

Die soziale Dimension der Mobilität innerhalb der EU: Auswirkungen auf die öffentlichen Dienstleistungen

Zusammenfassung

Einleitung

Das Recht auf Freizügigkeit ist ein Grundrecht und gehört zum Kern der Unionsbürgerschaft. In zahlreichen Aufnahmemitgliedstaaten wird allerdings intensiv über die Auswirkungen der Mobilität innerhalb der EU auf die Leistungen der öffentlichen Hand in diesen Ländern diskutiert. Im Mittelpunkt der Debatte steht dabei die Hypothese von der Magnetwirkung des Wohlfahrtsstaats, der zufolge die Aufnahmeländer durch die bessere Qualität der öffentlichen Leistungen und den einfacheren Zugang zu diesen Leistungen auf Migranten und auch auf mobile Bürger aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten eine besondere Anziehungskraft ausüben. In jüngster Zeit und insbesondere infolge der Wirtschaftskrise und des verstärkten Zustroms mobiler EU-Bürger hat dieses Thema drastisch an politischer Brisanz gewonnen.

Das Hauptziel dieses Forschungsprojekts besteht darin, zu untersuchen, ob sich die Hypothese von der Magnetwirkung des Wohlfahrtsstaats belegen lässt. Im Rahmen des Projekts wird in neun Aufnahmeländern – Dänemark, Deutschland, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Spanien, Schweden und Vereinigtes Königreich – die Inanspruchnahme von Sozialleistungen und Dienstleistungen des Sozialstaats durch mobile Bürger aus zehn mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (mobile Bürger der EU 10) im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung und anderen Bevölkerungsgruppen untersucht. Außerdem wird versucht, die Hindernisse, die der Integration der mobilen Bürger der EU 10 in den Aufnahmeländern entgegenstehen, sowie Initiativen zur Integrationsförderung zu ermitteln.

Politischer Kontext

Zentrale Aspekte der Debatte über die Auswirkungen der Mobilität auf die einzelnen Aufnahmeländer waren in einem Schreiben zusammengefasst, mit dem sich die Innenminister Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und des Vereinigten Königreichs im April 2013 an den Präsidenten des Europäischen Rates wandten. Sie machten darin geltend, dass bestimmte mobile Bürger aus anderen Mitgliedstaaten das System ihrer öffentlichen Leistungen belasten – insbesondere das Bildungs- und das Gesundheitswesen und das Angebot an Sozialwohnungen – und dass sie oftmals ohne entsprechende Berechtigung Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Die Europäische Kommission unterbreitete daraufhin im Jahr 2013 in ihrer Mitteilung „*Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen*“ fünf

Vorschläge, wie die Probleme bewältigt werden könnten. Darin ging sie besonders darauf ein, dass die lokalen Behörden Unterstützung erhalten sollten, und sie gelangte zu dem Schluss, dass die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam dafür verantwortlich sind, „dafür zu sorgen, dass die Freizügigkeitsbestimmungen zum Vorteil von Bürgern, Wachstum und Beschäftigung funktionieren“.

Frühere Forschungsarbeiten haben ergeben, dass erfolgreiche Integration in den Aufnahmeländern dazu beiträgt, die Abhängigkeit der Migranten von Sozialleistungen zu verringern. Allerdings wurden dabei auch Schwierigkeiten der Bürger der EU 10 bei der Integration deutlich. Zudem gibt es laut einem Grundsatzpapier der Europäischen Kommission von 2012 in den Aufnahmeländern nur vereinzelt Integrationsmaßnahmen, die speziell auf die Bürger der EU 10 ausgerichtet sind.

Wichtigste Erkenntnisse

Inanspruchnahme von Sozialleistungen und sozialen Dienstleistungen

- Insgesamt gesehen nehmen mobile Bürger der EU 10 in den Aufnahmeländern weniger Sozialleistungen und öffentliche Dienstleistungen in Anspruch als die einheimische Bevölkerung; ganz besonders trifft dies im Fall von Sozialwohnungen und Renten zu. Allerdings werden bestimmte Arten von Leistungen, vor allem beschäftigungsbezogene Leistungen (Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialleistungen für Erwerbstätige), von mobilen Bürgern der EU 10 stärker in Anspruch genommen als von der einheimischen Bevölkerung. Die bei diesem Forschungsprojekt gewonnenen Erkenntnisse bestätigten die Ergebnisse früherer Untersuchungen, wonach die Bürger der EU 10 einen positiven finanziellen Beitrag zu den Volkswirtschaften der Aufnahmeländer leisten.
- Da Arbeit der wichtigste Grund für ihre Mobilität ist, nehmen die Bürger der EU 10 in den Aufnahmeländern hauptsächlich Arbeitsvermittlungsdienstleistungen in Anspruch, wengleich auch die Inanspruchnahme des Bildungssystems und hier insbesondere der Leistungen des Pflichtschulsystems für jüngere Kinder zunimmt. Wie den vorliegenden Daten zu entnehmen ist, werden Gesundheitsdienstleistungen von den Bürgern der EU 10 in geringerem Maße in Anspruch genommen als von der einheimischen Bevölkerung des

jeweiligen Aufnahmelandes, da die mobilen Bürger der EU 10 hauptsächlich jüngeren Altersgruppen angehören.

- Ihre weniger günstige Stellung am Arbeitsmarkt (die meisten üben Tätigkeiten aus, für die sie eigentlich überqualifiziert sind) und die damit verbundenen Lohnneinbußen haben beträchtliche Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen und auf den Bedarf an sozialen Dienstleistungen.
- Die Auswirkungen in Form einer verstärkten Inanspruchnahme des Bildungssystems machen sich vor allem in einigen Ländern (z. B. im Vereinigten Königreich) bemerkbar, in denen bestimmte Regionen eine besonders hohe Konzentration an mobilen Bürgern aufweisen. Die zunehmenden Belastungen, die dadurch für die Schulen entstehen, könnten vor allem in ländlichen Gebieten, in denen die Bevölkerung keine Erfahrung mit Zuwanderung hat, Spannungen hervorrufen.
- Sozialwohnungen werden von den mobilen Bürgern der EU 10 in geringerer Zahl in Anspruch genommen als von der einheimischen Bevölkerung. Wie die Daten aus Irland und dem Vereinigten Königreich belegen, ist dieser Unterschied auch dann signifikant, wenn für den Vergleich dieselben sozioökonomischen Merkmale zugrunde gelegt werden wie bei der einheimischen Bevölkerung. Ein Grund hierfür ist das unzureichende Angebot an Sozialwohnungen, das bereits für die einheimische Bevölkerung nicht ausreicht, so dass Wartelisten geführt werden. Diese Wartelisten waren bereits vor Eintreffen der mobilen Bürger meist lang, und Neuanträge werden daher zuletzt berücksichtigt.

Wichtigste Herausforderungen

- Der Zugang zu Sozialleistungen im Aufnahmeland gestaltet sich unter Umständen selbst für anspruchsberechtigte Bürger der EU 10 schwierig, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass es für sie schwierig ist, sich in den oftmals komplizierten Sozialsystemen zurechtzufinden, zum Teil aber auch darauf, dass es ihnen häufig an Informationen und Sprachkenntnissen mangelt.
- Bestimmte Dienstleistungen gehen aber offenbar auch am Bedarf der mobilen Bürger der EU 10 vorbei. So bieten beispielsweise die Arbeitsvermittlungsstellen nicht immer Hilfestellung bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen.
- Neben zunehmender Mittellosigkeit und wachsender Wohnungslosigkeit infolge der Finanzkrise wird die Hilfsbedürftigkeit älterer, gering qualifizierter Migranten vor allem dadurch verschärft, dass sie oft nur über geringe Kenntnisse der jeweiligen Landessprache verfügen.
- Mit Blick auf die Zukunft müssen dringend die Probleme bei der Integration der Kinder mobiler EU Bürger in die Bildungssysteme angegangen werden.
- Wenngleich die Mobilität innerhalb der EU dazu beitragen könnte, die Probleme zu verringern, die durch Bevölkerungsalterung und die Alterung der Erwerbsbevölkerung in den Aufnahmeländern entstehen, könnten sich im Gegenzug die Folgen des demografischen Wandels in den Herkunftsländern verschärfen.

- In dem Maße, in dem Bürger aus der EU 10 in den Aufnahmeländern heimisch werden, dürfte die Nachfrage nach Wohnraum weiter wachsen.

Empfehlungen für die Politik

- Bei der Arbeitsvermittlung müssen mobile EU Bürger verstärkte Unterstützung erhalten, da sie am Arbeitsmarkt und auch bei der Eingliederung in die Gesellschaft benachteiligt sind.
- Um eine genauere Einschätzung und damit auch Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen, müssen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen und Anspruchsberechtigung wesentlich mehr Daten über die Staatsangehörigkeit der mobilen Bürger erfasst werden.
- Damit auf EU-Ebene eine systematischere Unterstützung bei der Integration mobiler Bürger erreicht wird, sollte die Einrichtung eines gesonderten Fonds innerhalb des Europäischen Sozialfonds in Betracht gezogen werden, der speziell hierfür genutzt werden kann.
- Mit Blick auf eine einfachere Anwendung der Regeln muss bei den Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene mehr Stabilität herbeigeführt werden.
- Auf kommunaler Ebene sollte vermehrt auf Möglichkeiten geachtet werden, EU Fördermittel zu beantragen. Die Behörden der Mitgliedstaaten können hierbei Hilfestellung leisten und sollten auch dafür Sorge tragen, dass Dienstleistungsanbieter ausreichend in der Anwendung der Vorschriften geschult sind, damit die Grundrechte der EU Bürger gewahrt werden.
- Wohnungslosigkeit stellt in einigen Aufnahmeländern ein ernstes Problem dar und wird auch von der EU als ein erhebliches Hindernis für die soziale Inklusion gesehen. Der erst vor Kurzem eingerichtete Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) könnten einen Weg zur Linderung dieses Problems eröffnen.
- Speziell Migrantenorganisationen benötigen mehr finanzielle Unterstützung, damit sie dem gestiegenen Bedarf nachkommen und in enger Zusammenarbeit mit den Behörden ihre Angebote zur Integrationsförderung verbessern können.
- Die EU sollte sich proaktiver einbringen und die Aufnahmemitgliedstaaten bei der Sprachförderung für mobile Bürger unterstützen. Durch die jüngsten Mittelkürzungen einzelner Mitgliedstaaten wurden vor allem die Sprachförderungsangebote für besonders benachteiligte mobile EU-Bürger stark eingeschränkt.

Weitere Informationen

Der Bericht *Social dimension of intra-EU mobility: Impact on public services* ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Klára Fóti, Forschungsleiterin, unter kfo@eurofound.europa.eu.