

Vesela Kovacheva und Norbert Cyrus

Zur Situation von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland

Literaturbericht im Rahmen der Studie

„Ermittlung der Unterstützungsbedarfe für EU-Bürgerinnen
und EU-Bürgern in prekären Lebenslagen in Hamburg“

Diskussionspapier

(Entwurf: 03. Februar 2020)

VORWORT der Herausgeber

Das Diakonische Werk Hamburg hat eine Studie zur Lebenssituation von EU-Migrant*innen in Hamburg und in drei Herkunftsländern in Auftrag gegeben. Die Untersuchung soll mehr und tiefere Kenntnisse über die Lebenssituation, Interessen und transnationalen Netzwerke mobiler EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf in Hamburg liefern. Die Studie konzentriert sich auf die Lebensrealitäten mobiler EU-Bürger*innen in prekären Lebenssituationen und hat zum Ziel anhand der gewonnenen Erkenntnisse fundierte Handlungsoptionen für Hamburg entwickeln. Der Schwerpunkt der Untersuchung soll auf Menschen aus Bulgarien, Rumänien und Polen liegen, da in den Einrichtungen der Diakonie in Hamburg diese Nationalitäten bei Unterstützung suchenden EU-Bürger die Mehrheit bilden. Dabei ist auch die transnationale Dimension einzubeziehen, denn grenzüberschreitenden Situationen erfordern grenzüberschreitende Kooperation der Unterstützungsangebote.

Die Untersuchung soll die Voraussetzung für die Entwicklung von Konzepten schaffen, mit denen die Sozialen Dienste passgenauer auf die Bedarfe reagieren und einen konstruktiven Umgang mit den verschiedenen Formen der europäischen Mobilität praktizieren können.

Die Untersuchung ist in drei Schritte unterteilt: Literaturstudie, Expert*inneninterviews und Betroffeneninterviews.

Im vorliegenden ersten Schritt wird auf der Grundlage einer Literatursichtung eine Bestandsaufnahme des Wissensstandes vorgenommen und in einem Diskussionspapier dargestellt, das in einem Workshop mit Expert*innen diskutiert wird. Die Ergebnisse dieser Teilstudie sollen Hinweise für die zweite Phase liefern, in der Interviews mit Unterstützung suchenden EU-Bürger*innen in Hamburg sowie mit Expert*innen und Praktiker*innen in Hamburg und den drei Herkunftsländern. Die Ergebnisse dieser Teilstudien werden in zwei weiteren Arbeitspapieren dargestellt und in Workshops diskutiert. Abschließend werden in einem vierten Arbeitspapier eine Gesamtauswertung vorgenommen und Empfehlungen formuliert.

Das vorliegende Diskussionspapier stellt die Ergebnisse der Literaturlauswertung zur Situation mobiler EU-Bürger*innen in Deutschland vor. Anmerkungen und Ergänzungen sind willkommen und können an folgende Adresse geschickt werden:

Sangeeta Fager

Diakonisches Werk Hamburg
Fachbereich Weltweite Diakonie
fager@diakonie-hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

05	0. Zusammenfassung
05	1. Einleitung
05	2. Die europäische Personenfreizügigkeit: Historischer Hintergrund und aktuelle Inanspruchnahme
05	2.1 Historischer Hintergrund und rechtliche Rahmenbedingungen der Freizügigkeit
10	2.2 Umfang und Merkmale der Inanspruchnahme der europäischen Personenfreizügigkeit
13	3. Empirische Erkenntnisse über die EU-Zuwanderung nach Deutschland
13	3.1 Deutschland als Zielland mobiler EU-Bürger*innen
16	3.2 Merkmale der Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen
16	3.2.1 Charakter und Umfang der Mobilität
19	3.2.2 Dauer der Mobilität
22	3.2.3 Bildungsstand
23	3.2.4 Ethnische Zugehörigkeit
24	3.2.5 Gründe für Migration und Aufenthaltszwecke in Deutschland
26	3.3 Sozio-ökonomische Lage der Zuwander*innen im Aufnahmeland Deutschland
26	3.3.1 Teilhabe am Arbeitsmarkt
28	3.3.2 Zugang zu sozialen Leistungen
30	3.3.3 Wohnsituation
30	4. Diskussion der europäischen Freizügigkeit und der sozialen Rechte von Unionsbürger*innen
30	4.1 Europäische Diskussion
32	4.2 Diskussion in Deutschland
33	4.3 Kontroversen, Positionen und Befunde
35	4.4 Zur rechtlichen Gestaltung des Zugangs von Unionsbürger*innen zu Sozialleistungen
38	4.5 Kritische Diskussion der aktuellen Situation beim Zugang zu Sozialleistungen
40	5. Schlussfolgerungen: Ansatzpunkte für die Entwicklung von Unterstützungsangeboten
42	6. Annex
44	7. Literatur

0. Zusammenfassung

Die Träger der Angebote sozialer Arbeit weisen darauf hin, dass mobile EU-Bürger*innen verstärkt auf soziale Unterstützung angewiesen sind. Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick zum Forschungsstand über die Inanspruchnahme der europäischen Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit und die damit zusammenhängenden Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger*innen. Der Bericht konzentriert sich auf die Erfassung der sozialrechtlichen Rahmung und sozialpolitischen Diskussion. Dargestellt werden Erkenntnisse über die Inanspruchnahme der Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit mit dem Schwerpunkt auf das Zielland Deutschland und die Herkunftsländer Bulgarien, Rumänien und Polen. Im Ergebnis werden drei mögliche Ansätze zur Verbesserung der Unterstützungsangebote identifiziert: Eine Revision sozialrechtlicher Ausschlussbestimmungen, die Einhaltung rechtlicher Verfahrensvorschriften zur Aberkennung der Freizügigkeitsberechtigung und die Weiterentwicklung angemessener Angebote für unterstützungsbedürftige mobile EU-Bürger*innen.

1. Einleitung

Die europäische Mobilität ist Gegenstand intensiver öffentlicher und kontroverser Debatten. Aus europäischer Perspektive signalisiert das zunehmende Ausmaß der Personenfreizügigkeit ein Voranschreiten der europäischen Integration. In der wissenschaftlichen Fachdebatte wird auf insgesamt positive gesamtwirtschaftliche Effekte hingewiesen. In einem Teil der europarechtlichen Literatur wird die Personenfreizügigkeit nicht nur als Grundfreiheit der Unionsbürger*innen, sondern auch als Mechanismus zur Angleichung von Lebensverhältnissen in der EU betrachtet (z.B. Frings/Janda 2018). In Medienberichten wird die Ausübung der Personenfreizügigkeit immer wieder als „Armutsmigration“ und Einwanderung in die Sozialsysteme thematisiert. Deutsche Kommunen warnen vor Überforderung und Ausnutzung von Sozialsystemen. Zudem wird von Wohlfahrtsverbänden auf bestehende Unterstützungsbedarfe hingewiesen, die mit der Inanspruchnahme der europäischen Personenfreizügigkeit verbunden sein können und durch öffentlich finanzierte sozialpolitische Unterstützungsmaßnahmen aufgefangen werden müssen. Ganz allgemein betrachtet treffen zwei Auffassungen aufeinander: Auf der einen Seite werden eine sozialpolitische „Gefährdung und Überforderung“ des national organisierten Sozialschutzes gesehen und Maßnahmen zur Beschränkung des aus der Personenfreizügigkeit abgeleiteten Sozialschutzansprüche oder sogar eine Einschränkung der Personenfreizügigkeit selbst gefordert. Auf der anderen Seite werden die sozialpolitischen Herausforderungen als „händelbare Begleiterscheinungen“ der politisch erwünschten europäischen Personenfreizügigkeit betrachtet und die konsequente Gewährleistung des Sozial-schutzes gefordert sowie der Aufbau eines europäischen Sozialschutzes empfohlen.

2. Die europäische Personenfreizügigkeit: Historischer Hintergrund und aktuelle Inanspruchnahme

In diesem Kapitel wird zunächst die historische Entwicklung des rechtlichen Rahmens der Personenfreizügigkeit skizziert. Anschließend wird die praktische Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union empirisch dargestellt.

2.1 Historischer Hintergrund und rechtliche Rahmenbedingungen der Freizügigkeit

Die Idee der Einführung der europäischen Freizügigkeit geht bis in die 1940er Jahre zurück (Barbulescu 2017). Eine treibende Kraft waren die Regierungen Italiens. Diese hatten seit den späten 1940er Jahren ein großes Interesse daran, durch den Export von Arbeitskraft Deviseneinnahmen zu erzielen und Arbeitslosigkeit im eigenen Land zu verringern (Romero 1993). In anderen

EWG-Ländern mit stärkerer wirtschaftlicher Entwicklung gab es ein komplementäres Interesse (Maas 2005: 1009).

„Italy sought to export labour and the other [Northern European], especially Germany, sought to import it, so it was easy to agree in principle on freedom of movement” (Moravcsik 1998: 149).

Mit dem Pariser Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl¹ vereinbarten die beteiligten sechs Länder² erstmals eine sektorale Arbeitnehmerfreizügigkeit für Beschäftigte in der Kohle- und Stahlindustrie³. Diese Freizügigkeitsklausel wurde in den Vertrag von Rom zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) (1957)⁴ übernommen: Der Vertrag sah

„die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen” (Artikel 48, 3 EWG-Vertrag) vor. Die Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich, innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen herzustellen. Die Arbeitnehmer*innen erhielten – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer*innen dieses Staates geltenden Rechts- und Verwahrungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben, und nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt (Artikel 48 EWG-Vertrag).

Es dauerte aber weitere zehn Jahre, bis das Anliegen im Jahr 1968 durch die EWG-Verordnung 1612/68⁵ umgesetzt wurde. Die Verhandlungen erwiesen sich als schwierig, weil Frankreich zunächst darauf bestanden hatte, dass auch die damals noch zu Frankreich gehörenden Gebiete Algeriens eingeschlossen sein sollten. Italien war dagegen, weil es die Konkurrenz algerischer Arbeitskräfte und Landwirtschaftsprodukte fürchtete. Mit der Unabhängigkeit Algeriens 1962 wurde diese Frage obsolet. Allerdings hatte die Diskussion den Effekt, dass die Zuwanderungsländer befürchteten, mit der Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Entscheidungshoheit über Einreisen und Aufenthalte zu verlieren. In der Freizügigkeitsverordnung von 1968 wurde diesen Befürchtungen Rechnung getragen, indem Freizügigkeit nicht Personen, sondern nur Arbeitnehmer*innen gewährt wurde (Hansen/Jonsson 2014). Damit behielten die Staaten eigene Entscheidungsfreiheiten, denn nach wie vor können sie durch nationales Recht bestimmen, wem der Arbeitnehmerstatus zuerkannt werden soll und wie die Bedingungen für die Inanspruchnahme der Freizügigkeit jeweils ausgestaltet werden.

Mit der Freizügigkeitsverordnung wurden erstmals die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit geschaffen:

„Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ist ungeachtet seines Wohnorts berechtigt, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzunehmen und auszuüben” (Artikel 1(3) Verordnung (EWG) 1612/68).

Die Verordnung verbot eine Diskriminierung der EWG-Bürger*innen als Arbeitnehmer*innen. Die These, wonach die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit allein ökonomischen Kalkülen folge, wird inzwischen relativiert (Farahat 2017; Maas 2005; Frings/

1 www.cvce.eu/obj/vertrag_uber_die_grundung_der_europaischen_gemeinschaft_fur_kohle_und_stahl_paris_18_april_1951-de-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html.

2 Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Italien und Deutschland.

3 Artikel 69, § 1: „Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, jede auf die Staatsangehörigkeit gegründete Beschränkung hinsichtlich der Beschäftigung anerkannter Kohle- und Stahlfacharbeiter, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, in der Kohle- und Stahlindustrie zu beseitigen, vorbehaltlich der Beschränkungen, die sich aus den grundlegenden Erfordernissen der Gesundheit und öffentlichen Ordnung ergeben.”

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=DE>.

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31968R1612&from=LV>.

Janda 2018). Die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ergänzte nicht nur die in dem Vertrag vereinbarten drei Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren, Kapital und Dienstleistungen, sondern vollendete auch die Institutionalisierung eines gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes und unterstützte das politische Ziel, die Herausbildung einer europäischen Identität zu stärken. Freizügigkeitsrechte in der Union folgten nie nur der reinen Marktlogik und der Idee eines optimalen Wettbewerbs. In der Freizügigkeitsverordnung von 1968 wurde neben den erwünschten ökonomischen Effekten auch darauf hingewiesen, dass die Freizügigkeit ein „Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien“ ist, das eine Möglichkeit der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantiert⁶. Angesichts der frühen Verweise auf Bürgerschaftskonzepte und eine politisch-identifikationsstiftende Dimension der Unionsbürgerschaft, die politische Zugehörigkeit und gesellschaftliche Teilhabe beinhaltet, ist die beliebte Charakterisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit als reine Marktbürgerschaft daher – so Farahat (2017) – nicht unproblematisch.

Tatsächlich war die Vereinbarung der Arbeitnehmerfreizügigkeit seinerzeit mit großen Hoffnungen verbunden, dass der soziale Zusammenhalt der EWG-Länder gestärkt und die wirtschaftliche Dynamik gefördert werden würde. Zugleich wurden aber auch die Schwierigkeiten der Umsetzung gesehen:

„The free movement of workers within the Community will bring to the men and women of these six countries greater benefits from the interplay of offer and demand; as workers will be able to take up employment anywhere within the Common Market, they will be able to seek and enjoy a better life, to the advantage of everyone. But it will require long, careful and hard work to bring about freedom of establishment. Real achievements in this field will only be possible when attitudes have undergone a profound change, when there has been a real opening up of the people of each of the six countries to the others, and when all really wish to pool their efforts to enrich the common European inheritance. Then, a united Europe will be a positive contribution to the implementation of human rights in the economic and social fields“ (Pouyat 1968: 59).

Die europäische Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde in den folgenden Jahren kontinuierlich durch weitere europäische Rechtsakte⁷ ausgeführt und präzisiert⁸. Die europarechtlichen Regelungen bilden die Grundlage für die sogenannte Freizügigkeitsberechtigung, die im Einzelfall maßgeblich dafür ist, ob eine Person zum Zugang zu sozialen Leistungen berechtigt ist. Im Verlauf der rechtlichen Entwicklung wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt für EU-Bürger*innen eingeführt und als Personenfreizügigkeit im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁹ verankert (siehe Kasten 1).

Kasten 1:

Personenfreizügigkeit

Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁰

„Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“

6 So die Formulierung in der Darstellung der Erwägungsgründe zur Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen innerhalb der Gemeinschaft.

7 Einen Überblick der Europäischen Rechtsakte bietet die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer, <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/fachleute/rechtliches/rechtsgrundlagen>.

8 Eine knappe Darstellung der historischen Entwicklung mit weiteren Literaturhinweisen bietet Baas (2019: 9-11).

9 <https://dejure.org/gesetze/AEUV>.

10 <https://dejure.org/gesetze/AEUV/21.html>

In der AEUV wurden neben der Personenfreizügigkeit (Artikel 21 AEUV) auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Artikel 45 AEUV) und die Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV) verankert. Damit wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einer Rechtsform im Rahmen der europäischen Personenfreizügigkeit (Baas 2019: 6f). Die aktuelle europarechtliche Grundlage der Arbeitnehmerfreizügigkeit bildet Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (siehe Kasten 2).

Kasten 2 :

Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹¹

- 1) Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.
- 2) Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.
- 3) Sie gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht,
 - a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
 - b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;
 - c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;
 - d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission durch Verordnungen festlegt.
- 4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

Die in Artikel 45 des AEUV normierte Freizügigkeitsberechtigung garantiert Unionsbürger*innen und ihren Familienangehörigen unter den genannten Voraussetzungen ein Recht auf Freizügigkeit. Diese Voraussetzungen wurden in zwei europäischen Rechtsakten ausgeführt.

Im Zusammenhang mit dem allmählichen Abbau der Binnengrenzen aufgrund der Schengener Abkommen wurde die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG über *das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten*, erlassen.

Mit der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG wurde in Artikel 7 bestimmt, dass jeder Unionsbürger das „Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht“. Dies gilt auch für begleitende oder nachziehende Familienangehörige ohne EU-Staatsangehörigkeit.

11 <https://dejure.org/gesetze/AEUV/45.html>

Nach Artikel 7 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG hat jeder Unionsbürger das „Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er Arbeitnehmer oder Selbstständiger ist oder für sich und seine Familie über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthaltes keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedsstaats in Anspruch nehmen müssen und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen“.

Bezüglich der Gleichbehandlung enthält Artikel 24 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG folgende Bestimmungen: „Vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehener Bestimmungen genießt jeder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Das Recht auf Gleichbehandlung erstreckt sich auch auf Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und das Recht auf Aufenthalt oder das Recht auf Daueraufenthalt genießen.“

Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG legt fest: „ Abweichend von Absatz 1 ist der Aufnahmemitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des längeren Zeitraums nach Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b) einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren.“

Mit der Richtlinie 2014/54 EU¹² über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, wurden Maßnahmen zur Absicherung der in der AEUV garantierte Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgeschrieben, so Bestimmungen zum rechtlichen Schutz mobiler EU-Bürger*innen (Artikel 3) und zum Zugang zu und Verbreitung von Informationen (Artikel 6).

Mit dem Freizügigkeitsgesetz (FreizügG/EU)¹³ wurden die verbindlichen europarechtlichen Bestimmungen zur Personen-, Arbeitnehmer- und Niederlassungsfreiheit im Jahr 2004 in deutsches Recht überführt (dazu einführend Baas 2019: 7ff). Unionsbürgerinnen und Unionsbürger genießen danach ein Freizügigkeitsrecht für einen Zeitraum von drei Monaten. Darüber hinaus sind freizügigkeitsberechtigt: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, arbeitssuchende Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen, niedergelassene selbständige Erwerbstätige, die (unter Umständen einem Drittstaat angehörenden) Familienangehörigen dieser Personen sowie Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die ein Daueraufenthaltsrecht erworben haben (§ 2 Absatz 2 FreizügG/EU). Nichterwerbstätige Unionsbürger, wie Rentner oder Studierende, sind dann freizügigkeitsberechtigt, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz verfügen und den Lebensunterhalt für sich und ihre Familienangehörigen selbst bestreiten können (§ 4 FreizügG/EU). Familienangehörige von Unionsbürgern sind der Ehepartner, der Lebenspartner und die Kinder bis zum 21. Lebensjahr sowie Verwandte in direkter aufsteigender und absteigender Linie, sofern ihnen Unterhalt gewährt wird (§ 3 Absatz 2 FreizügG/EU).

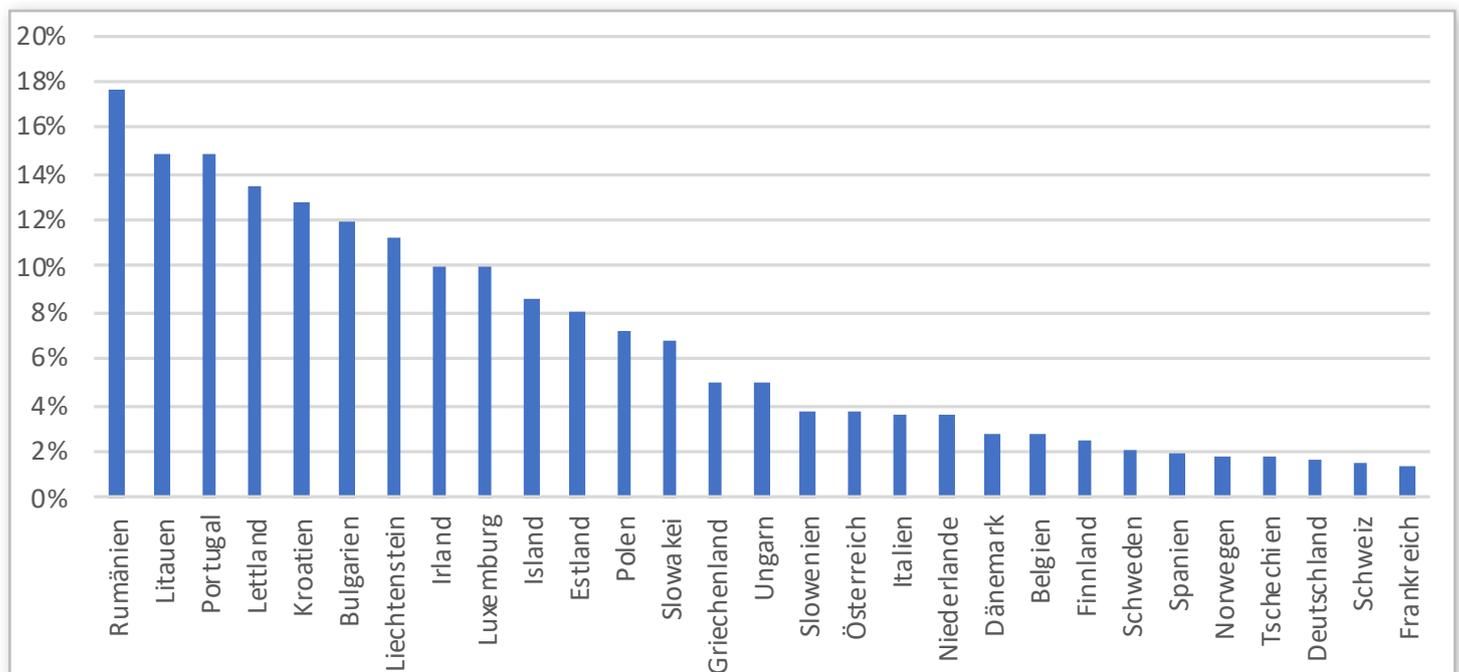
12 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0054&from=EN>

13 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/. Zugriff am 21. November 2019.

2.2 Umfang und Merkmale der Inanspruchnahme der europäischen Personenfreizügigkeit

Ein Indikator für die Inanspruchnahme der Personenfreizügigkeit durch Unionsbürger*innen ist die sogenannte Mobilitätsquote. Die Mobilitätsquote bezeichnet den Anteil der in einem anderen EU/EFTA-Land lebenden Personen in Prozent der Bevölkerung des Landes der eigenen Staatsangehörigkeit. Damit wird vor allem die Bedeutung der Personenfreizügigkeit für die Herkunftsländer in relativen Zahlen abgebildet. Seit dem Jahr 2004 ist die gesamteuropäische durchschnittliche Mobilitätsquote deutlich angestiegen und betrug im Jahr 2017 etwa 3,8 Prozent (Eurostat 2018). Jährlich nimmt etwa 0,3 Prozent der EU/EFTA-Bevölkerung das Recht auf Freizügigkeit in Anspruch (Barslund/Busse 2016). Die länderspezifische Betrachtung der Mobilitätsquoten verdeutlicht, dass die Bevölkerungen der EU-Mitgliedsstaaten in sehr unterschiedlichem Ausmaß an der Arbeitnehmerfreizügigkeit partizipieren (Fries-Tersch et al.: 2019). Die nationalen Mobilitätsquoten reichten im Jahr 2018 von knapp 2 Prozent (Frankreich) bis zu knapp 18 Prozent (Rumänien) (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Mobilitätsquote nach EU-Mitgliedstaaten (2018)



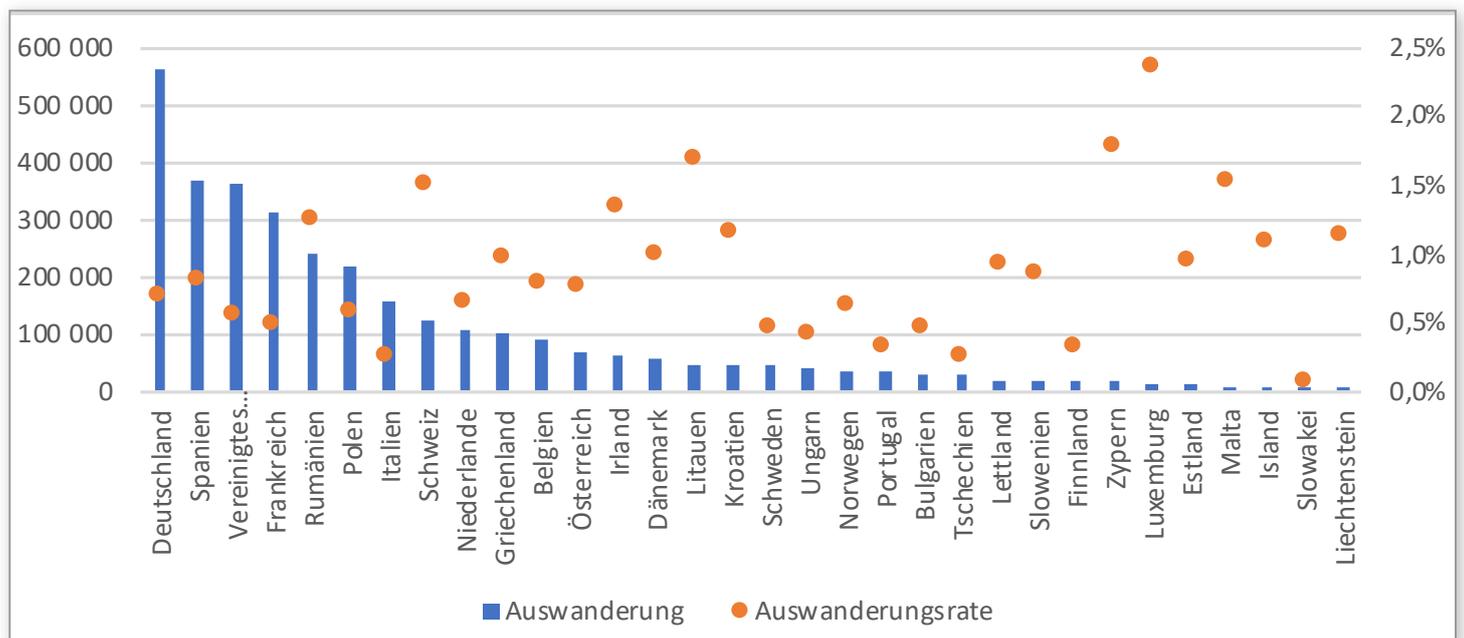
Quelle: Eurostat, Daten für 2018, migr_pop9ctz, Zugriff am 19. Juni 2019, eigene Berechnung.

Anmerkung: Die Mobilitätsquote ist die Zahl der im Jahr 2018 in einem anderen EU/EFTA-Land lebenden Staatsangehörigen, in Prozent der Bevölkerung des Landes der Staatsangehörigkeit.

Für die deutsche Bevölkerung weist die Mobilitätsrate ein sehr niedriges Niveau auf. 2018 lebte nur gut 1 Prozent der Deutschen im erwerbsfähigen Alter in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Dagegen betrug die Mobilitätsrate für Rumänien knapp 18 Prozent, für Bulgarien knapp 12 Prozent und für Polen etwa 7 Prozent. Die Angaben verdeutlichen den hohen Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die diese Länder verlassen haben und in einem anderen EU/EFTA-Land registriert sind. Die Angaben verdeutlichen zudem, dass die Mobilitätsrate nicht nur in osteuropäischen Mitgliedsstaaten überdurchschnittlich hoch ist (etwa Litauen, Lettland und Kroatien), sondern auch in einigen west- und südeuropäischen Ländern (Portugal, Liechtenstein, Irland, Luxemburg).

Eine ausschließliche Betrachtung der Mobilitätsquote verdeckt jedoch, dass in absoluten Zahlen die Staatsangehörigen des bevölkerungsreichen EU-Mitgliedslandes Deutschland die größte Gruppe der mobilen Unionsbürger*innen bilden. Nach Angaben von Eurostat lag die Zahl der Fortzüge aus Deutschland in ein anderes EU/EFTA-Land im Jahr 2017 bei etwa 560 000 Personen (siehe Abbildung 2). Die entsprechenden absoluten Zahlen betragen dagegen für Rumänien etwa 240 000, für Polen fast 220.000 und für Bulgarien gut 32.000 Personen. Auch wenn die Qualität dieser Daten sehr unterschiedlich ausfällt – die Zahl für Bulgarien ist in Anbetracht der in Aufnahmeland registrierten Zuzügen zu Beispiel viel zu niedrig – so wird die Bedeutung der europäischen Personenfreizügigkeit für Deutschlands doch deutlich.

Abbildung 2: Auswanderungszahl und Auswanderungsrate nach EU-Mitgliedstaaten (2017)

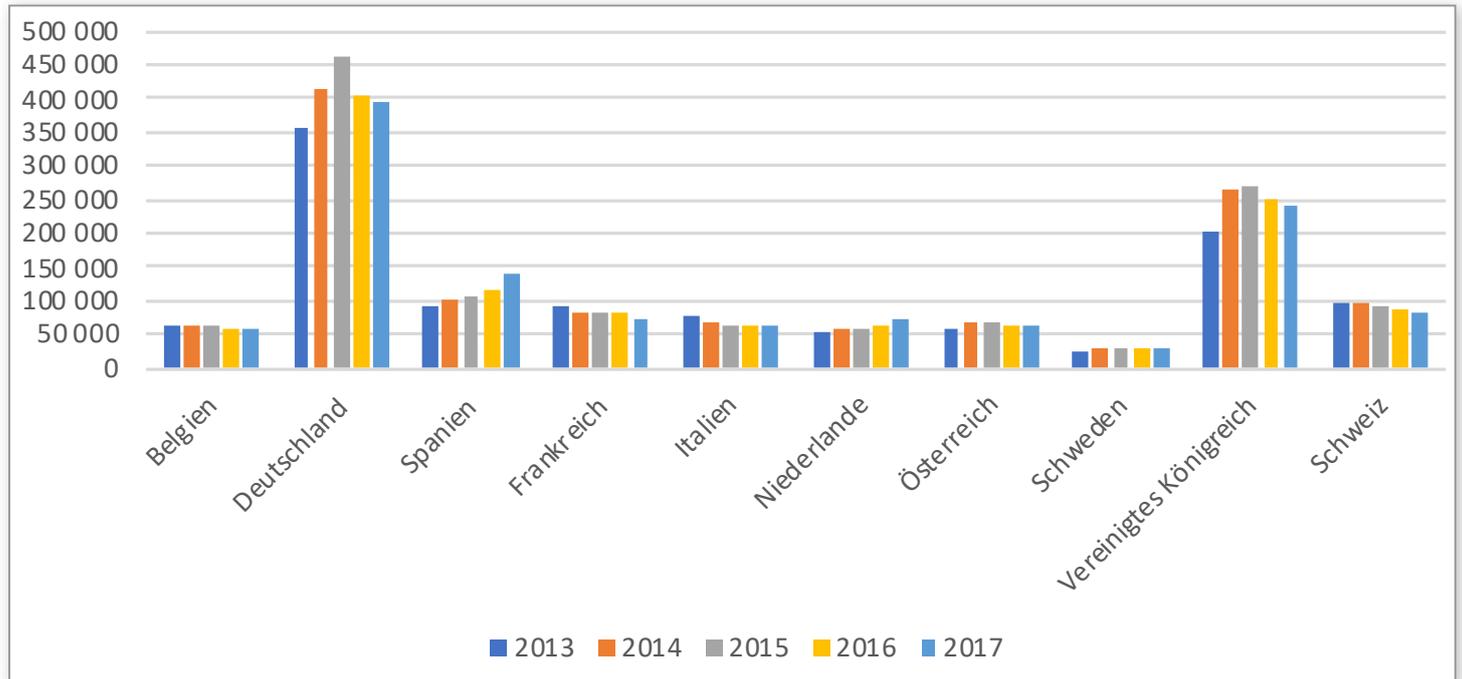


Quelle: Eurostat, Daten für 2017, absolute Zahl der Auswanderung (mig_emi1ctz), Auswanderungsrate auf der Basis von Daten über Gesamtbevölkerung (mig_pop1ctz), Zugriff am 19. Juni 2019, eigene Berechnung.

Anmerkung: Die Berechnung der Auswanderungsraten basiert auf Daten von Eurostat. Die Qualität der von nationalen Statistikämtern zugelieferten Daten ist sehr unterschiedlich. So sind zum Beispiel die Angaben für Bulgarien mit etwa 32 000 Fortzügen deutlich zu niedrig, was auf eine Verzerrung in den Daten hindeutet.

Deutsche Staatsangehörige bilden somit die größte nationale Gruppe bei der Inanspruchnahme der europäischen Freizügigkeit. In absoluten Zahlen ist Deutschland somit das mit Abstand wichtigste Herkunftsland mobiler Unionsbürger*innen, vor Spanien und dem Vereinigten Königreich. Bei Betrachtung der Aufnahmezahlen wird darüber hinaus deutlich, dass Deutschland mit dem Vereinigten Königreich in quantitativen Zahlen die meisten mobilen Unionsbürger*innen aufnimmt. Im Zeitraum 2013-2017 wurden zwei Drittel aller Zuzüge mobiler Unionsbürger*innen in diesen beiden Ländern registriert (Abbildung 3).

Abbildung 3: Die zehn wichtigsten Zielländer für Zuwanderung aus den EU-28 Mitgliedstaaten (2013–2017)



Quelle: Eurostat, migr_imm1ctz, Zugriff am 19. Juni 2019, eigene Darstellung.

Anmerkung: keine Daten vor 2013 verfügbar. Ohne EFTA-Länder.

Bei einer Betrachtung des relativen Anteils ergeben sich aber deutliche Änderungen in der Reihenfolge der wichtigsten Aufnahmeländer: Im Jahr 2017 betrug der Anteil von Unionsbürger*innen an der Wohnbevölkerung 44 Prozent für Luxemburg, 19 Prozent für die Schweiz, 16 Prozent für Zypern, 12 Prozent für Irland, 10 Prozent für Island, 9 Prozent für Österreich, Belgien und Norwegen, 8 Prozent für Malta, 7 Prozent für das Vereinigte Königreich und 6 Prozent für Deutschland (Fries-Tersch et al. 2019: 27). Mit Bezug auf den relativen Anteil der mobilen Unionsbürger*innen an der Wohnbevölkerung nimmt Deutschland somit lediglich den elften Rang unter den EU/EFTA-Ländern ein.

Ein weiteres wichtiges, aber weitgehend unbeachtetes Merkmal der Inanspruchnahme der Personenfreizügigkeit ist die hohe Fluktuation, die sich auch in einer hohen Zahl bei der Rückkehrmobilität ausdrückt. Im Jahr 2016 sind etwa 680 000 Rückzüge eigener Staatsangehöriger für die EU-28 Mitgliedsstaaten registriert (Fries-Tersch et al. 2019: 45). Die Fluktuation, dies zeigt der nächste Abschnitt, ist auch bei mobilen Unionsbürger*innen in Deutschland hoch.

3. Empirische Erkenntnisse über die EU-Zuwanderung nach Deutschland

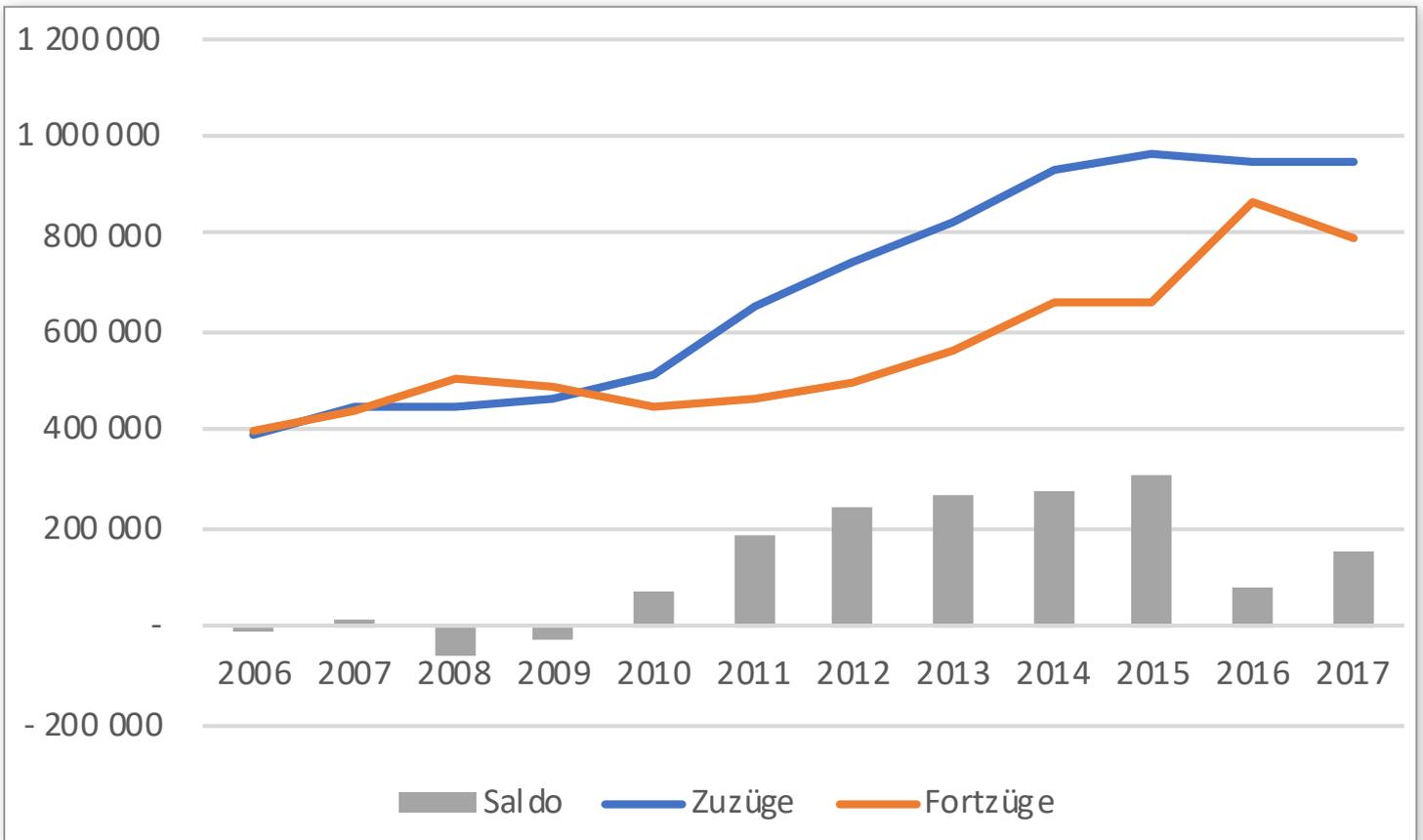
Das Kapitel bietet zunächst einen Überblick über die EU-Zuwanderung nach Deutschland. Im nächsten Abschnitt wird die Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Deutschland nach dem EU-Beitritt dieser Länder dargestellt. Zunächst werden die Merkmale der Zuwanderung dargelegt. Anschließend wird auf die Situation der Zuwanderer*innen eingegangen, insbesondere auf ihre Wohn- und Arbeitsmarktsituation sowie ihren Zugang zum Sozialsystem. Dabei wird unter anderem das Ausmaß des Phänomens prekärer Lebenslagen thematisiert und Erklärungsansätze für ihr Entstehen diskutiert.

3.1 Deutschland als Zielland mobiler EU-Bürger*innen

Die praktische Bedeutung der seit 1957 bestehenden Arbeitnehmerfreizügigkeit war für Deutschland zunächst gering. Es gab keine EU-Zuwanderung nach Deutschland im größeren Umfang. Zuwanderung aus europäischen Ländern wie Italien, Griechenland, Portugal und Spanien erfolgte in den 1950er bis frühen 1970er Jahren zunächst im Rahmen bilateraler Anwerbeabkommen. Auch nach dem EU-Beitritt südeuropäischer Länder (Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986) blieb die Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit gering. Im Gegensatz zu den Erwartungen hoher Zuwanderungszahlen war die Nettozuwanderung aus Griechenland, Spanien und Portugal nach Deutschland in den 1980er Jahren sogar negativ. Erst im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 ist der Migrationssaldo aus diesen Ländern positiv.

Erst im Anschluss an die EU-Osterweiterungen 2004 (EU-8) und 2007 (EU-2) kam es zum ersten Mal in der deutschen Geschichte zu einer deutlichen Steigerung der Zuzüge von Unionsbürger*innen im Rahmen der europäischen Freizügigkeit. Auslöser für die starke Zunahme der EU-Binnenwanderung nach Deutschland waren die Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland und nicht die Bedingungen in den Herkunftsländern (Baas 2017; Leschke/Galgóczy 2015). Die Aufhebung der bis 2011 bzw. 2014 geltenden Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt führte zu Re-Europäisierung der Zuwanderung nach Deutschland (Thränhardt 2015a und b) und erhöhte die Zahl der Zuzüge von Unionsbürger*innen erheblich. Dieser Trend hält ungebrochen an. Im Jahr 2017 registrierte das Statistische Bundesamt 944 000 Zuzüge von Unionsbürger*innen. Im gleichen Jahr wurden aber auch mehr als 788 000 Abmeldungen von Unionsbürger*innen registriert, so dass die Nettozuwanderung 156 000 Zuzüge betrug (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Zuzüge, Fortzüge und Migrationssaldo von Unionsbürger*innen (2006-2017)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019d), eigene Darstellung.

Anmerkung: Daten bis 2012 für EU27, seit 2013 – für EU28.

Unter den Registrierungen befinden sich Personen, die sich als Arbeitnehmer*innen zur Ausübung einer befristeten Beschäftigung (zum Beispiel Saisonarbeit, Hilfe in Haushalten mit Pflegebedarf, entsandte Arbeitnehmer*innen) nur vorübergehend in Deutschland aufhalten. Die dynamische Entwicklung der An- und Abmeldungen zeigt eine hohe Fluktuation bei der Inanspruchnahme der Personenfreizügigkeit.

Hintergrund dieser Fluktuation ist die Etablierung eines auch als zirkuläre Migration bezeichneten Mobilitätsmuster, das für Polen bereits vor dem EU-Beitritt beobachtet, aber melderechtlich nicht systematisch erfasst worden war (Cyrus 2000 und 2001). Dustmann und Görlach (2016) betrachten die permanente Migration sogar eher als Ausnahmefall. Mobile Unionsbürger*innen wandern mehrheitlich zwischen verschiedenen Ländern, kehren zwischenzeitlich in ihre Herkunftsländer zurück (Fries-Tersch et al. 2019: 45f) und reagieren so auf wirtschaftliche und teilweise auch politische Entwicklungen. Die augenblicklich beobachtete Abschwächung der Nettozuwanderungszahlen für die wichtigsten Sendeländer Polen, Rumänien und Bulgarien wird dementsprechend mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern in Verbindung gebracht (Baas 2019: 12). Baas (ebd.) geht davon aus, dass aufgrund der zirkulären Mobilität, die durch die Personenfreizügigkeit ermöglicht wird, sich zukünftig Perioden mit starker Zuwanderung und Perioden mit schwacher Zuwanderung vermehrt

abwechseln werden. Gründe für die Schwankungen liegen dabei vor allem in den Herkunftsländern – und nur bei starker Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen in den Zielländern (Bertoli et al. 2016).

Seit 2004 stieg nicht nur die absolute Zahl der Zuzüge, sondern auch der relative Anteil der Zuzüge aus den EU-Ländern kontinuierlich von 40,6 Prozent aller Zuzüge auf 63,9 Prozent im Jahr 2012 (BAMF/BMI 2012-2019)¹⁴. Bedingt durch die hohen Zahlen bei der Aufnahme von Flüchtlingen sank der relative Anteil der Zuwanderung von EU-Bürger*innen auf 53,4 Prozent im Jahr 2017. Die Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen ist nach wie vor die bedeutendste rechtliche Zuwanderungskategorie. In Folge eines kontinuierlich positiven Zuwanderungssaldos hat der Bestand der Wohnbevölkerung aus EU-Ländern seit 2004 kontinuierlich zugenommen. Während EU-Bürger*innen 31 Prozent der ausländischen Bevölkerung im Jahr 2004 ausmachten, belief sich ihr Anteil auf 44 Prozent im Jahr 2018 (Statistisches Bundesamt 2019)¹⁵. Im Jahr 2017 lebten rund 4,8 Millionen EU-Bürger*innen in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2019a).

EU-Bürger*innen unterscheiden sich von Migrant*innen aus Drittstaaten hinsichtlich ihrer geografischen Verteilung in Deutschland. Sie wohnen häufiger in ländlichen Regionen, besonders in den grenznahen Gebieten von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Teilen von Bayern. Dies liegt auch an Wochenendpendler*innen aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern, die eine Stelle in Nähe der Grenze zu ihrem Herkunftsland suchen, dort unter der Woche wohnen und am Wochenende nach Hause pendeln. Ein ähnliches Muster, allerdings in deutlich kleinerem Umfang, ist auch im Grenzgebiet von Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden sowie an der Grenze zu Frankreich festzustellen (Baas 2019: 18). Die Mehrheit der Unionsbürger*innen ist nicht auf große Städte konzentriert, sondern lebt überwiegend im ländlichen Raum und kleinen oder mittelgroßen Kommunen. Große Städte spielen für die Zuwanderung (und ihre Wahrnehmung) aber eine wichtige Rolle, weil sie aufgrund ihrer Funktion und Größe mehr Anschlussmöglichkeiten für mobile Unionsbürger*innen bieten und räumliche Konzentrationen einer höheren Zahl von Zuwanderer*innen auf engerem Raum eine größere Sichtbarkeit und Verdichtung sozialer Probleme bedeuten.

Bei der räumlichen Verteilung mobiler Unionsbürger*innen spielen bestehende soziale Netzwerke eine Rolle, die Kontakte vermitteln und erste Unterstützung am Ankunftsort zu versprechen bieten (Landesmann/Leitner 2015). Vor dem Hintergrund, dass die bekannt gewordenen Problemanzeigen vor allem große Städte betreffen, wäre es interessant, der Frage nachzugehen, ob bestehende Problemlagen in kleineren Orten in ähnlichem Umgang bestehen, aber nicht überregional wahrgenommen werden – oder ob die Teilhabe von EU-Bürger*innen in kleineren Städten und ländlichen Räumen besser gelingt und welche Faktoren dafür maßgeblich sind.

14 Daten nach Herkunfts- und Zielländern, nicht nach dem Land der Staatsangehörigkeit, BAMF/BMI (2012-2019).

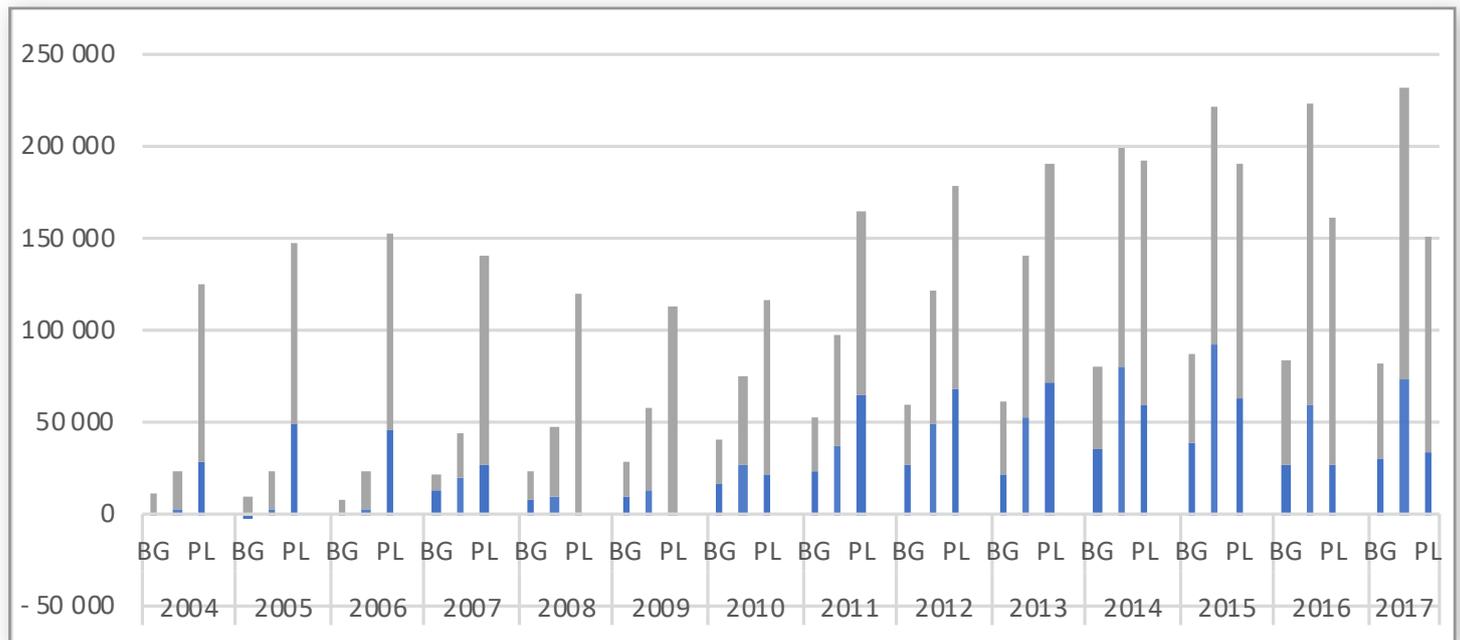
15 2004 waren 2 108 010 Unionsbürger*innen aus den EU-25-Ländern in Deutschland registriert, während ihre Anzahl 2018 auf 4 789 755 Unionsbürger*innen aus den EU-28-Ländern angestiegen ist.

3.2 Merkmale der Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen

3.2.1 Charakter und Umfang der Mobilität

Nach dem EU-Beitritt 2004 (Polen) und 2007 (Bulgarien und Rumänien) hat die Zuwanderung aus diesen Ländern nach Deutschland zugenommen. Dabei sind diese Migrationsbewegungen durch eine hohe Fluktuation geprägt, was in der Diskussion oft außer Acht gelassen wird¹⁶. Viele Personen wandern zu, aber ein beachtlicher Teil wandert nach einer kurzen Zeit wieder ab (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Zuzüge, Fortzüge und Migrationssaldo aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Deutschland (2004–2017)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019c), eigene Darstellung.

Anmerkung: Die Säulen stellen Zuzüge dar: Der graue Bereich kennzeichnet die Fortzüge, der blaue Bereich den Migrationssaldo.

So standen im Jahr 2017 462 000 Zuzügen aus den drei Ländern 70 Prozent Fortzügen gegenüber. Deutlich wird noch, dass die Zuzüge aus Bulgarien und Polen einen Höhenpunkt im Jahr 2015 erreichten und seitdem leicht gesunken sind. Währenddessen setzt sich der moderate Anstieg bei den Zuzügen aus Rumänien weiterhin fort.

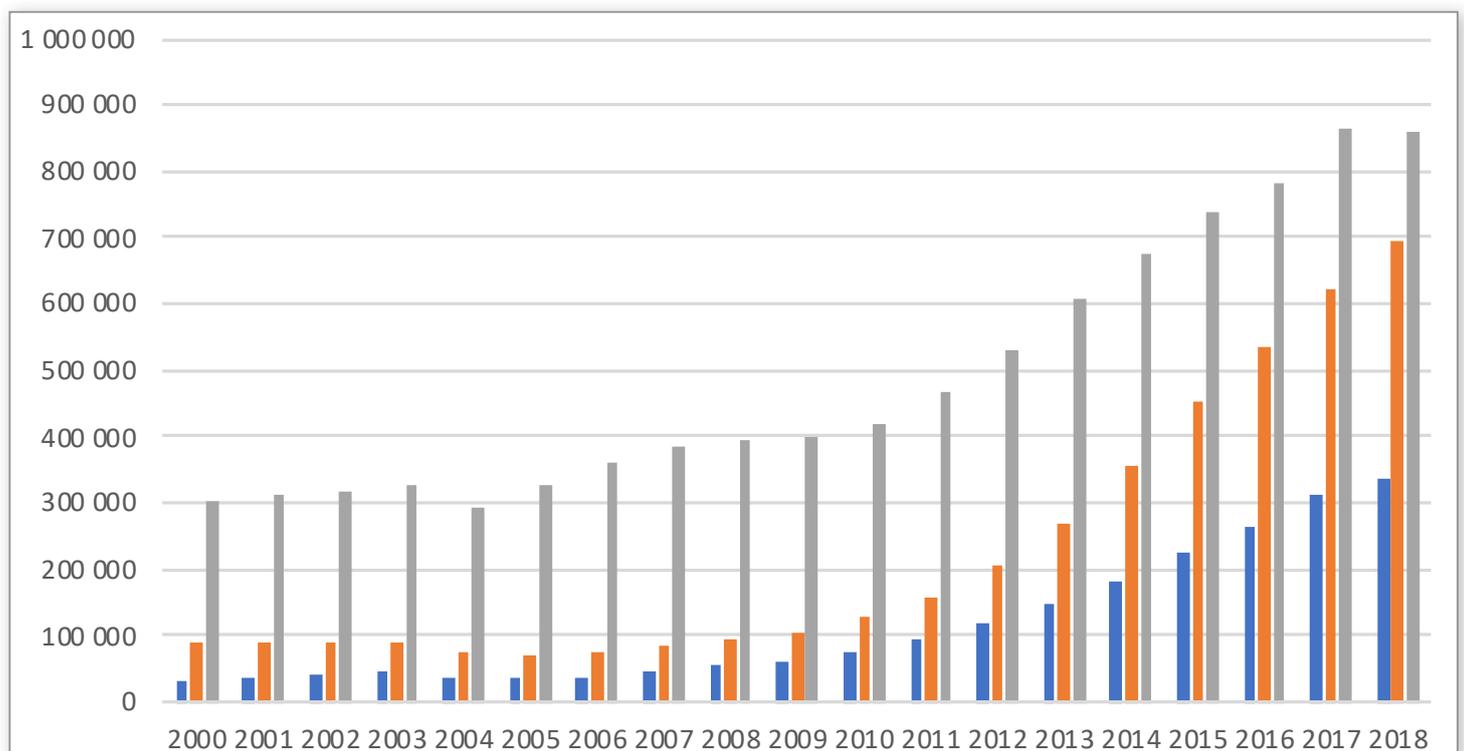
Es kann davon ausgegangen werden, dass die hohe Fluktuation mit einem hohen Ausmaß zirkulärer Migration verbunden ist und zirkuläre Migration eine zentrale Form der EU-Zuwanderung nach Deutschland darstellt. Das bedeutet, dass ein Teil der neu registrierten Zuzüge auf Personen zurückzuführen ist, die bereits über Aufenthaltserfahrung in Deutschland verfügen. Eine Studie in Hamburg zeigt exemplarisch für Bulgarien, dass fast jede vierte Person, die seit 2007 nach Deutschland zugewandert ist, die zirkuläre Migration praktiziert (Kovacheva 2019). Zirkuläre Migration wird auch für die anderen EU-Herkunftsländer vermutet, deren Migrationsbewegungen von hoher Fluktuation geprägt sind.

16 Die Fluktuation stellt für Angebote sozialer Dienste eine besondere Herausforderung dar, da der zeitliche Horizont für die Angebote durch befristete Anwesenheit eingeschränkt wird und durch die translokale Verortung mobiler Personen Zuständigkeiten nicht einfach und eindeutig bestimmbar sind. Die Fluktuation ist ein Grund für die Entwicklung grenzüberschreitender Kooperation sozialer Dienste, um zum Beispiel eine Vermittlung der rechtlichen Voraussetzungen und Beschränkungen vor einer Ausreise oder die Durchsetzung rechtlicher Ansprüche nach einer Rückkehr abzusichern. Diese Themen werden in einem weiteren Arbeitspapier auf der Grundlage der Informationserhebung durch Expert*inneninterviews intensiver behandelt.

In der Wanderungsstatistik der Zuzüge und Fortzüge ist die mehrfache Erfassung einer Person möglich. Damit ergeben die Angaben der Wanderungsstatistik tendenziell höhere Zuzugszahlen als andere Datenquellen wie das Ausländerzentralregister und suggerieren einen schnelleren Anstieg des Bestands als er in der Tat ausfällt.

Bei hohen Fortzugszahlen ist der Migrationssaldo aus den drei Ländern in Deutschland positiv, was zu einem deutlichen Anstieg der registrierten Bevölkerung führte (siehe Abbildung 6). Waren Ende 2006 etwa 474.000 Zuwander*innen aus diesen drei EU-Ländern in Deutschland registriert, so stieg die Zahl auf 1,8 Millionen Ende 2017 an. Die drei Nationalitäten machten 17 Prozent der ausländischen Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2017 aus, im Vergleich zu 6 Prozent im Jahr 2004.

Abbildung 6: Ausländische Bevölkerung aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland (2000–2018)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019b und 2019e), eigene Darstellung.

Im Jahr 2017 lebten 19,7 Prozent der erwerbsfähigen Rumän*innen in EU-EFTA Ländern (3,2 Prozent in Deutschland). Für Bulgarien lauten die entsprechenden Angaben 7,1 Prozent (5,4 Prozent in Deutschland) und für Polen 5,4 Prozent (2,3 Prozent in Deutschland). Die Zahlen weisen darauf hin, dass Deutschland für Bulgar*innen das wichtigste Zielland bildet, die Abwanderung von Rumän*innen und Pol*innen aber mehrheitlich in andere EU/EFTA-Länder geht, darunter auch solche, die ein weniger dichtes Netz sozialer Leistungen anbieten, wie Spanien oder Italien. Dieser Sachverhalt deutet darauf hin, dass die Aussicht auf Inanspruchnahme von Sozialleistungen bei der Mobilitätsentscheidung nicht im Vordergrund steht (so auch Nyman/Ahlskog 2018, siehe Kapitel 3.2).

Die separate Darstellung für die drei Länder (siehe Abbildung 16, Abbildung 17 und Abbildung 18 in Annex) zeigt einen allgemeinen Trend im Zuwanderungsmuster: Im Zeitverlauf kommt es einerseits zu einem kontinuierlichen Anstieg der registrierten Bevölkerung, aber der Anteil der Fluktuation ist dabei besonders hoch.

Seit 2004 stieg die registrierte polnische Bevölkerung in Deutschland um 165 Prozent von 292 000 auf 867 000 im Jahr 2017 an. Noch stärker war der Zuwachs bei der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung nach dem EU-Beitritt der Länder: um 695 Prozent von 39 000 auf 310 000 Bulgar*innen und um 749 Prozent von 73 000 auf 623 000 Rumän*innen im Jahr 2017. Die unterschiedlichen Zuwächse sind auf die jeweils verschiedenen Migrationsbeziehungen der drei Länder zurückzuführen. Während Deutschland sich noch seit Anfang der 1990er Jahre zum wichtigen Zielland für das Nachbarland Polen entwickelt hat, ist es erst seit 2000 zu einer verstärkten Migration aus Bulgarien und Rumänien gekommen.

2018 gab es acht Großstädte, in denen mehr als 20 000 Bulgar*innen, Rumän*innen und Pol*innen angemeldet waren (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Die acht deutschen Städte mit dem höchsten Anteil registrierter Bulgar*innen, Rumän*innen und Pol*innen zum 31.12.2018

Stadt	Absolute Summe für die drei Nationalitäten	Anteil an der ausländischen Bevölkerung	Pol*innen absolut	Pol*innen %	Rumän*innen absolut	Rumän*innen %	Bulgar*innen absolut	Bulgar*innen %
Berlin	128.945	16%	71.475	9,0%	25.380	3,2%	32.090	4,0%
München	45.370	11%	18.370	4,3%	16.235	3,8%	10.765	2,5%
Hamburg	40.970	13%	24.545	7,9%	8.610	2,8%	7.815	2,5%
Frankfurt	33.475	15%	13.275	5,8%	11.430	5,0%	8.770	3,8%
Hannover	30.720	17%	18.495	10,2%	6.465	3,6%	5.760	3,2%
Duisburg	27.565	24%	6.670	6,0%	9.145	8,0%	11.750	10,0%
Nürnberg	24.925	19%	6.050	4,6%	13.540	10,3%	5.335	4,0%
Köln	24.200	10%	11.130	4,8%	5.260	2,3%	7.810	3,4%

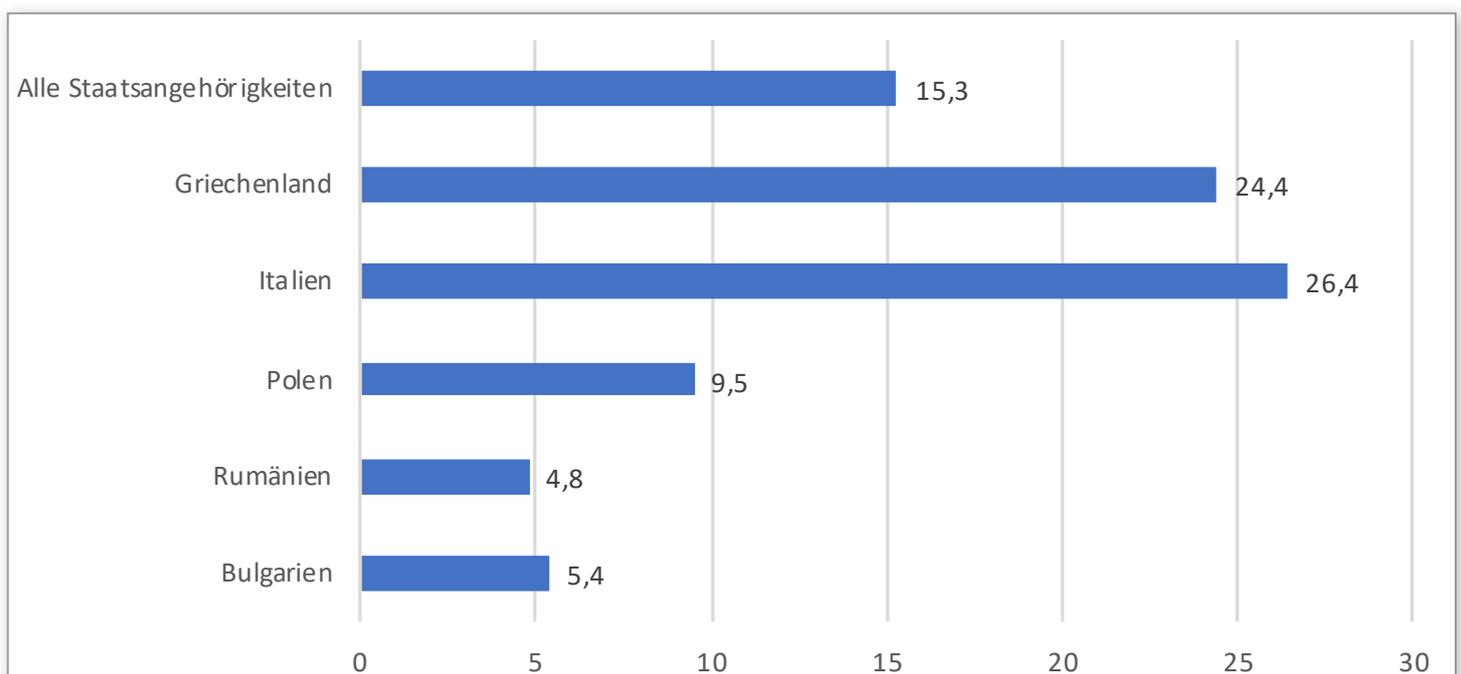
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019f), eigene Darstellung.

Die Angaben verdeutlichen, dass es in großen deutschen Städten eine Konzentration von Zuwanderer*innen aus diesen drei EU-Ländern gibt. Dabei sollte aber die Relation der räumlichen Verteilung nicht aus dem Blick geraten. Von den insgesamt etwa 1,8 Millionen Staatsangehörigen aus den drei Ländern sind etwa 360 000 (20 Prozent) in den acht aufgeführten Städten mit hohen Konzentrationen aus diesen drei Ländern.

3.2.2 Dauer der Mobilität

Die im Kontext der Europäischen Freizügigkeit registrierten Zuzüge sind überwiegend auf temporäre Aufenthalte ausgerichtet. Amtliche Daten über Aufenthaltsdauer bestätigen den vorübergehenden Charakter der Mobilität aus Bulgarien, Rumänien und Polen, wobei sich die drei Nationalitäten in Bezug auf die Aufenthaltsdauer unterscheiden. Während die Zuwanderung aus den EU2-Ländern überwiegend temporär ist, weist Polen einen viel höheren Anteil an dauerhafter Migration auf. Der durchschnittliche Aufenthalt ist deutlich länger (9,5 Jahre) als der von Rumän*innen (4,8 Jahre) und Bulgar*innen (5,4 Jahre) (siehe Abbildung 7). Im Vergleich zu Ausländer*innen und anderen EU-Migrant*innen, wie zum Beispiel Italiener*innen und Griech*innen, weisen die drei Nationalitäten jedoch eine geringere durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Deutschland auf.

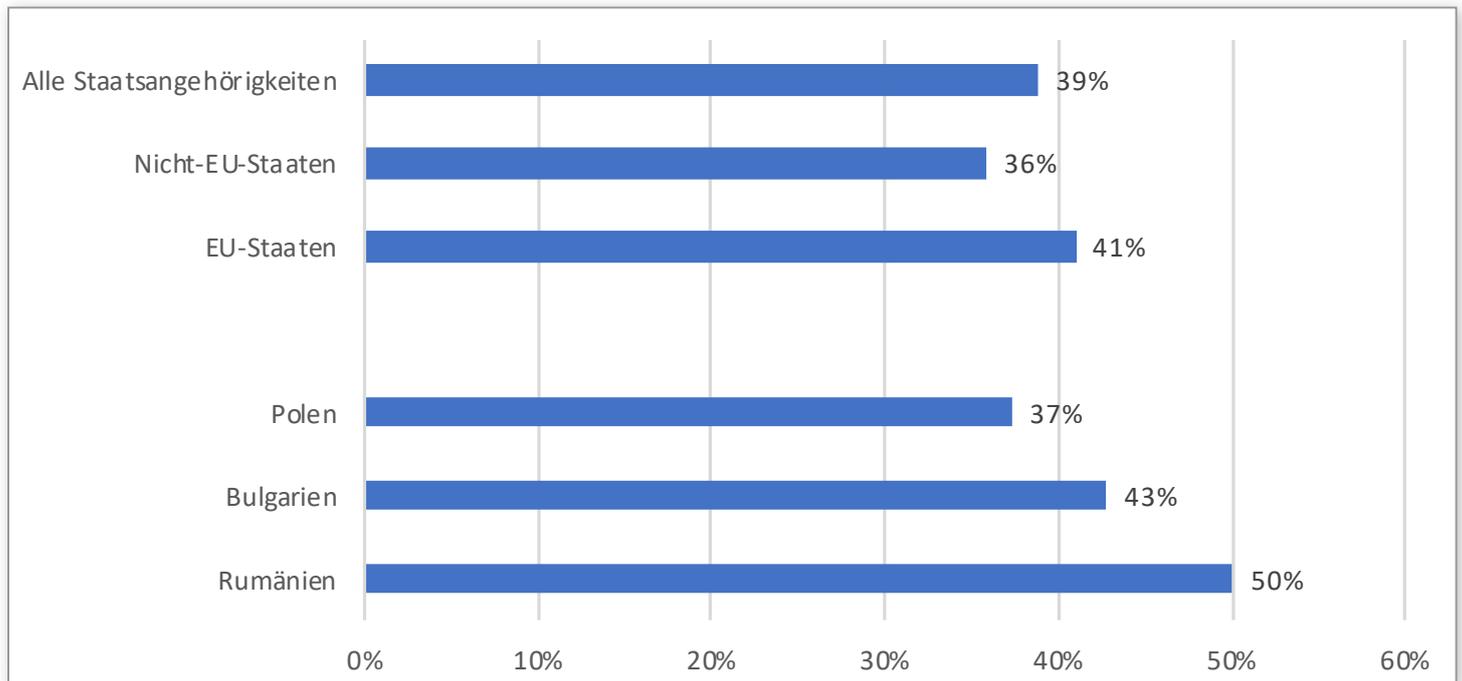
Abbildung 7: Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Jahren (2017)



Quelle: BAMF (2019), eigene Darstellung.

Der Anteil der Personen, der nur sehr kurzfristig in Deutschland bleibt und im ersten Jahr des Aufenthalts wieder zurückkehrt, ist insbesondere unter Bulgar*innen und Rumän*innen hoch (Abbildung 8). Die Hälfte der Rumän*innen und fast die Hälfte der Bulgar*innen, die im Jahr 2017 Deutschland verließen, hielten sich weniger als ein Jahr in Deutschland auf. Im Vergleich dazu wanderten weniger Pol*innen noch im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland wieder ab, was sogar unter dem Durchschnitt für EU-Migrant*innen und Ausländer*innen lag.

Abbildung 8: Fortzüge im ersten Jahr des Aufenthalts in Deutschland (2017)



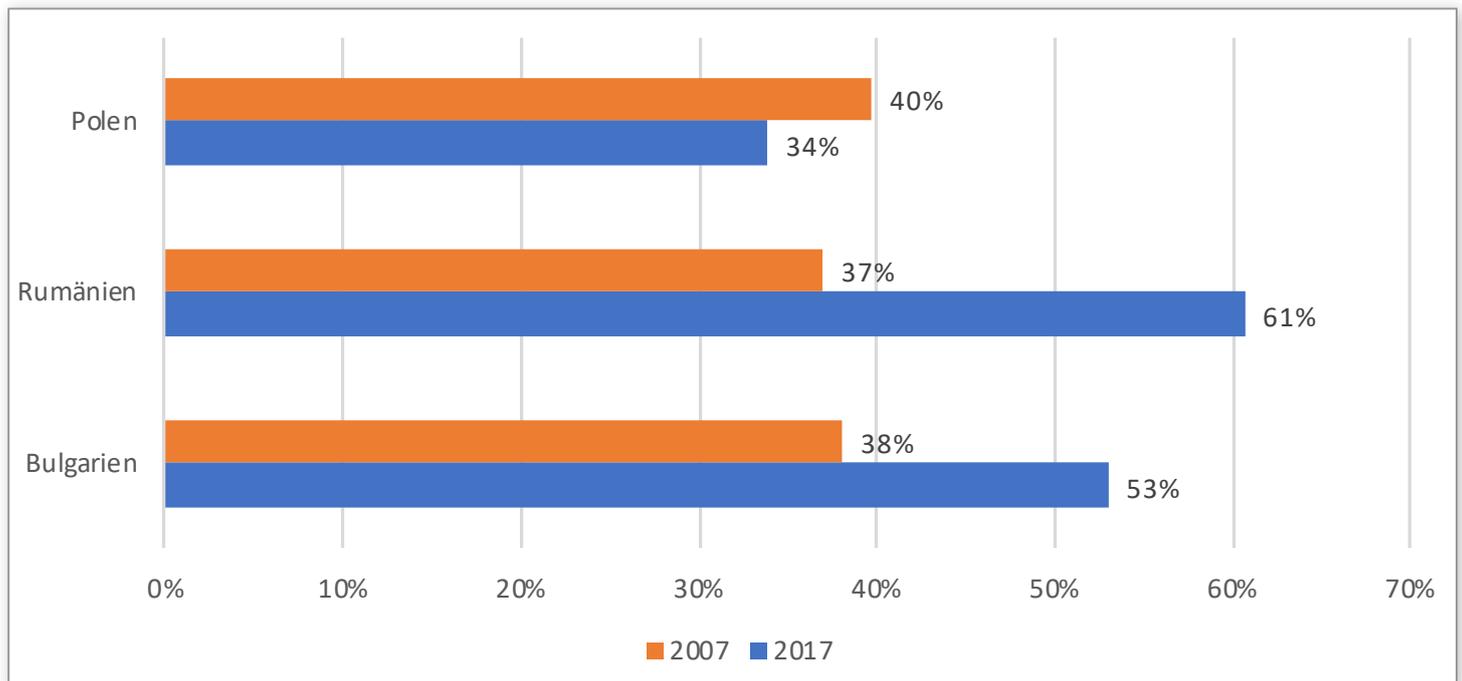
Quelle: BAMF (2019), eigene Berechnung.

Aufgrund der hohen Fluktuation und den überwiegend kurzfristigen Aufenthalten ist bei bulgarischen und rumänischen Zuwander*innen eine Verschiebung zu temporären Formen der Migration nach dem EU-Beitritt zu beobachten. Der Anteil der Migrant*innen mit einem temporären Aufenthaltsstatus, das heißt einem Aufenthalt unter vier Jahren in Deutschland, stieg auf mehr als die Hälfte der Bulgar*innen und fast zwei Drittel der Rumän*innen an (Abbildung 9). Im Gegensatz dazu hat die Bedeutung von temporärer Migration bei polnischen Zuwander*innen sogar leicht abgenommen und lag bei einem Drittel im Jahr 2017. Diese Befunde lassen darauf schließen, dass polnische Zuwanderer*innen im Vergleich zu Bulgar*innen und Rumän*innen häufiger den Lebensmittelpunkt in Deutschland haben.

Zu den Hintergründen und Ursachen dafür, dass Bulgar*innen und Rumän*innen oft nur einen zeitlich befristeten Aufenthalt haben, liegen erste Studien vor. Eine wichtige Rolle spielt danach die Abhängigkeit von Vermittlungsagenturen und sozialen Netzwerken, die aus kommerziellen Eigeninteressen unzutreffende Informationen verbreiten und falsche Vorstellungen schüren. Aufgrund bestehender Sprachbarrieren gelingt es mobilen EU-Bürger*innen nicht, einen temporären Aufenthalt zu verstetigen (Voivozeanu 2018, Velizorova 2018). Die Gründe für einen kurzfristigen Aufenthalt durch die Befragung von Expert*innen und mobilen EU-Bürger*innen geklärt werden.

Eine kurze Aufenthaltsdauer stellt einen Risikofaktor für prekäre Lebenslagen dar (siehe Kovacheva/Vogel 2012). Daher ist für Bulgaren und Rumänen von einem noch mal erhöhten Risiko auszugehen, in Situationen mit Unterstützungsbedarf zu geraten.

Abbildung 9: Anteil der Personen mit einem kurzfristigen Aufenthalt unter vier Jahren



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019b), eigene Berechnung.

Trotz des hohen Anteils der Personen mit einem kurzfristigen Aufenthaltsstatus ist zugleich ein Trend zu dauerhafter Migration zu beobachten. Ein Indikator ist die signifikant gestiegene absolute Zahl der Zuwanderer*innen mit einer dauerhaften Bleibeperspektive. Zwischen 2007 und 2017 ist die Zahl der Personen mit einem Daueraufenthalt in Deutschland bei den drei Nationalitäten gestiegen: von 232 000 auf 573 000 für Polen, von 53 000 auf 245 000 für Rumänien, und von 29 000 auf 146 000 für Bulgarien. Weiterhin deuten steigende absolute Zahlen, insbesondere in Deutschland geborener Kinder, auf eine zunehmende Sesshaftigkeit der Zuwander*innen hin. Wie am Beispiel der Bulgar*innen verdeutlicht werden kann, ist der Anteil der Kinder an der bulgarischen Bevölkerung zwischen 2007 und 2018 signifikant gestiegen: von 5 auf 18 Prozent (Kovacheva 2019). Die Aufenthaltsdauer als Indikator stellt eine Momentaufnahme der Migration dar und ist wenig aussagekräftig für die beabsichtigte Dauer des Migrationsprojekts. Indikatoren wie die Absicht in Deutschland zu bleiben sowie Verbundenheit mit Deutschland sind geeigneter, um Rückschlüsse über die langfristige Perspektive der Migration zu ziehen (Kovacheva 2019). Eine Befragung unter Bulgar*innen in Hamburg 2013 zeigt auf der Basis dieser Indikatoren, dass Dauermigration auf knapp die Hälfte der Bulgar*innen in Hamburg zutrifft (Kovacheva 2019). Ein Großteil der befragten Bulgar*innen beabsichtigt, auf Dauer in Deutschland zu bleiben und ist stark mit Deutschland verbunden, so dass der Zuzug ein auf Dauer angelegtes Projekt darstellt. Die Zuwanderung aus den drei Ländern lässt sich als gespaltene Migration (Schröder/Kersting 2003) beschreiben, die sowohl dauerhafte als auch vorübergehende Migration einschließt. Daraus ergeben sich zwei unterschiedliche Lagen, die für die soziale Arbeit unterschiedliche Bedarfe mit sich bringen (Schröder/Kersting 2003; Furman et al. 2010). Auf der einen Seite gibt es die niedergelassene ausländische Wohnbevölkerung mit den Unterstützungsbedarfen zur Förderung von Integration. Dabei handelt es sich auch um Personen, die mit der Absicht nach Deutschland gezogen sind, sich dauerhaft hier niederzulassen und aufgrund ihrer Beschäftigungssituation ein sicheres und dauerhaftes Aufenthaltsrecht aufweisen. Auf der anderen Seite gibt es eine fluktuierende ausländische Bevölkerung, die sich ohne eindeutige zeitliche Perspektive auf der Grundlage eines befristeten Aufenthaltsrechts in Deutschland aufhält und spezielle Unterstützungsbedarfe hat, die mit der kurzen Aufenthaltsdauer und

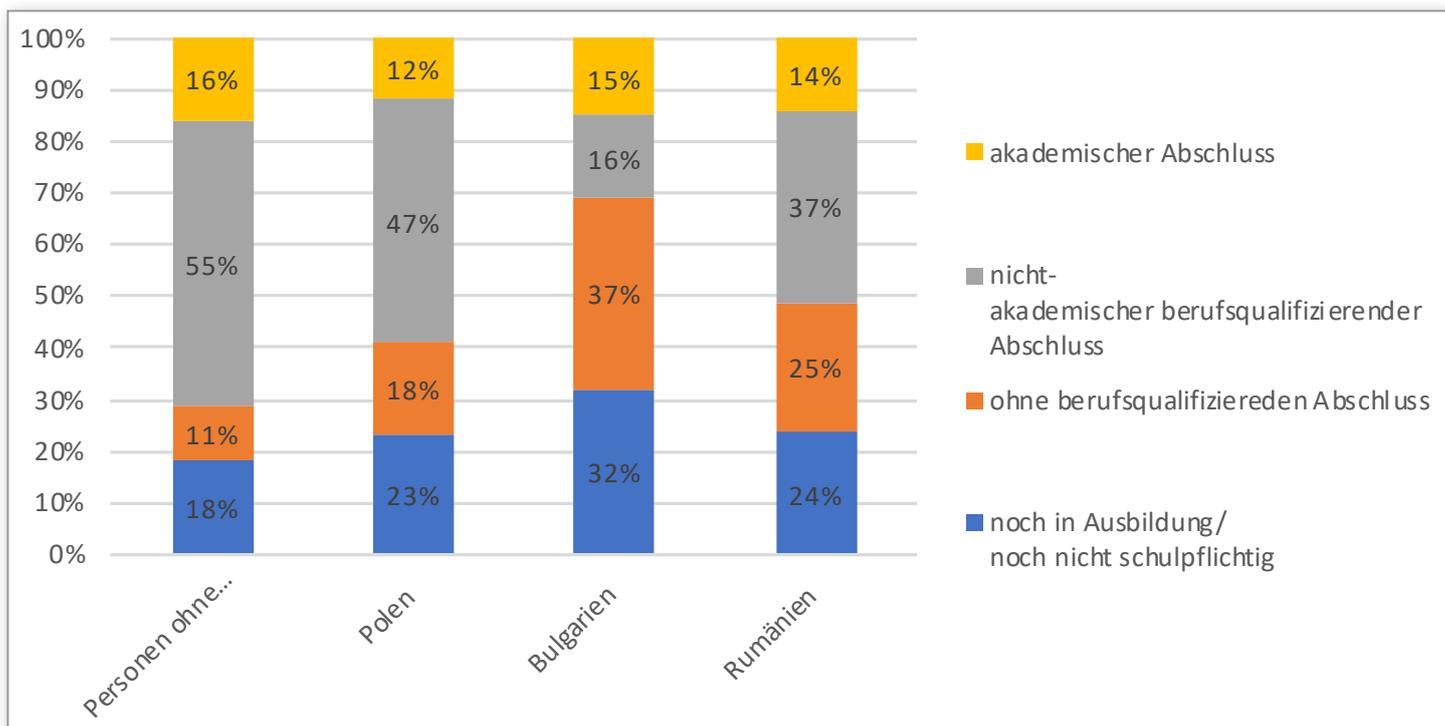
oftmals ungewissen Perspektiven zusammenhängen. Der Aufenthalt in einer ungewissen Situation kann dabei durchaus von langer Dauer sein.

Beide Kategorien haben unterschiedliche Bedarfe, insbesondere bei mobilen Unionsbürger*innen ohne sichere Bleibeperspektive sind die Unterstützungsbedarfe nicht eindeutig festzulegen. So kann es darum gehen, Unterstützung für die erfolgreiche Durchführung eines zeitlich befristeten Aufenthaltes (Pendelmigration, wobei der Lebensmittelpunkt weiter im Herkunftsland gesehen wird) zu erhalten; es kann aber auch um Unterstützung zur Entwicklung einer dauerhaften Bleibeperspektive gehen. Mit welcher Perspektive Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Hamburg kommen und welche Bedarfe sie haben, wird im Rahmen dieser Studie zu einem späteren Zeitpunkt untersucht.

3.2.3 Bildungsstand

Die Bildungsstruktur der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen unterscheidet sich von der Struktur der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (siehe Abbildung 10). Die EU-Bürger*innen befinden sich öfter in Ausbildung als die Personen ohne Migrationshintergrund; der Anteil der Geringqualifizierten ist viel höher und der Hochqualifizierten geringfügig kleiner. Deutliche Unterschiede sind zwischen Polen und den EU2-Ländern zu beobachten. Während die Bildungsstruktur der Pol*innen mit der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund vergleichbar ist, weist die Struktur der Bulgar*innen und Rumän*innen eine Sanduhr-Form auf. Sie zeigt, dass die Mehrheit der Bulgar*innen und Rumän*innen Hochqualifizierte und Geringqualifizierte sind, während die mittlere Ebene der Personen mit professioneller oder technischer Qualifikation unterrepräsentiert ist. Diese Beschäftigungsstruktur wirkt sich auf die Arbeitssituation der Zuwanderer*innen aus und kann zu benachteiligten Positionen am Arbeitsmarkt im Sinne von prekären oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen führen, auf die näher im nächsten Kapitel eingegangen wird.

Abbildung 10: Bildungsstand der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2017)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Berechnung.

3.2.4 Ethnische Zugehörigkeit

Informationen über den möglichen Anteil von Minderheiten an der Zuwanderung lassen sich von der ethnischen Zusammensetzung der jeweiligen Bevölkerungen ableiten (siehe Abbildung 12)¹⁷. Die polnische Bevölkerung besteht zu 97 Prozent aus Pol*innen. Ethnischen Minderheiten kommt eine geringe Bedeutung zu: 2,1 Prozent Schlesier*innen, 0,6 Prozent Kaschub*innen und 0,3 Prozent Deutsche (Rykała 2014). Im Gegensatz dazu sind Minderheiten in Bulgarien und Rumänien stärker vertreten: 11 Prozent der rumänischen Bevölkerung gehört einer Minderheit an, darunter Ungar*innen (6,5 Prozent) und Roma (3,3 Prozent) (National Institute of Statistics Romania 2013). Schätzungen gehen von 1,2 bis 2,5 Millionen Roma in Rumänien aus. Die deutsche Minderheit beträgt 0,2 Prozent. In Bulgarien definiert sich ein höherer Anteil zu einer ethnischen Minderheit als zugehörig (15 Prozent). Laut Zensusergebnisse aus dem Jahr 2011 gibt es zwei große Minderheiten: Türk*innen (9 Prozent) und Roma (5 Prozent) (National Statistical Institute Bulgaria 2011). Schätzungen gehen von einem doppelt so hohen Anteil der Roma von 10 Prozent aus (Heuss 2011). Weitere Minderheiten sind Russ*innen, Armenier*innen, Griech*innen (Bulgarien) und Ukrainer*innen, Deutsche, Türk*innen, Russ*innen, Tatar*innen (Rumänien), deren Anteil unter 1 Prozent der jeweiligen Bevölkerung liegt.

Obwohl Angehörige der Roma-Minderheit sowohl in Bulgarien und Rumänien nur die zweitgrößte ethnische Minderheit darstellen, prägt die Migration von Roma die Wahrnehmung der EU-Binnenwanderung aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland (Wagner 2018; Matter 2015a und b und 2017). Empirische Evidenz über die ethnische Zusammensetzung der EU-Zuwanderung in Deutschland fehlt jedoch. Offizielle Daten zeigen, dass Roma aus Bulgarien und Rumänien nicht überproportional nach Deutschland zuwandern, einzelne Kommunen aber eine zunehmende Migration von Roma erfahren haben (Brücker et al. 2013). Diese Konzentration hat eine große mediale und politische Aufmerksamkeit erhalten. Die türkische Minderheit ist stärker vertreten als die Roma-Minderheit und ist im Vergleich zu ihrem Anteil an der bulgarischen Bevölkerung deutlich überrepräsentiert, wie eine Studie in Hamburg zeigt (Kovacheva 2019).

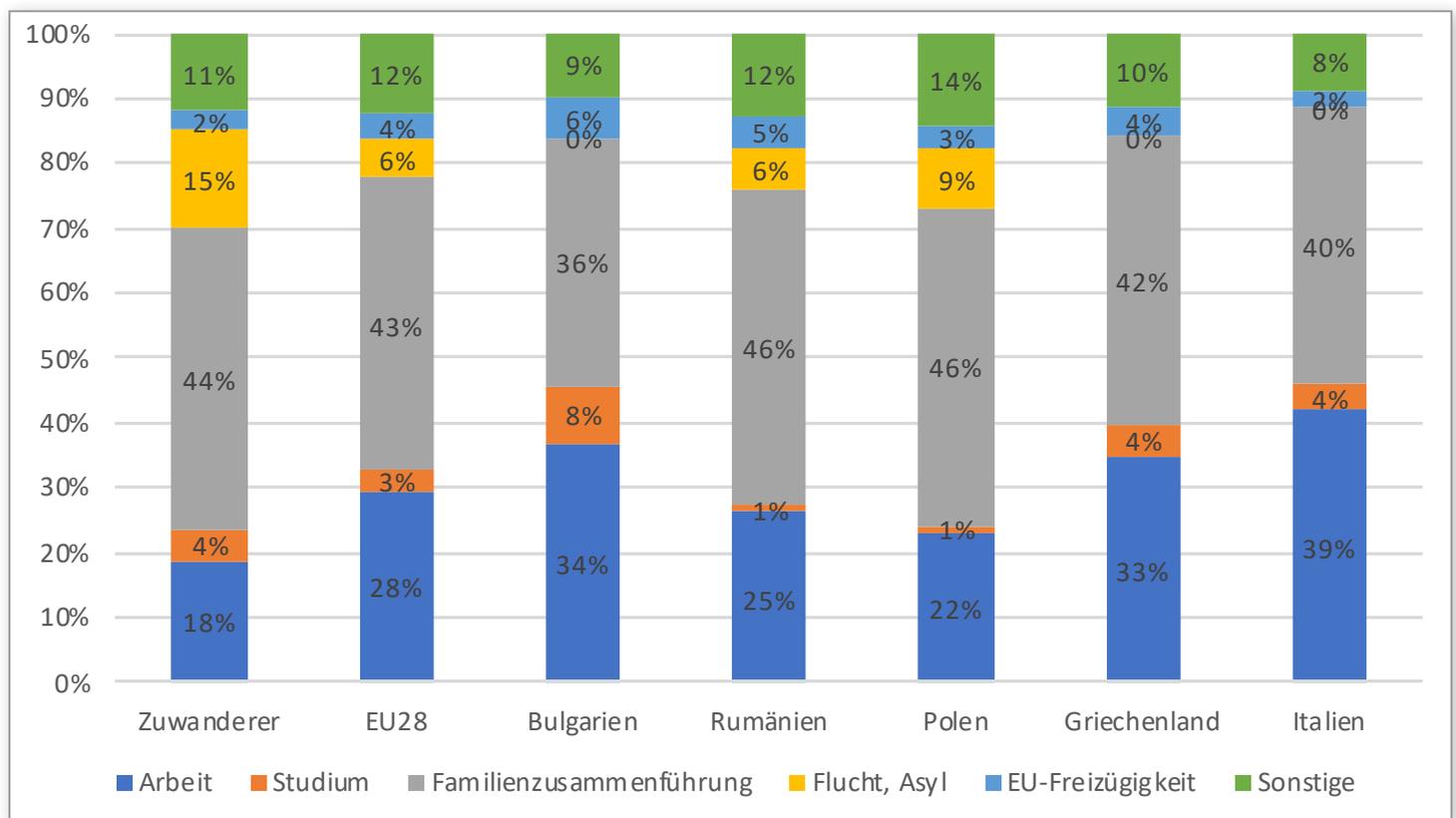
Wenig Beachtung fand die Zuwanderung anderer relevanten Minderheiten, insbesondere der Türk*innen aus Bulgarien und der Deutschen aus Rumänien. Die von diesen Minderheiten gesprochene Sprache ermöglicht beiden Gruppen einen erleichterten Zugang zu breiteren Netzwerken in Deutschland: der Türkischsprechenden und der Mehrheitsbevölkerung. Die sprachlichen Anschlussmöglichkeiten sind ein wichtiger Faktor, der starken Einfluss auf Zuwanderungsmuster ausübt (Kovacheva 2019; Cyrus 2001).

17 Bevölkerung zum 1. Januar 2018: Bulgarien (7 050 000), Rumänien (19 523 600), Polen (37 976 700) (Eurostat 2018).

3.2.5 Gründe für Migration und Aufenthaltszwecke in Deutschland

Mikrozensus-Daten zeigen, dass das Hauptmotiv für die Migration nach Deutschland für EU-Bürger*innen Familienzusammenführung oder -gründung ist. Erst an zweiter Stelle folgt Arbeitsaufnahme (siehe Abbildung 11). Dies gilt auch für Zuwanderer*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen, wobei länderspezifische Unterschiede zu beobachten sind. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt wanderten polnische und rumänische Migrant*innen öfter aus familiären Gründen, während Arbeitsaufnahme und Berufstätigkeit eine geringere Rolle spielten. Unter Bulgar*innen lässt sich der entgegengesetzte Trend erkennen: Sie kamen häufiger wegen einer Berufstätigkeit, während Familiengründungen eine untergeordnete Rolle spielen. Nennenswert ist auch der hohe Anteil bulgarischer Migrant*innen, die wegen des Studiums nach Deutschland zugezogen sind, was auf eine Besonderheit der bulgarischen Zuwanderung hinweist.

Abbildung 11: Zuzugsmotive der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2017)

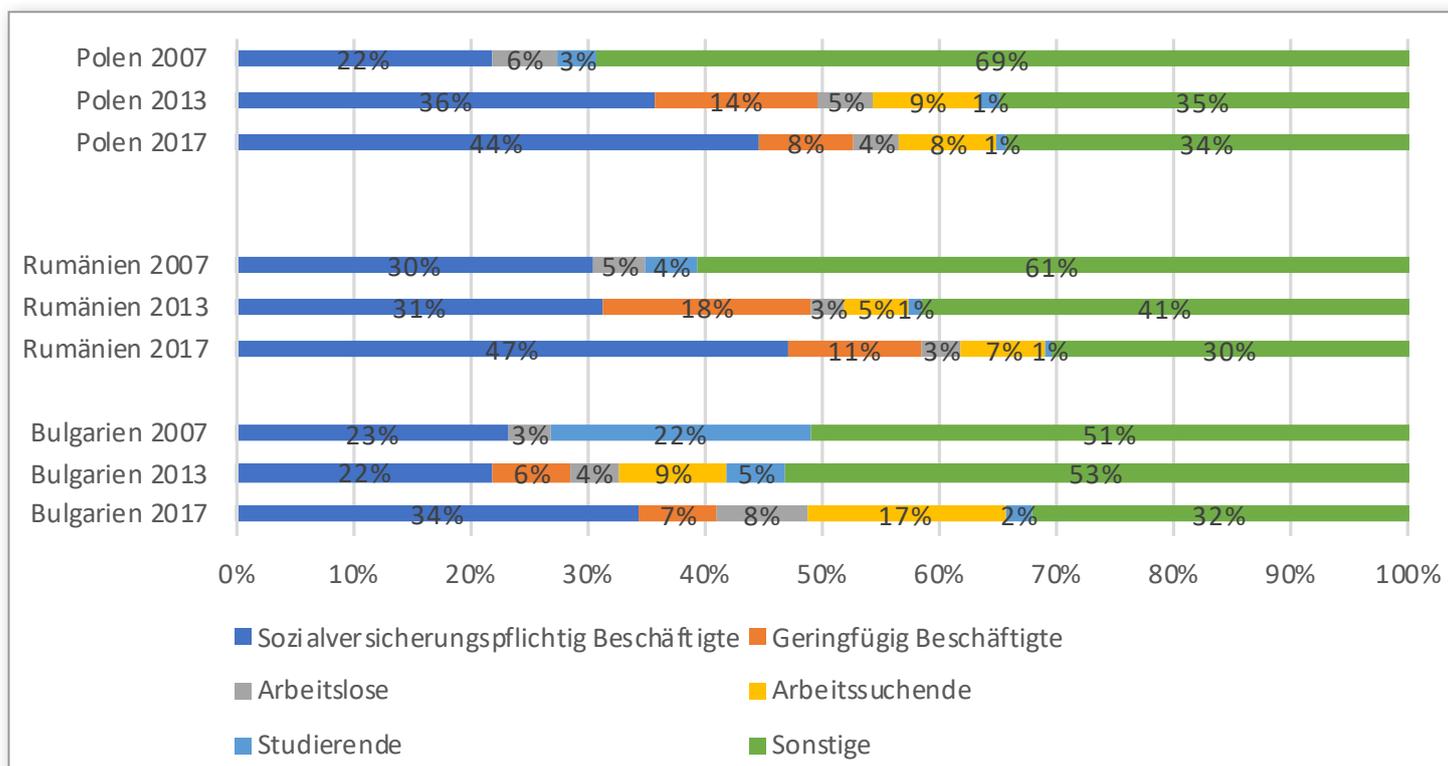


Quelle: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Berechnung.

Das Hauptzuzugsmotiv erfasst die Situation zum Zeitpunkt der Zuwanderung und steht in einem engen Zusammenhang mit den rechtlichen Möglichkeiten zu diesem Zeitpunkt nach Deutschland einzuwandern. Eine klare Verschiebung in den Motiven für Migration hat bei Bulgar*innen nach dem EU-Beitritt stattgefunden, wie eine empirische Untersuchung in Hamburg 2013 zeigte. Seit 2007 stellen ökonomische Motive die wichtigsten Gründe dar und haben die Aufnahme eines Studiums als Motiv für den Zuzug nach Deutschland abgeschwächt (Kovacheva 2019).

Der Hauptgrund für Migration, wie er in Mikrozensus erfasst wird, ist für das Verständnis der gegenwärtigen Situation der EU-Migrant*innen in Deutschland wenig aussagekräftig. Trends über die aktuelle Situation der EU-Migrant*innen und ihren Aufenthaltszweck können von Daten der Bundesagentur für Arbeit sowie von den Melderegistern abgeleitet werden (siehe Abbildung 12).

Abbildung 12: Aufenthaltszweck der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2007, 2013, 2017)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis der registrierten Bevölkerung. Daten über sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte, Arbeitslose und Arbeitssuchende von der Bundesagentur für Arbeit (2018); Daten über Studierende (Statistisches Bundesamt 2006-2017).

Anmerkung: Fehlende Daten über geringfügig Beschäftigte und Arbeitssuchende für 2007.

Zwischen 2007 und 2017 hat der Aufenthaltszweck der Berufstätigkeit deutlich an Bedeutung gewonnen. Der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten an allen drei Nationalitäten ist gestiegen, wobei das erst nach dem Auslaufen der Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011 beziehungsweise 2013 erfolgte. Studien haben einen Effekt der Übergangsregelungen auf die Beschäftigungsstruktur sowohl für Polen (Baas et al. 2011) als auch für Bulgarien und Rumänien (Kovacheva 2019) gezeigt. Eine fehlende Arbeitserlaubnis während der Übergangsfristen begünstigte Selbstständigkeit, Schwarzarbeit und Verletzungen arbeitsrechtlicher Mindeststandards (Kovacheva 2019, Wagner/Hassel 2015). Wer keine Arbeitserlaubnis besaß, machte sich viel öfter selbstständig oder arbeitete unangemeldet. Unangemeldete Beschäftigung hingegen begünstigte Arbeitgeber*innen dabei, arbeitsrechtliche Mindeststandards zu verletzen. Wie während der Übergangsregelungen entstandene Muster sich verfestigt haben und die Arbeitssituation der Zuwander*innen nach ihrem Ende beeinflussen, bleibt unklar und soll im Rahmen dieser Studie zu einem späteren Zeitpunkt behandelt werden.

Nach dem Ende der Arbeitsmarkteinschränkungen wächst die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unter Migrant*innen aus Polen, Bulgaren und Rumänen sogar stärker, als dies das Wachstum der Zuwanderung nahelegt (Dubois et al. 2017). Die Beschäftigungs- und Erwerbsquoten sind deutlich angestiegen (Brücker et al. 2015) und Selbstständigkeit hat abgenommen. Trotzdem bleibt sie weiterhin von hoher Bedeutung für die drei Nationalitäten. Die Selbstständigkeitsquote wurde auf 20 Prozent für die EU-2 Länder geschätzt (Brücker et al. 2015). Zwischen 2007 und 2017 ist der Anteil der Arbeitslosen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe für Polen und Rumänien gesunken, während für Bulgarien ein leichter Anstieg zu erkennen ist. Er bleibt unter 10 Prozent der registrierten Bevölkerung, so dass Arbeitslosigkeit vergleichsweise auf einem niedrigen Niveau liegt.

Bemerkenswert ist der deutliche Rückgang des Anteils Studierender unter Bulgar*innen: von 22 auf 2 Prozent der registrierten bulgarischen Bevölkerung. Auch wenn die absolute Zahl der Studierenden rückläufig ist, bleiben Bulgarien und Polen unter den größten Herkunftsländern für Studierende. Die Zahl der rumänischen Studierenden im letzten Jahrzehnt ist auf einem stabilen Niveau geblieben und schwankt jährlich zwischen 3.000 und 4.000.

Infolge dieser Veränderungen ergibt sich das folgende Bild über die Beschäftigungssituation der Migrant*innen aus den drei EU-Ländern im Jahr 2017: Die Mehrheit der Zuwander*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen war erwerbstätig. Knapp die Hälfte der Rumän*innen und Pol*innen und ein Drittel der Bulgar*innen in Deutschland waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten lag zwischen 7 Prozent für Bulgarien und 11 Prozent für Polen. Die drei Nationalitäten unterscheiden sich hinsichtlich der Arbeitssuchende. Der Anteil der Arbeitssuchende an der bulgarischen Bevölkerungsgruppe ist etwa doppelt so hoch wie der an der polnischen und rumänischen. Die Kategorie Sonstige ist vergleichbar und liegt zwischen 30 und 34 Prozent, darunter viele Selbständige.

3.3 Sozio-ökonomische Lage der Zuwander*innen im Aufnahmeland Deutschland

3.3.1 Teilhabe am Arbeitsmarkt

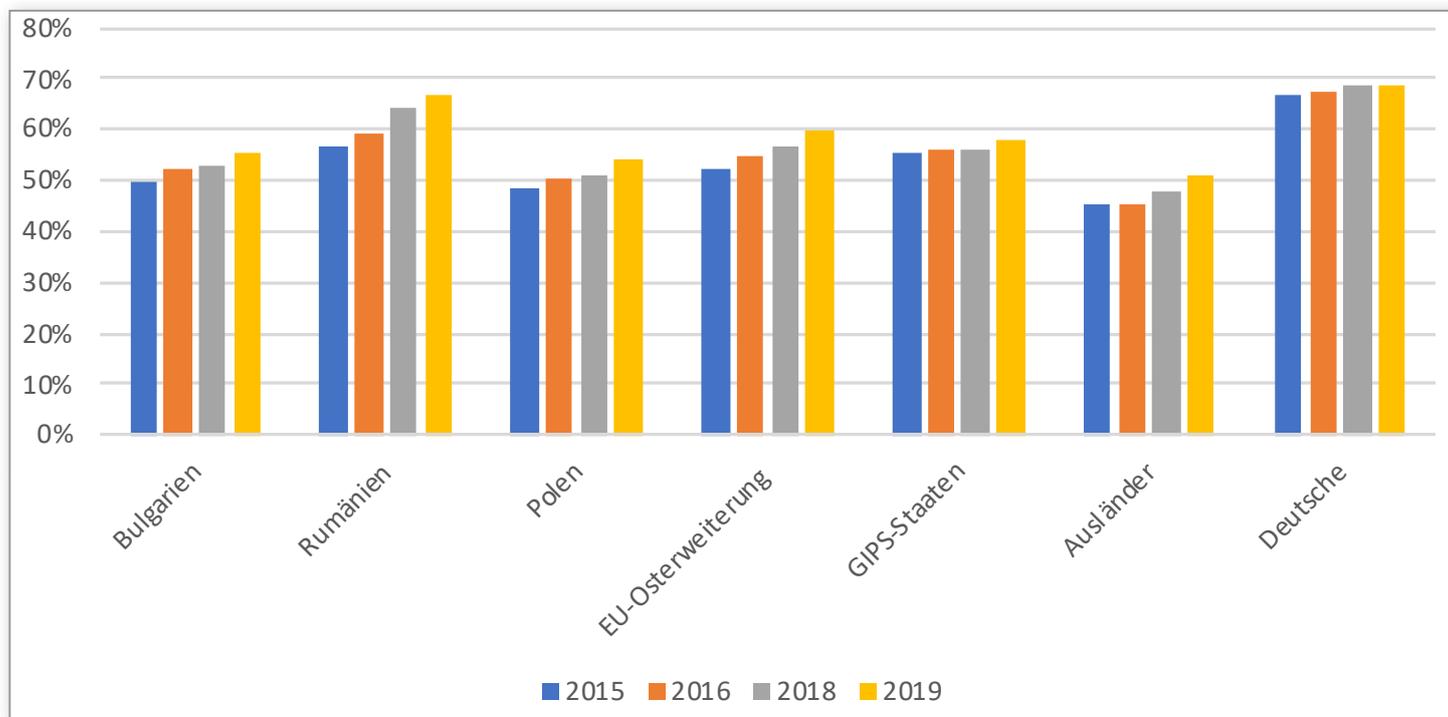
Die zunehmende Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen hat das Arbeitskräfteangebot in Deutschland erhöht. Nicht nur die absolute Zahl der Beschäftigten, sondern auch der Arbeitslosen und der Leistungsbezieher*innen haben zugenommen. Jedoch sind die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten bessere Indikatoren für die Integration der Migrant*innen als absolute Zahlen, weil sie Veränderungen des Arbeitskräfteangebots und der Bevölkerung berücksichtigen (Bundesagentur für Arbeit 2019).

Die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten zeigen, dass EU-Zuwander*innen aus Osteuropa auf dem Arbeitsmarkt besser dastehen als die ausländische Bevölkerung und sich nicht wesentlich von den GIPS-Ländern (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) unterscheiden (siehe Abbildung 13 und Abbildung 14). Im Vergleich zu Deutschen schneiden sie jedoch weiterhin schlechter am Arbeitsmarkt ab.

Die Integration der EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen in den Arbeitsmarkt folgt der Gesamtentwicklung für EU-Bürger*innen aus Osteuropa und verläuft weitestgehend positiv. Die drei Nationalitäten weisen steigende Beschäftigungsquoten und rückläufige Arbeitslosenquoten seit 2015 auf, was ein Zeichen erfolgreicher Arbeitsmarktintegration ist. Zwischen den drei Nationalitäten sind jedoch Unterschiede zu beobachten: Rumänische Migrant*innen scheinen erfolgreicher Fuß am Arbeitsmarkt zu fassen als bulgarische und polnische. Sie weisen höhere Beschäftigungsquoten sowie niedrigere Arbeitslosenquoten als EU-Bürger*innen aus Osteuropa im Durchschnitt auf. Im Gegensatz dazu liegen Bulgar*innen und Pol*innen unter dem Durchschnitt. Im Jahr 2019 war die Beschäftigungsquote der Rumän*innen (66,8 Prozent) deutlich höher als die der Bulgar*innen (55,4 Prozent) und der Pol*innen (54,4 Prozent) und damit fast so hoch wie die der Deutschen (68,8 Prozent).

Auffällig ist die hohe Arbeitslosenquote der Bulgar*innen (14,8 Prozent), die deutlich die Quote der Pol*innen (7,8 Prozent) und der Rumän*innen (6,0 Prozent) sowie anderer Ausländer*innen übersteigt (12,7 Prozent).

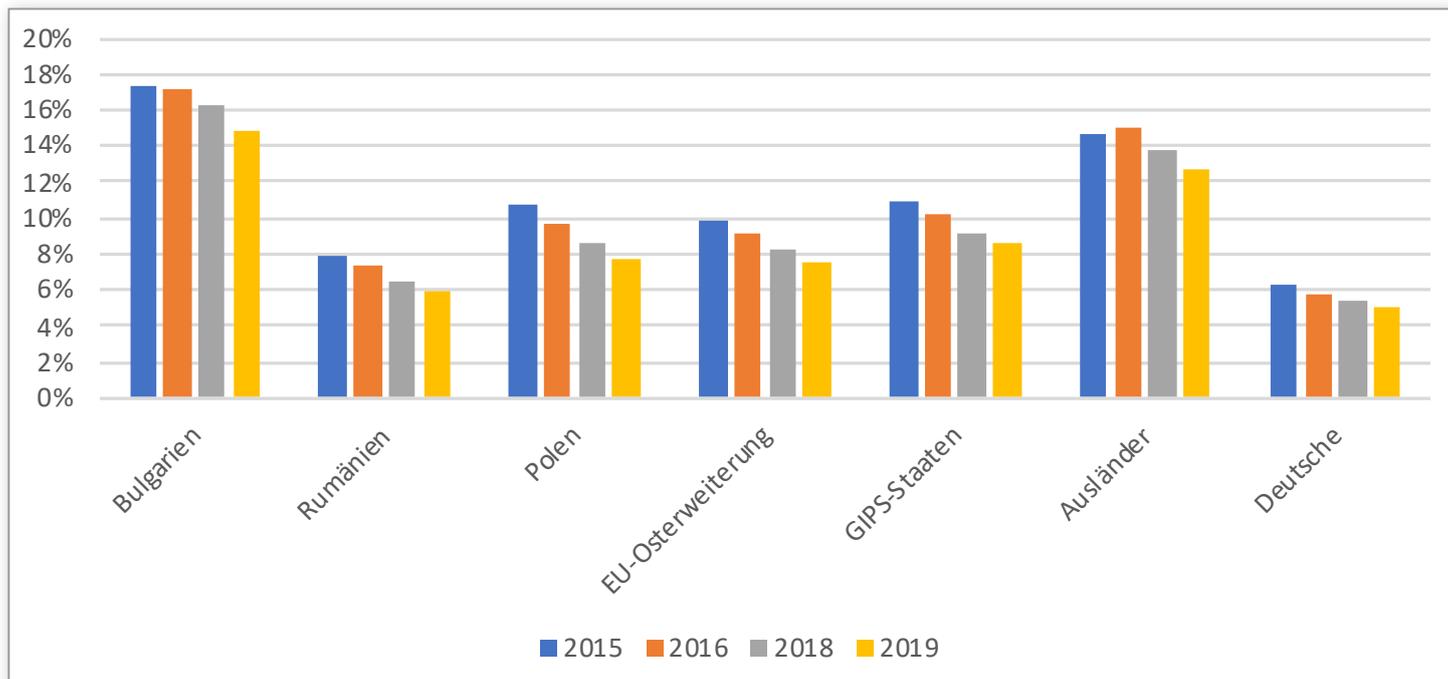
Abbildung 13: Beschäftigungsquoten für ausgewählte Staatsangehörigkeiten (2015–2019)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017/2019), eigene Darstellung.

Anmerkung: Kroatien gehört zu den Staaten der EU-Osterweiterung. Die GIPS-Staaten umfassen Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Abbildung 14: Arbeitslosenquoten für ausgewählte Staatsangehörigkeiten (2015–2019)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017/2019), eigene Darstellung.

Anmerkung: Kroatien gehört zu den Staaten der EU-Osterweiterung. Die GIPS-Staaten umfassen Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Unklar ist, worauf diese Unterschiede in der Arbeitsmarktpartizipation der drei Nationalitäten zurückzuführen sind. Zum einen könnte die Bildungsstruktur der Migrant*innen einen Einfluss haben. Ein Blick in die Bildungsstruktur zeigt jedoch, dass Bulgar*innen und Rumän*innen sich wenig voneinander unterscheiden. Eine weitere Erklärung könnte Netzwerkeffekte liefern. Ethnische Netzwerke gelten als wichtige Informationsquellen, die den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten beeinflussen. Im Hinblick auf den Zugang zu Netzwerken unterscheiden sich die drei Nationalitäten deutlich. Inwieweit ethnische und transnationale Netzwerke eine Rolle im Prozess der Arbeitssuche- und -aufnahme spielen, ist wenig erforscht und verdient einen intensiveren Forschungsblick. Zum Beispiel ist zu erwarten, dass die türkischsprachige Community in Deutschland nicht nur für die türkische Minderheit, sondern auch für Roma aus Bulgarien von hoher Bedeutung ist, da ein erheblicher Teil der Roma türkischsprachig ist. Für polnische und rumänische Zuwander*innen ist die Rolle der deutschsprachigen Netzwerke zu erforschen. Die Mehrheit der EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen gelten als erfolgreich im Arbeitsmarkt integriert. Sie gehen einer abhängigen Beschäftigung nach oder bieten ihre Leistungen als Selbständige an.

Jedoch zeigen sich Herausforderungen in der Qualität der Beschäftigung. EU-Bürger*innen sind überproportional in atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Teilzeitarbeit, befristeten Arbeitsverhältnissen und geringfügiger Beschäftigung vertreten. Zudem sind sie überwiegend in Sektoren mit niedrigen Löhnen trotz vorhandener Qualifikationen tätig und haben ein höheres Risiko, Arbeitsausbeutung zum Opfer zu fallen (Baas 2019). Insbesondere EU-Bürger*innen aus Osteuropa befinden sich oft in prekären oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen, die von Lohnbetrug, Sozialversicherungsbetrug und Verletzungen arbeitsrechtlicher Mindeststandards wie Urlaubsanspruch oder Fortzahlung im Krankheitsfall geprägt sind. Wie viele Personen sich in prekären Arbeitsverhältnissen befinden, ist unklar, da die Arbeitsmarktkontrollbehörden Verstöße zum Nachteil der Beschäftigten (Lohnvorenthaltung, Verletzung von Arbeitsschutzstandards) statistisch nicht erfassen. Die Berichterstattung über Arbeitsausbeutung in den Medien und die Darstellungen von Beratungsstellen wie Faire Mobilität weisen auf einen hohen Bedarf an rechtlicher Beratung und Unterstützung bei Wanderarbeiter*innen hin (Cyrus/Kip 2015). Eine Befragung unter Bulgar*innen in Hamburg im Winter 2012 zeigte exemplarisch, dass das Ausmaß ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse unter bulgarischen Beschäftigten hoch ist (Kovacheva 2019). 45 Prozent der Bulgar*innen mit Arbeitsmarkterfahrungen am deutschen Arbeitsmarkt waren schon mindestens einmal mit einer Verletzung von Arbeitnehmerrechten in den letzten fünf Jahren konfrontiert (Kovacheva 2019).

Private Netzwerke, Vermittlungsagenturen, Tagelöhner-Märkte und Arbeitsvermittlung im Internet stellen wichtige Rekrutierungsmechanismen dar, die in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen führen können. Die Bedeutung und Wechselwirkung dieser unterschiedlichen Rekrutierungsmechanismen für die Herausbildung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse ist wenig erforscht (FRA 2019).

3.3.2 Zugang zu sozialen Leistungen

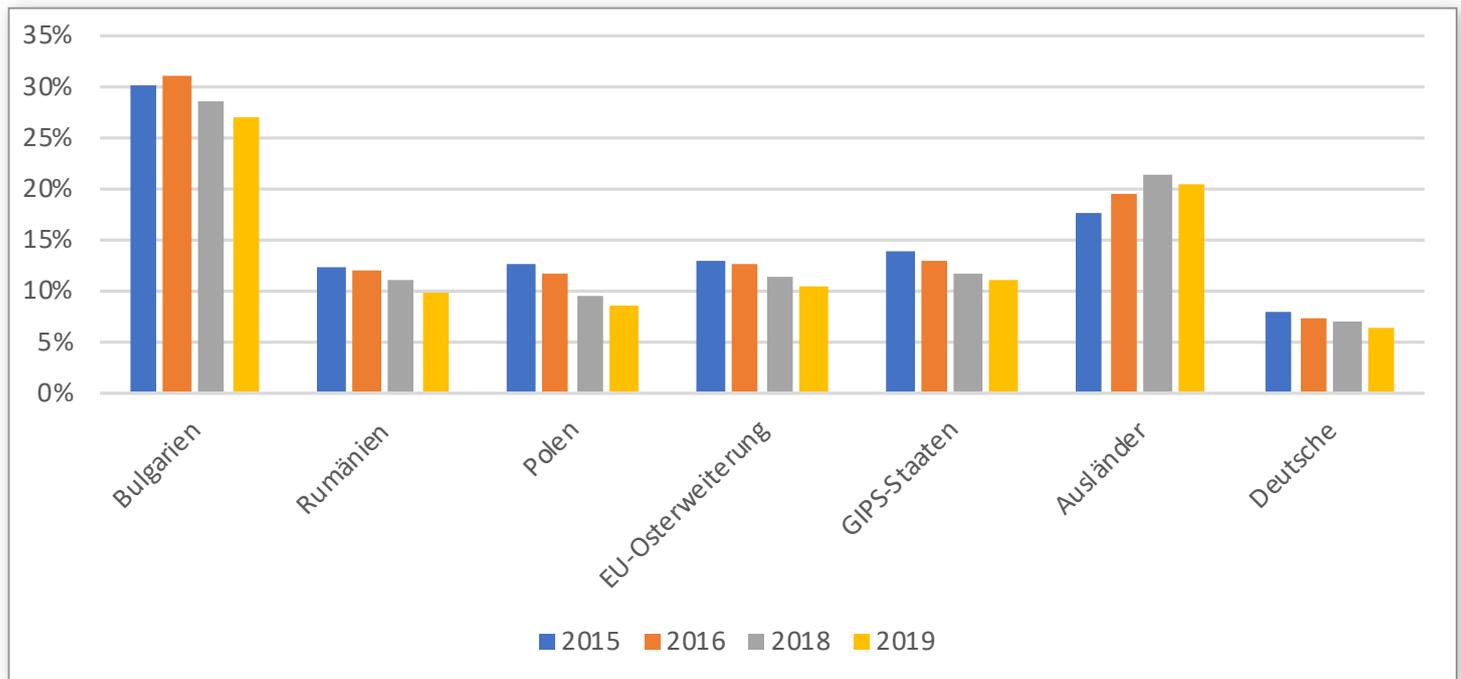
Der Anspruch freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger*innen auf beitragsabhängige Sozialleistungen ist unumstritten. Dagegen wird die Frage des Anspruchs auf Bezug von steuerfinanzierten Sozialleistungen, insbesondere nach SGB-II-Leistungen¹⁸, kontrovers diskutiert.

In den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt ist die SGB-II-Hilfequote für EU-Bürger*innen aus Osteuropa angestiegen, seit 2015

18 Leistungen nach dem SGB II sind grundsichernde Leistungen für hilfebedürftige Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen nicht aus eigenem Einkommen sichern können. Leistungsempfänger*innen können erwerbsfähig und nicht erwerbsfähig, im Wesentlichen Kinder, sein. Eine Zahl von erwerbsfähigen Leistungsempfänger*innen sind erwerbstätig (sogenannte Aufstocker*innen), das heißt ihr Entgelt ist so niedrig, dass sie einen Anspruch auf eine aufstockende Grundsicherungsleistung haben. Der Anteil dieser Personen an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist von 23,1 Prozent (2007) auf 29,7 Prozent (2014) gestiegen und ging auf 25,1 Prozent (2018) zurück (Daten der Bundesagentur für Arbeit).

ist sie aber rückläufig (siehe Abbildung 15). Die Hilfequote ist geringfügig niedriger als die der EU-Bürger*innen aus den GIPS-Ländern und deutlich niedriger als die der ausländischen Bevölkerung im Durchschnitt. Auffällig ist die hohe SGB-II-Hilfequote der Bulgar*innen (26,8 Prozent) im Vergleich zu Rumän*innen (9,7 Prozent) und Pol*innen (8,5 Prozent). Der deutlich höhere Anteil der arbeitssuchenden Bulgar*innen im Vergleich zu Rumän*innen und Pol*innen kann zum Teil die hohe Abhängigkeit von grundsichernden Leistungen erklären.

Abbildung 15: SGB-II-Hilfequote für ausgewählte Staatsangehörigkeit (2015–2019)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017/2019), eigene Darstellung.

Anmerkung: Kroatien gehört zu den Staaten der EU-Osterweiterung. Die GIPS-Staaten umfassen Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Hauptgrund für den hohen Leistungsbezug der EU-Bürger*innen aus Osteuropa scheint ein geringes Einkommen zu sein. Rund 43 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus Bulgarien und Rumänien waren 2017 erwerbstätig, was den Anteil von 25,5 Prozent aller den Ausländer*innen deutlich überstieg (Brücker et al. 2018). Das bedeutet, dass das Entgelt der erwerbstätigen EU-Bürger*innen niedrig und für ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen nicht ausreichend ist, so dass sie einen Anspruch auf eine aufstockende Grundsicherungsleistung haben.

Eine Vergleichsstudie zu Deutschland und Dänemark zeigt, dass der Anteil der Sozialleistungsbezieher*innen aller EU-Bürger*innen in Deutschland seit 2007 von 9,2 auf 12,3 Prozent gestiegen ist, während er in Dänemark von 2,7 auf 1,9 Prozent gesunken ist (Werner 2018 a und b). Zu dem gestiegenen Bezug von Grundsicherungsleistungen in Deutschland hat vor allem die Unterstützung durch Ergänzungsleistung zu einer geringfügigen Beschäftigung („Aufstocker“) geführt. Dabei ist der Bezug von Sozialleistungen auch bei Unionsbürger*innen aus den EU-15 Ländern angestiegen, was deutlich darauf hinweist, dass der Anstieg der Sozialleistungsquote eine allgemeine Tendenz bei der Beschäftigung von EU-Bürger*innen darstellt. Eine „ethnisierende“ („balkanisierende“) Beschreibung – wie sie durch eine mediale Fokussierung auf EU-Bürger*innen aus Osteuropa suggeriert wird (dazu Wagner 2018) – zeichnet ein verzerrtes Bild und ist unangemessen. Auf der Basis dieser Daten ist der Anstieg der Sozialleistungsquote vielmehr ein Indikator dafür, dass der Markt für prekäre Beschäftigungsverhältnisse durch eine Rekrutierung von EU-Bürger*innen nicht nur aufrechterhalten, sondern ausgeweitet wurde.

3.3.3 Wohnsituation

Der Wohnungsmarkt ist für Bezieher*innen geringer Einkommen generell schwierig. Studien weisen auf zusätzliche Benachteiligungen von Zuwander*innen bei der Wohnungssuche hin, die zu Wohnungslosigkeit führen können (Baas 2019). Gesicherte Zahlen sind nicht verfügbar. Eine Studie ermittelte für das Jahr 2016 eine Zahl von 858 000 Wohnungslosen. Davon lebten etwa 52 000 Menschen tatsächlich auf der Straße und galten als obdachlos. Die Zahl der Unionsbürger*innen unter den Obdachlosen wurde mit bis zu 50 Prozent als sehr hoch angenommen (IWD 2017). Die BAGW (2019b) geht davon aus, dass etwa 40 000 mobile Unionsbürger*innen wohnungslos sind und viele auf der Straße leben, was in etwa 0,8 Prozent aller in Deutschland registrierten mobilen Unionsbürger*innen ausmacht. Befragungen ergaben, dass etwa ein Drittel der unter schlechten oder sehr schlechten Lebenslagen leidenden wohnungslosen Unionsbürger*innen auf der Straße lebt und zwei Fünftel der Zugang zu einer regulären medizinischen Versorgung fehlt (Gerull 2018). Als Hintergrund wird auf den während der Arbeitssuche geltenden Ausschluss von Unionsbürger*innen vom Zugang zu Grundsicherungsleistungen hingewiesen (Reichenbach 2018). Osteuropäische EU-Migrant*innen, insbesondere aus Polen, Bulgarien und Rumänien, stellen in vielen deutschen Städten die größten ausländischen Gruppen in den niedrighschwelligem Angeboten für Obdachlosigkeit dar (Rosenke 2017).

4. Diskussion der europäischen Freizügigkeit und der sozialen Rechte von Unionsbürger*innen

Die Art und Weise der Inanspruchnahme der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit wird insbesondere in den Zielländern kontrovers diskutiert. So war die Frage der Zuwanderung mobiler EU-Bürger*innen von zentraler Bedeutung bei der Brexit-Abstimmung. Auch in Deutschland ist die Zuwanderung von EU-Bürger*innen Gegenstand kontroverser Diskussionen, die unter Verweis auf Sozialleistungsbezug und Obdachlosigkeit Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu Sozialleistungen fordern. In diesem Kapitel werden ein Überblick über diese Diskussionen gegeben und Schlussfolgerungen für die Gestaltung von Unterstützungsangeboten gezogen.

4.1 Europäische Diskussion

Die Personenfreizügigkeit ist eine grundlegende Freiheit, die jede*r Unionsbürger*in individuell in Anspruch nehmen kann und bildet ein wesentliches Element des Binnenmarkts. In den EFTA-Ländern (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz) ist die Grundfreiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährleistet. In den EU/EFTA-Ländern sind alle nationalen Behörden und Arbeitgeber*innen – ob öffentlich oder privat – verpflichtet, die Rechte, die sich aus Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergeben, anzuwenden und zu achten. Im Rahmen dieser Grundfreiheit steht es Arbeitnehmer*innen aus anderen EU/EFTA-Mitgliedstaaten zu, hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, der Arbeitsbedingungen und aller anderen Sozialleistungen und Steuervorteile genauso behandelt zu werden wie die Staatsangehörigen des Aufnahmelandes (so zusammenfassend Europäischer Rechnungshof 2018: 11).

Die europäische Arbeitnehmerfreizügigkeit umfasst verschiedene rechtliche Dimensionen (Kötter 2016: 4): das Recht von Unionsbürger*innen auf Einreise und das Recht auf Aufenthalt zur Suche oder Ausübung einer Beschäftigung; das Recht auf gleiche Behandlung wie andere einheimische Arbeitnehmer*innen; und auf die aus dem regulären Aufenthalt abgeleiteten Rechte im Aufenthalt, die auch als „Annexrechte der Freizügigkeit“ bezeichnet werden (Rebhahn 2017: 10). Die Rechte im Aufenthalt betreffen „erstens das Recht auf Gleichbehandlung während des durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit begründeten Aufenthalts(rechts), etwa bei Sozialleistungen; zweitens Verlängerungen dieses Aufenthaltsrechts nach Ende der Beschäftigung

im Aufnahmeland (also eine Bleiberecht); drittens abgeleitete Rechte von Familienangehörigen auf Aufenthalt und Gleichbehandlung“ (Rebhahn 2017: 10).

Als Arbeitnehmer*innen haben Unionsbürger*innen – so Rebhahn (2017: 10) – nicht nur das Recht, im Zielland zu arbeiten, sondern vor allem „häufig das Recht auf Aufenthalt auch dann, wenn sie dort „social assistance“ in Anspruch nehmen müssen.“ Nach geltender Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs steht dieses Recht allen Arbeitnehmer*innen zu, die im Aufnahmeland einer als regulär anerkannten Beschäftigung nachgehen, auch wenn diese nur einen geringfügigen zeitlichen Umfang hat und von kurzer Dauer ist. Die konkrete Umsetzung dieser Rechtsansprüche war und ist aber insbesondere in den wichtigen Aufnahmeländern rechtlich und politisch umkämpft. Dabei geht es unter anderem um die Frage, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Arbeitnehmerstatus besteht und ob beziehungsweise ab wann der Aufenthalt zur Arbeitssuche einen Anspruch auf Sozialleistungen begründet.

Die Ablehnung von Anträgen auf Gewährung von Leistungen für Unionsbürger*innen durch zuständige Behörden der Mitgliedsstaaten führt immer wieder zu Überprüfungen und Entscheidungen durch den Europäischen Gerichtshof. Dabei wurden einerseits die Rechtsansprüche mobiler Arbeitnehmer*innen gestärkt. Andererseits wird die Gewährung sozialer Leistungen eng an den Arbeitnehmerstatus gebunden.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen (Artikel 45 AEUV) umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der EU-Bürger*innen in Bezug auf Zugang zum Arbeitsmarkt, Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Auch ein Aufenthalt von bis zu sechs Monaten zur Arbeitssuche ist Bestandteil der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Danach darf ein Nachweis verlangt werden, dass weiterhin aktiv und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit gesucht wird¹⁹. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes ist der Arbeitnehmerstatus, wenn es die nationalen Bestimmungen so vorsehen, auch mit einer geringfügigen Beschäftigung von relativ kurzer Dauer gegeben²⁰. Diese konsequente Auslegung des Artikels 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union entspricht der europapolitischen Zielsetzung, den Zusammenhalt der Europäischen Union zu fördern, indem mobilitätsbehindernde Barrieren abgebaut werden. Der Europäische Gerichtshof hatte 2014 in den Fällen Dano und Alimanovic²¹ entschieden, dass Mitgliedsstaaten wirtschaftlich nicht aktive mobile Unionsbürger*innen in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts vom Bezug von Sozialleistungen ausschließen dürfen und der von einigen Mitgliedsstaaten praktizierte Ausschluss mobiler Unionsbürger*innen ohne Arbeitnehmerstatus vom Zugang zu Sozialleistungen europäisches Recht nicht verletzt. Diese Entscheidung hat die Rechtsdiskussion und Rechtspraxis in Deutschland stark beeinflusst.

19 Siehe dazu – mit Verweisen auf EuGH-Rechtsprechung – Deutscher Caritasverband (2018: 5).

20 EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, Rs. Genc (C-14/09).

21 Die EuGH-Entscheidung zum Verfahren in der Rechtssache Dano erging am 11. November 2014 (Rs. C-333/14), das Urteil im Verfahren Alimanovic am 15. September 2015 (Rs. C-67/14).

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) darf ein Mitgliedsstaat Unionsbürger*innen, die kein Aufenthaltsrecht im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie von 2004 aufweisen, Grundsicherungsleistungen vorenthalten (Nazik/Ulber 2015: 64). Dies folgt aus Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie, die vom EuGH im Fall Dano ausgelegt wurde. Nach dem EuGH-Urteil steht zwar allen Unionsbürger*innen, der sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedlandes aufhalten, die gleiche rechtliche Behandlung wie Staatsangehörigen dieses Mitgliedsstaats zu. Das Prinzip der Gleichbehandlung in Bezug auf sozialrechtliche Ansprüche gilt jedoch nicht für nicht erwerbstätige Unionsbürger*innen. In der juristischen Literatur wird dieses Urteil, das sich auf Artikel 24 in Verbindung mit Artikel 12 der Freizügigkeitsrichtlinie bezieht, teilweise kritisch aufgenommen, da hierdurch Aufenthaltsrecht und Leistungsbezug an die in der Freizügigkeitsrichtlinie genannten Bedingungen geknüpft werden. Zu diesen Bedingungen gehört, dass wirtschaftlich nicht aktive Personen über ausreichende Existenzmittel verfügen müssen und allein das Fehlen dieser Mittel einen Leistungsausschluss rechtfertigt. Aber nur wenige Kommentare – so zusammenfassend Baas (2019: 66f.) – rechtfertigen diese Verknüpfung. Nach Ulmer (2016) sei dies möglich, da bei EU-Bürger*innen im Gegensatz zu Staatsangehörigen des jeweiligen EU-Landes ein anderweitiger Schutz besteht, der im Herkunftsland in Anspruch genommen werden kann. Auch Bernsdorff (2016) hält eine Nichtgleichbehandlung von EU-Bürger*innen als verfassungsrechtlich unbedenklich, falls diese nicht unentrichtbar auf Existenzsicherungsleistungen angewiesen sind. Andere Kommentare widersprechen dieser Einschätzung. Für Kötter (2016) ist der Leistungsausschluss in der Sache Dano und Alimanovic ein Verstoß gegen das Freizügigkeitsrecht des Artikels 21 des AEUV. Wallrabenstein (2016) schätzt dies ähnlich ein und befürchtet, dass sich mit der aktuellen Rechtsprechung eine Zwei-Klassen-Unionsbürgerschaft ergibt. Diese Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedlandes kann jedoch nur dann eingefordert werden, wenn der Aufenthaltsstatus im Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaates den Bestimmungen der Freizügigkeitsrichtlinie entspricht (Baas 2019: 66f.). Im nächsten Abschnitt wird auf die Debatte über den Ausschluss von sozialen Leistungen im deutschen Recht eingegangen.

4.2 Diskussion in Deutschland

Das europäische Recht macht die generelle Vorgabe, dass freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen beim Zugang zu Sozialleistungen den eigenen Staatsbürger*innen gleichgestellt und nicht diskriminiert werden dürfen. Mit dem Anstieg der Zuwanderung mobiler Unionsbürger*innen seit 2008 nach Deutschland ist auch eine höhere Beanspruchung von Sozialleistungen verbunden, die durch europäisches Recht und Rechtsprechung abgesichert ist.

In einem Teil der öffentlichen Wahrnehmung wurde diese Entwicklung zunehmend kritisch betrachtet und bot Anlass zum Protest. Dabei stehen seit 2012 die EU-Zuwanderer*innen aus Polen, Bulgarien und Rumänien im Mittelpunkt der Debatten. Insbesondere über die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien wurde in Medien als „Armutsmigration“ und „Sozialtourismus“ berichtet (Wagner 2018). In der Folge kam es zu einer Politisierung der Frage, wie die europäische Personenfreizügigkeit sozialrechtlich gestaltet werden soll.

In einer Expertise für die EU-Gleichstellungsstelle identifiziert Baas (2019) drei Konfliktlinien, die in den letzten Jahren die politische Auseinandersetzung über die Gestaltung der europäischen Personenfreizügigkeit bestimmt haben. Die erste Konfliktlinie betrifft die wirtschaftlichen Folgen der Zuwanderung und wer mögliche negative Auswirkungen zu tragen hat. In diesen Auseinandersetzungen werden insbesondere die (möglichen) Folgen der Konkurrenz für einheimische Arbeitskräfte betrachtet und Maßnahmen gefordert oder umgesetzt, die dem Schutz benachteiligter einheimischer Arbeitskräfte dienen sollen. Die Einführung der Übergangsregelungen war eine Reaktion auf diese Konfliktlinie (Baas 2019). Die vorgenommene Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte vor allem symbolische Wirkung, da nur die Beschäftigung bei inländischen

Arbeitgeber*innen zu den geltenden tariflichen und arbeitsrechtlichen Standards verhinderte, die weitaus problematischeren Beschäftigungsformen der Entsendung von Werkvertragsarbeiter*innen und die Ausübung selbständiger Tätigkeiten nicht berührte (Cyrus 2003). Im Ergebnis führten die Übergangsregelungen dazu, dass sich atypische Beschäftigungsmärkte für Unionsbürger*innen zu schlechteren Arbeits- und Entgeltbedingungen verstetigt haben (Wagner/Hassel 2017; Kovacheva 2019).

Die zweite Konfliktlinie betrifft das mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit korrespondierende Gleichstellungsgebot und die Realität der tatsächlichen Einlösung des Anspruchs auf Gleichbehandlung und Abbau von Mobilitätsbarrieren. Hier ergeben sich Konflikte, weil es trotz einer klar definierten Rechtslage in der Praxis immer wieder zu erheblichen Defiziten bei der faktischen Umsetzung kommt. So sind Unionsbürger*innen überproportional in atypischen Beschäftigungsverhältnissen vertreten, haben Probleme bei der Anerkennung von Qualifikationen, arbeiten trotz vorhandener Qualifikation häufiger im Niedriglohnbereich und haben ein höheres Risiko, Arbeitsausbeutung, Mietwucher oder unwürdige Wohnbedingungen und Obdachlosigkeit zu erleiden (Baas 2019).

Die dritte Konfliktlinie betrifft den Zugang zum deutschen Sozialsystem. Das Gleichstellungsgebot gilt auch beim Zugang zu Sozial- und Familienleistungen, so dass freizügigkeitsberechtigte Personen hinsichtlich des Zugangs zum Sozialversicherungssystem grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedsstaates haben. Dennoch bestehen Absicherungslücken (Baas 2019: 4), die durch die Beschränkung des Zugangs zu steuerfinanzierten Leistungen und ungünstige Regelungen bei beitragsfinanzierten Leistungen entstehen. Der Beitrag mobiler Unionsbürger*innen zum deutschen Wohlfahrtsstaats ist dann möglicherweise positiv, aber auf Kosten ihrer eigenen individuellen Absicherung (Baas 2019: 5). Diese drei Konfliktlinien haben die medial verstärkten politischen Auseinandersetzungen über die rechtliche Gestaltung und sozialen Auswirkungen der europäischen Personenfreizügigkeit in Deutschland in den letzten Jahren befeuert und den Gesetzgeber veranlasst, den Zugang zu Sozialleistungen zu beschränken.

4.3 Kontroversen, Positionen und Befunde

Die Diskussionen der Konflikte über die EU-Zuwanderung, die in Stellungnahmen oft kombiniert sind, werden in Deutschland durch zwei Bewertungsrahmen bestimmt, die als relativierender und problematisierender Rahmen bezeichnet werden (Kurtenbach 2015).

Die problematisierende Position dominiert die politische Diskussion und wird von mobilitäts-skeptischen Akteur*innen auch auf kommunalpolitischer Ebene vertreten. Dabei werden die bestehenden Problemlagen im Zusammenhang mit der EU-Zuwanderung betont und vor einer Überforderung sozialer Systeme und Gefährdung der öffentlichen Ordnung gewarnt. So wies zum Beispiel der Deutsche Städtetag bereits 2013 in einem Positionspapier auf eine „Armutswanderung“ hin, die es „in diesem Maße und in dieser Konstellation schwieriger Begleitbedingungen noch nicht gegeben“ habe und über die „erheblichen Probleme“ der Zuwander*innen in Deutschland, die „nicht unter Verweis auf gut integrierte Rumänen und Bulgarien verschwiegen werden dürfen“ (Deutscher Städtetag 2013). Die Herausforderungen für die Kommunen schlage sich in steigenden Kosten nieder, zum Beispiel für soziale Absicherung, Unterbringung von Obdachlosen, medizinische Versorgung von Menschen ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz und Beratungsangebote für Ratsuchende. Damit wurden sowohl das Ausmaß der Migration von EU-Bürger*innen, die in prekären sozialen Verhältnissen in Deutschland leben, als auch die Vielfalt der auftretenden Probleme als Überforderung deutscher Städte beschrieben. „Die Stadtgesellschaft ist mit Umfang und vielfältigen Folgen dieser Armutswanderung überfordert. Das Gefährdungspotential für den sozialen Frieden in den Quartieren ist enorm“

(Deutscher Städtetag 2013: 10). Der Städtetag fordert einerseits die Schaffung rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen, welche die Kommunen in die Lage versetzen, die Zuwanderung zu bewältigen. Zugleich wird die effektive Unterbindung der Zuwanderung, die ohne Beachtung der Freizügigkeitsvoraussetzungen erfolgt, gefordert. Forscher*innen, die eine problematisierende Perspektive teilen, argumentieren, dass die Inanspruchnahme von direkten und indirekten Leistungen höher ausfalle als die durch mobile Unionsbürger*innen generierten Steuern und Beiträge (Bahnsen et al. 2016; Sinn 2015). Mit Blick auf das politische Konfliktpotential wird aus rechtswissenschaftlicher Perspektive angeregt, Möglichkeiten der rechtlichen Einschränkungen des Zugangs mobiler Unionsbürger*innen zu sozialen Leistungen zu diskutieren (Rebhahn 2017).

Forscher*innen, die der relativierenden Position zugezählt werden können, verweisen darauf, dass die einseitig problematisierende Wahrnehmung der Personenfreizügigkeit ein verzerrtes Bild zeichnet und das Entstehen von Vorurteilen, auch wenn das nicht intendiert sei, fördern kann (Brücker 2014: 7). Die Mehrheit der Zuwander*innen in Deutschland habe erfolgreich Fuß gefasst. Die ökonomische und fiskalpolitische Gesamtbilanz der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Deutschland sei positiv (Brücker et al. 2013). Die angesprochenen Probleme bestehen, seien aber politisch und sozialrechtlich zu bewältigen und stellen keine Überforderung dar.

Insgesamt betrachtet, profitiere Deutschland gesamtwirtschaftlich von der Europäischen Freizügigkeit. Eine Studie des DIW kommt zu dem Ergebnis, dass das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in Deutschland durch die Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 2011 um jährlich 0,2 Prozent höher ausgefallen ist (Clemens/Hart 2018). Auch vom Zusammenwachsen Europas profitiere Deutschland. Die europäische Integration trage, so der Befund einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, zu einem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von durchschnittlich 37 Milliarden Euro pro Jahr bei. Dies entspricht einem jährlichen durchschnittlichem Einkommensgewinn von 450 Euro pro Einwohner*in (Bertelsmann Stiftung 2014).

Studien, die einen negativen Beitrag der Zuwanderung zum Steuer- und Beitragsaufkommen errechnen, wird eine unzutreffende und verkürzte Argumentation vorgeworfen. Zum einen sei der Beitrag der Zuwander*innen, die erst nach dem 25. Lebensjahr einwandern, überwiegend positiv, da sie keine Leistungen für Familie und Ausbildung erhalten haben. Eine Zuwanderung im Kindesalter würde dagegen zumeist zu einem negativen Beitrag führen, wenn man – wie Sinn (2015) – alle Leistungen des deutschen Staates einrechnet, also auch personenunabhängige Kosten wie Landesverteidigung, Infrastruktur oder Kosten der Regierung einbezieht. Aufgrund der Steuerprogression gilt dies aber auch für die Mehrheit der deutschen Staatsangehörigen und stellt daher kein überzeugendes Kriterium zur Nachhaltigkeit der Zuwanderung dar (Bonin 2014).

Zuwander*innen würden in Anbetracht der günstigeren Altersstruktur sogar eher überproportional zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates beitragen – aufgrund der geringeren Einkommen im Vergleich zu Einheimischen würde der Beitrag weniger stark ausfallen (Boeri 2010).

Für die Annahme, dass der deutsche Wohlfahrtsstaat ein Magnet für EU-Zuwander*innen darstelle, gebe es keine Belege. Aussagen über einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Sozialleistungsbezug und EU-Zuwanderung beruhen auf ein methodisch verzerrtes Vorgehen, bei dem einseitig nur die fiskal- und sozialpolitischen Kosten betrachtet würden. Eine europäische Vergleichsstudie kommt zum Ergebnis, dass es keinen Unterschied in den fiskalischen Effekten der EU-Migration zwischen verschiedenen Wohlfahrtsregimen in Europa gibt. Migrant*innen stellen danach auch in großzügigeren Wohlfahrtsstaaten keine höhere fiskalische Belastung dar als in weniger großzügigen Wohlfahrtsstaaten. Die fiskalischen Effekte der EU-Migration sind für die Mehrheit der untersuchten Länder positiv und belaufen sich auf 0,4 Prozent des BIPs (Nyman/Ahlskog 2018). Auch für Deutschland sind die fiskalischen Effekte der EU-Zuwanderung positiv und werden auf 0,42 Prozent des BIPs zwischen 2004 und 2015 geschätzt (Nyman/Ahlskog 2018).

Bei der Würdigung der gesamtökonomisch und fiskalisch positiven Bilanz sollte allerdings nicht aus dem Blick geraten, dass Zuwanderung heterogen ist und Zuwanderungsgruppen unterschiedliche Merkmale aufweisen, die die ökonomischen und fiskalischen Effekte beeinflussen (Baas 2019: 81f). Insgesamt – so Baas (2019: 82) – ist

„festzuhalten, dass mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger einen positiven Beitrag zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates leisten. Dies liegt jedoch insbesondere daran, dass hohe sozialstaatliche Kosten in jungen Lebensjahren, beispielsweise Bildung, nicht anfallen. Ob dieser Beitrag darüber hinaus positiv ist, lässt sich bei gegebener Datenlage für Deutschland nicht zweifelsfrei feststellen. Hierfür spricht jedoch, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger mit höherer Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen und weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten. Die gestiegene Zahl der Aufstocker insbesondere bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus Rumänien und Bulgarien mindert wiederum den Beitrag. Letztlich bleibt auch abzuwarten, inwieweit EU-Bürgerinnen und -Bürger ihre Ansprüche an das deutsche Rentensystem geltend machen. Da eine große Zahl mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger nur wenige Jahre in Deutschland bleibt, ist nicht auszuschließen, dass ein erheblicher Anteil der Rentenansprüche nicht abgerufen wird.“

Diese differenzierten Ausführungen verdeutlichen, dass die ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen für unterschiedliche Mobilitätsmuster und Beschäftigungsformen mehr oder weniger günstig ausfallen können. Die ungleiche Verteilung der Gewinne und Verluste der europäischen Personenfreizügigkeit sollten bei der Betrachtung von Gesamtbilanzen und Durchschnittswerten nicht aus dem Blick geraten. In der Migrationsforschung wird seit langem diskutiert, dass eine gesamtökonomisch positive Bilanz von Zuwanderung durchaus mit Benachteiligungen für bestimmte soziale Gruppen einhergehen kann (Borjas 1995). Wenn diese nicht beachtet und politisch bearbeitet und ausgeglichen werden, kann sich ein Anlass für politischen Unmut und Konflikte ergeben (Hanson 2005).

4.4 Zur rechtlichen Gestaltung des Zugangs von Unionsbürger*innen zu Sozialleistungen

Vorbehalte und Diskussionen über mögliche negative Folgen einer EU-Erweiterung haben den Prozess der europäischen Integration schon immer begleitet. In den 1980er Jahren führten Ängste um eine massenhafte Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten Griechenland, Spanien und Portugal zum ersten Mal zur befristeten Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland durch Übergangsregeln. Nach den Osterweiterungen 2004 und 2007 wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch für Bürger*innen dieser Staaten mittels Übergangsregelungen für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren eingeschränkt: für die EU10-Länder von 2004 bis 2011 und für die EU2-Länder von 2007 bis 2013.

Die bereits zu diesem Zeitpunkt geltenden gesetzlichen Regelungen in Deutschland ermöglichten es, EU-Bürger*innen unter bestimmten Voraussetzungen gänzlich vom Leistungsbezug auszunehmen (Absenger/Blank 2015). Unmittelbar vor dem Auslaufen der Übergangsregelungen verschärfte sich die Debatte über EU-Zuwanderung. Befürchtungen einer „Einwanderung in die Sozialsysteme“ entfachten eine kontroverse Diskussion über soziale Rechte von EU-Bürger*innen in Deutschland. Der Sozialleistungsbezug von EU-Bürger*innen wurde zu einem Streitthema politischer sowie rechtlicher Auseinandersetzungen. Im Rahmen der politischen Debatte unter dem Slogan „Wer betrügt, der fliegt“ vom Jahr 2014 wurde ein Zusammenhang zwischen EU-Zuwanderung, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien, und Sozialleistungsmissbrauch hergestellt. Im Zentrum der Auseinandersetzung stand die Frage, ob und ab wann arbeitssuchende und wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger*innen einen Anspruch auf Sozialleistungen wie Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) und Sozialhilfe in Deutschland haben. Die Bundesregierung richtete Anfang 2014 einen Staatssekretärsausschuss ein, der sich mit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Unionsbürger*innen beschäftigte. Das Gremium veröffentlichte Ende 2014 einen Bericht. Konkrete Hinweise auf massenhaften Sozialleistungsmissbrauch gab es nicht (siehe auch BMI/BMAS 2014).

Auch nachdem der EuGH 2015 die im SGB II geregelten Leistungsausschlüsse mit zwei Entscheidungen (Dano und Alimanovic) als europarechtskonform bestätigt hatte, entschied das Bundessozialgericht zu Gunsten von Unionsbürger*innen, die gegen einen Leistungsausschluss geklagt hatten. Das Bundessozialgericht stellte unter anderem fest, dass arbeitssuchende EU-Bürger*innen nach geltender deutscher Rechtslage mit einem regulären Aufenthalt von sechs Monaten Anspruch auf soziale Leistungen haben (dazu Absenger/Blank 2015). In Reaktion auf diese Entscheidung (siehe BR-Drs. 587/16) wurde vom Bundesrat das „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ initiiert und am 22. Dezember 2016 vom Bundestag beschlossen. Demnach sind nicht erwerbstätige EU-Bürger*innen für die ersten fünf Jahre des Aufenthalts vom Zugang zur Grundsicherung (ALG II) und zur Sozialhilfe ausgeschlossen. (Die wichtigste Veränderung ist im Überblick in Kasten 3 dargestellt).

Kasten 3:

<h2 style="text-align: center;">Sozialleistungen für EU-Bürgerinnen und -Bürger</h2> <h3 style="text-align: center;">Anspruch von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern auf Sozialleistungen vor dem Urteil des Bundessozialgerichts (BSG) und nach der vorgeschlagenen Neuregelung</h3>			
Arbeitslosigkeit	vor BSG-Urteil	nach BSG-Urteil	nach Neuregelung
... ohne vorherige Beschäftigung	vollständiger Ausschluss	Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) nach 6 Monaten Aufenthalt	Ausschluss innerhalb erster 5 Jahre, Überbrückungsleistungen bis zur Ausreise (längstens für einen Monat) und Darlehen für die Rückfahrt Leistungen wie Inländer nach 5 Jahren Aufenthalt
... nach > 1 Jahr Beschäftigung	Arbeitslosengeld I und anschließend Arbeitslosengeld II wie Inländer		
... nach < 1 Jahr Beschäftigung	Arbeitslosengeld II für max. 6 Monate		

Quelle: BMAS (2016).

Für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellt sich die seitdem geltende Rechtslage folgendermaßen dar:

„Wer nicht in Deutschland arbeitet, selbständig ist oder einen Leistungsanspruch nach SGB II auf Grund vorheriger Arbeit erworben hat, dem stehen innerhalb der ersten fünf Jahre keine dauerhaften Leistungen nach SGB II oder SGB XII zu. Die Betroffenen können jedoch Überbrückungsleistungen bis zur Ausreise erhalten – längstens für einen Zeitraum von einem Monat. Ein Leistungsanspruch im jeweils einschlägigen Leistungssystem kommt für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger künftig nach einem fünfjährigen Aufenthalt in Deutschland zum Tragen. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte erhalten dann Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II. Für sie gilt dann auch der Grundsatz des "Förderns und Forderns". Eine Ausnahme besteht für Personen, bei denen der Verlust der Freizügigkeitsberechtigung festgestellt wurde. Zeiten, in denen sich Personen nicht rechtmäßig in Deutschland aufhalten, weil sie ausreisepflichtig sind, werden auf den Fünf-Jahres-Zeitraum nicht angerechnet“ (BMAS 2016, siehe auch Baas 2019: Kapitel 5; zur detaillierten Darstellung der Sozialleistungsansprüche von EU-Bürgern siehe Bundestag 2018).

Die mit dem Gesetz vollzogene Ausweitung des Ausschlusses von Sozialleistungsansprüchen wurde von Parteien und sozialpolitischen Akteur*innen sehr unterschiedlich bewertet. Im Anschluss an eine öffentliche Anhörung von Expert*innen im Bundestagsausschuss beurteilten die vier Bundestagsfraktionen das Gesetz sehr unterschiedlich (Deutscher Bundestag 2016: 9). Die Fraktion der CDU/CSU betonte, dass der Ausschluss europarechtlich zulässig sei und das Sozialsystem vor Missbrauch schütze. Die Regelung sei auch ausgewogen, da einmalige Überbrückungsleistung für vier Wochen innerhalb von zwei Jahren und ein Darlehen zur Finanzierung der Rückreise vorgesehen seien. Das Gesetz schaffe Rechtssicherheit, indem klar festgelegt werde, wer anspruchsberechtigt und vor allem wer nicht anspruchsberechtigt sei. Auch die Fraktion der SPD betonte die Schaffung von Rechtssicherheit. Das neue Gesetz würde die Kommunen, die Leistungsträger der Sozialhilfe, vor unerwünschten Belastungen bewahren. Der lange Ausschlusszeitraum von fünf Jahren könne aber in verschiedenen Konstellationen zu Härtefällen führen. Es sei abzuwarten, ob die vorgesehenen Regelungen mit Überbrückungsleistungen ausreichend seien, um diese Härtefälle aufzufangen. Insbesondere Situationen, in denen Arbeitnehmer*innen ihren Lohn einklagen müssten sowie jene, in denen Kinder sich in der Ausbildung befänden und sich die Eltern trennen, müssten durch Härtefallregelungen abgedeckt werden. Die Fraktion Die Linke bewertete den Gesetzentwurf als verfassungswidrig und unsozial. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums werde für eine bestimmte Gruppe von EU-Ausländer*innen, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalte, entzogen. Dies sei mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar. Die Folgen des Gesetzes seien daher absehbar: offene soziale Verelendung, Wohnungslosigkeit, Ausbeutung der Betroffenen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt. Mit dem Gesetz würden Tausende von EU-Bürger*innen von jeder öffentlichen Hilfe ausgeschlossen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kritisierte, dass das Gesetz falsche Signale setze. Um Belastungen für Kommunen zu vermeiden, sollte soziale Unterstützung geleistet werden, um die Menschen bei der Integration zu unterstützen. Sie dürften nicht ausgegrenzt werden, sondern müssten möglichst schnell eine echte Chance auf dem Arbeitsmarkt bekommen. Unionsbürger*innen sollten aber auch von Leistungen nach SGB II und SGB XII ausgeschlossen werden können, wenn sie nicht oder nicht mehr nach Arbeit suchten oder ihre Arbeitssuche keine Aussicht auf Erfolg hat.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband betonte in einer Bewertung, dass die neuen Leistungsausschlüsse keineswegs alle Unionsbürger*innen in den ersten fünf Jahren eines Aufenthalts betreffen: Die meisten Unionsbürger*innen hätten weiterhin regulären Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder SGB XII (Paritätischer Gesamtverband 2017: 2). Nicht von Leistungen

der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeschlossen sind Ausländerinnen und Ausländer und ihre Familienangehörigen, die mindestens fünf Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, soweit nicht der Verlust des Freizügigkeitsrechts festgestellt wurde²² (Baas 2019: 71). Durch eine Beschäftigung von mehr als einem Jahr in Deutschland wird ein Rechtsanspruch auf Leistungen nach SGB III erworben. Für erwerbstätige EU-Staatsbürger besteht die Möglichkeit der Aufstockung des Einkommens auf das Existenzminimum. Demnach können EU-Bürger*innen bei Aufnahme eines Minijobs oder einer Selbstständigkeit mit geringem Stundenumfang zur Existenzsicherung ergänzende SGB-II-Leistungen beziehen. Die Ansprüche erwerbstätiger Unionsbürger*innen auf Sozialleistungen und Kindergeld, wie sie auch deutschen Staatsangehörigen zustehen, bleiben weiterhin bestehen. „Allerdings muss der Einzelfall genau betrachtet und geschaut werden, welcher Aufenthaltsgrund vorliegt und welche Leistungsansprüche damit verbunden sind“ (Paritätischer Gesamtverband 2017: 2).

Neben der Betonung, dass freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen bei Erfüllung bestimmter Bedingungen weiterhin Anspruch auf Sozialleistungen haben, wird aber auch teilweise scharfe Kritik an der Ausweitung des Leistungsausschlusses geübt. Dabei lassen sich im Rahmen einer Studie zur Ermittlung von Unterstützungsbedarfen drei Argumentationslinien unterscheiden, die im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

4.5 Kritische Diskussion der aktuellen Situation beim Zugang zu Sozialleistungen

Die aktuelle Rechtslage und Rechtspraxis des Leistungsausschlusses von Unionsbürger*innen, die von Behörden als nicht freizügigkeitsberechtigt eingestuft werden, wird sowohl aus rechtssystematischer und praktischer Perspektive wie auch aus einer Perspektive konsequentialistischer Ethik kritisiert.

Rechtssystematische Argumentationslinie

Die Ausweitung des Ausschlusses von Unionsbürger*innen von sozialen Leistungen wird in juristischen Bewertungen teilweise ausgesprochen scharf kritisiert. Die Mehrzahl der Kommentator*innen – so Baas (2019: 69f.) in einem zusammenfassenden Überblick – sehe in der aktuellen Gesetzeslage weniger einen Widerspruch zum EU-Recht als einen Widerspruch zu deutschen Rechtsgrundsätzen. So wiesen Berlit (2017), Kötter (2016) und Wallrabenstein (2016) darauf hin, dass nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für jede auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland lebende Person ein Grundrecht auf ein existenzsicherndes Existenzminimum besteht. Absenger und Blank (2015) sehen in der Nichtgewährung eine Abkehr von den Leitprinzipien des deutschen Sozialstaates, in diesem Fall dem bedarfsorientierten Fürsorgeprinzip. Die aktuelle Gesetzgebung stehe insofern zum Fürsorgeprinzip im Widerspruch, als das für EU-Ausländer*innen nicht ihr sozialhilferechtlicher Bedarf im Mittelpunkt steht, sondern der Aufenthaltsstatus. Weiterhin seien EU-Bürger*innen, die ihren Aufenthaltsstatus aus dem Schulbesuch minderjähriger schulpflichtiger Kinder ziehen, ebenfalls von Grundsicherungsleistungen ausgeschlossen. Der Ausschluss von Leistungen stehe nach Berlit (2017) wie auch für Derksen (2017) und Thym (2016) im Widerspruch zur BVerfG Auslegung von Artikel 1 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Janda (2016) schließt sich der Einschätzung der Verfassungswidrigkeit an, insbesondere auch durch den Ausschluss von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, da diese keine Sozialhilfe nach SGB XII in Anspruch nehmen können. Thym (2015) gibt zudem zu bedenken, dass das BVerfG eigenständig über solche Fälle entscheiden muss, daher könnte auch das BVerfG einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen für EU-Bürger*innen einfordern.

Rechtspraktische Argumentationen

Eine andere Argumentationslinie der Kritik am Leistungsausschluss richtet sich auf die Umsetzungspraxis. Behörden vertreten die Auffassung, dass der Verlust des Rechts auf Freizügigkeit eintritt, sobald die Voraussetzungen entfallen, und nicht erst mit einer förmlichen Feststellung des Verlustes. Das materielle Freizügigkeitsrecht entfalle ohne weiteres, wenn die Voraussetzungen – zum Beispiel der Arbeitnehmerstatus – nicht mehr vorliegen. Bis zur Verlustfeststellung bestehe ein förmliches Freizügigkeitsrecht, eine grundsätzliche Vermutung der Freizügigkeit. Eine förmliche Feststellung des Verlustes sei zur Versagung nach SGB II und SGB XII nicht erforderlich. Betont wird auch, dass Entscheidungen auf der Grundlage von Einzelfallprüfungen getroffen werden. Diese erfolgen sowohl bei den Ausländerbehörden als auch bei den Sozialbehörden. Beide Behörden müssen für ihre Bescheide eine Entscheidung im Einzelfall vornehmen²³.

Dagegen argumentieren Kritiker*innen, dass Behörden den Entzug der Freizügigkeitsberechtigung oft ohne Einzelfallprüfung vornehmen würden. Eine Einzelfallprüfung sei aber unabdingbar, bevor ein Leistungsausschluss mit Verweis auf die Hilfe im Herkunftsland beschieden wird (so BAGW 2019a). In dieser Argumentationslinie gehe es – so Frings und Janda (2017: 167f.) – nicht um offene Grenzen, sondern um die Anforderung hinreichend geprüfter Entscheidungen im Einzelfall, so wie es vom EuGH in früheren Rechtsprechungen gefordert und praktiziert worden sei. Wer Sozialleistungen – so Frings und Janda – missbräuchlich in Anspruch nimmt, könne in jedem Fall auf die Hilfe im Herkunftsland verwiesen werden. Aber nur wenn Hilfe im Herkunftsstaat tatsächlich zu erlangen sei, könne die Hilfebedürftigkeit nach deutschem Sozialrecht womöglich verneint werden (Frings/Janda 2017: 167f.).

Konsequentialistische Argumentation

Eine dritte Argumentationslinie kritisiert die Ausweitung des Ausschlusses mit dem Hinweis auf die möglichen materiellen Konsequenzen für die ausgeschlossenen Unionsbürger*innen und die deutsche Gesellschaft. Der Ausschluss von sozialen Leistungen führe dazu, dass Unionsbürger*innen, die zur Arbeitssuche oder Arbeitsaufnahme nach Deutschland kommen und anschließend in Notlagen geraten, ohne effektive soziale Unterstützung der zuständigen staatlichen Stellen gelassen werden. Praxisberichte verweisen darauf, dass die Ausweitung des Leistungsausschlusses Hürden errichtet hat, die auch die Inanspruchnahme bestehender Leistungsansprüche betreffe und Unionsbürger*innen davon abhalte, in Notlagen Unterstützung zu beantragen. Sie würden aus Angst davor, dass die Freizügigkeitsberechtigung aberkannt werden könnte, auf die Beantragung von Leistungen verzichten. Für Unionsbürger*innen hat sich somit eine Rechtsverunsicherung eingestellt, die einen höheren Bedarf an Rechtsberatung bedeutet. Eine weitere Folge besteht darin, dass Betroffene „im niedrigschwelligen sozialen Hilfesystem von der Wohnungslosenhilfe bis zur Bahnhofsmmission aufgefangen werden müssen“ (Diakonie 2016). Die Zahl der Menschen habe zugenommen, die sich an niedrigschwellige Unterstützungsangeboten der Wohnungslosenhilfe und Notunterkunft, der Armenspeisungen (Tafeln) oder Kleiderkammern wenden und – für die Öffentlichkeit sichtbar – unter Brücken, in Hauseingängen oder auf der Straße übernachten (Paritätischer Gesamtverband 2017, BAGW 2019a). Insgesamt würde das Armutsrisiko und das Risiko, Opfer von Arbeitsausbeutung zu werden, ansteigen. Der Neue Richterbund hat diese Effekte besonders drastisch formuliert: „Die Regelung schafft eine Gruppe moderner Sklaven, die alle Arbeitsbedingungen und jedes Lohnniveau akzeptieren müssen, um hier zu überleben. Dies erhöht den Druck auf diejenigen, die zurzeit regulären Beschäftigungen im untersten Qualifikations- und Einkommensbereich nachgehen.“ (Neuer Richterbund 2016: 64).

23 Diese Auffassung wurde in einem Kommentar zu einer früheren Fassung des Textes der Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) vertreten

5. Schlussfolgerungen: Ansatzpunkte für die Entwicklung von Unterstützungsangeboten

Die aktuelle Situation der mobilen Unionsbürger*innen stellt die Systeme der sozialen Unterstützung vor neue Herausforderungen. Dem Selbstverständnis als advokatorische Menschenrechtsprofession entsprechend setzt sich die organisierte Soziale Arbeit für die Achtung und Wahrung menschenrechtlicher Verpflichtungen ein. Als Träger sozialer Unterstützungsangebote hat die Soziale Arbeit ein Interesse, das System der Unterstützungsangebote möglichst effektiv und effizient zu gestalten und zu betreiben. In dieser Perspektive ist eine drängende Frage, wie auf Lücken im Unterstützungsangebot, die durch die Ausweitung des Leistungsausschlusses geschaffen wurden, reagiert werden kann.

Mit Bezug auf die oben dargestellten Kritiklinien sind drei Ansätze denkbar, die nebeneinander und miteinander kombiniert entwickelt werden können. Erstens könnte die 2016 vorgenommene Ausweitung der gesetzlich vorgeschriebenen Ausschlüsse wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger*innen von öffentlich finanzierten Unterstützungsangeboten nach SGB XII und II zurückgenommen oder deutlich abgemildert werden, indem rechtliche Spielräume genutzt oder ausgeweitet werden. So könnte der Ausschluss bei bestimmten Fallkonstellationen oder Unterstützungsbedarfen (zum Beispiel Vermeidung von Obdachlosigkeit) zurückgenommen werden. Eine andere mögliche Option wäre die Ersetzung des pauschalen Ausschlusses für die ersten fünf Jahre des Aufenthalts durch eine flexiblere Regelung, bei der reguläre Aufenthaltszeiten auch unterhalb der Frist von fünf Jahren zu zeitlich korrespondierenden limitierten Anspruchszeiten führen.

Zweitens könnte die Anforderung der hinreichend geprüften Entscheidung im Einzelfall stärker thematisiert werden. Diese advokatorischen Initiativen könnten dazu beitragen, die Ausweitung der Leistungsausschlüsse in der Praxis abzumildern. Die konsequente Durchführung der Einzelfallprüfung vor dem Entzug der Freizügigkeitsberechtigung kann dazu beitragen, dass bestehende Leistungsansprüche eingelöst und Unterstützungsbedarfe im Falle der Aberkennung der Freizügigkeitsberechtigung ermittelt werden. Ein Verlust der Freizügigkeitsberechtigung ließe sich durch das Einlegen von Rechtsmitteln bis zur endgültigen Entscheidung vorübergehend abwenden. Effektiver wäre die Aufnahme einer – auch geringfügigen – Beschäftigung, durch die der Verlust umgehend verhindert werden. Die rechtlich verankerte Möglichkeit zur Anwendung des Leistungsausschlusses wird aber weiterhin bestehen bleiben. Offen bleibt die Frage eines fairen sozialpolitischen Umgangs mit Unionsbürger*innen, denen nach Beantragung öffentlich finanzierter Mittel die Freizügigkeitsberechtigung aberkannt wurde und die keine Beschäftigung finden. Für solche Fälle könnten in enger Kooperation mit Trägern der Sozialarbeit im Herkunftsland Angebote zur Reintegration entwickelt und umgesetzt werden.

Drittens schlagen Wohlfahrtsverbände vor, durch Unterstützungsangebote die Integration in den Arbeits- und Wohnungsmarkt zu fördern und so das Risiko der Prekarisierung und sozialen Verelendung zu verringern. Das Wissen über die Entstehung von Notlagen, die Dynamiken der Prekarisierung, die Faktoren von Notlagen und die effektive und effiziente Gestaltung von Unterstützungsmaßnahmen ist aber noch unsystematisch.

Prinzipiell können unterschiedliche typische Muster der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit beobachtet werden, die mit unterschiedlichen Unterstützungsbedarfen verbunden sind. Zum einen wird die Arbeitnehmerfreizügigkeit zur dauerhaften Zuwanderung und Niederlassung genutzt. Die Arbeitsmärkte in Deutschland werden mit nachgesuchten Arbeitskräften versorgt. Dabei werden einerseits überdurchschnittlich häufig gut ausgebildete Fachkräfte beschäftigt, die gute Teilhabeperspektiven aufweisen und Unterstützungsbedarfe zu Fragen der rechtlichen Voraussetzungen für die Niederlassung haben. Auf

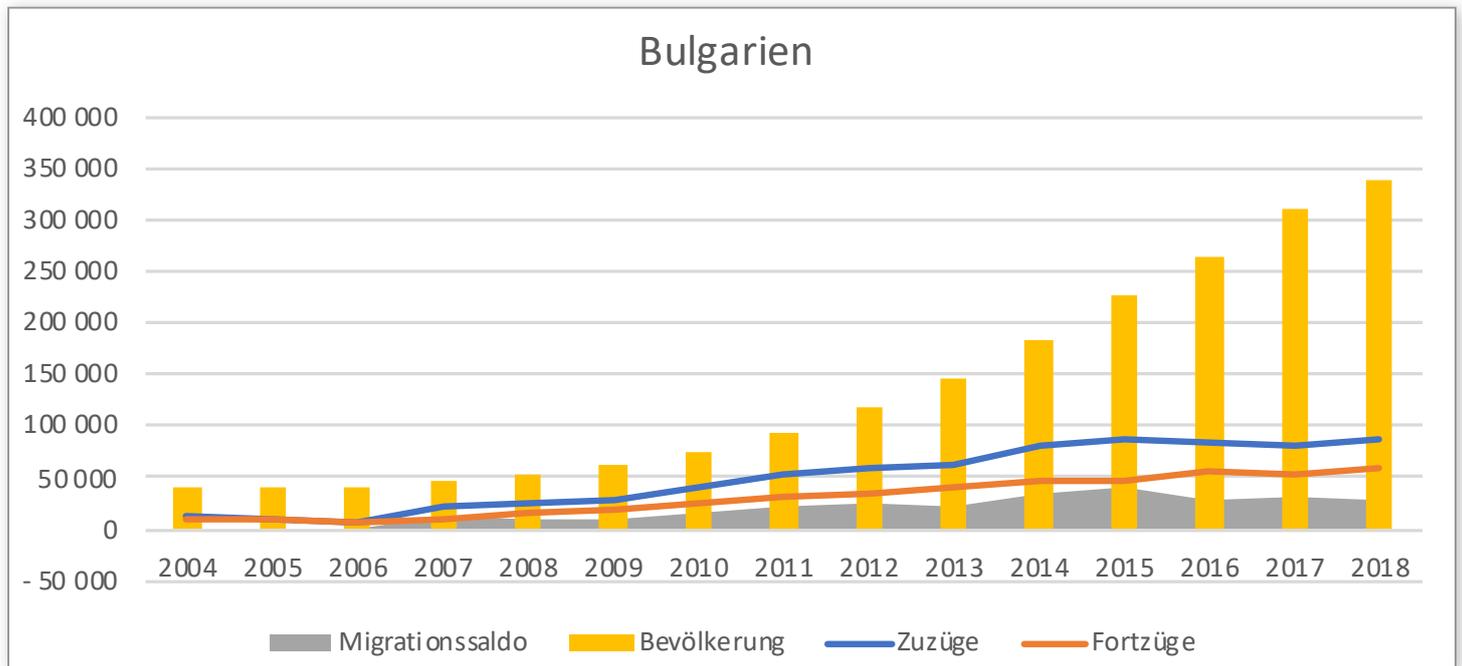
der anderen Seite werden mobile Unionsbürger*innen auch überdurchschnittlich häufig in Arbeitsmärkten beschäftigt, die lediglich Beschäftigung zu atypischen Bedingungen anbieten und zum Bezug aufstockender Leistungen berechtigen. Mit der Integration in den Arbeitsmarkt und in die Sozialleistungssysteme ist eine Verfestigung des Aufenthaltes verbunden, den es institutionell zu begleiten gilt, um eine Verfestigung sozial problematischer Strukturen und Prozesse zu vermeiden. Dabei geht es um Situationen bei Beschäftigung, Wohnen und Alltagsbewältigung. Unterstützungsbedarfe bestehen hier beim Schutz vor Diskriminierung, Arbeitsausbeutung, Mietwucher und der Unterstützung bei sozialen Problemen sowie bei Problemen in der Kommunikation mit Behörden oder Erziehungsfragen. Inwieweit eingebundene soziale Netzwerke bei der Bewältigung sozialer Probleme helfen oder selber durch unqualifizierte Unterstützung oder aktive ausbeuterische Praktiken soziale Probleme verschärfen, ist eine ungeklärte Frage.

Sodann geht es um mobile Unionsbürger*innen ohne klare Bleibeperspektive. Für mobile Unionsbürger*innen ohne dauerhafte Bleibeabsicht oder sichere Bleibeperspektive geht es vordergründig darum, Unterstützung für die erfolgreiche Durchführung eines befristeten Aufenthaltes, bei dem der Lebensmittelpunkt weiter im Herkunftsland gesehen wird, zu erhalten. Aufgrund des gesetzlichen Ausschlusses von Leistungsansprüchen sind arbeitssuchende mobile Unionsbürger*innen, die nicht in die regulären Sozialsysteme integriert werden können, im Falle unvorhergesehener Notlagen auf niedrighschwellige Unterstützungsangebote und private Almosen angewiesen und können obdachlos werden. Auch hier sind Unterstützungsangebote mit Blick auf die Bedarfe zu konzipieren, etwa die Bereitstellung einer Meldeadresse, um die Suche nach Beschäftigung zu unterstützen. Es kann aber auch um Unterstützung zur Entwicklung einer dauerhaften Bleibeperspektive gehen, indem Zugang zu einer regulären Beschäftigung angestrebt wird. Die hohe Zahl der Fortzüge, bei denen es sich aber auch um Weiterwanderungen in andere EU/EFTA-Staaten handeln kann, verweist auch auf einen Bedarf an Unterstützung der Rückkehr beziehungsweise Weiterwanderung.

Der Aufbau von Unterstützungsangeboten für mobile EU-Bürger*innen sollte auf der Grundlage des aktuell bestehenden Kenntnisstandes erfolgen sowie systematisch und zielgerichtet erweitert werden.

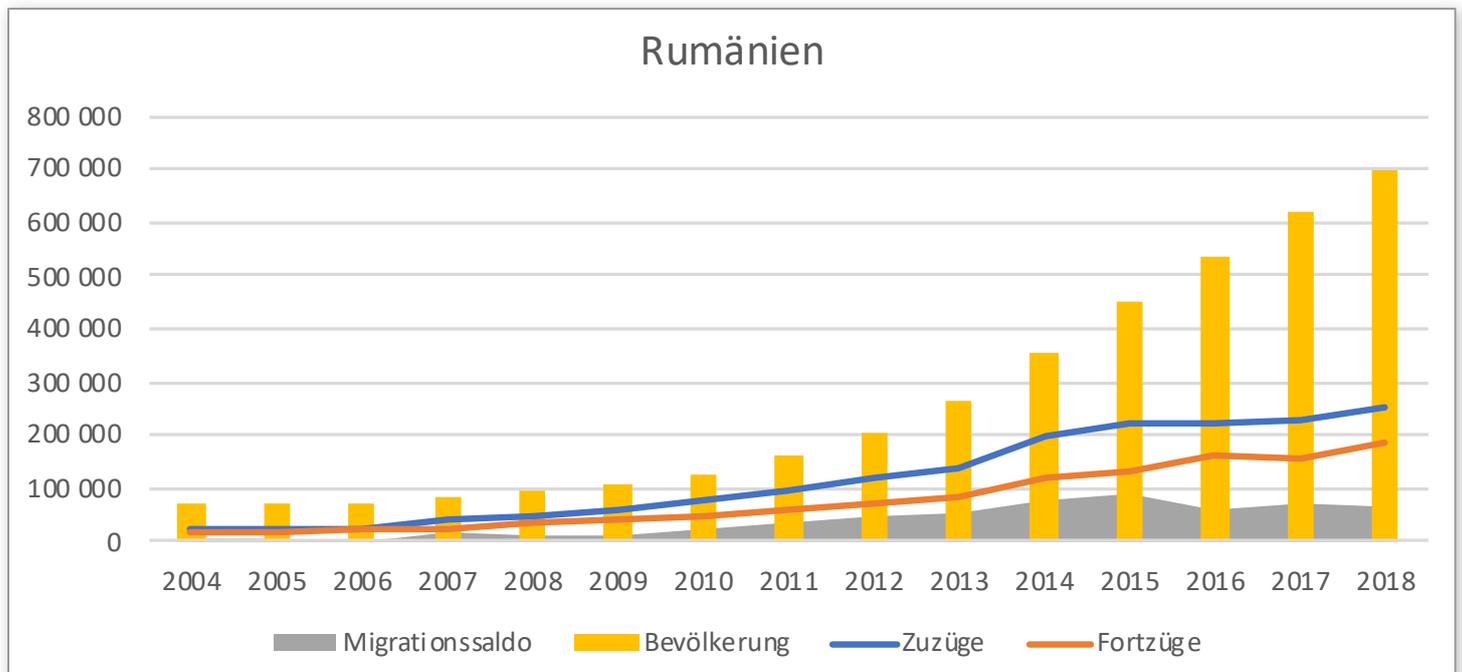
6. Annex

Abbildung 16: Zuzüge, Fortzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Bulgarien nach Deutschland (2004–2018)



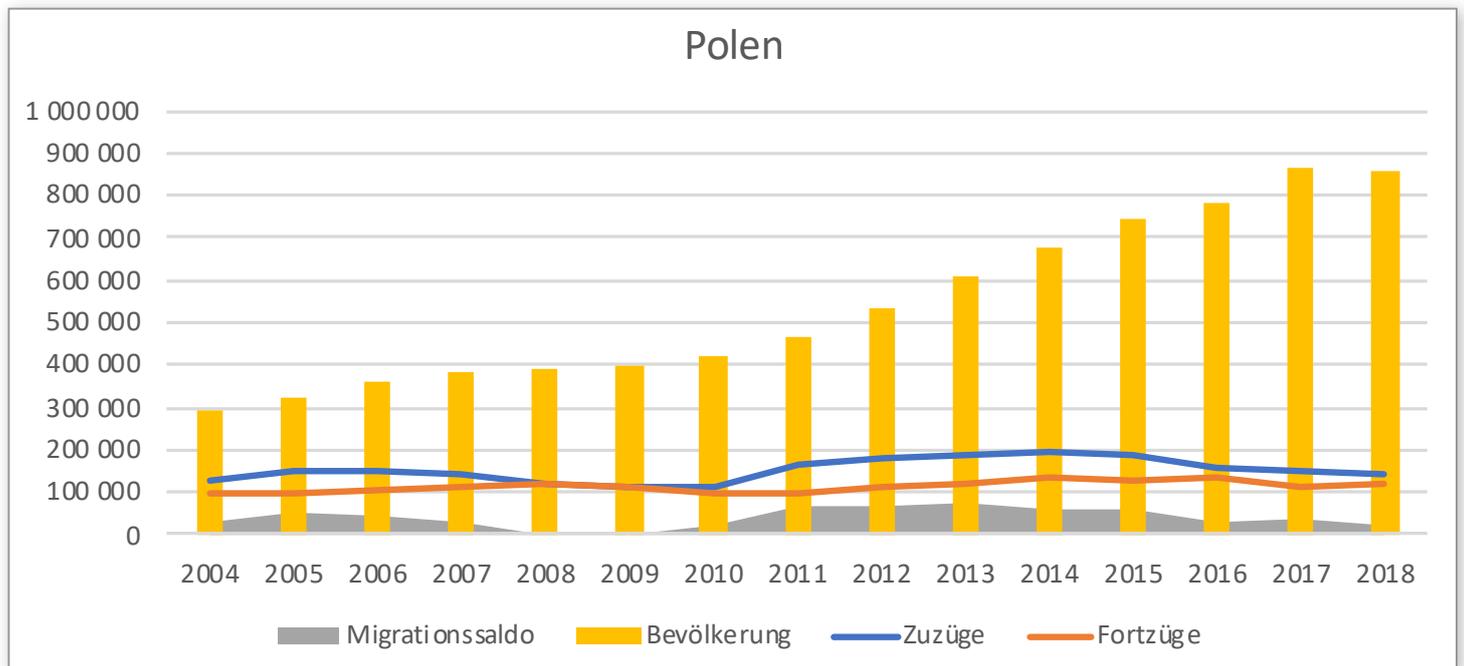
Quelle: Statistisches Bundesamt (2019a und 2019c), eigene Darstellung.

Abbildung 17: Zuzüge, Fortzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Rumänien nach Deutschland (2004–2018)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019a und 2019c), eigene Darstellung.

Abbildung 18: Zuzüge, Fortzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Polen nach Deutschland (2004–2018)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019a und 2019c), eigene Darstellung.

7. Literatur

- Absenger, Nadine; Blank, Florian (2015):** Die Grenzen von Freizügigkeit und Solidarität: Der Ausschluss von EU-Bürgern aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. WSI Mitteilungen 5/2015, S. 355–364.
- Baas, Timo (2019):** Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland. Übersichtsstudie zu Vorteilen und aktuellen Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland. Berlin: Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer.
- Baas, Timo. 2017.** Fachkräftezuwanderung im Rahmen der EU-Binnenmobilität. In Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, 89–112. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Baas, Timo; Brücker, Herbert; Dietz, Martin; Kubis, Alexander; Müller, Anne (2011):** Arbeitnehmerfreizügigkeit. Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt, IAB Kurzbericht 24/2011. IAB: Nürnberg.
- BAGW (2019a):** Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe. Berlin.
- BAGW (2019b):** BAG Wohnungslosenhilfe: 650 000 Menschen in 2017 ohne Wohnung, Pressemitteilung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. vom 30.07.2019.
- Bahnsen, Lewe Christoph; Manthei, Gerrit; Raffelhüschen, Bernd (2016):** Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2016: Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik (135).
- BAMF (2019):** Migrationsbericht der Bundesregierung (2016/2017): Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Nürnberg.
- BAMF; BMI (2012-2019):** Migrationsbericht. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF); Bundesministerium des Inneren (BMI). Nürnberg/Berlin.
- Barbulescu, Roxana (2017):** From International Migration to Freedom of Movement and Back? Southern Europeans Moving North in the Era of Retrenchment of Freedom of Movement Rights. In: J.-M. Lafleur, M. Stanek (Hg.): South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis. IMISCOE Research Series. Amsterdam.
- Barslund, Mikkel; Busse, Matthias (2016):** Labour Mobility in the EU: Addressing Challenges and Ensuring 'Fair Mobility'. CEPS Special Report (139).
- Berlit, Uwe (2017):** Die Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in der Sozialhilfe. Fachbeiträge der NDV - Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (02), S. 67–72.
- Bernsdorff, Norbert (2016):** Sozialleistungstransfer nach Europa – Freizügigkeit ver-sus (nationales) Territorialitätsprinzip. Recht und Politik 52 (1): 28–40.
- Bertelsmann Stiftung (2014):** 20 Jahre Binnenmarkt. Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration, Gütersloh. Online verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_40166_40167_2.pdf. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Moraga, Jesús Fernández-Huertas (2016):** The European crisis and migration to Germany. Regional Science and Urban Economics 60, S.61–72.
- BMAS (2016):** Klarstellung beim Zugang zu Sozialleistungen für EU-Ausländer. Pressemitteilung vom 12.10.2016, BMAS: Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/klarstellung-zugang-sozialleistungen-eu-auslaender.html>. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- BMI; BMAS (2014):** Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedsstaaten, Berlin.
- Boeri, Tito (2010):** Immigration to the Land of Redistribution. *Economica* 77 (308), S. 651–687.
- Bonin, Holger (2014):** Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Borjas, George J. (1995):** The Economic Benefits from Immigration. *The Journal of Economic Perspectives* 9 (2), S. 3–22.
- Brücker, Herbert (2014):** Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Lage der Sinti und Roma in Deutschland und in der EU – Ausgrenzung und Teilhabe“, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, 12. November 2014.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2013):** Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutsmigration? IAB Kurzbericht 16/2013, August 2013. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen; Vallizadeh, Ehsan (2015):** Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien, Aktuelle Berichte, IAB: Nürnberg, September 2018.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen; Vallizadeh, Ehsan (2018):** Zuwanderungsmonitor, IAB Aktuelle Daten und Indikatoren, IAB: Nürnberg, März 2018.
- Bundesagentur für Arbeit (2017/2019):** Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg, Mai 2019 und Februar 2017.

- Bundesagentur für Arbeit (2018):** Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten und Geschlecht. Zeitreihe 2013-2017. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (2005-2017) Arbeitssuchende und Arbeitslose nach Staatsangehörigkeit. Juni 2005-2017.
- Bundesagentur für Arbeit (2019):** Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg, Mai 2019.
- Clemens, Marius; Hart, Janie (2018):** EU-Zuwanderung hat das Wirtschaftswachstum in Deutschland erhöht. DIW Wochenbericht (44).
- Cyrus, Norbert; Kip, Markus (2015):** Arbeitsrechte mobilisieren ohne Aufenthaltsstatus. Von faktischer Rechtlosigkeit zur Veränderung geltenden Rechts? Industrielle Beziehungen 22(1), S. 33–50.
- Cyrus, Norbert (2000):** Mobile Migrationsmuster. Zuwanderung aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland. Berliner Debatte INITIAL 11 (2000) 5/6, S. 95–103.
- Cyrus, Norbert (2001):** Wie vor hundert Jahren? Zirkuläre Arbeitsmigration aus Polen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Pallaske, Christoph (Hg.): Die Migration von Polen nach Deutschland. Zu Geschichte und Gegenwart eines europäischen Migrationssystems, Baden-Baden: Nomos, S. 185–203.
- Cyrus, Norbert (2003):** EU-Osterweiterung und Arbeitsmigration – Politische Herausforderungen und Handlungsoptionen, in: Krüger-Potratz Marianne (Hg.): Neue Zuwanderung aus dem Osten? Beiträge der Akademie für Migration und Integration. Heft 7, Otto Bennecke Stiftung, Göttingen: V & R Verlag, S. 27–48.
- Derksen, Roland (2017):** Das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihr Zugang zu Grundsicherungsleistungen im Aufenthaltsstaat unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland: Infobrief. Berlin: PE 6 – 3010 – 097/14.
- Diakonie Deutschland (2016):** Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Referentenentwurf zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, Berlin, 4. Mai 2016.
- Deutscher Bundestag (2016):** Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitslose nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch. BT-Drs 18/10518. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018):** Einzelfragen zu Sachleistungen für Ausländer. WD 6 – 3000 – 067/18. Berlin: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/563940/47351e0b6f99fa2ec9bee9e82f6d3c73/wd-6-057-18-pdf-data.pdf>. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Deutscher Caritasverband (2018):** Europäische Union. Freizügigkeit der Unionsbürger/innen – Zugang zu Transferleistungen. Freiburg (Br.): DCV. Online verfügbar unter: <https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/dcv-zentrale/migration/auslaenderrecht/europaeisches-zuwand/europaeische-union-f/eu-arbeitshilfe-2018.pdf?d=a&f=pdf>. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Deutscher Städtetag (2013):** Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien. Berlin: Deutscher Städtetag. Online verfügbar unter: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/positionspapier_zuwanderung_2013.pdf. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Dubois, Maëlle; Siegert, Wassili; von Oswald, Anne; Ziegler, Janine (2017):** Arbeitsmarktintegration von Zuwanderungsgruppen in Deutschland: Working Paper 02/2017. IQ Fachstelle Einwanderung. Berlin.
- Dustmann, Christian; Görlach, Joseph-Simon (2016):** The Economics of Temporary Migrations. Journal of Economic Literature 54 (1), S. 98–136.
- Europäischer Rechnungshof (2018):** Freizügigkeit der Arbeitnehmer - die Grundfreiheit ist gewährleistet, eine bessere Zielausrichtung der EU-Mittel würde jedoch die Mobilität von Arbeitnehmern fördern, Sonderbericht Nr.6/2018.
- Eurostat (2018):** EU-Bevölkerung zum 1. Januar 2018 auf knapp 513 Millionen gestiegen. Pressemitteilung 115/2018, 10.07.2018.
- Farahat, Anuscheh (2017):** Wettbewerb um Migranten? Die Stratifikation von Freizügigkeitsrechten in der EU. In: S. Kadelbach (Hg.): Wettbewerb der Systeme – System des Wettbewerbs in der EU, Baden-Baden: Nomos, S. 101–121.
- FRA (2019):** Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives, Fundamental Rights Agency: Vienna.
- Fries-Tersch, Elena et al. (2019):** 2018 Annual Report in intra-EU labour mobility. Luxembourg. Online verfügbar unter <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>
- Frings, Dorothee; Janda, Constanze (2018):** Die Sozialbürgerschaft und das Ende der europäischen Solidarität. In: Beichel-Benedetti, Stephan; Janda, Constanze (Hg.): Hohenheimer Horizonte. Festschrift für Klaus Barwig. Baden-Baden: Nomos, S. 153 – 168.
- Furman, Rich; Negi, Nailini Junko; Rommel, Salvador (2010):** An introduction to transnational social work. In: Negi, Nailini Junko; Furman, Rich (Hg.): Transnational Social Work Practice. New York: Columbia University Press, S. 3-19.
- Gerull, Susanne (2018):** 1. systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen: Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e. V. Berlin.

- Hansen, Peo; Jonsson, Stefan (2014):** Euroafrica: The untold history of European integration and colonialism. London: Bloomsbury Academic.
- Hanson, Gordon H. (2005):** Why Does Immigration Divide America? Public Finance and Political Opposition to Open Borders. Washington: Institute for International Economics.
- Heuss, Herbert (2011):** Roma und Minderheitenrechte in der EU. Aus Politik und Zeitgeschichte, 22-23, S. 21–27.
- IWD (2017):** Obdachlose: Die wahren Armen. Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln (12).
- Janda, Constanze (2016):** Das Recht auf Existenzsicherung – Eine Frage der Kostenersparnis? Zeitschrift für Rechtspolitik (5), S. 152–154.
- Kötter, Ute (2016):** Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Alimanovic – das Ende der europäischen Sozialbürgerschaft? Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 34 (1), S. 3–7.
- Kovacheva, Vesela (2019):** Migration and integration after EU accession. Survey-based evidence for Bulgarian migrants in Germany (unv. Ms).
- Kovacheva, Vesela; Vogel, Dita (2012):** Weniger Rechtsverletzungen durch mehr Informationen? Arbeitsmarkterfahrungen und Informationsbedarf bulgarisch- und albanischsprachiger Zugewandelter in Berlin, Studie im Auftrag des Beauftragten des Senats von Berlin für Migration und Integration, HWWI Research Paper 120, Hamburg.
- Kurtenbach, Sebastian (2015):** Erfassung und Erklärung der kleinräumigen Konzentration der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien am Beispiel der Stadt Duisburg. Stadtforschung und Statistik, Heft 2/2015, Schwerpunkt EU-Zuwanderung aus Südosteuropa: Chancen und Risiken, S. 25–31.
- Landesmann, Michael; Leitner, Sandra M. (2015):** Intra-EU Mobility and Push and Pull Factors in EU Labour Markets: Estimating a Panel VAR Model. WüW Working Paper (120).
- Leschke, Janine; Galgóczi, Bela (2015):** Arbeitskräftemobilität in der EU im Angesicht der Krise: Gewinner und Verlierer. WSI Mitteilungen 5/2015, S. 327–337.
- Maas, Willem (2005):** The Genesis of European Rights, Journal of Common Market Studies, 43 (5), S. 1009–1025.
- Matter, Max (2015a):** Die Zuwanderung aus Südosteuropa: darf, soll oder muss man auch von Roma sprechen, Stadtforschung und Statistik, Heft 2/2015, Schwerpunkt EU-Zuwanderung aus Südosteuropa: Chancen und Risiken, S. 37–41.
- Matter, Max (2015b):** Nirgendwo erwünscht. Die Armutsmigration aus Zentral- und Südosteuropa in die Länder der EU-15 unter besonderer Berücksichtigung von Angehörigen der Roma Minderheit. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Matter, Max (2017):** Zuwanderer aus Südosteuropa – Wer kommt? Plädoyer für eine differenzierte Wahrnehmung und präzisere Maßnahmen. In: Matter, Max (Hg.): Auf dem Weg zur Teilhabegesellschaft. Neue Konzepte der Integrationsarbeit, Göttingen: V&R Verlag, S. 101–116.
- Moravcsik, Andrew (1998):** The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca: Cornell University Press.
- National Institute of Statistics Romania (2013):** Press release No. 159 of July 4th, 2013 on the final results of Population and Housing Census– 2011 (demographic characteristics of population).
- National Statistical Institute Bulgaria (2011):** 2011 Population Census: Main Results. National Statistical Institute Republic of Bulgaria. Sofia.
- Nazik, Gülay; Ulber, Daniel (2015):** Die „aufenthaltsrechtliche Lösung“ des EuGH in der Rechtssache Dano. Neue Zeitschrift für Sozialrecht (10): 369–373.
- Neuer Richterbund (2016):** Stellungnahme. In: Ausschussdrucksache 18(11)851 vom 25.11.2016, S. 64.
- Nyman, Pär; Ahlskog, Rafael (2018):** Fiscal effects of intra-EEA migration, Working paper, Deliverable 4.1, Reminder Project, März 2018. Online verfügbar unter: https://www.reminder-project.eu/wp-content/uploads/2018/03/March-2018-FINAL-Deliverable-4.1_with-cover.pdf. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Paritätischer Gesamtverband (2017):** Ergebnissicherung zum Fachgespräch „Einschränkungen des Sozialleistungsanspruchs für EU-Bürger/innen – Auswirkungen und Handlungsoptionen?“ am 20. Juni 2017. Berlin. Online verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Migration/doc/Migration/EU-Zuwanderung/Doku._Fachgespraeche/Ergebnissicherung_Fachgespr_Leistungsausschluss_EU_Buerger_20.06.2017.pdf. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Pouyat, Anna-Juliette (1968):** Freedom of Movement within the Common Market, International Commission of Jurists (ICJ) Journal, IX (2), S. 45–59.
- Rebhahn, Robert (2017):** Soll und kann die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt werden? Baden-Baden: Nomos
- Reichenbach, Marie-Therese (2018):** Homelessness of Mobile EU-citizens as One Effect of a National-European Conflict. Insights into an Ethnography of Participation in Europe Using the Example of Germany. European Journal of Homelessness 12 (1), S. 41–60
- Rykała, Andrzej (2014):** National, ethnic and religious minorities in contemporary Poland. In: T. Marszał (Hg.): Society and space in contemporary Poland, Łódź University geographical research, Łódź, S. 137–170.
- Romero, Federico (1993):** Migration as an issue in European interdependence and integration: The case of Italy. In: A. S. Milward et al. (Hg): The frontier of National Sovereignty: History and theory 1945–1992, London: Routledge, S. 33–57.

- Rosenke, Werena (2017):** Die Lebenssituation von Menschen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot, Armutsbericht 2017, Der Paritätische Gesamtverband.
- Schröer, Wolfgang; Kersting, Stephan (2003):** Gespaltene Migration. Wiesbaden: VS Verlag.
- Sinn, Hans-Werner (2015):** Ökonomische Effekte der Migration. IFO Schnelldienst (1).
- Statistisches Bundesamt (2006-2017):** Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2005/2006 - 2016/2017. Fachserie 11 Reihe 4.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018):** Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2017, Fachserie 1 Reihe 2.2.
- Statistisches Bundesamt (2019a):** Ausländerstatistik nach Ländergruppierungen, Stand 1.8.2019, www.destatis.de
- Statistisches Bundesamt (2019b):** Ausländerstatistik nach Aufenthaltsdauer, Stand 11.04.2019, www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2019c):** Wanderungsstatistik, Stand 1.8.2019, www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2019d):** Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wanderungen 2017, Fachserie 1 Reihe 1.2, 30.1.2019.
- Statistisches Bundesamt (2019e):** Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung 2018, Ergebnisse des Ausländerzentralregister, Fachserie 1 Reihe 2, 15.4.2019
- Statistisches Bundesamt (2019f):** Ausländische Bevölkerung nach Kreisen, Stand 11.05.2019, www.destatis.de.
- Thränhardt, Dietrich (2015a):** Die Re-Europäisierung der Einwanderung, Heinrich-Böll-Stiftung. Online verfügbar unter: <https://www.die-bonn.de/zeitschrift/22015/migration-03.pdf>. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Thränhardt, Dietrich (2015b):** Die neue EU-Mobilität: Gewinn für alle oder soziale Erosion? WSI Mitteilungen 5/2015, S. 391–393.
- Thym, Daniel (2015):** Die Rückkehr des „Marktbürgers“ – Zum Ausschluss nichterwerbsfähiger EU-Bürger von Hartz IV-Leistungen. Neue juristische Wochenschrift (3): 125–130.
- Thym, Daniel (2016):** Sozialhilfe für erwerbsfähige Unionsbürger: das Bundessozialgericht auf Umwegen. Neue Zeitschrift für Sozialrecht (12), S. 441–445.
- Ulmer, Mathias (2016):** Grenzenlose Sozialhilfe für EU-Ausländer? Zeitschrift für Rechtspolitik (8), S. 224–226.
- Velizarova, Mario (2018):** Labour Exploitation of Bulgarian Migrants in Europe: Coping Mechanisms. PS (Przegląd Socjologiczny) 67 (3): 63-84
- Voivozeanu, Alexandra (2018):** Precarious Posted Migration: The Case of Romanian Construction and Meat-Industry Workers in Germany. Central and Eastern European Migration Review. doi: 10.17467/ceemr.2019.07
- Wagner, Bettina; Hassel, Anke (2017):** Arbeitsmigration oder Auswanderung? Eine Analyse atypischer Arbeitsmigration nach Deutschland. WSI-Mitteilungen 6/2017, S. 409–420.
- Wagner, Sabrina (2018):** Die „Armutsmigranten“ kommen – Zur Repräsentation von Migrantinnen und Migranten aus Bulgarien und Rumänien in der deutschen Tagespresse. In: M. Lünenborg und S. Sell (Hg.): Politischer Journalismus im Fokus der Journalistik Wiesbaden: VS Verlag, S. 261–285.
- Wallrabenstein, Astrid (2016):** Wie Florin zwischen die Stühle rutschte – Die Unionsbürgerschaft und das menschenwürdige Existenzminimum. JuristenZeitung 71 (3), S. 109–120.
- Werner, Benjamin (2018a):** Das europäische Freizügigkeitsregime als Herausforderung für die nationalen Sozialsysteme: Reaktionen des deutschen Wohlfahrtsstaates und die Folgen. PVS Politische Vierteljahresschrift 58 (4), S. 509–532.
- Werner, Benjamin (2018b):** Freizügigkeit in der EU führt nicht zu Wohlfahrtsmigration. Blog WSI vom 28.06.2018. Online verfügbar unter: https://www.boeckler.de/wsi_blog_114615.htm. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].

Herausgeber

Diakonisches Werk Hamburg
Susanne Hesemann
Dr. Dirk Hauer
Königstraße 54
22767 Hamburg

Ansprechpartnerin

Diakonisches Werk Hamburg
Weltweite Diakonie – Partnerschaftsprogramme
Sangeeta Fager
fager@diakonie-hamburg.de
Königstraße 54
22767 Hamburg

Autorin/Autor

Vesela Kovacheva
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
kovacheva.vesela@gmail.com

Dr. Norbert Cyrus
Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
cyrus@europa-uni.de