

## Zuwanderung aus Südosteuropa

Die aktuelle Entwicklung und Diskussion als integrationspolitischer Testfall

Alexander Götz<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Der weit überwiegende Teil der Zuwanderer und Zuwanderinnen aus Südosteuropa geht einer Beschäftigung nach. Von einem Missbrauch der Sozialsysteme kann nicht gesprochen werden.

Eine Reihe von Kommunen, und in diesen wiederum speziell benachteiligte Stadtteile, stehen jedoch vor besonderen Herausforderungen der Integration von bereits in den Herkunftsländern besonders benachteiligten und diskriminierten Personengruppen. Diese

Städte benötigen dringend auch materielle Unterstützung. Bund, Länder, Kommunen und die EU-Politik müssen verstärkte Anstrengungen unternehmen, die neuen Zuwanderinnen und Zuwanderer zu integrieren.

„Wer betrügt, der fliegt.“ – Mit dieser irreführenden und gefährlichen Wendung hat die CSU zu Jahresbeginn die öffentliche Diskussion um die Zuwanderung aus Südosteuropa, namentlich aus Bulgarien und Rumänien, befeuert. Es wird der Eindruck erweckt, aus beiden Ländern kämen vor allem Menschen nach Deutschland, die Sozialleistungen begehren und dies ohne rechtmäßige Grundlage tun. Beides ist falsch und verstellt den Blick auf tatsächliche Herausforderungen. Es sind in erster Linie die besonders betroffenen Städte, die seit geraumer Zeit auf den damit verbundenen Handlungsbedarf hinweisen. Deshalb bedarf es einiger Erläuterungen zur Sachlage, bevor man sich sinnvoll mit dem Thema „Armutszuwanderung“ auseinandersetzen kann.

### Ein objektiverer Blick auf die Zahlen

Zunächst sollte über „Zuwanderung“ und (noch) nicht über „Armutsmigration“ gesprochen werden. Denn natürlich gibt es nicht erst seit dem 1.1.2014 und der Arbeitnehmerfreizügigkeit für EU-Bürgerinnen und -bürger aus Rumänien und Bulgarien eine starke Zuwanderung aus diesen Ländern. Tatsächlich wachsen die Zuzüge aus Bulgarien und Rumänien stetig. Seit 2006, dem Jahr vor dem EU-Beitritt beider Länder, haben sie sich verfünff- (Rumänien) bzw. fast veracht-facht (Bulgarien). 2012 kamen 117.000 Rumänen und 59.000 Bulgaren und damit rund 176.000 Menschen nach Deutschland. Zugleich zogen im gleichen Jahr

über 100.000 Personen wieder weg, was darauf hinweist, dass sich diese Zuwanderung sehr dynamisch gestaltet. Zum 31.12.2012 lebten hierzulande etwa 324.000 Menschen aus Rumänien und Bulgarien, was mehr als einer Verdoppelung seit dem EU-Beitritt entspricht.

Dabei handelt es sich aber um Menschen, die weit überwiegend und sogar überdurchschnittlich häufig einer Erwerbstätigkeit nachgehen und über eine berufliche Qualifikation verfügen. Nach den Zahlen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)<sup>2</sup> lebten zur Jahresmitte 2013 insgesamt 167.000 abhängig Beschäftigte aus Bulgarien und Rumänien in Deutschland. Zusammen mit weiteren 35.000 Selbstständigen lag die Erwerbstätigenquote bei über 60 Prozent. Die Arbeitslosenquote hingegen betrug nur 7,4 Prozent und war damit etwas geringer als im Bevölkerungsdurchschnitt und blieb deutlich unter dem Anteil bei der ausländischen Bevölkerung insgesamt (14,7 Prozent). Das wiederum heißt: Gerade aus den südosteuropäischen EU-Staaten kommen Menschen zu uns, die den migrationspolitischen Zielen eines ökonomisch starken Zuwanderungslandes entsprechen. Inwieweit nun mit der ab Jahresbeginn geltenden Arbeitnehmerfreizügigkeit der Zuzug weiter oder sogar drastisch zunimmt, kann derzeit niemand verlässlich sagen.

### **Was ist Armutszuwanderung und welche Probleme verbinden sich damit?**

Fakt ist also: Zuwanderung aus Südosteuropa darf nicht mit Armutsmigration gleichgesetzt werden. Wahr ist aber auch: Es gibt trotzdem Armutszuwanderung. Sie löst vor Ort in betroffenen Städten und Quartieren erhebliche Belastungen aus, obwohl sie statistisch gesehen und auf das gesamte Land gerechnet vergleichsweise gering erscheint. Kennzeichnend für die Situation ist dabei, dass sich diese Form der Zuwanderung auf Städte und dort wiederum auf Quartiere konzentriert, die ohnehin von besonderen sozialen Herausforderungen und Problemlagen geprägt sind. Hier sind Armut und Arbeitslosigkeit regelmäßig am größten. Viele der betroffenen Kommunen und Stadtteile haben ohnehin hohe Soziallasten zu tragen und leiden unter finanziellen Problemen.

Bei den aus Armutsründen Zuwandernden handelt es sich um Menschen, die häufig bereits in ihren Herkunftsländern sozial benachteiligt, ausgegrenzt

und zum Teil Opfer rassistischer Diskriminierung sind. Viele von ihnen sind Roma. Ihre Motivation, nach Deutschland zu kommen und hier auch längerfristig bleiben zu wollen, ist vor diesem Hintergrund verständlich. Schon der hierzulande mögliche Kindergeldbezug eröffnet eine Perspektive, die sie gegenüber den durchschnittlichen Verdienstmöglichkeiten in ihrer Heimat materiell besserstellt. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sie häufig Opfer von kriminellen Strukturen werden, die die Notlage dieser Menschen ausnutzen. Vielmehr führt das nur zu einer Verfestigung von Abhängigkeiten, die eine Integration erschweren und das Konfliktpotenzial im direkten Umfeld erhöhen.

Ihre prekären Lebensverhältnisse führen zu erheblichen Herausforderungen für das kommunale Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystem, außerdem für den lokalen Arbeits- und Wohnungsmarkt. Viele der Betroffenen kommen ohne Sprachkenntnisse, soziale Absicherung und berufliche Perspektiven. Sie verfügen häufig über keinen nachweisbaren und belastbaren Krankenversicherungsschutz und keine amtliche Meldung. Der Zuzug erfolgt vielfach in verwehrte Immobilien, organisiert von Schleppern gegen horrendes Entgelt und mit der Folge fortgesetzter Abhängigkeit. Kriminelle Strukturen missbrauchen die soziale Notlage durch die Vermittlung von Wohnraum zu Wuchermieten und die Vorbereitung von Kindergeldanträgen und Gewerbezulassungsverfahren. Hierdurch entsteht zusätzlicher Druck, sich auch illegal Einkommen zu verschaffen, zu Dumpinglöhnen zu arbeiten oder der Prostitution und Bettelerei nachzugehen.

Tatsächlich findet Armutszuwanderung nicht in allen, sondern bislang in etwa zwei Dutzend deutschen Städten statt. Diese sind im Übrigen meist integrationserprobt und haben sich bislang als sehr aufnahmefähig erwiesen. Das erklärt auch, warum die damit verbundenen Herausforderungen so lange auf überörtlicher Ebene unbeachtet bleiben konnten. Allerdings ist inzwischen eine Situation entstanden, die die betroffenen Quartiere und Nachbarschaften überfordert und die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen übersteigt. Auch wenn es regionale und lokale Schwerpunkte gibt, kann die Problemlösung nicht einfach dorthin delegiert werden. Denn die Ursachen sind letztlich im europäischen Kontext zu suchen und die Auswirkungen gehen inzwischen weit über die betroffenen Städte hinaus. Die Gefährdung des sozialen Friedens vor Ort wird medial weitervermittelt und beein-

flusst gesamtgesellschaftliche Wahrnehmungen. Zudem gibt es vermehrt Anzeichen dafür, dass rechts-extreme und fremdenfeindliche Kräfte dieses Thema aufgreifen und instrumentalisieren.

### Findet Missbrauch oder sogar unberechtigter Bezug von Sozialleistungen statt?

Sozialleistungen werden in Deutschland nach Recht und Gesetz gewährt. Für Zuwandernde aus Ländern der Europäischen Union bestehen hierfür entsprechende Regelungen, die zur Zeit noch teilweise strittig sind und derzeit vor deutschen Gerichten und auch vor dem Europäischen Gerichtshof verhandelt werden. Das heißt aber nicht, dass ein Leistungsbezug auf Missbrauch oder Betrug basiert.

Entscheidend sind vor allem die Dauer und Dauerhaftigkeit des Aufenthalts in Deutschland. So haben Unionsbürgerinnen und -bürger, die in Deutschland keiner Arbeit nachgehen, grundsätzlich auch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Bei dauerhaftem Wohnsitz in Deutschland entsteht jedoch zumindest ein Anrecht auf Kindergeld. Es ist kaum zu bestreiten, dass dies eine Anreizwirkung für Menschen darstellt und so gesehen eine Zuwanderung in Sozialsysteme stattfinden kann. Auch hiermit aber verbindet sich kein Missbrauch. Es stellt sich eher die Frage, inwieweit solche Leistungen stärker an Bedingungen geknüpft werden können. Sobald Personen aus anderen EU-Staaten hier arbeiten, sind sie immer leistungsberechtigt nach dem SGB II, wohingegen für Nicht-Erwerbstätige deutliche Einschränkungen gelten.

Rechtlich umstritten ist derzeit vor allem, ob Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich nur zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten, leistungsberechtigt sind. Die deutsche Rechtsprechung und die Rechtsauffassung der Europäischen Kommission deuten darauf hin, dass bei längerem rechtmäßigem Aufenthalt hierzulande ein SGB II-Anspruch entsteht und ein genereller Leistungsausschluss somit nicht in Betracht kommt.

Hieraus wiederum darf indes nicht gefolgert werden, dass eine unbegrenzte Inanspruchnahme möglich sei und derzeit schon passiere. Wichtiger sind hier vor dem Hintergrund laufender Gerichtsverfahren leistungsrechtliche Klarstellungen, eine realistische Einschätzung und die entsprechende Konsequenz im Handeln: EU-Bürgerinnen und -bürger, die aus ökonomischen und sozialen Gründen nach

Deutschland kommen, können wir schon aus humanitären Gründen nicht einfach abweisen. Sie wählen ihren Weg, weil sie es dürfen, sich materiell verbessern und hier eine wirtschaftliche Perspektive erlangen wollen. Sie und ihre Familien dabei wirksam zu unterstützen, also in Bildung und Arbeit zu integrieren, stellt daher die wirksamste Strategie dar, um steigende Leistungsansprüche zu vermeiden – eine Einsicht, die im Übrigen genauso für alle anderen sozial benachteiligten Gruppen und die große Zahl von Langzeitarbeitslosen und Dauerleistungsbeziehern nach dem SGB II gilt.

### Was ist zu tun?

Die Armutszuwanderung aus Südosteuropa stellt kein Phänomen dar, dem allein durch sozial- oder ordnungsrechtliche Maßnahmen sinnvoll zu begegnen wäre. Natürlich müssen Leistungsansprüche daraufhin überprüft werden, ob sie im Einklang mit den europarechtlichen Obliegenheiten so gestaltet werden können, dass sie keine unerwünschte Anreizwirkung entfalten. Anzuerkennen ist aber auch, dass es angesichts des Wohlstandsgefälles und der unterschiedlichen sozialen Sicherungsniveaus in Europa immer eine gewisse Sogwirkung geben wird, die in einem offenen Europa nicht unterbunden werden kann und im Übrigen auch nicht verhindert werden sollte. Viel zu sehr profitieren wir von Zuwanderung und einem gemeinsamen Markt. Deshalb ist seitens des Bundes und der Länder, aber ebenso von der europäischen Politik zügiges Handeln erforderlich, um die Situation in den Herkunftsländern zu verbessern und hierzulande die Kommunen bei der Bewältigung sozialer und integrativer Herausforderungen zu unterstützen – im Sinne der neu zuwandernden wie auch der bereits hier lebenden Menschen. Wichtig ist vor allem,

- dass die Herausforderung der Armutszuwanderung mit einer Größenordnung von mehreren zehntausend betroffenen Menschen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe anerkannt und als solche adressiert wird;
- dass Bund und EU die Verantwortung der Herkunftsländer für die Verbesserung der Lebensverhältnisse von Zuwandernden einfordern und diese Länder dabei unterstützen;
- dass sich der Bund gegenüber der EU dafür einsetzt, dass Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) flexibler genutzt und in den Herkunfts- und Zielländern der Armutszuwanderung eingesetzt werden können;

- dass der Bund Soforthilfe leistet: mit ESF-finanzierten Bundesprogrammen, einer ausreichenden Ausstattung bzw. Aufstockung von Programmen wie dem Programm „Soziale Stadt“, einem die erhöhten Sozialausgaben deckenden Lastenausgleich zugunsten betroffener Kommunen, Sprachkursen sowie erhöhten Eingliederungsmitteln und Personalkapazitäten im SGB II;
- dass ordnungsrechtliche Maßnahmen geprüft und umgesetzt werden, wo Leistungsmissbrauch, kriminelle Strukturen und Ausbeutung Integration behindern und zulasten der Zuwandernden selbst gehen.

### Wie geht es weiter?

Immerhin haben die wiederholte Problemansprache von Kommunen, Spitzenverbänden, der Bundes-SGK und anderen Organisationen dazu geführt, dass sich die neue Bundesregierung nun sehr umfassend den beschriebenen Problemen zuwendet. Ein Staatssekretärsausschuss von zehn Ressorts soll Maßnahmen entwickeln, die den Städten und Quartieren helfen. Bereits im Frühjahr soll ein erster Zwischenbericht vorliegen, der auch materielle Hilfen vorsieht. Zwar konnte in den Koalitionsverhandlungen ein Sofortprogramm, das die o. g. Maßnahmen zum Gegenstand hätte, nicht durchgesetzt werden. Jedoch arbeiten inzwischen einige Bundesministerien an Maßnahmen, die eine erste Entlastung in Aussicht stellen – so etwas das Bundesumwelt- und -bauministerium, das im Bereich des Programms „Soziale Stadt“ mehr Mittel mobilisieren will. Es gilt, gute Ansätze, wie sie in Dortmund, Mannheim und auch in Berlin bestehen, zu verstetigen. Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt auf der gesundheitlichen Versorgung sowie der schulischen und beruflichen Eingliederung von Kindern und Jugendlichen. Darüber hinaus gilt es, den Missbrauch der

prekären Situation der Zugewanderten zum Beispiel durch Mietwucher oder Frauen- und Menschenhandel zu unterbinden.

Zum Erfolg geführt werden können solche Ansätze jedoch nur, wenn dafür dauerhaft die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Als Teil einer teilhabeorientierten und vorsorgenden Sozialpolitik muss es folglich darum gehen, frühzeitige Integrations- und aufnahmeunterstützende Leistungen für Zuwandernde zu etablieren, die nicht nur jenen Personengruppen zur Verfügung stehen, die derzeit unter teilweise schwierigsten Bedingungen aus Südosteuropa zu uns kommen. Vielmehr bedarf es der Entwicklung eines gesamtstaatlich finanzierten und in die Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingebundenen Leistungsrahmens, der Kommunen bei der Wahrnehmung zuwanderungsbedingter Aufgaben langfristig unterstützt. Wenn es gelingt, vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um Zuwanderung und Armutsmigration aus Südosteuropa diesem Ziel näher zu kommen, wäre viel gewonnen.

Dabei müssen die Problemansprache und die Formulierung von Lösungsansätzen so erfolgen, dass sich neben den Zuwandernden auch die bereits in den Zielstädten und Quartieren lebenden Menschen angesprochen fühlen. Ihre Integrationsleistung verdient Wertschätzung, ihre Bedürfnisse müssen von entsprechenden Maßnahmen ebenso erfasst werden. Zugleich bedarf es einer Integrationskultur, die willkommen heißt, fördert, aber auch fordert. Angebote an Menschen, die hier bleiben wollen, müssen die Bereitschaft zur Integration unterstützen und sich vor allem an Frauen und Kinder richten. Wenn wir das als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen erreichen, stellt das einen wichtigen Fortschritt dar und entzieht einfachem Populismus die Grundlage.

- 
- 1 Dr. Alexander Götz ist Geschäftsführer der Bundes-SGK: Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V.
  - 2 Herbert Brücker, Andreas Hauptmann, Ehsan Vallizadeh 2013: Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien – Arbeitsmigration oder Armutsmigration, IAB-Kurzbericht 16/2013, dies. 2013: Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Freizügigkeit, Aktuelle Berichte des IAB, 23. Dezember 2013.