

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	22.04.2013
Gesundheitsausschuss	23.04.2013
Jugendhilfeausschuss	23.04.2013
Ausschuss Soziales und Senioren	27.05.2013
Ausschuss Schule und Weiterbildung	03.06.2013
Integrationsrat	04.06.2013

AN/0296/2013 Armutszuwanderung nach Köln

Die CDU-Fraktion im Rat der Stadt Köln hat unter Bezugnahme auf Berichte in der Presse und Äußerungen des nordrhein-westfälischen Integrationsministers, Herrn Guntram Schneider, folgende Fragen an die Verwaltung gestellt:

1. Wie bewertet die Verwaltung die Folgen der vollständigen Freizügigkeit für Bulgaren und Rumänen ab 2014 und wie bereitet sich die Verwaltung auf diese zum 01.01.2014 vor? (Liegen der Verwaltung Erkenntnisse vor, mit wie vielen weiteren Zuwanderern aus Rumänien und Bulgarien nach Köln in den kommenden Jahren zu rechnen ist?)
2. Geht die Verwaltung davon aus, für die Zuwanderer Wohnungen vorhalten zu können, die eine Integration der Menschen in die Stadtgesellschaft ermöglichen?
3. Sieht sich die Verwaltung in der Lage, den Kindern der Zuwanderer einen bedarfsgerechten Zugang zu einer Schulbildung bieten zu können?
4. Wie ist eine gesundheitliche Versorgung der Zuwanderer sichergestellt? Wie sieht der Krankenversicherungsschutz aus?
5. Ist seitens der Verwaltung eine weitere Informationsveranstaltung geplant, wie sie bereits einmal erfolgreich Ausschuss übergreifend stattgefunden hat?

Die Verwaltung hat in der Sitzung vom 11.03.2013 zugesagt, die Beantwortung der Anfrage auch den entsprechenden Fachausschüssen zur Kenntnis zu geben.

Antwort der Verwaltung

Zu Frage 1

Auch heute schon können bulgarische und rumänische Staatsangehörige unter den Voraussetzungen des Freizügigkeitsgesetzes/EU (FreizügG/EU) ohne weitere Beschränkung einreisen. Sie benötigen jedoch im Rahmen der von der Bundesregierung gegenüber der EU begründeten Sonderregelung bis zum 31.12.13 eine Arbeitserlaubnis. Die vollständige Freizügigkeit ab 01.01.2014 bezieht sich auf die gleichberechtigte Anpassung der Arbeitnehmerfreizügigkeit aller EU-Bürgerinnen und -Bürger.

Im Einwohnermeldeverzeichnis der Stadt Köln waren im März 2012
 3.765 Bulgaren
 2.466 Rumänen
 mit Haupt- oder Nebenwohnsitz gemeldet.

Zum Stichtag 01.03.2013 waren dies
 4.966 Bulgaren
 4.513 Rumänen

Diese Zahlen verdeutlichen, dass bereits jetzt ein gesteigerter Zuzug insbesondere aus Rumänien stattfindet. Die Zahl der sich hier tatsächlich aufhaltenden Personen, die insbesondere der Armutsmigration zugeordnet werden müssen, wird vermutlich deutlich höher liegen. Inwieweit es sich auch bei den nicht gemeldeten Personen um Freizügigkeitsberechtigte handelt, kann nicht beurteilt werden.

Ob mit dem uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt für Bürgerinnen und Bürger aus Bulgarien und Rumänien ab dem 01.01.2014 eine weitere Armutsmigration in den Westen Europas und damit auch nach Köln stattfinden könnte, wird unterschiedlich beurteilt.

Es gibt Einschätzungen, die grundsätzliche Reisefreizügigkeit habe bereits jetzt dazu geführt, dass die Ärmsten der Armen dieser Länder schon ausgewandert seien, um ein besseres wirtschaftliches Fortkommen im Westen Europas zu suchen. Dabei handelt es sich um schlecht bis überhaupt nicht beruflich qualifizierte Menschen, die auch bisher insbesondere in Rumänien ohne Beschäftigung waren.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Anfang 2014 auch Personenkreise einreisen, die nur einfach qualifiziert sind, aber in ihrer derzeitigen Heimat eine Beschäftigung haben. Darüber hinaus ist weiterhin mit der Einreise gut- und hochqualifizierter Fachkräfte zu rechnen.

Wie groß das Potential wachsender Zuwanderung ist, kann seriös nicht vorausgesagt werden. Insbesondere kann eine verlässliche Zahl für die Stadt Köln nicht prognostiziert werden.

Exkurs: Leistungsansprüche nach dem SGB II

(Grundsicherung für Arbeitssuchende = Personen im Alter von 15 Jahren bis zum Erreichen der maßgeblichen Altersgrenze, derzeit mit Ablauf des Monats, in dem das 65. Lebensjahr vollendet wird)

Während der ersten drei Monate ihres Aufenthaltes in der BRD sind alle Ausländer (EU-Ausländer und Drittstaatsangehörige) grundsätzlich vom Leistungsbezug nach dem SGB II ausgeschlossen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 SGB II).

Darüber hinaus, also ab dem vierten Monat ihres Aufenthaltes, sind sie dann vom Leistungsbezug ausgeschlossen, wenn sich ihr Aufenthalt(-srecht) allein aus dem Zwecke der Arbeitssuche ergibt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 2 SGB II).

Ausgenommen vom Leistungsausschluss nach dem SGB II sind Arbeitnehmer und Selbständige, die ihren Lebensunterhalt mit ihrem Erwerbseinkommen nicht vollständig decken können, sowie Personen, die aufgrund des § 2 Abs. 3 FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigt sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik haben.

Gemäß § 2 Abs. 3 FreizügG/EU bleibt der Status von Arbeitnehmern und selbständig Erwerbstätigen erhalten bei u.a.

- vorübergehender Erwerbsminderung infolge Krankheit oder Unfall oder
- bei unfreiwilliger, durch die zuständige Agentur für Arbeit bestätigter Arbeitslosigkeit oder Einstellung einer selbständigen Tätigkeit infolge von Umständen, auf die der Selbständige keinen Einfluss hatte, nach mehr als einem Jahr Tätigkeit.

Die Leistungen der Grundsicherung umfassen auch die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung bzw. Zuschüsse zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung.

Das Jobcenter Köln verzeichnete in 2012 folgende Entwicklung im Leistungsbezug SGB II:

Personen aus	Jan. 2012	Nov. 2012
Bulgarien	434 davon erwerbsfähig 293 nicht erwfähig (i.d.R. Kinder u.15) 141	673 davon erwerbsfähig 451 nicht erw.fähig 222
Rumänien	246 davon erwerbsfähig 185 nicht erw.fähig 61	316 davon erwerbsfähig 233 nicht erw.fähig 83
Personen im SGB II-Bezug insgesamt	80.934	80.641

Die gesetzlichen Bestimmungen beschreiben einen grundsätzlichen Ausschlussbestand im SGB II für Zuwanderer, die sich nur zum Zwecke der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten.

Ähnlich regelt §23 Abs. 3 SGB XII, dass Ausländer, die eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen, oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, sowie ihre Familienangehörigen keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Mit der Frage, ob die Leistungsausschlüsse nach deutschem Recht generell gegen EU-Recht verstoßen, beschäftigt sich derzeit das Bundessozialgericht. In strittigen Einzelfällen haben Sozialgerichte bundesweit in erster und zweiter Instanz die Jobcenter unter den geltenden Regelungen verpflichtet, Leistungen nach dem SGB II zu gewähren.

Diese gesetzlichen Leistungsausschlüsse verdeutlichen jedoch, dass eine „Armutszuwanderung von EU-Bürgerinnen und Bürgern in der EU schlicht nicht vorgesehen ist“ (s. Anlage, Positionspapier des Deutschen Städtetages).

Zu Frage 2

Die Verwaltung geht **nicht** davon aus, für die Zuwanderer genügend Wohnungen vorhalten zu können, die eine Integration der Menschen in die Stadtgesellschaft ermöglichen.

Begründung

Der Wohnungsmarkt ist in Köln besonders im preiswerten Segment von einer hohen Nachfrage sowie einem geringen Angebot geprägt.

Nach Erhebungen des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik hatten mit Stand 2009 rechnerisch 47 % der Kölner Haushalte Anspruch auf eine geförderte Mietwohnung.

Demgegenüber reduziert sich der Bestand an preisgünstigen geförderten Mietwohnungen infolge des Auslaufens von Mietpreis- und Belegungsbindungen in ganz erheblichem Umfang und liegt derzeit bei rund 7,5 % des Gesamtwohnungsbestandes.

Dies hat zur Folge, dass in Köln im Gegensatz zu anderen Städten (z.B. Dortmund und Duisburg) nur ein sehr geringer Wohnungsleerstand zu verzeichnen ist. Dieser geringe Wohnungsleerstand hat bereits in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass der Zuzug von Zuwanderern aus Rumänien und Bulgarien nach Köln nicht konzentriert in einigen Stadtteilen, sondern überwiegend auf das Stadtgebiet verteilt in oftmals verwahrlosten Immobilien und sonstigen provisorischen Unterkünften stattgefunden hat. Das Problem der Überbelegung von Wohnraum ist hierbei immer wieder anzutreffen.

Auch zukünftig werden die Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien nur sehr geringe Chancen zum Bezug einer preiswerten, meist öffentlich geförderten Wohnung haben, da sie in direkter Konkurrenz zu einer Vielzahl von wohnungssuchenden Menschen in Köln stehen.

Auch eine Unterbringung in den Flüchtlingswohnheimen der Stadt wird nicht möglich sein, da nach § 1 des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG) die Gemeinden (in der Stadt Köln das Amt für Wohnungswesen) verpflichtet sind, die ihnen zugewiesenen ausländischen Flüchtlinge aufzunehmen und dort unterzubringen.

Der Personenkreis der ausländischen Flüchtlinge umfasst insbesondere Asylsuchende, Kontingentflüchtlinge und unerlaubt eingereiste Ausländer, die nach dem Aufenthaltsgesetz verteilt worden sind.

EU-Bürger gehören nicht zum Personenkreis der ausländischen Flüchtlinge.

Von daher ist die Stadt Köln rechtlich nicht verpflichtet, Staatsbürger aus den EU-Ländern Bulgarien und Rumänien in Flüchtlingswohnheime aufzunehmen.

Ein Zugang ist infolge der bekannten, vollständigen Auslastung der Flüchtlingswohnheime in Köln auch aus tatsächlichen Gründen nicht möglich.

Zu Frage 3

Die betroffenen Kinder werden in der Regel aufgrund ihrer nicht vorhandenen oder geringen Sprachkenntnisse in den ersten ein bis zwei Jahren in sogenannten Seiteneinsteigerklassen unterrichtet, in denen sie insbesondere einen intensiven Deutschunterricht erhalten, der auf den Unterricht in den Regelklassen vorbereitet. Zum Teil ist auch eine Alphabetisierung erforderlich. Weitere Details zur Förderung ergeben sich aus dem Runderlass zum Unterricht für Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungsgeschichte.

Im Schuljahr 2011/12 gab es insgesamt circa 600 Neuzuweisungen, im laufenden Schuljahr 2012/13 sind es bereits zu Beginn des zweiten Halbjahres über 500 Kinder, die auf die Schulen verteilt werden müssen (hier handelt es sich aber nicht nur um Armutszuwanderung). Mit Blick auf die ab 1.1.2014 geltende Freizügigkeit der neuen Mitgliedstaaten ist mit einem stark erhöhten Zuzug zu rechnen.

Aufgrund des erheblichen Anstiegs an zugewanderten Kindern insgesamt wird es zunehmend schwierig, eine wohnortnahe Versorgung sicherzustellen, die insbesondere im Grundschulbereich wünschenswert ist. Auch kommt es durch häufigen Wohnungswechsel in vielen Fällen auch zu Schulwechseln, die eine kontinuierliche Förderung erschweren.

Zu Frage 4

Die große Mehrzahl der Zuwanderer/innen aus den neuen EU-Beitrittsländern hat keinen Zugang zu gesundheitlicher Versorgung.

Gründe dafür sind

1. fehlende, ungeklärte oder unzureichende Krankenversicherung. Beispielhaft seien einige Gründe genannt:
 - korrupte Strukturen in Herkunftsländern, die für das Ausstellen von Dokumenten aller Art, vor allem der europäischen Versicherungskarte (EHIC) (unzulässiger Weise) Zuzahlungen verlangen
 - Erlöschen des Versicherungsschutzes im Herkunftsland und nachfolgend fehlende Möglichkeit, diesen zu erneuern
 - fehlende Möglichkeit, bei Selbständigkeit Nachweise von Vorversicherungszeiten für den Abschluss einer privaten KV in Deutschland zu erbringen
 - Einreise aus EU-Ländern mit staatlicher Grundversorgung, in denen Vorversicherungszeiten und Abschluss von individuellen Versicherungen nicht relevant waren
 - zu hohe Basistarife bei freiwilliger Versicherung, die mit den Einkommen aus kleinen Gewerben nicht regelmäßig gezahlt werden können
 - keine Möglichkeit der Familienversicherung, weil selbst langjährige Partnerschaften auch mit Kindern wegen fehlender Familiendokumente oft nicht legalisiert werden können
 Eine Klärung ist zeitaufwändig und erfordert komplexe Kenntnisse und Interventionen.

2. fehlende Information über die Strukturen der ärztlichen Regelversorgung in Deutschland und die Zugangswege

Die Strukturen der Gesundheitsversorgung in der EU sind ausgesprochen heterogen: staatliche Gesundheitsdienste mit unterschiedlichem Leistungsumfang, teilstaatliche Systeme, Zugang zu Spezialisten direkt oder nur über familienärztliche Versorgung, öffentliche Ambulanzen an Krankenhäusern, andere offene Angebote etc. Viele der neu Zugewanderten haben in unterschiedlichen Ländern der EU gelebt und es gibt für sie kaum Möglichkeiten, sich angemessen über das deutsche System zu informieren.

3. unzureichende deutsche Sprachkenntnisse der neu Zugewanderten
4. unzureichende Interkulturalität der Strukturen der ärztlichen Regelversorgung in Deutschland
 - Patientinnen und Patienten berichten nicht selten von massiver Stigmatisierung und Diskriminierung in Praxen und Krankenhäusern, die an negative Erfahrungen im Heimatland erinnert und dazu führt, dass sie erst bei massiven akuten Beschwerden Einrichtungen der Notversorgung aufsuchen.
 - In Arztpraxen herrscht oft Unwissenheit über die Bedeutung der EHIC und Sorge vor großem Verwaltungsaufwand bei der Abrechnung. Inhaber/innen der EHIC berichten immer wieder, dass sie deswegen abgewiesen werden, private Vorauszahlungen gefordert oder sogar die Pässe als Zahlungssicherheit einbehalten werden

Bewertung aus der Sicht des öffentlichen Gesundheitsdienstes

Die beschriebene Situation führt dazu, dass Früherkennung und Impfprophylaxe unterbleiben. Selbst Kinder verfügen vor allem oft über keinen Impfschutz, da die Kostenübernahme für die erforderliche Durchimpfung nicht geregelt ist. Die fehlende Sicherung der Kostenübernahme auch für medizinisch dringend notwendige Versorgung und das Misstrauen, das durch die negativen Erfahrungen entsteht, führen zur Verschleppung von Krankheiten und behindern Interventionen zur Eindämmung übertragbarer Erkrankungen (z. B. Umgebungsuntersuchungen und Beratungen bei Tuberkulose und anderen Infektionen, die durch schwierige Wohnverhältnisse leichter übertragen werden können).

Im Gesundheitsamt hat insbesondere in den Sachgebieten sexuell übertragbare Infektionen, Schwangerenberatung, Kinder- und Jugendgesundheitsdienst und mobiler medizinischer Dienst die Zahl der betreuten Personen aus Bulgarien und Rumänien seit 2007 deutlich zugenommen. Humanitäre Angebote wie die Sprechstunde der Malteser Migranten Medizin verzeichnen ebenfalls einen sehr starken Anstieg der Zahl der Patientinnen und Patienten aus diesen Ländern.

Nach Erfahrungen des Gesundheitsamtes ist davon auszugehen, dass viele Zugewanderte einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland anstreben, da sie im Heimatland kaum Möglichkeiten für eine Sicherung des Lebensunterhaltes für sich selbst bzw. für abhängige Familienangehörige haben. Nicht selten haben sie zuvor in anderen Ländern der EU gearbeitet, diese Möglichkeit aber im Gefolge der Finanzkrise verloren (z. B. Spanien, Griechenland, Italien).

Das Erkrankungsspektrum und die daraus resultierenden Anforderungen an medizinisch notwendige Diagnostik gehen weit über den Auftrag des Gesundheitsamtes hinaus. Da jedoch selbst bei schwerwiegenden Erkrankungen nur im Ausnahmefall eine Vermittlung in die reguläre ärztliche Versorgung möglich ist, ist insbesondere das ärztliche Personal teilweise erheblichen ethischen Konflikten ausgesetzt.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen in Köln, die von dieser Klientel aufgesucht werden, sind bereits seit Jahren in einem „Arbeitskreis Soziale Arbeit neue EU-Länder“ unter Federführung des Diakonischen Werkes vernetzt. Der AK dient dem Austausch von Erfahrungen, stellt den Mitgliedern umfangreiches Wissen zur Verfügung und aktualisiert dieses regelmäßig. Dies geschieht zusätzlich bzw. zu Lasten der Einzelfallbetreuung. Alle in dem AK vertretenen Beratungs- und Anlaufstellen, in denen Beratung und medizinische Versorgung angeboten werden, berichten, dass die Zahl und die Komplexität der Betreuung ihre Kapazitäten bei weitem überschreiten. Wenn ärztliche Versorgung notwendig ist, kann diese in den allermeisten Fällen auch nicht solange aufgeschoben werden, bis der Versicherungsstatus geklärt ist.

Zu Frage 5

Die Verwaltung hat bereits im Jahr 2011 einen Arbeitskreis EU-Osterweiterung ins Leben gerufen. Mitglieder sind die kommunalen Fachdienststellen Amt für öffentliche Ordnung, Wohnungsversorgung Bauaufsicht, Schulverwaltung, RAA, Jugendamt, Gesundheitsamt, Bürgerämter, Sozialamt und Jobcenter u.a. sowie externe Fachdienststellen wie Polizei, BA Kindergeldkasse, Versorgungsverwaltung, Elterngeldkasse u.a.

Der Arbeitskreis ist im Begriff sich und seine Arbeit als Informationsplattform neu auszurichten, da es sich erkennbar um Problemstellungen von überregionaler Tragweite handelt, denen weitestgehend mit lokalen, kommunalen Mitteln nicht begegnet werden kann.

Der Deutsche Städtetag hat in einem Positionspapier vom 21.01.2013 die Ausgangslage und die Handlungsnotwendigkeiten umfangreich und zutreffend beschrieben und mit Forderungen an die Landesregierung, die Bundesregierung und die EU verbunden. Dazu gehören u.a.

- Anerkennung der Armutszuwanderung aus Bulgarien und Rumänien
- Nachdrücklicher Einsatz auf Bundes- und EU-Ebene für die Verbesserung der Lage der Menschen in ihren Herkunftsländern.
- Herkunftsländer in die Pflicht nehmen (Abbau von Diskriminierung und Ausgrenzung, Information und Aufklärung, Auswanderungsberatung in den Herkunftsländern einrichten)
- Verbesserung der Einbeziehung der Kommunen in die Integrationspolitik von Bund und Ländern
- Schaffung finanzieller Grundlagen durch Fondslösungen für Integrationsmaßnahmen
- Absicherung des Krankenversicherungsschutzes und sonstiger Nothilfen (Notunterkünfte, Beratungs- und Sozialarbeit insb. für Kinder) durch Fondslösungen und pauschaler Kostenerstattung
- Klarstellung der Rechtslage (keine Leistungsansprüche nach SGB II, SGB XII oder AsylLG)
- Nachweispflicht über die Gewährleistung auch in den ersten 3 Monaten des Aufenthaltes
- Schaffung von Möglichkeiten, die Voraussetzungen der Freizügigkeit (= ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherung) effektiv zu prüfen und durchzusetzen.
- Ausbeutung der Zuwanderer verhindern (wohnen, arbeiten)

u.V.m.

Das Positionspapier ist als ergänzende Information in der Anlage beigefügt.

Mittlerweile wurde auf Bund-Länder-Ebene eine Arbeitsgruppe zum Thema „Armutszuwanderung aus Osteuropa“ einberufen, in der der Deutsche Städtetag ebenfalls vertreten ist. In der ersten Sitzung am 06.02.2013 wurden Unterarbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit folgenden Themen befassen werden:

- Integration, insb. auch Betreuung und Bildung für Kinder, Leistungsrecht,
- Gesundheitssituation (Krankenversicherungsschutz, Notfallversorgung, Impfungen, Clearingstelle auf Bundesebene),
- Maßnahmen auf EU-Ebene zur Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern, Kofinanzierung, freiwillige Rückkehr,
- Unterstützung der betroffenen Kommunen (Aufstellung der anfallenden Ausgaben, Vorschläge für Finanzierungsmodelle, Fondslösungen),
- Ordnungsrecht, insbesondere Melde- und Gewerberecht

Die Unterarbeitsgruppen sollen bis Ende Mai 2013 und damit bis zum nächsten Treffen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erste Ergebnisse erarbeiten.

Die Verwaltung plant bei Vorliegen neuer Erkenntnisse eine Ausschuss übergreifende Informationsveranstaltung vor den Sommerferien.

gez. Reker