

Diözesan-Caritasverband  
für das Erzbistum Köln e.V.  
Kai Diekelmann  
Georgstr. 7, 50676 Köln

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE  
**NEUDRUCK  
STELLUNGNAHME  
16/695**  
A19

**Sachverständigengespräch des Integrationsausschusses am 8. Mai 2013**  
**"Zuwanderung aus Ost- und Südosteuropa unter Einbeziehung des Aspekts der**  
**ab 1. Januar 2014 geltenden Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und**  
**Arbeitnehmer aus Bulgarien und Rumänien"**

## **Schriftliche Stellungnahme**

### Vorbemerkung:

Woran es im öffentlichen Diskurs der vergangenen Wochen und Monate besonders mangelt, ist einerseits Differenzierung, andererseits Offenheit. Wenn von Armutswanderung gesprochen wird, ist fast immer ausschließlich Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien gemeint. Wenn von Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien gesprochen wird, ist fast immer nur die Zuwanderung von Roma aus den beiden genannten Ländern gemeint. Oder noch genauer: die Zuwanderung von Roma, deren bevorzugte Ziel-Orte Duisburg-Hochfeld und Dortmund-Nord, mit einigem Abstand Köln-Kalk und wenige weitere Standorte in NRW sind; d.h. dort, wo es eine unübersehbare Häufung der Zuwanderung dieser Menschen gibt. Und wenn von Roma gesprochen wird, sind nicht traditionell lebende arrivierte Roma und auch nicht assimilierte Roma gemeint, sondern solche, die nur als arm, um nicht zu sagen verelendet bezeichnet werden müssen. Wären es nicht gerade diese Roma, dann - so meine These - gäbe es die ganze öffentliche Debatte nicht.

Ohne von den Problemen der genannten Stadtteile, die schon vor der Zuwanderung bestanden und die durch die Zuwanderung nicht kleiner sondern noch größer geworden sind, ohne von den Problemen der "Stammbewohnerinnen" und "Stammbewohner" in den betroffenen Quartieren und ohne insbesondere von den existenziellen Problemen der aus dem Elend in Rumänien und Bulgarien in neues Elend hier migrierten Menschen ablenken zu wollen - die große öffentliche Aufmerksamkeit geht auf zwei Hauptursachen zurück:

Erstens: gegen Roma bestehen - das haben Studien immer wieder aufs Neue belegt - Vorbehalte wie gegenüber keiner anderen soziologischen Gruppe.

Zweitens: Generell will bei uns mit Armut am liebsten niemand konfrontiert werden. Wovor wir am liebsten die Augen verschließen, und was wenn aus den Augen auch aus dem Sinn ist, lässt sich an den zuvor genannten Standorten nicht übersehen, nicht ignorieren, nicht ausblenden; Ruhe und Ordnung sind scheinbar oder tatsächlich gefährdet, Sorge um den sozialen Frieden und Angst vor sozialen Unruhen breiten

sich aus. Diejenigen, die sich mit den Dingen intensiver befassen, wissen oder ahnen zumindest:

1. Es gibt keine einfachen Lösungen für Probleme im Kontext von "Zuwanderung aus Ost- und Südosteuropa unter Einbeziehung des Aspekts der ab 1. Januar 2014 geltenden Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Bulgarien und Rumänien".

2. Auch abseits von Roma, von Zuwanderern aus Rumänien und Bulgarien (von denen im Übrigen die Mehrzahl nicht nur gut ausgebildet ist und insbesondere im Gesundheitswesen wegen des dortigen Fachkräftemangels durchaus gute Beschäftigungschancen besitzt) kommen vermehrt EU-Bürger aus den Euro-Krisenstaaten wegen der dortigen Arbeitsmarktmisere nach Deutschland in der Hoffnung auf bessere Lebenschancen und ein gesichertes Einkommen. Für viele Arbeitssuchende aus Spanien, Italien oder Griechenland ergeben sich nicht selten kaum bessere Chancen als für nicht-qualifizierte Roma aus Rumänien und Bulgarien. Auch unter diesen vor Arbeitslosigkeit Flüchtenden melden sich bei den Wohlfahrtsverbänden nicht selten Hilfe Suchende, die keinen Cent mehr in der Tasche haben, die aufs Geratewohl keinen Job gefunden haben, die nicht wissen wohin und wie zurück ins Herkunftsland.

3. Manifeste Vorurteile und Abwehrmechanismen gegenüber Roma wie gegenüber sichtbarer Armut sind vorrangig Haltungsfragen. Haltungen zu ändern, ist mit die schwierigste Herausforderung überhaupt und dauert in aller Regel mehrere Generationen. Schnelle und möglichst kostengünstige Lösungen sind schlicht nicht verfügbar.

Frage 7: Welche Maßnahmen schlagen Sie vor, um die drängendsten Probleme zu lösen?

Vernetzung und konzertiertes Vorgehen! Das ist das A und O - sowohl hinsichtlich der drängendsten Probleme der Zugewanderten: Wohnraumversorgung, Gesundheitsversorgung, Existenzsicherung, legale Beschäftigungsmöglichkeiten, Bildungsbeteiligung. Vernetzung und konzertiertes Vorgehen ist aber auch ein gewisser Garant für die Erhaltung des sozialen Friedens. Kommunale Behörden, auch die Ratsmitglieder, die Integrationsräte, Polizei, Ausländerbehörde, Gesundheitsamt, Jobcenter, die Kammern, Unternehmerverbände, Schulen, Kindergärten, Kirchen, Freie Träger, Wohlfahrtsverbände, Initiativen vor Ort, Migrantenorganisationen (nicht nur mit Bezug zu Rumänien/Bulgarien) - alle sollten an einen Tisch, um Luft aus dem Kessel zu lassen und um mosaikmäßige Maßnahmenpakete zu schnüren.

Frage 9: Soweit es sich bei den Hilfe Suchenden um Roma handelt - gibt es Besonderheiten zu beachten, was Probleme und Problemlösungen betrifft?

Ja, es existiert ein echtes Dilemma:

Einerseits sind alle, die aktiv mitwirken wollen an der Lösung von Problemen, auf Mittlerinnen und Mittler angewiesen, um Zugang zur Roma-Community zu erhalten, um etwas zu verstehen von ihren Wandermotiven, den Strukturen, derer sie sich bedienen müssen, um ihre Existenz in einer ihnen fremden Umgebung zu bestreiten, um etwas von ihrer aktuellen Not zu erfahren und um die Chancen für gegenseitiges Vertrauen zu eröffnen. In sofern sind Multiplikatoren und Roma-Selbstorganisationen unverzichtbar zu Beteiligende. Andererseits sind die Organisationen aus verständlichen Gründen sehr sensibel für jede tatsächliche oder auch nur gemutmaßte Form des Antiziganismus. Es schwingt nicht selten so etwas wie der Anspruch auf Wiedergutmachung erlittenen Unrechts mit, sei er historisch oder aktuell hergeleitet.

Ich bekenne mich zu der Einschätzung, dass der Einbezug Einzelner in integrative Maßnahmen (Sprach-, Bildungs-, Ausbildungs-, Bewerbungskurse etc.) durchaus Erfolge zeitigen kann. Dafür gibt es auch praktische Beispiele aus der Integrationsarbeit der Caritas und anderer Wohlfahrtsverbände. Ich bin skeptischer, was Maßnahmen betrifft, die ausschließlich auf Roma zugeschnitten sind.

Im Übrigen wäre viel geholfen, wenn das aktuelle Fact Sheet des Deutschen Caritasverbandes zu "Mobilität bulgarischer und rumänischer EU-Bürger/innen" zur Pflichtlektüre aller Wohl Meinenden und mehr noch der nicht so wohl Meinenden im öffentlichen Diskurs gemacht würde. Damit wird manches an Zahlen, Daten, Fakten gerade gerückt, was interessengeleitet verkürzt oder durch Verschweigen anderer Fakten polarisierend behauptet wird. In dem Fakten-Papier wird aber insbesondere der enge Spielraum für Sanktionen ersichtlich, solange man die große Errungenschaft der EU-Freizügigkeitsrechte nicht wieder beschneiden will.

Köln, 29. April 2014





## Mobilität bulgarischer und rumänischer EU-Bürger/innen

Im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung steht seit einiger Zeit besonders die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, oft auch als „neue Zuwanderung“ bezeichnet. Neu einerseits weil die Zuwanderer/innen aus den „neuen“ EU-Staaten kommen und andererseits, weil die Zuwandernden zwar freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger/innen sind, aber oft nicht als solche wahrgenommen werden. Rumänien und Bulgarien gehören derzeit zu den ärmsten Staaten der EU; entsprechend wird die Mobilität ihrer Staatsbürger in Politik und Medien oft auch als „Armutsmigration“ bezeichnet.

### Zuwanderungszahlen

Zum Stichtag 31.12.2011<sup>1</sup> zählte die Statistik 159.222 Rumänen/innen und 93.889 Bulgaren/innen, die in Deutschland gemeldet waren. Damit erhöhte sich deren Zahl seit den Beitritten 2007 um 88,2% bzw. 100,5%.<sup>2</sup> Auch im Jahr 2012 war eine erhebliche Zuwanderung zu verzeichnen, die wie in den Vorjahren von großer Fluktuation geprägt war.<sup>3</sup> Im Saldo wanderten 2012 ca. 40.000 Menschen zu.<sup>4</sup> Da Rumänen/innen und Bulgaren/innen (wie andere EU-Bürger/innen auch) für einen legalen Aufenthalt keine Anmeldung benötigen, hält sich tatsächlich wohl eine wesentlich höhere Zahl, oft nur relativ kurzfristig, in Deutschland auf. Das Bundesamt für Migration und Integration schätzt, dass auf zwei angemeldete ein/e unangemeldete/r Rumänen/in oder Bulgaren/in kommt.<sup>5</sup> Geschätzt leben derzeit also ca. 370.000 Bulgaren/innen und Rumänen/innen in Deutschland. Damit ist Deutschland nicht das Hauptzielland. Der weit überwiegende Teil der Rumänen/innen ist nach Italien emigriert. Dort

Herausgegeben von  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Abteilung Soziales und Gesundheit  
Referat Migration und Integration  
Dr. Elke Tießler-Marenda  
Stand: April 2013

Kontakt:  
Telefon-Durchwahl (07 61) 2 00-371  
Elke Tießler-Marenda@caritas.de

Postfach 4 20, 79004 Freiburg i. Br.  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg i. Br.  
Lorenz-Werthmann-Haus  
Telefon-Zentrale (07 61) 2 00-0  
Telefax (07 61) 2 00-7 33

leben jeweils gut 600.000 bis zu geschätzt einer Million.<sup>6</sup> Ausgewanderte Bulgaren/innen haben sich ebenfalls vorrangig nach Süden gewendet, rund 170.000 leben allein in Spanien.<sup>7</sup> Zur Frage, in welcher Zahl Angehörige der jeweiligen Roma-Minderheit aus Rumänien und Bulgarien nun nach Deutschland kommen, lassen sich keine belastbaren Aussagen treffen. Beide Länder erfassen ihre ethnischen Minderheiten nicht, es gibt nur geschätzte Zahlen.<sup>8</sup> Entsprechend können in Deutschland auch nur statistisch valide Aussagen über die Staatsangehörigkeit der Zuwanderer/innen getroffen werden, nicht aber über die Zugehörigkeit zu einer Minderheit. Die entsprechenden Aussagen, dass vor allem Roma zuwanderten, entbehren insoweit einer belastbaren Grundlage und werden auch von kommunaler Seite nicht unbedingt bestätigt: Nach Angaben der besonders betroffenen Städte sind es in Berlin-Neukölln „viele“<sup>9</sup>, Dortmund, Duisburg, München und Offenburg machen keine Angaben. Hannover stellt fest, dass eine Differenzierung nicht möglich sei. Auch in der Stadt Mannheim ist „die Zusammensetzung der Zuwanderer nach Ethnien [...] nicht bekannt, schätzen die Statistiker aber, dass der Anteil der Roma bei 7 bis 9 Prozent der dort lebenden Bulgaren/innen und Rumänen/innen liegt.“<sup>10</sup>

Mit dem Ende der Arbeitsmarktzugangsbeschränkung zum 31.12.2013 wird sich die Zuwanderung vermutlich nicht noch mal deutlich erhöhen. Das hat sich schon beim Wegfallen den Beschränkungen für die 2004 beigetretenen Staaten gezeigt. Auch hier hatten manche eine starke Steigerung der Arbeitskräftemigration erwartet. Tatsächlich pendelten sich die Zahlen aber nach einem kurzen Anstieg schnell wieder ein.<sup>11</sup> Hauptgrund dafür ist, dass die Freizügigkeit im Grundsatz bereits seit dem Beitritt gegeben ist und Rumänen/innen und Bulgaren/innen, wie im Folgenden gezeigt wird, schon jetzt verschiedene Wege nach Deutschland offen stehen. Entsprechend wandern sie bereits in erheblichem Umfang zu. Wird also beispielsweise für 2014 die Zuwanderung von 120.000 bis 180.000 vorausgesagt<sup>12</sup> entspricht das in etwa den reinen Zuzugzahlen von rund 150.000 im Jahr 2011<sup>13</sup>.

### **Die Unionsbürgerschaft und das Freizügigkeitsrecht der EU-Bürger/innen**

Der freie Verkehr von Personen ist neben dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital eine der Grundlagen der EU. Die Freizügigkeit war bereits im Gründungsvertrag (EWG-Vertrag) von 1957 angelegt. Seit 1.1.1970 genießen erwerbstätige EU-Bürger/innen auf der Grundlage der so genannten Grundfreiheiten volle Freizügigkeit innerhalb der EU. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit erlaubt es, in jedem Mitgliedstaat eine Beschäftigung zu suchen und aufzunehmen. Die Niederlassungsfreiheit erlaubt jede selbständige Tätigkeit vom Kleingewerbe bis zur Unternehmensgründung und die Dienstleistungsfreiheit erlaubt es, Dienstleistungen grenzüberschreitend anzubieten und zu erbringen.

Seit den 1980er Jahren haben auch nicht Erwerbstätige (z.B. Studenten/innen oder Rentner/innen) immer mehr Möglichkeiten der Freizügigkeit erhalten. 1992 wurde dann mit dem Vertrag von Maastricht die Unionsbürgerschaft eingeführt, die ein Recht auf Einreise und Aufenthalt in allen EU-Staaten für alle EU-Bürger/innen beinhaltet. Durch den Vertrag von Lissabon ist dieses Freizügigkeitsrecht 2008 noch einmal explizit festgeschrieben worden (Art. 20 Abs. 2 Nr. a und Art. 21 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV)). Auch die Charta der Grundrechte (GRC), die mit dem Vertrag von Lissabon verbindliches Recht wurde, formuliert das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit als Bürgerrecht (Art. 45 GRC).

Der Unionsbürgerstatus ist der „grundsätzliche Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten“<sup>14</sup>. Das allgemeine, zeitlich unbefristete, unmittelbar anwendbare subjektive Recht auf Freizügigkeit gehört zum Kernbestand dieser Unionsbürgerschaft. Die Nationalstaaten dürfen keine Maßnahmen erlassen, die bewirken, dass Unionsbürger/innen der tatsächliche Genuss dieses Rechts verwehrt wird.<sup>15</sup>

Bei der Einreise darf nur die Vorlage eines Passes oder eines Personalausweis verlangt werden (vgl. § 2 Abs. 5 FreizügG/EU). Die Frage, ob es überhaupt Einreisekontrollen gibt oder ob Bulgarien und Rumänien zum Schengenraum gehören, ist für die Ausübung des Freizügigkeitsrechts irrelevant.

Das Freizügigkeitsrecht der EU-Bürger/innen gehört somit zu den Grundlagen der EU und ist nationalstaatlichen Eingriffen entzogen. Nur bei den konkreten Rahmenbedingungen des Aufenthalts gibt es einen gewissen nationalen Gestaltungsspielraum, der allerdings durch das europarechtliche Gebot begrenzt ist, ausländische EU-Bürger/innen weitestgehend den einheimischen gleichzustellen.

### **Beschränkung oder Verlust des Freizügigkeitsrechts**

Bei Erwerbstätigen ist das Freizügigkeitsrecht nicht beschränkbar. Den Arbeitnehmer-Status oder den Selbständigen-Status (Erwerbstätigenstatus) erwerben EU-Bürger/innen mit der Aufnahme einer angemeldeten Tätigkeit. Bei abhängig Beschäftigten reicht z.B. ein Minijob von wenigen Stunden pro Woche und einem Einkommen deutlich unter der 450-Euro-Schwelle für den Arbeitnehmer-Status.<sup>16</sup> Bei einer selbständigen Tätigkeit reicht die reine Registrierung oder Anmeldung nicht. Es muss vielmehr das Ziel erkennbar sein, eine wirtschaftliche Tätigkeit auf unbestimmte Zeit tatsächlich auszuüben, und es müssen „vernünftige Erfolgsaussichten“<sup>17</sup> bestehen. Weder die unselbständige, noch die selbständige Tätigkeit muss lebensunterhaltssichernd sein.

Der Erwerbstätigenstatus geht nach einem Jahr Erwerbstätigkeit durch Arbeitslosigkeit nicht mehr verloren (§ 2 Abs. 3 Freizügigkeitsgesetz/EU). Tritt die Arbeitslosigkeit schon vorher ein, kann zwar der Erwerbstätigenstatus verloren gehen (§ 2 Abs. 3 S. 2 Freizügigkeitsgesetz/EU). Das führt aber nicht zum Verlust des Aufenthaltsrechts, da dann entweder das Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitssuche oder das allgemeine Aufenthaltsrecht greift.

EU-Bürger/innen, die sich auf den Erwerbstätigenstatus oder das Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitssuche berufen können, verlieren das Aufenthaltsrecht grundsätzlich nicht wegen Inanspruchnahme von Sozialleistungen (Art. 14 Abs. 4 Richtlinie 2004/38/EG (= Unionsbürgerrichtlinie)). Eine andere Frage ist, ob sie einen Anspruch auf Sozialleistungen haben (s.u.). Der Aufenthalt kann nur durch eine Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beendet werden (§ 6 Abs. 1 Freizügigkeitsgesetz/EU).

Bei EU-Bürger/innen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, keine Arbeit suchen und nicht Angehörige eines/r erwerbstätige oder arbeitssuchenden EU-Bürger/in sind, unterliegt das Aufenthaltsrecht der Bedingung, dass der Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln gesichert ist. Das ist in der Regel vorauszusetzen, kann aber überprüft werden, wenn ein Antrag auf Sozialhilfe oder andere Leistungen gestellt wird. Zu einem Verlust des Aufenthaltsrechts führt allerdings der Antrag allein noch nicht: Es geht erst verloren, wenn Sozialleistungen in unangemessenem Umfang in Anspruch genommen werden (Art. 14 Abs. 1 S. 1 Unionsbürgerrichtlinie).

### **Zugang zum Arbeitsmarkt von Staatsangehörigen Bulgariens und Rumäniens**

Rumänien und Bulgarien wurden zum 1.1.2007 Mitgliedstaaten der EU. Die neuen Mitgliedstaaten waren von Anfang an vollwertige Mitglieder der Union und ihre Staatsangehörigen kommen in den Genuss aller Unionsbürgerrechte und insbesondere auch der Freizügigkeit. Lediglich die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist durch die Übergangsvorschriften noch bis 31.12.2013 beschränkt.<sup>18</sup>

Die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutet kein Arbeitsverbot. Eine selbständige Tätigkeit ist durch die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit zugelassen. Das Recht, sich in Deutschland aufzuhalten, um eine Arbeit zu suchen, ist ebenfalls in vollem Umfang gegeben. Um eine unselbständige Beschäftigung tatsächlich anzutreten, benötigen Staatsangehörige von Bulgarien und Rumänien in der Regel aber eine Arbeitserlaubnis.

Keine Arbeitserlaubnis wird für Saisonarbeit benötigt.<sup>19</sup> Entsprechend ist ein großer Teil der nur zeitweilig nach Deutschland kommenden Bulgaren/innen und Rumänen/innen in diesem Bereich tätig. Im letzten Jahr der statistischen Erfassung waren es knapp 190.000.<sup>20</sup>

Eine Arbeitserlaubnis erhalten Staatsangehörige von Bulgarien und Rumänien je nach Beschäftigungsfeld ohne weiteres oder erst, nachdem geprüft wurde, ob eine einheimische Ar-

beitskraft zur Verfügung steht (Vorrangprüfung, § 284 SGB III und § 39 Abs. 6 Aufenthaltsgesetz). Ohne Vorrangprüfung ist eine Arbeitsaufnahme für die meisten Hochqualifizierten möglich, mit Vorrangprüfung theoretisch in allen Berufsfeldern von der Pflegekraft bis zur Küchenhilfe.<sup>21</sup> Handelt es sich um Tätigkeiten ohne Qualifikationsvoraussetzungen scheidet die Erteilung einer Arbeitserlaubnis oft an der Vorrangprüfung.

### **Qualifikationsniveau, Beschäftigungsschwerpunkte**

Die nach Deutschland gewanderten Bulgaren/innen sind im Durchschnitt 36 Jahre alt und nur zu 33 Prozent verheiratet. 75 Prozent leben in den wirtschaftsstarken westlichen Regionen Deutschlands. 25 Prozent kommen als Studenten/innen. Die Migration aus Bulgarien ist überdurchschnittlich weiblich geprägt. Aus beiden Ländern kamen viele Angehörige der Gesundheitsberufe.<sup>22</sup>

Gut 30 Prozent der in Deutschland lebenden Bulgaren/innen und Rumänen/innen haben einen akademischen Abschluss, bei Deutschen ohne Migrationshintergrund liegt diese Quote bei knapp 20 Prozent. Allerdings haben auch rund 30 Prozent gar keinen Berufsabschluss.<sup>23</sup> Viele Bulgaren/innen und Rumänen/innen, die bisher nach Deutschland kamen, sind mithin gut qualifiziert. Sie arbeiten hier aber oft unter diesem Qualifikationsniveau.<sup>24</sup> Sie sind hauptsächlich in der Land- und Forstwirtschaft, auf dem Bau, im verarbeitendem Gewerbe, Handel, Gastgewerbe und im Gesundheitswesen beschäftigt.<sup>25</sup>

Die Erwerbstätigenquote liegt bei den Erwerbsfähigen bei ca. 80 Prozent.<sup>26</sup> Obwohl es Beschränkungen beim Zugang zu unselbständiger Beschäftigung gibt, gingen 2012 ca. 100.000 der ca. 250.000 Bulgaren/innen und Rumänen/innen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach.<sup>27</sup> Relativ hoch ist der Anteil der so genannten Solo-Selbständigen<sup>28</sup>, wobei hier die Abgrenzung zu Scheinselbständigkeit teilweise fließend ist. Für Solo-Selbständige gilt generell, dass ein erheblicher Teil nur ein Einkommen erzielt, das dem Niedriglohnsektor entspricht.<sup>29</sup> 5.000 Bulgaren/innen und 7.000 Rumänen/innen bezogen Anfang 2013 Leistungen nach SGB II.

Mit dem Ende der Arbeitsmarktzugangsbeschränkung zum 31.12.2013 steht zu erwarten, dass viele einen Wechsel von der selbständigen Tätigkeit in die abhängige Beschäftigung anstreben. Das hat sich vergleichbar mit Blick auf die 2004 beigetretenen Staaten gezeigt. Auch deren Staatsangehörige hatten zwischen 2004 und 2011 einen hohen Anteil an Selbständigen. Nach dem Mai 2011 steigt der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter stark an.<sup>30</sup>

### **Lebensunterhaltssicherung und Zugang zu Sozialleistungen**

Europarechtlich gilt auch bei Leistungsansprüchen für EU-Bürger/innen das Diskriminierungsverbot. Allerdings sind beim Zugang zu Sozialhilfe (und zur Ausbildungsförderung) Differenzierungen erlaubt, je nachdem auf welches Freizügigkeitsrecht sich ein/e EU-Bürger/in beruft.<sup>31</sup>

EU-Bürger/innen, die einen Erwerbstätigenstatus haben, haben einen europarechtlich begründeten, unbedingten, gleichberechtigten Zugang zu allen Sozialleistungen. Die Inanspruchnahme sozialer Leistungen hat keine Auswirkungen auf ihr Aufenthaltsrecht. Haben Bulgaren/innen und Rumänen/innen eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, haben sie also Anspruch auf Sozialleistungen wie andere EU-Bürger/innen auch. Da EU-Bürger/innen mit Arbeitnehmerstatus oder Selbständige sowie ihre Familienangehörigen die gleichen Leistungsansprüche wie Deutsche haben, werden sie in vielen Leistungsgesetzen gar nicht extra erwähnt. Im SGB II sind sie von den ausländerrechtlichen Leistungsausschlüssen explizit ausgenommen (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II).

Zur Arbeitssuche eingereiste Bulgaren/innen und Rumänen/innen können sich auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit berufen. Daher haben sie ein unbedingtes Aufenthaltsrecht, auch wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist. Dem stehen aber keine entsprechenden Leistungsansprüche gegenüber. Europarechtlich ist es erlaubt, diesen Personenkreis von Anspruch auf Sozialhilfe auszuschließen.<sup>32</sup> Nach deutschem Recht sind sie aus dem SGB II

und dem SGB XII ausgeschlossen (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II, § 23 Abs. 3 SGB XII). Da es europarechtlich nicht zulässig ist, arbeitssuchende EU-Bürger/innen generell von Leistungen zur Arbeitsmarktintegration auszuschließen<sup>33</sup>, ist die Regelung im SGB II derzeit sehr umstritten. Es gibt aber noch keine höchstrichterliche Entscheidung darüber, ob sie europarechtskonform ist.

Komplex ist die Situation von Bulgaren/innen und Rumänen/innen, die sich schon länger arbeitssuchend in Deutschland aufgehalten haben oder schon zeitweise berufstätig waren, aber nach dem Verlust des Arbeitsplatzes wegen der nur kurzen Berufstätigkeit den Erwerbstätigenstatus nicht behalten. Hier muss im Einzelfall geprüft werden, ob ein Leistungsanspruch besteht oder ob die Ausschlussklausel des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II greift.

Bei EU-Bürger/innen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, keine Arbeit suchen und nicht Angehörige eines/r erwerbstätigen oder arbeitssuchenden EU-Bürger/in sind, unterliegt das Aufenthaltsrecht der Bedingung, dass der Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln gesichert ist. Das führt aber nicht dazu, dass diese EU-Bürger/innen per se von allen Sozialleistungen ausgeschlossen sind.<sup>34</sup> Stellen Sie einen Antrag, ist vielmehr zu prüfen, ob sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Würden Einheimische in der gleichen Situation Leistungen bekommen, müssen sie nach der Rechtsprechung des EuGH auch EU-Bürger/innen zugesprochen werden.<sup>35</sup> Erhalten sie Sozialleistungen kann dies aber zur Feststellung des Verlustes des Aufenthaltsrechts führen.

Die beschriebenen Regelungen einschließlich der Leistungsausschlüsse gelten für alle EU-Bürger/innen. Es wird sich daher für Bulgaren/innen und Rumänen/innen weder an den Regelungen, noch an den damit einhergehenden Fragestellungen durch die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 2014 etwas ändern.

### **Wirtschaftliche Situation in Bulgarien und Rumänien**

Nach den Beitritten erlebte die bulgarische und rumänische Wirtschaft zunächst eine Wachstumsphase, bevor es in Folge der Wirtschaftskrise 2009 zu einem Einbruch kam. Seit 2010 wachsen sie wieder. Dennoch ist Bulgarien noch immer das ärmste EU-Land. Ende 2012 erreichte es erst 44 Prozent des EU-Durchschnitts-BIP pro Kopf. Rumänien lag bei knapp 50 Prozent, Deutschland mit etwa 20 Prozent über dem Durchschnitt.<sup>36</sup> In beiden Ländern ist der öffentliche Schuldenstand im EU-Vergleich relativ niedrig.<sup>37</sup>

Obwohl insbesondere der Export unter der Eurokrise leidet, erwarten beide Staaten ein weiteres Wirtschaftswachstum. Zu den Schwächen beider Volkswirtschaften gehören die noch immer schlechte Infrastruktur, Mängel im Rechtssystem, Korruption und eine ineffiziente öffentliche Verwaltung.<sup>38</sup> Auch eine gewisse politische Instabilität schwächt beide Staaten: Im Februar 2013 ist die bulgarische Regierung zurückgetreten, im Sommer 2012 lieferten sich in Rumänien der Regierungschef und der Staatspräsident einen Machtkampf.

Eine weitere Schwächung bedeutet mittlerweile auch die Auswanderung: Da vor allem die jüngeren auswandern, kommt es zu einer beschleunigten demographischen Alterung. Die Leistungsfähigkeit der nationalen Gesundheitssysteme leidet unter der Abwanderung des Gesundheitspersonals. Die EU denkt deshalb über Personalaustauschprogramme nach.<sup>39</sup>

In Bulgarien lag der Durchschnittslohn Ende 2012 bei 372 Euro, der Mindestlohn bei 0,80 € pro Stunde. Die Arbeitslosenquote lag bei ca. 11 Prozent.<sup>40</sup> In Rumänien liegt der Durchschnittslohn bei 476 Euro, der Mindestlohn bei 0,97 € pro Stunde. Die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit lag Ende 2012 bei 6,5 Prozent.<sup>41</sup>

### **Minderheiten in Bulgarien und Rumänien**

Beide Staaten sind multiethnisch. In Bulgarien ist die größte Minderheit die türkischstämmige, gefolgt von der Roma-Minderheit. In Rumänien ist die ungarische Minderheit die größte, auch hier steht die Roma-Minderheit an zweiter Stelle. Die deutsche Minderheit ist in Rumänien nur noch von geringer Bedeutung. In beiden Ländern werden - wie in allen anderen EU-Mitgliedstaaten auch - Angehörige der Roma-Minderheit diskriminiert. Die Situation für Roma ist in Bulgarien und Rumänien bezüglich der Wohnsituation und des Armutsrisikos beson-

ders prekär.<sup>42</sup> Das gilt allerdings ebenso für die Nicht-Roma-Bevölkerung im Vergleich zum Rest der EU. Bei den Indikatoren Zugang zu Arbeit und Bildung sowie Gesundheitsversorgung liegen beide Staaten im Mittelfeld. Diskriminierungserfahrungen geben Roma vor allem in Tschechien und Italien an, gefolgt von Polen und Griechenland. Bulgarien und Rumänien gehören in Umfragen von 2009 und 2012 jeweils zu den Staaten mit der geringsten Diskriminierungsquote.<sup>43</sup>

## Prekäre Lebenslagen in Deutschland

In der Öffentlichkeit wahrgenommen werden vor allem die Neu-EU-Bürger/innen, die in Deutschland nicht gut Fuß fassen konnten. Eine unbekannte Zahl an Bulgaren/innen und Rumänen/innen lebt in Deutschland in prekären Verhältnissen, die Mehrheit davon in den Städten Berlin, Dortmund, Duisburg, Frankfurt, Hamburg, Mannheim und München. Sie können oft keine reguläre Arbeit finden: Das Thema „Arbeiterstrich“ wurde mittlerweile mehrfach medial aufgegriffen und bedarf hier keiner weiteren Darstellung.<sup>44</sup> Eine erhebliche Zahl der Prostituierten in Deutschland kommt aus Bulgarien und Rumänien, jede fünfte Prostituierte in der EU stammt aus Rumänien (zwölf Prozent) und Bulgarien (sieben Prozent).<sup>45</sup>

Weitere Probleme sind fehlender bezahlbarer Wohnraum mit der Folge von Wohnungslosigkeit und überbelegten Wohnungen, fehlende Absicherung bei Krankheit. Teilweise gibt es Ansprüche auf öffentliche Leistungen, die aus Unkenntnis nicht realisiert werden. Die einschlägigen Beratungsstellen und Einrichtungen der Kommunen und der freien Wohlfahrt sind auf diese Klientel nicht vorbereitet und teilweise überfordert. Der Deutsche Städtetag hat am 14.2.2013 mit einer Pressemeldung und einem umfangreichen Positionspapier darauf reagiert, dass die etablierten Förderstrukturen nicht ausreichen und deshalb „Lösungen durch Bund, Länder und EU“ eingefordert.<sup>46</sup>

## Endnoten

<sup>1</sup> Neuere Zahlen sind derzeit nicht frei zugänglich, vgl. [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

<sup>2</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2011, S. 217

<sup>3</sup> DIW Wochenbericht 18/2011, S. 7 f.; [www.bamf.de](http://www.bamf.de) => Wanderungsmonitor => Freizügigkeitsentwicklung

<sup>4</sup> [www.bamf.de](http://www.bamf.de) => Wanderungsmonitor => Freizügigkeitsentwicklung

<sup>5</sup> [www.bamf.de](http://www.bamf.de) => Wanderungsmonitor => Freizügigkeitsentwicklung

<sup>6</sup> European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Impact of Emigration and Rural-Urban, Migration in Central and Eastern Europe, Final Report Romania, April 2012

<sup>7</sup> European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Impact of Emigration and Rural-Urban, Migration in Central and Eastern Europe, Final Report Bulgaria, April 2012

<sup>8</sup> In Bulgarien leben geschätzt bis zu 750.000 Roma, in Rumänien bis zu 1,8 Millionen: Zahlen des Europarats: [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp). Die größte Minderheit in Bulgarien ist nicht die Roma-Minderheit, sondern die türkische. Vgl.: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Bulgarien/Innenpolitik\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Bulgarien/Innenpolitik_node.html)

<sup>9</sup> Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, 22.1.2013, Anlage: Situationsbeschreibung der Städte, S. 1

<sup>10</sup> FAZ, Roma in Mannheim – Auf dem Arbeiterstrich, 6.3.2013: „Für die Statistiker der Stadt ist es nahezu unmöglich, die Einwanderergruppe nach ethnischer Herkunft zu differenzieren, der Anteil der Roma liegt aber zwischen sieben und neun Prozent“; Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, 22.1.2013, Anlage: Situationsbeschreibung der Städte

<sup>11</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Zügig nach Deutschland? Ein Jahr uneingeschränkte Freizügigkeit für Migranten aus den EU-8-Ländern, 22.5.2012; Bundesamt für Arbeit, Statistik, Hintergrundinformation: Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai auf den Arbeitsmarkt (Stand: Januar 2012), Nürnberg März 2012

<sup>12</sup> Armutswanderung für BA-Chef „besorgniserregend“, Fokus-online 22.2.2013, [www.fokus.de](http://www.fokus.de)

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 1.2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Wanderungen, Berlin 2013, S. 77

<sup>14</sup> Richtlinie 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie), Erwägungsgrund 3.

<sup>15</sup> EuGH, Urteil v. 8.3.2011, Rs C 34/09 <Zambrano>.

<sup>16</sup> Ausführlich zum Erwerbstätigenstatus: Frings/Tießer-Marenda, Ausländerrecht für Studium und Beratung, Frankfurt/Main 2012, S. 285 ff

<sup>17</sup> EuGH, Urteil v. 20.11.2001 - C-268/99

<sup>18</sup> Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union, BGBl. II v. 7.12.2006, 1146.

- 
- <sup>19</sup> [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_164862/zentraler-Content/HEGA-Internet/A04-Vermittlung/Dokument/HEGA-12-2011-Arbeitsgenehmigungsfreiheit.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_164862/zentraler-Content/HEGA-Internet/A04-Vermittlung/Dokument/HEGA-12-2011-Arbeitsgenehmigungsfreiheit.html)
- <sup>20</sup> Bundesamt für Arbeit (Hg.), Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen, Berichtsjahr 2011
- <sup>21</sup> EU-Bürger/innen haben die gleichen Möglichkeiten eine Beschäftigung aufzunehmen wie Drittstaatler/innen (vgl. §§ 18, 18b, 19a, 39 Aufenthaltsgesetz, Beschäftigungsverordnung). Darüber hinaus können sie mit Vorrangprüfung auch jede andere (auch unqualifizierte) Tätigkeit aufnehmen (vgl. § 284 SGB III, § 39 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz)
- <sup>22</sup> vgl. Endnoten 6 und 7
- <sup>23</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach: Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen (SVR), Jahresgutachten 2013, Berlin 2013, S. 104
- <sup>24</sup> FES (Hg.), WISO Diskurs, September 2010, S. 17 ff.
- <sup>25</sup> FES (Hg.), WISO Diskurs, September 2010, S. 27; Bundesamt für Arbeit (Hg.), Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen, Berichtsjahr 2012, S. 5
- <sup>26</sup> SVR (Fn. 23), S. 105, Neuerer, die Mär von der Armutseinwanderung, Handelsblatt v. 7.3.2013, [www.handelsblatt.de](http://www.handelsblatt.de)
- <sup>27</sup> Bundesamt für Arbeit (Hg.), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten und Geschlecht, Stichtag 30. Juni 2012
- <sup>28</sup> evers & jung GmbH (Hg.), Unternehmensgründungen von Migranten und Migrantinnen, Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Juli 2011, S. 33 ff.
- <sup>29</sup> Brenke, Allein tätige Selbständige: starkes Beschäftigungswachstum, oft nur geringe Einkommen, in: DIW-Wochenbericht 7/2013
- <sup>30</sup> Bundesamt für Arbeit, Statistik, Hintergrundinformation: Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai auf den Arbeitsmarkt (Stand: Januar 2012), Nürnberg März 2012
- <sup>31</sup> Ausführlich dazu: Tießler-Marenda, Arbeitshilfe zu: Europäische Union - Grundlagen - Freizügigkeit der Unionsbürger/innen - Zugang zu Transferleistungen, Stand Februar 2013, Download unter: [www.caritas.de](http://www.caritas.de)
- <sup>32</sup> Das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) ist nicht Teil des Europarechts, sondern ein völkerrechtliches Abkommen. Nach dem EFA dürfen Angehörige der Unterzeichnerstaaten, zu denen fast alle „alten“ EU-Staaten gehören nicht von Sozialhilfe ausgeschlossen werden.
- <sup>33</sup> EuGH v. 4.6.2009, Rs. C-22/08 und C-23/08 <Vatsouras/Koupatantze>
- <sup>34</sup> EuGH, Urteil v. 20.9.2001, Rs. C-184/99 <Grzelczyk>
- <sup>35</sup> EuGH, Urteil v. 20.9.2001, Rs. C-184/99 <Grzelczyk>; EuGH v. 7.9.2004 Rs. C-456/02 <Trojani>
- <sup>36</sup> Eurostat, Pro-Kopf-BIP, Stand 2010; <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70546/bip-pro-kopf>, Auswärtiges Amt: Länderinfos: Bulgarien und Rumänien, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- <sup>37</sup> Statistisches Bundesamt, Datenreport 2011, S. 405
- <sup>38</sup> Germany Trade & Invest, Wirtschaftsdaten kompakt: Rumänien, Stand: November/2012 (<http://www.gtai.de>); Germany Trade & Invest, Wirtschaftstrends kompakt Jahreswechsel 2012/13 – Bulgarien (<http://www.gtai.de>)
- <sup>39</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales, Integration, Soziale Auswirkungen von Auswanderung und Landflucht in Mittel- und Osteuropa, Juni 2012
- <sup>40</sup> Auswärtiges Amt: Länderinfos: Bulgarien, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- <sup>41</sup> Auswärtiges Amt: Länderinfos: Rumänien, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- <sup>42</sup> European Union Agency for Fundamental Rights The situation of Roma in 11 EU Member States, Luxemburg 2012; Statistisches Bundesamt, Datenreport 2011, S. 412, 418
- <sup>43</sup> Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, EU-MIDIS, Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung, Erster Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“: Die Roma, 2009; European Union Agency for Fundamental Rights The situation of Roma in 11 EU Member States, Luxemburg 2012
- <sup>44</sup> Für viele: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/arbeiterstrich-in-muenchen-scheissegal-ich-mache-alles-1.1487608>; <http://www.sueddeutsche.de/politik/arbeitsmigranten-aus-osteuropa-endstation-arbeitsstrich-1.1596473>; <http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1758318/Arbeiterstrich+in+Duisburg#/beitrag/video/1758318/Arbeiterstrich-in-Duisburg>; <http://www.dw.de/dortmunds-arbeiterstrich/a-16605672>;
- <sup>45</sup> <http://www.welt.de/vermischtes/article6209687/Deutschlands-Prostitution-immer-internationaler.html>; <http://www.dw.de/k%C3%A4uflicher-sex-kommt-aus-dem-osten/a-5209507>; TAMPEP, Sex Work In Europe - A mapping of the prostitution scene in 25 European countries, 2009
- <sup>46</sup> Deutscher Städtetag zu Problemen durch Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, Pressemitteilung v. 14.2.2013