

Hessischer Landtag
Enquetekommission
Migration und Integration in Hessen
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

**Enquetekommission "Migration und Integration in Hessen" (EKM) –
6. Öffentliche Anhörung am 12.11.2010
Anhörung zum Thema „Auswirkungen von Migration auf die sozialen Sicherungssysteme“**

- 1. Wie lassen sich Personen mit Migrationshintergrund hinsichtlich ihres Beitrages zur Finanzierung bzw. hinsichtlich ihres Anteils als Leistungsbezieher der sozialen Sicherungssysteme unterscheiden? Welche Gruppen, Schichten oder Milieus lassen sich in dieser Hinsicht differenzieren?**

Ausweislich einer vom Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen koordinierten Untersuchung beträgt der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund wegen schlechterer Positionierung auf dem Arbeitsmarkt und anderer Alters-, Erwerbs- und Familienstrukturen an allen Hartz IV-Empfängern 28 Prozent. Dabei wurden in die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund Spätaussiedler, Eingebürgerte und die Nachkommen von Zuwanderern/innen eingerechnet.

In der Arbeitskräftevermittlung werden nur Bildungs- bzw. Berufsabschlüsse berücksichtigt, die in der Bundesrepublik anerkannt sind. Sofern diese Abschlüsse im Ausland erworben wurden, muss ein Anerkennungsverfahren durchgeführt und ihre Gleichwertigkeit festgestellt werden. 28,8 Prozent der ALG II-Bezieher mit Migrationshintergrund über 25 Jahre haben einen Berufs- oder Studienabschluss, der in Deutschland nicht anerkannt ist. Dies führt zu einer schlechten Positionierung auf dem Arbeitsmarkt. Viele Betroffene werden bereits von Stellenangeboten abgeschnitten, die aber grundsätzlich für sie geeignet wären. Aber auch bei potentiellen Arbeitgebern besteht oft Unsicherheit, ob die Bewerber/innen über die erwarteten

Kompetenzen verfügen, gerade wenn Bildungs- bzw. Berufsabschlüsse mangels fehlender Gleichwertigkeitsfeststellung nicht aussagekräftig genug erscheinen.

Menschen mit Migrationshintergrund aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich der Sowjetunion bzw. ihrer Nachfolgestaaten und der Deutschstämmigen aus diesen Regionen) und nicht Menschen mit Migrationshintergrund türkischer Herkunft weisen gemäß der Untersuchung die höchste Hilfequote (Anteil der Hartz-IV-Empfänger an der betreffenden Bevölkerungsgruppe) auf.

In der Sinus-Studie (Sinus Sociovision) von 2008 über Migranten-Milieus wird hervor gehoben, dass Menschen mit Migrationshintergrund keine soziokulturell homogene Gruppe sind, sondern sich wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund eine vielfältige und differenzierte Milieulandschaft zeigt. Die Studie unterscheidet acht Migranten-Milieus voneinander, die ähnliche soziale Lagen, ähnliche Denkweisen und ähnliche Lebensstile verbindet. Keines der acht Milieus wird von nur einer Herkunftsgruppe bestimmt. Es gibt auffallende Parallelen zur deutschen Bevölkerung. Unter den Menschen mit Migrationshintergrund gibt es ebenso eine breite bürgerliche Mitte sowie intellektuelle, modern eingestellte Milieus und auch die Ansichten der Zuwanderer/innen, die in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, unterscheiden sich nicht völlig von denen der entsprechenden deutschen Gruppe.

Die Unterschiede zu Einheimischen gründen sich vor allem auf unterschiedliche kulturelle und sprachliche Hintergründe und Erfahrungen. Die meisten Migrant/innen hatten bei ihrer Ankunft in Deutschland nichts, woran sie hätten anknüpfen können: Kein Familienunternehmen, keinen Immobilienbesitz, keinen einheimischen Bildungsabschluss.

Dabei entscheidet letztlich gerade der Bildungserfolg bzw. –abschluss über die berufliche Entwicklung und damit letztlich auch über das Wie der Beteiligung an den sozialen Sicherungssystemen. Die Frage, ob jemand Leistungen der sozialen Sicherungssysteme in Anspruch nehmen muss, ist eng mit dem Bildungserfolg der/des Einzelnen verknüpft.

Nach den Ergebnissen der Shell-Jugendstudie 2010 klafft die Schere zwischen den sozialen Milieus immer weiter auseinander. In Deutschland (und auch in Hessen) hängt der Bildungserfolg so stark wie in keinem anderen Land von der jeweiligen sozialen Herkunft der Jugendlichen ab. Ob Politikinteresse, Bildungschancen oder soziales Engagement: Die 12- bis 25-Jährigen aus sozial benachteiligten Familien zeigen in allen Bereichen deutlich weniger Zuversicht. Die Chancenungleichheit verstärkt die soziale Kluft zwischen den Milieus und zementiert diese. Der Bildungserfolg jedoch ist keine vorrangige Frage des Migrationshintergrundes, sondern eine Frage der sozialen Herkunft. Auch hier wiederum gilt, dass diese für Deutsche ohne Migrationshintergrund ganz ähnlich zu stellen ist.

2. Ist das bestehende Ausländer-, Asyl- und insbesondere das Aufenthaltsrecht dazu geeignet, Migranten zu integrieren oder entstehen auf Grund von Zugangs- und Mobilitätsbeschränkungen auch Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme?

Für Asylsuchende und Geduldete existiert eine gesetzlich festgeschriebene Residenzpflicht (§§ 61 AufenthG, 56 AsylVfG). Aber auch Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gemäß §§ 22 bis 25 AufenthG (humanitäre Gründe) unterliegen oftmals einer solchen Wohnsitzauflage. Neben den Schwierigkeiten, einen ausländischen Bildungsabschluss als gleichwertig anerkennen zu lassen, sind sie als Bewerber/innen in ihrer Mobilität eingeschränkt und für Arbeitgeber damit weniger interessant bzw. scheiden von vornherein bei der Besetzung eines Arbeitsplatzes aus.

Hinzu kommt, dass etwa Geduldete nur mit einer zuvor beantragten Zustimmung zur Beschäftigung eine Arbeitsstelle annehmen dürfen. Zunächst gelten bestimmte Wartefristen, in denen sie überhaupt nicht arbeiten dürfen. Nach einem Jahr Wartefrist kann die Erlaubnis zur Beschäftigung erteilt werden (§ 10 Beschäftigungsverfahrensverordnung /BeschVerfV), wenn auch die Agentur für Arbeit zustimmt und kein Beschäftigungsverbot nach § 11 BeschVerfV vorliegt. Weiterhin muss eine Vorrangprüfung durchgeführt werden, um festzustellen, ob bevorrechtigte Bewerber zur Verfügung stehen, bevor die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme erteilt wird.

Oftmals können Geduldete ihre Identität nicht beweisen, obwohl sie sich intensiv darum bemühen. In vielen Fällen werden weder ein Reisepass noch andere Papiere von den für sie zuständigen Auslandsvertretungen ausgestellt. Den Betroffenen wird dann eine Verletzung der Mitwirkungspflichten vorgehalten und vermutet, dass falsche Angaben zur Identität Ursache für die Nichtausstellung der Papiere seien. Eine Arbeitserlaubnis wird ihnen dann verweigert, auch wenn eine Arbeitsstelle in Aussicht steht. Der Grund hierfür ist § 11 BeschVerfV. Danach dürfen geduldete Flüchtlinge keine Arbeitserlaubnis erhalten, *„wenn bei Ausländern aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können“*. In diesen Fällen verhängen die Ausländerbehörden ein Arbeitsverbot. Ein Antrag auf Zustimmung zur Beschäftigung würde gar nicht mehr an die Arbeitsagentur weitergeleitet.

Der Vorwurf einer Verletzung der Mitwirkungspflichten kann auch bei Geduldeten, die bereits in einem Arbeitsverhältnis stehen, ein Arbeitsverbot nach sich ziehen. Selbst wenn Geduldete eine Erwerbstätigkeit aufnehmen konnten und dort teilweise seit vielen Jahren gearbeitet haben, verlieren auch sie im Fall eines Arbeitsverbotes ihre Arbeitserlaubnis. Dann darf nicht weiter gearbeitet werden und der Arbeitsplatz geht verloren. Die negativen Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme in diesen Fällen sind vorstellbar.

Auch die gesetzlich vorgesehene Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für erwerbstätige Geduldete und ihre damit verbundene Integration ist verbesserungswürdig.

In § 18a AufenthG ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung geregelt. Die/der geduldete Ausländer/in muss dann im Bundesgebiet beispielsweise eine qualifizierte Berufsausbildung abgeschlossen haben oder eine qualifizierte Berufsausbildung besitzen und als Fachkraft seit zwei Jahren ununterbrochen eine Beschäftigung ausüben. Diese Bestimmungen stellen einen richtigen Ansatz dar, reichen jedoch nicht aus. Dies zeigt sich auch darin, dass bisher nur in wenigen Fällen auf der Grundlage des § 18a AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist.

Zuwanderern/innen wird eine schnelle und erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt und damit auch in die Gesellschaft häufig erschwert und eventuell unmöglich gemacht. Dies hat zwangsläufig Auswirkungen auf ihren Finanzierungsbeitrag zu den sozialen Sicherungssystemen.

Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt ist anzustreben und die besonderen ausländerrechtlichen Bestimmungen, die der Aufnahme von Beschäftigung entgegen stehen (z.B. Residenzpflicht, Versagungsgründe, etc.), sind zu beseitigen, etwa durch Unterstützung der Initiative zur bundesweiten Abschaffung der Residenzpflicht.

3. Wo und wie sind in den sozialen Sicherungssystemen Kostensenkungen möglich und welche Auswirkungen hätte dies auf die Integration von Personen mit Migrationshintergrund?

Zu unterscheiden sind Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einerseits und Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe auf der anderen Seite. Leistungen an bzw. von Arbeitslo-

senversicherung und Sozialhilfe hängen mit der Arbeitsmarktsituation zusammen. Durch Migration und den Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund zum Arbeitsmarkt können sich positive Effekte auf alle sozialen Sicherungssysteme ergeben (vgl. Frage 2). Der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist darüber hinaus auch für die Integration von zentraler Bedeutung, denn Zuwanderer/innen können dadurch ihr Potenzial zeigen, sich einbringen und ihren Platz im täglichen Leben einnehmen.

4. Welche Maßnahmen existieren, um Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund nach dem SGB II und III zu Leistungsträgern zu machen?

Menschen mit Migrationshintergrund finden in vielen Fällen nur schwer Zugang zum Arbeitsmarkt. Dafür können die unterschiedlichsten Gründe ausschlaggebend sein. Dies hat Auswirkungen auf ihren positiven Finanzierungsbeitrag zu den sozialen Sicherungssystemen.

Mitunter sind für diesen unzureichenden Zugang zum Arbeitsmarkt auch (noch) nicht genügende oder unsichere deutsche Sprachkenntnisse ursächlich. Zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse finden sich im Aufenthaltsgesetz die Berechtigung und Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs, der einen Basis- und einen Aufbausprachkurs umfasst (§§ 43 ff AufenthG).

Ausländer/innen, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, können unmittelbar vom Leistungsträger dazu verpflichtet werden, an einem Integrationskurs teilzunehmen. Dies wird in einer Eingliederungsvereinbarung gemäß § 15 SGB II festgelegt. In diesen Fällen gemäß § 44a Abs.1 Nr.2 AufenthG trifft aber nicht letztendlich die Ausländerbehörde die Entscheidung. Betroffene sind jedoch sowohl nach SGB II, als auch ausländerrechtlich verpflichtet, einen Integrationskurs zu besuchen.

§ 44a Abs.1 S.3 AufenthG verweist auf die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II und damit auch auf die Sanktionsmöglichkeiten nach § 31 SGB II im Fall eines Verstoßes gegen die Verpflichtung aus der Eingliederungsvereinbarung.

Sprachförderung sollte jedoch grundsätzlich nicht als Bedrohung oder Bestrafung empfunden werden. Das Erlernen der deutschen Sprache sollte die Betroffenen motivieren und zu besseren Perspektiven in ihrem künftigen Leben beitragen. Migrant/innen verfügen über besondere sprachliche Ressourcen, so dass eine einseitige Fixierung auf die Vermittlung der deutschen Sprache den Aspekt „Mehrsprachigkeit“ vernachlässigt oder gänzlich ausklammert. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch nicht, der Vermittlung von Deutsch-Sprachkenntnissen keine Bedeutung einräumen zu wollen. Ganz im Gegenteil: Ausreichende Deutsch-Sprachkenntnisse stellen die grundlegende Basis für die individuelle Entwicklung, Teilhabe und die Wahrnehmung von Bildungs- und Berufschancen dar.

5. Wie können spezifische im Migrationshintergrund liegende Fähigkeiten dazu genutzt werden, die sozialen Sicherungssysteme zu stärken?

Seit Beginn der 1980er Jahre haben Zahl und Anteil ausländischer Selbstständiger in Deutschland stärker zugenommen, als bei der deutschen Bevölkerung. Auf die verschlechterte Beschäftigungssituation haben in Deutschland lebende Ausländer/innen in stärkerem Maße als Deutsche mit selbstständiger Tätigkeit reagiert. Allein in den 1990er Jahren verdoppelte sich ihre Zahl. Ausländische Selbstständige sind zunehmend auch Arbeitgeber und fungieren als Ausbildungsbetriebe.

Ausländische Selbstständige verfügen im Vergleich zu deutschen Selbstständigen über bestimmte Ressourcen wie Transkulturalität, Sprachkenntnisse, starke familiäre und verwandtschaftliche Unterstützung, Netzwerke innerhalb der ethnischen Gruppe und zwischen den Ethnien. Ferner stellt selbstständige Erwerbstätigkeit bei vielen Migrant/innen einen Wert an

sich dar und gilt als erstrebenswert – auch ohne den Druck einer sich verschlechternden Wirtschaftslage und drohende oder vorhandene Arbeitslosigkeit.

Diese besondere Motivation zur Existenzgründung sollte unterstützt und Schwierigkeiten und Hemmnisse in Bezug auf eine selbstständige Tätigkeit abgebaut werden.

Neben spezifischen, im Migrationshintergrund liegenden Fähigkeiten, die bei einer selbstständigen Tätigkeit hervor treten, sollten die Ressourcen von Zuwanderer/innen auch als Arbeitnehmer/innen gefördert und sichtbar gemacht werden. Aspekte der interkulturellen Öffnung und der interkulturellen Kompetenz sollten dort, wo Land und Kommune als Arbeitgeber fungieren, besondere Beachtung finden. Der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist in allen Bereichen weiter zu erhöhen und darf sich nicht ausschließlich auf Arbeitsfelder in unteren Lohngruppen beziehen

6. Ergibt sich aus der Teilhabe der Personen an den sozialen Sicherungssystemen eher eine Belastung für diese Sicherungssysteme oder leistet dieser Personenkreis in seiner Gesamtheit eher einen positiven monetären Beitrag?

Bei der Frage, ob Zuwanderung zu einer Belastung für die sozialen Sicherungssysteme führt oder förderlich für dessen Finanzierung ist, wird in vielen Fällen vorschnell und unzutreffend im Sinne einer Belastung geurteilt. Zwar ist die Sozialhilfequote von Ausländer/innen höher als die von Deutschen (vgl. Frage 1). Allerdings profitieren Ausländer/innen oftmals nicht in dem Maße von den sozialen Sicherungssystemen, wie es scheint.

Dies soll am Beispiel der EU-Bürger/innen dargestellt werden. Ihre aufenthaltsrechtlich privilegierte Situation findet sich im Bereich des Zugangs zu Sozialleistungen nämlich nicht wieder.

Jeder/m Unionsbürger/in steht ein Anspruch auf Einreise und Aufenthalt zu dem Zweck zu, sich in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit zu suchen.

EU-Bürger/innen erhalten nach der Einreise ohne Überprüfung der „Voraussetzungen“ (wie z. B. der Sicherung des Lebensunterhalts) automatisch eine Freizügigkeitsbescheinigung.

Wenn die Arbeitssuche erfolglos bleibt, oder es nach kurzer Zeit zu Arbeitslosigkeit kommt, müssten Sozialleistungen bezogen werden. Grundsätzlich sind aber in Deutschland lebende Ausländer, die hier weder Arbeitnehmer oder Selbstständige, noch auf Grund von § 2 Abs.3 FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigt sind, sowie ihre Familienangehörigen für die ersten drei Monate ihres Aufenthaltes von den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ausgeschlossen. Dies ergibt sich aus § 7 Abs.1 Satz 2 Nr.1 SGB II. Die Ausschlussregelung in § 7 Abs.1 Satz 2 Nr. 2 SGB II ist allerdings nicht anwendbar, wenn sich in Deutschland lebende arbeitslose Ausländer auf das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) vom 11. Dezember 1953 berufen können und gilt selbst dann, wenn sich das Aufenthaltsrecht alleine aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt. Dies hat das Bundessozialgericht am 19.10.2010 im Verfahren B 14 AS 23/10 R entschieden.

Nach Art.1 des Europäischen Fürsorgeabkommens ist jeder der Vertragschließenden verpflichtet, den Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten, die sich in irgendeinem Teil seines Gebietes, auf das dieses Abkommen Anwendung findet, erlaubt aufhalten und nicht über ausreichende Mittel verfügen, in gleicher Weise wie seinen eigenen Staatsangehörigen und unter den gleichen Bedingungen die Leistungen der sozialen und der Gesundheitsfürsorge zu gewähren, die in der in diesem Teil seines Gebietes geltenden Gesetzgebung vorgesehen sind.

Allerdings haben nicht alle EU-Mitgliedsstaaten das Europäische Fürsorgeabkommen unterzeichnet, so dass dennoch nicht alle EU-Staatsangehörigen einen Anspruch auf Sozialleis-

tungen besitzen, wenn sie überhaupt noch nicht in Deutschland gearbeitet haben. EU-Staatsangehörige ohne Arbeitnehmerstatus, die akut und schwer erkranken und deshalb nicht ausreisefähig sind und die nicht dem Europäischen Fürsorgeabkommen unterfallen, finden daher keinen Zugang zu Sozialleistungen einschließlich evtl. erforderlicher Krankenhilfe. Gerade Frauen sind oftmals dringend auf finanzielle Unterstützung angewiesen, vor allem dann, wenn sie schwanger sind.

Mit freundlichen Grüßen

Corrado Di Benedetto
Vorsitzender

-