

Die Personenfreizügigkeit ist eines der Fundamente der Europäischen Union. Sie beinhaltet die Niederlassungsfreiheit sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Staatsangehörigen der EU-Länder. Für EU-Unionsbürger besteht in der gesamten Europäischen Union die Möglichkeit, in einem anderen EU-Land eine Beschäftigung aufzunehmen und/oder sich dort niederzulassen, ohne eine Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung zu benötigen. In den letzten Jahren stieg die innereuropäische Migration nach Deutschland stetig an. Nach den neusten Zahlen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge für Januar bis September 2016 ist jedoch erstmalig seit 2010 die Höhe der Zuwanderung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum Januar bis September 2015 um 9% gesunken. Die stetige Steigerung der Zuwanderung aus den letzten Jahren scheint sich 2016 nicht fortzusetzen.

Die Personenfreizügigkeit ist eines der Fundamente der Europäischen Union und wird neben dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr als eine der vier Grundfreiheiten der Europäischen Union bezeichnet. Die Personenfreizügigkeit beinhaltet die Niederlassungsfreiheit sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Staatsangehörigen der Europäischen Union. Für EU-Unionsbürger besteht demnach in der gesamten Europäischen Union die Möglichkeit, in einem anderen EU-Land eine Beschäftigung aufzunehmen und/oder sich dort niederzulassen, ohne eine Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung zu benötigen.¹ Seit 2004 ist die EU sukzessive um weitere Staaten gewachsen, jedoch wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland für die Staatsangehörigen von bestimmten neuen Mitgliedsländern bei diesen EU-Erweiterungen erst verzögert eingeführt. Für die sogenannten EU-8-Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechien und Ungarn) gilt nach deren EU-Beitritt zum 1. Mai 2004 erst seit dem 1. Mai 2011 die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland, für die EU-2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) seit dem 1. Januar 2014. Diese beiden Länder waren schon zum 1. Januar 2007 der EU beigetreten. Mit der letzten EU-Erweiterung wurde Kroatien zum 1. Juli 2013 Mitglied der EU – für dessen Staatsangehörige gilt

seit dem 1. Juli 2015 die vollständige EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland. Im Rahmen der beschriebenen EU-Erweiterungen galt nur für Staatsangehörige von Zypern und Malta direkt mit dem EU-Beitritt 2004 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit.

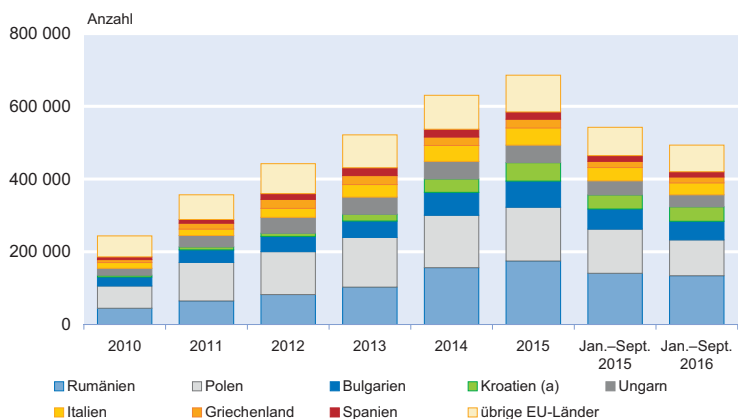
Deutschland und Österreich hatten bei den EU-Erweiterungen für die neuen EU-Bürger Einschränkungen bei der Aufnahme einer Tätigkeit für den längst möglichen Übergangszeitraum von sieben Jahren angesetzt, Deutschland für kroatische Staatsbürger einen Übergangszeitraum von zwei Jahren. Dies implizierte, dass die bisherigen nationalen Regelungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer zunächst beibehalten werden konnten. Als Grund für diese Übergangsregelung wurde die Befürchtung negativer Beschäftigungseffekte auf den heimischen Arbeitsmarkt durch eine verstärkte Einwanderung von Bürgern aus den neu beigetretenen Ländern genannt. Konkret wurde ein Überangebot an Arbeitskräften und eine damit einhergehende Lohnverringerung befürchtet. Großbritannien, Irland und Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte hingegen zeitgleich mit dem Beitritt der neuen EU-Mitglieder im Jahr 2004. Auch galt vor den sogenannten EU-Osterweiterungen innerhalb der EU-15-Staaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien) die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Im Zuge dieser EU-Erweiterungen, aber auch mit der Wirtschaftskrise und dem

¹ Das Recht auf Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist im Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert. Zusätzlich gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch in den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums, das heißt in Island, Liechtenstein und Norwegen.

Abb. 1

EU-Zuwanderung nach Deutschland 2010 bis September 2016
Gesamt und Hauptherkunftsländer



(a) Kroatien wird zur Vergleichbarkeit seit 2010 als Herkunftsland aufgeführt.
Quelle: BAMF (2017).

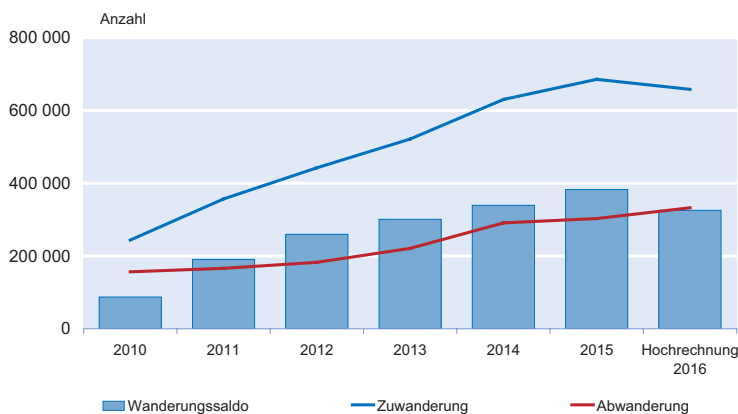
Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem in den südeuropäischen Ländern stieg die innereuropäische Migration nach Deutschland in den letzten Jahren stetig an. Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Zuwanderung nach Deutschland insgesamt und für die acht stärksten Herkunftsländer der eingewanderten EU-Unionsbürger von 2010 bis einschließlich September 2016.²

Die größte Anzahl der EU-Zuwanderer kam im Jahr 2015 aus Rumänien, gefolgt von Zuwanderern aus Polen und Bulgarien. Weitere Hauptherkunftsländer 2015 waren Kroatien, Ungarn, Italien, Griechenland und Spanien. In den

² Die in Abbildung 1 bis 3b dargestellten Zahlen auf Basis der Veröffentlichungen des BAMF gehen auf das sogenannte Ausländerzentralregister zurück (AZR). Diese Zahlen unterscheiden sich von denen des Statistischen Bundesamtes, da die Daten des AZR personenbezogen sind und Personen darin erst registriert werden, wenn sie sich nicht nur vorübergehend, sondern länger als 90 Tage im Bundesgebiet aufhalten. Da im AZR nur Daten ausländischer Staatsangehöriger erfasst sind, beziehen sich die Wanderungszahlen nicht auf deutsche Zu- und Abwanderer.

Abb. 2

Zuwanderung, Abwanderung und Wanderungssaldo von EU-Bürgern, 2010–2016



Für die Hochrechnung 2016 wurden die Monate Januar bis September auf Jahresebene hochgerechnet.
Quelle: BAMF (2017); Berechnungen des ifo Instituts.

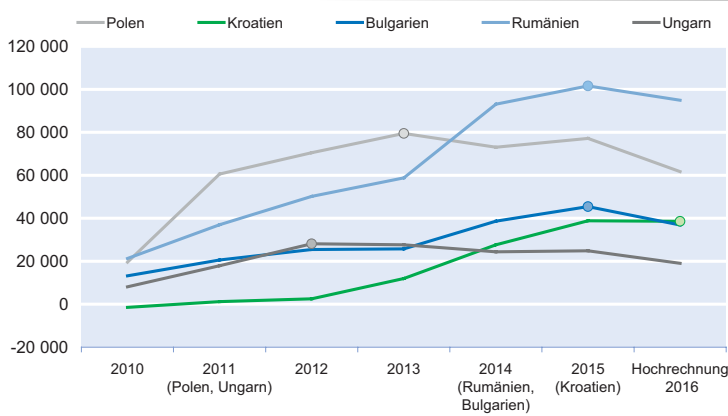
Jahren 2010 bis 2015 wuchs die Gesamtzuwanderung aus Europa jährlich stetig an. Die neusten Zahlen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für Januar bis September 2016 zeigen jedoch erstmalig seit 2010 ein anderes Bild – die Höhe der Zuwanderung ist im Vergleich zum Vorjahreszeitraum Januar bis September 2015 um 9% gesunken. Auch wenn die Jahreszahlen für 2016 noch nicht vorliegen, scheint sich die stetige Steigerung der Zuwanderung aus den letzten Jahren 2016 nicht fortzusetzen.

Neben der Zuwanderung von Unionsbürgern nach Deutschland gibt es auch eine Abwanderung von Unionsbürgern aus Deutschland. Aus der Zuwanderung und Abwanderung ergibt sich für die berichteten Jahre der

Wanderungssaldo der EU-Bürger. Dieser wird in Abbildung 2 zusätzlich zur Gesamtzuwanderung und Gesamtabwanderung auf Jahresniveau dargestellt. In den Jahren von 2010 bis einschließlich 2015 ist auch der Wanderungssaldo stetig angewachsen. Dies lag an dem stärkeren Wachstum der Zuwanderung im Vergleich zur Abwanderung von EU-Bürgern. So betrug 2010 der Wanderungssaldo 87 000 Personen, 2015 382 000 Personen. Nach einer Hochrechnung der für 2016 bisher veröffentlichten Daten auf Jahresniveau wird der Wanderungssaldo für 2016 höchst wahrscheinlich geringer als 2015 ausfallen. Auch wenn wieder mit einem positiven Wanderungssaldo gerechnet werden kann, scheint die steigende Tendenz des Wanderungssaldos der letzten Jahre gebrochen zu sein.

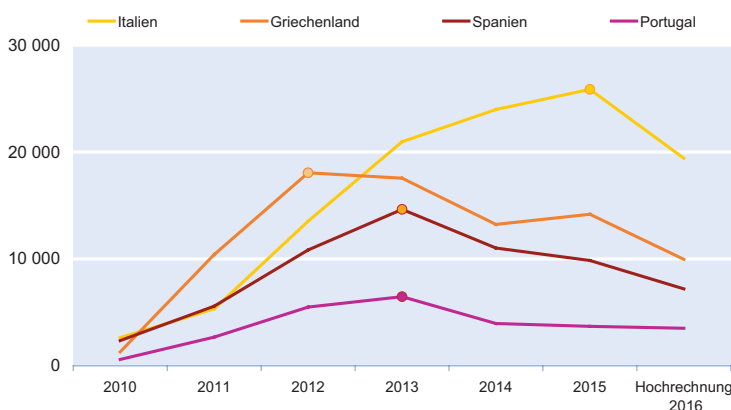
Abbildung 3a zeigt den Wanderungssaldo der EU-Bürger aus den mittel- und osteuropäischen Herkunftsländern Rumänien, Polen, Bulgarien, Kroatien und Ungarn seit 2010 bis zur Hochrechnung für 2016. Es handelt sich um die EU-Bürger mit den höchsten Wanderungssalden. Betrachtet man den Wanderungssaldo der EU-Bürger aus den Ländern Rumänien und Bulgarien, wird ersichtlich, dass dieser stetig bis einschließlich 2015 gewachsen ist. Jedoch könnte nach Hochrechnung der bisher für 2016 veröffentlichten Zahlen im Jahr 2015 ein Höhepunkt des Wanderungssaldos erreicht worden sein. Der Wanderungssaldo der EU-Bürger aus Polen und Ungarn, die schon 2011 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit erhalten haben, hatte schon 2012 bzw. 2013 einen Höhepunkt erreicht und ist seitdem leicht gefallen. Nur bei den EU-Bürgern aus Kroatien ist der Trend noch nicht rückläufig, dieses Land ist bisher als letztes der EU beigetreten und erhielt erst im Jahr 2015 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Abb. 3a
Wanderungssaldo 2010–2016, von EU-Bürgern aus...



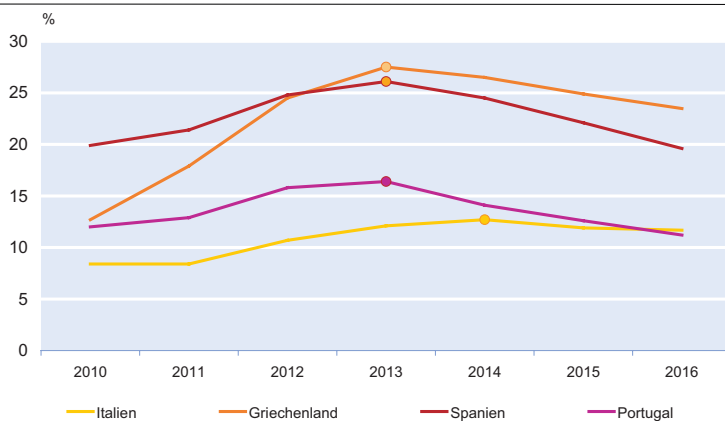
Für die Hochrechnung 2016 wurden die Monate Januar bis September auf Jahresebene hochgerechnet. In Klammern wird angezeigt, welche EU-Bürger die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit bekommen haben.
Quelle: BAMF (2017); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3b
Wanderungssaldo 2010–2016, von EU-Bürgern aus...



Für die Hochrechnung 2016 wurden die Monate Januar bis September auf Jahresebene hochgerechnet.
Quelle: BAMF (2017); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4
Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Südeuropa, 2010–2016



Die Daten für 2016 für Griechenland und Italien wurden auf Basis der bisher veröffentlichten Monatswerte 2016 berechnet.
Quelle: Eurostat (2017a; 2017b).

Abbildung 3b zeigt die Wanderungssalden für EU-Bürger aus den südeuropäischen Ländern Italien, Griechenland, Spanien und Portugal, die alle auch Mitglieder des Euro-raums sind. Bei den EU-Bürgern aus den Ländern Griechenland, Spanien und Portugal war 2012 und 2013 der höchste Wanderungssaldo zu verzeichnen. Diese Länder wurden besonders stark von der Finanzkrise 2008 und der darauffolgenden Wirtschaftskrise in Europa getroffen. Stärker noch als die Europäische Union beruht der Euroraum aufgrund der einheitlichen Geldpolitik auf der freien Mobilität der Produktionsfaktoren und somit auch der Arbeitskräfte. Aus makro-ökonomischer Sicht hilft eine Arbeitskräfte-migration die Unterschiede der Arbeitslosigkeit zwischen den Mitgliedstaaten auszugleichen und trägt zu einer effizienteren Zuteilung der Humanressourcen bei.

Insofern kann die Zuwanderung von Unions-bürgern nach der Finanzkrise und mit Beginn der Wirtschaftskrise als eine notwendige Reaktion auf die hohe Arbeitslosigkeit in diesen Ländern gesehen werden. Ein wichtiger Auslöser für eine Migration ist dementsprechend die Arbeitslosigkeit im Heimatland und die Hoffnung, Arbeit im Zielland zu finden.³ Daher kann hier ein Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit im Heimatland und den Migrationsbewegungen erwartet werden. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den zuvor in Abbildung 3b aufgeführten südeuropäischen Ländern Italien, Griechenland, Spanien und Portugal. Alle Länder bis auf Italien hatten 2013 die höchste Arbeitslosigkeit mit seitdem wieder fallender Tendenz. In Italien war 2014 bisher die höchste Arbeitslosenquote erreicht.

Aufgrund der beschriebenen Ausgleichswirkung makroökonomischer Ungleichgewichte durch Migration will die EU die innereuropäische Mobilität der Arbeitskräfte stärker fördern. Insgesamt gilt die Höhe der inner-europäischen Migration von Arbeitskräften als gering, nur ein Bruchteil der Unionsbürger – gut 3% – arbeitet in einem anderen Land

³ Nach Daten des Eurostat Labour Force Survey 2014 geben 58% der befragten Europäischen Einwanderer (EU 28) nach Deutschland, die vor ein bis fünf Jahren eingewandert waren, an, dass Arbeit der Grund der Einwanderung ist. Am zweitwichtigsten waren familiäre Gründe. Als Einwanderer gelten in der Befragung Personen, die für mindestens zwölf Monate nach Deutschland eingewandert sind.

als ihrem Geburtsland. Die sogenannte Strategie Europa 2020 beschreibt die Mobilität von EU-Bürgern in den Mitgliedstaaten als Mittel zur Schaffung moderner Arbeitsmärkte und zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus. Die Europäische Kommission hat sich deshalb verpflichtet, die innergemeinschaftliche Mobilität der Arbeitnehmer zu erleichtern und zu fördern, um das Angebot an Arbeitskräften besser mit der Nachfrage zu vereinbaren (vgl. Eurofund 2014). Insbesondere will die EU die Mobilität der Jugendlichen verstärken, indem sie junge Menschen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen EU-Ländern über das Europäische Portal für die berufliche Mobilität (EURES) aufmerksam macht. Vor allem die junge Bevölkerung war in den südeuropäischen Ländern sehr stark von der Wirtschaftskrise betroffen, mit Arbeitslosenraten weit über dem Landesdurchschnitt.⁴

Für Deutschland im Speziellen kann die Migration zusätzlich noch dabei helfen, den aufgrund der viel beschriebenen demographischen Entwicklung zu erwartenden Arbeitskräftebedarf zu decken. Hierbei sind natürlich die Qualifikationen der Einwanderer und eine Komplementarität der auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten und angebotenen Qualifikationen ausschlaggebend für die Integration in den Arbeitsmarkt. Abbildung 5 gibt Aufschluss über die Integration der EU-Bürger in den deutschen Arbeitsmarkt und zeigt die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten im Vergleich zu deutschen Bürgern. Die Beschäftigungsquoten der Bürger aus Staaten der EU-Osterweiterung lag Ende 2016 bei 57% und somit 10 Prozentpunkte unter denen der Deutschen (67%), die der Bürger aus Südeuropa (GIPS-Staaten) bei einem ähnlichen Wert von 56,5%.⁵ Die höchsten Beschäftigungsquoten weisen Bürger aus Kroatien und Rumänien auf. Auch liegen die Arbeitslosenquoten der EU-Bürger über der Arbeitslosenquote der Deutschen. Jedoch haben Bürger aus Kroatien und Rumänien zusammen mit Bürgern aus Ungarn dementsprechend auch die geringsten Arbeitslosenquoten von zwischen 5,5% und 6,7% und entsprechen in etwa dem Niveau bei der deutschen Bevölkerung von 5,7%. Die höchst Arbeitslosenquote ist bei Personen aus Bulgarien (16,7%) zu finden.

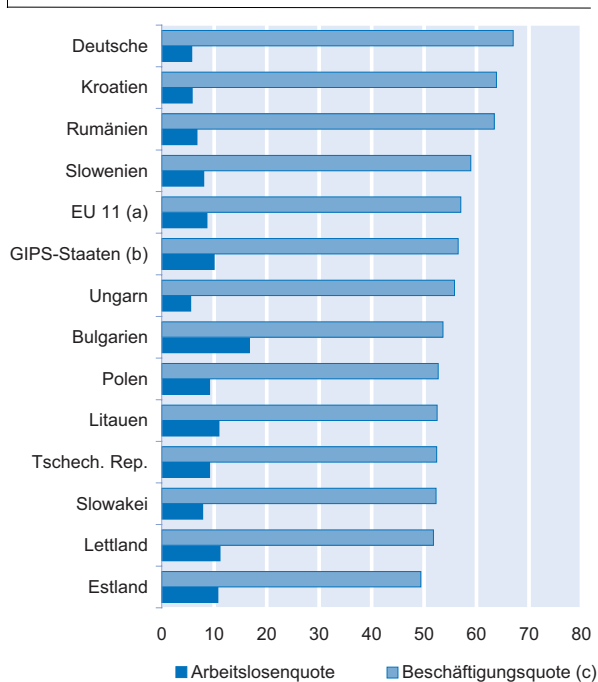
Zu den Faktoren, die eine Integration in den Arbeitsmarkt verhindern können, gehören neben der Qualifikation, die Anerkennung dieser Qualifikationen, wenn diese im Ausland erworben wurden, sowie Sprachbarrieren. Abbildung 6 zeigt die Barrieren zur Aufnahme einer Beschäftigung aus Sicht der EU-28-Bürger auf Basis des Eurostat Labour Force Survey aus dem Jahr 2014. Die Aussagen der in Deutschland arbeitenden EU-Bürger werden hier mit den Aussagen der

⁴ So lag in Griechenland 2015 die Arbeitslosenquote der bis einschließlich 24-Jährigen bei 49,8%, in Spanien bei 48,3% (vgl. Eurostat 2017a). Weitere Länder mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit sind Kroatien, Italien und Portugal.

⁵ Die Beschäftigungsquoten sind inklusive geringfügiger Beschäftigung. Wird diese raus gerechnet, liegen die Quoten für Deutsche und EU-Bürger ca. 7%-Punkte niedriger.

Abb. 5

Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten Nov. 2016, von Deutschen und EU-Bürgern in Deutschland aus



(a) Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

(b) Griechenland, Italien, Portugal, Spanien.

(c) Inklusive geringfügiger Beschäftigung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017).

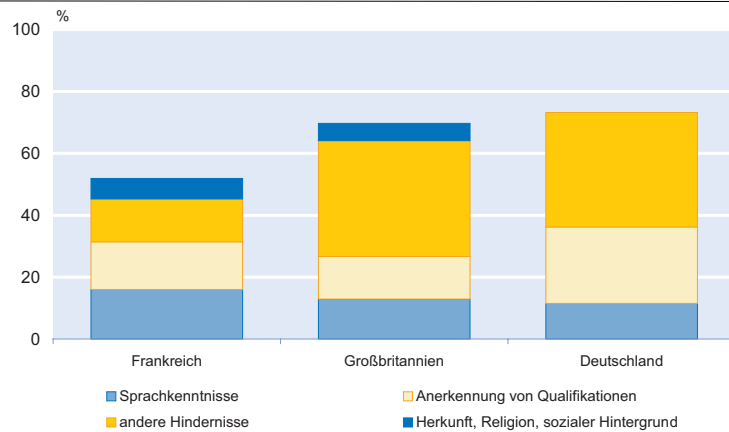
in Frankreich und Großbritannien arbeitenden EU-Bürger verglichen. Vor allem Großbritannien war bisher neben Deutschland das Hauptzielland der innereuropäischen Migration. Insgesamt gut 73% der befragten EU-Bürger in Deutschland geben an, Hürden bei der Findung einer Anstellung gehabt zu haben. In Großbritannien sind es knapp 70%, in Frankreich hingegen nur gut 50%. Die Hauptgründe, die eine Beschäftigung in Deutschland verhindern, sind Barrieren bei der Anerkennung von Qualifikationen, Sprachbarrieren und weitere Hindernisse.⁶

Um eine erfolgreiche Integration der EU-Bürger in den Arbeitsmarkt zu erreichen, müssen die Qualifikationen der zugewanderten EU-Bürger den auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Anforderungen entsprechen. Jedoch sollte auch gewährleistet sein, dass diese eine Anerkennung ihrer im europäischen Ausland erworbenen Leistungen erreichen können. Die vom Bund angebotenen Sprachkurse im Rahmen der Integrationskurse für ausländische Personen sind des Weiteren ein wichtiger Schritt zur Förderung der Sprachfertigkeiten der eingewanderten EU-Bürger und deren Inte-

⁶ Zu beachten ist, dass es sich bei den Befragten um Personen handelt, die eine Anstellung gefunden haben. Daten zu Personen ohne Anstellung liegen bei dem Survey für Deutschland nicht vor.

Abb. 6

**Umfrage unter zugewanderten EU-28-Bürgern:
Hindernisse, einen geeigneten Job zu finden**



Quelle: Eurostat (2016).

gration in den Arbeitsmarkt. Neben den beschriebenen Vorteilen für die EU insgesamt und für Deutschland durch die Migration, darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass eine starke Abwanderung in einigen Ländern der EU mit Sorge betrachtet wird. Es wird befürchtet, dass der Wegzug insbesondere von jungen, gut qualifizierten Personen die wirtschaftliche Entwicklung im Heimatland nachhaltig negativ beeinflussen könnte.

Literatur

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2017), *Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, im Zeitraum Januar bis September 2016*, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (2017), *Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt*, Arbeitsmarkt kompakt, Januar, Nürnberg.

Eurofund (2014), *Labour Migration in the EU: Recent Trends and Policies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurostat (2016), »Obstacles to getting a suitable job by migration status, labour status and citizenship«, verfügbar unter: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/GnV4IOlpBi83DuPFEGb0g>, aufgerufen am 23. Februar 2017.

Eurostat (2017a), »Unemployment by sex and age – annual average«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/UNE_RT_A, aufgerufen am 16. Februar 2017.

Eurostat (2017b) »Unemployment by sex and age – monthly average«, http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/UNE_RT_M, aufgerufen am 16. Februar 2017.