

Ordnungsamt der Stadt Offenbach am Main



BERICHT ZUM DISKUSSIONSSTAND DER „AG
ZUWANDERUNG VON MENSCHEN AUS
RUMÄNIEN UND BULGARIEN“ BEIM
DEUTSCHEN STÄDTETAG

Ausgangssituation:



Am 1. Mai 2004 sind der EU die Länder Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern beigetreten. Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens erfolgte am 1. Januar 2007. Staatsangehörige dieser Länder sind nunmehr Unionsbürger im Sinne des Art. 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und genießen grundsätzlich Freizügigkeit innerhalb der gesamten Europäischen Union, allerdings mit Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit. Für die im Jahr 2004 beigetretenen osteuropäischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) liefen die Übergangsregelungen Ende April 2011 aus, so dass für diese Länder ab dem 01. Mai 2011 volle Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit gilt. Lediglich für Rumänien und Bulgarien gelten weiterhin Einschränkungen.

Ausgangssituation:



Der Vertrag über den Beitritt von Bulgarien und Rumänien zur EU zum 1. Januar 2007 sieht vor, dass der Arbeitsmarktzugang für Staatsangehörige beider Staaten während einer dreiphasigen Übergangsfrist von längstens sieben Jahren („2+3+2-Modell“) beschränkt werden kann. Die zweite Phase endete am 31. Dezember 2011. Der Beitrittsvertrag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten im Falle schwerwiegender Störungen des Arbeitsmarktes oder der Gefahr derartiger Störungen für zwei weitere Jahre Übergangsbestimmungen anwenden können. Die Bundesregierung hat entschieden, hiervon Gebrauch zu machen und auch in der dritten Phase (1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2013) Übergangsbestimmungen anzuwenden.

Ausgangssituation:



Diese Einschränkungen für Rumänen und Bulgaren sind aus arbeitsmarkt-, wirtschafts- und gesellschaftlichen Gründen geboten. Deutschland drohen anderenfalls zusätzliche Störungen des Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose und geringqualifizierte Arbeitsuchende. Ihre Chancen, Arbeit zu finden, haben sich zwar verbessert. Im Vergleich zu den Qualifizierten haben sie es aber noch sehr schwer.

Das bedeutet, dass EU-Bürger und –Bürgerinnen in Deutschland derzeit nur selbständig tätig sein dürfen. Es gilt die Niederlassungsfreiheit. Erst ab dem 01.01.2014 genießen sie volle Freizügigkeit.

Dies hat wiederum zur Folge, dass derjenige, der seinen Lebensunterhalt in Deutschland bestreiten muss, regelmäßig ein Gewerbe anmeldet.

Erste bemerkbare Auswirkungen:



In den Jahren 2007 und 2008 häuften sich die Beschwerden beim Offenbacher Ordnungsamt, dass sich in der Fußgängerzone vermehrt Bettler aufhalten, die offensichtlich organisiert in Offenbach abgesetzt wurden. Mangels entsprechender Eingriffsgrundlage (in Offenbach ist nur das aggressive Betteln verboten) beschränkte sich das Ordnungsamt mit seiner Stadtpolizei auf die Kontrolle und Erfassung der Personalien und den Abgleich dieser Daten mit dem Ausländeramt. Der ständige Kontrolldruck führte zumindest teilweise zu einer Verbesserung der Situation, obwohl eine rechtliche Handhabe nicht bestand.

Erste bemerkbare Auswirkungen:



Seit dem Jahr 2009 fielen in Offenbach bestimmte Liegenschaften auf, bei denen im Bereich der Müllentsorgung Probleme auftauchten. In erster Linie waren dies verdreckte Innenhöfe und überfüllte Mülltonnen. Da das Ordnungsamt auch für Bußgeldverfahren im Bereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und der dazu ergangenen weiteren Rechtsvorschriften zuständig ist, stellten die Ermittler des Amtes häufig eine extreme Belegung dieser Liegenschaften mit Ausländern rumänischer oder bulgarischer Nationalität fest.



Erste bemerkbare Auswirkungen:



Mit diesen Erscheinungen verstärkten sich auch die Beschwerden über lautstarke Menschenansammlungen in den frühen Morgenstunden, die dann von Transportern abgeholt wurden.

Offenbacher Schulen klagen vermehrt über Schwierigkeiten mit schulpflichtigen Kindern aus Bulgarien und Rumänien, die kein Wort Deutsch sprechen.

AG beim Deutschen Städtetag



Auf Initiative verschiedener Großstädte, bei denen ähnliche Probleme wie in Offenbach auftraten, beschäftigte sich der Ausschuss für Soziales, Jugend und Familie des Deutschen Städtetages im Jahr 2012 erstmals mit der Problematik. Hierbei wurde verabredet, auf der Ebene des Deutschen Städtetages eine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit dem Thema der Zuwanderung aus den beiden Ländern befasst, eventuelle Lösungsmöglichkeiten und Strategien aufzeigt sowie gesetzgeberische Änderungsbedarfe an den Gesetzgeber heranträgt.

Diese Arbeitsgruppe hat zwischenzeitlich zwei mal getagt und im Januar 2013 ein umfangreiches Positionspapier vorgelegt

Bestandsanalyse in den Städten



Die erste Sitzung der AG wurde dazu genutzt, die vielfältigen Problemfelder, die durch diese spezielle Zuwanderung entstehen, zu analysieren und zu ordnen. Dabei kristallisierten sich folgende Schwerpunkte heraus:

- Steuerung der Zuwanderung
- Herstellen des KV-Schutzes zur medizinischen Versorgung
- Inanspruchnahme finanzieller Leistungen nach SGB XII
- Wohnungsrecht
- Gewerberecht
- Melderecht
- Schule/Bildung
- Kita
- Jugendhilfe
- Arbeitsmarkt

Forderungen an die Länder



Klare Strukturen etablieren und Verantwortungsgemeinschaft gemeinsam mit Bund und Kommunen bilden

- Anerkennung der Armutswanderung aus Bulgarien und Rumänien
- Klare zentrale Federführung und klare Zuständigkeitsstrukturen in den Fachressorts
- Länder (und Bund) müssen sich mit den offenen Fragen und Problemen systematisch befassen und die Kommunen dabei als Partner einbeziehen, da hier die Probleme zu Tage treten, sie müssen sich an der Entwicklung von Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Umgang mit den Armutsbewegungen von Bürgern/innen aus EU-Mitgliedsstaaten beteiligen und eine aktive Rolle übernehmen
- besseres Zusammenwirken der Integrationspolitik von Bund, Ländern und Kommunen und bessere Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Europapolitik des Bundes

Finanzielle Grundlagen schaffen

- Förderung der sozialen, gesundheitlichen und beruflichen Integration von Migrant/innen durch Mittel des Europäischen Sozialfonds und anderer Programme als fiskalische Absicherung schneller Nothilfe und langfristiger Lösungsansätze, zentrale Stelle des Landes für Beantragung und Abwicklung der Mittel
- Strukturelle Angebote im Bildungsbereich schaffen, ggfls. Kostenpauschalen für betroffene Schulen und andere Kindereinrichtungen und –angebote bereitstellen.

Forderungen an die Länder



- **Inhaltliche Ansätze unterstützen**
- Erarbeitung spezifischer Konzepte für Integrationsmaßnahmen gemeinsam mit Bund und Kommunen
 - Absichern des Krankenversicherungsschutzes.
 - Wege ins Erwerbseinkommen ermöglichen.
 - Sprachkenntnisse und europagesellschaftliche „Standards“ vermitteln (Integration beginnt bei den Armutszuwander/innen nicht erst bei Bildung und Fußfassen auf dem Arbeitsmarkt).
 - Dabei Einbindung und Verantwortungsübernahme aller Beteiligten auf allen Ebenen.
- Bessere Eingriffsrechte bei problematischen Wohnsituationen schaffen.
- Entwicklung struktureller Angebote im Bildungs- und Schulbereich.

Forderungen an den Bund



Problembewusstsein entwickeln, klare Strukturen etablieren und Verantwortungsgemeinschaft gemeinsam mit Bund und Kommunen bilden und politische Handlungsnotwendigkeiten wahrnehmen

- Anerkennung der Armutswanderung aus Bulgarien und Rumänien.
- Der Bund muss anerkennen, dass die soziale Balance und der soziale Friede in den Städten in höchstem Maße gefährdet sind.
- Nachdrücklicher Einsatz für die Verbesserung der Lage der Menschen in ihren Herkunftsländern, zentrale Maßnahmen des Bundes zur dortigen Integrationsförderung;
- Informationskampagnen in den Herkunftsländern durchführen, um über die Voraussetzungen und Anforderungen an eine Niederlassung in Deutschland ebenso zu informieren wie über die tatsächlichen Verhältnisse (Lebensunterhaltskosten, Wohnungspreise etc.).
- Schaffung von Rahmenbedingungen auf deutscher, aber auch auf europäischer Ebene zur Unterbindung der Armutswanderungen sowie zur Wahrung einer sozialen Balance in den Zielstädten und in den Herkunftsländern.
- Der Bund muss den Handlungsbedarf beim Zugang zu Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung und Wohnraum erkennen und Verantwortung übernehmen; 2014 ist im Zuge der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit mit einer nochmals erhöhten Zuwanderung zu rechnen.

Forderungen an den Bund



- Nachhaltige Maßnahmen zur Abwendung einer Zuwanderungswelle und der anschließend zu erwartenden Verschärfung der Probleme in den Städten sind zu treffen.
- Der Bund muss die Notwendigkeit erkennen, dass eine eigene Strategie zur EU-Armutszuwanderung in Deutschland erforderlich ist, allein der „Bericht“ zum EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma hilft bei der aktuellen Problemlage nicht weiter; dazu gehört auch eine verbesserte Datenlage durch großflächige Untersuchungen der Situation der Menschen aus Rumänien und Bulgarien in Deutschland.
- Rückkehrberatungen anbieten und unterstützen und mit Strukturen der Herkunftsländer vernetzen.
- Durchsetzungsmöglichkeiten für die bestehende Krankenversicherungspflicht und ausreichenden Existenzmittel als Voraussetzung der Freizügigkeit schaffen – Prüfung, ob im Melderecht und im Gewerberecht Regelungen aufgenommen werden können, die eine anlassbezogene Überprüfung der Voraussetzungen der Freizügigkeit ermöglichen.
- Prüfung, ob auskömmliche Lohnuntergrenzen zur Unterbindung ausbeuterischer Strukturen geschaffen werden können.
- Integrationskurse für die Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien vollständig öffnen; Migrationsdienste des BAMF vollständig zur Verfügung stellen.

Forderungen an den Bund



Herstellung der Rahmenbedingungen für die Arbeit in den Kommunen, Erstatte der aus der verfehlten Erweiterungspolitik des Bundes und der EU entstehenden Soziallasten Unterstützung kurzfristiger Sofort-Hilfen

- Absichern des Krankenversicherungsschutzes:
 - Einrichtung eines Fonds zur Gesundheitsversorgung nicht oder nicht ausreichend krankenversicherter Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien
 - Kombination mit einer pauschalen Kostenerstattung in Analogie zum Flüchtlingsaufnahmegesetz, aber mit auskömmlichen Sätzen oder Einrichtung eines anderen unbürokratischen finanziellen Ausgleichs für belastete Kommunen
- Absicherung sonstiger Nothilfen: Einführung eines „Fonds für europäische Armutszuwander/innen“ für schnellstmögliche finanzielle Handlungsfähigkeit für die Schaffung von Notunterkünften, Rückführungsbemühungen, sozialflankierende Leistungen wie Beratungs- und Sozialarbeit insbesondere für Kinder
- Kurzfristige Aufstockung der Eingliederungsmittel für Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und in dem Programm „Soziale Stadt“, insbesondere für die Städte, die mit der Zuwanderung konfrontiert sind.

Forderungen an den Bund



Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung langfristiger Lösungsstrategien

- **Finanzielle Unterstützung**
 - Strukturfondsmittel für die sozio-ökonomische Integration von Zugehörigen und Minderheiten: Unterstützung bei der Beantragung von ESF Mitteln, Nutzung bzw. Ausschöpfung von EU-Fördermitteln mit Unterstützung der Ministerien
 - Fonds (finanziell gespeist durch Bund/Länder) für neue Integrationsfördermaßnahmen
- **Sonstige strukturelle und inhaltliche Unterstützung**
 - Absichern des Krankenversicherungsschutzes:
 - Einrichten einer Clearingstelle auf Bundesebene
 - Spitzenverbände und Herkunftsländer in die Pflicht nehmen. Erarbeitung eines Abrechnungsverfahrens der Arzt- und Krankenhauskosten mit den Krankenkassen aus den Herkunftsländern durch das BMG, den GKV- und PKV-Spitzenverband mit den Herkunftsländern
 - Fondsfinanzierung der ungedeckten Gesundheitskosten (insbesondere der Kosten, die nicht vom Krankenversicherungsschutz in den Herkunftsländern gedeckt werden)

Forderungen an den Bund



- Wege ins Erwerbseinkommen ermöglichen
- Entwicklung weiterer Handlungs- und Finanzierungskonzepte mit den Fach-Ministerien (Integration, Arbeit, Soziales, Gesundheit); zur Unterstützung der Bemühungen vor Ort in den Kommunen
 - Sprachkenntnisse und europagesellschaftliche „Standards“ vermitteln (Integration beginnt bei den Armutszuwander/innen nicht erst bei Bildung und Fußfassen auf dem Arbeitsmarkt)
 - adäquatere Ausstattung und Stärkung der Regeldienste wie Schulen, Kitas, Beratungsdienste statt projekthafte Finanzierungen
- Erarbeitung von qualifizierten Rückkehrhilfeprogrammen

Rechtliche Rahmenbedingungen schaffen

- Klarstellung der Rechtslage im Bezug auf Leistungsansprüche nach SGB II, XII oder AsylbLG (keine Leistungsansprüche), Lösen des Spannungsverhältnisses zwischen hohen Anforderungen der Rechtsprechung an 1. Nachweis der Einreise zum Zwecke des Sozialhilfebezugs und 2. tatsächlichen Erkenntnissen der Praxis vor Ort.

Forderungen an den Bund



- Nachweispflichten – ggfls. auch in den ersten 3 Monaten des Aufenthalts in Deutschland – über die Gewährleistung des Lebensunterhaltes einschließlich Krankenversicherungsschutz i.V. m. Schaffung von Möglichkeiten, die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrecht (Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel) effektiv zu prüfen und durchzusetzen. Klarstellung des Begriffs der ausreichenden Existenzmittel. Auch Überprüfung von Gesetzen, insbesondere des Gewerbe- und Melderechts, des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, des Kindergeldrechts und weiterer Gesetze.
- Bessere Überprüfungsmöglichkeiten bei Scheinselbständigkeit schaffen, Verbesserung der Einsatzstärke der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls.
- Abgleich zwischen Kindergeldbezug und Schulbesuch verbessern. Wohnungsrecht: „Eigentum verpflichtet“ – Ausbeutungsstrukturen verhindern und effektiv bekämpfen können; Prüfung einer Anpassung des Strafgesetzbuchs, um die Probleme der Unterbringung in Schrottimmobilien zu bekämpfen.
- Eigeninteresse des Vermieters wecken, indem eine Mitverantwortung für Probleme im Nachfolgebereich (z.B. Verunreinigungen) geschaffen wird.
- Einsatz für Problemlösung auf europäischer Ebene, da rein nationale Lösung wenig erfolgversprechend scheint, zumal es sich nicht nur um ein Problem in deutschen Städten handelt.
- Festlegung eines Konsultationsverfahrens auch mit der kommunalen Ebene, bevor Entscheidungen über die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten in die EU getroffen werden, rechtliche Absicherung der Folgekosten, die nicht der kommunalen Ebene zu Last fallen dürfen.

Forderungen an EU und Herkunftsländer



Problembewusstsein entwickeln, klare Strukturen etablieren und politische Handlungsnotwendigkeiten wahrnehmen

- soziale Dimension der EU ist in den Fokus zu rücken, Entwicklung von Lösungsstrategien für die sozialen und finanziellen Probleme, die auf kommunaler Ebene in vielen Mitgliedstaaten als Folge der Regelungsdefizite im EU-Erweiterungsprozess zu Buche schlagen. Beachtung einer sozialen und wirtschaftlichen Balance zwischen alten und neu hinzukommenden EU-Mitgliedsstaaten
- Integration der Armutsflüchtlinge und Bekämpfung der Diskriminierung von Minderheiten ist eine gesamteuropäische Aufgabe, also auch Aufgabe der Herkunftsländer! In allen Mitgliedstaaten der EU müssen alle Bevölkerungsgruppen eine Chance auf ein gutes Leben in ihrer Heimat haben. Es ist eine Aufgabe der EU, dies auch einzufordern und durchzusetzen

Herstellung der Rahmenbedingungen für die Arbeit in den Kommunen, Erstatte der aus der verfehlten Erweiterungspolitik der EU und des Bundes entstehenden Soziallasten

- Vereinfachter Zugang zu Förderstrukturen
- ESF-Mittel für Sprachkurse etc. einsetzen
- Finanzielle Absicherung durch den Rückfluss nicht verausgabter EU-Mittel in den Bundeshaushalt

Forderungen an EU und Herkunftsländer



Herkunftsländer in die Pflicht nehmen: soziale Lage vor Ort verbessern und Verantwortung im Zusammenhang mit der Armutsauswanderung übernehmen

- die Überwindung der prekären Bedingungen in den Herkunftsländern ist eine wesentliche Voraussetzung, um Armutswanderungen innerhalb der EU aufgrund des Wohlstandsgefälles zu verhindern;
 - Defizite im Bereich der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes, Diskriminierung und Ausgrenzung sind abzubauen, um Perspektiven im eigenen Herkunftsland zu schaffen und nicht die „Flucht“-Migration in ein anderes Land als letzte Lösung und Hoffnung zur Verbesserung der Lebenssituation gesehen wird;
 - Entsendung von „Integrationskommissaren“ – ähnlich einem Haushaltskommissar – von der EU in die Herkunftsländer, um die gemeinsame Entwicklung und Umsetzung von Strategien für die Chancenverbesserung im eigenen Land mit den Betroffenen zu ermöglichen und sicherzustellen, dass die Europäischen Mittel zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Minderheiten auch dort ankommen.
- Es muss eine erreichbare Auswanderungsberatung in den Herkunftsländern sichergestellt sein.
- Botschaften müssen in die Pflicht genommen werden, sich nachhaltig um ihre Staatsangehörigen zu kümmern.

Weiteres Vorgehen beim Deutschen Städtetag



Zur Entwicklung von konkreten Vorschlägen wurden verschiedene Unterarbeitsgruppen gebildet, die teilweise ihre Arbeit schon aufgenommen haben

- **UAG 1: Integration, insbes. auch Betreuung und Bildung für Kinder** (Teilnehmer: BMAS, BMF, BMVBS, BMI, HH, NRW, Hessen, Dt. Landkreistag, Großstädte, Integrationsministerkonferenz)
- **UAG 2: Gesundheitssituation** (Teilnehmer: BMAS, BMG, HH, NRW, Berlin, Großstädte)
- **UAG 3: Maßnahmen auf EU-Ebene zur Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern** (Teilnehmer: BMAS (ESF), BMI, BMZ, Auswärtiges Amt, EU-Kommission, HH, Niedersachsen, Berlin, EUROCITIES, Großstädte)
- **UAG 4: Unterstützung der betroffenen Kommunen** (Teilnehmer: BMAS (ESF), BMVBS, NRW, HH, Kultusministerkonferenz, Großstädte, Dt. Landkreistag, Dt. Städtetag)
- **UAG 5: Ordnungsrecht, insbes. Melde- und Gewerberecht** (Teilnehmer: BMWi, BMI, HH, weitere Ländervertreter, Dt. Städtetag, Großstädte)



**Ich bedanke mich für Ihre
Aufmerksamkeit**