



Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Zuwanderung von Unionsbürger/innen aus Südosteuropa¹

I.	Einleitung	2
1.	Größenordnung, Qualifikation und Herkunft der Zugewanderten	3
II.	Herausforderungen vor Ort, offene Fragestellungen und Lösungsansätze	5
1.	Freizügigkeitsrecht	5
2.	Zugang zum Arbeitsmarkt	6
3.	Zugang zu existenzsichernden Leistungen	7
a)	Grundsicherung für Arbeitsuchende	7
b)	Sozialhilfe	9
4.	Zugang zur gesundheitlichen Versorgung	12
5.	Zugang zu Bildungs- und Unterstützungsangeboten für Kinder und Jugendliche	14
6.	Zugang zu Wohnraum	16
7.	Europapolitische Forderungen	17
a)	Nutzung europäischer Fördermittel	17
b)	Konsequenzen für weitere EU-Erweiterungen	18

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Constanze Rogge. Das Diskussionspapier wurde nach Beratungen im Arbeitskreis Hilfen für Gefährdete, in den Fachausschüssen „Rehabilitation und Teilhabe“, „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ sowie „Jugend und Familie“ am 11. September 2013 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

I. Einleitung

Die Zuwanderung aus Südosteuropa steht derzeit im Fokus der politischen Debatte und der medialen Aufmerksamkeit. In diesem Kontext wird vor allem die sogenannte „Armutszuwanderung“ thematisiert. Dabei handelt es sich um Menschen, die aufgrund ihrer prekären wirtschaftlichen und sozialen Lage, im Hinblick auf die Gruppe der Roma auch mit Vertreibungsdruck, nach Deutschland kommen verbunden mit der Hoffnung, ihre Lebenssituation zu verbessern. Der in Rede stehende Zuzug findet aus Staaten der Europäischen Union (EU) – insbesondere aus Rumänien und Bulgarien statt. Die aktuelle Debatte um Armutszuwanderung verkennt dabei die Tatsache, dass die weit überwiegende Anzahl von zuwandernden Unionsbürger/innen gut ausgebildete und motivierte Menschen sind.

Der Deutsche Verein möchte mit der vorliegenden Ausarbeitung zur Versachlichung der Diskussion über Zuwanderung aus Südosteuropa beitragen und aufmerksam machen auf spezifische Problemlagen vor Ort. Thematisiert werden ausschließlich Herausforderungen, offene Fragestellungen und erste Lösungsansätze einer Zuwanderung von Personen, die unter schwierigsten sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen sowohl in ihrem Herkunftsland als auch in Deutschland leben. Die Zugewanderten sind zudem häufig von Ausbeutung betroffen. In der Beratungspraxis des Internationalen Sozialdienstes (ISD) wurden zudem Fälle von möglicher Kinderprostitution, Zwangsprostitution bei Frauen, Zwangsheirat bei Mädchen sowie Misshandlungen von Frauen und Kindern innerhalb der Familie bekannt.²

Das Diskussionspapier befasst sich ausschließlich mit zugewanderten Unionsbürger/innen, da sie – anders als Zugewanderte aus Drittstaaten – nicht den Regelungen des Ausländerrechts unterliegen, welches Lebensunterhalt, Unterkunft und Krankenbehandlung sichert. Die in Rede stehenden Zugewanderten machen von ihrem Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU Gebrauch.

² Der Internationale Sozialdienst im Deutschen Verein ist die deutsche Zweigstelle des internationalen Netzwerkes International Social Service (ISS). Er schlägt in länderübergreifenden Familienkonflikten, Kinder- und Erwachsenenschutzfällen Brücken zwischen den verschiedenen Sozialsystemen, um so einen möglichst lückenlosen Schutz zu gewährleisten. Er ist die Verbindungsstelle zwischen in- und ausländischen Fachstellen und Institutionen.

Der Deutsche Verein richtet sich mit diesem Papier an die Verantwortlichen auf Ebene der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen. Er vertritt die Auffassung, dass die Herausforderungen der Zuwanderung nur mit einem koordinierten Zusammenspiel dieser Akteure erfolgreich bewältigt werden können. Der Deutsche Verein begrüßt in diesem Zusammenhang auch die Anfang 2013 eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Armutszuwanderung aus Osteuropa“.

1. Größenordnung, Qualifikation und Herkunft der Zugewanderten

Um die jährliche Größenordnung der Zuwanderung einordnen zu können, sind neben den Zuzügen auch die Fortzüge zu berücksichtigen. So ist der amtlichen Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zu entnehmen:

Zu-/Fortzug von bulgarischen Staatsangehörigen	Zuzug nach Deutschland	Fortzug aus Deutschland	Saldo
2010	39.844	23.985	15.859
2011	52.417	29.756	22.661
2012	58.504	33.460	25.044

Zu-/Fortzug von rumänischen Staatsangehörigen	Zuzug nach Deutschland	Fortzug aus Deutschland	Saldo
2010	75.531	48.943	26.588
2011	97.518	59.821	37.697
2012	116.154	70.470	45.684

Die Zuwanderung findet seit dem Jahr 2009 vor allem in Großstädte wie Berlin, Duisburg, Dortmund, Mannheim und Offenbach statt.

Stadt	Zuzüge von bulgarischen Staatsangehörigen			Zuzüge von rumänischen Staatsangehörigen		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Berlin	4.071	5.300	5.841	2.422	3.652	3.882
Duisburg	1.957	1.739	2.064	604	970	1.729
Dortmund	1.049	1.182	846	836	943	1.427
Mannheim	1.103	1.409	1.249	651	750	808
Offenbach	1.355	1.747	1.266	1.318	1.703	1.485
Insgesamt	9.535	11.377	11.266	5.831	8.018	9.331

Stadt	Fortzüge von bulgarischen Staatsangehörigen			Fortzüge von rumänischen Staatsangehörigen		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Berlin	2.443	2.503	2.970	1.723	1.804	2.333
Duisburg	1.281	1.013	1.413	303	590	1.170
Dortmund	787	1.102	829	756	782	923
Mannheim	648	775	771	311	449	345
Offenbach	906	1.231	944	983	1.146	1.067
Insgesamt	6.065	6.624	6.927	4.076	4.771	5.838

Stadt	Wanderungssaldo (Zuzüge - Fortzüge) von bulgarischen Staatsangehörigen			Wanderungssaldo (Zuzüge - Fortzüge) von rumänischen Staatsangehörigen		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Berlin	1.628	2.797	2.871	699	1.848	1.549
Duisburg	676	726	651	301	380	559
Dortmund	262	80	17	80	161	504
Mannheim	455	634	478	340	301	463
Offenbach	449	516	322	335	557	418
Insgesamt	3.470	4.753	4.339	1.755	3.247	3.493

Dort lassen sich Menschen nieder, die bereits in ihren Heimatländern in prekären Verhältnissen gelebt haben. Als Folgen jener Zuwanderung beschreiben die betroffenen Großstädte eine Zentrierung von Zugewanderten in sozial benachteiligten Stadtteilen, hohe Kosten für die Gesundheitsversorgung der Zugewanderten und massive Probleme in den Bereichen Unterkunft, Bildung, Integration und Sicherung des Lebensunterhalts. Landkreise sind bislang ganz überwiegend nicht betroffen. Es geht um einige wenige Kreise, in der Regel um solche, die an die betroffenen großen Städte angrenzen.

Die aktuelle Zuwanderung aus Südosteuropa darf nur in Teilen als „Armutswanderung“ bezeichnet werden. Die Daten des Statistischen Bundesamts zur jährlichen Größenordnung der Zuwanderung geben keine Auskunft über die wirtschaftliche Lage der Zuwandernden und differenzieren nicht nach Aufenthaltszwecken. Zu den statistisch erfassten Zugewanderten aus Rumänien und Bulgarien gehören Studierende und (hoch-) qualifizierte Arbeitnehmer/innen ebenso wie abwandernde Saisonarbeiter/innen. Nach Auswertungen des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration lag die Erwerbsbeteiligung in der Gruppe der 25- bis 44-jährigen Personen, die aus Rumänien und Bulgarien nach dem EU-Beitritt zugewandert sind, im Jahr 2011 bei

81,4 %.³ So stellt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für diese Gruppe ferner fest, dass rund 30 % ohne Berufsabschluss sind.

Für eine lösungsorientierte Diskussion ist die Herkunft der Zugewanderten zu berücksichtigen. Zugewanderte Unionsbürger/innen genießen andere Rechte als Drittstaatsangehörige. So gelten für Unionsbürger/innen besondere europarechtliche Diskriminierungsverbote, Freizügigkeitsrechte und Ansprüche auf Gleichbehandlung mit Inländern in bestimmten sozialen Sicherungssystemen.

Der Deutsche Verein regt daher zu einer differenzierten Betrachtung der zugewanderten Personengruppen an. Eine Differenzierung nach Herkunft, rechtlichem Status und sozialer Problemlage ist zudem geboten, um zielgerichtete Maßnahmen zur Unterstützung der Zugewanderten ergreifen zu können.

II. Herausforderungen vor Ort, offene Fragestellungen und Lösungsansätze

1. Freizügigkeitsrecht

Der Deutsche Verein betont in der Diskussion um die Armutszuwanderung aus Südosteuropa, dass Unionsbürger/innen in der gesamten Europäischen Union das allgemeine Recht auf Freizügigkeit genießen. Das Recht auf Freizügigkeit ist eine wesentliche Grundfreiheit innerhalb der EU. Als zentrales Element der europäischen Unionsbürgerschaft muss es ohne Diskriminierung angewandt werden. Damit genießen auch Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien ein bedingungsloses Aufenthaltsrecht während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts nach Einreise in das Bundesgebiet. Ein Recht auf Einreise und Aufenthalt haben außerdem u.a. Arbeitnehmer/innen, Selbstständige, Arbeitsuchende und ihre Familienangehörigen (vgl. §§ 2–4 a FreizügG/EU, Art. 21, 45, 49, 56 AEUV).

Der in der zum Teil emotional geführten politischen Debatte vereinzelt eingeforderte Entzug der Freizügigkeitsberechtigung ist nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich. Zu beachten ist, dass sich Unionsbürger/innen rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, soweit nicht die Rechtswidrigkeit ihres Aufenthalts förmlich durch die

³ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland – Jahresgutachten 2013, S. 105.

Ausländerbehörde festgestellt wurde. Eine Ausreisepflicht (und damit ein rechtswidriger Aufenthalt) besteht gem. § 7 Abs. 1 FreizügG/EU erst, wenn der Verlust des Aufenthaltsrechts festgestellt wurde.

Unionsbürger/innen sind ausreisepflichtig, wenn die Ausländerbehörde festgestellt hat, dass das Freizügigkeitsrecht nicht besteht (§ 7 Abs. 1 S. 1 FreizügG/EU). Eine solche Feststellung kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erfolgen oder wenn feststeht, dass das Vorliegen der Voraussetzungen der Freizügigkeit durch Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente oder unter Vorspiegelung falscher Tatsachen vorgetäuscht wurde (§ 2 Abs. 7 FreizügG/EU). In diesen Fällen gilt gem. § 7 Abs. 2 S. 1 i.V.m § 6 Abs. 1 S. 1 FreizügG/EU ein Verbot der Wiedereinreise.

Der Verlust des Freizügigkeitsrechts kann überdies gem. § 5 Abs. 4 FreizügG/EU festgestellt werden, wenn die Voraussetzungen für das gemeinschaftsrechtliche Freizügigkeitsrecht innerhalb von fünf Jahren nach Begründung des ständigen Aufenthalts im Bundesgebiet entfallen sind. Für diesen Fall ist allerdings kein Wiedereinreiseverbot geregelt (vgl. § 7 Abs. 2 S. 1 FreizügG/EU).

In der öffentlichen Diskussion wird teilweise gefordert, die Einhaltung der „Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts“ müssten durchgesetzt werden – genannt wird sodann das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel und einer Krankenversicherung. Dazu merkt der Deutsche Verein an, dass allein die Freizügigkeitsberechtigung für Nichterwerbstätige gem. § 4 FreizügG/EU an das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel und einer Krankenversicherung geknüpft ist. Arbeitsuchende, Arbeitnehmer/innen, Selbstständige und ihre Familienangehörigen sind gem. §§ 2 Abs. 2 Nr. 1, 3 Abs.1 FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigt, ohne dass ausreichende Existenzmittel im Sinne des § 4 FreizügG/EU vorhanden sein müssen.

2. Zugang zum Arbeitsmarkt

Wie oben dargestellt genießen Unionsbürger/innen grundsätzlich unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt anderer Mitgliedstaaten. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt jedoch für rumänische und bulgarische Staatsangehörige noch bis zum 31.12.2013: Sie benötigen zur Ausübung einer (rechtmäßigen) abhängigen

Beschäftigung eine Arbeitserlaubnis-EU (§ 284 SGB III) und können erst ab dem 1.1.2014 unbeschränkt in Deutschland erwerbstätig sein.

Damit bestehen für einen Teil der Zugewanderten nur eingeschränkte Möglichkeiten zur regulären Arbeitsaufnahme. Soweit die Arbeitsmarktbeschränkung als mitursächlich für prekäre Beschäftigungsverhältnisse angesehen werden kann, leistet sie im Ergebnis einen Beitrag zur sozialen Exklusion der Zugewanderten. So wird aus der Praxis berichtet, dass diejenigen rumänischen und bulgarischen Zugewanderten, die nicht über eine Arbeitserlaubnis-EU verfügen, zur Sicherung des Lebensunterhalts zum Teil Scheinselbstständigkeiten oder abhängige Beschäftigungen zu Niedriglöhnen und ohne Sozialversicherungsschutz ausüben.

3. Zugang zu existenzsichernden Leistungen

a) Grundsicherung für Arbeitsuchende

Unionsbürger/innen aus Südosteuropa können – wie alle Unionsbürger/innen – unter den Voraussetzungen des § 7 SGB II einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben, soweit sie erwerbsfähig, hilfebedürftig und nicht von den Ausschlussgründen aus § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II erfasst sind. Rumänische und bulgarische Staatsangehörige sind trotz ihres bis zum 31.12.2013 eingeschränkten Arbeitsmarktzugangs erwerbsfähig gem. § 8 Abs. 2 S. 2 SGB II, da ihnen eine Arbeitserlaubnis-EU erteilt werden könnte.⁴ Ab dem 1.1.2014 ist ihnen die Ausübung einer abhängigen Beschäftigung stets erlaubt.

Ausländerinnen und Ausländer, die weder Arbeitnehmer/innen noch selbstständig oder nach § 2 Abs. 3 FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigt sind, sowie ihre Familienangehörigen sind gem. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen. Arbeitnehmer/innen im Sinne der Norm können Rumän/innen und Bulgar/innen bis zum 31.12.2013 nur sein, wenn sie über eine Arbeitserlaubnis-EU verfügen. Aus § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II folgt, dass tatsächlich selbstständig tätige, hilfebedürftige Ausländer/innen, Arbeitnehmer/innen und

⁴ Vgl. Rechtlicher Rahmen zur Erwerbsintegration von Menschen ohne deutschen Pass – eine Handreichung des Deutschen Vereins, http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2013/DV-42-12-Handreichung-rechtlicher-Rahmen-der-Erwerbsintegration

ihre Familienangehörigen einen Anspruch auf aufstockende Leistungen nach dem SGB II haben können.⁵ Freizügigkeitsberechtigt nach § 2 Abs. 3 FreizügG/EU (und damit nicht von Leistungen ausgeschlossen) sind u.a. Personen, die unfreiwillig arbeitslos geworden sind, soweit dies von der Agentur für Arbeit bestätigt wurde, und Selbstständige nach Aufgabe der Selbstständigkeit aus nicht vom Selbstständigen zu vertretenden Umständen nach mehr als einem Jahr Tätigkeit.

Ausgeschlossen von Leistungen nach dem SGB II sind Ausländer/innen und ihre Familienangehörigen auch über die ersten drei Monate ihres Aufenthalts hinaus, soweit sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Besteht neben der Arbeitsuche ein weiterer Aufenthaltsgrund, greift der Ausschlussgrund nicht.⁶ Aufenthaltsrechte können aus dem FreizügG/EU folgen oder aus dem Schutzbereich des Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie) resultieren.⁷

Die Europarechtskonformität der Ausschlussgründe aus § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II ist umstritten. So regelt die Verordnung zur Koordinierung sozialer Sicherungssysteme (VO 883/2004 EG) ein Diskriminierungsverbot:⁸ Personen, für die diese Verordnung gilt, haben die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der von der Verordnung erfassten Rechtsvorschriften wie Staatsangehörige des Mitgliedsstaats. Für die Eröffnung des persönlichen Geltungsbereichs ist der Wohnsitz des Unionsbürgers/der Unionsbürgerin maßgeblich; der sachliche Geltungsbereich erfasst die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Anhang X VO 883/2004 EG). Die Verordnung genießt als europäisches Sekundärrecht Anwendungsvorrang vor nationalem Recht und gilt unmittelbar. Darüber hinaus ist auch die Vereinbarkeit der Leistungsausschlüsse mit weiterem europäischen Primär- und Sekundärrecht fraglich.⁹ Im vorläufigen Rechtsschutz wird die Anwendbarkeit der Ausschlussgründe für Unionsbürger/innen bereits teilweise unter Hinweis auf einen Verstoß gegen die VO 883/2004 EG oder unter Hinweis auf eine fehlende Vereinbarkeit der Ausschlussgründe mit der

⁵ Ebenda.

⁶ Ebenda.

⁷ BSG Urteil vom 30.01.2013 – B 4 AS 54/12 R

⁸ Ausführlich siehe Fußn. 4.

⁹ Zu Art. 45 AEUV (soweit ALG II als Leistung angesehen wird, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll) – die Gewährung der Leistung darf daran geknüpft werden, dass eine tatsächliche Verbindung der Arbeitsuchenden mit dem Arbeitsmarkt besteht (EuGH Urteil v. 23.3.2004 – C-138/02); zu Art. 18 AEUV (soweit ALG II als Sozialhilfe angesehen wird) – die Leistungsberechtigung darf an einen gewissen Grad der Integration in die Gesellschaft des Mitgliedsstaats geknüpft werden (EuGH Urteil v. 15.3.2005 – C-209/03).

Unionsbürgerrichtlinie abgelehnt.¹⁰ Bisher fehlt es jedoch an einer höchstrichterlichen Entscheidung zur Europarechtskonformität der Leistungsausschlüsse.

In Anbetracht der fehlenden Rechtssicherheit in der Praxis und regionaler Ungleichbehandlungen bei der Gewährung von existenzsichernden Leistungen in Folge uneinheitlicher Rechtsprechung spricht sich der Deutsche Verein für eine Klärung durch den Gesetzgeber aus.

b) Sozialhilfe

Die Anspruchsberechtigung auf Leistungen nach dem SGB XII richtet sich für Zugewanderte nach § 23 SGB XII. Für Personen, die nach dem SGB II dem Grunde nach leistungsberechtigt sind, ist in § 21 SGB XII allerdings ein genereller Anspruchsausschluss für die Sozialhilfe geregelt. Haben Ausländer/innen wegen der Ausschlussgründe aus § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, ist jedoch umstritten, ob die Leistungsausschlüsse aus § 7 Abs. 2 S. 2 SGB II die Leistungen nach dem SGB II *dem Grunde nach* ausschließen bzw. ob § 21 SGB XII nicht im Einklang mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts steht und deshalb für Unionsbürger/innen nicht anwendbar ist.¹¹

Gem. § 23 Abs. 1 S. 1 SGB XII haben Ausländer/innen, die sich tatsächlich im Inland aufhalten, einen Anspruch auf Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts, Hilfe bei Krankheit, Schwangerschaft, Mutterschaft sowie Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Die Gewährung der übrigen Leistungen aus § 8 SGB XII ist in das Ermessen des Sozialhilfeträgers gestellt (§ 23 Abs. 1 Satz 3 SGB XII).

In § 23 Abs. 3 SGB XII ist ein Ausschluss von der Sozialhilfe geregelt, soweit die Einreise erfolgte, um Sozialhilfe zu erlangen. Liegen auch andere Einreisemotive vor, muss dieses Motiv so wichtig gewesen sein, dass der/die Ausländer/in sonst nicht eingereist wäre.¹² Ausgeschlossen sind Ausländer/innen gem. § 23 Abs. 3 SGB XII zudem, wenn sich der Aufenthaltsgrund der Ausländer/innen allein aus dem Zweck der Arbeitsuche

¹⁰ Gegen eine Unvereinbarkeit der Leistungsausschlüsse mit der VO 883/2004 EG: LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 5. März 2012, L 29 AS 414/12 B ER; für eine Unvereinbarkeit: LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 31. Januar 2013, L 2 AS 2457/17 B ER und L 2 AS 2458/12 B ER.

¹¹ Gegen einen Leistungsausschluss: LSG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 4.9.2006 - L 20 B 73/06 SO ER; dafür LSG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 21.6.2012 - L 20 AS 1322/12 B ER.

¹² BVerwG Urteil vom 04.06.1992, 5 C 22/87.

ergibt. Besteht neben der Arbeitsuche ein anderer Aufenthaltszweck, greift der Ausschlussgrund nicht. Liegt der Zweck der Einreise in der Behandlung einer Krankheit, sollen Hilfen zur Krankheit nur zur Behebung eines akut lebensbedrohlichen Zustandes oder für eine unaufschiebbar und unabweisbar gebotene Behandlung einer Krankheit geleistet werden (§ 23 Abs. 2 S. 2 SGB XII). Krankenhilfe kommt nur in Betracht, wenn der Krankenversicherungsschutz nicht durch die gesetzliche Krankenversicherung oder einen Träger im Herkunftsland gedeckt ist.

Fraglich ist – wie auch im SGB II – die Vereinbarkeit der Leistungsausschlüsse mit europäischem Recht. Ein zu berücksichtigendes Diskriminierungsverbot resultiert aus der Unionsbürgerrichtlinie (RL 38/2004/EG).¹³ Sie normiert ein Verbot der Diskriminierung auf Grund von Staatsangehörigkeit (Art. 24 Abs. 1 RL 38/2004/EG). Zulässig sind Ungleichbehandlungen jedoch im Rahmen des Art. 24 Abs. 2 RL 38/2004/EG: Mitgliedsstaaten wird das Recht eingeräumt, Unionsbürger/innen durch nationale Regelungen während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts von Sozialhilfe auszuschließen (Art. 24 Abs. 2, 1. Alt RL 38/2004/EG). Über die ersten drei Monate hinaus wird ein Recht zum Ausschluss eingeräumt, soweit Unionsbürger/innen zum Zweck der Arbeitssuche eingereist sind (Art. 24 Abs. 2, 2. Alt RL 38/2004/EG). Beide Ausschlussgründe aus § 23 Abs. 1 Satz 1 SGB XII gelten zeitlich unbefristet. Allein § 23 Abs. 1 S. 1, 2. Alt. SGB XII kann richtlinienkonform dahingehend ausgelegt werden, dass der Zweck der Arbeitsuche auch schon Motiv der Einreise gewesen sein muss.

Weitergehende Ansprüche aus europäischem Sekundärrecht

Für Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII ist bei Prüfung des Anspruchs von Zugewanderten die VO 883/2004 EG zu beachten. Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII sind gem. Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Anhang X VO 883/2004 EG vom sachlichen Geltungsbereich der Verordnung erfasst. Zugewanderte Unionsbürger/innen haben, soweit sie in den persönlichen Geltungsbereich fallen, unter denselben Voraussetzungen einen Anspruch auf

¹³ Das Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV ist auch für existenzsichernde Leistungen anwendbar. Ungleichbehandlungen sind nach der Rechtsprechung des EuGH gerechtfertigt, wenn Voraussetzung für die Leistungsgewährung ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Integration geknüpft ist. Hierzu sind Typisierungen (wie ein bestimmter Zeitraum des Aufenthalts, z.B. die ersten drei Monate nach Einreise) zulässig. Dauerhafte Leistungsausschlüsse lassen den Bezug zur Gesellschaft des Aufnahmestaates außer Betracht, sind folglich unzulässig und verstoßen gegen das Diskriminierungsverbot.

Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wie deutsche Staatsangehörige.

Europäisches Fürsorgeabkommen (EFA)

Angehörige der Unterzeichnerstaaten des EFA haben ein Recht auf Gleichbehandlung bei Fürsorgeleistungen, soweit nicht die zum EFA erklärten Vorbehalte hiervon Ausnahmen vorsehen. Das Europäische Fürsorgeabkommen wurde von Rumänien und Bulgarien nicht unterzeichnet.

Unabweisbar gebotene Hilfen

Sind im Einzelfall Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII ausgeschlossen, ist für mittellose Zugewanderte die Gewährung von unabweisbaren Hilfen als Ermessensleistung zu prüfen, denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für jeden Menschen, unabhängig von seiner Herkunft und ohne Rücksicht auf migrationspolitische Ziele, das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten.¹⁴

Die Ausführungen zu den existenzsichernden Leistungen verdeutlichen die Komplexität der Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII für Leistungsträger und Anspruchsberechtigte. Das SGB II ist das existenzsichernde Leistungssystem für erwerbsfähige Hilfebedürftige. Soweit Zugewanderte als erwerbsfähige Personen die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 SGB II erfüllen, ist sicherzustellen, dass die Prüfung der Ausschlussstatbestände unter Berücksichtigung des vorrangigen europäischen Primär- und Sekundärrechts erfolgt. So sollte auch eine Verdrängung der Zugewanderten in das unterste Auffangnetz der „unabweisbar gebotenen Hilfe“ vermieden werden können.

In Anbetracht der fehlenden Rechtssicherheit in der Praxis und regionaler Ungleichbehandlungen bei der Gewährung von existenzsichernden Leistungen, infolge uneinheitlicher Rechtsprechung, spricht sich der Deutsche Verein überdies für eine Klärung durch den Gesetzgeber aus.

¹⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht Urteil vom 18.07.2012 - 1 BvL 10/10.

4. Zugang zur gesundheitlichen Versorgung

Die Zugewanderten haben Berichten der einschlägigen Kommunen zur Folge zum Teil schwere gesundheitliche Probleme oder verfügen über keinerlei Impfschutz. Besonders betroffen von einer gesundheitlichen Unterversorgung sind Frauen und Mädchen. Zudem sind hohe Abtreibungsraten zu verzeichnen.¹⁵ Unzureichende Sprachkenntnisse erschweren den Zugang von Zugewanderten zum Gesundheitssystem. Zunehmend sind die medizinischen Anlaufstellen auch mit älteren pflegebedürftigen Menschen mit komplexen Versorgungsbedarfen konfrontiert. Besonderer Handlungsbedarf besteht bei der Verbesserung des Infektionsschutzes (z.B. bei Tuberkulose), der Senkung der Häufigkeit von (Neu-)Erkrankungen, der Verbesserung der pädiatrischen Versorgung (einschließlich präventiver Maßnahmen wie Impfungen), der Prävention von HIV und Drogenmissbrauch, der Behandlung von HIV/AIDS und Suchterkrankungen sowie bei der Betreuung von Schwangerschaften und Geburten.

Besondere Probleme werfen in der Praxis die Kosten der Gesundheitsversorgung auf. Zugewanderte Unionsbürger/innen, die nicht in ihrem Herkunftsland versichert sind und nicht unter § 4 FreizügG/EU fallen (Nichterwerbstätige), sind u.a. als Arbeitnehmer/innen, als Familienangehörige von Arbeitnehmer/innen, als Leistungsberechtigte nach dem SGB II oder als nachrangig Versicherte (§ 5 Abs. 11 i.V.m. Abs. 1 Nr. 13 SGB V)¹⁶ in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherungspflichtig. Beiträge für die Mitgliedschaft nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V haben die Versicherten selbst zu tragen (§ 250 Abs. 3 SGB V). Bestehen Beitragsrückstände in Höhe von zwei Monatsbeiträgen ruht der Anspruch auf Leistungen der Krankenversicherung (§ 16 Abs. 3 a SGB V). In diesem Fall besteht nur ein Anspruch auf eine sogenannte Notversorgung, d.h. auf Behandlung bei akuten Krankheiten, Schmerzen, Schwangerschaft und Mutterschaft. Eine angemessene medizinische Versorgung, vor allem von Menschen mit chronischen Krankheiten, ist damit nicht gewährleistet.

Besteht keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung, ist eine Privatversicherung abzuschließen (193 Abs. 3 VVG). Würde durch die Beitragszahlung

¹⁵ Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit: Barrieren überwinden – Roma-Frauen und deren Zugang zum öffentlichen Gesundheitswesen, 2003, S. 13, 27, 72 m.w.N.

¹⁶ Gem. § 5 Abs. 11 S. 2 SGB V werden Unionsbürger/innen nur dann nicht von der Nachrangversicherung aus § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V erfasst, wenn sie nicht erwerbstätige Freizügigkeitsberechtigte sind (§ 4 FreizügG/EU), ihren Krankenversicherungsschutz also selbst sicherstellen müssen.

Hilfebedürftigkeit nach SGB II oder SGB XII eintreten, wird der Beitragssatz in der Privatversicherung um die Hälfte reduziert (§ 12 Abs. 1 c VAG). Bei Beitragsrückständen ruht auch in der privaten Krankenversicherung der Versicherungsschutz bis auf eine Notversorgung (§ 193 Abs. 6 S. 6 VVG). In der Praxis besteht das Problem, dass sich Krankenversicherungen zum Teil weigern, die versicherungspflichtigen Zugewanderten aufzunehmen.

Unionsbürger/innen, die in ihrem Herkunftsland krankenversichert sind und ihre Versicherung nachweisen können (z.B. durch die Europäische Krankenversicherungskarte – EHIC), werden nach deutschem Recht auf Rechnung des Krankenversicherungsträgers im Herkunftsland behandelt. Zur Durchführung der Kostenerstattung zwischen den Trägern im In- und Ausland ist ein Informations- und Datenaustausch notwendig, der in der Praxis zum Teil nicht zu verwirklichen ist. Nach Rückmeldungen aus der Praxis ist eine Erstattung von Krankenbehandlungskosten in den Herkunftsländern Bulgarien und Rumänien häufig nicht möglich, da es an Ansprechpartner/innen in den Herkunftsländern fehlt.

Ist der Krankenversicherungsstatus unklar oder fehlt eine Krankenversicherung, wird die kommunale Seite von finanziellen Mehrbelastungen durch die gesundheitliche Versorgung der Zugewanderten betroffen.¹⁷ Dies ist der Fall, wenn aus humanitären und sozialkompensatorischen Gründen oder aus Gründen der öffentlichen Gesundheit Hilfe geleistet wird. Jene Leistungen werden bisher nicht gegenfinanziert.

Um die Gesundheitsversorgung der zugewanderten Unionsbürger/innen, die in ihrem Herkunftsland krankenversichert sind, zu sichern und betroffene Kommunen in diesen Fällen zu entlasten, sollte ein Verfahren entwickelt werden, welches die Durchsetzung der Ansprüche gegenüber der Krankenversicherung im Herkunftsland bzw. die Erstattung von erbrachten Leistungen ermöglicht. Die Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland berät Kranken- und Pflegekassen, deren Verbände, andere Sozialversicherungsträger, Versicherte und Arbeitgeber/innen in krankenversicherungsrechtlichen Fragen, u.a. bei Kostenabrechnungen von Krankenversicherungsleistungen zwischen den

¹⁷ So betragen z.B. die Kosten für die Grundimmunisierung eines Kindes bis zum 18. Lebensjahr laut Empfehlungen der Ständigen Impfkommission ca. 800 Euro – 1000 Euro

einzelnen EU-Staaten. Der Deutsche Verein regt an, die Leistungserbringer regelmäßig und umfassend über dieses Beratungsangebot zu informieren und zu schulen. Für Leistungsberechtigte sollten entsprechende mehrsprachige Informationsbroschüren entwickelt werden, die sie über ihre Rechte und Pflichten aufklären.

Kommunen und der Öffentliche Gesundheitsdienst sollten vom Bund und den Ländern dahingehend unterstützt werden, dass sichergestellt wird, dass die regulären Systeme der ärztlichen Behandlung und des Krankenversicherungsschutzes in der Praxis greifen. Insgesamt bedarf es eines verbesserten Verfahrens zur schnellen Herstellung eines tatsächlichen Krankenversicherungsschutzes über die private und gesetzliche Krankenversicherung. Ggf. sind hierzu auch die Aufsichtsbehörden der GKV und PKV auf Landes- und Bundesebene gefordert. Möglicherweise wäre auch hier ein zentraler Ansprechpartner für die Durchsetzung der Krankenversicherungspflicht hilfreich. Verfahrensverläufe dürfen sich jedenfalls nicht so ausgestalten, dass Kommunen zu Ausfallbürgen ungeklärter Versicherungssituationen und -verläufe werden.

Im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung und der Sicherstellung einer überregional einheitlichen Gesundheitsversorgung sollte erörtert werden, unter welchen Voraussetzungen Krankenhilfeleistungen erbracht und wie eine Basisversorgung im Bereich Impfung, Ernährungsfragen und Prävention gewährleistet werden könnte.

5. Zugang zu Bildungs- und Unterstützungsangeboten für Kinder und Jugendliche

Für zuwandernde Kinder und Jugendliche ergeben sich besondere Belastungen. Sie verlassen ihre vertraute Umgebung und kommen in ein Land, dessen Sprache, Regeln und Strukturen für sie und ihre Familien meist völlig unbekannt sind. Zum Teil fehlt es den Kindern und Jugendlichen an (ausreichender) Alphabetisierung und schulischen Vorerfahrungen.

Als Träger von Menschenrechten, die in der UN-Kinderrechtskonvention spezifiziert sind, haben die Kinder und Jugendlichen der zugewanderten Familien unmittelbare Rechte auf Fürsorge und Schutz, Unterstützung und Beteiligung, Bildung und Teilhabe. Je nach Alter und konkreter Situation sind die Unterstützungserfordernisse und Leistungsansprüche sehr unterschiedlich. Gemeinsam ist ihnen aber, dass sie schnell greifen müssen und dass sie auch Bedarfe enthalten, die über die Teilhabe an Regelangeboten, wie Kindertageseinrichtung, Schule oder Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, hinausgehen.

Der Deutsche Verein sieht den Erwerb der deutschen Sprache als prioritäre Aufgabe an. Auch über den Spracherwerb hinaus sind die schulischen Anforderungen nicht erfüllbar ohne spezielle Förderungen und Fachkräfte, die die jungen Menschen begleiten und unterstützen.

Oft gelangen zugewanderte Familien zunächst in Wohn- und Lebenssituationen (Massenunterkünfte), die dem Kindeswohl in jeder Hinsicht abträglich sind – hier brauchen die Familien gezielte Unterstützung. Je jünger die Kinder sind, desto entscheidender ist die schnelle Bereitstellung von Unterstützungen. Viele Kommunen engagieren sich hier intensiv; sie sind aber auf Dauer nicht in der Lage, die hierfür erforderlichen Mittel durch Umschichtungen in Haushalten oder zusätzliche kommunale Mittel aufzubringen. Angesichts dessen, dass die Zuwanderung sich in einigen (großen) Städten konzentriert, sind teilweise ganz erhebliche zusätzliche Mittel notwendig, um die Rechte der Kinder in diesen schwierigen Situationen sicherzustellen.

Der Deutsche Verein fordert, dass die betroffenen Kommunen schnell die notwendigen zusätzlichen Mittel zur Verfügung gestellt bekommen, um diese unabweisbaren zusätzlichen Aufgaben bewältigen zu können. Hier sind der Bund und die Länder in der Pflicht, eine Lösung herbeizuführen, in die auch die Europäische Ebene eingebunden werden sollte.

Der Deutsche Verein macht zudem darauf aufmerksam, dass Unionsbürger/innen keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs haben. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) kann lediglich bei fehlenden

Sprachkenntnissen und besonderer Integrationsbedürftigkeit eine Teilnahme im Einzelfall ermöglichen, soweit noch Kursplätze zur Verfügung stehen. Der Deutsche Verein fordert daher den Gesetzgeber auf, auch für Unionsbürger/innen einen gesetzlichen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs einzuführen.

6. Zugang zu Wohnraum

Je nach Ausgangslage am örtlichen Wohnungsmarkt unterscheiden sich die Wohnverhältnisse von Zuwandernden aus Rumänien und Bulgarien: In Städten mit angespannten Wohnungsmärkten haben die zuwandernden Menschen größte Probleme, eine Wohnung zu finden. Dies nutzen einige Vermieter, um ihre Mieterträge dadurch zu steigern, dass die oft älteren Wohnungen zimmerweise vermietet werden. Eine Belegung einzelner Räume mit bis zu vier Personen und mehr ist dabei keine Seltenheit. In Städten mit entspannten Wohnungsmärkten werden den Betroffenen Wohnungen vermietet, die stark verwahrlost sind und bei der einheimischen Bevölkerung keine Akzeptanz mehr finden. Alternativ werden leerstehende Häuser bzw. Wohnungen einfach von den Zuwanderern genutzt. In jedem Falle gilt: Die Menschen, die schon in ihren Heimatländern unter einfachsten Verhältnissen lebten, finden auch hier prekäre Wohnverhältnisse vor.

Da die Zuwandernden sich vorzugsweise in solchen Quartieren niederlassen, die ohnehin eine hohe Migrations-, Arbeitslosen- und Sozialleistungsquote aufweisen, kommt es zu Problemen in der Quartiersentwicklung und im nachbarschaftlichen Miteinander.

Notwendig sind gezielte Maßnahmen, um gegen prekäre Wohnverhältnisse in verwahrlosten Immobilien und gegen sog. „Matratzenlager“ vorzugehen. Hierzu stehen in einigen Ländern die Instrumente der Wohnungsaufsicht zur Verfügung. In den anderen Ländern wird hierfür auf die bauaufsichtsrechtlichen Instrumente sowie auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zurückgegriffen werden müssen. Allerdings wurden die derzeitigen Entwicklungen in den entsprechenden Gesetzen so nicht

antizipiert, sodass das Handlungsinstrumentarium überprüft und überarbeitet werden muss, um ein effektives Eingreifen zu ermöglichen.

Im Rahmen geeigneter Beratungsangebote muss den Zuwandernden auch das erforderliche Wissen rund um das Wohnen sowie ihre Rechte und Pflichten im Rahmen von Mietverhältnissen vermittelt werden. Quartiersmanagement sowie Angebote zur Vermittlung und Moderation bei nachbarschaftlichen Konflikten und die Stärkung nachbarschaftlichen Engagements können dazu beitragen, nachbarschaftliche Konflikte zu vermeiden bzw. einzudämmen. Ohne Unterstützung wird es für die zuwandernden Menschen weiter schwer sein, adäquaten Wohnraum zu finden.

Der Deutsche Verein fordert Bund und Länder auf, die betroffenen Städte zumindest finanziell zu unterstützen. Der Gefahr, dass sich aufgrund der wahrgenommenen Probleme in den betroffenen Quartieren fremdenfeindliche Einstellungen in der Nachbarschaft Bahn brechen, muss frühzeitig entgegengewirkt werden. Hierzu sind personalintensive Maßnahmen vor Ort erforderlich. Die Kosten hierfür sind insbesondere von Kommunen in der Haushaltssicherung nicht aufzubringen. Daneben bedarf es effektiver Instrumente, um gegen Mietwucher, andere profitmaximierende Strategien und gegen eine vollständige Verwahrlosung einzelner Gebäude vorzugehen, die unter Ausnutzung der Situation der Zuwandernden die Situation vor Ort verschlimmern. Bund und Länder sind aufgerufen, mögliche Rechtsänderungen zügig zu prüfen und umzusetzen, um ein entsprechendes Instrumentarium zu schaffen.

7. Europapolitische Forderungen

a) Nutzung europäischer Fördermittel

In den Herkunftsländern sind Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation der besonders von Armut betroffenen Bevölkerungsteile nötig. Die Nutzung Europäischer Fördermittel kann dazu beitragen, die Lebensverhältnisse dieser Menschen zu verbessern. Europäische Fördermittel (z.B. aus den Strukturfonds EFRE und ESF, eventuell auch aus dem vorgeschlagenen „Europäische Hilfsfonds für die am stärksten Armut betroffenen Personen“) können und sollten genutzt werden, um die Situation vor Ort zu verbessern. Dabei sollten die Ursachen von Armutsmigration engagiert bekämpft

werden. Diese präventiven Maßnahmen müssen dabei im Interesse der betroffenen Menschen effektiv und effizient durchgeführt werden. Dabei sollte insbesondere die langjährige Erfahrung der Wohlfahrtsorganisationen bei der Realisierung sozialer Projekte vor Ort einbezogen werden.

Auch in Deutschland sind finanzielle Aufwendungen notwendig, um die Folgen der Zuwanderung zu bewältigen. Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) können genutzt werden, um die wirtschaftliche und soziale Situation von Unionsbürger/innen aus Südosteuropa in prekären Lebenslagen zu verbessern. Die Zahl von ESF-geförderten Projekten, die sich gezielt an Zugewanderte in besonderen Lebenslagen richtet, ist noch gering.¹⁸ Derzeit werden EU-Mittel aufgrund aufwendiger Antragsverfahren und Verwendungsnachweise nicht vollumfänglich abgerufen. Die angespannte Finanzlage vieler Kommunen erschwert zudem das Aufbringen eines Eigenanteils bei der Ko-Finanzierung etwaiger Projekte. Bund und Länder entwerfen derzeit ihre operationellen Programme für die ESF Förderperiode 2014 und stimmen diese mit der EU-Kommission ab.

Beim Entwurf von Programmen für die Förderperiode 2014 sollte die Unterstützung und Integration von Armutszuwandernden ausreichende Berücksichtigung finden. Dabei sollte geprüft werden, wie eine umfänglichere Mittelausschöpfung bewirkt werden kann. Bund und Länder sollten Kommunen und freie Träger bei der Beantragung und Ausschöpfung der ESF Mittel unterstützen. Auch für Kommunen, die sich in Haushaltsicherung befinden, müssen Lösungen gefunden werden.

b) Konsequenzen für weitere EU-Erweiterungen

Die Bekämpfung von Armut und der Abbau von Diskriminierung sind u.a. Gegenstand der Beitrittsverhandlungen zwischen den Beitrittskandidaten und der EU. Montenegro, Türkei und Island sind Beitrittskandidaten der EU mit laufenden Beitrittsverhandlungen, Serbien und Mazedonien sind Beitrittskandidaten ohne laufende Verhandlungen.

¹⁸ Beispielhaft die Projekte: „Junge Roma in Berlin“ – niederschwellige berufliche Integration für Roma zwischen 15 und 24 Jahren – und: „Arbeitsmarktorientierung von Roma mit geringer Berufserfahrung“ – Förderung der Erwerbseingliederung von Bleibeberechtigten mit befristeter Aufenthaltserlaubnis, Asylsuchenden und Geduldeten.

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass die Europäische Kommission und die Bundesregierung der sozialen Situation von Minderheiten bei Beitrittsverhandlungen mehr Gewicht beimessen. Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union sollte die deutliche Verbesserung der Lebenssituation dieser Menschen, ihrer gesellschaftlichen Teilhabe und ein spürbarer Abbau von Diskriminierung sein. Die Europäische Kommission sollte überdies den Erfahrungsaustausch und die Netzwerkarbeit zwischen regionalen und lokalen Behörden weiter fördern.