

Positionspapier

Partizipation statt Ausgrenzung

Anforderungen an die Gestaltung der EU-Binnenwanderung

Ausgangslage: verstärkte Zuwanderung – insbesondere aus Südosteuropa

In den vergangenen Jahren ist die Zuwanderung nach Deutschland deutlich gestiegen. So ergab sich 2012 bei 1.081 Millionen Zuzügen und 712.000 Fortzügen ein positiver Wanderungssaldo von rund 370.000 Personen.¹

Der weit überwiegende Teil der Zuwanderer kommt aus EU-Mitgliedsstaaten. Es handelt sich also um EU-Binnenmigration, um Bürgerinnen und Bürger, die von ihrem Freizügigkeitsrecht² Gebrauch machen. Sie kommen verstärkt vor allem aus den Ländern, die von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders betroffen sind sowie aus den osteuropäischen Staaten, die 2004 bzw. 2007 (Bulgarien und Rumänien) der EU beigetreten sind.

Eine Ursache für den Anstieg der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien ist die Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in bisherigen Zielländern wie z.B. Spanien und Italien. Vor Ausbruch der Wirtschaftskrise entfielen ca. 80 % der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien in die EU auf Spanien und Italien.³

Die Zuwanderer kommen nach Deutschland, um hier zu arbeiten und für sich und ihre Familien eine Existenz aufzubauen. Sie sind jünger und besser ausgebildet als der Durchschnitt der einheimischen Bevölkerung.⁴ Die überwiegende Mehrzahl von ihnen findet hier ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis.⁵

¹ Statistisches Bundesamt (2013): Weiter hohe Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2012, Pressemitteilung Nr. 156 vom 07.05.2013, abrufbar unter:

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/05/PD13_156_12711.html

² Das EU-Recht sieht verschiedene Kategorien von Freizügigkeit vor. Gemäß der Unionsbürgerrichtlinie und dem Freizügigkeitsgesetz gibt es für arbeitssuchende EU-Bürger ein zeitlich unbefristetes Aufenthaltsrecht. Es gilt, „solange die Unionsbürger nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.“ (Art. 14 Abs.4b UnionsRL)

³ Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (2013): Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien - Arbeitsmigration oder Armutsmigration?, in: IAB Kurzbericht 16/2013, S.2

⁴ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2013): Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin: SVR, S. 61f.

⁵ Die Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten aus den 8 neuen EU Mitgliedsstaaten hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen: Allein im letzten Jahr stieg die Zahl um 26 % und betrug im Mai 2013 340.000 Personen. Deutlich zugenommen hat auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten aus Bulgarien und Rumänien. Hier stiegen die Zahlen im Jahreszeitraum um 19 % auf 159.000 Personen. Bundesagentur für Arbeit: Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg Juli 2013

Die Zuwanderung bedeutet daher, so die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Frau von der Leyen, „einen Riesengewinn für alle Seiten“.⁶ Durch die qualifizierte und durchschnittlich 10 Jahre jüngere Zuwanderung aus anderen EU-Staaten erzielt Deutschland derzeit eine „Freizügigkeitsdividende“, so der Sachverständigenrat in seinem aktuellen Jahresbericht.⁷ Auch das Institut für Arbeits- und Berufsforschung kommt zu dem Schluss, dass sich aufgrund der Altersstruktur der Zugewanderten Gewinne für den Sozialstaat z.B. im Rahmen der Rentenversicherungssystem erkennen lassen.⁸

Andererseits gibt es eine intensive Auseinandersetzung um die sogenannte „Armutszuwanderung“ innerhalb der EU – insbesondere aus Rumänien und Bulgarien.

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise hat das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU weiter verstärkt. In vielen Ländern der EU herrscht Massenarbeitslosigkeit. Oft ist keine angemessene Gesundheitsversorgung oder soziale Mindestsicherung gegeben. Bestimmte Bevölkerungsgruppen – insbesondere Roma - sind in ihren Herkunftsländern zudem von massiver sozialer oder politischer Ausgrenzung und Diskriminierung betroffen.

Bürgerinnen und Bürger dieser Staaten nutzen teilweise ihr Freizügigkeitsrecht, um in Deutschland für sich und ihre Familien eine Existenz aufzubauen. Neben vielen gut qualifizierten Arbeitskräften sind unter den Zuwanderern auch solche, die über keinen oder nur einen niedrigen Bildungsabschluss verfügen und keine oder nur geringe berufliche Qualifikationen vorweisen können.⁹ Deren ohnehin nicht leichter Zugang zum Arbeitsmarkt und zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, wird bis Ende 2013 in Deutschland zusätzlich noch durch die Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit¹⁰ massiv erschwert.

Die Konsequenz: Sie leben auch hier häufig in sehr prekären Lebensverhältnissen. Viele werden aufgrund der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Formen der Selbständigkeit gedrängt, die ihnen kein ausreichendes Einkommen ermöglichen. Als Beschäftigte sind sie teilweise ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen ausgeliefert. Es gibt erhebliche Probleme, angemessenen Wohnraum zu finden und zu

⁶ FAZ 05.07.2013

⁷ SVR (2013), S. 25

⁸ IAB Kurzbericht 16/2013, S.1. Nach Aussage des Instituts zahlen die Zuwanderer in die Rentenversicherung ein, der Anteil der Rentenbezieher selbst sei jedoch verschwindend gering. Obwohl die Migranten gleichzeitig natürlich Rentenansprüche erwerben, zahlen sie gleichzeitig jedoch über ihr Leben gerechnet mehr ein als sie am Ende herausbekommen.

⁹ Laut der aktuell veröffentlichten Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verfügten 25 Prozent der Neuzuwanderer aus Bulgarien und Rumänien über einen Hochschulabschluss. Gleichzeitig hatten im selben Jahr 35 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung – bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund beträgt der Anteil lediglich elf Prozent. IAB Kurzbericht 16/2013, S. 1.

¹⁰ Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien benötigen bis Ende 2013 für die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung eine Arbeitserlaubnis, die jeweils für eine konkrete Tätigkeit ausgestellt wird. Allerdings gibt es zahlreiche Ausnahmen von der Arbeitserlaubnispflicht etwa für Fachkräfte mit Hochschulausbildung, aber auch für die – zahlenmäßig starke - Saisonbeschäftigung

bezahlen, die Gesundheitsversorgung sicherzustellen und für die Kinder einen Platz in der Kita oder der Schule zu bekommen.

Diese Situation stellt für die Betroffenen, aber auch für die aufnehmenden Kommunen eine große Herausforderung dar, zumal sich diese Form der „Armutszuwanderung“ in bestimmten Kommunen bzw. Stadtteilen konzentriert. Dort gibt es einen verstärkten Unterstützungs- und Beratungsbedarf für die Zugewanderten, aber auch den Bedarf zusätzlicher Initiativen, um Konflikte im Gemeinwesen zu vermeiden oder zu entschärfen.

Seit Längerem berichten auch paritätische Mitgliedsorganisationen, insbesondere die Beratungsstellen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE), von einem erhöhten Beratungsbedarf von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern, die sich z.T. mit sehr komplexen Anliegen in mehreren Themenbereichen an die Beratungsstellen wenden. Aber auch andere Angebote der Verbände, etwa der Wohnungslosenunterstützung oder der gesundheitlichen (Not-) Versorgung werden aktuell verstärkt von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in Anspruch genommen.

Der Verband hat daher das Thema zeitnah aufgegriffen. Neben der Erstellung einer Arbeitshilfe für Beraterinnen und Berater¹¹ wurde das Thema z.B. auch in Fachtagungen sowie in einem besonderen Workshop bearbeitet.

Forderungen: _____

Nach wie vor sehen wir dringenden Handlungsbedarf.¹² Dabei muss es darum gehen, die Rahmenbedingungen für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger deutlich zu verbessern und die Barrieren abzubauen, die bisher ihrer gleichberechtigten Teilhabe entgegenstehen. Die Integration in den Arbeitsmarkt, die Sicherung des Lebensunterhaltes, Zugang zu gesundheitlicher Versorgung stellen hier zentrale Bereiche dar, in denen der Bund gefordert ist.

Entschieden wendet sich der Verband gegen den Versuch, den Herausforderungen, die sich mit der Armutszuwanderung ergeben, mit ordnungspolitischen Mitteln zu begegnen, also mit verstärkten Ausweisungen oder gar dem Versuch, Wiedereinreiseperrn für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger einzuführen, die hier Sozialleistungen beantragt haben.¹³ Eine solche Strategie ist nicht nur absehbar erfolglos, sie stellt

¹¹ Siehe z.B.: Der PARITÄTISCHE Gesamtverband (2010): Leistungen nach dem SGB II und Zugang zum Arbeitsmarkt für EU-Bürger und ihre Familienangehörigen. Berlin: DPWV

Der PARITÄTISCHE Gesamtverband (2013): Ausgeschlossen oder privilegiert? Zur aufenthalts- und sozialrechtlichen Situation von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen. Berlin: DPWV

¹² Darauf hat u.a. auch der Dt. Städtetag mit einer Stellungnahme im März 2013 hingewiesen. Siehe: Deutscher Städtetag: „Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“, 22.01.2013. Als eine Konsequenz wurde eine Bund/Länder/Kommune Arbeitsgruppe zu der Thematik eingerichtet, die bis Ende 2013 Handlungsvorschläge erarbeiten soll. In mehreren Kommunen bzw. auf Länderebene wurden spezifische Aktionspläne erstellt.

¹³ Das Freizügigkeitsrecht ist keineswegs generell an das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel und Krankenversicherung gebunden. Diese Voraussetzung gilt vielmehr nur für Nichterwerbstätige gemäß § 4 Freizügigkeitsgesetz, nicht aber für Arbeitnehmer und Arbeitssuchende. Ein Entzug der Freizügigkeitsberechtigung wegen

auch mit dem Recht auf Freizügigkeit ein Grundprinzip der EU in Frage. Sie ist mit dem Gedanken der innereuropäischen Solidarität nicht vereinbar und verhindert nur die auch im Interesse der deutschen Gesellschaft liegende zügige Integration der Zugewanderten.

Zu den Handlungsfeldern

Zugang zum Arbeitsmarkt

Für Bulgarinnen und Bulgaren und Rumäninnen und Rumänen gilt bis zum 31.12.2013 die eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit.¹⁴ Trotz der damit verbundenen Barrieren hat die Zahl der Beschäftigten aus Bulgarien und Rumänien in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen, allein innerhalb der letzten 12 Monate um 26,6 %.¹⁵ Die Zahl der arbeitslos gemeldeten Bürgerinnen und Bürger aus diesen beiden Staaten lag im Mai 2013 bei insgesamt 13.750 Personen, was einem Anteil von 0,5 % an allen Arbeitslosen entspricht. Jedoch fallen die Arbeitslosenquoten zugewanderter Bulgarinnen und Bulgaren und Rumäninnen und Rumänen in verschiedenen Kommunen und Großstädten unterschiedlich hoch aus. Während in Berlin, Duisburg und Dortmund die Arbeitslosenquoten hoch sind, können diese in wirtschaftlich prosperierenden Großstädten, wie München, Mannheim und Stuttgart als moderat bezeichnet werden.¹⁶

Wenn also auch nicht von einer generell schlechten Integration dieser Personengruppe auf dem Arbeitsmarkt gesprochen werden kann, wird dennoch aus der Praxis auf bestimmte Probleme hingewiesen:

Fehlende Kenntnisse zu den Rechten und Pflichten der Selbstständigkeit in Kombination mit den Einschränkungen des Zugangs zum abhängigen Arbeitsmarkt haben nicht selten dazu geführt, dass die Situation der Selbstständigen ausgenutzt wird bzw. diese in prekären Verhältnissen tätig sind. Ferner hat sich auch gezeigt, dass die eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht dazu beitragen konnte, Lohndumping und Ausbeutung auf dem abhängigen Arbeitsmarkt zu verhindern.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass eine unbekannte Zahl von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern im Rahmen grenzüberschreitender Beschäftigung vor allem als entsandte Arbeitnehmer (Bau, Schlachtindustrie aber auch Pflege), unterhalb der Mindestarbeits- und Entlohnungsbedingungen beschäftigt ist.

Sozialleistungsbezugs ist im Einzelfall daher nur dann möglich, wenn davon ausgegangen wird, dass es sich nicht um einen Arbeitssuchenden handelt. Die Ausweisung ist dann nicht mit einem Wiedereinreisverbot verbunden. Ein Wiedereinreisverbot kann gem. § 7 Abs. 2 FreizügigG/EU verhängt werden, wenn die Freizügigkeitsberechtigung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit entzogen wurde oder wenn feststeht, dass das Vorliegen der Voraussetzungen der Freizügigkeit durch Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente oder unter Vorspiegelung falscher Tatsachen vorgetäuscht wurde.

¹⁴ Für kroatische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen gilt die eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit mindestens noch bis zum 30.06.2015 und längstens bis zum 30.06.2020.

¹⁵ Die Zahl der Beschäftigten lag im Mai 2013 bei 159.000, von denen 114.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und 45.000 geringfügig beschäftigt Bundesagentur für Arbeit: Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt, Juli 2013 S.5

¹⁶ IAB Kurzbericht 16/2013, S. 1.

Ein zentrales Hindernis für eine erfolgreichere Beteiligung am Arbeitsmarkt stellt neben den beschriebenen Einschränkungen zudem das teilweise geringe Qualifikationsniveau der Zugewanderten dar.

Forderungen:

Damit die Zugewanderten bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, müssen die Angebote zur Bildung und Qualifizierung deutlich ausgebaut werden.¹⁷ Zu begrüßen sind daher die diesbezüglichen Bemühungen einzelner Länder und Kommunen.¹⁸ Aber auch der Bund ist hier gefordert.

Handlungsbedarf besteht u.a. auch bei den Integrationskursen. Der Anteil von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern unter den neuen Integrationskursteilnehmern 2012 ist von rund 10 % auf 30,5 % angestiegen. Nach den polnischen Staatsangehörigen stammten dabei die Mehrzahl der Kursbeginnenden aus Bulgarien und Rumänien.¹⁹ Allerdings haben EU-Bürgerinnen und EU-Bürger keinen Rechtsanspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Sie können lediglich dann an einem Kurs teilnehmen, wenn ausreichend Kursplätze vorhanden sind. In diesem Zusammenhang sollte ein Rechtsanspruch von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern auf die Teilnahme an einem Integrationskurs geschaffen werden.

Die Angebote der berufsbezogenen Sprachförderung sind auszubauen und als Regelangebote einzuführen.

Ferner können Ausgrenzung, Verdrängungsprozesse und Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt ohne die Einführung eines flächendeckenden, d.h., allgemeinen gesetzlichen existenzsichernden Mindestlohns nicht erfolgreich bekämpft werden.

Der illegale Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern ist durch klare gesetzliche Regelungen zu unterbinden und schärfer zu kontrollieren.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sieht sich der Paritätische zudem in seiner Forderung bestärkt, dass bei zukünftigen Beitritten von Staaten in die EU den Bürgerinnen und Bürgern ein sofortiger und freier Arbeitsmarktzugang eingeräumt wird.²⁰

¹⁷ Sonderprogramme, wie z.B. das Programm des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa“ (MobiPro-EU), stellen in diesem Zusammenhang interessante Maßnahmen dar. Gleichzeitig sollten Initiativen einzelner Träger, die die Bildung und Qualifizierung von Zuwandernden im Blickfeld haben, gestärkt werden.

¹⁸ Hinweis auf Maßnahmenplan z.B. NRW vom 7.8.2013, Berlin, Duisburg

¹⁹ BAMF (2013): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik 2012, S.7

²⁰ Ein Bericht der Europäischen Kommission belegt, dass sich die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den Ländern, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beigetreten sind, positiv auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten auswirkt und nicht zu ernsthaften Störungen auf den Arbeitsmärkten geführt hat. Siehe: , http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1729_de.htm

Zugang zu Leistungen nach SGB II /Sozialleistungen

Die Frage, ob bzw. unter welchen Bedingungen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Falle der Bedürftigkeit Anspruch auf SGB II oder SGB XII Leistungen²¹ haben, ist in der Praxis vor Ort oft strittig. Dies liegt zum einen an der Komplexität der Materie, zum anderen aber auch daran, dass in der Rechtsprechung Widersprüche zwischen bundesdeutschen Regelungen und dem EU-Recht gesehen werden, wie in der nachfolgenden Anlage zu dieser Stellungnahme noch ausführlicher erläutert wird.

Aus der Beratungspraxis wird berichtet, dass es häufig schwierig ist, Leistungsansprüche, die grundsätzlich rechtlich unstrittig sind - wie etwa bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder bei Personen mit Daueraufenthalt - auch tatsächlich umzusetzen.²²

Das zentrale Problem zugewanderter Bulgarinnen und Bulgaren und Rumäninnen und Rumänen, sowie anderen EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern, die mittellos (geworden) sind, besteht aus Sicht vieler Paritätischer Einrichtungen und Träger aber im Ausschluss von existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger und ihre Familienangehörigen, die nur zum Zweck der Arbeitssuche eingereist sind. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II sieht einen Leistungsausschluss für Ausländerinnen und Ausländer innerhalb der ersten drei Monate des Aufenthalts vor. Nach diesen drei Monaten besteht gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II ein Leistungsausschluss für *"Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, und ihre Familienangehörigen"*.

Dieser Leistungsausschluss ist wortgleich auch in § 23 Abs. 3 SGB XII für die Sozialhilfe zu finden und greift bis zu fünf Jahre, bis danach das Daueraufenthaltsrecht erworben worden ist.²³

Der generelle Ausschluss von SGB II und SGB XII Leistungen für arbeitssuchende EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ist aus Sicht des Paritätischen in mehrfacher Hinsicht problematisch: er ist rechtlich umstritten, fördert die Segregation statt die Integration der Betroffenen und belastet die Kommunen zusätzlich.

Dieser Leistungsausschluss führt für die Betroffenen oftmals auch zu Problemen in anderen Lebensbereichen, etwa zu einem Ausschluss von Krankenversicherungsleistungen und menschenwürdigem Wohnraum sowie von Bildungsleistungen für die Kinder.

Aufgrund zahlreicher Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote im höherrangigen europäischen Recht, ist der generelle Ausschluss von arbeitssuchenden

²¹ Rechtsgrundlagen sind hier zunächst die § 7 SGBII und § 23 SGB XII.

²² Probleme gibt es etwa beim Nachweis der Bedürftigkeit, bei der Anerkennung des Arbeitnehmerstatus (in welcher Höhe muss mindestens Einkommen vorliegen, wie muss dieses nachgewiesen werden) etc.

²³ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, Selbstständige, deren Einnahmen nicht Existenz sichernd sind und Familienangehörige dieser beiden Gruppen sind von diesem Leistungsausschluss nicht betroffen.

EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern von Leistungen des SGB II oder SGB XII nach Ansicht vieler Expertinnen und Experten rechtswidrig.²⁴ Auch werden aus diesem Grund die meisten der diesbezüglichen Klagen von den Sozialgerichten zugunsten der Betroffenen entschieden und es werden, zumindest in vorläufigen Beschlüssen, Leistungen nach SGB II gewährt.²⁵ Jedoch existiert hierzu bislang noch keine höchstrichterliche Entscheidung, die feststellt, ob die Leistungsausschlüsse europarechtswidrig sind.

Für die Beratungspraxis bedeutet dies, dass jedem Unionsbürger, dessen SGB II Antrag aufgrund des ausländerrechtlichen Leistungsausschlusses abgelehnt wurde, dringend zur Einlegung von Rechtsmitteln zu raten ist.²⁶

Jenseits aller juristischen Argumente ist es auch aus integrationspolitischen Gründen wenig sinnvoll, eine Bevölkerungsgruppe, die freizügigkeitsberechtigt ist und sich überwiegend längerfristig in Deutschland aufhalten dürfte, von dem Regelsystem zur Integration in den Arbeitsmarkt – der Grundsicherung für Arbeitssuchende – fernzuhalten. Im Gegenteil: Ein Ausschluss aus dem System, durch das arbeitsmarktspezifische Integrationsleistungen erbracht werden können, führt mittel- und langfristig zu höheren Kosten und integrationspolitisch fatalen Signalen. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger drohen so die neuen Integrationsverlierer zu werden.

Den Kommunen entstehen gegenwärtig für die Unterstützung hilfebedürftiger EU-Bürgerinnen und EU-Bürger deutliche Mehrkosten. Neben den Aufwendungen für offene Angebote geht es hier insbesondere um Aufwendungen für die Bereitstellung von Wohnraum und der Übernahme von Kosten für die medizinische Versorgung bisher nicht krankenversicherter Personen. Wenn die Betroffenen nicht von SGB II Leistungen ausgeschlossen wären, ließen sich die Kosten für die Kommunen, auch unter Berücksichtigung der anteiligen Übernahme der Kosten für die Unterkunft, deutlich reduzieren.

Forderungen

Daher fordert der Paritätische Gesamtverband zumindest die Leistungsausschlüsse für arbeitssuchende EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II sowie nach § 23 Abs. 3 SGB XII zu streichen.

²⁴ Die Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote des Europarechts sind insbesondere festgelegt in: Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 24 der Unionsbürgerrichtlinie, Art. 4 VO 883/2004 Verordnung zur Koordinierung der Sozialen Sicherheit in Europa und Art. 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens, welches jedoch nicht für alle EU-BürgerInnen gilt.

²⁵ So stellt es das Landessozialgericht in seinem Jahresbericht 2012 zu diesem Thema zusammenfassend fest: " Nationale gesetzliche Regelungen, die einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für diesen Personenkreis ausschließen, werden in Eilverfahren zunehmend in Frage gestellt. So wird angenommen, dass europarechtliche Regelungen einem Leistungsausschluss entgegenstehen und EU Bürgerinnen und Bürger während der Arbeitssuche in Deutschland leistungsberechtigt sind...." LSG NRW, Jahresbericht 2012, Seite 5.

²⁶ Eine diesbezügliche Beratung kann aber für die Beratungsstellen der Verbände zu Konflikten mit den jeweiligen Kommunen führen.

Zudem muss in der Verwaltungspraxis sichergestellt werden, dass bestehende Rechtsansprüche auf SGB II Leistungen in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt werden.

Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung

In niedrigschwelligen Angeboten, wie denen der Malteser Migranten Medizin, Medinetzen/Medibüros oder in Straßenambulanzen, stellen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nach Schätzungen mittlerweile die Hälfte der Klientel. Auch aus paritätischen Mitgliedsorganisationen ist bekannt, dass erhebliche Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung bestehen und die Betroffenen sich oft erst als Notfall in ärztliche Behandlung begeben (können). Für schwangere Frauen ist die Situation noch schwerer, sie müssen teilweise ohne ärztliche Betreuung während der Schwangerschaft zurechtkommen.

Der mangelnde Zugang zu den Angeboten der medizinischen Versorgung hat verschiedene Ursachen. Teilweise fehlt ein Versicherungsschutz, teilweise wird die Behandlung trotz bestehenden Versicherungsschutzes verweigert.

Bei einem nur vorübergehenden Aufenthalt ohne Wohnsitz im Inland und einem bestehenden Krankenversicherungsschutz im Herkunftsland sowie dem Besitz einer Europäischen Krankenversicherungskarte (EHIC), sollte der Zugang zur Gesundheitsversorgung eigentlich unproblematisch sein. Tatsächlich wird die EHIC jedoch nicht von allen Ärzten und Krankenhäusern in Deutschland akzeptiert.

Für Personen, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten, ist eine Aufnahme in eine deutsche Krankenkasse grundsätzlich zwar möglich, in der Praxis wird den Betroffenen aber häufig der Zugang zur Krankenversicherung verwehrt. So regelt § 5 Abs. 1 Nr. 13 a SGB V, dass Personen, die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben und zuletzt krankenversichert oder bisher nicht gesetzlich oder privat krankenversichert waren, versicherungspflichtig sind.²⁷

Diese Regelung wird in der Praxis aber nur unzureichend umgesetzt und Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern wird seitens der Krankenkassen die Aufnahme in die gesetzliche Krankenversicherung teilweise unrechtmäßig verwehrt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nicht als ar-

²⁷ Die zweite Alternative gilt nur, wenn sie hauptberuflich nicht selbstständig erwerbstätig sind oder die Versicherungsfreiheit gemäß § 6 Abs. 1 und 2 SGB V für sich beanspruchen können. Die Versicherungspflicht für Personen, die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben und zuletzt gesetzlich krankenversichert waren, soll es Nichtversicherten ermöglichen ihren Krankenversicherungsschutz wieder zu erlangen. Selbst eine ggf. Jahrzehnte zurückliegende Familienversicherung kann die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung auslösen und auch die zwischenzeitliche oder gegenwärtige selbstständige Erwerbstätigkeit ist unschädlich für die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung.

beitssuchend anerkannt und auf die Regelung des § 5 Abs. 11 Satz 2 SGB V verwiesen werden.²⁸

Schwierig gestaltet sich aber häufig auch der Nachweis der bisherigen Versicherung im Herkunftsland als Voraussetzung für die Aufnahme in eine gesetzliche Krankenversicherung.²⁹

Problematisch ist zudem, dass nicht erwerbstätige Freizügigkeitsberechtigte von der Versicherungspflicht nach § 5 Abs. 11 Satz 2 SGB V ausgenommen sind. Dies ist nicht im Einklang mit dem in Art. 4 der VO833/2004 EU formulierten Gleichbehandlungsgrundsatz, der nach Art 3 Abs. 1a auch für die Leistungen bei Krankheit gilt.

Forderungen:

Unionsbürgerinnen und -bürger müssen faktisch Zugang zur Krankenversorgung haben. Das bedeutet, dass sie nach Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 13 a SGB V auch tatsächlich in die Krankenkasse aufgenommen werden. Der vom Versicherten vorzulegende Nachweis der vorherigen Versicherung sollte direkt von der deutschen Krankenkasse im Herkunftsland angefordert werden.

Streichung des Ausschlusses von der Versicherungspflicht für nicht erwerbstätige Freizügigkeitsberechtigte gemäß § 5 Abs. 11 Satz 2 SGB V.

Ausbau niedrigschwelliger Angebote insbesondere auch präventiver Angebote der Gesundheitshilfe.

Sicherstellung der Akzeptanz der EHIC seitens der Ärzte und Krankenhäuser.

Zukünftige Entwicklungen

Ab dem 01.01.2014 gilt für Bürgerinnen und Bürger aus Rumänien und Bulgarien die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit, sie bedürfen also keiner Zustimmung durch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung mehr bei der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung. Hinsichtlich ihrer sozialrechtlichen Stellung ändert sich jedoch nichts, sie sind also weiterhin – wie alle EU-Bürgerinnen und EU-Bürger - von SGB II Leistungen ausgeschlossen, soweit sie noch keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind und sich hier ausschließlich zum Zweck der Arbeitssuche aufhalten.

²⁸ Laut § 5 Abs. 11 Satz 2 SGB V werden von der Versicherungspflicht wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger nicht erfasst, bei denen gem. § 4 FreizügG /EU der Besitz einer Krankenversicherung vorausgesetzt wird.

²⁹ Der Versicherte muss dann mit einer Bescheinigung zu seiner Krankenkasse im Herkunftsland und sich seine Versicherungszeiten bestätigen lassen. In der Praxis erweist sich dieses Verfahren als schwierig, da die zuständigen Krankenversicherungsträger in Bulgarien und Rumänien die Ausstellung eines solchen Nachweises, vermutlich aus der unberechtigten Sorge vor nachfolgenden hohen Krankenbehandlungskosten, verweigern. In einigen Fällen bestehen auch Versicherungslücken und es werden Nachzahlungen der Versicherungsbeiträge gefordert, die die Betroffenen jedoch nicht leisten können. Folglich können die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aufgrund fehlender Nachweise ihren Krankenversicherungsschutz nicht sicherstellen.

Der Umfang der zukünftigen Zuwanderung ist schwer vorauszusagen. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) weist darauf hin, dass in der Vergangenheit der Anstieg der Zuwanderung für die Länder, die die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit erlangt haben, häufig überschätzt wurde. Für das Jahr 2014 geht das IAB von einer Steigerung der Nettozuwanderung von 75.000 (2012) auf 100.000 bis 180.000 Personen aus Rumänien und Bulgarien aus.³⁰

Aufgrund der Erfahrungen mit den EU-8-Staaten geht die Bundesagentur für Arbeit, nach der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, von einer schrittweisen Normalisierung der Beschäftigtenstruktur aus, also einem weiteren deutlichen Anstieg der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten, sowie einem Rückgang der Anteile bei Saisonarbeitskräften, Selbstständigen und Beschäftigten in der Landwirtschaft.

Gewiss muss auch einkalkuliert werden, dass die Zahl derer, die Leistungen nach SGB II /SGB XII beantragen, steigen kann. Von einer massenhaften „Einwanderung in die Sozialsysteme“ kann aber keine Rede sein.³¹ Wichtig ist es jetzt die Bedingungen dafür zu schaffen, dass diejenigen, die hier perspektivisch leben werden, schnell Zugang zu adäquaten Bildungsangeboten und zum Arbeitsmarkt bekommen. Es besteht – regional unterschiedlich – erheblicher Beratungs- und Unterstützungsbedarf. Hier ist auch der Bund gefordert, die entsprechenden Angebote auszubauen. Dazu gehört neben den schon erwähnten Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt insbesondere auch eine Aufstockung der Bundesmittel für existierende Beratungsangebote, insbesondere für die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE).

Thematisiert und aufgearbeitet werden müssen auch diskriminierende und antiziganistische Haltungen, die in Zusammenhang mit der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien in der hiesigen Gesellschaft deutlich geworden sind. Hier gilt es entsprechende Beratungs- und Unterstützungsangebote zu schaffen bzw. verstärkt zu fördern.

Ein Hilfsfonds für deutsche Armutsregionen könnte langfristig zudem zu einer besseren Integration der Zugewanderten in wirtschaftlich schwachen Regionen beitragen.³²

Perspektivisch kann „Armutswanderung“ innerhalb der EU nur dann vermindert werden, wenn es zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung der aktuellen Herkunftsländer kommt und der Diskriminierung von Minderheiten aktiv begegnet wird. Die bisher auf europäischer Ebene aufgelegten Programme haben aus unterschiedlichen Gründen

³⁰ IAB-Kurzbericht 16/2013, S. 9.

³¹ IAB-Kurzbericht 16/2013 S. 5: Der Anteil der Leistungsempfänger nach dem SGB II belief sich in der Bevölkerung aus Rumänien und Bulgarien Ende 2012 auf 9,3 % im Vergleich zu 7,4 % bei der Gesamtbevölkerung und 15,9 % im Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung.

³² Paritätischer Gesamtverband e.V. (2013): Kommunale Finanzen: Paritätischer warnt vor sozialem Verfall und fordert Hilfsfonds für Armutsregionen, Pressemitteilung vom 20.08.2013. Abrufbar unter: <http://www.der-paritaetische.de/startseite/artikel/news/kommunale-finanzen-paritaetischer-warnt-vor-sozialem-verfall-und-fordert-hilfsfonds-fuer-armutsregion/>

bisher kaum zu einer Verbesserung der Situation beitragen können.³³ Hier ist der Bund gefordert, in Abstimmung mit der EU geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, dass die zur Verfügung gestellten Mittel auch tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebenssituation in den aktuellen Herkunftsländern der „Armutsmigration“ beitragen.

Der Verweis auf notwendigen Unterstützungsbedarf in den Herkunftsländern darf aber nicht als Begründung dazu dienen, um das Freizügigkeitsrecht einzuschränken und eine gleichberechtigte Teilhabe der Zugewanderten in Deutschland zu erschweren. Diese zügig zu gewährleisten, liegt auch - schon allein aus demographischen Gründen - im Interesse der Bundesrepublik Deutschland.

Anlage:

Sozialleistungen: Konflikte des Leistungsausschlusses im SGB II mit europäischem Recht.

Der generelle Ausschluss nur arbeitssuchender EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ist in der Literatur und Rechtsprechung aus mehreren Gründen strittig:

Umstritten ist zunächst, ob der Leistungsausschluss mit dem europäischen Primärrecht, insbesondere dem dort formulierten Diskriminierungsverbot vereinbar ist. Das Diskriminierungsverbot ist klar in Art. 18 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) formuliert: *„Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“.*

Zu beachten ist darüber hinaus, dass in Art. 24 Abs. 1 der Unionsbürgerrichtlinie formulierte Gleichbehandlungsgebot: *„vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehenen Bestimmungen genießt jeder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedsstaates aufhält, im Anwendungsbereich des Vertrages die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Staates...“.*

Dieses allgemeine Gleichbehandlungsgebot sieht allerdings die in Abschnitt 2 formulierte Einschränkung vor: *„Abweichend von Absatz 1 ist der Aufnahmemitgliedsstaat jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern und Selbstständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten 3 Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des längeren Zeitraums nach Art. 14 Abs. 4 Buchstabe b (Aufenthalt zur Arbeitssuche) einen Anspruch auf Sozialhilfe zu gewähren“.*

³³ Zum Beispiel können alle EU-Mitgliedsstaaten Gelder aus dem Europäischen Sozialfonds abrufen, um sie für die Integration von Minderheiten zu verwenden. Jedoch werden diese Gelder durch Rumänien und Bulgarien bislang kaum in Anspruch genommen. Siehe u.a.: Europäische Kommission (2013): The European Union and Roma - Country Factsheet - Bulgaria.

Mit den hier formulierten Einschränkungen werden die Leistungsausschlüsse des SGB II offiziell als europarechtskonform begründet.

Strittig ist allerdings, ob die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) eine Leistung der Sozialhilfe darstellt oder eine Leistung, welche die Integration in den Arbeitsmarkt fördern soll. Von der Beantwortung dieser Frage hängt ab, ob der Leistungsausschluss mit der Unionsbürgerrichtlinie vereinbar ist oder nicht.³⁴

Zentrale Bedeutung hinsichtlich der Frage, ob der Ausschluss der SGBII Leistungen europarechtswidrig ist, kommt der erst im Mai 2010 in Kraft getretenen Verordnung zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme (VO 883/2004) zu.

Diese Verordnung, die auch in Deutschland unmittelbar geltendes Recht darstellt, legt in Art. 4 fest: *“Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, haben Personen, für die diese Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaates wie Staatsangehörige dieses Staates.“* Klar geregelt ist, für welche Leistungen dieses Gleichbehandlungsgebot gilt: In Art. 3. Abs. 3 der Verordnung wird ausdrücklich festgestellt, dass die Verordnung auch für die *„besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen“* gemäß Art. 70 gelte. Im Anhang X ist aufgeführt, welche Leistung im Sinne dieser Verordnung als beitragsunabhängige Leistung gilt. Für Deutschland sind hier sowohl die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Grundsicherung für Arbeitssuchende genannt.

Hieraus ergibt sich eindeutig, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger mit einem Wohnsitz in Deutschland hinsichtlich der SGB II Leistungen nicht schlechter gestellt werden dürfen als deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger.

Auch das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) normiert für die unterzeichnenden Staaten in Art. 1 die Verpflichtung, *„Staatsangehörigen der anderen Vertragsschließenden, die sich in irgendeinem Teil seines Gebietes,... erlaubt aufhalten und nicht über ausreichende Mittel verfügen, in gleicher Weise wie seinen eigenen Staatsangehörigen und unter den gleichen Bedingungen die Leistungen der sozialen und Gesundheitsfürsorge zu gewähren, die in der in diesem Teil seines Gebiets geltenden Gesetzgebung vorgesehen sind“*.

Fürsorgeleistungen, für die der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt, sind in Deutschland sowohl die Leistungen nach dem SGB XII wie nach dem SGB II. Der Ausschluss von SGB II Leistungen wäre daher mit dem EFA nicht vereinbar. Allerdings hat die Bundesregierung zwischenzeitlich einen Vorbehalt zur Gültigkeit des EFA eingelegt, der am 19.12.2011 in Kraft getreten ist. Danach soll der Gleichbehandlungsgrundsatz

³⁴ Der EuGH hat 2009 in den Entscheidungen Vatsouras/Koupanatzke diesbezüglich zwar keine Entscheidung getroffen, allerdings geäußert, dass einiges dafür spreche, dass es sich bei SGB II Leistungen um eine Leistung der Arbeitsmarktintegration handele. In diesem Fall wäre ein Leistungsausschluss zumindest nach einer bestimmten Mindestaufenthaltsdauer europarechtswidrig, wenn der Unionsbürger eine tatsächliche Verbindung zum deutschen Arbeitsmarkt aufgebaut habe, indem er tatsächlich und ernsthaft Arbeit gesucht habe.

nicht mehr für die Leistungen des SGB II gelten. Zahlreiche Sozialgerichte vertreten allerdings die Auffassung, dass der Vorbehalt bezüglich der SGB II Leistungen rechtswidrig sei und sprechen daher den vom EFA erfassten Ausländern dennoch Leistungen nach dem SGB II zu.

Der Ausschluss einer ganzen Bevölkerungsgruppe (arbeitssuchende Unionsbürgerinnen und Unionsbürger) ist aber auch aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch. Zuletzt in seinem Urteil zum AsylbLG vom 18.7.2012 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in Deutschland aufhalten, als Menschenrecht gleichermaßen zusteht. *„Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“* Zudem stellt das Bundesverfassungsgericht weiter fest *„Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss....Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten... Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet sein.“*

Dies ist mit einem generellen Leistungsausschluss arbeitssuchende EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nicht vereinbar. Die vom Leistungsausschluss Betroffenen wären dann sozialrechtlich zudem schlechter gestellt als Ausreisepflichtige, die bekanntlich Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben.

Berlin, den
05.09.2013

Ansprechpartner:
Der Paritätische Gesamtverband e.V.
Harald Löhlein
Abteilungsleiter Migration und Internationale Kooperation
Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin

Tel: 030-24636/330
E-Mail: almik@paritaet.org