

## Working Paper – Neues aus der Migrationsforschung

08/2016

# Dimensionen der EU-Freizügigkeit

Die Working Paper der Fachstelle Einwanderung stellen regelmäßig einschlägige Erkenntnisse der Migrations- und Arbeitsmarktforschung vor und setzen sie in Bezug zur Arbeit des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“. Der Fokus dieser Ausgabe liegt auf der EU-Freizügigkeit. Vorgestellt werden u. a. aktuelle Studien über die Bedeutung der EU-Freizügigkeit für die Wirtschaftssysteme und Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedstaaten, die Rechte und die Qualität der Arbeitsmarktintegration der zugewanderten europäischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.

### 1. Die Wahrnehmung der EU-Freizügigkeit

EU-Freizügigkeit ist eines der am meisten debattierten Themen in der Europäischen Union. Die Krise der Wirtschafts- und Finanzsysteme in einigen Mitgliedstaaten der EU und die EU-Osterweiterung haben zu einer Zunahme der innereuropäischen Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geführt (Galgóczy & Leschke 2015a und [2015b](#)).

Die EU-Freizügigkeit ist eines der Grundrechte, die von den Bürgerinnen und Bürgern der EU am höchsten geschätzt wird. Das kürzlich veröffentlichte Standard-Eurobarometer der Europäischen Kommission spiegelt die widersprüchliche Wahrnehmung der Mobilität in Europa wider ([Europäische Kommission 2016](#)). Die Einwanderung ist eines der Themen, die die Bürgerinnen und Bürger am meisten besorgt. Die Wahrnehmung der Einwanderung als eine Herausforderung sowohl für die Europäische Union wie auch für die Mitgliedstaaten drückt sich jedoch nicht in einer Ablehnung des Rechts auf Freizügigkeit der EU-Staatsangehörigen aus. Im Gegenteil: 79 % der befragten EU-Bürgerinnen und -Bürger spricht sich für die Freizügigkeit aus, ein Anstieg von 1 Prozentpunkt im Vergleich zum Herbst 2015. Die Zustimmung ist seit letztem Herbst in 22 der 28 Mitgliedstaaten gestiegen.

## 2. Die Zuwanderung aus der EU nach Deutschland

2015 wird als das Jahr in Erinnerung bleiben, in dem Deutschland eine – zumindest für die letzten Jahrzehnte – ungewöhnlich hohe Zahl an Geflüchteten aufgenommen hat. Wie hat sich diese Entwicklung auf die innereuropäische Mobilität<sup>1</sup> nach Deutschland ausgewirkt?

Im Juli 2016 veröffentlichte das Statistische Bundesamt die vorläufigen Wanderungsergebnisse des Jahres 2015 ([Statistisches Bundesamt 2016](#)). Noch nie war die Zuwanderung nach Deutschland so hoch. Insgesamt, so die vorläufige Bilanz, wanderten 2.137.000 Menschen nach Deutschland ein, 672.000 (+46 %) mehr als ein Jahr zuvor (Bruttozuwanderung). Im Saldo verblieben nach Abzug der Auswanderungen 1.139.400 Menschen (Nettozuwanderung). Im Jahr 2015 waren noch 43 % der Zugewanderten Personen aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, insgesamt kamen 911.720 Menschen aus einem anderen EU-Land nach Deutschland (davon 864.983 Nichtdeutsche), 3,7 % mehr als im Vorjahr. Im Saldo sind 2015 332.511 mehr Menschen aus anderen EU-Ländern nach Deutschland gewandert als umgekehrt. Betrachtet man nur den Wanderungssaldo nichtdeutscher Staatsangehöriger, waren es mit 341.418 Personen sogar noch mehr, da mehr Deutsche aus- als eingewandert sind. Damit sind die Personen, die Gebrauch von ihrem Recht auf Freizügigkeit machen, nach wie vor die größte Zuwanderungsgruppe (bezogen auf die Bruttozuwanderung), gefolgt von den Staatsangehörigen eines asiatischen Staates mit 32 %. Die innereuropäische Mobilität ist weiterhin einer der konstanten Treiber der Zuwanderung nach Deutschland.

## 3. Die Bedeutung der EU-Freizügigkeit für die nationalen Arbeitsmärkte und Wirtschaften

Welche Bedeutung hat die EU-Freizügigkeit, um dem Fachkräftemangel zu begegnen und welche Auswirkungen hat sie auf die nationalen Wirtschaftssysteme? Eine Studie des National Institute of Economic and Social Research ([2016a](#)) untersucht die Auswirkungen in drei britischen Wirtschaftsbereichen (Hotellerie, Lebensmittelverarbeitung und Bauwirtschaft). Die befragten britischen Unternehmer zielen zwar nicht explizit auf die Anstellung von Arbeitskräften aus der EU ab, sehen aber darin eine willkommene Arbeitskräftereserve. Der Bedarf an Fachkräften ist so groß, dass es nicht ausreicht, ihn über die Ausbildung junger Menschen auszugleichen. Daher bleibt die Anstellung von Fachkräften aus der EU eine wichtige Ressource für viele Unternehmen.

---

<sup>1</sup> Im Zusammenhang mit der EU-Freizügigkeit wird der Begriff der Mobilität genutzt, in Abgrenzung zur Migration, die die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen meint. „Auf europäischer Ebene umfasst der Begriff „geografische Mobilität“ die Mobilität von Unionsbürgern innerhalb der Länder und zwischen Ländern. Nach dem EU-Vertrag haben alle europäischen Bürger das Recht auf Freizügigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten, um dort zu arbeiten („Mobilität innerhalb der EU“). Für die Situation von Drittstaatsangehörigen ist hingegen nach Artikel 79 und 80 AEUV die europäische Migrationspolitik maßgeblich“ (Biletta 2015: 3).

Aktuelle ökonomische Studien über die Determinanten für die innereuropäische Mobilität und ihre Bedeutung für die nationalen Arbeitsmärkte ([Arpaia et al. 2015](#)) bestätigen vorherige Befunde: Obwohl die innereuropäische Mobilität nach wie vor etwa hinter der Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den USA liegt, spielt sie zunehmend eine Rolle für die Abfederung bei wirtschaftlichen Einbrüchen. Die Mitgliedschaft eines Landes in der EU erhöht die Bereitschaft, sich in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu begeben, erheblich. Die Hauptmotivation für die vorhandene Mobilität ist die Arbeitslosigkeit in Südeuropa und das Lohngefälle zwischen den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten und Ländern wie Deutschland ([Arpaia et al. 2015](#); [Barslund 2015](#)).

Trotz aller Diskussionen, die die EU-Freizügigkeit mit sich gebracht hat und auch weiterhin bringen wird: In einem Punkt herrscht Konsens in Wissenschaft und Politik gleichermaßen: „Die Arbeitsmobilität innerhalb der EU sei zu niedrig – zu gering, um mehr zum einheitlichen europäischen Arbeitsmarkt denn als bloße Idee beizutragen, zu gering, um die Eurozone nach der Krise wieder ins Gleichgewicht zu bringen“ ([Barslund 2015: 2](#)).

Einige Autoren gehen davon aus, dass die erheblichen Unterschiede der Arbeitslosenquoten und des Lohngefälles auch in den nächsten Jahren bestehen werden ([Arpaia et al. 2015](#)). Andere Autoren sind allerdings skeptischer, was die zukünftige Entwicklung der Mobilität betrifft, meinen aber, dass gerade daher die innereuropäische Mobilität erheblich gefördert werden muss ([Barslund 2015](#); [Barslund et al. 2015](#)). Sie schlagen vor, das europäische Mobilitätsnetzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltung EURES zu modernisieren, die Anerkennung und Übertragbarkeit von Qualifikationen zu verbessern, einen Lernprozess von lokalen und regionalen Mobilitätsinitiativen anzustoßen sowie die fremdsprachlichen Kompetenzen und die allgemeine Datenlage über die innereuropäische Mobilität nachhaltig zu verbessern.

Was wären die Folgen für die Volkswirtschaften, im Falle, dass die innereuropäische Mobilität ausbleiben würde? Das Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union am 23. Juni 2016 hat einige Studien zu diesem Thema angestoßen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat zwei Berichte zu den möglichen Folgen des *Brexit* für die EU-Freizügigkeit und den deutschen Arbeitsmarkt veröffentlicht (IAB 2016a, 2016b). Bezüglich der EU-Freizügigkeit werden unterschiedliche Szenarien durchgespielt, die EU-Freizügigkeit würde in den meisten dieser Optionen unverändert weiterbestehen. Am Beispiel Großbritanniens beziffert das National Institute of Economic and Social Research die makroökonomischen Folgen einer Einschränkung oder gar eines Wegfalls der EU-Freizügigkeit ([2016b](#)). Der Einbruch des Bruttoinlandproduktes (BIP) würde zwischen -9 % und -1 % liegen und eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben von jährlich bis zu 1,1 % des BIP.

Was die Folgen einer Aufhebung der EU-Freizügigkeit angeht, scheint sich die Möglichkeit abzuzeichnen, dass sich – ähnlich wie auch in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise und in der Phase der Übergangsfristen – die mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer umorientieren und sich für andere Länder entscheiden ([IAB 2016b](#); Bertoli et al. 2016).

Eine wichtige Quelle, um den tatsächlichen Umfang der Zuwanderung durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Deutschland zu erfassen, ist die regelmäßig erscheinende Publikation der Bundesagentur für Arbeit „Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt“ (2016). Sie gibt die Entwicklung der Beschäftigung, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Arbeitssuche, Leistungsbezug im SGB II, ausschließlich geringfügige Beschäftigung und erwerbsfähig gemeldete Personen wieder. Die Zahl der europäischen Staatsangehörigen auf dem deutschen Arbeitsmarkt steigt ungebrochen weiter.

#### 4. Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Eines der zentralen Themen der EU-Freizügigkeit ist das der Arbeitsbedingungen, unter denen die mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden. Nicht nur Drittstaatenangehörige sind von Formen der Ausbeutung betroffen, auch europäische Staatsbürgerinnen und -bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, können teilweise Opfer „schwerer Arbeitsausbeutung“ werden.

Auch die Europäische Union hat sich der Rechte der mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angenommen. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte mit Sitz in Wien hat 2015 diesen besonders gravierenden Verstößen gegen Arbeitnehmerrechte einen Bericht gewidmet (2015a, 2015b). Dieser Bericht analysiert 217 Fälle, befragte 616 Sachverständige und führte 24 Fokusgruppen durch. Auf der Grundlage dieser Befunde werden Risikofaktoren identifiziert und Vorschläge zur Prävention und Bekämpfung dieser extremen, aber nicht unüblichen Formen der Arbeitsausbeutung formuliert.

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hat eine Untersuchung über die Vermittlungsagenturen, die zu den wichtigsten Akteuren der temporären innereuropäischen Mobilität zählen, veröffentlicht. Wie sehen die nationalen Regulierungen dieser Agenturen aus? Mangelhaft sind zum Teil die grenzübergreifende Zusammenarbeit der Behörden, die Unterstützung der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Einbindung der Sozialpartner. Letzteres stellt nach Ansicht der Autorinnen und Autoren einen zentralen Baustein dar (Eurofound 2016).

Seit 2015 sind zudem eine Reihe von Arbeiten über die Arbeitsbedingungen von EU-Migrantinnen und -Migranten, gewerkschaftliches Handeln im Rahmen der Zuwanderung von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern der neuen Mitgliedstaaten (Hardy 2015), Spanien (Montero Lange 2015; Faraco Blanco et al. 2015) veröffentlicht worden.

Anhand von Beispielen aus vier Unternehmen, die in EU-Mitgliedstaaten tätig sind und überdurchschnittlich viele ausländische, auch EU-Arbeitnehmerinnen und –Arbeitnehmer, beschäftigen, arbeiten Altreiter, Fibich und Flecker (2015) problematische Grundzüge und Kernbereiche mobiler Beschäftigung heraus: Unternehmerische Kontrollstrategien und -praktiken, wie etwa die Bereitstellung von Wohnraum, Outsourcing von Anwerbung und Beschäftigung an Dritte und die Deterritorialisierung der Arbeitsbeziehungen.

Die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist eines der problematischeren Felder der innereuropäischen Mobilität. Begibt sich eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer individuell in einen anderen EU-Mitgliedstaat, um eine Arbeit aufzunehmen, so gelten die gleichen Regeln wie für seine oder ihre einheimischen Kolleginnen und Kollegen. Anders ist es allerdings, wenn die Vermittlung über eine Agentur erfolgt oder sie bzw. er als entsandte Arbeitnehmerin oder entsandter Arbeitnehmer gilt. Dann sind die Regeln des Herkunftsstaates anzuwenden, als Sicherheitsnetz gilt lediglich die entsprechende Richtlinie, die Mindestanforderungen vorschreibt, welche nicht unterboten werden dürfen ([Lillie & Wagner 2015](#)).

Besonders problematisch sind folgende Bereiche: Die Arbeitsbedingungen und Bezahlung der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die anzuwendende Gesetzgebung, die Regulierung der Vermittlungsagenturen, das Spannungsverhältnis zwischen den wirtschaftlichen Freiheiten, die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten und die Überprüfbarkeit der korrekten Anwendung der entsprechenden Richtlinie (Cremers 2015). Eine besondere Herausforderung ist zudem das Zusammentreffen von mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Unternehmen, d. h. zwei Arbeitsmarktakteuren, die sich jeweils in mindestens zwei Rechtssystemen bewegen ([Altreiter et al. 2015](#)).

Die Arbeitnehmerentsendung ist fest eingebunden in die Umstrukturierung und der daraus folgenden Dualisierung der Arbeitsmärkte der europäischen Mitgliedstaaten. Auch in Deutschland sind entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer inzwischen fester Bestandteil des Geschäftsmodells mancher Branchen (Wagner 2015b); zum Beispiel in der Bauindustrie und in der Fleischindustrie ([Lillie & Wagner 2015](#); Wagner 2015a; [Danaj & Sippola 2015](#)). Insgesamt wurden 2014 europaweit etwa 1,45 Mio. Bescheinigungen über die Entsendung ausgestellt, besondere Bedeutung hat der Bausektor, mit schwer zu beziffernden, aber möglichen negativen Auswirkungen auf die lokalen Arbeitsmärkte, Steuereinnahmen und die Wettbewerbssituation lokaler Arbeitgeber ([De Wispelaere & Pacolet 2016](#)).

Auffallend ist die überdurchschnittliche Bedeutung der Entsendung und der Selbstständigkeit von Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten in all jenen Staaten, die von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, Übergangsfristen in Anspruch zu nehmen. Vieles deutet darauf hin, dass beide Formen der Beschäftigung zum Teil Wege waren, um die vorübergehenden Einschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit zu umgehen (Galgóczi & Leschke 2015a). Dieses Phänomen wird in der Wissenschaft „front door / back door principle“ genannt ([De Wispelaere & Pacolet 2016](#): 10).

Einige Artikel beschäftigen sich mit gewerkschaftlichen Strategien im Kontext mit der Zunahme der Zuwanderung aus Osteuropa in das Vereinigte Königreich (vgl. Hardy 2015) oder von Südeuropa nach Deutschland (vgl. Montero Lange 2015). Alle nationalen Gewerkschaften in Europa setzen sich mit der innereuropäischen Mobilität auseinander. Gemeinsame Themen sind z. B. die Diskussionen über vermeintliche Verdrängungseffekte auf den nationalen Arbeitsmärkten durch die Zuwanderung innereuropäischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Notwendigkeit, der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse Einhalt zu gebieten und die

Neuzugewanderten zu organisieren bzw. ihre Belange zu vertreten. Die gewerkschaftlichen Ansätze sind unterschiedlich und von den jeweiligen nationalen Traditionen geprägt. Sie gehen von konkreten Vereinbarungen mit Arbeitsvermittlern (Hardy 2015) und dem Aufbau eigener Beratungsstrukturen an der Peripherie gewerkschaftlicher Organisationen (Montero Lange 2015) über die Zusammenarbeit mit Organisationen in den Herkunftsländern (Hardy 2015) bis hin zum Aufbau breiter Bündnisse mit zivilgesellschaftlichen Organisationen (Wagner 2015a).

Am Beispiel der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der deutschen Fleischindustrie schildert Wagner (2015a) den Aufbau eines solchen Bündnisses, ein Novum im deutschen Kontext, aber übliche Praxis in anderen europäischen Mitgliedstaaten. Ein weiteres Beispiel für die Organisation von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern schildert Berntsen (2015). Es handelt sich dabei hauptsächlich um polnische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in niederländischen Supermärkten tätig sind, dort vor allem in der Logistik. Berntsen (2015) gibt die Sichtweise der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der gewerkschaftlichen Vertreterinnen und Vertreter wieder. Weiterhin schildert er die Herausforderungen sowie die Interessen der Stammbeslegschaft und wie diese mit denen der hochmobilen temporären Beschäftigten in Einklang zu bringen sind. Ähnliches berichten Berntsen und Lillie (2015) in ihrer Untersuchung über die Erfahrungen niederländischer Gewerkschaften im Bausektor. Den Gewerkschaften fällt es immer wieder schwer, gleiche Rechte für die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durchzusetzen, punktuelle Erfolge werden nur durch einen massiven Einsatz von Ressourcen erzielt.

Generell ist die Organisation von neuzugewanderten europäischen Staatsangehörigen für die Gewerkschaften eine Herausforderung. Pries und Shinozaki entwickeln Empfehlungen für gewerkschaftliches Handeln im Bereich der innereuropäischen Mobilität: „Grenzüberschreitend könnten flexible Kooperationsformen zwischen Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen entlang von Wertschöpfungsketten, Arbeitsmigrations- und Konfliktverläufen netzwerkförmig gestaltet und systematisch moderiert werden. Die gewerkschaftliche Bildungsarbeit könnte erheblich intensiviert werden hinsichtlich des Wissens über globale und transnationale Zusammenhänge, bezüglich von Sprach- und interkulturellen Kompetenzen. Gerade über diese Ressourcen verfügen Arbeitsmigrantinnen und -migranten bereits [...]. Damit wären sie also ideale Zielgruppen für gewerkschaftliche Rekrutierungsstrategien“ (Pries & Shinozaki 2015: 381).

Die Schwierigkeiten, die innereuropäisch mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu organisieren, liegen allerdings nicht nur in externen Faktoren, sondern auch in der eigenen Einstellung. Nicht wenige EU-Staatsbürgerinnen und -bürger nehmen das Recht auf Freizügigkeit zwar auch als Chance wahr. Darüber hinaus ist es für viele schlichtweg eine „economic survival strategy in times of recession“ (Mešić & Woolfson 2015: 40). Mešić & Woolfson (2015) beschreiben am Beispiel der saisonal beschäftigten bulgarischen Roma in Schweden die Schwierigkeiten, die Gewerkschaften haben, diese Gruppe angemessen zu vertreten. Zwei Probleme sind dabei ausschlaggebend: Die kurze Dauer des Aufenthaltes und die unklaren Beschäftigungsverhältnisse, die es oftmals erschweren, ein eindeutiges Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis nachzuweisen.

Thörnqvist und Bernhardsson (2015) liefern uns die Perspektive von entsandten polnischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Schweden. Vorherrschend sind das Bewusstsein, unfairen Arbeitsverhältnissen ausgesetzt, sowie das Gefühl, relativ machtlos zu sein, dann auch die Unkenntnis über die eigenen Rechte und die dazugehörigen Normen sowie das Ziel, durch den Aufenthalt in Schweden individuell sehr unterschiedliche Lebensprojekte in Polen zu finanzieren.

Der Vergleich mit den Beschäftigungsverhältnissen im Herkunftsland, der Mangel an Information und die Isolierung, in der sich viele dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befinden, erschwert kollektives Handeln (Pries 2015). Eine aktuelle Untersuchung aus dem Vereinigten Königreich (vgl. Barnard & Ludlow 2016) belegt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten sich deutlich seltener an Arbeitsgerichte wenden, um ihre Rechte einzuklagen. Sie haben erhebliche sprachliche Schwierigkeiten und es mangelt ihnen offensichtlich an Informationen über ihre Rechte, das Verfahren sowie Stellen und Organisationen, die sie unterstützen könnten.

Barslund und Busse (2016) weisen darauf hin, dass v. a. auch grenzüberschreitend tätige kleinere und mittlere Unternehmen einen deutlichen Mangel an Informationen und Sprachkenntnissen haben. Die nationalen Arbeitgeberverbände in den Zielländern haben ebenfalls erhebliche Schwierigkeiten, diese Unternehmen zu organisieren.

## 5. Die Arbeitsmarktintegration der europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Eine weitere Frage, die sich die Wissenschaft stellt, ist die nach der Qualität der Arbeitsmarktintegration. Finden neuzugewanderte EU-Staatsbürgerinnen und -Staatsbürger eine Beschäftigung, die ihrer Qualifikation entspricht? Funktioniert der Zugang der mobilen europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den Arbeitsmärkten in den Zielländern?

EU-10 und EU-2-Migrantinnen und Migranten<sup>2</sup> werden systematisch unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt, d. h. sie üben Tätigkeiten aus, die bei Weitem nicht ihren Qualifikationen entsprechen. Leschke & Galgóczi (2015: 336) sprechen daher von einem „ungenutzten Humankapital“, eine „der größten Herausforderungen [...] mit denen die EU-interne Arbeitskräftemobilität konfrontiert ist [...]“.<sup>3</sup>

Dies drückt sich auch in der Lohnstruktur der EU-Staatsangehörigen in Deutschland aus. Der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der EU-10 und der EU-2, die im Niedriglohnssektor tätig sind, liegt

---

<sup>2</sup> EU-10-Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern) sind am 01.05.2004 der Europäischen Union beigetreten, die EU-2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) am 01.01.2007.

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch: Galgóczi & Leschke 2015a und 2015b.

deutlich über dem Durchschnitt. Besonders prägnant ist dies bei den Staatsangehörigen der jüngsten Mitgliedsstaaten, von denen mehr als die Hälfte einen Niedriglohn beziehen und zwar in Positionen, für deren Ausübung qualifiziertes Fachwissen eine Voraussetzung ist (Burkert [2015a](#), [2015b](#)).

Galgóczi und Leschke ([2015b](#)) schlagen vor, das Prinzip der „fairen Mobilität“ zu einem der vorrangigen Ziele der Europäischen Union zu erklären. Darüber hinaus sollte die grenzüberschreitende Tätigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung erheblich verbessert, die Anerkennung von Abschlüssen etabliert und die Beratung und Unterstützung mobiler EU-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Einrichtung von stabilen Strukturen gefördert werden, um so besser vor Ausbeutung zu schützen.

Mehrere Studien von Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung e.V. untersuchen die Arbeitsmarktsituation verschiedener Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern aus EU-Staaten (Spanien, Italien, Frankreich, Polen, Rumänien, Bulgarien und Italien) in Berlin und Deutschland (Pfeffer-Hoffmann 2014, 2015a, [2015b](#), 2016; [Pfeffer-Hoffmann et al. 2015](#); [Minor 2016](#); [Kaplon et al. 2015](#)). Obwohl die Situationen der einzelnen *Communities* durchaus unterschiedlich sind, lässt sich festhalten, dass insgesamt die Vorbereitung im Vorfeld der Mobilität ungenügend ist, im Zielland selber v. a. auf informelle Wege der Arbeitssuche zurückgegriffen wird und die größten Herausforderungen bei der Arbeitssuche netzwerkbedingt, sprachbezogen oder auf einen Mangel an „kulturell“-relevanten Kenntnissen (wie z. B. in Bezug auf die landestypischen Bewerbungsgewohnheiten) zurückzuführen sind.

## 6. Der Zugang zu Sozialleistungen

Der Zugang von europäischen Neuzugewanderten zu Sozialleistungen ist in vielen Staaten der EU ein intensiv diskutiertes Thema, nicht zuletzt in Großbritannien im Vorfeld des *Brexit*-Referendums. Auch in Deutschland war und ist dies nach wie vor ein zentrales Thema. Die Debatte schwankt zwischen dem Hinweis auf die Vorteile einer verstärkten Zuwanderung aus der EU und Warnungen vor einer Zuwanderung mit dem abschließlichen Ziel, Zugang zu Sozialleistungen zu erhalten (Absenger & Blank 2015).

Einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung der Debatte hat die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen mit einer breit angelegten Untersuchung über die Auswirkungen der inhereuropäischen Mobilität auf die öffentlichen Dienstleistungen geliefert (Eurofound [2015a](#), [2015b](#)). Die Kernfrage war, ob die Wohlfahrtssysteme in der EU-15<sup>4</sup> eine Magnetwirkung auf Staatsangehörige der EU-10 ausüben und ob diese die Sozialleistungen und die Sozialdienste überproportional in Anspruch nehmen. Die Studie zeigt auf, dass die EU-10-Staatsangehörigen insgesamt Sozialleistungen und öffentliche Leistungen weniger in Anspruch nehmen als die einheimische Bevölkerung; außer einige ganz konkrete Leistungen, wie etwa die, die mit dem Arbeitsmarkt in Verbindung stehen und in der Regel an vorherige Beitragszahlung

---

<sup>4</sup> Die EU-15-Staaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien) waren Mitglied der Europäischen Union vor dem Beitritt der EU-10-Staaten im Jahr 2004.

gekoppelt sind (Arbeitslosengeld oder sonstige Leistung für Erwerbstätige). Die Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung werden häufiger in Anspruch genommen, die des Gesundheitssystems jedoch seltener. Oftmals entsteht der Bedarf an Sozialleistungen auch durch die prekären Beschäftigungsverhältnisse. Möglicherweise können verstärkte Inanspruchnahmen des Bildungssystems etwa wegen der Zusammensetzung der Schulklassen zu Spannungen führen, wohingegen Sozialwohnungen weniger beansprucht werden. Problematisch erscheint insbesondere, dass sich für viele Neuzugewanderte Bürgerinnen und Bürger der EU-10 der Zugang zu den Sozialleistungen und öffentlichen Dienstleistungen schwierig gestaltet. Ausschlaggebend sind die Unzulänglichkeiten der Arbeitsvermittlung, die mangelnden Kenntnisse der jeweiligen Landessprache und fehlende Informationen über das Sozialsystem. Empfohlen wird eine Verbesserung der Arbeitsvermittlung sowie der vorhandenen Daten, die Einrichtung eines eigenen EU-Fonds zur Förderung der Integration europäischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger (etwa durch Finanzierung einer Beratungsstruktur und Sprachkurse), eine bessere finanzielle Ausstattung der Kommunen, Unterstützung für die Migrantenorganisationen sowie ein stärkeres Engagement der EU bei der Sprachförderung innereuropäischer Migrantinnen und Migranten.

## Nachweise

- Absenger, N. / Blank, F., 2015: Die Grenzen von Freizügigkeit und Solidarität – Der Ausschluss von EU-Bürgern aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende. WSI Mitteilungen 5/2015: 355-364.
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), 2015a: Severe labour exploitation: Workers moving within or into the European Union. Wien: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation_en.pdf) (08.08.2016).
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), 2015b: Schwere Formen der Arbeitsausbeutung: Arbeitskräfte aus der EU oder Drittstaaten – Zusammenfassung. Wien: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary\\_de\\_0.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary_de_0.pdf) (08.08.2016).
- Altreiter, C. / Fibich, T. / Flecker, J., 2015: Capital and labour on the move: Dynamics of double transnational mobility. S. 67-87 in J. Drahokoupil 2015. <http://www.etui.org/content/download/20790/174261/file/Chapter+3+Capital+and+labour+on+the+move.pdf> (10.08.2016).
- Arpaia, A. / Kiss, A. / Palvolgyi, B. / Turini, A., 2015: Labour mobility and labour market adjustment in the EU. IZA Policy Paper No. 106. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. <http://ftp.iza.org/pp106.pdf> (10.08.2016).
- Barnard, C. / Ludlow, A., 2016: Enforcement of employment rights by EU-8 migrant workers in employment tribunals. Industrial Law Journal 45(1): 1-28.
- Barslund, M., 2015: Arbeitsmobilität in Europa: Ausgleich wirtschaftlicher Ungleichgewichte?. Policy Brief 2015/4. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Policy-Brief-Arbeitsmobilitaet-de\\_NW\\_04\\_2015\\_.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Policy-Brief-Arbeitsmobilitaet-de_NW_04_2015_.pdf) (10.08.2016).

- Barslund, M. / Busse, M., 2016: Labour mobility in the EU. Addressing challenges and ensuring ‘fair mobility’. CEPS Special Report 139. Brüssel: Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/system/files/SR139%20MB%20and%20MB%20LabourMobility.pdf> (10.08.2016).
- Barslund, M. / Busse, M. / Schwarzwälder, J., 2015: Labour mobility in Europe: An untapped resource? CEPS Policy Brief. Brüssel: Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/publications/labour-mobility-europe-untapped-resource> (10.08.2016).
- Berntsen, L., 2015: Stepping up to strike: A union mobilization case study of Polish migrant workers in the Netherland. Transfer: European Review of Labour and Research 21(4): 399-412.
- Berntsen, L. / Lillie, N., 2015: Hyper-mobile migrant workers and Dutch trade union representation strategies at the Eemshaven construction sites. Economic and Industrial Democracy 37(1): 171-187.
- Bertoli, S. / Brücker, H. / Fernández-Huertas Moraga, J., 2016: The European crisis and migration to Germany. Regional Studies and Urban Economics 60(9): 61-72.
- Biletta, I., 2015: Mobilität und Migration von Arbeitskräften: Wie kann ein Gleichgewicht in Europa erzielt werden? Foundation Focus 18, Dezember 2018: 3-4. <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/foundation-focus/2015/labour-market-social-policies/foundation-focus-workers-in-europe-mobility-and-migration> (10.08.2016).
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2016: Hintergrundinformation. Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Auswirkungen-der-Migration-auf-den-Arbeitsmarkt.pdf> (08.08.2016).
- Burkert, C., 2015a: Licht und Schatten: Zuwanderungsmagnet deutscher Arbeitsmarkt. Neue Caritas. Migration und Integration – Info 1: 4-5. [http://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/dcv-zentrale/migration/neue-caritas-info/ausgabe-1-2015-eu-mo/migrations-info\\_1\\_2015.pdf](http://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/dcv-zentrale/migration/neue-caritas-info/ausgabe-1-2015-eu-mo/migrations-info_1_2015.pdf) (09.08.2016).
- Burkert, C., 2015b: EU-Migranten landen oft im Niedriglohnsektor. Mediendienst Integration (23.06.2015). <https://mediendienst-integration.de/artikel/iab-untersuchung-migranten-sind-auf-dem-arbeitsmarkt-oeffter-im-niedriglohnsektor-zu-finden.html> (09.08.2016).
- Cremers, J., 2015: Economic freedoms and labour standards in the European Union. Transfer: European Review of Labour and Research 21(2): 149-162.
- Danaj, S. / Sippola, M., 2015: Organizing posted workers in the construction sector. S. 217-236 in J. Draho-koupil 2015. <http://www.etui.org/content/download/20797/174282/file/Chapter+10+Organizing+posted+workers+in+the+construction+sector.pdf> (09.08.2016).
- De Wispelaere, F. / Pacolet, J., 2016: An ad hoc statistical analysis on short term mobility – economic value of posting of workers. The impact of intra-EU cross-border services, with special attention to the construction sector. Leuven: KU Leuven. HIVA Research Institute for Work and Society. <https://lirias.ku-leuven.be/bitstream/123456789/539523/1/The+economic+value+of+posting.pdf> (07.08.2016).

- Drahokoupil, Jan (Hrsg.), 2015: The outsourcing challenge. Organizing workers across fragmented production networks. Brüssel: European Trade Union Institute. <http://www.etui.org/content/download/20787/174252/file/15-The+Outsourcing+Challenge+Web+version.pdf> (07.08.2016).
- Europäische Kommission, 2016: Standard-Eurobarometer 85. Frühjahr 2016. Strassburg: Generaldirektion Kommunikation der Europäischen Kommission. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/74265> (01.08.2016).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2016: Regulation of labour market intermediaries and the role of social partners in preventing trafficking of labour. Luxemburg: Europäische Kommission. [http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1603en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1603en.pdf) (01.08.2016).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2015a: Social dimension of intra-EU mobility: Impact on public services. Luxemburg: Europäische Kommission. [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1546en\\_3.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1546en_3.pdf) (01.08.2016).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2015b: Die soziale Dimension der Mobilität innerhalb der EU: Auswirkungen auf die öffentlichen Dienstleistungen. Zusammenfassungen. Luxemburg: Europäische Kommission. [http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1546de1.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1546de1.pdf) (01.08.2016).
- Faraco Blanco, C. / Kraußlach, M. / Montero Lange, M. / Pfeffer-Hoffmann, C., 2015: Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die innereuropäische Arbeitsmigration am Beispiel der neuen spanischen Migration nach Deutschland. Working Paper Forschungsförderung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_002\\_2015.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_002_2015.pdf) (01.08.2016).
- Galgóczy, B. / Leschke, J., 2015a: Intra-EU labour mobility: A key pillar of the EU architecture subject to challenge. International Journal of Public Administration 38(12): 860-873.
- Galgóczy, B. / Leschke, J., 2015b: Free movement of labour in Europe: A solution for better labour allocation. Etui Working Paper 2016/06. Brüssel: European Trade Union Institute. <http://www.etui.org/content/download/20803/174328/file/15+WP+2015+06+Free+movement+of+labour+in+Europe+web.pdf> (01.08.2016).
- Hardy, J., 2015: Explaining “varieties of solidarity”: Labour mobility and trade unions in an enlarged Europe. Transfer: European Review of Labour and Research 21(2): 187-200.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2016a: Auswirkungen des Brexit auf den deutschen Arbeitsmarkt. Aktuelle Berichte 14/2016. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. [http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller\\_bericht\\_1614.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1614.pdf) (02.08.2016).
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2016b: Brexit: Mögliche Folgen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Arbeitsmigration. Aktuelle Berichte 16/2016. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. [http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller\\_bericht\\_1616.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1616.pdf) (04.08.2016).
- Kaplon, A. / Komitowski, D. / Kraußlach, M. / Oprisor, A. / Pfeffer-Hoffmann, C. / Siegert, W. / Tammerna, E., 2015: Expertise zur Zuwanderung nach Berlin aus Bulgarien, Frankreich, Polen und Rumänien. Berlin:

Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung e.V. [https://www.minor-kontor.de/images/minor-kontor/Veroeffentlichungen/namb\\_expertise\\_gesamtdokument\\_web.pdf](https://www.minor-kontor.de/images/minor-kontor/Veroeffentlichungen/namb_expertise_gesamtdokument_web.pdf) (04.08.2016).

Leschke, J. / Galgóczi, B., 2015: Arbeitskräftemobilität in der EU im Angesicht der Krise: Gewinner und Verlierer. WSI Mitteilungen 5/2015: 327-337.

Lillie, N. / Wagner, I., 2015: Subcontracting, insecurity and posted work: Evidence from construction, meat processing and ship building. S. 157-174 in J. Drahokoupil 2015. <http://www.etui.org/content/download/20794/174273/file/Chapter+7+Subcontracting%2C+insecurity+and+posted+work.pdf> (04.08.2016).

Mešić, N. / Woolfson, W., 2015: Roma berry pickers in Sweden economic crisis and new contingents of the austeriat. Transfer: European Review of Labour and Research 21(1): 37-50.

Minor-Projektkontor für Bildung und Forschung e.V., 2016: Dokumentation der Tagung "Neuzuwanderung aus Südosteuropa – Praxismodelle aus deutschen Städten". Berlin: Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung e.V. [https://www.minor-kontor.de/images/ima\\_tagungsdokumentation\\_komplett.pdf](https://www.minor-kontor.de/images/ima_tagungsdokumentation_komplett.pdf) (09.08.2016).

Montero Lange, M., 2015: Gewerkschaftliche Handlungsfelder im Kontext der neuen europäischen Arbeitsmigration nach Deutschland. S. 439-480 in Pfeffer-Hoffmann, C. 2015a.

National Institute of Economic and Social Research (NIESR), 2016a: The impact of free movement on the labour market: Case studies of hospitality, food processing and construction. London: National Institute of Economic and Social Research. <http://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/Free%20movement%20-%20Final%20report.pdf> (04.08.2016).

National Institute of Economic and Social Research (NIESR), 2016b: The long-term macroeconomic effects of lower migration to the UK. NIESR Discussion Paper No. 460. London: National Institute of Economic and Social Research. <http://www.niesr.ac.uk/publications/long-term-macroeconomic-effects-lower-migration-uk#.V6sizKKNiA0> (05.08.2016).

Pfeffer-Hoffmann, C. (Hrsg.), 2016: Fachkräftesicherung durch Integration zuwandernder Fachkräfte aus dem EU-Binnenmarkt – Neue Arbeitsmigration aus Bulgarien, Frankreich, Polen und Rumänien nach Berlin. Berlin: Mensch & Buch Verlag.

Pfeffer-Hoffmann, C. (Hrsg.), 2015a: Neue Arbeitsmigration aus Spanien und Italien nach Deutschland. Berlin: Mensch & Buch Verlag.

Pfeffer-Hoffmann, C. (Hrsg.), 2014: Arbeitsmigration nach Deutschland. Analysen zur Neuen Arbeitsmigration aus Spanien vor dem Hintergrund der Migrationsprozesse seit 1960. Berlin: Mensch & Buch Verlag.

Pfeffer-Hoffmann, C. (Hrsg.), 2015b: Profile der Neueinwanderung. Differenzierungen in einer emergenten Realität der Flüchtlings- und Arbeitsmigration. Berlin: Mensch & Buch Verlag. [https://www.minor-kontor.de/images/FE\\_Profile\\_der\\_Neueinwanderung\\_2015.pdf](https://www.minor-kontor.de/images/FE_Profile_der_Neueinwanderung_2015.pdf) (05.08.2016).

- Pfeffer-Hoffmann, C. / Kyuchukov, H. / Stapf, T. / de Jongh, B., 2015: Ergebnisbericht im Projekt "Informations- und Integrationsmanagement für neu zugewanderte Roma aus Bulgarien und Rumänien in Berlin". Berlin: Minor –Projektkontor für Bildung und Forschung e.V. [https://www.minor-kontor.de/images/minor-kontor/Veroeffentlichungen/ima\\_gesamttext\\_neu\\_15-11-25.pdf](https://www.minor-kontor.de/images/minor-kontor/Veroeffentlichungen/ima_gesamttext_neu_15-11-25.pdf) (05.08.2016).
- Pries, L., 2015: Gute Arbeit und Globalisierung – Widerspruch oder Herausforderung? S. 52-76 in R. Hoffmann / C. Bogedan (Hrsg.), Arbeit der Zukunft. Möglichkeiten nutzen – Grenzen setzen. Frankfurt am Main: Campus. [https://www.researchgate.net/profile/Ludger\\_Pries/publication/280555876\\_Gute\\_Arbeit\\_und\\_Globalisierung\\_-\\_Widerspruch\\_oder\\_Herausforderung/links/55b8e31008aed621de07d064.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Ludger_Pries/publication/280555876_Gute_Arbeit_und_Globalisierung_-_Widerspruch_oder_Herausforderung/links/55b8e31008aed621de07d064.pdf?origin=publication_detail) (05.08.2016).
- Pries, L. / Shinozaki, K., 2015: Neue Migrationsdynamiken und Folgerungen für gewerkschaftliche Politiken. WSI Mitteilungen 5/2015: 374-382.
- Statistisches Bundesamt, 2016: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse 2015. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101157004.pdf;jse- sionid=F6E53C2E69A07D9BA5FD516B1495AA27.cae2?\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101157004.pdf;jse- sionid=F6E53C2E69A07D9BA5FD516B1495AA27.cae2?_blob=publicationFile) (10.08.2016).
- Thomas, A., 2015: Degrees of inclusion: Free movement of labour and the unionization of migrant workers in the European Union. Journal of Common Market Studies 54(2): 408-425.
- Thörnqvist, C. / Bernhardsson, S., 2015: Their own stories – how Polish construction workers posted to Sweden experience their job situation, or resistance versus life projects. Transfer: European Review of Labour and Research 21(1): 23-36.
- Wagner, I., 2015a: EU posted worker and transnational action in the German meat industry. Transfer: European Review of Labour and Research 21(2): 201-213.
- Wagner, I., 2015b: Arbeitnehmerentsendung in der EU: Folgen für die Arbeitsmarktintegration und soziale Sicherung. WSI Mitteilungen 5/2015, 338-344.

## Impressum

Fachstelle Einwanderung



Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung e.V.

Alt-Moabit 73

10555 Berlin

Tel.: +49 30 – 39 74 42 27

E-Mail: [fe@minor-kontor.de](mailto:fe@minor-kontor.de)

[www.minor-kontor.de](http://www.minor-kontor.de)

<http://www.netzwerk-iq.de/fachstelle-einwanderung.html>