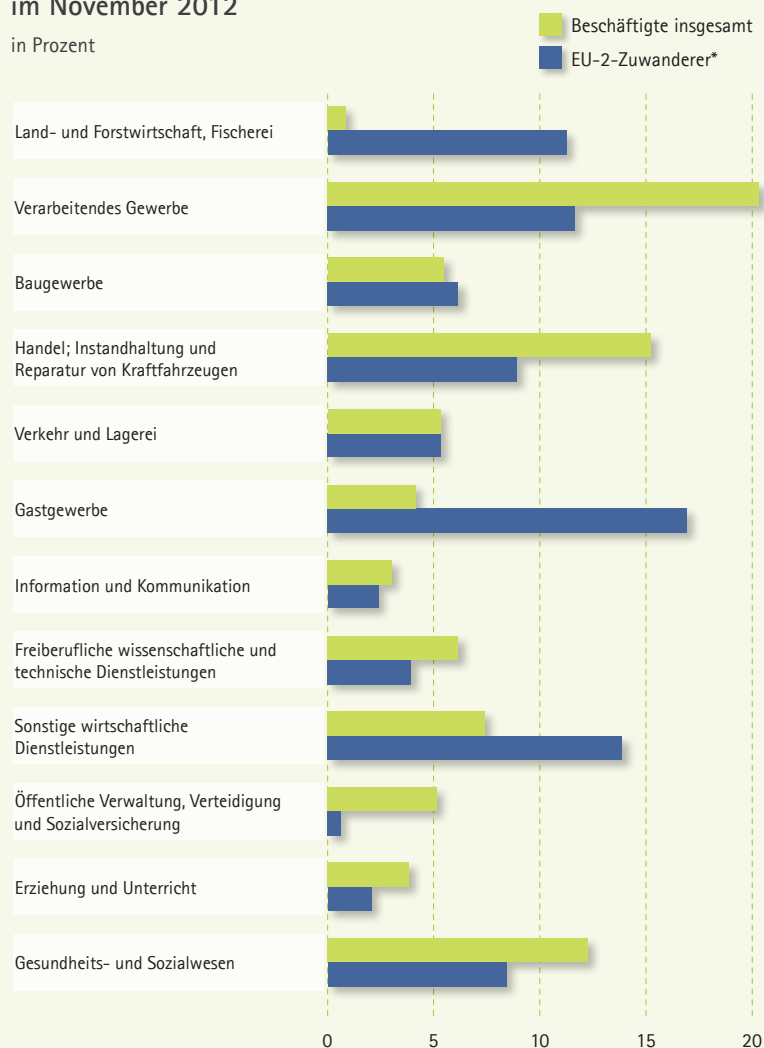
in der Beschäftigungsstruktur wider: Im November 2012 entfielen von den 120.000 abhängig Beschäftigten aus Bulgarien und Rumänien 17 Prozent auf das Gastgewerbe und 11 Prozent auf die Landwirtschaft (vgl. **Abbildung 4**). In den Sommermonaten erreicht die Landwirtschaft sogar Anteile von knapp 30 Prozent unter den hier beschäftigten Bulgaren und Rumänen. Zum Vergleich: Bei den abhängig Beschäftigten insgesamt macht die Landwirtschaft nur einen Anteil von 1 Prozent aus, das Gastgewerbe 4 Prozent.

Von den abhängig Beschäftigten aus Bulgarien und Rumänien waren im Februar 2013 rund 97.000 oder 80 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt, 19.000 waren ausschließlich geringfügig beschäftigt.⁵

Abbildung 4

Beschäftigungsanteile nach ausgewählten Wirtschaftszweigen im November 2012

in Prozent



* Beitrittsstaaten vom 1.1.2007: Bulgarien und Rumänien.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

© IAB

Arbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien können das Arbeitsangebot in Deutschland auch auf anderen Wegen beeinflussen. Besonders kontrovers wird die Entsendung von Arbeitskräften im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit diskutiert. Dabei werden entsendete Arbeitskräfte von Unternehmen in den Heimatländern beschäftigt. In bestimmten Branchen wie dem Baugewerbe sind deutsche Unternehmen und Arbeitnehmer gegen diese Konkurrenz dadurch geschützt, dass die Entlohnung die deutschen Tarife nicht unterschreiten darf und Mindestbedingungen bei den Sozialstandards eingehalten werden müssen. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen wurden Übergangsfristen für besonders sensible Branchen wie dem Baugewerbe und verwandte Branchen, der Innendekoration und dem Reinigungsgewerbe vereinbart, die wie die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1.1.2014 auslaufen. In diesen geschützten Branchen belief sich die Zahl der entsendeten Arbeitskräfte im Durchschnitt des Jahres 2012 auf 3.200 Personen.⁶ Für die übrigen Branchen liegen keine Zahlen vor.

■ Arbeitslosigkeit und Transferbezug

Bulgaren und Rumänen sind seltener arbeitslos als der Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung

Die hier gemeldete bulgarische und rumänische Bevölkerung ist in geringerem Umfang von Arbeitslosigkeit betroffen als die meisten anderen Ausländergruppen in Deutschland. Zum 31.12.2012 war unter den Staatsbürgern aus Bulgarien und Rumänien die Arbeitslosenquote – bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen⁷ – mit 9,6 Prozent zwar höher als im Durchschnitt der Bevölkerung in Deutschland (7,4 %), aber deutlich geringer als im Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung hierzulande (16,4 %, vgl. **Abbildung 1**). Sie war auch niedriger als bei den Zuwanderern aus Südeuropa und den EU-8-Mitgliedsstaaten. Gegenüber dem Jahr 2011 ist sie gegen den allgemeinen Trend in Deutschland geringfügig um 0,2 Prozentpunkte gestiegen (vgl. **Tabelle 1**).

⁵ Quelle: Hochrechnungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung).

⁶ Quelle: Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung).

⁷ Die Arbeitslosenquote im herkömmlichen Sinn kann nicht berechnet werden, weil keine Zahlen zu den Selbstständigen vorliegen.

Der Bezug von sozialen Transferleistungen ist unterdurchschnittlich

Die Zahl der Empfänger von Leistungen der Grundversicherung nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) aus Bulgarien und Rumänien ist von 2011 auf 2012 von 22.000 auf 30.000 Personen um knapp ein Drittel gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist allerdings auch die Zahl der Bürger aus Bulgarien und Rumänien um 28 Prozent gewachsen. In den ersten vier Monaten des Jahres 2013 ist die Zahl um weitere 5.400 Personen gestiegen. Damit hat sich der Zuwachs beschleunigt. Daten über den Bevölkerungszuwachs liegen zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht vor.

Für eine wirtschaftlich und sozial angemessene Bewertung ist es wichtig, die Zahl der Leistungsempfänger ins Verhältnis zur Bevölkerung zu setzen. Der Anteil der Leistungsempfänger nach dem SGB II belief sich bei den Bulgaren und Rumänen im Dezember 2012 auf 9,3 Prozent. Im Vergleich dazu lag dieser Anteil bei 15,9 Prozent im Durchschnitt der ausländischen und bei 7,4 Prozent der gesamten Bevölkerung (vgl. Tabelle 1). Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil der bulgarischen und rumänischen Leistungsbezieher 2012 um 0,6 Prozentpunkte gestiegen. Der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld I ist mit 1 Prozent der Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien, bzw. ungefähr 3.300 Personen, gering.

Auch die häufig geäußerte Vermutung, dass kinderreiche Familien aus Bulgarien und Rumänien in großem Umfang Kindergeld beziehen, bestätigt sich nicht: Der Anteil der Kindergeldbezugsberechtigten war in der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung im Oktober 2012 mit 7,9 Prozent niedriger als im Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung (15,3 %), und auch geringer als im Durchschnitt der Bevölkerung insgesamt (10,7 %, vgl. Tabelle 1). Von Januar bis Mai 2013 ist die Anzahl um rund 3.800 Personen gestiegen.

Häufig wird der Verdacht geäußert, Bulgaren und Rumänen meldeten in großem Umfang Gewerbeantrag, um als Selbstständige ergänzende Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II zu beziehen, weil andere Kanäle weitgehend verschlossen sind. Tatsächlich ist der Anteil der Selbstständigen unter den SGB-II-Leistungsbeziehern mit 5,1 Prozent in der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung signifikant höher als im Durchschnitt der Bevölkerung insgesamt (2,1 %). Die Gesamtzahl der Selbstständigen, die derartige Leistungen beziehen, ist mit gut 1.500 Personen jedoch überschaubar.

Die Vermutung, dass Bulgaren und Rumänen sehr viel stärker als andere Ausländergruppen staatliche Transferleistungen beziehen, bestätigen diese Daten also nicht. Allerdings ist auffällig, dass der Anteil der Transferleistungsbezieher und der Arbeitslosen unter der bulgarischen Bevölkerung in Deutschland sehr viel höher ist als unter der rumänischen Bevölkerung und dass die Schere zwischen diesen beiden Gruppen immer weiter auseinandergeht.

Tabelle 1

Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

jeweils zum Jahresende 2010, 2011 und 2012, in Prozent

	EU-2 insgesamt	davon: Bulgarien	Rumänien	EU-8 ¹⁾	EU-4 ²⁾	Ausländer insgesamt ³⁾	Bevölkerung insgesamt ⁴⁾
Arbeitslosenquote⁵⁾							
2010	10,5	12,4	9,7	15,1	12,3	16,9	8,3
2011	9,4	12,4	8,0	11,8	11,2	15,2	7,6
2012	9,6	—	—	10,0	11,1	16,4	7,4
Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld I⁶⁾							
2010	0,9	0,7	1,0	1,1	1,8	1,5	1,2
2011	0,8	0,8	0,8	1,0	1,6	1,3	1,0
2012	1,0	0,9	1,1	1,2	1,7	1,5	1,2
Anteil der Leistungsempfänger im SGB II⁶⁾							
2010	8,6	9,4	8,2	11,6	11,1	17,9	7,9
2011	8,7	10,8	7,4	10,9	10,7	16,8	7,5
2012	9,3	12,9	7,2	10,4	10,4	15,9	7,4
Anteil der selbstständigen Leistungsempfänger im SGB II⁷⁾							
2010	3,8	5,2	2,9	3,6	1,7	2,0	1,9
2011	4,9	5,9	4,0	3,7	1,7	2,2	2,0
2012	5,1	6,3	3,8	3,5	1,8	2,3	2,1
Anteil der Kindergeldberechtigten^{8), 8)}							
2010	—	8,5	—	12,9	—	15,8	10,8
2011	—	8,8	—	12,7	—	15,5	10,7
2012	7,9	9,5	6,9	13,2	—	15,3	10,7

¹⁾ EU-8 bezeichnet die Beitrittsstaaten vom 1.5.2004: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn.

²⁾ EU-4 bezeichnet die südeuropäischen Mitgliedsstaaten: Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

³⁾ Ausländische Bevölkerung insgesamt.

⁴⁾ Bevölkerung in Deutschland insgesamt.

⁵⁾ Bei der Berechnung der Arbeitslosenquoten werden Erwerbstätige anhand der abhängigen zivilen Beschäftigten abgegrenzt (ohne Beamte, Personen in Arbeitsgelegenheiten und auspendelnde Grenzarbeitnehmer). Die Angaben für 2012 basieren auf Hochrechnungen der Beschäftigung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Für einzelne Nationalitäten wurden keine Hochrechnungen durchgeführt.

⁶⁾ Der Bevölkerungsbestand im Jahr 2012 ist auf Basis der an die Jahresbestandsveränderung angepassten Wanderungssalden errechnet.

⁷⁾ Anteil der selbstständigen Leistungsberechtigten im SGB II an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher im SGB II der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

⁸⁾ Oktober des jeweiligen Berichtsjahres.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IAB.

■ Konzentration der Probleme in wenigen Kommunen

Die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien verteilt sich sehr unterschiedlich auf einzelne Kommunen in Deutschland. Wir haben hier – gemessen an der Zahl der EU-2-Zuwanderer – die zwölf am stärksten betroffenen Kommunen ausgewählt (vgl. **Tabelle 2**). In diesen Großstädten lebt rund ein Drittel der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung

Tabelle 2

Bevölkerungsanteile und Arbeitslosenquoten nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Kommunen zum Jahresende 2012

in Prozent

	EU-2	davon:		Ausländer insgesamt ¹⁾	Bevölkerung insgesamt ²⁾
		Bulgarien	Rumänien		
Anteil der ausländischen Bevölkerung ³⁾					
Berlin	0,7	0,5	0,3	14,5	100,0
Dortmund	0,5	0,3	0,3	13,3	100,0
Duisburg	1,3	0,9	0,4	15,9	100,0
Düsseldorf	0,6	0,2	0,4	19,2	100,0
Frankfurt a.M.	1,6	0,7	0,8	24,4	100,0
Hamburg	0,3	0,2	0,1	13,5	100,0
Köln	0,7	0,4	0,3	17,3	100,0
Mannheim	2,0	1,2	0,8	22,2	100,0
München	1,5	0,6	0,9	24,6	100,0
Nürnberg	1,3	0,4	0,9	18,4	100,0
Offenbach	3,9	1,8	2,1	32,9	100,0
Stuttgart	0,8	0,3	0,6	22,3	100,0
Arbeitslosenquote ⁴⁾					
Berlin	24,7	26,1	21,6	26,2	14,2
Dortmund	21,4	23,1	19,3	27,6	14,4
Duisburg	26,8	31,5	18,7	24,6	13,9
Düsseldorf	12,2	10,9	13,0	17,3	9,9
Frankfurt a.M.	10,9	11,0	10,9	12,2	8,1
Hamburg	11,1	13,3	9,3	16,2	8,5
Köln	15,5	15,2	15,9	19,2	10,3
Mannheim	9,2	9,7	8,6	11,3	6,6
München	6,7	7,1	6,4	9,0	5,6
Nürnberg	9,6	11,5	9,1	15,1	8,6
Offenbach	13,6	14,6	12,8	16,3	11,5
Stuttgart	5,7	6,0	5,6	10,3	6,2

¹⁾ Ausländische Bevölkerung insgesamt.

²⁾ Bevölkerung in Deutschland insgesamt.

³⁾ Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Die Angaben für Düsseldorf beziehen sich auf Dezember 2011.

⁴⁾ Bei der Berechnung der Arbeitslosenquoten werden Erwerbstätige anhand der abhängigen zivilen Beschäftigten abgegrenzt (ohne Beamte, Personen in Arbeitsgelegenheiten und auspendelnde Grenzarbeitnehmer). Die Angaben beziehen sich auf September 2012.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistische Ämter der Kommunen; Berechnungen des IAB.

in Deutschland. Besonders hohe Anteile dieser beiden Gruppen – gemessen an der Gesamtbevölkerung der Kommunen – sind im Rhein-Main Gebiet (Offenbach: 3,9 %, Mannheim: 2,0 %, Frankfurt: 1,6 %) sowie München (1,5 %), Nürnberg (1,3 %) und Duisburg (1,3 %) zu beobachten. Auf Berlin (0,7 %) und Dortmund (0,5 %) entfallen durchschnittliche Anteile unter den deutschen Großstädten, in Hamburg (0,3 %) ist der Anteil unterdurchschnittlich.

In der räumlichen Verteilung der Bulgaren und Rumänen spiegeln sich zwei Umstände: Erstens sind die Anteile in den prosperierenden Kommunen mit hohen Löhnen und geringer Arbeitslosigkeit in der Regel überdurchschnittlich hoch. Zweitens zeigt sich ein Nord-Süd-Gefälle, d. h. die süddeutschen Ballungsräume und das Rhein-Main-Gebiet absorbieren überdurchschnittlich hohe Anteile an der Zuwanderung aus den EU-2-Ländern.

Die Arbeitslosenquote der Bulgaren und Rumänen schwankt stark mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommunen: Am niedrigsten ist sie in Stuttgart (5,7 %), München (6,7 %) und Mannheim (9,2 %), am höchsten in Duisburg (26,8 %), Berlin (24,7 %) und Dortmund (21,4 %). Der Anteil der Bezieher von Leistungen der Grundversicherung nach dem SGB II unter den Bulgaren und Rumänen ist in Berlin besonders hoch (19,7 %), in Mannheim (4,7 %), Stuttgart (5,2 %) und München (5,6 %) dagegen relativ gering (vgl. **Tabelle 3**). Eher durchschnittliche Werte entfallen auf Duisburg, Dortmund, Frankfurt und Hamburg.

Der Anteil der Selbstständigen unter den Transferbezieher von Leistungen nach dem SGB II ist ebenfalls in Berlin besonders hoch (15,0 %), in den übrigen Kommunen mit 0,8 Prozent bis 5,1 Prozent eher moderat.

In den hier betrachteten Großstädten ist der Anteil der Transferbezieher an der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung mit einem Zuwachs von bis zu 2 Prozentpunkten deutlich stärker gestiegen als im Bundesdurchschnitt.

Die Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien ist insgesamt sehr viel stärker auf die großen Städte verteilt als die Gesamtbevölkerung. So lebten zum Jahresende 2012 44,0 Prozent der Bulgaren und 24,0 Prozent der Rumänen in den hier ausgewählten Städten im Vergleich zu 13,5 Prozent der Gesamtbevölkerung. Auf Berlin konzentrierten sich rund 13,4 Prozent der in Deutschland gemeldeten Bulgaren, während Rumänen mit 4,3 Prozent ähnlich repräsentiert waren wie die Gesamtbevölkerung. Auch

in München waren Bulgaren (7,4 %) und Rumänen (6,2 %) überrepräsentiert (vgl. Tabelle 4, Seite 8).

Neben den Leistungen aus der Grundsicherung (z. B. Kosten der Unterkunft) werden in der Öffentlichkeit insbesondere drei Arten von Leistungen diskutiert, die die Kommunen zu tragen haben: Leistungen für Obdachlose, die Übernahme von Kosten bei akuten Erkrankungen von Personen, die nicht krankenversichert sind, und Kosten, die sich aus der Aufnahme und Betreuung von Kindern in öffentlichen Schulen ergeben, insbesondere wenn keine Deutschkenntnisse vorliegen. Zudem entsteht ein erheblicher organisatorischer Aufwand, etwa bei der Unterbringung in Wohnungen.

Bei den Leistungen für Obdachlose und der Hilfe bei Krankheit handelt es sich um Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII (Sozialhilfe, insbesondere Hilfen zur Gesundheit, Hilfe in anderen Lebenslagen). Daten über den Umfang dieser Leistungen für Bulgaren und Rumänen liegen nicht vor. Die Transfers können aber insbesondere in Kommunen, in denen sich die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien konzentriert, substantiell sein. Insofern legen die hier zusammengestellten Indikatoren nur einen Teil der Kosten offen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass sich auch für Personen, die nicht in Deutschland gemeldet sind, Kosten ergeben können. Allerdings haben diese Personen keinen dauerhaften Anspruch auf Leistungen etwa für Obdachlosigkeit oder Krankenversorgung.

■ Auswirkungen auf öffentliche Finanzen und Sozialstaat

Die Erstellung einer fiskalischen Bilanz der Zuwanderung im Sinne der erzielten Steuern und Abgaben sowie der gewährten Transferleistungen übersteigt den Rahmen dieses Kurzberichts. Grundsätzlich gilt, dass Transfers wie Arbeitslosengeld und Leistungen der Grundsicherung nur einen kleinen Teil der fiskalischen Bilanz der öffentlichen Haushalte und Sozialsysteme ausmachen.

Zu berücksichtigen sind auch Bildungsausgaben, die häufig in den Herkunftsländern erbracht wurden, und vor allem die Ein- und Auszahlungen der Rentenversicherungssysteme. Aufgrund der günstigen Altersstruktur der Migranten entstehen gerade hier Gewinne für den Sozialstaat. Zwar erwerben selbstverständlich auch Zuwanderer später Ansprüche auf Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherungssysteme. Aber die zu erwartenden Auszahlungen

sind gerade bei den jüngeren Generationen sehr viel geringer als die geleisteten Einzahlungen. Die Migranten leisten deshalb erhebliche Nettobeiträge zu den Rentenversicherungssystemen. Unter Berücksichtigung aller Einzahlungen und Auszahlungen ergibt sich insgesamt ein positiver Nettobeitrag der in Deutschland lebenden Migranten. Unter den Bedingungen des demografischen Wandels und der zunehmenden Qualifikation der Migranten wird dieser Beitrag steigen. Schließlich ist auch zu beachten,

Tabelle 3

Leistungsempfänger im SGB II nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Kommunen zum Jahresende 2012

in Prozent

	EU-2	davon:		Ausländer insgesamt ¹⁾	Bevölkerung insgesamt ²⁾
		Bulgarien	Rumänien		
Anteil der Leistungsempfänger im SGB II³⁾					
Berlin	19,7	20,9	17,4	28,2	16,3
Dortmund	12,0	16,9	7,6	28,4	13,8
Duisburg	9,3	10,5	6,8	23,3	13,6
Düsseldorf	8,8	6,1	10,1	18,6	10,7
Frankfurt a.M.	13,2	12,6	13,7	16,2	9,7
Hamburg	10,8	13,2	8,0	20,7	9,9
Köln	14,9	16,7	12,0	21,3	10,7
Mannheim	4,7	4,6	4,8	13,8	8,7
München	5,6	7,0	4,6	9,1	5,0
Nürnberg	8,3	7,7	8,5	18,0	8,9
Offenbach	11,5	12,7	10,5	21,1	15,1
Stuttgart	5,2	5,4	5,1	11,5	6,5
Anteil der selbstständigen Leistungsempfänger im SGB II⁴⁾					
Berlin	15,0	16,7	11,5	4,6	3,9
Dortmund	3,2	2,4	4,8	2,0	1,6
Duisburg	—	1,8	—	1,8	1,3
Düsseldorf	—	—	3,7	1,9	1,9
Frankfurt a.M.	5,1	3,5	6,3	1,6	1,7
Hamburg	3,0	2,4	4,2	1,3	2,0
Köln	4,1	4,1	4,1	1,4	1,6
Mannheim	—	—	2,5	1,4	1,3
München	0,8	1,0	0,7	1,5	2,1
Nürnberg	1,8	1,8	1,7	2,0	2,0
Offenbach	3,4	3,4	3,3	1,5	1,5
Stuttgart	—	—	1,8	1,4	1,7

¹⁾ Ausländische Bevölkerung insgesamt.

²⁾ Bevölkerung in Deutschland insgesamt.

³⁾ Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Die monatlichen Bevölkerungsbestände sind auf Basis der an die Jahresbestandsveränderung angepassten monatlichen Wanderungssalden errechnet. Die Angaben für Düsseldorf beziehen sich auf Dezember 2011.

⁴⁾ Anteil der selbstständigen Leistungsberechtigten im SGB II an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher im SGB II der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistische Ämter der Kommunen; Berechnungen des IAB.

dass sich bei einer schrumpfenden Bevölkerung die Pro-Kopf-Verschuldung durch Zuwanderung deutlich vermindert, weil der aufgelaufenen Verschuldung eine größere Zahl von Steuerzahlern gegenübersteht.

Verschiedene Studien kommen deshalb zu dem Ergebnis, dass die ausländische Bevölkerung in Deutschland einen positiven Nettobeitrag zu der fiskalischen Bilanz des Sozialstaates leistet, selbst wenn sie viel stärker von Arbeitslosigkeit betroffen ist und Leistungen der Grundsicherung bezieht. So kamen Bonin, Raffelhüschen und Walliser (2000) auf dem Weg der Generationsbilanzierung zu dem Ergebnis, dass eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen p. a. den Anteil des strukturellen Defizits der öffentlichen Haushalte und Sozialsysteme am Bruttoinlandsprodukt um 3 Prozentpunkte senken würde.⁸ Bonin (2006) ermittelte, dass die ausländische Bevölkerung in Deutschland aufgrund ihrer

⁸ Diese Ergebnisse wurden durch eine jüngere Studie von Hagist, Moog und Raffelhüschen (2011) auf der gleichen methodischen Grundlage weitgehend bestätigt.

günstigeren Altersstruktur einen laufenden Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten von 2.000 Euro pro Kopf und Jahr leistet. Da auch diese Bevölkerung älter wird und Ansprüche gegenüber den Rentenversicherungssystemen geltend macht, verringert sich diese Summe über den Lebenszyklus. Insgesamt verbleibt jedoch bis ans Lebensende ein durchschnittlicher Finanzierungsbeitrag von rund 14.000 Euro pro Kopf. Je besser die ausländische Bevölkerung in den Arbeitsmarkt integriert wird, desto höher fallen diese Beiträge aus.

Die Grundlage dieser Berechnungen lässt sich anhand der Zahlen in **Tabelle 5** illustrieren. Sie zeigt für verschiedene Einwanderergruppen, dass der Anteil der Ausländer, die steuerfinanzierte Transfers wie SGB-II-Leistungen beziehen, sehr viel größer ist als der der deutschen Staatsbürger. Dagegen erhalten Letztere in sehr viel größerem Umfang versicherungsfinanzierte Transfers, vor allem Leistungen der Rentenversicherungssysteme. Dies ist insbesondere auf die unterschiedliche Altersstruktur zurückzuführen. Gegenwärtig gilt das auch in besonderem Maß für die Bulgaren und Rumänen: Während rund die Hälfte der deutschen Bevölkerung steuer- oder beitragsfinanzierte Transferleistungen bezieht, so ist dies weniger als ein Viertel der Neuzuwanderer aus Bulgarien und Rumänien. Insgesamt ist der Anteil der Transferbezieher unter den in Deutschland lebenden Bulgaren und Rumänen auch geringer als bei anderen Zuwanderungsgruppen. Er wird natürlich mit den Jahren steigen, es können sich aber immer noch erhebliche Gewinne für die Sozialversicherungssysteme, vor allem für die Rentenversicherungssysteme, ergeben.

■ Welche Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sind zu erwarten?

Das Migrationspotenzial

Die Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien zum 1.1.2014 und das Auslaufen der Übergangsfristen für die vollständige Dienstleistungsfreiheit werden – ähnlich wie bei den EU-8-Staaten im Jahr 2011 – zu einem weiteren Anstieg der Zuwanderung aus den EU-2-Ländern führen. Allerdings ist wegen der Umlenkungseffekte und der unsicheren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Italien und Spanien eine fundierte Abschätzung des Wanderungsvolumens gegenwärtig nicht möglich.

Tabelle 4

Bevölkerungsanteile an der jeweiligen Gesamtbevölkerung in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Kommunen zum Jahresende 2012

in Prozent

	EU-2	davon:		Ausländer ¹⁾	Insgesamt ²⁾
		Bulgarien	Rumänien		
Berlin	7,7	13,4	4,3	6,9	4,2
Dortmund	1,0	1,2	0,8	1,1	0,7
Duisburg	2,0	3,7	1,0	1,1	0,6
Frankfurt a.M.	3,4	4,3	2,9	2,4	0,9
Hamburg	1,6	2,4	1,2	3,3	2,2
Köln	2,1	3,5	1,3	2,5	1,3
Mannheim	1,9	3,0	1,2	0,9	0,4
München	6,6	7,4	6,2	4,8	1,8
Nürnberg	2,1	1,8	2,3	1,3	0,6
Offenbach	1,5	1,9	1,3	0,6	0,2
Stuttgart	1,5	1,3	1,6	1,8	0,7
Städte gesamt ³⁾	31,3	44,0	24,0	26,5	13,5
Deutschland ⁴⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Ausländische Bevölkerung insgesamt.

²⁾ Bevölkerung in Deutschland insgesamt.

³⁾ Ohne Düsseldorf.

⁴⁾ Der Bevölkerungsbestand im Jahr 2012 ist auf Basis der an die Jahresbestandsveränderung angepassten Wanderungssalden errechnet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Ämter der Kommunen; Berechnungen des IAB.

In den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise belief sich die Nettozuwanderung aus Bulgarien und Rumänien in die 15 alten Mitgliedsstaaten der EU auf durchschnittlich 260.000 Personen p. a. Der Anteil der Nettozuwanderung an der Bevölkerung der Herkunftsländer ist damit rund doppelt so hoch wie bei den EU-8-Ländern, die der EU bereits 2004 beigetreten sind. Dies ist vor allem auf die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zurückzuführen: So liegt nach den Schätzungen von Eurostat das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (gemessen in Kaufkraftparitäten) in den EU-8-Staaten bei knapp 58 Prozent des Niveaus in Deutschland, während Bulgarien und Rumänien nur 39 Prozent des deutschen Niveaus erreichen.

Unter der Annahme, dass die Migration aus Bulgarien und Rumänien nach der vollständigen Öffnung der Arbeitsmärkte im Jahr 2014 wieder die Größenordnungen vor der Finanzkrise erreichen wird und dass auf Deutschland 40 bis 70 Prozent der Nettozuwanderung aus diesen Ländern in die EU entfallen,⁹ dürfte sich der Wanderungssaldo 2014

⁹ Dieses Spektrum entspricht den Anteilen an der Zuwanderung aus den einzelnen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten in die EU-15, die auf Deutschland seit Einführung der Freizügigkeit entfallen.

hierzulande in einem Korridor von 100.000 bis gut 180.000 Personen bewegen. Der Anteil der Erwerbspersonen dürfte bei 60 bis 70 Prozent der Zuwanderer liegen. Daraus ergäbe sich eine Zunahme des Arbeitsangebots in einer Größenordnung von 60.000 bis 125.000 Personen p. a. Dies ist nicht als Prognose zu verstehen, sondern als ein Szenario der möglichen Größenordnungen der Zuwanderung.

Moderate Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Bisherige Erfahrungen mit den EU-8-Staaten zeigen, dass nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit schrittweise mit einer Normalisierung der Beschäftigungsstruktur zu rechnen ist. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten an den Erwerbspersonen dürfte deutlich steigen, die Anteile der Saisonarbeitskräfte, der Selbstständigen und der Beschäftigten in der Landwirtschaft spürbar zurückgehen. Dies war zumindest bei den Zuwanderern aus den acht mittel- und osteuropäischen Staaten der Fall, für die seit Mai 2011 die vollständige Freizügigkeit gilt.

Durch die Einführung der Dienstleistungsfreiheit dürfte in den bis dahin geschützten Branchen die Zahl der Entsendungen deutlich steigen. Im Fall der

Tabelle 5

Bezug von Transferleistungen nach Nationalität und Migrationsstatus 2009

Anteile der Bezieher an der jeweiligen Gruppe in Prozent, Mehrfachnennungen möglich

	EU-2 ¹⁾		Alle Ausländer		Alle Personen mit Migrationshintergrund	Alle Deutschen	Alle Deutschen ohne Migrationshintergrund
	Bestand	neu ²⁾	Bestand	neu ²⁾			
ALG I	0,9	0,0	2,3	0,9	2,0	1,4	1,3
ALG II	11,0	8,5	18,2	9,7	15,8	6,6	5,6
Sozialhilfe	1,2	1,6	2,7	1,0	1,9	1,1	1,1
Wohngeld	0,8	0,0	1,0	0,5	1,0	0,6	0,6
Renten und Pensionen	4,3	3,0	11,0	2,1	11,9	26,5	28,4
Pflegegeld	0,4	0,0	0,6	0,1	0,7	1,7	1,8
Elterngeld	1,2	0,0	1,0	1,8	0,9	0,7	0,7
Sonstige ³⁾	15,8	14,4	21,0	16,7	18,3	15,4	15,3
Steuerfinanzierte Transfers ⁴⁾	26,3	21,3	37,6	26,3	32,9	22,2	21,2
Beitragsfinanzierte Transfers ⁵⁾	5,5	3,0	13,5	2,9	14,1	28,1	29,9
Kein Transferbezug	68,9	75,7	51,8	71,3	55,5	51,8	50,8
Personen in Tausend	125	29	7.192	502	16.006	74.713	65.899

¹⁾ Fallzahlen in der Datenerhebung liegen unter 50 Personen.

²⁾ Neuzuwanderer, die in den beiden letzten Jahren zugewandert sind.

³⁾ Kindergeld, BAFÖG, Stipendien.

⁴⁾ ALG II, Sozialhilfe, Wohngeld, Elterngeld und Sonstige.

⁵⁾ ALG I, Renten und Pensionen sowie Pflegegeld.

Quellen: Mikrozensus, Scientific Usefile 2009; Berechnungen des IAB.

EU-8-Staaten zeigen die Daten der Sozialkasse Bau zwar einen erheblichen Anstieg der Entsendungen im Baugewerbe, Zahl und Arbeitsvolumen der entsandten Arbeitskräfte sind aber dennoch recht begrenzt geblieben.

Eine Simulation der Zunahme des Arbeitsangebots aus Bulgarien und Rumänien ergibt, dass eine Zuwanderung von 1 Prozent der Erwerbspersonen (rd. 400.000 Personen) bei gegebener Qualifikationsstruktur langfristig die Löhne nicht verändern und die Arbeitslosenquote nur geringfügig erhöhen würde (+0,17 %-Punkte). In Deutschland würden die Arbeitskräfte ohne Migrationshintergrund durch höhere Löhne (+0,1 %) bei konstanter Arbeitslosigkeit profitieren, die Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund durch sinkende Löhne (-1,05 %) und steigende Arbeitslosigkeit (+1,83 %-Punkte) verlieren. Die gesamtwirtschaftliche Produktion würde wachsen.¹⁰

Risiken entstünden für den Arbeitsmarkt nur, wenn es zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen käme. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn bei der Entsendung von Arbeitnehmern in größerem Um-

fang Mindestlohn- und Sozialstandards nicht eingehalten werden. Solche Wettbewerbsverzerrungen können sich grundsätzlich auch bei Saisonarbeitskräften ergeben, sofern sie von der Entrichtung von Sozialabgaben befreit sind.

Die Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit erhöht die Möglichkeiten, reguläre Beschäftigungsverhältnisse aufzunehmen und stärkt damit die Arbeitsanreize. Im Falle der Bürger aus den EU-8-Staaten ist deren Arbeitslosenquote im Dezember 2012 gegenüber dem Dezember 2010 um 5,1 Prozentpunkte und der Anteil der SGB-II-Leistungsbezieher um 1,2 Prozentpunkte gesunken. Ob sich dies bei den Bulgaren und Rumänen ähnlich entwickeln wird, ist offen. Zwar steigen auch hier die Anreize, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen, die geringere durchschnittliche Qualifikation birgt aber auch Risiken.

■ Fazit

Die Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien sind nicht schlechter in den Arbeitsmarkt integriert als andere Ausländergruppen in Deutschland. Ihre Arbeitslosenquote ist zwar im Durchschnitt etwas höher als die der Gesamtbevölkerung in Deutschland, aber geringer als etwa die der Ausländer aus den südeuropäischen EU-Krisenstaaten oder die der anderen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländer. Das gleiche gilt für den Bezug von Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II: Auch hier sind die Anteile etwas höher als in der Bevölkerung insgesamt, aber deutlich niedriger als im Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung. Auch die Vorstellung, dass Bulgaren und Rumänen in besonders hohem Ausmaß Kindergeld beziehen, ist nicht korrekt: Der Anteil der Kindergeldbezugsberechtigten ist im Gegenteil sogar niedriger als im deutschen Bevölkerungsdurchschnitt. Allerdings ist hier mit zunehmender Aufenthaltsdauer von einem deutlichen Anstieg auszugehen.

Die vorliegenden Daten sprechen also dafür, dass es sich bei der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien überwiegend um Arbeitsmigration handelt. Der Anstieg der Migration wurde zu starken Anteilen durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den klassischen Zielländern

¹⁰ Zur Darstellung des Simulationsmodells vgl. Brücker und Jahn (2011 und 2010). Hier wurde die Alters- und Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer aus Bulgarien und Rumänien zugrunde gelegt.

i

Zur Lage der Sinti und Roma

Nach der Volkszählung 2011 gehörten 3,2 Prozent der Bevölkerung in Rumänien (600.000 Personen) sowie 4,4 Prozent der Bevölkerung in Bulgarien (325.000 Personen) der Volksgruppe der Sinti und Roma an. Allerdings beruhen diese Zahlen auf Selbstangaben der Betroffenen. Aufgrund der starken Diskriminierung der Sinti und Roma in den Herkunftsländern ist deshalb davon auszugehen, dass die tatsächlichen Anteile höher sind. Nach den Schätzungen der Economic Commission for Europe der Vereinten Nationen (UN-ECE 2011) beläuft sich der Anteil der Sinti und Roma auf 8 Prozent der rumänischen und 10 Prozent der bulgarischen Bevölkerung.

Die Wanderungsstatistik in Deutschland wie auch in anderen EU-Staaten unterscheidet nicht nach ethnischen Gruppen, sodass zum Anteil der Sinti und Roma an der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland und in die EU keine belastbaren Aussagen getroffen werden können. Die sozio-ökonomischen Daten über Bildungsstruktur, Arbeitsmarktintegration usw. der Migranten aus Bulgarien und Rumänien in der EU sprechen jedoch nicht dafür, dass die Sinti und Roma unter den Migranten deutlich überrepräsentiert sind.

Die Sinti und Roma sind als eine über viele Generationen ethnisch diskriminierte und verfolgte Gruppe in Bulgarien und Rumänien schlecht in Bildungssystem und Arbeitsmarkt integriert. Zudem hatten sie sehr hohe Beschäftigungsanteile in Wirtschaftszweigen, die überdurchschnittlich von dem Zusammenbruch von Industrien und Teilen der Landwirtschaft im Zuge der Transformationsprozesse betroffen waren. Dies hat zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in dieser Bevölkerungsgruppe geführt. Nach den Ergebnissen einer Studie der UN-ECE (2011) verfügten nur 9 Prozent der bulgarischen und 11 Prozent der rumänischen Sinti und Roma im Alter von 25–34 Jahren über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Von den männlichen Sinti und Roma waren in der gleichen Altersgruppe in Rumänien 70 Prozent, in Bulgarien aber nur 28 Prozent beschäftigt. Bei den Frauen lagen die Beschäftigungsanteile in beiden Ländern bei etwa 20 Prozent.

der EU-2-Migranten, also in Italien und Spanien, ausgelöst.

Durch die aktuellen Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sind die Möglichkeiten für die Arbeitsmigration allerdings begrenzt. Einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben jetzt schon Hochschulabsolventen, Auszubildende und Saisonarbeitskräfte. Vor allem die Zahl der Saisonarbeitskräfte ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Damit war eine deutliche Verschlechterung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien verbunden. Mit Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit könnte die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus diesen Ländern wieder günstiger werden. Dies kann heute jedoch nicht abschließend beurteilt werden. Der Trend in Richtung einer sich verschlechternden Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus den EU-2-Ländern birgt ohne Zweifel momentan das größte Risiko für Arbeitsmarkt und Sozialstaat in Deutschland.

Insgesamt ergeben sich aktuell durch die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien gesamtwirtschaftliche Gewinne. Vor allem die Rentenversicherungssysteme profitieren aufgrund der günstigen Altersstruktur der Zuwanderer. Allerdings sind die Gewinne und Belastungen sehr ungleich verteilt.

Die Probleme konzentrieren sich auf wenige Kommunen: Während in prosperierenden Großstädten wie München, Mannheim und Stuttgart die Arbeitslosenquoten und der Anteil der SGB-II-Leistungsbezieher unter den Bulgaren und Rumänen sehr moderat ausfallen, kumulieren die Probleme vor allem in drei Kommunen: Berlin, Duisburg und Dortmund. Hier sind die Arbeitslosenquoten außergewöhnlich hoch, in Berlin erreicht zudem der Anteil der Leistungsempfänger nach dem SGB II fast ein Fünftel der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung.

Außerdem ist in den vorliegenden Daten nur ein Teil der Kosten sichtbar. Hinzu kommen Leistungen für Obdachlose, die Krankenversorgung und die Integration von Schulkindern. Auch wenn Deutschland insgesamt durch die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien gewinnt, sind die genannten Kommunen erheblichen Belastungen ausgesetzt. Dies ist umso gravierender, als es sich hier um Kommunen handelt, die ohnehin von überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten betroffen sind und in denen hohe Anteile der Bevölkerung auf Leistungen der Grundversicherung angewiesen sind. Den Zuzug von Bulgaren und Rumänen nach Deutschland zu begrenzen und zu behindern, ist – auch angesichts der gesamtwirtschaftlichen Gewinne – allerdings nicht sinnvoll. Es sollte deshalb in Erwägung gezogen werden, für die besonders betroffenen Kommunen einen finanziellen Ausgleich zu schaffen.

Die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit eröffnet Chancen und Risiken für Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Einerseits ergeben sich neue Möglichkeiten, ein reguläres Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen und damit erhöhen sich die Arbeitsanreize. Dies wiederum führt zu steigenden Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungssysteme. Andererseits ergeben sich mit Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch erweiterte Möglichkeiten, Leistungen nach dem SGB II zu beziehen. Ob dies per Saldo zu sinkenden oder steigenden Arbeitslosenquoten und Anteilen der Leistungsbezieher führen wird, ist offen.

Im Falle der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger aus den EU-8-Staaten sind die Arbeitslosen- und Leistungsbezieherquoten gesunken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele Personen – die bereits in Deutschland gelebt haben und selbstständig waren, zur stillen Reserve gehört ha-



Prof. Dr. Herbert Brücker
ist Leiter des Forschungsbereichs
„Internationale Vergleiche und
Europäische Integration“ im IAB.
herbert.bruecker@iab.de



Andreas Hauptmann
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
im Forschungsbereich
„Internationale Vergleiche und
Europäische Integration“ im IAB.
andreas.hauptmann@iab.de



Ehsan Vallizadeh
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
im Forschungsbereich
„Internationale Vergleiche und
Europäische Integration“ im IAB.
ehsan.vallizadeh@iab.de

ben oder vielleicht sogar einer irregulären Beschäftigung nachgegangen waren – nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit offenbar ein reguläres Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben. Vergleichbare Anreize entstehen grundsätzlich auch nach Einführung der vollständigen Freizügigkeit für die Bulgaren und Rumänen. Risiken ergeben sich allerdings durch die ungünstigere Qualifikationsstruktur dieser Gruppe.

Literatur

- Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Fernández-Huertas Moraga, Jesús (2013): The European Crisis and Migration to Germany: Expectations and the Diversion of Migration Flows, [IZA Discussion Paper 7170](#).
- Bonin, Holger (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004, [IZA Discussion Paper 2444](#).
- Bonin, Holger; Raffelhüschen, Bernd; Walliser, Jörg (2000): Can immigration alleviate the demographic burden?, *Finanzarchiv*, 57 (1), 1–21.
- Brücker, Herbert; Jahn, Elke J. (2011): Migration and Wage-setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration, [Scandinavian Journal of Economics](#), 113 (2), 286–317.
- Brücker, Herbert; Jahn, Elke J. (2010): Arbeitsmarktwirkungen der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung, [IAB-Kurzbericht Nr. 26](#).
- Hagist, Christian; Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd (2011): Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland – Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 60 (1), 24–47.
- Statistisches Bundesamt (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Vorläufige Wanderungsergebnisse 2012, Wiesbaden.
- SVR (2013): Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland, Jahrgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- United Nations, Economic Commission for Europe [UN-ECE] (2011): The educational attainment, labour market participation and living conditions of young Roma in Bulgaria, Hungary and Romania, UN-ECE Discussion Paper 2011.2.