

Referat Migration und Integration

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin.
Dr. Elke Tießler-Marenda

Telefon-Durchwahl 0761 200-371
Telefax 0761 200-211

www.caritas.de

Datum 16.9.2013

Position

Position des Deutschen Caritasverbandes zur EU-Mobilität insbesondere zur Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien

Der Deutsche Caritasverband unterstützt und berät EU-Bürger(innen) seit Jahrzehnten in alltäglichen Fragen der Integration und bei allen sozialen Fragen. Er setzt sich für deren Teilhabe ein und dafür, dass sie ihre Rechte wahrnehmen können. Seit einiger Zeit wird verstärkt öffentlich und zum Teil in unsachlicher Weise über die Mobilität innerhalb der EU diskutiert und dabei vor allem die Zuwanderung aus den mittel- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten in Frage gestellt. Mit dem nun vorgelegten Positionspapier möchte der Deutsche Caritasverband einen Beitrag zur Debatte und zu einem sorgfältigeren und differenzierten Umgang mit dem Thema leisten. Dabei werden Handlungsbedarfe auf EU-, Bundes-, Landes- und der kommunalen Ebene aufgezeigt sowie die eigenen Handlungsoptionen.

| | |
|--|----|
| 1. Einleitung..... | 2 |
| 2. Das Recht auf Freizügigkeit ist Bürgerrecht..... | 3 |
| 3. Rahmenbedingungen europarechtskonform gestalten und anwenden..... | 5 |
| 4. Gesundheitsversorgung sicherstellen | 7 |
| 5. Keine neuen Parallelstrukturen schaffen..... | 8 |
| 6. Integration und Beratung | 9 |
| 7. Arbeitsmarkt | 11 |
| 8. Situation in Bulgarien und Rumänien..... | 12 |

1. Einleitung

Der Deutsche Caritasverband bemerkt seit gut 2 Jahren in seinen Einrichtungen und Diensten die Zunahme rat- und hilfeschender EU-Bürger(innen). Besonders betroffen sind neben den Migrationsdiensten die Wohnungslosenhilfe und die Schwangerenberatung. Die Zahl der polnischen, der bulgarischen und der rumänischen Rat- und Hilfeschenden stieg stark an. Aber auch Staatsangehörige von Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, die von der Euro-Krise besonders betroffen sind, haben erhebliche Zuwachsraten. Dies spiegelt sich auch in der Bevölkerungs- und Migrationsstatistik wieder. Die Zuwanderung aus diesen Ländern hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung stehen derzeit vor allem EU-Bürger(innen), die unter besonders prekären Umständen in Deutschland leben. Nach den Erfahrungen der Caritas sind Neuzuwanderer(innen) aus vielen EU-Staaten von diesen Problemen betroffen. Die trotzdem stattfindende Fokussierung auf Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en beruht unter anderem auf Berichten über verfallene Wohnquartiere in Berlin oder Dortmund, die von bulgarischen oder rumänischen Roma bewohnt werden, und Berichten über Einrichtungen für Wohnungslose, die im letzten Winter mit der Fülle der Hilfeschenden überfordert waren. Dass sich der Deutsche Städtetag im Februar des Jahres explizit zu Problemen durch Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien geäußert hat, ist ein weiterer Beleg für die öffentliche Aufmerksamkeit.¹

Die hier vorgelegte Position des Deutschen Caritasverbandes zur EU-Mobilität konzentriert sich ebenfalls auf die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien. Das ist zum einen der großen öffentlichen Aufmerksamkeit geschuldet. Zum anderen der Besonderheit, dass für Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en noch bis Ende 2013 die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt ist. Im Grundsatz lassen sich die folgenden Handlungsbedarfe aber auf alle EU-Bürger(innen) beziehen. Seit den Beitritten im Jahr 2007 hat die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien stark an Dynamik gewonnen. 2007 waren es 64.000, 2012 kamen 175.000 Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en nach Deutschland. Von diesen Zuwanderer(innen) blieb die Mehrheit nicht langfristig, der Wanderungssaldo von Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en lag 2012 bei 70.000.² Damit lebten Ende 2012 offiziell ca. 118.000 Bulgar(inn)en und ca. 204.000 Rumän(inn)en in Deutschland.³ Die Erwerbstätigenquote liegt bei den erwerbsfähigen Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en bei ca. 80 Prozent.⁴ 2012 gingen ca. 100.000 Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach.⁵ Der Anteil der so genannten Solo-Selbständigen⁶ ist auch wegen der Beschränkungen beim Zugang zu unselbständiger Beschäftigung relativ hoch.⁷

¹ Deutscher Städtetag zu Problemen durch Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, Pressemitteilung v. 14.02.2013 und Positionspapier v. 22.01.2013

² Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Vorläufige Wanderungsergebnisse 2012

³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Ausländische Bevölkerung Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2011 und eigene Berechnung

⁴ Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen (SVR), Jahresgutachten 2013, Berlin 2013, S. 105, Neuerer, die Mär von der Armutseinwanderung, Handelsblatt v. 07.03.2013, www.handelsblatt.de

⁵ Bundesamt für Arbeit (Hg.), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten und Geschlecht, Stichtag 30. Juni 2012

⁶ Als Solo-Selbständige werden Selbständige bezeichnet, die keine Arbeitnehmer beschäftigen

⁷ evers & jung GmbH (Hg.), Unternehmensgründungen von Migranten und Migrantinnen, Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Juli 2011, S. 33 ff.

Ein Blick auf diese Zahlen macht deutlich, dass die Mehrheit der Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en weitergehend unbemerkt in Deutschland lebt.⁸ Im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit steht derzeit die so genannte Armutswanderung aus diesen Ländern, die statistisch kaum greifbar ist. Gemeint sind damit Zuwanderer(innen), die wegen ihrer Probleme insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge (Gesundheit, Bildung, Wohnen) und/oder wegen Störungen des nachbarschaftlichen Zusammenlebens auffallen. In der öffentlichen Wahrnehmung sind das vor allem Angehörige der Roma-Minderheiten in Bulgarien und Rumänien. Tatsächlich finden aber auch ethnische Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en in Deutschland teilweise nur prekäre Beschäftigung und arbeiten als Werkvertragsarbeiter(innen), Scheinselbständige oder Tagelöhner(innen).

Die öffentlichen und freien Träger stehen vor der Aufgabe auch für diese Menschen adäquate Angebote zu machen. Die konkreten Probleme lassen sich mit migrations- oder integrations-spezifischen Angeboten allein nicht lösen. Wie der Deutsche Städtetag fordert auch der Deutsche Caritasverband daher „Lösungen durch Bund, Länder und EU“.⁹ Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass durch den Städtetag die öffentliche und politische Aufmerksamkeit für die prekäre Situation mancher Zuwanderer(innen) und mancher Kommunen geweckt wurde. Allerdings möchten wir auch vor Übertreibungen warnen. Es droht weder „eine Zuwanderungswelle“¹⁰ noch ist der „soziale Frieden in höchstem Maße gefährdet“¹¹. Steigende Zuwanderungszahlen sind im Gegenteil in Folge des aktuellen und kommenden Arbeitskräftemangels erwünscht. Es gilt aber Maßnahmen zu ergreifen, um der Verelendung eines Teils der derzeit zuwandernden EU-Bürger(innen) entgegen zu wirken.

Auch die Caritas ist dabei auf verschiedenen Ebenen herausgefordert und arbeitet an Handlungsmöglichkeiten und Lösungsansätzen.

2. Das Recht auf Freizügigkeit ist Bürgerrecht

Hintergrund

Der Deutsche Städtetag, Teile der Politik und insbesondere der Bundesinnenminister streben die „Schaffung von Rahmenbedingungen auf deutscher, aber auch auf nationaler Ebene zur Unterbindung der Armutswanderung“¹² an.¹³ Der Innenminister und seine Kolleg(inn)en aus Österreich, den Niederlanden und Großbritannien haben sich im April an die EU-Kommission gewandt und gefordert Maßnahmen zu entwickeln, um EU-Bürger(innen), die das Freizügigkeitsrecht missbräuchlich oder betrügerisch nutzen, ausweisen und mit einer Widereinreiseperrre belegen zu können. In diesem Schreiben heißt es, dass im europäischen Recht Freizügigkeit für Erwerbstätige und Studierende vorgesehen sei. Auf das bedingungslose dreimonatige Auf-

⁸ So auch die Bundesregierung: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. (BT-Drucksache 17/13222), Vorbemerkung und zu Frage 4.

⁹ Deutscher Städtetag zu Problemen durch Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, Pressemitteilung v. 14.02.2013 und Positionspapier v. 22.01.2013

¹⁰ Deutscher Städtetag, Positionspapier (Fn. 1), S. 6

¹¹ Deutscher Städtetag, Positionspapier (Fn. 1), S. 6

¹² Deutscher Städtetag, Positionspapier (Fn. 1), S. 6

¹³ Friedrich droht Armutsflichtlingen mit Abschiebung, 23.02.2013, www.focus.de.

<http://de.euronews.com/2013/02/20/armutswanderung-friedrich-fordert-massnahmen/>;

http://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/regiolinegeo/bayern/article113862248/Bayerns-Innenminister-will-Einreiseperrre-fuer-Armutswanderer.html

enthaltsrecht wird hingegen nicht eingegangen¹⁴. Worin ein derzeit angeblich zu beobachtender betrügerischer und missbräuchlicher Gebrauch des Freizügigkeitsrechts liegen soll oder konkrete Zahlen für Missbrauch und Betrug werden nicht benannt. Die Bundesregierung legt in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linken ebenfalls keine Zahlen vor, unterstreicht aber, dass der nicht näher beschriebene Missbrauch des Freizügigkeitsrechts bekämpft werden müsse. Sie erläutert hier, dass die Freizügigkeit nur für Erwerbstätige, Arbeitsuchende oder für EU-Bürger(innen) vorgesehen sei, deren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln gesichert ist, lässt aber das bedingungslose dreimonatige Aufenthaltsrecht ebenfalls außen vor¹⁵. Auf die Frage, welche „konkreten Belege oder Informationen der Bundesinnenminister dazu hat, dass es eine relevante Zahl von Menschen aus Rumänien und Bulgarien gibt, die nur hierherkommen um Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen“ – also Sozialleistungsbetrug begehen wollen - antwortet die Bundesregierung, dass Zuwanderer(innen) versuchen „sich illegal Einkommen zu verschaffen, zu Dumpinglöhnen zu arbeiten oder der Prostitution sowie der Bettelei nachzugehen“¹⁶. Welche konkreten Formen der illegalen Einkommensverschaffung gemeint sind, bleibt offen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Auch der Deutsche Caritasverband vertritt die Auffassung, dass der Missbrauch von Rechten bekämpft werden muss. Allerdings ist bislang nicht belegt, worin bei der aktuellen Zuwanderung von Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en der Missbrauch oder gar Betrug liegt und in welcher Zahl es zu strafbarem Handeln gekommen ist.

Die Unionsbürgerschaft wurde 1992 eingeführt und die Freizügigkeit aller Unionsbürger(innen) ist im Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union festgeschrieben. Weiter formuliert die mittlerweile verbindliche Europäische Grundrechtecharta das Recht auf Freizügigkeit als Bürgerrecht.

Das Recht auf Freizügigkeit gehört zum Kerngehalt der Unionsbürgerschaft und auch arme EU-Bürger(innen) können sich gleichberechtigt darauf berufen. In den ersten drei Monaten ist es an keinerlei Voraussetzung gebunden – auch nicht an die Lebensunterhaltssicherung aus eigenen Mitteln. EU-Bürger(innen), die es nutzen und dabei in Notsituationen geraten und Hilfe benötigen, missbrauchen die Freizügigkeit nicht.

Der Vorwurf, derzeit wanderten Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en in erheblicher Zahl zu, um hier missbräuchlich Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, lässt sich mit Zahlen nicht belegen. Weniger als 14.000 Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en waren Anfang 2013 arbeitslos gemeldet und bezogen Arbeitslosengeld oder Hartz IV.¹⁷ Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher(innen) lag damit bei 0,46 Prozent. Das entspricht ziemlich genau ihrem Bevölkerungsanteil und liegt deutlich unter der Quote anderer Staatsangehörigkeiten. Auch der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen fand keine belastbaren Belege dafür, dass niedrig qualifizierte EU-Bürger(innen) vom deutschen Sozialsystem angezogen würden.¹⁸

¹⁴ Mit Link zum Brief der Innenminister: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-04/eu-innenminister-zuwanderung>; dazu auch: Antwort der Bundesregierung (Fn. 8) zu Frage 7

¹⁵ Antwort der Bundesregierung (Fn. 8) zu Frage 10

¹⁶ Antwort der Bundesregierung (Fn. 8) zu Frage 16

¹⁷ Bundesamt für Arbeit, Statistik, Arbeitsuchende und Arbeitslose nach Staatsangehörigkeit, Dezember 2012. Aktuelle Zahlen zur Sozialhilfe liegen nicht vor.

¹⁸ SVR (Fn. 4), S. 124 f.

Die Zuwanderung von gering Qualifizierten wird aus deutscher Sicht oft als problematisch wahrgenommen. Tatsächlich gibt es in Deutschland aber durchaus Arbeit im Niedriglohnbereich. Dieser Sektor ist seit den 1990er Jahren stark gewachsen.¹⁹ Dass es aber oft nicht möglich ist, mit einem Einkommen im Niedriglohnbereich den Lebensunterhalt in Deutschland zu bestreiten, ist vielen derart beschäftigten Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en vorher nicht bewusst. Nehmen sie aufstockende Leistungen nach SGB II oder andere Sozialleistungen in Anspruch, ist dies kein Missbrauch, sondern die Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten. Die Tätigkeit von Selbständigen ist ausdrücklich durch die Niederlassungsfreiheit gedeckt.²⁰ Menschen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, begehen auch dann keinen Rechtsmissbrauch, wenn es ihnen nicht gelingt ein in Deutschland auskömmliches Einkommen zu erwirtschaften. Eine Gruppe mit besonderen Problemen sind nach den Erfahrungen unserer Beratungsstellen dabei Frauen, die sich prostituieren. Rechtlich ist dies in Deutschland legal und nach der Rechtsprechung des EuGH auch durch die Niederlassungsfreiheit gedeckt. Tatsächlich haben diese Frauen häufig massive psychosoziale und gesundheitliche Probleme, die teilweise noch dadurch erschwert werden, dass ihnen zustehende Rechte vorenthalten werden. Das gilt beispielsweise bei Schwangerschaft für die Gesundheitsversorgung. Dies, aber auch die Sorgen der Kommunen, die mit den Folgen und Randerscheinungen zu kämpfen haben, bedürfen einer Reaktion. Es gilt die Rechte dieser Frauen zu sichern und gleichzeitig mehr gegen die Profiteure der Ausbeutung von Frauen²¹ zu tun.

Die Gleichstellung von gering qualifizierten EU-Bürger(inne)n, die in Deutschland ein Auskommen suchen, mit (Sozialleistungs-)Betrüger(inne)n wird der Realität mithin nicht gerecht. Sie bedient aber Ressentiments und schwächt damit die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit in der EU.

Die weitere Zuwanderung von Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en durch eine Änderung des Freizügigkeitsrechts zu unterbinden oder auch nur zu beschränken, wäre nur möglich, wenn die Grundlagenverträge der EU geändert würden. Da dem alle Mitgliedstaaten zustimmen müssten, sind derartige Änderungen unwahrscheinlich. Dies sollte in der politischen Auseinandersetzung entsprechend beachtet werden und Äußerungen, die etwas anderes suggerieren, sollten unterbleiben.

3. Rahmenbedingungen europarechtskonform gestalten und anwenden

Hintergrund

Europarechtlich gilt für EU-Bürger(innen) ein sehr weitgehendes Diskriminierungsverbot. Beim Zugang zu den Sozialsystemen und staatlichen Transferleistungen sind allerdings Differenzierungen erlaubt, je nachdem auf welches Freizügigkeitsrecht sich ein/e EU-Bürger(in) beruft. In Deutschland gelten derzeit Leistungsausschlüsse im SGB II und SGB XII sowie im BAföG für arbeitssuchende und wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger(innen) (z. B. Rentner(innen), Student(inn)en), die nicht zuvor in Deutschland erwerbstätig waren und nicht Angehörige von Er-

¹⁹ Zur Entwicklung des Niedriglohnsektors: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2012/report2012-01.pdf>;

²⁰ EuGH, Urteil vom 20.11.2001, Aktenzeichen C-268/99 - Jany u. a.

²¹ Für viele: <http://www.daserste.de/information/reportage-dokumentation/dokus/sendung/ndr/10062013-die-story-im-ersten-sex-made-in-germany-100-172.html>

werbstätigen sind. Weiter sind wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger(innen) nicht pflichtversichert in der Krankenversicherung (§ 5 Abs. 11 SGB V).

Hinweise an die Kommunen oder Leistungserbringer, es könne doch keine Probleme geben, weil arbeitsuchende und bisher in Deutschland nicht erwerbstätige EU-Bürger(innen) von Leistungen nach SGB II und SGB XII ausgeschlossen seien,²² helfen in der konkreten Situation vor Ort nicht weiter. Es gibt zwar Leistungsausschlüsse im SGB II und SGB XII. Es bestehen aber erhebliche Unsicherheiten, ob und wann sie greifen. Durch die Rechtsprechung ist der Anwendungsbereich des Leistungsausschluss im SGB II in den letzten Jahren auf Personen reduziert worden, die zur Arbeitssuche eingereist sind und noch keinen Kontakt zum hiesigen Arbeitsmarkt aufgebaut haben sowie deren Familienangehörige. Eine Anpassung des Gesetzestextes an die Rechtsprechung ist bisher nicht erfolgt. Die fachlichen Hinweise oder Dienstsanweisungen sind oft nicht auf dem neuesten/aktuellen Stand.

Zu der Unsicherheit beigetragen hat der Bund unter anderem dadurch, dass die Bundesregierung im Dezember 2011 mit einem Vorbehalt zum Europäischen Fürsorgeabkommen vorher leistungsberechtigte EU-Bürger(innen) aus den alten EU-Staaten aus dem Leistungsbezug nach SGB II ausgeschlossen hat – nicht aber aus dem SGB XII. Auch die Anwendung der VO 883/2004 zur Koordinierung der Ansprüche in den sozialen Systemen der EU-Staaten seit 2010 hat nicht zu mehr Klarheit geführt, weil noch nicht geklärt ist, ob EU-Bürger(innen), die nicht zuvor in Deutschland erwerbstätig waren und nicht Angehörige von Erwerbstätigen sind, von ihr erfasst sind.

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor in der Anwendung des SGB XII ist, dass Leistungen unabhängig von etwaigen Leistungsausschlüssen immer dann zu erbringen sind, wenn sie unabweisbar geboten sind²³. Das bedeutet, es muss immer im Einzelfall geprüft werden, ob eine solche Situation - etwa ein Notfall - gegeben ist (vgl. § 23 SGB XII). Die Träger der Sozialhilfe stellen aber - wie Beratungsstellen der Caritas berichten - teilweise zunächst auf die Staatsangehörigkeit ab und erbringen entsprechende Leistungen für Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en nur, wenn diese ihre Rechte kennen und darauf beharren.

Bewertung und Handlungsbedarf

Weil die Rechtslage so komplex ist, bindet ihre Prüfung viele Kräfte in den Behörden, auch die Beratungsstellen der Caritas und anderer Verbände sind teilweise überfordert. Für Betroffene führt dies zu einem oft langanhaltenden Schwebestand, der gerade bei Familien zu schwierigen sozialen Lagen führt.

Es gibt in der Öffentlichkeit immer wieder falsche Informationen, die geeignet sind, Ängste vor einer Überlastung der Sozialsysteme zu befördern. So wird beispielsweise die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en teilweise mit einem vollen Anspruch auf Sozialleistungen²⁴ gleichgesetzt. Das ist zwar sachlich falsch, diese Fehlinformation dürfte aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die Regelungen für viele zu kompliziert sind. Der Bund muss die rechtlichen Vorgaben in ihrem Regelungsgehalt und in der Anwendung so einfach und transparent wie möglich gestalten und dafür Sorge tragen, dass darüber angemessen informiert wird.

²² Friedrich weist Hilferuf der Städte zurück, 17.02.2013, Handelsblatt-online

²³ So auch die Bundesregierung: Antwort der Bundesregierung (Fn. 8) zu Frage 17

²⁴ Für viele: <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2013/02/18/nordrhein-westfalen-warnt-vor-neuerwelle-der-armuts-migration/>

- Es muss klargestellt werden, dass Nothilfe im Rahmen des SGB XII schon aus verfassungsrechtlichen Gründen immer zu erbringen ist.
- Die Rechtsprechung des EuGH und die europarechtlichen Vorgaben zur Koordinierung der sozialen Systeme müssen vollumfänglich umgesetzt werden. Es ist nicht im Sinne der Rechtsklarheit, nationales Recht vorrangig durch europarechtkonforme Auslegung und nicht durch Rechtsänderung fortzubilden. Das verstößt nicht nur gegen die Rechtsklarheit, sondern auch gegen die Rechtsicherheit.
- Es muss klargestellt werden, dass es keinen generellen Leistungsausschluss im SGB II oder XII gibt, sondern nur situationsbezogene. Die fachlichen Hinweise bzw. die Verwaltungsvorschriften zu den Sozialgesetzbüchern müssen dahingehend angepasst werden, dass die EU-Bürger(innen), die unstrittig Ansprüche auf Leistungen haben, diese auch unproblematisch erhalten.

4. Gesundheitsversorgung sicherstellen

Hintergrund

Teile der Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en sind aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen nicht krankenversichert. Daneben gibt es solche, die kraft Gesetz versichert sind bzw. als Selbständige versicherungspflichtig, und solche, die Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder XII haben, die ihre Ansprüche aber nicht kennen oder nicht durchsetzen können.

Ein weiteres Problem ist, dass es rechtlich umstritten ist, inwieweit (noch) nicht erwerbstätige Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en mit Wohnsitz in Deutschland von der Krankenversicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V erfasst sind.

Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en ohne Wohnsitz in Deutschland sollten eigentlich über das Herkunftsland abgesichert sein. Ein erheblicher Teil kommt aber ohne Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC), weil sie sie nicht kennen oder weil sie im Herkunftsland nicht ohne weiteres zu erhalten ist. In Deutschland ist es manchen Ärzten oder Krankenhäusern nicht bekannt oder zu kompliziert, wie dann abgerechnet werden kann. Aus den Migrationsdiensten und der Wohnungslosenhilfe sowie der Schwangerenberatung des Deutschen Caritasverbandes kommen Meldungen, dass auch Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en mit EHIC von Ärzten und Krankenhäusern teilweise abgewiesen werden.

Werden Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en ohne erkennbaren Versicherungsschutz krank, versuchen viele, eine Krankenbehandlung auf Zeiten des Heimataufenthaltes zu verschieben oder suchen Einrichtungen auf, die „unbürokratische“ Hilfe anbieten, wie etwa niedrigschwellige Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, die sich an Leistungsberechtigte nach SGB XII richten. Viele Einrichtungen fühlen sich aber von der komplexen Überprüfung, ob die hilfeschuchenden Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en anspruchsberechtigt sind, überfordert. Teilweise werden Hilfesuchende deswegen abgewiesen oder an Einrichtungen wie die Malteser Migranten Medizin verwiesen, in denen Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus und Menschen ohne Krankenversicherung versorgt werden. Eine derartige Versorgung auf Spendenbasis ist aber nicht umfänglich möglich und wäre auch nicht nötig, wenn vorhandene Ansprüche realisiert würden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Um hier Lösungen zu finden sind alle Handlungsebenen gefragt: EU, Herkunftsländer, Bund, Kommunen, Leistungserbringer.

- Es sind Beratungsmöglichkeiten für Menschen ohne Krankenversichertenkarte zu schaffen (Clearingstellen), die den Versicherungsschutz klären und gegebenenfalls auch die Betroffenen bei der Herbeiführung des Versicherungsschutzes unterstützen.
- Mit Blick auf das SGB V und die Regelungen zur Koordinierung der sozialen Systeme innerhalb der EU muss geklärt werden, ob (noch) nicht erwerbstätige Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en mit Wohnsitz in Deutschland von der Krankenversicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V erfasst sind. Ist das der Fall, muss das SGB V angepasst werden.
- Es muss sichergestellt werden, dass alle Krankenkassen EU-Bürger(innen), die ihrer Versicherungspflicht nachkommen wollen, auch tatsächlich aufnehmen.
- Bestehende niedrighschwellige und zugehende präventive und pflegerisch-medizinische Angebote müssen gesichert werden. Solange der Zugang zum Regelsystem nicht gewährleistet ist, ist dafür Sorge zu tragen, dass sie EU-Bürger(innen) gleichberechtigt offen stehen.
- Es muss sichergestellt werden, dass die Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC) überall in Deutschland akzeptiert wird. Es müssen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Das bedeutet auch, auf Ärzte(vertretung), Krankenhausträger und Krankenkassen entsprechend einzuwirken.
- Es muss sichergestellt werden, dass die Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC) auf die jede/r EU-Bürger/in Anspruch hat, in allen EU-Mitgliedstaaten diskriminierungsfrei und ohne Bestechung oder andere zusätzliche Zahlungen ausgestellt wird.

5. Keine neuen Parallelstrukturen schaffen

Hintergrund

Seit Jahrzehnten kommen EU-Bürger(innen) nach Deutschland, um hier zu leben, zu studieren oder zu arbeiten. Abgesehen von Maßnahmen, die die sprachliche Integration und die Integration in den Arbeitsmarkt fördern, waren bislang keine spezifischen Angebote oder Strukturen für die Einwanderer(innen) vorgesehen. Ein Grund dafür ist, dass erwerbstätige EU-Bürger(innen) und ihre Familienangehörigen vollen und andere EU-Bürger(innen) einen weitgehenden Anspruch auf Gleichberechtigung haben, auch im Hinblick auf die Systeme sozialer Sicherheit. Der Deutsche Städtetag fordert nun zur Absicherung (und Finanzierung) der Notversorgung, spezifische neue Angebote in Form eines „Fonds für europäische Armutszuwanderer/innen“²⁵ zu schaffen.²⁶ Damit sollen Notunterkünfte, eine Basisgesundheitsversorgung, sozialflankierende Maßnahmen und der Schulbesuch der Kinder finanziert werden.²⁷ In der Diskussion ist auch die Schaffung eines Gesundheitsfonds, der die Kosten bei nicht versicherten EU-Bürger(inne)n übernehmen soll.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die Kommunen als Träger der untersten Ebene des sozialen Netzes und der Daseinssorge stehen seit Jahren vor wachsenden Aufgaben und zurückgehenden Einnahmen. Bei manchen führen die aktuellen, durch die Zuwanderung ausgelöste Probleme nun zu einem Überschreiten

²⁵ Positionspapier des Deutschen Städtetags (Fn. 1), S. 7

²⁶ Zu unterscheiden vom Europäischen Armutsfonds, der als Hilfsfond für die jeweils von Armut am stärksten betroffenen Personen in den EU-Mitgliedstaaten konzipiert ist und sich auf die Ausgabe von Lebens- und anderen Sachmitteln konzentriert (KOM(2012)617 endg.)

²⁷ Forderung des Städtetags: Kommunen fordern Hilfsfonds für Armutsfüchtlinge, KNA 28.02.2013; Positionspapier des Deutschen Städtetags

der Belastungsgrenze, zumal auch bereits vorher stark belastete Städte bzw. Stadtteile wie die Dortmunder Nordstadt oder Berlin Neukölln zu den bevorzugten Zuzugsorten gehören. Die Kommunen drängen zu Recht auf Lösungen.

Für die Kommunen wäre schon einiges gewonnen, wenn die Regelungen des SGB II und zur Krankenversicherung korrekt angewendet würden, und sie dadurch als Träger des SGB XII, das das unterste soziale Netz bildet, entlastet würden.

Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes gilt bei der Entwicklung von Lösungsvorschlägen, dass die Sicherung im System vorrangig ist vor neuen oder vor „unbürokratischen“ Lösungen. Was der Deutsche Verein und die BAGFW²⁸ zu derzeit auf EU-Ebene diskutierten Überlegungen gesagt hat, den Europäischen Hilfsfonds für Arme²⁹ auch in Deutschland einzusetzen, gilt ebenso für einen nationalen Armutsfonds: „Auf die Sicherung des Existenzminimums durch staatliche Transferleistungen besteht in Deutschland ein von der Verfassung her verbürgter Rechtsanspruch. Der deutsche Sozialstaat ist leistungsfähig und zielt im Zweig Fürsorge auf individuelle Bedarfsdeckung und Armutsprävention.“ Mit der Einrichtung eines Hilfsfonds „würde eine (weitere) Parallelstruktur neben den verlässlichen Systemen SGB II/XII [...] errichtet. Diese wäre zur Sicherstellung des sozialstaatlichen Auftrags aber nicht erforderlich.“³⁰ Vor diesem Hintergrund bedarf es in Deutschland auch keines „Fonds für europäische Armutszuwanderer/innen“.

Die Idee eines „Fonds für europäische Armutszuwanderer/innen“ oder vergleichbarer Parallelstrukturen lehnt der Deutsche Caritasverband auch deshalb ab, weil es in der Praxis zu nicht handhabbaren Abgrenzungsproblemen käme - sowohl bei der Abgrenzung zur Notversorgung nach SGB XII als auch bei den Berechtigten - und zu einer (weiteren) Stigmatisierung der Betroffenen.

Das gilt insbesondere für die Beschulung. Der Schulbesuch von rumänischen und bulgarischen Kindern, die in Deutschland unter die Schulpflicht fallen, ist selbstverständlich aus den gleichen Mitteln zu finanzieren wie bei anderen Kindern.

6. Integration und Beratung

Hintergrund

Derzeit haben EU-Bürger(innen) keinen Rechtsanspruch auf Integrationskurse, aber Zugang sofern genügend Plätze zur Verfügung stehen (vgl. § 11 Abs. 1 FreizügG/EU i.V.m. § 44 Abs. 4 AufenthG). Die Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration setzt sich für einen Rechtsanspruch von EU-Bürger(inne)n auf eine Teilnahme an einem Integrationskurs ein.³¹

Der Städtetag fordert ebenfalls vollen Zugang zu den Integrationskursen und darüber hinaus, dass „die Migrationsdienste des BAMF vollständig zur Verfügung“³² stehen. Weiter will der

²⁸ Stellungnahme der BAGFW zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (KOM(2012)617 endg. vom 24.10.2012)

²⁹ siehe Fn. 26

³⁰ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen vom 8. April 2013

³¹ Böhmer: „Deutschland ist ein Einwanderungsland!“, Pressemitteilung v. 30.01.2013

³² Positionspapier des Deutschen Städtetags (Fn. 1), S. 7

Städtetag EU-Fördermittel nutzen und die Einrichtung eines Fonds für neue Integrationsfördermaßnahmen aus Mitteln der Länder und des Bundes.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Integrationsprozess wird bei den nun einwandernden Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en wie bei allen anderen Einwanderer(inne)n von verschiedensten Faktoren bestimmt. Die aktuellen Probleme mit einer Klientel, die teils sehr mobil ist und teilweise nur einen temporären Aufenthalt anstrebt, werden mit den klassischen Integrationsangeboten allein nicht zu lösen sein. Um den Integrationsprozess auch bei dieser Gruppe zu fördern, müssen aber auch für sie Sprachkurse und Integrationsberatung in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen

- Der Deutsche Caritasverband hat seit der Einführung der Integrationskurse stets gefordert, dass EU-Bürger(innen) einen Rechtsanspruch auf Teilnahme erhalten und hält an dieser Forderung fest.
- Der Deutsche Caritasverband ist selbst Träger von Migrationsberatungsstellen. Die durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge finanzierte „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) steht ausweislich ihrer Förderrichtlinien für EU-Bürger(innen) offen: Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger können das Beratungsangebot in Anspruch nehmen [...], wenn sie einen Integrationsbedarf aufweisen, der den übrigen Neuzuwanderern vergleichbar ist. Indiz sind auch hier insbesondere unzureichende deutsche Sprachkenntnisse.“³³ In Anbetracht steigender Zuwanderungszahlen sollte das Budget für diese Fördermaßnahme erhöht werden.
- Um die Beratung zu verbessern und zu erleichtern, müssen leicht zugängliche, korrekte Informationen und Dienstanweisungen zu Rechten und Pflichten von EU-Bürger(innen) u.a. seitens der BA, des BMI (in den Ausländerbehörden), bei den Sozialhilfeträgern, in den Gesundheitsämtern zur Verfügung stehen.

Um den aktuellen Problemen und Besonderheiten Rechnung zu tragen, sollten zusätzlich folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Die Informationsmöglichkeiten schon vor der Einreise müssen verbessert werden. Um migrationswillige Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en auf die Situation in Deutschland vorzubereiten, sollten entsprechende Beratungsangebote geschaffen werden.
- Die Weiterwanderungs- und Rückkehrberatung in Deutschland muss gestärkt werden.
- Die MBE richtet sich vor allem an Ausländer(innen), die als Arbeitsmigrant(inn)en oder Familienangehörige zuziehen und dauerhaft bleiben wollen. Sie sind deshalb nicht ausreichend auf Menschen vorbereitet, die in ihrer Heimat zu einer marginalisierten Minderheit gehören. Auch fehlt es an Angeboten zur temporären Integration.
 - Es müssen der Lebenssituation angepasste (Beratungs-)Angebote entwickelt und vorgehalten werden.
 - Die Schulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten müssen ausgeweitet werden.
 - Die Migrationsberatung muss befähigt werden, als Wegweiser sowohl für die Klientel als auch andere kommunale Integrationsakteure tätig zu werden.
- Wegen der vielen Facetten der Problemlagen (Antiziganismus³⁴, Zuzug in sowieso schon benachteiligte Wohnviertel, Lärm, Müll etc.) und der starken Auswirkungen auf das soziale

³³ Förderrichtlinien der MBE, GMBI. 2010 Nr. 13 S. 260 ff., Rn. 2.3.5

³⁴ Sammelbegriff für alle gegen die Minderheit der Roma (in Deutschland auch Sinti) gerichteten Vorstellungen, Vorurteile, Verhaltensweisen. Es ist ein Geflecht aus ausgrenzenden Stereotypen und Verhaltensmustern, die sich mehr oder weniger feindselig gegen die genannte Minderheit richten.

Umfeld muss das sozialräumliche Arbeiten gefördert werden. So können Probleme der angestammten Bevölkerung und der Hinzukommenden gleichermaßen aufgegriffen und die Verantwortung des Einzelnen für den Sozialraum gestärkt werden. Diese Aspekte sollten insbesondere auch im Programm „Soziale Stadt“ stärker zum Tragen kommen.

7. Arbeitsmarkt

Hintergrund

Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en genießen seit 2007 die Freizügigkeit der Unionsbürger(innen). Sie können ohne weiteres als Selbständige in Deutschland erwerbstätig sein, unter den gleichen Bedingungen wie Deutsche auch. Der Zugang zu unselbständiger Arbeit ist zwar noch bis Ende 2013 beschränkt, nicht aber die Freizügigkeit der Arbeitssuchenden.

In den letzten Jahren ist eine Vielzahl von Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en nach Deutschland gezogen und hat sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert. Gut 30 Prozent der in Deutschland lebenden Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en haben einen akademischen Abschluss.³⁵ Viele Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en, die bisher nach Deutschland kamen, sind mithin gut qualifiziert. Sie arbeiten hier aber oft unter diesem Qualifikationsniveau.³⁶ Sie sind hauptsächlich in der Land- und Forstwirtschaft, auf dem Bau, im verarbeitendem Gewerbe, Handel, Gastgewerbe und im Gesundheitswesen beschäftigt.³⁷ Allerdings haben auch rund 30 Prozent gar keinen Berufsabschluss³⁸ und können deshalb außerhalb der Saisonarbeit schwer eine Beschäftigung finden. Sie arbeiten im Niedriglohnbereich, unangemeldet oder als Solo-Selbständige. Teilweise verdingen sie sich als Tagelöhner. Insbesondere Frauen gehen der Prostitution nach. Um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern, will die Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, dass die berufsbezogenen ESF-Sprachkurse verstärkt Zuwanderern aus der EU offen stehen.³⁹ Der Städtetag fordert „Wege ins Erwerbsleben [zu] ermöglichen“⁴⁰ sowie entsprechende Handlungs- und Finanzierungskonzepte zu entwickeln. Weiter fordert er, die Einsatzstärke der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu erhöhen und stärker gegen Scheinselbständigkeit vorzugehen.⁴¹ Die Bundesregierung erwägt derzeit keine Maßnahmen wie etwa Änderungen des Gewerberechts.⁴²

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Zugang zum Erwerbsleben ist ein wesentlicher Schlüssel für die Teilhabe an allen anderen Lebensbereichen. Viele der derzeit diskutierten Probleme von Teilen der bulgarischen und rumänischen Zuwanderer(inne)n ließen sich lösen oder doch verringern, wenn die Integration in den Arbeitsmarkt besser gelänge. Es gilt also hier verstärkt Anstrengungen zu unternehmen.

³⁵ Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach: Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen (SVR), Jahresgutachten 2013, Berlin 2013, S. 103

³⁶ FES (Hg.), WISO Diskurs, September 2010, S. 17 ff.

³⁷ FES (Hg.), WISO Diskurs, September 2010, S. 27; Bundesamt für Arbeit (Hg.), Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen, Berichtsjahr 2012, S. 5

³⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach: Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen (SVR), Jahresgutachten 2013, Berlin 2013, S. 103

³⁹ Böhmer: „Deutschland ist ein Einwanderungsland!“, Pressemitteilung v. 30.01.2013

⁴⁰ Positionspapier des Deutschen Städtetags (Fn. 1), S. 8

⁴¹ Positionspapier des Deutschen Städtetags (Fn. 1), S. 8

⁴² Antwort der Bundesregierung (Fn. 8) zu Frage 29

- Der Deutsche Caritasverband fordert seit Jahren den Ausbau berufsbezogener Sprachkurse. Für die Klientel, um die es hier geht, sind diese allerdings oft nicht zu nutzen, da es an den nötigen Voraussetzungen fehlt. Voraussetzungen sind unter anderem ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und Bezug von Leistungen nach SGB III oder SGB II. Zum Zweck der Arbeitssuche neu eingereiste EU-Bürger(innen) sind von Leistungen nach SGB II aber ausgeschlossen. Für die fragliche Klientel gilt es erst einmal den Zugang zur deutschen Sprache zu eröffnen, also den Zugang zu Integrationskursen zu ermöglichen.
- Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en, die Opfer von Arbeitsausbeutung oder von Zwangsprostitution geworden sind, benötigen Unterstützung. Sie benötigen Begleitung und Ermutigung, um sich aus der Situation zu lösen und gegebenenfalls gegen Arbeitgeber oder Zuhälter auszusagen. Opfer von Arbeitsausbeutung wissen oft nicht, dass nicht sie, sondern die Arbeitgeber sich strafbar gemacht haben. Es gilt den Arbeitskräften ihre Angst zu nehmen, sie über ihre Rechte zu informieren und sie dabei zu unterstützen, diese durchzusetzen.
- Es muss für Arbeitgeber(innen) unattraktiv werden, jemanden illegal zu beschäftigen. Eine Verstärkung der Kontrollen sowie die Motivierung von schwarz Beschäftigten als Zeugen auszusagen können dazu beitragen, dass illegale Beschäftigung schließlich ein zu großes Risiko darstellen würde.
- Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en, die Opfer von Arbeitsausbeutung oder von Zwangsprostitution geworden sind, können bisher einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II erhalten.⁴³ Dies ist in der Praxis aber oft nicht durchsetzbar und gilt auch nur für 3 Monate. Dieser Personenkreis braucht angemessene psychosoziale Begleitung und eine auch leistungsrechtlich abgesicherte Zeit, sich zu stabilisieren und neu zu orientieren.

8. Situation in Bulgarien und Rumänien

Teil der Debatte ist auch die Forderung, man müsse die Situation in den Herkunftsländern ändern, um die Gründe für die Auswanderung vieler Bulgar(inn)en und Rumän(inn)en zu beseitigen. Die Situation in den Herkunftsländern in den Blick zu nehmen, ist ein wichtiger Teil der Debatte. Sie darf aber nicht missbraucht werden, damit wir uns in Deutschland aus der Verantwortung stehlen für die soziale Absicherung der Menschen, die bei uns leben.

Bulgarien und Rumänien verzeichnen seit Jahren eine starke Auswanderung. Im letzten Jahrzehnt sind geschätzt 3 Millionen Rumänen ausgewandert, die Bevölkerung in Rumänien ist auf 19 Millionen geschrumpft. 1,2 – 1,5 Millionen Bulgar(inn)en leben im Ausland. Das sind 16% der bulgarischen Gesamtbevölkerung. Der weit überwiegende Teil der Rumän(inn)en ist nach Italien und Spanien emigriert. Dort leben ca. 1,5 Millionen.⁴⁴ Ausgewanderte Bulgar(inn)en haben sich ebenfalls viele nach Süden gewendet: 540.000 leben in der Türkei, rund 170.000 in Spanien⁴⁵ Weitere große Gruppen gibt es in den USA (200.000) und in England (60.000). Zum Stichtag 31.12.2011⁴⁶ lebten in Deutschland 159.222 Rumän(inn)en und 93.889 Bulgar(inn)en. Diese Zahlen verdeutlichen, dass für die Auswahl des Ziellands das dortige Sozialsystem nicht

⁴³ Fachliche Hinweise zu § 7 SGB II, Stand Rn. (7.5g)

⁴⁴ 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, S. 7

⁴⁵ 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, S. 5

⁴⁶ Neuere Zahlen sind derzeit nicht frei zugänglich, vgl. www.destatis.de

das Hauptkriterium sein kann. Keines der Hauptzielländer verfügt über ein ähnlich gut ausgebautes System wie Deutschland. Ein wichtiges Kriterium ist vielmehr die Sprache: Wegen der großen türkischen Minderheit in Bulgarien ist die Türkei interessant, aber auch EU-Staaten mit großer türkischer Minderheit wie Deutschland. Bei Rumän(inn)en werden Länder der romanischen Sprachgruppe bevorzugt. Deutschland hat in den letzten Jahren auch wegen der guten Arbeitsmarktdaten an Attraktivität gewonnen.

Die bulgarische und rumänische Wirtschaft haben sich nach einem Einbruch in Folge der Wirtschaftskrise 2009 wieder erholt und wachsen seit 2010 wieder. Dennoch sind Bulgarien und Rumänien neben Lettland die ärmsten EU-Mitgliedstaaten. Ende 2012 erreichte Bulgarien 46 Prozent des EU-Durchschnitts-BIP pro Kopf. Rumänien lag bei knapp 50 Prozent, Deutschland mit etwa 20 Prozent über dem Durchschnitt.⁴⁷ In beiden Ländern ist die Versorgung mit Wohnraum⁴⁸ und die Gesundheitsversorgung⁴⁹ vergleichsweise schlecht und das Armutsrisiko hoch⁵⁰. Jeweils über 75 Prozent der jeweiligen Bevölkerung kann den täglichen Bedarf nicht vollständig aus eigenen Mitteln stillen,⁵¹ jeweils über 40 Prozent gelten als armutsgefährdet⁵². Die Lebenszufriedenheit ist im EU-Vergleich schlecht.⁵³

Obwohl insbesondere der Export unter der Eurokrise leidet, erwarten beide Länder ein weiteres Wirtschaftswachstum, der öffentliche Schuldenstand ist im EU-Vergleich relativ niedrig⁵⁴. Zu den Schwächen beider Volkswirtschaften gehören die noch immer schlechte Infrastruktur, Mängel im Rechtssystem, Korruption und eine ineffiziente öffentliche Verwaltung.⁵⁵

Ein weiteres Problem ist für beide Länder in zunehmendem Maß auch die Auswanderung. Die Überweisungen der Ausgewanderten spielen zwar für die zurückgebliebenen Angehörigen eine wichtige Rolle.⁵⁶ Andererseits führt die Auswanderung zu einer beschleunigten Alterung der Gesellschaft und zu Fachkräftemangel. Die Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum, die Versorgung der zurückgelassenen Kinder und von alten Menschen leidet bereits.⁵⁷ Diese Folgen führen mittlerweile auch dazu, dass zunehmend nicht nur die Kinder mitgenommen werden, sondern auch die Großelterngeneration nachzieht, wenn sie sich nicht mehr allein versorgen kann.

Nicht nur der Deutsche Städtetag fordert, die Herkunftsländer stärker „in die Pflicht [zu] nehmen“.⁵⁸ Die EU solle einfordern und durchsetzen, dass in allen EU-Staaten alle Bevölkerungsgruppen eine Chance auf ein gutes Leben haben. Weiter wird die Entsendung von „Integrationskommissaren“, die den Verbleib in den Herkunftsländern bewirken bzw. die Verwendung

⁴⁷ Eurostat, Pressemitteilung 180/2012, 13.12.2012: BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards; <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70546/bip-pro-kopf>, Auswärtiges Amt: Länderinfos: Bulgarien und Rumänien, <http://www.auswaertiges-amt.de>

⁴⁸ Statistisches Bundesamt, Datenreport 2011, S. 417 f.

⁴⁹ Statistisches Bundesamt, Datenreport 2011, S. 412 f.

⁵⁰ Statistisches Bundesamt, Datenreport 2011, S. 411 f.

⁵¹ Statistisches Bundesamt, Datenreport 2011, S. 418

⁵² Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, März 2013, S. 225

⁵³ Statistisches Bundesamt, Datenreport 2011, S. 424

⁵⁴ Statistisches Bundesamt, Datenreport 2011, S. 405

⁵⁵ 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>)

⁵⁶ Final Report Bulgaria (Fn. 45), S. 24, 71; Final Report Romania (Fn. 44), S. 14, 44

⁵⁷ Final Report Bulgaria (Fn. 45), S. 27 ff.; Final Report Romania (Fn. 44), S. 20 ff.

⁵⁸ Positionspapier des Deutschen Städtetags (Fn. 1), S. 9

von EU-Mitteln kontrollieren sollen,⁵⁹ gefordert. Der Bundesinnenminister will den „Druck auf die Regierungen [Bulgariens und Rumäniens] erhöhen, damit die Menschen in ihrer Heimat ordentlich versorgt werden und sicher und unbehelligt leben können“⁶⁰.

Der Deutsche Caritasverband würdigt die Anstrengungen, die die Länder Bulgarien und Rumänien sowie die EU in den Jahren seit dem Ende des Kommunismus unternommen haben, funktionierende Volkswirtschaften auf- und Armut abzubauen. Allerdings gibt es noch erhebliches Verbesserungspotential bei der Nutzung der EU-Mittel aus den Europäischen Strukturfonds (ESF, EFRE und Kohäsionsfonds) und zur Integration von Roma. Der größte Teil der zur Verfügung stehenden Mittel wurde bislang nicht abgerufen.⁶¹ Das beruht zum einen auf strukturellen Problemen: Erst nach dem Aufbau von entsprechenden Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die von der Kommission genehmigt sind, konnte es zu einem Mittelabruf kommen. Bulgarien hat erst seit 2010 ein zertifiziertes System, in Rumänien ist es auch 2013 noch nicht voll funktionsfähig. Genauso wichtig ist, dass die kommunalen Träger und Nichtregierungsorganisationen mit der notwendigen Kofinanzierung überfordert sind. Ein weiteres Problem ist, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure zu wenig Kenntnis über die Förderbedingungen haben und folglich die zur Verfügung stehenden Mittel zu wenig für Projekte zur sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut in ihren Ländern nutzen können. Und sie sind damit überfordert, die Projekte vorzufinanzieren bis es zum Zufluss der EU-Mittel kommt. Es bedarf also auch weiterhin der Unterstützung dieser Länder in finanzieller Hinsicht, unter anderem auch beim Aufbau funktionsfähiger sozialer Netze und beim gezielten Einsatz von EU-Fördermitteln. Stadtverwaltungen und NGOs müssen befähigt werden, Förderprogramme zu erschließen und umzusetzen. Dazu wird auch die deutsche Caritas im Rahmen ihrer internationalen Vernetzung ihren Teil beitragen.

Mit Blick auf den Abbau von Korruption, die Achtung der Menschenrechte und Minderheitenschutz haben beide Länder noch einen längeren Weg vor sich. In beiden Ländern werden, wie in allen anderen EU-Staaten mit entsprechender Minderheit, Roma diskriminiert.⁶² Die Caritas ist in Bulgarien und Rumänien aktiv und trifft dabei immer wieder auch auf Lebensverhältnisse von Roma, die nur als Folge eines beschämenden Desinteresses der Behörden bzw. der jeweiligen Gesellschaft an diesen Menschen interpretiert werden können. In einem zusammenwachsenden Europa muss auch dieser Aspekt thematisiert werden; muss angesprochen werden, wie Mitgliedsstaaten ihre Minderheiten behandeln. Menschenrechte sind keine „innere Angelegenheit“ - für andere Länder nicht, aber natürlich auch nicht für uns. Es ist daher wichtig und richtig, über spezifische Lebenslagen der Gruppe der Roma und auch besondere Herausforderungen zu sprechen, die sich bei dieser Gruppe (oder Teilen von ihr) stellen und die sicherlich mit einer jahrhundertelangen Geschichte der Ausgrenzung zu tun haben. Aber dies muss wertschätzend und mit der Suche nach Lösungen erfolgen.

Migration ist nicht per se ein Ausdruck sozialer Not oder Diskriminierung. Es gibt viele individuelle Gründe für den Wunsch, zeitweise oder dauerhaft im Ausland zu leben. Auch aus Deutsch-

⁵⁹ Positionspapier des Deutschen Städtetags (Fn. 1), S. 9

⁶⁰ Friedrich droht Armutsflüchtlingen mit Abschiebung, 23.02.2013, www.focus.de

⁶¹ Mittelabsorption aus den Strukturfonds im August 2013: Rumänien 30 %, Bulgarien ca. 41 %. Vgl. Brill/Caceres, Wie sich Osteuropäer Millionen entgehen lassen, Süddeutsche.de, 12.08.2013

⁶² 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

land sind in den letzten Jahren viele Deutsche ausgewandert und das nicht immer in Staaten mit höheren Einkommen. Die Wanderungsbewegungen innerhalb der EU und die Zuwanderung nach Deutschland sind so vielfältig, dass sie nicht monokausal zu begründen sind.

In Anbetracht der bestehenden, teils erheblichen Diskriminierung von Roma auch in Bulgarien und Rumänien, müssen beide Staaten mehr tun als bisher, diese Diskriminierung abzubauen. Der Lebensalltag von Roma in diesen Ländern lässt sich allerdings nicht unabhängig vom Umfeld verbessern. Der Minderheitenschutz lässt sich nur gleichzeitig mit dem Abbau der allgemeinen Armut voranbringen. Das muss auch bei den Haushaltsberatungen der EU beachtet werden. Forderungen etwa des Städtetags, dass EU-Fördermittel stärker nach Deutschland fließen müssten, um hier die Integration zu fördern,⁶³ dürfen deshalb nicht dazu führen, dass die Förderung für Bulgarien und Rumänien reduziert wird. Die Förderung der Infrastruktur, die Verbesserung der Bildungseinrichtungen und der Gesundheitsversorgung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik in diesen Ländern werden auf absehbare Zeit nicht ohne EU-Mittel auskommen. Vor diesem Hintergrund wäre es nicht zielführend die entsprechenden EU-Fonds zu Gunsten Deutschlands umzuschichten. Will man mehr Fördergelder für Deutschland, müssten die Mittel entsprechend aufgestockt werden.

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstand
Prälat Dr. Peter Neher
Präsident

⁶³ Positionspapier des Deutschen Städtetags (Fn. 1), S. 7 und S. 9