

## Die Debatte um die Freizügigkeit in der EU und Grüne Antworten

### Info-Papier der BAG Europa

#### Einleitung

Im Lissabonner Vertrag, dem aktuellen „EU-Grundgesetz“, heißt es: *„Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“* (Art. 21, Abs. 1 AEUV). Seit dem 1. Januar 2014 fiel nun eine letzte Grenze: EU-BürgerInnen aus Bulgarien und Rumänien, den erst 2007 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten, hatten bisher in Deutschland und anderen Staaten nicht das gleiche Recht wie andere EU-BürgerInnen eine Arbeit aufzunehmen. Weil diese Ausnahme nun abgelaufen ist, fürchten einige Personen die massenhafte Einreise der Ärmsten dieser Mitgliedstaaten, nicht zuletzt von Roma und Sinti. David Cameron, konservativer Premierminister von Großbritannien, veröffentlichte im November 2013 einen Meinungsartikel mit dem Titel *„Free movement within Europe needs to be less free“* (Die Freizügigkeit in Europa muss weniger frei sein). Der Deutsche Städtetag warnte vor einer *„Armutszuwanderung aus Südosteuropa“* und die Parteien CDU und CSU warnten in ihrem Bundestagswahlprogramm vor *„Zuwanderung, die darauf gerichtet ist, die europäische Freizügigkeit zu missbrauchen und die sozialen Sicherungssysteme unseres Landes auszunutzen“*. Ist die europäische Personenfreizügigkeit in Gefahr ausgenutzt zu werden?

Die EU-Kommission zeigt auf, dass die überwältigende Mehrheit der EU-BürgerInnen, die in ein anderes EU-Land ziehen, erwerbstätig ist. Ihre Beschäftigungsquote ist mit knapp 68 Prozent im Durchschnitt höher als die der ansässigen Bevölkerung mit knapp 65 Prozent<sup>1</sup>. Auch in Deutschland tragen mobile EU-BürgerInnen als NettozahlerInnen zum Sozialsystem des Aufnahmemitgliedstaats bei - sie zahlen mehr an Steuern und Sozialbeiträgen, als sie im Gegenzug an Leistungen erhalten<sup>2</sup>. Weit größer als eine Armutszuwanderung ist die Fachkräftezuwanderung, was auch für BulgarInnen und RumänInnen in Deutschland gilt. Das bestätigen auch ArbeitgeberInnen und Gewerkschaften in einer gemeinsamen Erklärung<sup>3</sup>. Selbst die CSU sucht rumänische und bulgarische Krankenschwestern für Bayern, poltert aber gleichzeitig: *„Wer betrügt, der fliegt“*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Europäische Kommission, 15.01.2014: Europäische Kommission hält an der Personenfreizügigkeit fest, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-9\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-9_de.htm).

<sup>2</sup> IAB-Kurzbericht 16/2013, Arbeitsmigration oder Armutsmigration?, <http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb1613.pdf>, S.7/8; KOM-Studie, Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level, [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg\\_just\\_eva\\_free\\_mov\\_final\\_report\\_27.01.14.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf) (vgl. Pressemitteilung der KOM, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-137\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-137_de.htm))

<sup>3</sup> BDA/DGB, 21.01.2014: Gemeinsame Erklärung von DGB und BDA zur Freizügigkeit in Europa, <http://www.dgb.de/themen/++co++69d944c6-8281-11e3-8f33-52540023ef1a>.

<sup>4</sup> Die Welt, 31.12.2013: "Wer betrügt, der fliegt" – die CSU im Faktencheck, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article123419505/Wer-betruegt-der-fliegt-die-CSU-im-Faktencheck.html>.

Wegen der schlechten wirtschaftlichen Lage in Bulgarien und Rumänien zieht es immer mehr Menschen von dort nach Deutschland. Dabei ist die Gruppe der Zuwanderinnen und Zuwanderer keineswegs homogen. Ein großer Teil von ihnen ist gut qualifiziert. Diese Menschen sind ein Gewinn für die Wirtschaft. Zudem tragen sie zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme bei. Andererseits kommen aus Rumänien und Bulgarien auch viele Menschen zu uns, die schon in ihrer Heimat in großer Armut lebten und dort zum Teil Opfer von Gewalt und Diskriminierung waren. Sie kommen nach Deutschland in der Hoffnung auf ein besseres Leben für sich und ihre Kinder. Sie sind auch hier arm, haben geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sind oft nicht krankenversichert und leben in prekären Wohnverhältnissen. Diese Zuwanderung konzentriert sich auf einzelne ohnehin strukturschwache Stadtteile in den Kommunen. Daraus entstehen soziale Probleme und Konfliktlagen, mit denen die Kommunen nicht allein gelassen werden dürfen.

Wir GRÜNE setzen uns klar für das Recht auf Freizügigkeit ein. Wir wehren uns dagegen, dass PopulistInnen dieses Grundrecht durch falsche Aussagen und Angstmacherei versuchen zu beschneiden. Wir wollen auf Basis einer objektiven Betrachtung auch die praktischen Probleme angehen, die von der Bundesregierung viel zu lange vernachlässigt und mit denen die Länder und Kommunen bisher allein gelassen werden. Dieses Papier bietet eine Übersicht über die Fakten, die rechtlichen Regelungen und praktische politische Lösungen für die tatsächlichen Probleme.

### **Die Rechtslage zur Personenfreizügigkeit in der EU**

Die Personenfreizügigkeit ist neben dem freien Warenverkehr, der Dienstleistungsfreiheit und dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr eine der vier Grundfreiheiten der EU. Personenfreizügigkeit heißt, dass sich EU-BürgerInnen innerhalb der EU frei bewegen dürfen (Art. 21 AEUV), das Recht haben in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten und dabei gegenüber heimischen ArbeitnehmerInnen nicht benachteiligt werden dürfen (Art. 45 AEUV) sowie, dass sie ein Recht darauf haben, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen (Art. 49 AEUV).

Laut EU-Kommission leben aktuell mehr als 14 Millionen EU-BürgerInnen längerfristig in einem anderen EU-Staat<sup>5</sup>, was rund 2,7- Prozent der EU-Bevölkerung entspricht. Knapp 0,3 Prozent der EuropäerInnen wandern jährlich in ein anderes EU-Land aus. Die Personenfreizügigkeit ist eine einzigartige Errungenschaft der europäischen Integration für alle BürgerInnen. Doch ist sie nicht nur ein wichtiges Recht der BürgerInnen, auch die EU-Mitgliedstaaten selbst profitieren enorm davon. Wenn ihr Arbeitsmarkt attraktiv ist, zieht er qualifizierte Arbeitskräfte an, was die Wirtschaft, und damit auch die Steuereinnahmen, stärkt.

- **Das Recht, sich frei in der EU zu bewegen, ist ein Grundrecht aller EU-BürgerInnen. Dieses Recht einzuschränken rüttelt an den Grundfesten der EU. Wir sind gegen eine Zwei-Klassengesellschaft in der EU, die BürgerInnen aus unterschiedlichen Ländern unterschiedliche Rechte gewährt.**

Das Grundrecht auf Freizügigkeit geht einher mit Rechten und Verpflichtungen für BürgerInnen und Mitgliedstaaten. Wer aus einem anderen Mitgliedsland kommt, darf sich zwar in Deutschland aufhalten, hat jedoch nicht automatisch Anspruch auf Sozialhilfe. Das Recht, in

---

<sup>5</sup> Europäische Kommission, 15.01.2014.

einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit zu suchen, ist keineswegs damit verbunden, dort sofort alle Maßnahmen der sozialen Unterstützung beziehen zu können. Sozialversicherungsrechte liegen in nationaler Kompetenz. Jedoch darf es gleichzeitig keine Diskriminierung für ArbeitnehmerInnen aufgrund ihrer Herkunft aus einem anderen Mitgliedstaat geben. Deshalb wurde folgende Regelung in der EU festgelegt:

1. Das EU-Recht sichert ein Aufenthaltsrecht, ohne Bedingungen bis zu drei Monaten; wer länger als drei Monate in einem anderen Staat bleibt, muss Arbeit oder ausreichende Ressourcen vorweisen, um bleiben zu dürfen. Das Aufenthaltsrecht sichert aber keinerlei Rechte auf Sozialversicherung oder Sozialhilfe.

2. Das EU-Recht legt fest, dass ArbeitnehmerInnen eines anderen Mitgliedslandes gegenüber den einheimischen ArbeitnehmerInnen nicht diskriminiert werden dürfen. Wer mindestens drei Monate Vollzeit arbeitet und dabei Sozialbeiträge und Lohnsteuer zahlt, muss bestimmte Rechte, einschließlich Sozialversicherungsrechte, erhalten.

Die entsprechende Richtlinie (2004/38/EG vom 29. April 2004) legt die Grundlage, dass sich alle EU-BürgerInnen **ohne jegliche Bedingungen bis zu drei Monate** in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten dürfen. **Länger als drei Monate dürfen sich EU-BürgerInnen nur** in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, wenn:

- sie **ArbeitnehmerInnen oder Selbstständige** oder **ein Familienmitglied eines Arbeitnehmers/einer Arbeitnehmerin oder eines/einer Selbstständigen sind**,
- sie zur Absolvierung einer **Ausbildung einschließlich Berufsausbildung** eingeschrieben sind und über Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat **und ausreichende Existenzmittel verfügen sowie**, dass während des Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch genommen werden müssen, oder
- nachweisen, dass sie für sich und ihre Familienangehörigen über **ausreichende Existenzmittel verfügen**, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und sie und ihre Familienangehörigen über einen **umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat** verfügen.

Zudem regelt die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen innerhalb der Union. Die Verordnung legt fest, dass alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats ungeachtet ihres Wohnorts berechtigt sind, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach den für die ArbeitnehmerInnen dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzunehmen und auszuüben. Die Verordnung legt fest, dass dabei ArbeitnehmerInnen aus einem anderen Mitgliedstaat nicht anders behandelt werden dürfen als inländische ArbeitnehmerInnen.

**Die Debatte um das deutsche Kindergeld:** Kindergeld ist in Deutschland eine „residenzbasierte“ Sozialleistung. Es wird an diejenigen Eltern gezahlt, die in Deutschland erwerbstätig sind oder wohnen und unbegrenzt einkommenssteuerpflichtig sind (darüber erfolgt der Nachweis). Diese Leistung ist im Gegensatz zu anderen Leistungen unseres Sozialsystems nicht daran gebunden, dass man in Deutschland arbeitet und in die Sozialversicherungen einzahlt.

**Unsicherheit im deutschen Sozialgesetz:** Momentan gibt es in Deutschland eine Unsicherheit in der Rechtsprechung, unter welchen Voraussetzungen MigrantInnen aus EU-Mitgliedstaaten, die sich in Deutschland aufhalten, aber noch nicht auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig waren, ein **Recht auf Arbeitslosengeld II („Hartz IV“)** haben. Das deutsche Sozialrecht sieht vor, dass für sie grundsätzlich kein Anspruch besteht. Dagegen steht das EU-Prinzip der Nichtdiskriminierung von EU-BürgerInnen. Die EU-Kommission prangert an, dass die „grundsätzliche und automatische“ Ablehnung von Arbeitslosengeld II-Anträgen von EU-MigrantInnen, die nicht im Arbeitsmarkt aktiv sind, gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstößt und dass jeder Einzelfall geprüft werden muss. Auch die deutschen Gerichte vertreten diese Auffassung und haben unterschiedliche Urteile gefällt. Das Sozialgericht Leipzig hat deshalb im Juni 2012 seinen Fall dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt.<sup>6</sup>

### **Wie die eingeschränkte Freizügigkeit Missbrauch fördert**

Als die Verträge für den EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens verhandelt wurden, bestand Deutschland auf einer Übergangsfrist für das Grundrecht der Freizügigkeit. BulgarInnen und RumänInnen hatten zwischen 2007 und 2014 keinen legalen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, obwohl sie EU-BürgerInnen waren. Die gleichen Übergangsfristen galten schon für Polen und die anderen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten<sup>7</sup> zwischen 2005 und 2012. Auch damals gab es Diskussionen und viele Befürchtungen, es würde eine Flut von ArbeitnehmerInnen aus den angrenzenden Ländern Polen und Tschechien auf den deutschen Arbeitsmarkt geben. Die tatsächlichen Auswirkungen waren jedoch äußerst gering. Im Nachhinein beklagen insbesondere die ostdeutschen Industrie- und Handwerkskammern, dass sie nicht auf qualifizierte Arbeitskräfte aus Osteuropa zurückgreifen konnten, weil die mobilen ArbeitnehmerInnen längst in anderen EU-Mitgliedstaaten Fuß gefasst hatten.

Es gibt viele Stimmen, die die Einschränkung der Freizügigkeit ökonomisch als unsinnig einstufen. Nicht zuletzt hat sich der Bundesrat aus genau diesem Grund klar gegen Übergangsfristen in den Beitrittsverträgen für Kroatien ausgesprochen.<sup>8</sup> Die Bundesregierung hat sich aber dennoch auch in den Beitrittsverträgen für Kroatien wieder die Einschränkung der Freizügigkeit für vorerst fünf Jahre (auf sieben Jahr ausweitbar) eingeräumt. Der Bundesrat verweist in seinem Beschluss darauf, dass die Einschränkung die EU-BürgerInnen aus den betroffenen Ländern nicht von der Suche nach einer Erwerbstätigkeit in Deutschland abhält. Alle UnionsbürgerInnen können mit Ausweispapieren in einen anderen EU-Mitgliedstaat einreisen und sind dort für bis zu drei Monate aufenthaltsberechtigt. Die Einschränkung des legalen Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt hat dazu geführt, dass die Zugewanderten aus Osteuropa leicht Opfer illegaler Konstruktionen von Arbeitsbeziehungen waren, z. B. über Werkverträge, als Gesellschafter von Kommitgesellschaften oder anderen Formen der Scheinselbstständigkeit. Sie arbeiteten so als „ein-Personen-Betriebe“ auf der rechtlichen Grundlage der Niederlassungsfreiheit in Schlachthöfen, auf Baustellen oder in der häuslichen Pflege.

---

<sup>6</sup> EuGH, Fall C-133/13.

<sup>7</sup> Deutschland hatte den Zugang zum Arbeitsmarkt für BürgerInnen aus Polen, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen und der Slowakei vorübergehend eingeschränkt.

<sup>8</sup> Entschließung des Bundesrates zum Beitritt der Republik Kroatien zur Europäischen Union, 22.03.2013: Freizügigkeit für kroatische Arbeitnehmer gewähren, <http://www.bundesrat.de/DE/presse/pm/2013/072-2013.html>.

Die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutet, dass EU-MigrantInnen keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingehen dürfen. Diese Menschen werden so in die Scheinselbstständigkeit getrieben. In diesen illegalen Arbeitsformen werden keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und keine Kranken- oder Rentenversicherungsbeiträge geleistet. Zudem können Mindestlohnregelungen unterwandert werden. Von dieser „Billiglohnreserve“ haben viele UnternehmerInnen in Deutschland profitiert.

- **Die Einschränkung der Freizügigkeit befördert Missbrauch und Sozialdumping auf dem Arbeitsmarkt. Darauf haben wir GRÜNE schon immer hingewiesen und auch deshalb den Nutzen von Übergangszeiten in Frage gestellt.**

### **Zur Versachlichung der Debatte ein Blick auf die Faktenlage**

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des zunehmenden Fachkräftemangels ist eine positive Ausgestaltung der Arbeitnehmerfreizügigkeit insbesondere für Deutschland eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit. Die populistischen Zuspitzungen und Tonlagen der vergangenen Monate werden daher auch von Industrie- und Wirtschaftsverbänden klar zurückgewiesen. „Die Zuwanderung insgesamt darf nicht durch eine aufgeheizte politische Diskussion in ein schlechtes Licht gerückt werden“, sagte beispielsweise der Geschäftsführer der Deutschen Industrie- und Handelskammer Martin Wansleben.<sup>9</sup> Deutschland brauche in den nächsten Jahren bis zu 1,5 Millionen qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland. Das betreffe neben AkademikerInnen und hoch qualifizierten Fachkräften selbstverständlich auch einfache berufliche Qualifikationen. Insbesondere der Mangel an Pflegefachkräften wird in den nächsten Jahren die Pflegeversorgung stark gefährden, wenn nicht gegengesteuert würde. Es bedürfe in Deutschland einer echten Willkommenskultur, so die einhellige Meinung der Verbände weiter, da Fachkräfte im Rahmen ihrer Freizügigkeitsrechte ansonsten in einen anderen Mitgliedstaat abwandern würden, um dort zu leben und zu arbeiten.

Allen bisherigen Aufforderungen der EU-Kommission an die ehemalige schwarz-gelbe Bundesregierung, belastbare empirische Nachweise über den unterstellten und zu erwartenden massenhaften Sozialmissbrauch durch EU-BürgerInnen zu erbringen, kam die Bundesregierung nicht nach. Der schwarz-rote Koalitionsvertrag von 2013 hat leider auch in weiten Teilen eine freizügigkeitskritische Note erhalten. Die CSU hat sich mit ihrer problematischen Interpretation der Grundfreiheit der Freizügigkeit in der Verhandlungsrunde durchgesetzt, wenn davon gesprochen wird, „der ungerechtfertigten Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch EU-Bürger“ entgegenzuwirken oder gar die „Ermöglichung von befristeten Wiedereinreisesperren“ gefordert wird. Zur Versachlichung der Debatte wurde der empirische Gegenbeweis zur steilen CSU-These mittlerweile von einer Vielzahl von Studien erbracht. Demnach hat der angebliche Sozialmissbrauch bisher weder stattgefunden, noch ist er zukünftig zu erwarten.

So führt eine Studie der EU-Kommission<sup>10</sup> vom Oktober 2013 detailliert auf:

---

<sup>9</sup> ZEIT ONLINE, 04.01.2014: Wirtschaft ärgert sich über Zuwanderungsdebatte, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-01/zuwanderungsdebatte-eu-andor-seehofer>.

<sup>10</sup> Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission, 16.12.2013: A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active

- Nichtbeschäftigte EU-MigrantInnen stellen nur einen sehr geringen Teil der Gesamtbevölkerung in den einzelnen Mitgliedstaaten (0,7-1 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung),
- die gesamte Migration innerhalb der EU ist in den letzten zehn Jahren zwar angestiegen, die EU-interne Migration von Nichtbeschäftigten ist jedoch nur unwesentlich gestiegen (von 0,7 Prozent in 2003 auf 1 Prozent in 2012),
- der Anteil der Nichtbeschäftigten an der Gesamtzahl der EU-MigrantInnen ist zwischen 2005 und 2007 von 47 Prozent auf 33 Prozent gesunken,
- die größte Zahl (71 Prozent) der nichtbeschäftigten EU-MigrantInnen waren im Jahr 2012 RentnerInnen, Studierende und Arbeitssuchende,
- die Mehrzahl (64 Prozent) der derzeit nichtbeschäftigten EU-MigrantInnen ist früher in ihrem aktuellen Wohnsitzstaat einer Beschäftigung nachgegangen.

Insgesamt stellt die Studie fest, dass der Anteil der nichtbeschäftigten EU-MigrantInnen in der EU relativ gering ist, dass diese nur einen geringen Teil der Beziehenden von Sozialleistungen ausmachen und dass die finanziellen Auswirkungen solcher Ansprüche auf die Haushalte der Mitgliedstaaten sehr gering sind.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit hat die Auswirkungen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien explizit auf den deutschen Arbeitsmarkt und Sozialstaat untersucht und ist in einem Bericht vom Dezember 2013<sup>11</sup> ebenfalls zu der Erkenntnis gelangt, dass die Zahlen zur Beschäftigung und zum Leistungsbezug es nicht hergeben, von einer sogenannten „Armutswanderung“ zu sprechen:

- Mitte 2013 gingen rund 60 Prozent der BulgarInnen und RumänInnen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland einer Erwerbstätigkeit nach.
- die Arbeitslosenquote der BulgarInnen und RumänInnen lag mit 7,4 Prozent nur leicht über dem Bevölkerungsdurchschnitt von 7,7 Prozent, aber deutlich unter derjenigen der ausländischen Bevölkerung insgesamt von 14,7 Prozent.
- Zwar lag der Anteil der Beziehenden von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II unter den BulgarInnen und RumänInnen mit 10 Prozent über dem Bevölkerungsdurchschnitt von 7,5 Prozent, aber noch deutlich unter dem der ausländischen Bevölkerung von 16,2 Prozent.
- der Anteil der EmpfängerInnen von Kindergeld an der Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien liegt mit 8,8 Prozent unter dem Anteil in der Gesamtbevölkerung von 10,8 Prozent,
- Nur etwa 2.000 Selbstständige aus Rumänien und Bulgarien bezogen als Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II zur Aufstockung ihrer geringen Einkommen. Zwar ist der Anteil an den SGB-II-Beziehenden höher als im Bevölkerungsdurchschnitt, die

---

intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docid=10972&langId=en>.

<sup>11</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 23.12.2013: Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit, [http://doku.iab.de/aktuell/2013/aktueller\\_bericht\\_1305.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2013/aktueller_bericht_1305.pdf).

Gesamtzahl ist jedoch sehr niedrig, so dass von einem umfassenden Leistungsmissbrauch nicht die Rede sein kann.

- Mit 17,6 Prozent der seit 2007 zugezogenen BulgarInnen und RumänInnen befindet sich ein höherer Anteil noch in Bildung und Ausbildung als im Bevölkerungsdurchschnitt mit 15,3 Prozent; im Jahr 2010<sup>12</sup> hatten zwar 35 Prozent der Neuzuwanderer aus Bulgarien und Rumänien keine abgeschlossene Berufsausbildung, im Vergleich zu 11 Prozent der Deutschen, dafür verfügten 25 Prozent der Neuzuwanderer über einen Hochschulabschluss, was nur knapp unter dem Anteil der HochschulabsolventInnen unter den Deutschen mit 28 Prozent liegt.
- die Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit zum 1. Januar 2014 erweitern vor allem die Beschäftigungsmöglichkeiten der EU-MigrantInnen. An den rechtlichen Bedingungen für den Bezug von Sozialleistungen ändert sich durch die Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit aber nichts,
- in einigen Kommunen wie Duisburg, Dortmund oder Berlin konzentrieren sich die sozialen und ökonomischen Probleme. Hier sind nicht nur die Arbeitslosen- und Leistungsempfängerquoten teilweise sehr hoch, auch sind hier zwischen 60 und 70 Prozent der BulgarInnen und RumänInnen weder erwerbstätig, noch erhalten sie Sozialleistungen.

Dabei sind die aus den oben geschilderten Fakten abgeleiteten finanzpolitischen Chancen und Risiken der Zuwanderung zwischen den Körperschaften ungleich verteilt. Während manche Kommunen und andere Träger von steuerfinanzierten Leistungen teilweise ein relativ hohes Kostenrisiko zu tragen haben, liegen in den realen Beschäftigungsaussichten gute Chancen für die Rentenversicherungen und Krankenkassen.

- **Wir GRÜNE rufen dazu auf, dass die Zuwanderungsdebatte sachlich geführt wird, anstatt mit der Verbreitung von Halbwahrheiten in der Bevölkerung weiterhin unberechtigte Ängste zu schüren.**

### **Kommunen mit starker Zuwanderung**

In einigen Städten gibt es eine Konzentration der Zuwanderung von armen, aufgrund ihres schlechten Bildungsniveaus nicht für die aktuelle Arbeitsmarktsituation qualifizierten EU-BürgerInnen und ihren Familienmitgliedern aus Rumänien und Bulgarien, die zum Großteil der Minderheit der Roma angehören. Diese sehr kleine, aber sichtbare Gruppe von EU-Zuwanderern ist mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt. Oftmals ist ihnen in den Herkunftsländern die gesellschaftliche Teilhabe verwehrt, sie werden diskriminiert und teilweise sogar verfolgt. In Deutschland treffen sie auf eine Situation, die von Unkenntnis und diffusen Vorurteilen geprägt ist. Teilweise leben diese Menschen in großer Armut, was Diskriminierungen weiteren Vorschub leistet. Die Verantwortung, sie in die Gesellschaft zu integrieren, wird vielerorts stillschweigend den Kommunen überlassen, ohne dass sie dafür finanzielle Unterstützung von der Bundesregierung erhalten, die eindeutig mit in der Pflicht steht zu handeln. In

---

<sup>12</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 16.08.2013: Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien. Arbeitsmigration oder Armutsmigration, IAB-Kurzbericht 16/2013, <http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb1613.pdf>.

dieser Situation fallen die populistischen Sprüche der CSU und die Versuche der CDU zur Kriminalisierung bulgarischer und rumänischer Zuwanderer auf „fruchtbaren Boden“. Das Aufkommen dieser wenigen Extremfälle darf jedoch kein Grund sein, die Freizügigkeit in der EU einzuschränken.

- **Wir GRÜNE treten klar der geschichtsvergessenen, negativen Stimmungsmache entgegen, die Zuwanderer kriminalisieren und Armut als gesellschaftswidrig darstellen will.**

### **Lösungsansatz 1: Wie können EU-Mittel besser ausgeschöpft werden?**

Mit der neuen Förderperiode der EU-Strukturpolitik 2014-2020 wird die Armutsbekämpfung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) gestärkt. ESF-Projekte müssen nun nicht mehr primär auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sein, sondern können auch auf Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung konzentriert werden. Mindestens 20 Prozent der ESF-Mittel müssen für die Förderung der sozialen Inklusion, die Bekämpfung der Armut und Diskriminierung, einschließlich der sozioökonomischen Integration marginalisierter Gruppen, wie der Roma, aufgewendet werden.

Roma in Europa sind mehrfach der Diskriminierung ausgesetzt. Im Sommer 2011 verabschiedete der EU-Rat daher die sogenannte „Roma-Strategie“. Darin werden der aktive Schutz der Grundrechte von Roma sowie eine soziale und wirtschaftliche Integration der bislang ausgegrenzten Gruppe gefordert. Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgefordert Reformprogramme vorzulegen, die den Roma Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum gewähren. Die Bundesregierung hat sich bis heute geweigert ein solches Programm aufzulegen, mit dem Verweis darauf, dass in die in Deutschland lebenden Roma (anerkannte Minderheit der Sinti und Roma) gut in die Gesellschaft integriert seien. Die EU-Kommission hat die Bundesregierung dafür im Juni 2013 kritisiert. Die Klagen einiger Städte, sie würden mit den finanziellen Problemen allein gelassen werden, zeigen, dass es eine nationale Strategie und einen bundesweiten Fonds zur Finanzierung von entsprechenden Maßnahmen braucht.

50 Prozent des Fonds würde Deutschland aus dem EU-Haushalt bekommen. Auf europäischer Ebene werden wir GRÜNE Druck machen, damit jeder EU-Mitgliedstaat die EU-Strukturfonds zur Einrichtung von Hilfsprogrammen für die Bekämpfung der Armut, insbesondere unter den Roma und Sinti, nutzt. Deutschland muss für die Umsetzung der Roma-Integrationsstrategie aber auch ausreichende Mittel aus dem nationalen Haushalt aufwenden. Zudem müssen lokale Behörden und zivilgesellschaftliche Organisationen dabei unterstützt werden Kapazitäten aufzubauen und bereitstehende Finanzmittel für die effektive Durchführung von Projekten verwenden zu können.

Der Hinweis auf die Erstellung einer eigenen nationalen Strategie zur Integration der Roma findet sich im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung leider dennoch nicht wieder. Vielmehr kündigen SPD und CDU/CSU im Kapitel „Armutswanderung innerhalb der EU“<sup>13</sup> lediglich an, dass die Bundesregierung sich grundsätzlich für eine „*Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsstaaten*“ einsetzt, so dass „*EU-Finanzmittel von den*

---

<sup>13</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode: Deutschlands Zukunft gestalten, Seite 108, [http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/koalitionsvertrag\\_cdu\\_csu\\_spd\\_27\\_11\\_2013.pdf](http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/koalitionsvertrag_cdu_csu_spd_27_11_2013.pdf).

*Herkunftsländern abgerufen und zielgerichtet eingesetzt werden“* können. Dafür, so die Koalitionäre weiter, werde die Regierung Verwaltungsunterstützung anbieten. Auch wenn die Unterstützungsangebote sicherlich ein weiterzuverfolgender Ansatz sind, entbindet es doch nicht von der Notwendigkeit, dass die Bundesregierung eine eigene nationale Strategie zur Integration der Roma vorlegt, um die Integrationschancen und Lebensbedingungen der hier lebenden EU-BürgerInnen aus der Bevölkerungsgruppe der Roma zu verbessern.

Auch der Bund steht in der Verantwortung, denn Bund und Länder haben gemeinsam den EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens unterstützt, trotz bekannter Defizite im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Die Bundesregierung steht in der Pflicht, gemeinsam mit der EU die Situation in den Herkunftsländern zu verbessern. Gleichzeitig ist sie gefordert, im Rahmen ihrer bundesgesetzlichen Zuständigkeiten zu helfen und auch mithilfe der Förderprogramme des Bundes Angebote zu machen, die der Integration der sich hier rechtmäßig aufhaltenden EU-BürgerInnen dienen. Das gilt insbesondere für die Lösung der Probleme im sozialen Bereich, etwa in der Gesundheitsversorgung. Sinnvoll wäre eine Clearingstelle, die zunächst einmal den Stand des Versicherungsschutzes klärt. In diesem Zusammenhang ist es unabdingbar, dass zum Beispiel über einen Fonds die Kosten für die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherungskarte oder mit unzureichendem Versicherungsschutz zunächst gedeckt werden, damit die Kommunen von den Kosten für die medizinische Nothilfe entlastet werden.

- **Wir fordern die Bundesregierung und die Landesregierungen, die dies noch nicht machen, dazu auf, die Möglichkeiten des Europäischen Sozialfonds zu nutzen, geeignete Programme zu entwickeln, um die aus Rumänien und Bulgarien zugewanderten EU-BürgerInnen aus ihren derzeitigen Armutsverhältnissen herausgeholt werden.**
- **Wir fordern die Bundesregierung dazu auf, eine kohärente Roma-Strategie für Deutschland vorzulegen, in der die Bekämpfung von Antiziganismus und das „Empowerment“ von Selbstorganisationen im Vordergrund stehen, und dabei insbesondere die Lage der Kommunen zu berücksichtigen, die sich aktuell vor besondere Herausforderungen gestellt sehen.**

#### **Lösungsansatz II: Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es in den Kommunen?**

Vielen Kommunen stehen aktuell vor der besonderen Herausforderung, die kulturellen, sozialen und sprachlichen Barrieren mit einer aktiven Willkommenskultur zu überwinden, um über Zugänge zum Arbeitsmarkt und zur Bildung sowie mit kulturelle Brücken in die Gesellschaft den Zuwanderern eine rasche Integration zu ermöglichen.

Da sich unter den Zugewanderten vor allem Männer und Frauen im erwerbsfähigen Alter mit Kindern befinden, müssen die Kommunen in erster Linie die erwerbsfähigen Menschen in den Arbeitsmarkt vermitteln, die Kinder in das Bildungssystem integrieren und das friedliche Zusammenleben auf Quartiersebene sichern.

Dazu bedarf es vor Ort eines professionellen Managements, das die Hemmnisse zwischen zuwandernden Menschen, diversen Behörden und Bildungseinrichtungen überbrückt. Erforderlich sind unter anderem:

- **Integrationslotsen in den Quartieren, VermittlerInnen und DolmetscherInnen, die den Kontakt zu Behörden, Ämtern, Schulen und sozialen Einrichtungen erleichtern,**
- **ein kostenloser Zugang zu Integrationskursen,**
- **Integrationsklassen und/oder Einsatz von IntegrationslehrerInnen, die den regelmäßigen Schulbesuch und den schnellen Übergang der Kinder in Regelklassen der Kinder sichern,**
- **eine schnelle Kompetenzfeststellung, auf die Arbeitswelt bezogene Sprachförderung, Heranführung an den Arbeitsmarkt und beschäftigungsorientierte Qualifizierung,**
- **vorbeugende Gesundheitshilfe, wie Impfungen, Schwangerschaftsvorsorge etc.,**
- **eine erhöhte Aufmerksamkeit und Koordination der Ordnungsbehörden, um einzelnen Missständen wie Überbelegung von Wohnraum, nicht regelgerechter Müllentsorgung etc. schnell entgegen zu wirken.**
- **Maßnahmen und Veranstaltungen zur Förderung interkultureller Kompetenz und gegen Diskriminierung in Behörden.**

Problematisch ist, dass nicht nur beim Thema Wohnraumüberbelegung und Schrottimmobilien rechtliche Rahmenbedingungen für ein Eingreifen oft (noch) fehlen, sondern auch die meist finanz- und strukturschwachen Kommunen aus haushaltsrechtlichen Gründen die erforderlichen Integrationsleistungen mit eigenen Mitteln nicht erbringen können bzw. dürfen. Die Verbesserung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen ist dringend erforderlich.

Aber auch bereits in Aussicht gestellte finanzielle Unterstützungsleistungen müssen beantragt werden. Einige Kommunen scheuen derzeit noch vor aktiven Schritten zurück aus Sorge, damit weitere Zuwanderer besonders anzuziehen. Hier ist eine kollektive Vernunft gefragt, denn die Erfahrungen mit der „Rückkehrillusion“ bei der Integration der so genannten „GastarbeiterInnen“ zeigen, dass die defensive Strategie große Schäden anrichtet. Außerdem gilt: je mehr Kommunen eine aktive Willkommenskultur pflegen, umso erfolgreicher gelingt die Integration der zuwandernden Menschen.

In Nordrhein-Westfalen beispielsweise hat die rot-grüne Landesregierung in enger Kooperation mit den betroffenen Kommunen konkrete Handlungsschritte erarbeitet. So unterstützt sie die Kommunen bei der Bewältigung der vielfältigen rechtlichen, fachlichen und finanziellen Fragen. Wir GRÜNE wollen einen solchen kooperativen Prozess in allen Kommunen umsetzen und die weitere Entwicklung der Zuwanderung begleiten.

Letztlich werden wir die Herausforderungen nur dann erfolgreich bewältigen, wenn jeder im Rahmen seiner Verantwortlichkeiten und Möglichkeiten aktiv wird. Kurz- und mittelfristig werden hier erhebliche Anstrengungen notwendig sein.

Kontakt SprecherInnen der BAG Europa:

Michael Scharfschwerdt ([m.scharfschwerdt@gmx.de](mailto:m.scharfschwerdt@gmx.de))

Anna Cavazzini ([Anna.Cavazzini@gruene.de](mailto:Anna.Cavazzini@gruene.de))