

DE-JURE FREIZÜGIGKEIT UND DE-FACTO MOBILITÄT IM EU-BINNENMARKT

Paul-Jasper Dittrich | *Wissenschaftler am Jacques Delors Institut – Berlin*

Nathalie Spath | *Assoziierte Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut – Berlin*

ZUSAMMENFASSUNG

Eine hohe Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit ist, neben einer hohen Mobilität des Kapitals, eine der wichtigsten Voraussetzungen für **langfristige Effizienzgewinne und Produktivitätssteigerungen im EU-Binnenmarkt**. Viel wichtiger noch ist aber die Möglichkeit für alle EU-Bürger, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen und dort eine Arbeit aufzunehmen.

Freizügigkeit von Personen im Binnenmarkt ist eine der Grundfreiheiten der EU und primärrechtlich seit 1968 im EU-Recht verankert. **Die de jure-Freizügigkeit** ist in verschiedenen sekundärrechtlichen Verordnungen und Richtlinien konkretisiert. Dieser Prozess ist aber in vielen Bereichen noch nicht abgeschlossen. Die **Portabilität von Rentenansprüchen und Sozialleistungen** über Landesgrenzen ist noch nicht vollständig gewährleistet. Bei der **Berufsausübung in einem anderen Mitgliedstaat** stehen EU-Bürger vor dem Problem, dass viele Berufe in der EU weiterhin rein nationalstaatlich reglementiert sind und viele Abschlüsse nicht automatisch anerkannt werden. Eine Harmonisierung dieser Bereiche würde mehr EU-Bürgern Arbeitschancen in anderen Mitgliedstaaten ermöglichen. Mehr individuelle Chancen heben wiederum das ökonomische Potential, das in der Arbeitskräftemobilität steckt.

Der de jure kodifizierte Freizügigkeit steht eine de facto geographische Arbeitskräftemobilität gegenüber, die aufgrund struktureller Barrieren weiterhin bedeutend niedriger ist als zum Beispiel in den USA. Das liegt an der Sprachbarriere, aber auch an fehlenden Strukturen für eine **europaweite Vermittlung von Arbeitskräften**. **EU-Mobilitätsprogramme**, auch für Ausbildungsplätze, können vor allem jungen EU-Bürgern helfen, in einem anderen EU-Land Perspektiven zu finden. Solche Programme können dabei auf nationalen Erfahrungen aufbauen. Eine Analyse der Wanderungsströme nach der Eurokrise zeigt, dass die Mobilität in absoluten Zahlen zwar kontinuierlich ansteigt, dieser Anstieg aber zu einem Großteil auf Migration von Ost- nach Westeuropa zurückgeht. **Die Eurokrise hat zu einer Süd-Nord Migration geführt, allerdings ist deren Umfang vergleichsweise gering**. Während die Arbeitslosigkeit in Süden des Kontinents weiter hoch ist, gibt es in anderen Ländern steigenden Fachkräftemangel. Eine gezielte Politik zur Förderung geographischer Mobilität sollte diese Entwicklungen im Blick haben.

Am 23. Juni stimmt Großbritannien stimmen über seinen weiteren Verbleib in der EU ab. Ein Ja wird zu einer **teilweisen Diskriminierung von europäischen Arbeitnehmern** im Vereinigten Königreich führen. Im Zuge der Flüchtlingskrise und angesichts des islamistischen Terrors wird die Abkehr von offenen Grenzen gefordert. **Schengen ist teilweise außer Kraft gesetzt**. Diese Entwicklungen zeigen, dass Freizügigkeit, tägliches Pendeln über offene Grenzen und die Gleichbehandlung von EU-Bürgern keine Selbstverständlichkeit mehr sind. Ein **neues, positives Narrativ, dass die individuellen und gesamtwirtschaftlichen Zugewinne für die EU durch Arbeitskräftemobilität betont**, ist dringend notwendig.

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| 1. Die Vorteile einer höheren Arbeitskräftemobilität für die EU | 3 |
| 1.1. <i>De jure</i> Freizügigkeit und <i>de facto</i> Mobilität: ein Überblick | 4 |
| 2. <i>De jure</i> Arbeitnehmerfreizügigkeit | 5 |
| 2.1. Portabilität von Sozialleistungen | 5 |
| 2.1.1. Unabweisbare Leistungen: Beispiel Kindergeld | 5 |
| 2.1.2. Abweisbare Leistungen: Beispiel EU-Bürger und Hartz IV- Leistungen | 5 |
| 2.2. Portabilität von Rentenansprüchen | 7 |
| 2.3. Berufsausübung im Binnenmarkt | 8 |
| 2.3.1. Reglementierte Berufe | 8 |
| 2.3.2. Anerkennung von Abschlüssen | 9 |
| 3. <i>De facto</i> Arbeitskräftemobilität | 10 |
| 3.1. Arbeitsvermittlung | 10 |
| 3.2. Sprachbarrieren | 12 |
| 4. Wanderungstrends in Folge von EU-Osterweiterung und Eurokrise | 14 |
| 4.1. Mobilität in Eurozone und Binnenmarkt im Vergleich | 14 |
| 4.2. Schubumkehr Zentrum-Peripherie in der Eurozone | 16 |
| FAZIT | 19 |
| LITERATUR | 20 |
| ZU DEN GLEICHEN THEMEN... | 22 |

1. Die Vorteile einer höheren Arbeitskräftemobilität für die EU

Am 15. September 2015 hat der Europäische Gerichtshof in Luxemburg ein Urteil mit weitreichenden Konsequenzen für arbeitssuchende EU-Bürger gefällt. Im Fall *Alimanovic* wurde entschieden, dass Unionsbürger von beitragsunabhängigen Sozialleistungen ausgeschlossen werden können, wenn sie zur Arbeitssuche in einen Mitgliedstaat eingereist sind.¹ Das Urteil reiht sich ein in eine Serie von Gerichtsentscheidungen, die die praktische Ausführung eines Grundrechts der EU neu austarieren: Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Seit 1968 haben Unionsbürger die Möglichkeit, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und in einem anderen Mitgliedsstaat zu leben und zu arbeiten. Diese allgemeine Personenfreizügigkeit wird durch Art. 21 AEUV allen Unionsbürgern garantiert und existiert in unterschiedlichen Ausprägungen: als Arbeitnehmerfreizügigkeit für Angestellte nach Art. 45 AEUV und als Niederlassungsfreiheit bzw. Dienstleistungsfreiheit für Unternehmen und Selbstständige nach Art. 49 AEUV und Art. 56 AEUV.

Der rechtlichen Arbeitnehmerfreizügigkeit steht eine geringe geographische Arbeitskräftemobilität gegenüber: Im Vergleich zu den USA oder Australien sind Arbeitskräfte innerhalb der EU weitaus weniger mobil. Das liegt an einer Vielzahl von *de jure* und *de facto* Barrieren. Nationale regulatorische Barrieren erschweren zum Beispiel die schnelle Anerkennung von Abschlüssen. Praktische Hürden wie die Sprachbarriere oder eine kaum existente Arbeitsvermittlung über EU-Grenzen hinweg erschweren individuelle Migrationsentscheidungen.

Höhere geographische Mobilität innerhalb des Binnenmarktes und vor allem der Eurozone wäre ein Gewinn für die EU: Innerhalb des Binnenmarktes trägt geographische Mobilität zu einer erhöhten Produktivität durch effizientere Allokation des Faktors Arbeit bei. Dadurch kann unter anderem Fachkräftemangel verringert werden.² Für die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist erhöhte Mobilität ein wichtiger Anpassungskanal nach asymmetrischen makroökonomischen Schocks: Wenn nach einem Konjunkturereinbruch in einem Land viele Arbeitskräfte in ein prosperierendes Land der WWU ziehen, senkt das nicht nur die Arbeitslosigkeit und damit die staatlichen Ausgaben für das Land im Abschwung, sondern hat auch in den Empfängerländern positive Effekte durch ein erhöhtes Angebot an Arbeitskräften. Kehren die Arbeitskräfte nach einigen Jahren zurück haben sie zudem neue Fähigkeiten und Sprachkenntnisse erworben, die sie für Arbeitsangebote im Heimatland qualifizieren. Das gilt unabhängig von der Frage, ob die EU ein Optimaler Währungsraum ist.³ Nach der Theorie der Optimalen Währungsräume kann hohe Faktormobilität Lohn- und Preisflexibilität bei der Schockabsorption ersetzen.

„DEUTSCHLAND PROFITIERT VON HÖHERER GEOGRAPHISCHER MOBILITÄT ANGESICHTS DER SICH ANBAHNENDEN DEMOGRAFISCHEN HERAUSFORDERUNG“

Deutschland profitiert von höherer geographischer Mobilität angesichts der sich anbahnenden demografischen Herausforderung. Der für die nächsten Jahrzehnte prognostizierte Fachkräftemangel macht mehr qualifizierte Einwanderung nach Deutschland unumgänglich, sei es aus der EU oder dem Rest der Welt. Eine Analyse der Wanderungsströme zeigt, dass Deutschland in den letzten Jahren zu einem wichtigen Zielland für Arbeitsmigration aus Ost- und zu einem geringeren Teil aus Südeuropa geworden ist. Diese positive Entwicklung kann durch weiteren Abbau von regulatorischen Barrieren und strukturellen Hindernissen weiter verbessert werden.

Seit Herbst 2015 werden offene Grenzen und Freizügigkeit in Frage gestellt: die Gefahr des internationalen Terrorismus und die Flüchtlings- und Migrationskrise setzen EU und Regierungen der Mitgliedstaaten unter Zugzwang. Die Debatte über die Aufrechterhaltung und multilaterale Zusicherung des Schengen-Abkommens zur Sicherung des grenzenlosen Personenverkehrs ist in vollem Gange. Das Vereinigte Königreich hat in den Brexit-Verhandlungen Kürzungen von Sozialleistungen für europäische Arbeitnehmer durchgesetzt und die Freizügigkeit als Belastung für den britischen Sozialstaat gebrandmarkt. Die Diskurse um Freizügigkeit,

1. EuGH(2015), *Urteil in der Rechtssache C-67/14 Jobcenter Berlin Neukölln / Nazifa, Sonita, Valentina und Valentino Alimanovic*, Gerichtshof der Europäischen Union PRESSEMITTEILUNG Nr. 101/15

2. Zimmermann et al. *How Far Away is a European Labour Market?* IZA DP No.8383., 2014.

3. Robert Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, The American Economic Review, Vol. 51, (4), (1961).

Migration und Flucht sowie Terrorismus werden in vielen europäischen Ländern amalgamiert und zusammen gegen die EU in Stellung gebracht. Diese Debatten drohen, jedes Nachdenken über eine Ausweitung der Freizügigkeit zur Erhöhung der Arbeitskräftemobilität zu untergraben. Dennoch sollten gerade angesichts der sich abzeichnenden Herkulesaufgabe der Integration von hunderttausenden Flüchtlingen in die europäischen Arbeitsmärkte über eine Erhöhung des Mobilitätspotentials nachgedacht werden. Von einer funktionierenden europaweiten Arbeitsvermittlung und einer vereinfachten Anerkennung von Abschlüssen profitieren Flüchtlinge in gleichem Maße wie EU-Bürger.

Diese Überblickstudie zu einem besseren Verständnis rechtlicher und struktureller Barrieren beitragen, die höhere Arbeitskräftemobilität verhindern. Sie ist wie folgt aufgebaut: Einer Einführung in die Thematik der *de jure* Freizügigkeit von Arbeitnehmern und die *de facto* Arbeitskräftemobilität folgt eine Analyse des rechtlichen Status quo und existierender regulatorischer Barrieren. Der Untersuchung von *de facto* Hindernissen für höhere Mobilität schließt sich eine Analyse der drei wichtigsten Entwicklungen in puncto Arbeitskräftemobilität seit EU-Osterweiterung und Eurokrise an. Die Studie schließt mit einem Überblick, welche *de jure* und *de facto* Faktoren höhere Arbeitskräftemobilität begünstigen.

1.1. De jure Freizügigkeit und de facto Mobilität: ein Überblick

Ein einheitlicher europäischer Arbeitsmarkt bedarf sowohl der Entscheidung von Unionsbürgern von ihrem Recht auf Freizügigkeit verstärkt Gebrauch zu machen, als auch der Beseitigung der rechtlichen Hürden. Um den Themenbereich in seiner Vielschichtigkeit analysieren zu können, soll im Folgenden zwischen *de jure* existierenden Regelungen und der *de facto* Arbeitskräftemobilität unterschieden werden. Innerhalb des *de jure* Bereichs geht es um den Rechtsrahmen, der geschaffen werden muss, damit Unionsbürger nicht durch rechtliche Hürden in ihrer Freizügigkeit und Ausübung ihres Berufes gehindert oder eingeschränkt werden.

Die Frage, ob und wann Unionsbürger sich für eine Migration entscheiden, erfordert die Betrachtung der *de facto* Bedingungen für Arbeitskräftemobilität. Dabei geht es zum einen um strukturelle Hürden, die vor allem langfristig abgebaut werden müssen, z.B. Sprachbarrieren, und zum anderen um die tatsächliche Durchführung, welche die passgenaue Vermittlung von Arbeitsangeboten und Arbeitskräften erforderlich macht. Nachfolgende Tabelle zeigt die existierenden Elemente der *de jure* Freizügigkeit und *de facto* Arbeitskräftemobilität, die in dieser Studie diskutiert werden. Dabei werden alle Elemente in einem ersten Schritt kurz skizziert und in einem zweiten Schritt Politik-Empfehlungen diskutiert. Diese Empfehlungen dienen dazu, die bereits bestehenden Regularien und Mechanismen im Sinne einer höheren und nachhaltigeren Mobilität von Arbeitskräften innerhalb von Europa zu verbessern.

TABELLE 1 ► Elemente der *de jure* Arbeitnehmerfreizügigkeit und *de facto* Arbeitskräftemobilität ⁴

| DE JURE ARBEITNEHMERFREIZÜGIGKEIT | DE FACTO ARBEITSKRÄFTEMOBILITÄT |
|---|---|
| <p>Portabilität</p> <p>Sozialleistungen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unabweisbare Leistungen (z.B. Kindergeld) 2. Abweisbare Leistungen (z.B. Hartz IV) <p>Mitnahme von Rentenansprüchen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Staatliche Rente 2. Betriebliche Rente | <p>Arbeitsvermittlung</p> <p>EU-weit</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Europaweite Vermittlung von Arbeitskräften (EURES) 2. EU-Initiativen gegen Jugendarbeitslosigkeit <p>National</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nationale Arbeitsagenturen (europaweite Vermittlung) 2. Gewerkschaften (Arbeitsstandards) |
| <p>Berufsausübung im Binnenmarkt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anerkennung von Abschlüssen 2. Reglementierte Berufe | <p>Sprachliche und kulturelle Barrieren</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sprach- und Integrationskurse 2. Englisch als Lingua Franca |

4. Die Grafik beansprucht keinen Anspruch auf Vollständigkeit, schließt aber die wichtigsten Dimensionen ein, zwischen denen Freizügigkeit und Arbeitskräftemobilität changieren.

2. De jure Arbeitnehmerfreizügigkeit

2.1. Portabilität von Sozialleistungen

Die EU besitzt im sozialpolitischen Bereich keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz, eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften in diesem Bereich ist nach Art. 153 und 352 AEUV ausgeschlossen. Art. 48 AEUV sieht lediglich vor, dass im regulären Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erlassen werden können.⁵ Diese Unterstützungsleistungen unterscheiden sich in unabweisbare und abweisbare Leistungen.

2.1.1. Unabweisbare Leistungen: Beispiel Kindergeld

„ZUR ABWENDUNG EINER NOTLAGE HABEN AUCH ARBEITSSLOSE EU-AUSLÄNDER ANSPRUCH AUF SOZIALLEISTUNGEN“

Zur Abwendung einer Notlage haben auch arbeitslose EU-Ausländer Anspruch auf Sozialleistungen, selbst wenn sie nicht in die Sozialkassen eingezahlt haben. Neben Wohn- und Elterngeld gehört Kindergeld zu diesen Leistungen. Genau wie bei Inländern wird in Deutschland für die ersten beiden Kinder ein Kindergeld in Höhe von 184€ ausgezahlt, für das dritte 190€ und 215€ für jedes weitere Kind. Dabei muss das Kind nicht im gleichen Land wie die arbeitenden Eltern leben. 2012 haben in Deutschland beispielsweise 80.000 berechnigte EU-Migranten Kindergeld erhalten, obwohl ihre Kinder nicht mit ihnen in Deutschland lebten.⁶

Die Auszahlung von Kindergeld für Kinder, die nicht im Gastland leben, könnte aber bald indexiert und an die Lebensstandards des Ursprungslandes angepasst werden. Das ist ein Ergebnis der Verhandlungen vom Februar 2016 über den zukünftigen Status des Vereinigten Königreichs in der Union. Das Instrument der Indexierung von Kindergeld ist optional. Cameron hat angekündigt, dass er von ihm Gebrauch machen wird, andere Regierungen könnten nachziehen. Die für die Indexierung der Kindergeldzahlungen nötigen Änderungen des Sekundärrechts der Union werden aber nur dann vorgenommen, wenn das britische Volk sich während des kommenden Referendums für einen Verbleib in der Europäischen Union entscheidet. Das Beispiel Kindergeld zeigt auch, dass das Verhindern von vermeintlichem Missbrauch von Sozialleistungen durch EU-Bürger weit oben auf der Agenda vieler Regierungen und der Kommission steht.

2.1.2. Abweisbare Leistungen: Beispiel EU-Bürger und Hartz IV- Leistungen

Bei Leistungen der Grundsicherung sind EU-Bürger in Deutschland nicht immer gleichberechtigt. Ein Beispiel dafür sind Leistungen nach dem SGB II: Die Zahlungen von Arbeitslosengeld II (Hartz IV) an EU-Ausländer, die sich in Deutschland zur Arbeitssuche aufhalten, waren in den letzten Jahren ein medial wie juristisch viel und kontrovers diskutiertes Thema. Einige Sozialgerichte hatten der Sicht der Bundesregierung, dass EU-Ausländer nicht pauschal leistungsberechtigt seien, mit der Begründung widersprochen, die Regelung könne gegen das Gleichbehandlungsgebot verstoßen und deshalb unionsrechtswidrig sein.⁷ Der Fall landete schließlich vor dem Europäischen Gerichtshof. Im September 2015 gab der EuGH Deutschland Recht. EU-Ausländer bekommen damit in Deutschland erst Leistungen aus der Grundsicherung (Hartz IV), wenn sie schon einmal in Deutschland für einige Monate gearbeitet haben und nicht schon dann, wenn sie lediglich arbeitssuchend sind. EU-Bürger, die sich in Deutschland selbstständig gemacht haben, deren Einkünfte aber nicht ausreichen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, erhalten weiterhin Leistungen zur Grundsicherung nach dem SGB-II. Nach einer Entscheidung des Bundessozialgerichtshofs vom Dezember 2015 ist die Diskussion

5. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland Jahresgutachten 2013* mit Migrationsbarometer, 2013: S.119.

6. Bundesagentur für Arbeit, *Die wichtigsten Zahlen zur Kindergeld- und Kinderzuschlagsgewährung, Familienkassen*, Nürnberg, 2013: S.13

7. Bundessozialgericht: *Vorabentscheidungsverfahren zum Gleichbehandlungsgebot für EU-Bürger*, Medieninformation Nr. 35/13, Kassel, 2013.

nach Ansprüchen auf Sozialhilfe nach SGB XII für EU-Ausländer wieder aufgeflammt⁸. Spätestens nach sechs Monaten Aufenthalt haben Unionsbürger Anspruch auf Sozialhilfe (SGB-XII). Diese Leistung für Unionsbürger steht in Deutschland in der Kritik. Im Zuge der Brexit-Debatte hat die deutsche Arbeits- und Sozialministerin Andrea Nahles angekündigt, die Auszahlung von Sozialhilfe an Unionsbürger zu überprüfen.⁹

Mit sich verschärfenden Regelungen für Sozialleistungsansprüche im Zielland sind arbeitssuchende EU-Bürger auf ihre Ersparnisse oder Arbeitslosenbezüge aus dem Ursprungsland angewiesen. Diese Arbeitslosenbezüge sind portabel, aber EU-weit uneinheitlich geregelt. Hier besteht Potential für gesetzliche Harmonisierung und interstaatliche Koordination:

- **Angleichung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds:** Zurzeit haben arbeitssuchende EU-Bürger Anspruch auf Arbeitslosengeld **aus ihrem Ursprungsland** für mindestens drei Monate. Das ist jedoch knapp bemessen, um einen passenden Job im Ausland zu finden. Einige Mitgliedstaaten haben deshalb entschieden, dass die Mitnahme von Arbeitslosengeld länger als drei Monate möglich ist. Dies führt zu sehr unterschiedlichen Regelungen. Durch eine gemeinsame Angleichung der Mindestbezugsdauer für Arbeitslosengeld im EU-Ausland sollten diese vereinheitlicht werden. Als ideale Mindestbezugsdauer sollten sechs statt drei Monate angestrebt werden. Es braucht einige Zeit, um die Gegebenheiten auf ausländischen Arbeitsmärkten zu durchdringen, sich entsprechende Sprachkenntnisse anzueignen und ein neues EU-Land kulturell besser zu verstehen.
- **Bessere Information über Ansprüche:** Obwohl die Arbeitslosenzahlen in vielen Mitgliedstaaten sehr hoch sind, wird die Möglichkeit, Arbeitslosengeld in einem anderen Mitgliedstaat zu beziehen - und dort nach einem Job zu suchen - wenig genutzt. Unionsbürger sollten besser über ihre Möglichkeiten informiert werden, um eine erhöhte Auslastung dieser Option zu erreichen.
- **Elektronischer Informationsaustausch:** Effektive Koordinierung sozialer Sicherungssysteme kann nur entstehen, wenn Informationen aus den Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden. Viele Informationen sind jedoch nur analog verfügbar. Ein System zum elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI) soll dafür sorgen, dass Informationsflüsse digital ablaufen. Es sollte sichergestellt werden, dass alle relevanten Informationen eingepflegt werden und das System flächendeckend anerkannt und genutzt wird.

Ein Spezialfall in Bezug auf abweisbare Sozialleistungen wird das Vereinigte Königreich im Falle eines positiven Referendums am 23. Juni. Das Land erhält dann das Recht, mithilfe eines „Notfallmechanismus“ steuerfinanzierte Zuschüsse für bedürftige Geringverdiener aus der EU einzuschränken. Prinzipiell gilt diese Regelung für alle Mitgliedstaaten, allerdings gibt es nur im Vereinigten Königreich steuerfinanzierte Zuschüsse auf Niedriglöhne, sodass vermutlich keine weiteren Länder auf diese Weise Sozialleistungen für arbeitende EU-Bürger werden einschränken können.

„DIE MEISTEN MOBILEN ARBEITSSUCHENDEN IN DER EU SIND SEHR JUNG“

Die meisten mobilen Arbeitssuchenden in der EU sind sehr jung, viele haben keine oder wenige Ersparnisse, Portabilität und Anspruch auf Sozialleistungen als Überbrückung in den regulären Arbeitsmarkt ist für sie daher ein kritisches Thema. Das gilt vor allem während der Überbrückungszeit zwischen Ankunft in einem neuen Land und dem ersten Job. Eine ähnlich wichtige Frage stellt sich mobilen EU-Bürgern im Hinblick auf das Ende ihres Erwerbslebens. Wie können in verschiedenen EU-Ländern erworbene Ansprüche auf Renten und Pensionen angerechnet und mitgenommen werden?

8. EurActiv, *EU-Ausländer in Deutschland haben Anspruch auf Sozialhilfe*, 04.12.2015.

9. Zeit Online, *Merkel will Sozialleistungen für EU-Ausländer beschränken*, Zeit Online 07.01.2016

2.2. Portabilität von Rentenansprüchen

Wer im Laufe seines Berufslebens in mehr als einem Mitgliedstaat lebt und arbeitet, sieht sich mit der Frage konfrontiert, ob und wie Berufsjahre für die Verrentung anerkannt werden. Im Bereich gesetzlicher Altersvorsorge sind diese Rentenansprüche über die Koordinierung der Sozialsysteme gut geschützt. Die sogenannte zweite Säule der Altersvorsorge - die betriebliche Rente - hat an Bedeutung und Verbreitung stark zugenommen und wurde lange nicht ausreichend geschützt, sodass bei einem Umzug Ansprüche verfallen sind. Seit Frühjahr 2014 sind auch diese Rentenansprüche geschützt. Richtlinie 2014/50/EU bietet hauptsächlich drei Neuerungen, die die Sicherung von Renten- und Pensionsansprüchen mobiler Arbeitskräfte verbessern sollen.¹⁰

KASTEN 1 ► Portabilität von Rentenansprüchen seit Richtlinie 2014/50/EU

Mindesterwerbszeit und Mindestalter: In Deutschland mussten Arbeitnehmer mindestens fünf Jahre in die betriebliche Rentenkasse einzahlen, bevor die Bezüge garantiert und damit mitnahmefähig wurden. Dies ist nun bereits einheitlich nach drei Jahren möglich. Das Mindestalter der Garantie wurde auf 21 Jahre festgelegt.

Frühzeitiges Ausscheiden: Wenn eine Person vor Ende des Berufslebens aus der betrieblichen Altersvorsorge ausscheidet, bleibt dies ohne Auswirkung auf die spätere Auszahlung und Mitnahmefähigkeit der Rente. Die Auszahlungen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Bezügen eines gesamten Arbeitslebens in der betrieblichen Vorsorge stehen.

Auskunftspflicht: Der Betrieb, in dem der Arbeitnehmer rentenversichert ist, muss den Arbeitnehmer über die Auswirkungen eines Wandlungsvorhabens auf seine Rentenansprüche informieren.

Die Richtlinie muss bis 2018 in nationale Gesetzgebung übergehen, nationale Regierungen sollten sie so schnell wie möglich umsetzen. Trotz dieser Fortschritte gibt es weitere Bereiche, die von einer EU-weiten Koordinierung profitieren könnten:

Renteneintrittsalter: Es gibt kein europaweit vereinheitlichtes Renteneintrittsalter, stattdessen bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Für mobile Arbeitskräfte bedeutet das zum Beispiel, dass sie mit 60 Jahren in Frankreich schon Ansprüche auf ihre Rente hätten. Wenn sie aber noch in Dänemark arbeiten, können sie diese erst mit dem dortigen Renteneintrittsalter von 67 Jahren beziehen. Die Angleichung des Renteneintrittsalters in absoluten Zahlen ist wegen der variierenden Lebenserwartungen, Flexibilität der Arbeitsmärkte und gewachsener Traditionen in den Mitgliedstaaten vorerst keine realistische Option, die Berechnung des Renteneintrittsalters könnte aber im Verhältnis zur Lebenserwartung vereinheitlicht werden.

Besteuerung: Die Besteuerung der Renten verläuft in den Mitgliedstaaten unterschiedlich. Besteuert wird entweder bei der Einzahlung oder bei der Auszahlung. Für mobile Unionsbürger kann das bedeuten, dass Rentenansprüche zweifach oder aber gar nicht besteuert werden. Beides sollte vermieden werden.

Die verbesserte Mitnahme von Rentenansprüchen und die Inanspruchnahme von Sozialleistungen des Heimatlandes im Zielland sind Maßnahmen, die positive Effekte für viele mobile EU-Bürger haben können. Individueller Erfolg entscheidet sich aber auch darüber, wie leicht ein akademischer oder beruflicher Abschluss im Zielland anerkannt wird und ob die Berufsausübung bzw. Niederlassung zusätzlich regulatorisch erschwert wird oder nicht. Ein wichtiger Teil der *de jure* Arbeitskräftemobilität ist daher die Berufsausübung im Binnenmarkt. Wie schwer ist es für EU-Bürger, ihren erlernten Beruf in einem anderen Land der EU auszuüben?

10. Europäische Kommission, *Alterssicherung: Kommission begrüßt endgültige Annahme der Richtlinie zu Zusatzrenten- und Zusatzpensionsansprüchen*, Pressemitteilung IP/14/445, 2014a.

2.3. Berufsausübung im Binnenmarkt

Nach der Integration und Vereinheitlichung von Standards auf dem Europäischen Binnenmarkt für Güter ist die EU im Moment im Prozess einer sukzessiven regulatorischen Vereinheitlichung von Dienstleistungen, um auch hier einen einheitlichen Binnenmarkt zu schaffen. Dieser soll EU-Bürgern die diskriminierungsfreie Ausübung ihres Berufs in der ganzen EU ermöglichen. Die EU-Richtlinien 2005/36/EG und 2013/55/EU zur vereinheitlichten Anerkennung von Berufsqualifikationen sowie die Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG sind wichtige Schritte in Richtung dieses einheitlichen Dienstleistungsbinnenmarkts. Allerdings konnte sich bei der finalen Version der Dienstleistungsrichtlinie das „Herkunftslandprinzip“ nicht durchsetzen, welches dazu geführt hätte, dass erbrachte Dienstleistungen eines EU-Bürgers dem Recht seines Heimatlandes unterliegen. Nach der jetzigen Rechtslage unterliegt der Dienstleistungserbringer den Regulierungen und Kontrollmöglichkeiten des Ziellandes und es ist unwahrscheinlich, dass sich dieser Umstand mittelfristig ändern wird. Damit haben die Mitgliedstaaten erheblichen Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinien, um Besonderheiten nationaler Regulierungen aufrechtzuerhalten. Das hat Auswirkungen auf die Anerkennung von Abschlüssen und die Anzahl an reglementierten Berufen.

2.3.1. Reglementierte Berufe

Reglementierte Berufe sind Berufe, „für deren Aufnahme und Ausübung der Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorgeschrieben ist“.¹¹ In Deutschland gehören zum Beispiel Ingenieur, Architekt oder Unternehmensberater dazu. Die Anzahl reglementierter Berufe in der EU variiert zwischen 94 in Estland und 640 in Polen.¹² Diese Zahl verdeutlicht nicht nur den große Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Regulierung, sondern auch die verschiedenen historisch gewachsenen Berufstraditionen. Viele der Regulierungen, vor allem die Berufszugangs- und Berufsausübungsregeln stellen *de jure* Hindernisse für die Mobilität dar. Ein Ingenieur aus Spanien zum Beispiel muss eine komplizierte Anerkennungsprozedur durchlaufen, um auch in Deutschland den Titel „Ingenieur“ führen zu dürfen. Reglementierte Berufe sind zudem in vielen Ländern von Quoten, Gebührenordnungen und anderen markteinschränkenden Mechanismen geprägt. Die nationalen Dienstleister sind gegenüber der europäischen Konkurrenz vielerorts im Vorteil.

Im Rahmen der Richtlinie 2013/55/EU hat die Kommission einen Peer-Review Prozess begonnen, auf dessen Grundlage die einzelnen Mitgliedsstaaten der Kommission die Spezifika ihrer jeweils reglementierten Berufsgruppen darlegen müssen. Dabei müssen die Mitgliedsstaaten begründen, inwiefern ihre spezifischen Regulierungen mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und des Wohnortes vereinbar sind, dass die Regulierungen zwingend notwendig für das Allgemeinwohl sind und verhältnismäßig im Sinne des Erreichens ihrer Ziele.¹³ Die Ergebnisse dieses Prozesses gehen dann im Zuge des Europäischen Semesters in länderspezifische Empfehlungen und idealerweise in nationale Reformprogramme über. In dieser Offensive zur Stärkung des Binnenmarktes steckt Konfliktpotential: Nachdem die Kommission bereits 2014 Deutschland und andere Länder in den Länderspezifischen Empfehlungen aufgefordert hatte, ihre Bestimmungen für Dienstleistungsberufe, insbesondere für freie Berufe, zu lockern, leitete sie am 18. Juni 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und fünf weitere Mitgliedstaaten ein. Konkret geht es dabei im Falle von Deutschland um die Gebührenordnungen für die freien Berufe Ingenieure, Architekten und Steuerberater.¹⁴

Durch eine Lockerung der Gebührenordnungen und das Abschaffen von limitierten Ausübungslizenzen für bestimmte Berufsgruppen könnte die *de jure* Freizügigkeit gestärkt werden. Mehr Dienstleister aus Unionsländern könnten versuchen, ihre Dienstleistung in einem anderen EU-Land anzubieten, wovon auch Kunden deutlich profitieren würden. Die Liberalisierung von reglementierten Berufsgruppen ist

11. Das Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen, *Reglementierte Berufe*, 04.03.2016.

12. Stand 08.052014, trend, *Österreich mit 265 reglementierten Berufen auf Platz 8 in EU*, siehe auch Europäische Kommission, *Datenbank für reglementierte Berufe*, Homepage der Kommission.

13. Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs*, 2013.

14. Europäische Kommission, *Pressemittteilung Unzureichende Einhaltung der Dienstleistungsrichtlinie bei reglementierten Berufen – Kommission leitet gegen sechs Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein*, 2015a

allerdings umstritten: Kritiker befürchten die De-Regulierung von Standards. Sie argumentieren mit dem Qualitätsverlust der Leistungen und einer drohenden Prekarisierung vieler Dienstleister in Folge eines Unterbietungswettbewerbs.¹⁵ Diese Argumente haben auf nationaler Ebene eine gewisse Berechtigung. In der Tat darf Deregulierung nicht zu Qualitätsverlusten führen. Aus europäischer Perspektive ist die Vollendung des Binnenmarktes und die damit verbundene Vereinheitlichung von Standards allerdings auch eine Gerechtigkeitsfrage. Denn Marktbarrieren wie Gebührenordnungen und Zugangsbeschränkungen schließen tendenziell EU-Bürger von der Ausübung ihres Berufes in einem Land ihrer Wahl aus. Das stellt eine ungleiche Diskriminierung dar. Die wichtigste konkrete Hürde bei reglementierten Berufen ist die Anerkennung von Abschlüssen, die bei der Vielzahl von nationalen Gesetzesrahmen und reglementierten Berufen eine Herausforderung für mobile EU-Bürger sein kann.

2.3.2. Anerkennung von Abschlüssen

Regulierungen und Anerkennungsverfahren sind im Detail meist unter der Kontrolle der Nationalstaaten. Die Kommission hat im Zuge der überarbeiteten Berufsankennungsrichtlinie 2013/55/EU eine Datenbank für regulierte Berufe angelegt, mit der unter anderem die Anzahl von Anerkennungsverfahren in den Mitgliedstaaten verglichen werden kann. Aus der Datenbank geht auch die Anzahl an Fällen hervor, in denen Antragsteller nicht sofort einen positiven Bescheid bekamen. In diesen Fällen müssen die Antragsteller in der Regel eine Anpassungsqualifizierung durchlaufen. Für viele Berufe werden die Anerkennungsverfahren und Anpassungsqualifizierungen nicht von Behörden durchgeführt, sondern von den dafür zuständigen Berufskammern. Das geschieht im Rahmen der berufsständischen Selbstverwaltung. Deren Reglementierung wiederum ist ebenfalls eine größtenteils nationale Angelegenheit.

Ein Vergleich der Zahlen, die der Kommission vorliegen, offenbart einen erheblichen Unterschied in der Anerkennungspraxis zwischen beispielsweise Deutschland und Großbritannien, zumindest für die Jahre 2005-2012. Während in Deutschland ein sehr hoher Prozentsatz der Antragsteller in „offenen Verfahren“ ist, weil sie eine Anpassungsqualifikation durchlaufen müssen, ist dieser Anteil im Vereinigten Königreich verschwindend gering.¹⁶ Nach 2013 liegen keine vergleichenden Daten vor, allerdings haben sich in Deutschland in den letzten Jahren, besonders seit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland

Erworbener Berufsqualifikationen“ viele Prozeduren vereinfacht. Die Zahl an erfolgreichen Anerkennungen und die Geschwindigkeit der Prozedur ist inzwischen deutlich gestiegen.¹⁷ EU-regulatorisch würde vor allem eine weitere Europäisierung von Berufen dem Prinzip der Freizügigkeit gerecht werden. Das Prinzip der automatischen Anerkennung sollte EU-weit noch auf weitere Berufe, auch Handwerks- und freie Berufe, ausgeweitet werden.

15. Siehe für eine Zusammenfassung der Argumentation über Für und Wider von Marktbeschränkungen bei freien Berufen Arentz, Oliver und Wambach, Achim, *Mehr Freiheit für die freien Berufe*, faz.net, 10.10.2015

16. Europäische Kommission, *Datenbank reglementierter Berufe*, Verhältnis „offene Verfahren“ zu allen positiven Anerkennungsentscheidungen, offene Verfahren = Berufung, Anpassungsqualifizierung, Quelle: Nationale Statistikämter, 2015.

17. Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Bericht zum Anerkennungsrecht 2015*, 2015.

KASTEN 2 ► Berufsenerkennungsrichtlinie 2005/36/EG

- **Automatische Anerkennung:** Aufnehmende Staaten können nur noch überprüfen, ob erworbene Qualifikationen den Ausbildungsanforderungen entsprechen, die durch die Richtlinie festgelegt wurden. Diese Regeln gelten für sieben von etwa 700 reglementierten Berufen: Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Krankenpfleger, Hebammen, Tierärzte und Architekten.
- **Anerkennung von Ausbildungen:** Bei einem großen Teil von Berufen kann die Ausbildung anerkannt werden. Der Zugang zu regulierten Berufen wird auf der Grundlage des Ausbildungsnachweises gestattet. Dabei sollte der Nachweis über die Ausbildung ausreichen, im Falle zeitlich oder inhaltlich stark divergierender Ausbildungswege kann der aufnehmende Mitgliedstaat zusätzliche Ausbildungsmaßnahmen fordern. Diese können entweder in Form eines Eignungstests oder durch einen beaufsichtigten Anpassungslehrgang durchgeführt werden.

Reform der Berufsenerkennungsrichtlinie 2013/55/EU

- **Europäischer Berufsausweis:** Der Ausweis wird im Heimatland ausgestellt und informiert über Ausbildungsweg und erworbene Qualifikationen. Das Anerkennungsverfahren soll so beschleunigt und vereinfacht werden. Der Ausweis wird elektronisch zugänglich sein.
- **Warnmechanismus bei Berufsverboten:** Neben der Förderung der Mobilität hat die Richtlinie 2013/55/EU zum Ziel, Konsumenten und Patienten besser zu schützen. Aus diesem Grund wird ein Warnmechanismus für Bildungs- und Gesundheitsberufe etabliert. Die Namen der Personen, die in einem Land mit einem Berufsverbot belegt worden sind, müssen umgehend an andere Länder gemeldet werden.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wird von einer Vielzahl regulatorischer Maßnahmen und Einschränkungen flankiert. Die Einschränkungen reflektieren die Diversität und gewachsene Integration der EU. Dieser erste Überblicksteil hat gezeigt, in welchen regulatorischen Bereichen konkret nachgebessert werden kann, um die *de jure* Freizügigkeit zu verbessern. Der nächste Teil beschäftigt sich mit strukturellen Barrieren, die der *de facto* Arbeitskräftemobilität im Wege stehen.

3. *De facto* Arbeitskräftemobilität

Die *de facto* Arbeitskräftemobilität ist der zentrale Pfeiler eines einheitlichen europäischen Arbeitsmarktes und funktionierenden Binnenmarktes. Während der *de jure* Freizügigkeit regulatorische Barrieren im Wege stehen, existieren für die *de facto* Arbeitskräftemobilität strukturelle Hürden. Besonders hervorzuheben sind dabei die (weitgehend non-existente) europaweite Vermittlung von Arbeitskräften und die Sprachbarriere.

3.1. Arbeitsvermittlung

Was im nationalen Arbeitsmarkt gilt, ist auch für den europäischen Kontext richtig: Eine funktionierende Arbeitsvermittlung ist unerlässlich. Mit der Plattform EURES gibt es bereits seit 1993 eine rein europäische Einrichtung, die Angebot und Nachfrage in einem transnationalen Arbeitsmarkt verbinden soll. EURES hat jedoch sowohl ein Bekanntheits- als auch ein Nutzungsproblem: In einer Umfrage gaben 2010 lediglich 2% der Unionsbürger an, EURES genutzt zu haben, 12% hatten immerhin schon einmal davon gehört.¹⁸ Neben der Internetpräsenz und der Möglichkeit, einen Lebenslauf einzustellen, gibt es regionale EURES-Berater, die insbesondere in Grenzregionen nachgefragt werden. Dort gibt es zudem intensivere Kooperationen, sogenannte „EURES Transfrontalier“ (EURES T) Projekte. Deutschland ist durch seine Lage im Zentrum Europas an vielen EURES T Projekten beteiligt, in den neuen Mitgliedstaaten und auch in Südeuropa sind diese Projekte weniger verbreitet.¹⁹

18. Eurobarometer, *Eurobarometer Spezial 337. Welle 72.5. Mobilität von Arbeitnehmern*. Befragung November – Dezember 2009, Brüssel, 2010.

19. EURES, *EURES in cross-border regions*. Cross Border Regions Map, 2014.

„EURES HAT GROSSES POTENTIAL UND KÖNNTE LANGFRISTIG EINE EUROPÄISCHE AGENTUR FÜR ARBEIT WERDEN“

EURES hat großes Potential und könnte langfristig eine europäische Agentur für Arbeit werden. Kurzfristiges Ziel sollte sein, mehr Arbeitsangebote auf EURES einzustellen, die besser auf individuelle Bedürfnisse von Arbeitssuchenden eingehen. Darüber hinaus sollte die Kooperation mit privaten Arbeitsagenturen ausgebaut werden und Arbeitgeber stärker eingebunden werden.²⁰ Mittelfristig könnte EURES Informations- und Beratungsstelle für Mobilitätsvorhaben aller Art, also auch für Aus- oder Weiterbildung, werden.

Nach dem Vorbild des Euroguidance Netzwerk könnten sich nationale Arbeitsagenturen stärker auf die Vermittlung von Jobs im EU-Ausland fokussieren. Das Euroguidance Netzwerk hat sich im Bereich der europäischen Bildungsberatung seit den 1990er Jahren entwickelt und hat heute Zentren in 34 Ländern, auch in der Türkei und der Schweiz. Es ist Anlaufstelle für Individuen zur Planung eines Auslandsaufenthalts und hilft in nationalen Beratungsstellen bei der Informationsbeschaffung über Mobilitätsoptionen in der EU. Diese Zentren sind an die nationalen Arbeitsagenturen angegliedert. Ein solches Netzwerk könnte weiterentwickelt werden und nicht nur Bildungsoptionen vermitteln, sondern auch Jobangebote. Es wäre dann notwendig, dass sich nationale Arbeitsagenturen untereinander besser vernetzen, um Informationen über Angebote und Gesuche aktuell austauschen zu können.

Die Mobilität innerhalb der Eurozone ist besonders niedrig. Viele EU-Bürger aus Krisenländern zieht es ins Vereinigte Königreich, nach Skandinavien oder ins außer-europäische Ausland statt in die vergleichsweise prosperierenden Staaten der Eurozone. Länder wie Deutschland haben aber einen zunehmenden Fachkräftemangel.²¹ Das macht pro-aktive bilaterale Programme zur Ausbildung und direkten Anwerbung von Arbeitskräften umso wichtiger. Die Anwerbung von spanischen Krankenpflegern und Auszubildenden nach Deutschland in verschiedenen Modellprojekten war sehr erfolgreich und stieß medial auf große Resonanz,²² blieb aber rein zahlenmäßig eher begrenzt: Das Programm MobiPro-EU der Bundesregierung hat seit 2013 bundesweit 2193 Ausbildungsplätze für Jugendliche aus EU-Ländern vermittelt.²³

„DIE ERFAHRUNGEN AUS DIESEN BILATERALEN PROJEKTEN SOLLTEN GENUTZT WERDEN“

Die Erfahrungen aus diesen bilateralen Projekten sollten genutzt werden, um EU-weit oder innerhalb der Eurozone Arbeitsvermittlungsprojekte zu implementieren. Einen umfangreichen Vorschlag zur europaweiten Förderung von Mobilität und Eindämmung der hohen Jugendarbeitslosigkeit ist der Vorschlag „Erasmus Pro: Eine Million junge europäische Auszubildende bis 2020“ von Jacques Delors, Henrik Enderlein et al., der darauf zielt Jugendlichen aus Krisenländern eine Ausbildung in einem anderen EU-Land zu ermöglichen²⁴. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die europäischen Arbeitnehmer ihren nationalen Kollegen absolut gleichberechtigt sind, um Lohndumping und anderer Diskriminierung vorzubeugen, wie sie im Fall spanischer Krankenpfleger und rumänischer Bauarbeiter in Deutschland vermehrt aufgetreten ist.²⁵ Gewerkschaftliche Projekte wie die „Fair Mobility“-Kampagne des DGB²⁶, die Missbrauch von mobilen Arbeitskräften bekämpfen, könnten dabei ebenfalls auf die europäische Ebene gehievt werden, um die erhöhte Mobilität von Arbeitskräften auch mit einer erhöhten Europäisierung der Gewerkschaften zu verbinden. Das rigorose Vorgehen gegen diejenigen, die ausländische Arbeitskräfte als Lohndrücker einsetzen, erhöht die Legitimität der Freizügigkeit sowohl in den Sende- als auch in den Empfängerländern.

Darüber hinaus sollte die Initiative „Your first European Job“ (YFEJ) noch besser bekanntgemacht und (finanziell) ausgebaut werden. YFEJ kann ein wichtiges Bindeglied zwischen Jobsuchenden und Arbeitgebern aus

20. Europäische Kommission, *Non-paper from the European Commission. HLSG/2011/90 EN*, Brüssel, 2011.

21. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Europa zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Fachkräftemangel*, 2014.

22. Z.B. Astheimer, Sven, *Die Spanier sind da*, FAZ.net, 2013.

23. Bayer, Tobias, *„Drei Jahre in Deutschland. Halten Sie das aus?“*, Welt.de, 05.03.2016

24. Delors, Jacques Prof. Dr. Enderlein, Henrik, Bertoinci, Yves, Dr. Letta, Enrico, *Erasmus Pro: eine Million „Junge, europäische Auszubildende“ bis 2020*, 2015

25. z.B. Grieshaber, Kirsten, *Young Spaniards moving to Germany get trapped in dismal jobs*, 2015.

26. DGB | fair. *Arbeitnehmerfreizügigkeit gerecht gestalten*, 2015.

Regionen mit Mangel an Arbeitskräften werden. Das Portal hilft nicht nur beim Abgleich von Lebensläufen und Jobangeboten, sondern organisiert auch die Jobinterviews per Video und greift finanziell beim Umzug und dem Sprachkurs im Zielland unter die Arme²⁷. Die vorhandenen Infrastrukturen von EURES und YEFJ könnten auch genutzt werden, um großangelegte Programme wie das oben erwähnte ERASMUS Pro effizient zu implementieren. Die finanziellen Mittel für diese europaweiten Jobprogramme könnten aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kommen. Dessen Mittel stehen seit Jahren für Projekte genau dieser Art bereit.

Falls eine solche positive Integration und Kooperation auf gesamteuropäischer Ebene vorerst nicht gelingen sollte, könnten Länder wie Deutschland zusammen mit Kooperationspartnern, vor allem mit Frankreich gemeinsame Initiativen entwickeln, um die Lücke zwischen hoher Jugendarbeitslosigkeit und Fachkräftemangel zu schließen.²⁸

3.2. Sprachbarrieren

Aus Euro-Barometer-Befragungen geht hervor, dass für wanderungswillige Bürger die Sprachbarriere unter den Top drei der Hinderungsgründe für Arbeitsmigration in ein anderes Land ist.²⁹ Diese Umfrageergebnisse wurden in einer Reihe von empirischen Studien bestätigt.³⁰ Die Sprachbarriere ist und bleibt der wichtigste *de facto* Hinderungsgrund für die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Mitgliedsstaat der EU. Bei der Anzahl beherrschter Fremdsprachen gibt es dabei innerhalb von Europa sehr große Unterschiede. Während im Norden des Kontinents 34,8 Prozent der Bevölkerung nach eigener Auskunft bereits drei oder mehr Fremdsprachen sprechen, geben in den meisten südlichen EU-Staaten mehr als 40 Prozent der Befragten an, überhaupt keine Fremdsprache zu sprechen³¹. Diese Daten verbessern sich zwar zusehends, aber selbst unter den für die Mobilität so wichtigen jungen Alterskohorten schneiden Italien, Portugal, Spanien und Griechenland innerhalb der EU schlecht ab.³²

Ein weiterer Indikator für die Rolle der Sprache sind Wanderungsbewegungen aus den Krisenstaaten Spanien und Portugal in ihre ehemaligen Kolonialreiche nach der Krise. Von 2007 auf 2008 ist die Einwanderung von Spaniern nach Lateinamerika und die Karibik sprunghaft angestiegen, von 16.445 auf 101.472 Emigranten, und seitdem auf diesem hohen Niveau geblieben.³³ Die Schweiz als viersprachiges Land ist ein weiteres Beispiel: dort sind die Wanderungen zwischen gleichsprachigen Kantonen weitaus höher als die Wanderungen zwischen z.B. dem deutsch- und dem französischsprachigen Teil der Alpenrepublik.³⁴

„DIE SPRACHBARRIERE IST EINE DER WICHTIGSTEN, WENN NICHT DIE WICHTIGSTE NICHT-REGULATORISCHE BARRIERE ZUR MOBILITÄTSENTSCHEIDUNG“

Da die Sprachbarriere eine der wichtigsten, wenn nicht die wichtigste nicht-regulatorische Barriere zur Mobilitätsentscheidung ist, sollten noch mehr Maßnahmen ergriffen werden, um die sprachlichen Fähigkeiten der Zuwanderer zu erhöhen. Auch in den Zielländern sollte ein Umdenken einsetzen. Deutschland könnte dabei zweigleisig fahren. Einerseits sollte der Anspruch auf einen Integrations- und Sprachkurs auch auf EU-Ausländer ausgedehnt werden. Bisher haben außereuropäische Migranten und anerkannte Asylbewerber fast immer gesetzlichen Anspruch auf einen solchen Kurs. EU-Ausländer haben nur dann die Möglichkeit, diese sehr günstigen Kurse zu besuchen, wenn es freie Plätze für die Kurse gibt, sie kein Deutsch sprechen und „besonders integrationsbedürftig“ sind.³⁵

27. Europäische Kommission, Your first EURES Job (YfEJ), DG Employment, Social Affairs and Inclusion, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1160>, 2015b.

28. Enderlein, Henrik und Pisany-Ferry, Jean, *Reformen, Investitionen und Wachstum: Eine Agenda für Frankreich, Deutschland und Europa*, Ein Bericht für Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron, 27.11.2014

29. Eurobarometer, *Internal Market Opinions and experiences of Citizens in EU-25*, Special Eurobarometer 254, 2006; Eurobarometer, *Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts*, Special Eurobarometer 363, 2011; Eurobarometer, *Internal Market, Special Eurobarometer 398*, 2013.

30. Z.B. Belot, Michèle & Ederveen, Sjef, *Cultural and institutional barriers in migration between OECD countries*, 2006.

31. Eurostat, Anzahl der bekannten Fremdsprachen (nach eigener Auskunft) nach Alter [edat_aes_l22], eigene Berechnungen.

32. Eurostat Anzahl der bekannten Fremdsprachen (nach eigener Auskunft) nach Alter [edat_aes_l22].

33. Internationale Organisation für Migration (2015), *Dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe (ALC), y entre ALC y la Unión Europea*, 2015.

34. Büchi, Christophe, *Wo die Zentren überlaufen*, Schweizer Karten (17/20), 2013.

35. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *EU-Bürger, Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen*, 2015.

KASTEN 3 ▶ Integration und öffentlicher Diskurs

Neben den individuellen Hürden für EU-Bürger spielt die Situation im Aufnahmeland eine wichtige Rolle für den Erfolg des Mobilitätsprojekts. Die Situation für Neu-Ankömmlinge ist im Aufnahmeland nicht immer einfach. In Deutschland haben Unionsbürger mit 17,6% eine nicht ganz so hohe Armutsgefährdungsquote wie Migranten aus Drittstaaten (26,6%), doch ist sie um etwa 40% höher als jene von Inländern (12,3%).³⁶ In anderen Mitgliedstaaten ist die Situation ähnlich. Spätestens seit den Europawahlen 2014 gibt es in Europa einen Rechtsruck in der öffentlichen Debatte und einen Vormarsch rechtspopulistischer Parteien. In Frankreich wählten fast 25% den Front National, die nationalistische und rechtsextreme Partei von Marine Le Pen.³⁷ Im Vereinigten Königreich wird besonders stark gegen angebliche osteuropäische Sozialleistungstouristen polemisiert. Unter anderem unter dem Eindruck dieser starken medialen Polemisierung hat David Cameron mit der EU die Kürzung der Zuschüsse für Geringverdiener aus der EU durchgeboxt. Die aktuelle Flüchtlingskrise zeigt, wie stark Rechtspopulisten beim Thema Migration die Debatte prägen können. Die Freizügigkeit ist zusammen mit Schengen nach den Terroranschlägen von Paris am 13.11.2015 ins Kreuzfeuer geraten. Arbeitskräftemobilität darf aber nicht verantwortungslos mit den Diskursen um Terror und Flüchtlinge vermischt werden. Stattdessen braucht die Debatte um europäische Mobilität ein positives Narrativ und mehr faktenbasierte Argumente: So weisen zum Beispiel EU-Bürger, die in einem anderen EU-Land arbeiten, eine 3,5 Prozent höhere Beschäftigungsquote auf als einheimische Arbeitskräfte.³⁸ Lange wurde Deutschland nicht als Einwanderungsland gesehen und es hat sich auch nicht als solches verstanden. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration attestierte dem Land in seinem Jahresbericht 2013 einen pragmatischeren Umgang mit dem Thema Migration.³⁹ Angesichts des demographischen Wandels und dem daraus resultierenden Fachkräftemangel akzeptieren viele Deutsche die Rolle als Empfängerland und die damit einhergehende Verantwortung, die Integration von EU-Bürgern zu ermöglichen. Zudem kommt der Sachverständigenrat zu dem Schluss, dass eine europäische Identität in Grundzügen existiert, insbesondere EU-Migranten entwickeln eine europäische Identität, die nicht im Konflikt mit ihrer nationalen oder regionalen Identität steht, sondern diese ergänzt.⁴⁰ Ob der Befund von Deutschland als pragmatischerem Einwanderungsland angesichts der Flüchtlingskrise hält, werden die nächsten Jahre zeigen.

Da diese Kurse aufgrund ihres Umfangs (660 Stunden) einen profunden Eindruck des Landes und vor allem seiner Sprache vermitteln können, sollten EU-Bürger einen gesetzlichen Anspruch auf einen solchen Kurs bekommen. Das Goethe-Institut empfiehlt zwischen 600 und 800 Unterrichtseinheiten á 45 Minuten, um das Sprachniveau B2 des europäischen Referenzrahmens zu erhalten.⁴¹ Dieses Sprachniveau wird auch bei vielen Job-Angeboten vorausgesetzt. Zur Finanzierung könnte ebenfalls der Europäische Sozialfonds (ESF) herangezogen werden, über den Mittel für solche Kurse in jeden EU-Mitgliedstaat geleitet werden könnten. Auf der anderen Seite könnte Deutschland, das seine Rolle als Einwanderungsland schrittweise anerkennt, in Erwägung ziehen, Englisch und weitere Sprachen in Verwaltungsdokumente aufzunehmen. Diese sehr weitreichende Maßnahme würde nicht nur unzähligen EU-Bürgern und Migranten die Gänge auf deutsche Behörden und Ämter erleichtern, sondern auch ein Signal an Europa senden: Wenn das größte Mitgliedsland der EU Englisch auf eine derartige Weise in seine Verwaltungsstruktur integrieren würde, könnte das die Evolution von Englisch als Lingua Franca in Europa beschleunigen, was wiederum die Mobilität begünstigt. Bisher ist die Debatte um Englisch als zweite Verwaltungssprache in Deutschland allerdings noch nicht weit fortgeschritten.⁴²

Die beiden ersten Teile dieser Studie haben einen Überblick über die existierenden *de jure* und *de facto* Bedingungen für eine verbesserte Freizügigkeit und erhöhte *de facto* Arbeitskräftemobilität gegeben. Der dritte und letzte Überblick analysiert die konkreten Entwicklungen der Mobilität innerhalb der EU. Geographische Mobilität der EU-Bürger war dabei in den letzten zehn Jahren besonders von zwei ökonomisch und politisch weitreichenden Ereignissen geprägt: Der Osterweiterung der Union und der Eurokrise.

36. Bundeszentrale für politische Bildung, *Zahlen und Fakten, die soziale Situation in Deutschland. Armutsgefährdungsquoten von Migranten*, 2013.

37. Europäisches Parlament, *Ergebnisse der Europawahl 2014*, Ergebnisse nach Land, 2014.

38. David Rinaldi, *A New Start for Social Europe*, with a Foreword by Jacques Delors, preface by Nicolas Schmidt and contribution by Marianne Thyssen, Notre Europe Studies and Reports No. 108, February 2016

39. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration *Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer*, 2013: S. 117

40. Ebd. S. 23 und S.148.

41. Kleftaki, Sofia, *Empfohlene Stunden pro Niveaustufe*, dafdieunddas-Blog 19.09.2012

42. z.B. Lambsdorff, Alexander, *Englisch muss Arbeitssprache werden*, Welt Online, 2014.

4. Wanderungstrends in Folge von EU-Osterweiterung und Eurokrise

„OSTERWEITERUNG
UND EUROKRISE HABEN
DIE MOBILITÄT IN DER EU
ANSTEIGEN LASSEN“

Die Arbeitskräftemobilität innerhalb der Europäischen Union und besonders innerhalb der Währungsunion mag vergleichsweise niedrig sein, langfristig entwickelt sie sich aber positiv. Besonders die östliche Erweiterung der EU und die Eurokrise haben die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der Union ansteigen lassen. Osteuropäer aus den „neuen“ EU-13 sind hauptsächlich für diesen Anstieg verantwortlich. Vor der Eurokrise waren Spanien und Italien ihre wichtigsten Ziele, inzwischen sind es Deutschland und Großbritannien. Zusammen vereinigen Deutschland und das Vereinigte Königreich fast die Hälfte aller mobilen Erwerbspersonen in der EU auf sich sowie fast zwei Drittel aller EU-Bürger, die seit 2006 eine Arbeit in einem anderen EU-Land aufgenommen haben.⁴³ Die Eurokrise hat zu einer höheren Mobilität von EU-Bürgern aus dem Süden in den Norden geführt. Diese Entwicklung ist allerdings in absoluten Zahlen erstaunlich gering, was vor allem Fragen für die Rolle von Arbeitskräftemobilität als Schockabsorption in der WWU aufwirft. Die folgenden Kapitel analysieren die Mobilitäts-Muster im Detail und entwickeln daraus Prioritäten für politische Entscheidungen, um die Mobilität durch gezielten Abbau der *de jure* und *de facto* existierenden Barrieren zu erhöhen.

4.1. Mobilität in Eurozone und Binnenmarkt im Vergleich

Die Mobilität von Arbeitskräften über die Grenzen von EU-Staaten hinweg nimmt seit 2006 stetig zu.⁴⁴ Insgesamt arbeiten knapp über drei Prozent aller EU-Beschäftigten derzeit in einem anderen EU-Land.⁴⁵ Lediglich in den Finanzkrisenjahren 2008 und 2009 stieg die Mobilität sowohl

KASTEN 4 ► EU-Arbeitskräftemobilität im Vergleich zu den USA, Australien und Kanada

Bei der Betrachtung von Arbeitskräftemobilität innerhalb des Binnenmarktes und der WWU wird regelmäßig der Vergleich mit bundesstaatlich organisierten westlichen Ländern herangezogen und auf die im Vergleich zu Staaten der USA oder Provinzen von Kanada niedrigen Wanderungsraten zwischen den Mitgliedsstaaten der EU und der WWU hingewiesen. Im Jahr 2010 lag die Mobilität zwischen den Mitgliedsstaaten der EU nur bei 0,3 Prozent, während die Mobilität zwischen US-amerikanischen Bundesstaaten, kanadischen Provinzen und australischen Bundesstaaten mit respektive 2,4%, 1,0% und 1,5% deutlich darüber lag. Dieser Vergleich hat allerdings deutliche Limitierungen, denn mit der Ausnahme von Quebec in Kanada gibt es in keinem der drei genannten Länder eine ähnliche Kultur- und Sprachbarriere wie zwischen den meisten EU-Mitgliedsstaaten. Ein Indikator dafür, vor allem hinsichtlich der Bedeutung der Sprachbarriere, ist die Migration zwischen der frankophonen Provinz Quebec und den (mit wenigen Ausnahmen ausschließlich anglophonen) restlichen neun Provinzen und drei Territorien Kanadas. Sie lag in 2012 mit 0,4 Prozent nicht nur deutlich unter der Binnenmigration im restlichen Kanada, sondern auch nur knapp über innerhalb der gesamten Europäischen Union. Zudem sinkt in den USA die Mobilität von Arbeitskräften seit fast 30 Jahren, während sie in der EU ansteigt.

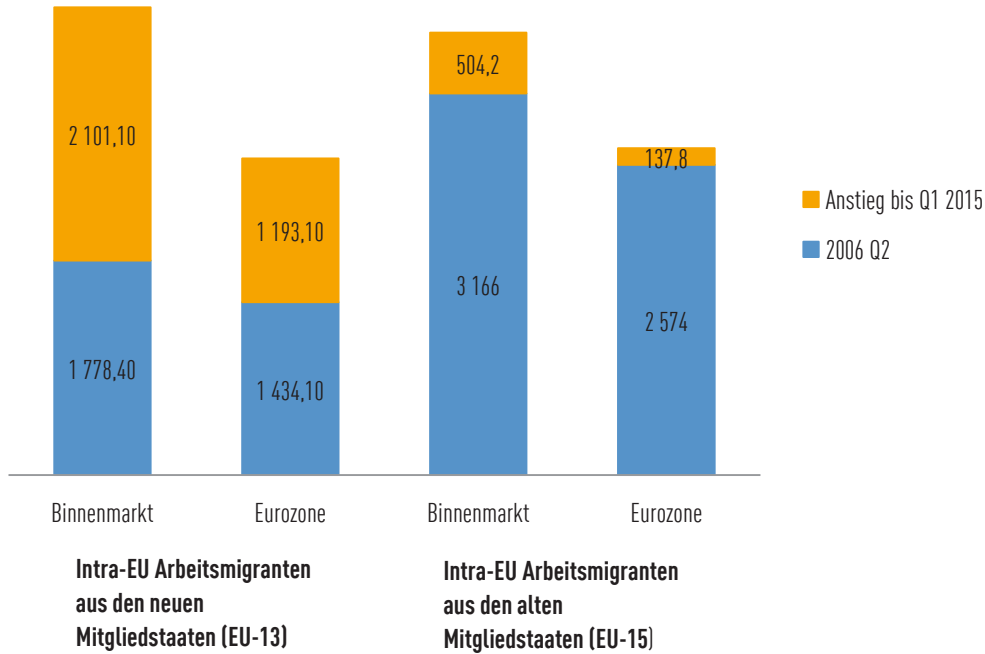
In der Eurozone setzte ein Anstieg allerdings erst ab 2012 wieder ein. Was sind die wichtigsten Merkmale dieser erhöhten Mobilität? Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen Eurozone und dem Rest des Binnenmarkts. Abbildung 1 zeigt den Anstieg seit 2006 für Eurozone und den gesamten Binnenmarkt: Die Arbeitskräftemobilität innerhalb des gesamten Binnenmarktes steigt seit 2006 weitaus stärker an als innerhalb der WWU. Der Anstieg insgesamt ist vor allem auf die höhere Wanderungsbereitschaft von Bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten (EU-13) zurückzuführen. Im gesamten Binnenmarkt hat sich die Anzahl an Erwerbspersonen aus den neuen Mitgliedstaaten mehr als verdoppelt.

43. Eurostat, *Anzahl Beschäftigter nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit, (lfsq_egan)*, EU-28 ohne das Meldeland, 2015, eigene Berechnungen.

44. Vor Q2 2006 sind Daten nicht für EU-28 verfügbar.

45. Eurostat, eigene Berechnungen, *Anzahl Beschäftigter nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit, (lfsq_egan)*, EU-28 ohne das Meldeland, 2015.

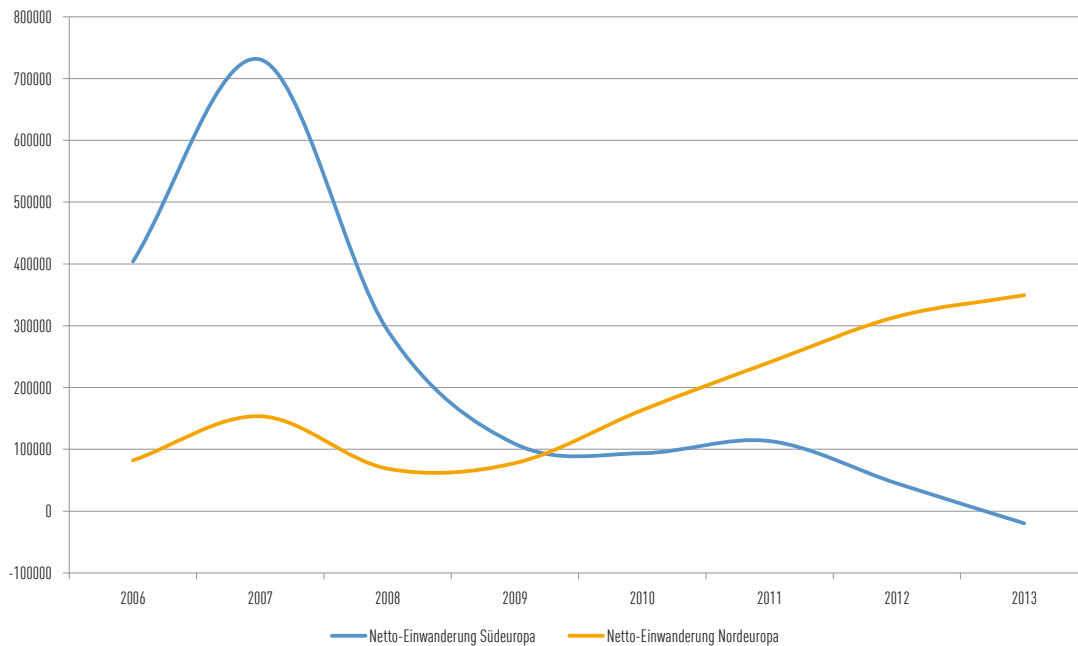
ABBILDUNG 1 ► EU 13- / 15- Bürger, die im Binnenmarkt beschäftigt sind in Tsd



Quelle: Eurostat, Anzahl Beschäftigte nach Geschlecht, Altersgruppen und Staatsangehörigkeit,(lfsq_egan), EU-28 / EU-15Bürger ohne das Meldeland, 2015.

Der Binnenmarkt außerhalb der Eurozone ist auch für Bürger aus den „alten“ Mitgliedstaaten attraktiver als die Eurozone. Das mit Abstand wichtigste Zielland 2006-2015 war das Vereinigte Königreich (siehe Chart auf nächster Seite). Die Binnenmigration im Euroraum ist selbst während der Eurokrise vergleichsweise gering geblieben. Weniger Arbeitsmigranten im Süden und die verstärkte Arbeitsmigration ins Zentrum, vor allem nach Deutschland sind hier ausschlaggebend. Die hohen absoluten Zahlen von Erwerbspersonen aus den alten Mitgliedstaaten in der Eurozone (über drei Millionen in 2006) sind Folge der Gastarbeiterwellen nach Deutschland und weitere westeuropäische Länder in den 60ern und 70ern des 20. Jahrhunderts. Das Vereinigte Königreich bietet sowohl den neuen als auch den alten EU-Bürgern mehr Chancen auf Beschäftigung als die Länder der Eurozone. Die Rolle von Englisch, die vergleichsweise sehr gute Wirtschaftslage und der sehr offene Arbeitsmarkt sind die Hauptursachen für die ungebrochene Attraktivität der Insel.

ABBILDUNG 2 ▶ Nettozuwanderung EU-27 (EU28 in 2013) Süden/Norden, 2006-2013



Source: Eurostat, eigene Berechnungen, Süden = IT, ES, PT, IE, EL, Norden= DE, NL, BE, AU, Anzahl Beschäftigter nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit, (lfsq_egan), EU-27 ohne das Meldeland. Siehe dazu auch Holland, Dawn und Pachlukowski, Pawel, *Geographical labour mobility in the context of the crisis*, Ad-hoc Request by the European Employment Observatory, June 2013.

4.2. Schubumkehr Zentrum-Peripherie in der Eurozone

„INFOLGE DER FINANZ- UND EUROKRISE HABEN SICH DIE MIGRATIONSBEWEGUNGEN INNERHALB DER WÄHRUNGSUNION UMGEDREHT“

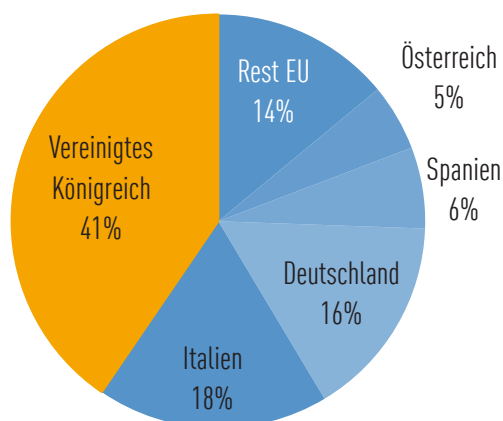
War geographische Mobilität innerhalb der WWU ein Anpassungskanal in der Eurokrise? Der Kreditboom im Süden der Eurozone von 2004-2007, das jähe Ende des Booms und die langanhaltende Rezession der Eurokrise haben die Wanderungsströme beeinflusst: In den Jahren vor der Krise gab es eine hohe Migration von EU-Bürgern in die boomende südliche Peripherie (Spanien, Italien, Portugal, Griechenland) und nach Irland. Im Spitzenjahr 2007 wanderten netto mehr als 700.000 Menschen aus der EU in den Süden und nach Irland ein⁴⁶. Besonders stark war in diesen Jahren die Wanderung von Rumänen und Bulgaren nach Italien und Spanien, wo sie besonders in Pflegeberufen, der Landwirtschaft und in den sehr konjunktursensiblen Branchen Bau und Tourismus arbeiteten. Gleichzeitig waren die Netto-Wanderungen in das Zentrum der Eurozone eher gering. Infolge der Finanz- und Eurokrise haben sich die Migrationsbewegungen innerhalb der Währungsunion umgedreht, sodass seit 2013 die Netto-Zuwanderung von EU-27 Bürgern in die südliche Peripherie negativ ist. Ausschlaggebend für diese Umkehrung der Arbeitskräftemobilität waren ebenfalls Bürgern aus den „neuen“ Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Statt in den vor der Krise boomenden Süden Europas, zogen viele von dort in den Norden oder aus den Herkunftsländern direkt nach Deutschland und in das Vereinigte Königreich. Unmittelbar nach Beginn der Krise hat vor allem die Emigration von Lateinamerikanern und Osteuropäern einen zusätzlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert. Die deutsche Bank schätzt, dass ohne diese Emigration die spanische Arbeitslosigkeit 2010 um 1,7 Prozent höher gelegen hätte⁴⁷. Die konstant hohen Arbeitslosenraten, vor allem die hohe Jugendarbeitslosigkeit im Süden zeigen, dass diese Schubumkehr der Wanderungen von der Peripherie ins Zentrum Spanier und Griechen selbst noch nicht in dem Maß erfasst hat wie Arbeiter aus Mittel- und Osteuropa, die sehr viel schneller auf den Konjunkturunbruch reagiert haben. Mobilität hat als Anpassungskanal

46. Eurostat, Auswanderung nach Geschlecht, fünfjährigen Altersgruppen und Staatsangehörigkeit [migr_emi1ctz] and Einwanderung nach Geschlecht, fünfjährigen Altersgruppen und Staatsangehörigkeit [migr_imm1ctz], EU-27 Bürger ohne das Meldeland, 2007, eigene Berechnungen..

47. Bräuninger, Dieter and Majowski, Christine, *Arbeitskräftemobilität in der Eurozone*, EU Monitor European Integration (85): 1-12, 2011.

in der WWU nach einem asymmetrischen makroökonomischen Schock damit eine bisher untergeordnete Rolle gespielt. Der Euro hat die Bürger innerhalb der Eurozone kaum mobiler gemacht, zu diesem Schluss kommt auch eine Studie des HWWI von 2014.⁴⁸

ABBILDUNG 3 ▶ Die fünf beliebtesten Zielländer für EU-Bürger Q2 2006-Q2 2015



Source: Eurostat, Auswanderung nach Geschlecht, fünfjährigen Altersgruppen und Staatsangehörigkeit [migr_emi1ctz] and Einwanderung nach Geschlecht, fünfjährigen Altersgruppen und Staatsangehörigkeit [migr_imm1ctz], EU-28 Bürger ohne das Meldeland, 2006-2015, eigene Berechnungen.

Warum weisen Bürger aus neuen und alten Mitgliedstaaten unterschiedliche Migrationsmuster auf? Einkommensunterschiede zwischen West- und Osteuropa sind wichtige Motive für Migration innerhalb der EU, wie Eurobarometer-Umfragen belegen: Während 61 Prozent der Befragten aus den neuen Mitgliedstaaten in einer Eurobarometerumfrage von 2010 ein höheres Gehalt als wichtigsten Grund anführen, in ein anderes EU-Land umzuziehen, ist Geld nur bei 27 Prozent der Befragten aus den alten EU-15 der wichtigste Wanderungsgrund.⁴⁹

„EINE EUROPÄISIERUNG DER ARBEITSVERMITTLUNG UND EINE ERWEITERUNG DER SPRACHKOMPETENZEN SIND UNABDINGLICH“

Mögliche Gründe für die vergleichsweise geringen Emigrationsraten aus beispielsweise Spanien sind die hohe Rate an Hausbesitzern, die nicht verkaufen können, der geringe Pull-Faktor für weniger qualifizierte Arbeitskräfte (deren Zahl in Spanien und Griechenland sehr hoch ist) oder die geringe Rate an Menschen, die Fremdsprachen gut genug beherrschen, um eine Arbeit in einem anderen Land aufzunehmen. Angesichts anhaltend hoher Jugendarbeitslosigkeit über 40 Prozent in Spanien, Italien und Griechenland Anfang 2016 sollten EU und Mitgliedstaaten nach aktiven Lösungen für eine höhere Mobilität suchen. Eine Europäisierung der Arbeitsvermittlung und eine Erweiterung der Sprachkompetenzen sind unabdinglich, wenn die Mobilität vor allem innerhalb der Eurozone ansteigen soll. Mobilitätsprogramme zur Vermittlung von Jobs und Ausbildungsplätzen haben sich bilateral bewährt, ihr Umfang ist aber noch zu klein. Eine europaweite Organisation aktiver Mobilitätsprogramme sollte daher oberste Priorität haben, auch im Hinblick auf anhaltenden Fachkräftemangel in vielen Mitgliedstaaten.

48. Hamburger Weltwirtschaftsinstitut, *Arbeitskräftemobilität Macht der Euro mobil? Arbeitskräftemobilität während der Krisenjahre*, Report, 2014

49. Europäische Kommission, *Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts*, Special Eurobarometer 363, 2011.

KASTEN 5 ► Mobilität innerhalb der Mitgliedstaaten

Wie die Mobilität zwischen den einzelnen Staaten der EU kann auch die Migration innerhalb von Mitgliedstaaten, die Binnenmigration, zu einer Reduktion struktureller Asymmetrien zwischen verschiedenen Regionen führen. In der akademischen Debatte wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die aussagekräftigeren Indikatoren für die Entwicklung der Arbeitskräftemobilität in der EU die inter-regionalen Wanderungsbewegungen sind, also jene Wanderungen, die primär innerhalb der Mitgliedsstaaten stattfinden.⁵⁰ Ein genauer Vergleich der Binnenmigration in den einzelnen EU-Staaten ist schwierig, da die nationalen Statistikämter nicht einheitlich vergleichbare Daten zur Migration innerhalb der Mitgliedstaaten erheben. Einige Länder geben Daten für NUTS 2- oder NUTS 3-Regionen⁵¹ an, andere wiederum weisen nur die Migration für die sehr viel kleinzelligen LAU 2-Regionen⁵² aus, deren Mobilitätsraten z.B. innerhalb einer Stadt, natürlich weitaus höher sind als die der sehr viel größeren NUTS-Regionen.⁵³ Dennoch ergeben sich aus den Daten interessante Details: Die Gesamt migrationsrate innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU lag bei 1,0 Prozent der Bevölkerung, die jährlich innerhalb der Mitgliedstaaten wandern. Das ist unter dem Wert der USA (2,4) und Australiens (1,5), aber dafür mit der Migration innerhalb von Kanada gleichauf. Hinter dem Durchschnitt von 1,0 Prozent verbergen sich allerdings äußerst starke Differenzen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten. Sie reichen von 4,9 im Vereinigten Königreich bis zu 0,4 Prozent in der Slowakei.⁵⁴ Deutschland hat mit 3,3 Prozent eine vergleichsweise hohe Mobilität.

Grundsätzlich zeigt die Analyse der Mobilität innerhalb der EU, dass die Bürger der europäischen Union zwar mobiler geworden sind, dies aber zum Großteil auf das Wohlstandsgefälle zwischen West- und Osteuropa zurückzuführen. Die Eurokrise hat zu einer verstärkten Emigration aus Südeuropa geführt, aber die Dynamik der Süd-Nord-Mobilität ist noch vergleichsweise gering und bleibt in absoluten Zahlen hinter den Erwartungen zurück. Es gibt in Spanien und Griechenland immer noch bedenklich hohe Arbeitslosenzahlen (um im gesamten Süden Europas eine viel zu hohe Jugendarbeitslosigkeit), während in anderen europäischen Ländern Fachkräftemangel herrscht. Das Potential der Arbeitskräftemobilität für eine effizientere Allokation und zur Schockabsorption ist aber weiterhin hoch und könnte gehoben werden. Dafür braucht es bessere Regulierung der *de jure* Freizügigkeit und einen Abbau struktureller Hürden für eine höhere *de facto* Mobilität.

50. Z.B. Gakova, Zuzana und Dijkstra, Lewis, *Labour Mobility between the regions of the EU-27 and a comparison with the USA*, European Regional Policy No. 2/2008.

51. Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS), Die Klassifizierung von Regionen innerhalb der EU reicht von NUTS 1 (in Deutschland beispielsweise die Bundesländer) zu NUTS 3 (Landkreise, Großstädte)

52. Local Administrative Units (LAU), zu deutsch lokale Verwaltungseinheiten, sind administrative Gebiete auf kommunaler Ebene.

53. Eurofound *Labour mobility in the EU: Recent trends and policies*, Report, 2014.

54. Eurofound *Labour mobility in the EU: Recent trends and policies*, Report, 2014, Daten basieren auf nationalen Statistiken, die Daten für das Vereinigte Königreich sind dabei auf einem sehr niedrig lokalen Level erhoben worden, also nicht voll mit denen anderer Länder vergleichbar.

FAZIT

Geographische Mobilität wird von *de jure* und *de facto* Barrieren eingeschränkt

Ob sich ein Unionsbürger dazu entscheidet, in einem anderen Land der EU zu arbeiten, ist von vielen Faktoren abhängig. Ziel dieser Studie war es, einen Überblick über die wichtigsten regulatorischen und strukturellen Aspekte dieser Arbeitskräftemobilität in der EU zu geben. Dabei gibt es eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen *de jure* festgeschriebener Freizügigkeit und *de facto* existierender Mobilität. Einheitlichere Regulierung führt zu einer Aufwertung des individuellen Rechts auf die *de jure* Freizügigkeit, während der Abbau struktureller Hürden die Möglichkeiten zur *de facto* Mobilität erhöhen. Untenstehende Tabelle fasst dazu die wichtigsten Themenfelder und Politikempfehlungen zusammen.

| THEMEN | POLITIKEMPFEHLUNGEN FÜR EINE HÖHERE GEOGRAPHISCHE MOBILITÄT |
|---------------------------------------|--|
| Sozialleistungen | Angleichung von Bezugsdauer bei Mitnahme von Arbeitslosenansprüchen |
| Rentenansprüche | Schnelle und umfassende Umsetzung von Richtlinie 2014/50/ EU Angleichung des Renteneintrittsalters (relativ zur Lebenserwartung) |
| Berufsausübung im Binnenmarkt | Verstärkung der automatischen Anerkennung von Abschlüssen / weitere Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren Abbau von Hürden bei regulierten Berufen z.B. bei Gebührenordnungen oder der Lizenzvergabe |
| Sprachbarrieren /Kulturelle Barrieren | Gesetzlicher Anspruch für EU-Bürger auf Sprachkurse / Integrationskurse im Aufnahmeland, finanziert durch den ESF |
| Arbeitsvermittlung | Ausbau des EURES Netzwerkes als Europäische Arbeitsvermittlung Bessere Vernetzung nationaler Arbeitsagenturen Aufbau von Programmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit auf europäischer Ebene Einbindung der Gewerkschaften in Mobilitätsprogramme Finanzierung von Mobilitätsprogramm über den ESF |

Mittelfristig sollten die europaweite Vermittlung und europäische Mobilitätsprogramme Priorität haben

Die Analyse der Wanderungsströme der letzten zehn Jahre zeigt, dass insbesondere innerhalb der Eurozone Potential für eine höhere geographische Mobilität besteht. Als Anpassungskanal innerhalb der WWU kann die Arbeitskräftemobilität vor allem mit aktiven Mobilitätsprogrammen gestärkt werden. Dazu braucht es mittelfristig 1.) Den Aufbau einer vernetzten, europäischen Arbeitsvermittlung und 2.) Eine Europäisierung von Mobilitätsprogrammen. Um der anhaltend hohen Jugendarbeitslosigkeit in großen Teilen der EU zu begegnen sollten diese beiden Punkte Priorität haben. Langfristig sollten die in dieser Studie genannten *de jure* und *de facto* Barrieren Schritt für Schritt abgebaut werden.

Arbeitskräftemobilität braucht ein positives Narrativ

Im Frühjahr 2016 ist die europäische Debatte von der Integration von Flüchtlingen in die europäischen Arbeitsmärkte und der Zukunft von Schengen geprägt. Innereuropäische Arbeitskräftemobilität ist dabei in den Hintergrund gerückt. Ein besser integrierter europäischer Arbeitsmarkt mit hoher Mobilität und offenen Grenzen (es gibt in der EU 1.5 Millionen Bürger, die jeden Morgen auf dem Weg zur Arbeit eine EU-Grenz überqueren) ist aber auch im Sinne der Integration von Flüchtlingen in die Arbeitsmärkte die langfristig sicherste Methode, um europaweit Produktivität und Wohlstand zu erhöhen. Dafür braucht die EU ein positives Narrativ, dass die positiven Aspekte uneingeschränkter Freizügigkeit für individuelle EU-Bürger und geographischer Mobilität für die Volkswirtschaften der EU miteinander verbindet.

LITERATUR

- Arentz, Oliver und Wambach, Achim, Mehr Freiheit die freien Berufe, faz.net, 10.10.2015
- Astheimer, Sven, Die Spanier sind da, FAZ.net, 2013.
- Barslund, Mikkel und Busse, Matthias, Making the Most of EU Labour Mobility, Report CEPS-Task Force in Kooperation mit der Bertelsmann-Stiftung, 2014.
- Bayer, Tobias, „Drei Jahre in Deutschland. Halten Sie das aus?“, Welt.de, 05.03.2016
- Belot, Michèle und Ederveen, Sjef, Cultural and institutional barriers in migration between OECD countries, 2006.
- Bräuninger, Dieter und Majowski, Christine (2011), Arbeitskräftemobilität in der Eurozone, EU Monitor European Integration (85): 1-12.
- Bundesagentur für Arbeit, Die wichtigsten Zahlen zur Kindergeld- und Kinderzuschlagsgewährung, Familienkassen, Nürnberg, 2013: S.13
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, EU-Bürger, Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen, 2015.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015, 2015.
- Bundessozialgericht: Vorabentscheidungsverfahren zum Gleichbehandlungsgebot für EU-Bürger, Medieninformation Nr. 35/13, Kassel, 2013.
- Büchi, Christophe, Wo die Zentren überlaufen, Schweizer Karten (17/20), 2013.
- Bundeszentrale für politische Bildung, Zahlen und Fakten, die soziale Situation in Deutschland. Armutsgefährdungsquoten von Migranten, 2013.
- EurActiv, EU-Ausländer in Deutschland haben Anspruch auf Sozialhilfe, 04.12.2015.
- EuGH, Urteil in der Rechtssache C-67/14 Jobcenter Berlin Neukölln / Nazifa, Sonita, Valentina und Valentino Alimanovic, Gerichtshof der Europäischen Union PRESSEMITTEILUNG Nr. 101/15, 2015.
- Delors, Jacques Prof. Dr. Enderlein, Henrik, Bertoncini, Yves, Dr. Letta, Enrico, Erasmus Pro: eine Million „Junge, europäische Auszubildende“ bis 2020, 2015.
- DGB, fair. Arbeitnehmerfreizügigkeit gerecht gestalten, 2015.
- Eurobarometer, Internal Market Opinions and experiences of Citizens in EU-25, Special Eurobarometer 254, 2006.
- Eurobarometer, Eurobarometer Spezial 337. Welle 72.5. Mobilität von Arbeitnehmern, Befragung November – Dezember 2009, Brüssel, 2010.
- Eurobarometer, Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts, Special Eurobarometer 363, 2011.
- Eurobarometer, Internal Market, Special Eurobarometer 398, 2013.
- Eurofound, Labour mobility in the EU: Recent trends and policies, Report, 2014.
- EURES, EURES in cross-border regions. Cross Border Regions Map, 2014.
- Europäische Kommission, Non-paper from the European Commission. HLSG/2011/90 EN, Brüssel, 2011.
- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs, 2013.
- Europäische Kommission, Alterssicherung: Kommission begrüßt endgültige Annahme der Richtlinie zu Zusatzrenten- und Zusatzpensionsansprüchen, Pressemitteilung IP/14/445, 2014.
- Europäische Kommission, Pressemitteilung Unzureichende Einhaltung der Dienstleistungsrichtlinie bei reglementierten Berufen – Kommission leitet gegen sechs Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein, 2015a.
- Europäische Kommission, Your first EURES Job (YfEJ), DG Employment, Social Affairs and Inclusion, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1160>, 2015b.
- Europäische Kommission, Datenbank für reglementierte Berufe, 22.02.2016.
- Europäisches Parlament, Ergebnisse der Europawahl 2014, Ergebnisse nach Land, 2014.
- Gakova, Zuzana und Dijkstra, Lewis, Labour Mobility between the regions of the EU-27 and a comparison with the USA, European Regional Policy No. 2/2008.
- Grabow, Karsten und Hartleb, Florian, Europa – nein danke? Studie zum Aufstieg Rechts- und Nationalpopulistischer Parteien in Europa, Konrad Adenauer Stiftung, 2013: S. 5.

Grieshaber, Kirsten, *Young Spaniards moving to Germany get trapped in dismal jobs*, 2015.

Hamburger Weltwirtschaftsinstitut, *Arbeitskräftemobilität Macht der Euro mobil? Arbeitskräftemobilität während der Krisenjahre*, Report, 2014

Holland, Dawn und Pachlukowski, Pawel, *Geographical labour mobility in the context of the crisis*, Ad-hoc Request by the European Employment Observatory, June 2013.

Internationale Organisation für Migration, *Dinámicas migratorias en America Latina y el Caribe (ALC), y entre ALC y la Unión Europea*, 2015.

Kleftaki, Sofia, *Empfohlene Stunden pro Niveaustufe*, dafdieunddas-Blog 19.09.2012

Lambsdorff, Alexander Graf, *Englisch muss Arbeitssprache werden*, Welt Online, 15.12.2014.

Robert Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, The American Economic Review, Vol. 51, (4), (1961)..

Rinaldi, David, *A New Start for Social Europe*, with a Foreword by Jacques Delors, preface by Nicolas Schmidt and contribution by Marianne Thyssen, Jacques Delors Institute Studies & Reports No. 108, February 2016.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer*, 2013.

Zeit Online, *Merkel will Sozialleistungen für EU-Ausländer beschränken*, Zeit Online 07.01.2016

Zimmermann et al. *How Far Away is a European Labour Market?* IZA DP No.8383., 2014.

Zu den gleichen Themen...

A NEW START FOR SOCIAL EUROPE

David Rinaldi, with a Foreword by Jacques Delors, preface by Nicolas Schmidt and contribution by Marianne Thyssen, *Studies and Reports No. 108*, Jacques Delors Institute, February 2016

GROWTH AND EURO AREA STABILITY: THE DOUBLE DIVIDEND OF A DEEPENED EUROPEAN SINGLE MARKET FOR SERVICES

Anna auf dem Brinke, Katharina Gnath und Jörg Haas, *Background Note*, Jacques Delors Institut - Berlin / Bertelsmann Stiftung, Juni 2015

ERASMUS PRO: EINE MILLION "JUNGE, EUROPÄISCHE AUSZUBILDENDE BIS 2020"

Jacques Delors, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, Enrico Letta, François Villeroy de Galhau, António Vitorino, Jean-Michel Baer und Sofia Fernandes, *Meinungsbeitrag*, Jacques Delors Institut - Berlin, May 2015

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe zulässig • Originalversion © Jacques Delors Institut - Berlin, 2016.



Gefördert durch:



Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

