

Im Jahr 2004 wurden in der EU und in Deutschland drei Reformen verabschiedet, welche die Bedingungen für die Niederlassung von Selbständigen aus den neuen EU-Mitgliedsländern in Deutschland deutlich verbessert haben. Erstens wurden mit der EU-Erweiterung Unternehmern aus den EU-Beitrittsländern dieselben Rechte auf Niederlassung in Deutschland gewährt wie Unternehmern aus den alten Mitgliedsländern. Zweitens wurde die deutsche Handwerksordnung reformiert und der Eintrag in die Handwerksrolle erleichtert. Drittens wurden durch die EU-Freizügigkeitsrichtlinie das Aufenthaltsrecht und der Zugang zu den Sozialleistungen (unter anderem) für Selbständige erweitert. Es stellt sich die Frage, in welchem Maße sich Selbständige aus den neuen Mitgliedsländern als Folge dieser Reformen in Deutschland niedergelassen haben und ob der Weg über die Selbständigkeit zur Umgehung der bis 2011 bestehenden Beschränkung der Zuwanderung von Arbeitskräften genutzt wurde.

Zur Niederlassungsfreiheit von Selbständigen aus den neuen Mitgliedsländern

Die Niederlassungsfreiheit gehört zu den »vier Freiheiten« der EU. In den Europaabkommen mit den neuen Mitgliedstaaten wurde die Niederlassungsfreiheit für die Staatsangehörigen und Unternehmen aus diesen Ländern verankert. Danach stehen diesen ab dem 1. Mai 2004, dem Tag der Ost-Erweiterung, grundsätzlich dieselben Rechte auf Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat zu, wie sie für Staatsangehörige und Unternehmen der alten Mitgliedstaaten gelten. Allerdings ist es den Unternehmen aus den neuen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Malta und Zypern) aufgrund von Einschränkungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die in Deutschland bis zum Jahr 2011 aufrechterhalten werden sollen, nicht gestattet, außer dem »Schlüsselpersonal« weitere Arbeitnehmer aus den Herkunftsländern mitzubringen.

Die Niederlassungsfreiheit beinhaltet nach gültigem EU-Recht die dauerhafte und stabile Begründung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat. Bei der wirtschaftlichen Tätigkeit kann es sich um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeit oder die Gründung und Leitung von Unternehmen handeln. Die selbständige Erwerbstätigkeit umfasst freiberufliche, kaufmännische, gewerbliche oder handwerkliche Tätigkeiten. Für eine Niederlassung ist eine »feste Einrichtung«, z.B. ein Büro, ein Lager- oder ein Geschäftsraum, erforderlich. Die Gründung einer Niederlassung erfolgt nach den Bestimmungen des Aufnahmelandes für seine eigenen Angehörigen.

Reform der Handwerksordnung in Deutschland

Will ein Staatsangehöriger aus den neuen Mitgliedsländern sich z.B. als Handwerker in Deutschland niederlassen, so

ist zu unterscheiden, ob er dies in einem zulassungspflichtigen Handwerk (mit Meisterbrief), in einem zulassungsfreien Handwerk (ohne Meisterbrief) oder in einem handwerksähnlichen Gewerbe zu tun beabsichtigt. Zu den zulassungspflichtigen Handwerken gehören seit Januar 2004 41 Bereiche, die u.a. die Maurer, Klempner, Tischler und Bäcker umfassen. Falls der neue Unionsbürger eine dem deutschen Meisterbrief gleichgestellte »Meisterprüfung« abgelegt hat, reicht dies für einen Eintrag in die Handwerksrolle aus. Hat er keine gleichgestellte Prüfung in seinem Herkunftsland abgelegt, so muss er entweder nach § 1 EU-EWR-Handwerk-Verordnung eine mindestens sechsjährige Tätigkeit als Selbständiger oder als Betriebsleiter in dem jeweiligen Handwerk ausgeübt haben. Diese Zeit kann auf drei Jahre verkürzt werden, wenn eine dreijährige einschlägige staatlich anerkannte Berufsausbildung oder eine fünfjährige Berufserfahrung als abhängig Beschäftigter vorliegt. Diese Zeiten müssen durch die zuständigen Behörden des Herkunftslandes nachgewiesen werden. Oder aber unsere Person weist in einem Test nach, dass sie über die zur selbständigen Ausübung des Handwerks notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt (§ 8 Handwerksordnung).

Bei einem Eintrag in die Handwerksrolle für die selbständige Ausübung eines zulassungsfreien Handwerks sind überhaupt keine Voraussetzungen zu erfüllen. Zu den zulassungsfreien Handwerken zählen in Deutschland 53 Bereiche, die vom Fliesen- und Parkettleger bis hin zum Gebäudereiniger und Fotografen reichen. Das Gleiche gilt für die 57 Bereiche des handwerkähnlichen Gewerbes.

Aufenthaltsrecht und Zugang zu den Sozialleistungen

Das *Aufenthaltsrecht* von niedergelassenen selbständigen Erwerbstitigen richtete sich bis Ende 2004 nach dem Aufenthaltsgesetz/EWG. Nach § 4 des Aufenthaltsgesetzes wurde selbständigen Erwerbstitigen in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis-EG erteilt, wenn sie zur Ausübung der Erwerbstitigkeit berechtigt waren. Die Aufenthaltserlaubnis wurde für mindestens fünf Jahre erteilt. Sie konnte aber nachträglich zeitlich beschränkt werden, sofern die betrachtete Person nicht mehr selbständig erwerbstitig war oder zum eigenen Unterhalt nicht mehr in ausreichendem Maße beitrug. Nach fünf Jahren konnte die Aufenthaltserlaubnis befristet oder unbefristet verlängert werden. Die unbefristete Verlängerung war möglich, wenn der selbständig Erwerbstitige sich seit mindestens fünf Jahren ständig in Deutschland aufhielt, sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen konnte, über ausreichenden Wohnraum verfügte und eigenständig und ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel in gesicherten Verhältnissen lebte (§ 7a Aufenthaltsgesetz/EWG). Letzteres musste der Erwerbstitige z.B. durch Vorlage seiner Steuererklärung

nachweisen. Durch die Bestimmungen sollte verhindert werden, dass der Erwerbstätige später einmal Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen würde. Bei älteren, sich der Altersgrenze von 65 Jahren nähernden Personen wurde in Rechnung gestellt, dass eine Erwerbstätigkeit ab einem Alter von 65 Jahren nicht mehr möglich sein dürfte. Ein unbefristetes Aufenthaltsrecht wurde für diesen Personenkreis deshalb nur dann gewährt, wenn früher erworbene Rentenansprüche, Vermögen usw. die Gewähr boten, dass das deutsche Sozialleistungssystem später nicht in Anspruch genommen würde. Ansonsten wurde keine Genehmigung für einen dauerhaften Aufenthalt erteilt, so dass bei eintretender Bedürftigkeit und Inanspruchnahme von Sozialleistungen das Aufenthaltsrecht entzogen wurde.

Durch die Freizügigkeitsrichtlinie wurde das Aufenthaltsrecht für selbständig Erwerbstätige erweitert. Wie bisher kann ihnen bis zur Dauer von fünf Jahren das Aufenthaltsrecht nicht genommen werden, sofern sie eine hinreichend umfangreiche Tätigkeit als Selbständige vorweisen können. Das Daueraufenthaltsrecht wird aber – anders als früher – nicht mehr davon abhängig gemacht, ob die betreffende Person erfolgreich einer Erwerbstätigkeit nachgeht und von daher zu erwarten ist, dass sie auch später nicht bedürftig wird. Vielmehr wird die Gewährung des Daueraufenthaltsrechts lediglich an die Voraussetzung geknüpft, dass der betrachtete Unionsbürger sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmeland aufgehalten hat.¹ Ältere EU-Bürger brauchen im Gegensatz zu früher nicht mehr nachzuweisen, dass sie über ein ausreichend hohes Vermögen verfügen, um im Rentenalter ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Ein fünfjähriger Aufenthalt reicht aus, um z.B. ab einem Alter von 65 Jahren ein Daueraufenthaltsrecht zu haben.

Selbständig Erwerbstätige, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, haben von Beginn ihres Aufenthalts an bei Bedürftigkeit *Anspruch auf Sozialleistungen* (im Regelfall Arbeitslosengeld II). Dabei kann es sich auch um einen Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II handeln. Während der ersten fünf Jahre ihres Aufenthalts kann die Ausländerbehörde aber prüfen, ob die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht noch erfüllt sind, d.h. ob die betreffende Person eine selbständige Erwerbstätigkeit ausübt. In welchem Maße diese Tätigkeit ausgeübt werden muss, ist vom Gesetzgeber nicht festgelegt worden. Es ist aber nicht erforderlich, dass der Selbständige seinen Lebensunterhalt

¹ Unter bestimmten Umständen wird das Recht auf Daueraufenthalt auch schon vor Ablauf des ununterbrochenen Zeitraums von fünf Jahren gewährt (vgl. Art. 17(1) der Freizügigkeitsrichtlinie).

Box

Anspruch von selbständig erwerbstätigen Unionsbürgern auf Sozialleistungen im Aufnahmeland

Phase des Aufenthalts	Regelungen
0 bis 60 Monate	Grundsätzlich besteht ein Anspruch auf Sozialleistungen. Dieser soll aber aufgrund der Einnahmen aus Erwerbstätigkeit nicht realisiert werden. Bei eintretender Bedürftigkeit werden Sozialleistungen gewährt. Hierbei kann es sich auch um ergänzende Sozialleistungen handeln. Gleichzeitig wird überprüft, ob die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht (= ausreichende Erwerbstätigkeit) noch erfüllt sind. Gegebenenfalls wird das Aufenthaltsrecht beendet. In welchem Maße eine selbständige Tätigkeit ausgeübt werden muss, ist vom Gesetzgeber nicht festgelegt worden und dürfte erst in Zukunft von den Arbeits- und Sozialgerichten präzisiert werden.
Ab fünf Jahren	Berechtigung zum Bezug von Sozialleistungen; Gleichstellung von Unionsbürgern und Inländern.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

vollständig aus den Einnahmen seiner Erwerbstätigkeit bestreiten kann. Falls die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht nicht erfüllt sind, kann die Person ausgewiesen werden (vgl. Box).

Ab fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts besteht für selbständige Unionsbürger ein voller Anspruch auf alle Sozialleistungen des Aufnahmestaates, die auch Inländer beanspruchen können. Eine Inanspruchnahme von Sozialleistungen stellt das Aufenthaltsrecht nicht in Frage.

Zuwanderung von selbständig Erwerbstätigen aus den neuen Mitgliedsländern nach Deutschland

Die finanziellen Wanderungsanreize von selbständig tätigen Erwerbspersonen hängen von den mit der Wanderung verbundenen erwarteten Einkommensgewinnen ab. Das Einkommen dieses Personenkreises setzt sich aus Gewinnen und Sozialtransfers zusammen. Selbständige entscheiden sich für eine Wanderung vom Herkunftsland in das Aufnahmeland, sofern der Gegenwert der Einkommensdifferenz die Migrationskosten einschließlich der Kosten für die Einrichtung einer Niederlassung übersteigt.

In Tabelle 1 sind die finanziellen Wanderungsanreize für einen selbständigen Polen ermittelt worden. Es werden die in Deutschland und in Polen während eines Zeitraums von 15 Jahren im Durchschnitt (bzw. Regelfall) erzielbaren Einkommen (Gewinne) und die Sozialleistungsansprüche einander gegenübergestellt und auf das Jahr 2005 abdiskontiert (Barwerte 2005). Die Aufstellung zeigt, dass es sowohl während der Wartezeit als auch danach für einen polnischen Selbständigen im Alter von anfänglich 40 Jahren finanziell

Tab. 1
Finanzielle Anreize für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit in Deutschland
durch einen Polen in €
Barwerte 2005

Nettoeinkommen während der Wartezeit (Jahr 1 bis Jahr 5)	Single	Paar ohne Kinder
(1) Einkommen in Deutschland ^{a)}	112 740	175 548
(2) Lebenshaltungskosten in Deutschland ^{b)}	37 972	59 162
(3) Nettoeinkommen in Deutschland (1–2)	74 768	116 386
(4) Einkommen in Polen, PPP ^{a)}	45 544	74 174
(5) Lebenshaltungskosten in Polen, PPP ^{b)}	19 900	31 022
(6) Nettoeinkommen in Polen, PPP (4–5)	25 644	43 152
(7) Differenz der Nettoeinkommen Deutschland – Polen (3–6)	49 124	73 234
Einkommen nach Ende der Wartezeit (Jahr 6 bis Jahr 15)		
– Pole 45 Jahre		
(8) Einkommen in Deutschland ^{a)} oder	179 950	278 605
(9) Arbeitslosengeld II in Deutschland ^{c)}	60 610	94 432
(10) Lebenshaltungskosten in Deutschland ^{b)}	60 610	94 432
(11) Einkommen in Polen, PPP ^{a)} oder	72 695	118 393
(12) Sozialhilfe in Polen, PPP ^{d)}	18 587	18 587
(13) Lebenshaltungskosten in Polen, PPP ^{b)}	31 763	49 493
– Pole 65 Jahre		
(14) Sozialhilfe in Deutschland (FZ) ^{e)}	60 610	94 432
(15) Sozialhilfe in Deutschland (AG) ^{f)}	0	0
(16) Lebenshaltungskosten in Deutschland ^{b)}	60 610	94 432
(17) Rente in Polen, PPP	37 520	37 520
(18) Lebenshaltungskosten in Polen, PPP ^{b)}	31 763	49 493

^{a)} Annahme: Gewinne der Selbständigen nach Steuern (und abzüglich Krankenversicherungsbeitrag) entsprechen dem Nettoeinkommen des Durchschnittsarbeitnehmers (Quelle: OECD, Taxing Wages, 2004–2005). – ^{b)} Annahme: Die Lebenshaltungskosten entsprechen dem soziokulturellen Subsistenzminimum. In Deutschland wird dieses dem Regelsatz der Sozialhilfe einschl. eines Wohn- und Heizkostenzuschusses gleichgesetzt (Stand: Juli 2005). In Polen soll ein Deutschland entsprechendes Subsistenzniveau gewährleistet sein. Um die Kaufkraftunterschiede zu berücksichtigen, wurden die Lebenshaltungskosten in Deutschland durch einen Konversionsfaktor von 1,9081 geteilt (Quelle: OECD). – ^{c)} In Deutschland erhalten Selbständige, die arbeitslos werden, kein Arbeitslosengeld I. – ^{d)} Die Sozialhilfe beträgt in Polen höchstens 108 € pro Monat und Haushalt (Quelle: EU, MISSOC, Tabellen, 2006). – ^{e)} Unter der EU-Freizügigkeitsrichtlinie 2004 (FZ). – ^{f)} Unter dem Aufenthaltsgesetz/EWG (AG).

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

attraktiv ist, sich in Deutschland niederzulassen. Die finanziellen Wanderungsanreize werden dabei sowohl von den besseren Verdienstmöglichkeiten als auch von den großzügigeren Sozialleistungen, die bei eintretender Bedürftigkeit gewährt werden, ausgelöst. Auch für einen 60-jährigen Polen ist die Wanderung attraktiv. Ein Single sollte jedoch im Alter von 65 Jahren nach Polen zurückkehren, während ein Ehepaar in Deutschland bleiben sollte. Ohne die EU-Freizügigkeitsrichtlinie, welche die Gewährung von Sozialhilfe in Deutschland nach einem Aufenthalt von fünf Jahren ermöglicht, wäre es für keine Personengruppe finanziell attraktiv, nach dem 65. Lebensjahr in Deutschland zu bleiben, da im Rentenalter keine Sozialhilfe gewährt worden wäre (vgl. Tab. 1: Zeile 15 statt Zeile 14).

Angesichts der aufgezeigten finanziellen Wanderungsanreize stellt sich die Frage, in welchem Maße Selbständige aus den neuen Mitgliedsländern sich in Deutschland niedergelassen haben. Hierzu gibt es nur wenige systematisch zusammengestellte Informationen. Der Zentralverband des deutschen Handwerks erfasst seit dem 1. Mai 2004 die Gründung von Handwerksbetrieben mit Inhabern aus

den EU-10-Beitrittsländern. Am 31. Dezember 2006 gab es in Deutschland 22 538 solcher Betriebe. Das entsprach 2,4% der Handwerksbetriebe insgesamt in Deutschland (vgl. Tab. 2). Bei den Betrieben handelte es sich zu 97% um zulassungsfreie Handwerke und um handwerksähnliche Gewerbe. Handwerke mit Meisterpflicht waren dagegen kaum vertreten. Die Betriebe mit Inhabern aus den neuen Mitgliedsländern konzentrieren sich in städtischen Agglomerationszentren wie Berlin, Hamburg, Frankfurt und München. In den grenznahen neuen Bundesländern haben sich die Handwerker aus den EU-Beitrittsländern kaum niedergelassen.

Die eher niedrigen Zahlen des Zentralverbands des deutschen Handwerks deuten darauf hin, dass für Handwerker aus den neuen Mitgliedsländern eine Niederlassung in Deutschland insgesamt gesehen nicht so attraktiv zu sein scheint. Sie können den deutschen Markt teilweise auch von ihren Heimatländern aus bedienen. Sprachprobleme können ebenso wie andere immaterielle Faktoren ein Wanderungshindernis bilden. Der seit 2006, dem Zeitpunkt der Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie in deutsches Recht er-

Tab. 2
Handwerksbetriebe mit Inhabern aus den EU-10-Beitrittsländern in Deutschland am 31. Dezember 2006

Bundesländer	Betriebe insgesamt	Betriebe mit Inhabern aus den EU-10-Beitrittsländern ^{a)}	
		Anteil an den Betrieben insgesamt in %	absolut
Baden-Württemberg	127 884	1,3	1 617
Bayern	181 599	2,4	4 448
Berlin	33 393	6,7	2 228
Brandenburg	37 493	1,4	527
Bremen	5 028	2,6	129
Hamburg	14 134	7,7	1 083
Hessen	67 500	6,4	4 298
Mecklenburg-Vorpommern	19 418	0,4	83
Niedersachsen	79 497	2,7	2 184
Nordrhein-Westfalen	175 031	2,0	3 585
Rheinland-Pfalz	48 062	2,4	1 175
Saarland	11 527	0,7	84
Sachsen	57 235	0,9	490
Sachsen-Anhalt	29 490	0,3	79
Schleswig-Holstein	28 946	1,6	470
Thüringen	31 145	0,2	58
Bundesgebiet	947 381	2,4	22 538

^{a)} Eintragungen ab 1. Mai 2004.

Quelle: Zentralverband des deutschen Handwerks, Betriebsstatistik; Berechnungen des ifo Instituts.

leichter Zugang zu dem im Vergleich zu den Heimatländern weitaus großzügigeren deutschen Sozialsystem scheint die Wanderungsentscheidung bisher nicht entscheidend geprägt zu haben. Die Zeitspanne ist aber noch zu kurz, um zu den ökonomischen Effekten ein begründetes Urteil abzugeben. Auch scheint die Niederlassung als Selbständiger zur Umgehung der bis 2011 bestehenden Beschränkung der Zuwanderung von Arbeitskräften von Arbeitnehmern bisher kaum genutzt worden zu sein. Osteuropäische Arbeitskräfte bevorzugen es vielmehr, als Arbeitnehmer nach Großbritannien und Irland auszuwandern, wo die Zuwanderung von Arbeitnehmern schon jetzt gestattet ist.