

Ausländer und Sozialhilfe

erstellt von Urmila Goel am 27.08.1997

1. Einführung	1
2. Die rechtliche Lage	2
3. Die Sozialhilfestatistik	3
4. Sozialhilfebezug durch Ausländer	4
5. Leistungsempfänger nach dem AsylbLG	13
Anhang	15

1. Einführung

Ein gängiger Vorwurf in der öffentlichen Diskussion ist, daß *die* Ausländer die öffentlichen Kassen plündern, daß sie auf *unsere* Kosten von der Sozialhilfe leben. Um die Grundlage dieser Behauptung zu hinterfragen, ist es nötig, sich eingehend mit dem gesetzlichen Anspruch auf Sozialhilfe und den Daten zum Sozialhilfebezug auseinanderzusetzen. Dies ist gerade jetzt von besonderem Interesse, da 1993 eine wesentliche Gesetzesänderung in diesem Bereich in Kraft getreten ist und 1997 die ersten, nach neuen Kriterien erhobenen Daten für 1994 veröffentlicht wurden.

Seit 1993 sind einige Gruppen von Ausländern von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ausgenommen und unterliegen jetzt dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Gleichzeitig wurde 1993 auch eine Änderung des BSHG vorgenommen, um den Sozialhilfebezug durch Ausländer weiter zu regeln. Diese Änderungen bedeuten sowohl eine veränderte rechtliche Lage und eingeschränkte Ansprüche auf Leistungen für viele Ausländer wie auch eine differenziertere Datenlage für den Forscher.

Wenn in diesem Papier von Ausländern die Rede ist, ist damit der Ausländer im Sinne des Ausländergesetzes gemeint. Das heißt ein Ausländer ist derjenige, der keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzt. Die so definierte Gruppe der Ausländer ist sehr heterogen. Sie umfaßt unter anderem sowohl seit Jahrzehnten hier ansässige Inländer, wie zum Beispiel die „Gastarbeiter“, die in den 50er Jahren angeworben wurden, und ihre in Deutschland geborenen Kinder sowie neu zugewanderte Flüchtlinge. Dagegen sind eingebürgerte Ausländer und deutsche Zuwanderer (Aussiedler) nicht mit eingeschlossen. Der rechtliche Ausländer trifft somit nicht das Bild des deutschen Stammtisches, da zwar die weiße Französin nicht aber der dunkle Afro-Deutsche damit gemeint ist.

2. Die rechtliche Lage

Sozialhilfe wird gewährt, wenn die eigenen finanziellen Möglichkeiten ausgeschöpft sind und aus vorgelagerten Sicherungssystemen keine ausreichenden Leistungen in Anspruch genommen werden können. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG ist es die Aufgabe der Sozialhilfe, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“. Die Gewährung von Hilfe unterliegt trotzdem nicht für alle Menschen den gleichen Grundsätzen; in § 120 BSHG wird der Sozialhilfebezug durch Ausländer geregelt. Danach haben Nichtdeutsche Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (die im allgemeinen Sprachgebrauch mit „Sozialhilfe“ bezeichnet wird) und auf einige ausgewählte Hilfen in besonderen Lebenslagen, insbesondere auf Krankenhilfe. Alle anderen Hilfearten können nur nach Ermessen bewilligt werden.

Von diesen allgemeinen Regelungen sind einige Gruppen ausgenommen. Zum einen gibt es die Ausländer, die im Bezug auf die Sozialhilfegewährung den Deutschen gleichgestellt sind. Hierzu gehören alle Bürger aus EU-Ländern, Asylberechtigte, Schweizer und Österreicher sowie Staatsbürger aus Unterzeichnerstaaten des europäischen Fürsorgeabkommens, zum Beispiel der Türkei. Wobei allerdings das europäische Fürsorgeabkommen keine Gleichstellung bezüglich der Hilfe zum Ausbau bzw. zur Sicherung der Lebensgrundlage und zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten bewirkt. Zum anderen hat nach § 120 Abs. 3 BSHG derjenige keinen Anspruch auf Sozialhilfe, der sich nach Deutschland begeben hat, um diese zu erlangen. Gleiches gilt auch für die Inanspruchnahme von Krankenhilfe. Wenn ein Ausländer nach Deutschland eingereist ist, um sich behandeln zu lassen „soll Krankenhilfe insoweit nur zur Behebung eines akut lebensbedrohlichen Zustandes oder für eine unaufschiebbare und unabweisbar gebotene Behandlung einer schweren oder ansteckenden Erkrankung geleistet werden“.

Schließlich sind von der Sozialhilfe ausgeschlossen alle jene, die leistungsberechtigt nach AsylbLG sind. 1994, also in dem Zeitraum für den es Daten gibt, betraf dies vor allem Asylbewerber im Asylverfahren mit einer Aufenthaltsgenehmigung von maximal sechs Monaten und einem Asylverfahren von unter zwölf Monaten. Seit 01.06.1997 ist die Gruppe der Leistungsberechtigten nach AsylbLG wesentlich erweitert worden. Hinzu gekommen sind insbesondere Ausländer mit einer Aufenthaltsbefugnis wegen eines Krieges in ihrem Heimatland, dies trifft zum Beispiel Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina aber auch aus anderen Staaten, und solche mit einer Duldung. Hierbei spielt es keine Rolle, wie lange der betreffende Ausländer bereits in Deutschland lebt, nach § 2 AsylbLG kann er frühestens nach 36 Monaten ab dem 01.06.1997 Sozialhilfe nach BSHG beziehen. Solange muß auch ein Bürgerkriegsflüchtling, der schon länger als ein Jahrzehnt in Deutschland ist, mit den

verminderten Sätzen nach AsylbLG auskommen. Die Leistungen sollen zudem möglichst in Form von Sachleistungen gewährt werden und lassen so dem Leistungsempfänger kaum eigene Wahlfreiheit im Konsum. Im AsylbLG ist allerdings auch keine Rede vom Gewähren eines menschenwürdigen Lebens.

Gleichzeitig mit der Verabschiedung des AsylbLG wurde auch das BSHG verändert. Ziel hierbei war die Verhinderung von Mißbrauch durch Ausländer. Dies scheint überhaupt das Leitmotiv bei allen Veränderungen in diesem Bereich in der letzten Zeit.¹ In § 120 Abs. 4 BSHG ist so zum Beispiel auch verankert, daß auf die Ausreise des Sozialhilfe beziehenden Ausländers hinzuwirken ist. Dies wird unterstützt durch die drohende Ausweisung nach § 46 Abs. 6 Ausländergesetz (AuslG) im Falle des Bezugs von Sozialhilfe.

Wenn Ausländer Sozialhilfe beziehen dann gelten allerdings die gleichen Kriterien und Berechnungsgrundlagen wie bei Deutschen. Nach § 1 Abs. 2 BSHG ist Sozialhilfe gedacht als Hilfe zur Selbsthilfe, das heißt der Empfänger soll durch sie unabhängig von ihr werden. Desweiteren umfaßt sie auch die Mitwirkungspflicht des Empfängers. So muß ein Ausländer zum Beispiel auch Vermögen, daß er im Ausland hat nutzen, um seinen Lebensunterhalt in Deutschland daraus zu bestreiten.

Insgesamt sind die Regelungen des BSHG darauf ausgerichtet, daß Nichtdeutsche weniger und nicht mehr Ansprüche als Deutsche haben. Eine generelle Gleichbehandlung ist nicht vorgesehen. Gleiches gilt für das AsylbLG, das aus der Natur der Sache heraus, ausschließlich für Ausländer gedacht ist.

3. Die Sozialhilfestatistik

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht jährlich die Sozialhilfe- und die Asylbewerberleistungsstatistik. Die gesetzliche Grundlagen hierfür sind in den §§ 128ff BSHG und § 12 AsylbLG gelegt. Die Asylbewerberleistungsstatistik wurde erstmalig für 1994 zusammengestellt, im gleichen Jahr gab es auch eine Neuordnung der Sozialhilfestatistik. Das heißt, daß jetzt die Daten getrennt nach Asylbewerbern und anderen Ausländern erfaßt werden. Dies ermöglicht eine genauere Differenzierung und Analyse als zuvor, macht allerdings auch einen intertemporalen Vergleich sehr schwierig.

Die Neuordnung bringt allerdings auch die normalen Anfangsschwierigkeiten von Statistiken mit sich. Im ersten Jahr sind insbesondere noch nicht alle Daten in den richtigen Kategorien erfaßt und so sind die Interpretationsmöglichkeiten noch begrenzt.

¹ Für diese Interpretation siehe auch Klaus Deibel, „Sozialhilfe für Ausländer - zur Neufassung des § 120 BSHG“, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, 2/96, 10. Jahrgang, S.48-53.

Letzteres ist aber nicht ausschließlich ein Resultat der Umstellung. Einige Einschränkungen der Analyse sind auch in der Gestaltung des Fragebogens, den der Sozialhilfeempfänger ausfüllt, begründet. So sind in ihm zum Beispiel die Fragen auf die typischen Ursachen für Hilfebezug durch deutsche Leistungsempfänger ausgerichtet, wodurch spezifische Gründe für Ausländern nicht erkennbar werden. Weitere Einschränkungen für die Interpretierbarkeit der Daten erwachsen aus der Art der Veröffentlichung. In beiden Statistiken gibt es zwar recht differenzierte Aufstellungen für Empfängerzahlen, Ausgaben kommen aber nur in einigen wenigen Aggregaten vor. Eine Differenzierung nach Ausgaben muß daher an Hand von Schätzungen erfolgen.

In der Sozialhilfestatistik gibt es für die Empfängerzahlen detaillierte Angaben über Alter, Geschlecht, Art der Unterbringung und Hilfearten. Für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gibt es zusätzlich Unterscheidungen nach Bedarfsgemeinschaften und Aufstellungen von durchschnittlichen Zahlbeträgen. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen ist grob differenziert nach aufenthaltsrechtlichem Status (EU-Bürger, Asylberechtigte, Bürgerkriegsflüchtlinge und sonstige), nach der Dauer der Hilfgewährung und den Bundesländern. Keine Unterscheidung erfolgt nach Staatsangehörigkeit, speziellem aufenthaltsrechtlichem Status, Bildungsstand, Erwerbsstatus, etc. Man kann daher auf Grundlage dieser Statistiken keine gruppenspezifischen Untersuchungen machen.²

Zur Zeit ist auch eine Ursachenanalyse schwierig, da die erhobenen Daten gerade in diesem Bereich noch erhebliche Mängel aufweisen. Für eine Auswertung der Statistiken müssen daher nicht nur Schätzungen von Ausgaben angestellt werden, sondern es bedarf auch Interpretationen, die auf zusätzlichen Informationen ruhen. Schließlich bleibt zu bemerken, daß die mögliche Differenzierungen ausschließlich auf Staatsangehörigkeiten (Deutsch oder Nichtdeutsch) basieren und nicht nach Zuwanderungszeitpunkt möglich sind. Dies aber heißt, daß sowohl bei den Deutschen wie bei den Ausländern die Gruppen sehr heterogen sind, da sie sowohl Ansässige wie Zuwanderer umfassen. Die Betrachtung dieser Aggregate ist daher recht problematisch und erlaubt nur eingeschränkte Erkenntnisse.

4. Sozialhilfebezug durch Ausländer

Bislang gehen die meisten Untersuchungen über den Sozialhilfebezug von Nichtdeutschen von einem Ausländeranteil an den Empfängern von etwa einem Drittel aus. Für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt traf dies auch bis 1993 zu. Seit dem Inkrafttreten des AsylbLG und des veränderten BSHG haben sich die Zahlen allerdings

² Hierzu müßte man andere Statistiken, wie zum Beispiel das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), nutzen.

grundlegend geändert. Aus der Sozialhilfestatistik wurden 1994 insbesondere Asylbewerber im Verfahren herausgenommen, dadurch hat sich die Zahl der ausländischen Sozialhilfeempfänger verringert und es ist eine bessere, wenn auch bei weitem nicht vollkommene Trennung zwischen Ansässigen und Zuwanderern ermöglicht worden.

Die ersten Daten, die nach der Neuordnung der Statistiken veröffentlicht wurden, betreffen das Jahr 1994. Zum Stichpunkt am 31.12.1994 haben 441.548 Ausländer laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL) erhalten, das entspricht etwa 19,6 % aller Empfänger dieser Hilfeart. Außerdem haben 103.842 Nichtdeutsche Hilfe in besonderen Lebenslagen in Anspruch genommen, was einen Anteil an allen Empfängern von etwa 11,0 % ausmacht. Insgesamt empfangen damit 476.158 Ausländer Leistungen nach dem BSHG, wobei 69.232 beide Hilfearten in Anspruch nehmen.

Die Ausländeranteile an den Sozialhilfeempfänger sind mit dem ausländischen Bevölkerungsanteil in Deutschland zu vergleichen, um abzuschätzen wie stark Nichtdeutsche vom Sozialhilfebezug betroffen sind. 1994 waren 6.990.500 Ausländer in Deutschland gemeldet, davon haben 438.618 Leistungen nach dem AsylbLG erhalten. Da letztere keine Sozialhilfe beziehen können, sollte der Ausländeranteil an der Bevölkerung um sie korrigiert werden. Damit lag dann der Anteil der Ausländer, die Sozialhilfe beziehen können, an der Gesamtbevölkerung 1994 bei 8,0 %.³ Vergleicht man dies mit den Empfängerzahlen bei der Sozialhilfe sieht man, daß Nichtdeutsche leicht überproportional Hilfe in besonderen Lebenslagen empfangen und weit über ihrem Bevölkerungsanteil HzL in Anspruch nehmen müssen, wenn auch die Zahlen geringer sind als noch vor 1993.

Bevor nun die Gründe für diesen erheblichen Bedarf an Sozialhilfe von Nichtdeutschen diskutiert werden und damit auf die individuelle Lage der Sozialhilfebezieher eingegangen werden kann, soll jetzt zuerst betrachtet werden, ob die hohen Empfängerzahlen auch besonders hohe Ausgaben für die öffentlichen Kassen mit sich führen. Es gilt die Frage zu behandeln, ob unter dem Aspekt der Ausgaben der Sozialhilfebezug von Ausländern ein besonderes Problem darstellt oder ob man sich im wesentlichen auf die individuelle Notlage und Lösungsansätze hierfür konzentrieren kann.

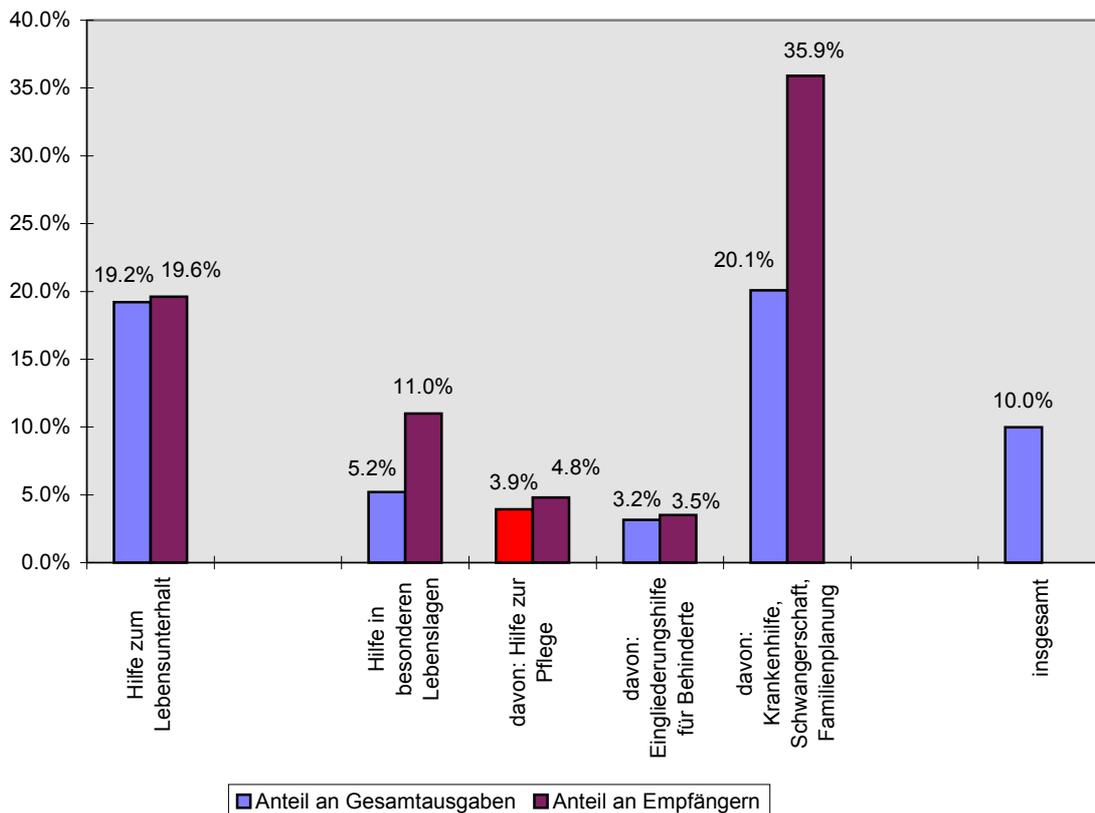
Bei der Beantwortung dieser Frage kann man allerdings nicht auf offizielle Daten zurückgreifen. Ausgaben werden nur als Aggregate für die einzelnen Hilfearten, nicht aber nach Staatsangehörigkeit der Empfänger aufgeschlüsselt. Es ist daher notwendig, Schätzungen anzustellen. Da im Grundsatz gilt, daß bei Hilfestellung für Deutsche und Ausländer die gleichen Regeln gelten, ist davon auszugehen, daß sich die

³ Der gesamte Ausländeranteil, inklusive aller Asylbewerber, lag bei 8,6 %.

durchschnittlichen Leistungen bei jeder einzelnen Hilfeart zwischen Ausländern und Deutschen nicht wesentlich unterscheiden.⁴ Um die Ausgaben für ausländische Sozialhilfeempfänger abzuschätzen, werden daher die Pro-Kopf-Ausgaben für jede Hilfeart berechnet⁵ und diese mit der Anzahl der ausländischen Empfänger multipliziert.⁶

Das Gesamtbild, das sich nun ergibt unterscheidet sich erheblich von dem durch die Empfängerzahlen bestimmten. Insgesamt entfallen ca. 5,0 Mrd. DM der insgesamt 49,7 Mrd. DM Sozialhilfeausgaben auf ausländische Empfänger, dies entspricht einem Anteil an den Gesamtausgaben von etwa 10,0 %. Der Anteil liegt damit also nur etwas über dem Bevölkerungsanteil von 8,0 %.

Vergleich der Empfänger- und Ausgabenanteile ausländischer Sozialhilfeempfänger 1994



⁴ Bei Zahlungen von HzL an Bedarfsgemeinschaften kann man tendentiell davon ausgehen, daß die Pro-Kopf-Ausgaben für Ausländer geringer sind als für Deutsche, da ausländische Leistungsempfänger durchschnittlich in größeren Haushalten leben als deutsche und pro Haushalt nur eine Person den vollen Sozialhilfesatz erhält.

⁵ Gesamtausgaben/Gesamtempfänger (je Hilfeart und Art der Einrichtung)

⁶ Für die Berechnungen siehe den Anhang.

Die Graphik illustriert, daß sowohl zwischen den verschiedenen Hilfearten wie auch zwischen den Ausgaben- und Empfängeranteilen die Werte stark variieren. Bei der HzL, also bei der Sozialhilfeart, die besonders stark von Ausländern in Anspruch genommen wird, spiegeln die angefallenen Kosten in etwa den Empfängeranteil wider. Im Fall der Hilfe in besonderen Lebenslagen hingegen liegt der Anteil an den Gesamtausgaben nur bei etwa der Hälfte des Empfängeranteils. Dies läßt sich erklären, wenn man die einzelnen Hilfearten weiter differenziert betrachtet. Es fällt auf, daß der Anteil an ausländischen Empfängern bei den besonders kostenintensiven Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe für Behinderte sehr gering ist, dagegen bei der weniger kostenträchtigen Krankenhilfe sehr hoch ist. Hieraus folgt, daß zwar die Empfängerzahlen hoch, wenn auch sehr viel geringer als bei HzL, sind, die verursachten Kosten allerdings sehr viel geringer. Die Gründe für die geringe Beanspruchung einiger Leistungen liegen zum einen darin, daß Ausländer nicht Anspruch auf alle Formen der Hilfe in besonderen Lebenslagen haben und zum anderen daran, daß bei der erheblich jüngeren Altersstruktur der Ausländer, die gerade im hohen Alter besonders kostenintensiven Hilfen unterproportional auftreten.⁷ Der hohe Ausländeranteil bei der Krankenhilfe ist wohl darauf zurückzuführen, daß Ausländer mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus und ohne Erwerbstätigkeit, wie zum Beispiel Bürgerkriegsflüchtlinge, keinen Zugang zu einer deutschen Krankenversicherung haben und deshalb auf Krankenhilfe angewiesen sind. Desweiteren könnte die unter Ausländern höhere Arbeitslosigkeitsquote dazu führen, daß Nichtdeutsche häufiger als Deutsche nach Ende der Arbeitslosenhilfe auch aus der Krankenversicherung fallen.

Durch die sehr geringen Ausgaben, die Ausländer bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen verursachen, gleicht sich auch der hohe Kostenanteil bei der HzL wieder weitgehend aus, so daß im Endeffekt nur 10 % der Gesamtausgaben durch Nichtdeutsche verursacht sind. Der Sozialhilfebezug durch Ausländer ist daher kein signifikantes Problem der öffentlichen Kassen, da der Kostenanteil ungefähr dem ausländischen Bevölkerungsanteil entspricht.

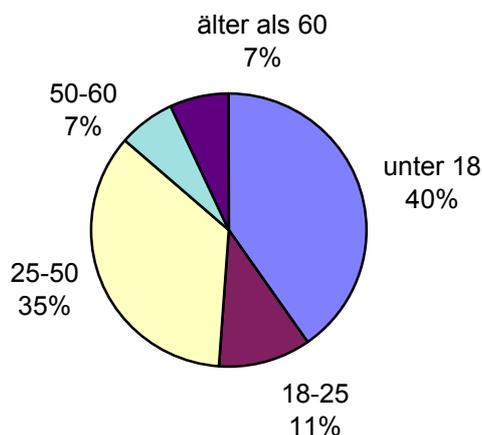
Gleichwohl stellt der Sozialhilfebezug durch Ausländer ein Problem dar, daß angegangen werden muß, da die hohen Empfängerzahlen mit individuellen und

⁷ Eine jüngere Altersstruktur ist typisch für eine Migrantenpopulation, da insbesondere junge Menschen migrieren. Selbst wenn ab sofort keine weiteren Zuwanderer mehr nach Deutschland kämen, bliebe dieser Vorteil noch einige Zeit bestehen. Wenn aber Migration auch noch in Zukunft möglich ist, ist die jüngere Altersstruktur und damit geringere Pflegekostenanteile eine dauerhafte Erscheinung.

sozialen Problemen verbunden sind. Deswegen muß die Sozialstruktur der ausländischen Empfänger von HzL⁸ weiter analysiert werden.

Betrachtet man die Altersstruktur der ausländischen Sozialhilfeempfänger⁹ lassen sich keine erheblichen Unterschiede zu den Anteilen für alle Empfänger erkennen.

Altersstruktur der ausländischen Sozialhilfeempfänger 1994



In Einklang mit der insgesamt jüngeren Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ist der Anteil der unter 25 jährigen um 4 %-Punkte höher und der der über 50jährigen 4 %-Punkte niedriger als der entsprechende für alle Sozialhilfeempfänger. Diese Verschiebung mag zusätzlich unterstützt sein durch die höhere Jugend- und niedrigere Altersarbeitslosigkeit unter Ausländern.¹⁰

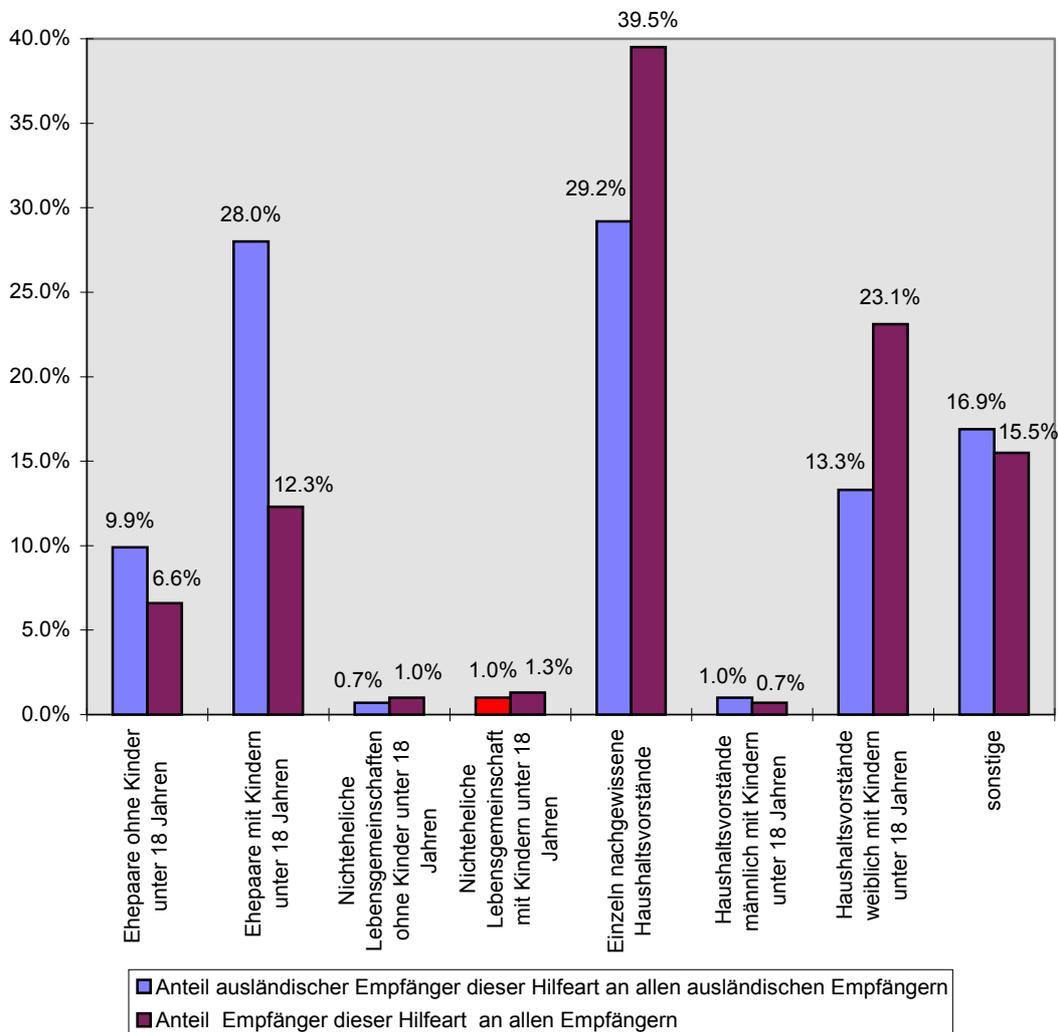
Wesentliche Unterschiede im Vergleich zu deutschen Empfängern von HzL lassen sich allerdings bei einer Differenzierung nach Geschlecht feststellen. Bei den nichtdeutschen Empfängern sind der Frauen- und Männeranteil durchweg ausgeglichen, während bei den Deutschen mit zunehmendem Alter auch der Frauenüberschuß ansteigt. Diese Betrachtung läßt sich weiter belegen, wenn die Verteilung der Empfänger von HzL auf die verschiedenen Bedarfsgemeinschaften betrachtet wird.

⁸ Da die Anzahl ausländischer Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen nicht besonders hoch ist, bedarf diese Gruppe keiner speziellen Betrachtung.

⁹ Im folgenden sind hiermit die Empfänger von HzL gemeint.

¹⁰ Hierzu siehe auch den Text „Ausländische Beschäftigte in Deutschland“.

Bedarfsgemeinschaften von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1994 nach der Staatsangehörigkeit des Haushaltsvorstands



Während insgesamt 39,5 % aller Empfänger von Sozialhilfe Alleinstehende sind, wobei hier vor allem die Frauen mit einem Anteil von insgesamt 22,7 % dominieren¹¹, und 23,1 % alleinerziehende Frauen sind, spielen diese Kategorien bei Ausländern eine viel geringere Rolle (29,2 %/ 11,5 %/ 13,3 %). Bei den Nichtdeutschen sind erheblich mehr Ehepaare, insbesondere die mit Kindern (28,0 %) betroffen. Tatsächlich hat bei 36,7 % der Ehepaare mit Kindern, die Sozialhilfe beziehen, der Haushaltsvorstand keinen deutschen Paß, bei drei und mehr Kindern steigt dieser Anteil sogar auf 43,1%.

¹¹ Ein wesentlicher Grund für ihren Sozialhilfebezug ist eine zu geringe Rente.

Dagegen sind nur 8,1 % der alleinstehenden weiblichen Sozialhilfeempfänger Nichtdeutsche.¹²

Diese Unterschiede deuten auf andere Ursachen des Sozialhilfebezugs unter Ausländern als bei Deutschen hin. Während bei den letzteren soziale Notlagen, die zum Beispiel durch den Tod des Mannes, eine zu geringe Rente oder fehlende Erwerbsmöglichkeiten auf Grund der Notwendigkeit der Kindererziehung bedingt sind, ausschlaggebend zu sein scheinen, sind diese bei Ausländern von geringerer Bedeutung. Eine genaue Ursachenforschung für sie ist allerdings schwierig, da zum einen auf Grund der Anfangsschwierigkeiten der Statistiken die maßgeblichen Daten noch sehr ungenau erhoben worden sind und zum anderen die Fragestellung im Fragebogen auf die typischen Umstände der deutschen Sozialhilfebezieher ausgerichtet sind. Klar ist nur, daß 93,5 % der ausländischen Sozialhilfeempfänger erwerbslos sind.

Ein weiterer Indikator den man zu Rate ziehen kann, um die Ursachen des Sozialhilfebezugs durch Ausländer besser verstehen zu können, ist die Eigenbeteiligung, die die Sozialhilfeempfänger leisten können. Hier kann man feststellen, daß durchweg (für alle Typen von Bedarfsgemeinschaften, die HZL beziehen) der Nettoanspruch als Anteil des Bruttobedarfs für Ausländer höher ist als für Deutsche. Das heißt, die ausländischen Empfänger verfügen über ein geringeres anzurechnendes Einkommen, sie sind stärker abhängig von Sozialhilfe als Deutsche. All dies deutet darauf hin, daß überwiegend nicht eine besondere soziale Notlage, sondern schlicht Arbeitslosigkeit der Grund für Sozialhilfebezug ist. Gerade neu Zugewanderte und junge Ausländer, die erst ins Berufsleben eintreten wollen, verfügen über nur unzureichende Arbeitslosenversicherungszeiten und beziehen daher weder Arbeitslosengeld noch -hilfe. Sie sind deshalb im Falle der Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe angewiesen. Gleiches gilt für jene, die keine Arbeitserlaubnis bekommen, weil ihr Aufenthaltsstatus nicht ausreichend verfestigt ist und Arbeitsplätze für Bevorrechtigte frei gehalten werden, sowie für all jene, die zu lange arbeitslos bleiben, um noch Anrecht auf Unterstützung durch die Bundesanstalt für Arbeit zu haben. Wenn man sich Daten über die Arbeitslosigkeit in Deutschland ansieht, verwundert es einen nicht, daß sie gerade für Ausländer ein bedeutender Grund für Sozialhilfebezug ist. Nichtdeutsche, insbesondere die jüngeren, sind wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Deutsche. Dies liegt nicht nur an der fehlenden Gewährung von Arbeitserlaubnissen, sondern auch an der unzureichenden Qualifizierung vieler Ausländer. Jene aber ist zu einem großen Teil durch das deutsche Bildungssystem verursacht. Schließlich spielt auch die von den Ausländern in der

¹² Der Gesamtanteil ausländischer Bedarfsgemeinschaften an allen, die Sozialhilfe beziehen, liegt bei 16,1 %.

deutschen Wirtschaft ausgefüllte Funktion eine bedeutende Rolle. Die ausländischen Arbeitskräfte stellen die Flexibilitätsreserve auf dem deutschen Arbeitsmarkt, aus der sich bei einem Aufschwung ohne Probleme die nötigen zusätzlichen Beschäftigten rekrutieren lassen und in die bei Rezession überflüssige entlassen werden können. Hierdurch wird die deutsche Stammbeschäftigung stabilisiert, die deutsche Wirtschaft gestärkt und die ausländischen Arbeitskräfte immer wieder in die Arbeitslosigkeit getrieben. Hinzu kommen außerdem die auf dem deutschen Arbeitsmarkt noch verbreiteten Diskriminierungen auf Grund von Herkunft, die Ausländern die Aufnahme eines Berufes verwehren.¹³

Als weiterer Grund für die hohe Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch Ausländer kommt hinzu, daß 1994 nur ein Teil der Asylbewerber im Verfahren Leistungen nach AsylbLG erhielt. Anspruch auf Sozialhilfe hatten nach wie vor Asylbewerber mit einem Verfahren von länger als zwölf Monaten¹⁴, Bürgerkriegsflüchtlinge mit Aufenthaltsbefugnis und Menschen mit Duldung. Da alle diese Ausländer einen sehr unsicheren Aufenthaltsstatus haben, können sie kaum zum eigenen Lebensunterhalt beitragen. In der Regel bekommen sie keine Arbeitserlaubnis und sind von Sozialhilfe abhängig. Diese Gruppe sorgt wohl auch dafür, daß die Krankenhilfe so stark von Ausländern in Anspruch genommen wird.

Ab dem 01.06.1997 fallen die meisten Ausländer dieser Gruppe unter das AsylbLG und damit sind frühestens ab 1998 die Daten über den Sozialhilfebezug von Ausländern in dieser Hinsicht korrigiert.¹⁵

Eine statistische Trennung von Ausländern mit ungesichertem und gesichertem Aufenthaltsstatus ist von Interesse, da empirische Untersuchungen belegen, daß Unterschiede im Sozialhilfebezug weniger zwischen Ausländern und Deutschen und mehr zwischen Ansässigen und Neuzugewanderten verlaufen. Diese zwei letzten Kategorien lassen sich aber nicht nach Staatsangehörigkeit bestimmen, denn insbesondere viele der „Gastarbeiter“ sind zum Teil schon über 30 Jahre in Deutschland, während die neu zugewanderten Aussiedler Deutsche sind. Die Forschungsergebnisse von Vogel¹⁶, die auf den Daten vor 1994 beruhen, belegen, daß Neuzuwanderer unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen am meisten von Sozialhilfe abhängen, wenngleich auch bei ihnen die überwiegende Mehrheit ihren Unterhalt durch Erwerbstätigkeit oder Angehörige finanzieren kann. Gründe für die

¹³ Näheres zu den Gründen für Arbeitslosigkeit unter Ausländern ist zu finden in dem Text „Ausländische Beschäftigte in Deutschland“.

¹⁴ Ein sich über Jahre hinziehendes Verfahren ist durchaus keine Seltenheit.

¹⁵ Für die Betroffenen, die zum Teil schon länger als ein Jahrzehnt in Deutschland sind, verschlechtert sich die Lage durch diese Gesetzesänderung allerdings erheblich.

¹⁶ Dita Vogel, „Zuwanderung und Sozialstaat“, Frankfurt: Peter Lang Verlag, 1996.

starke Abhängigkeit sieht Vogel in allgemeinen Anfangsschwierigkeiten und in dem Status als Flüchtling. Sie zeigt aber auch auf, daß der Bezug von Sozialhilfe mit der Verweildauer in Deutschland abnimmt.

Diese Schlußfolgerungen werden auch von Erkenntnissen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)¹⁷ bestätigt. Bei einer Kontrolle der wichtigsten sozio-ökonomischen Merkmale hat das DIW keine nennenswerten Unterschiede nach Staatsangehörigkeit finden können. Festgestellte Differenzen innerhalb der Bestandsbevölkerung, also der Inländer mit einem Mindestaufenthalt von 10 Jahren in Deutschland, hängen ihren Ergebnissen zufolge von der unterschiedlichen sozialen Struktur der ansässigen Deutschen und Ausländer ab. So herrscht zum Beispiel bei den Nichtdeutschen im Durchschnitt ein geringeres Bildungsniveau vor. Die Gründe für die Unterschiede der sozialen Struktur sieht das DIW insbesondere in der Art und Weise der Anwerbung sowie in den strukturellen Nachteilen, die Ausländer in Deutschland erfahren. Es betont, daß je besser sozial und rechtlich integriert die Nichtdeutschen in der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft sind und je länger sie im Inland leben, um so weniger sind sie auf Sozialhilfe angewiesen.

Nur bei Aussiedlern, Asylbewerbern und Flüchtlingen kann das DIW einen höheren Bedarf an Sozialhilfe feststellen. Andere Neuzuwanderer, wie zum Beispiel Familienangehörige, nehmen Leistungen maximal im Einklang mit ihren sozialen Gegebenheiten in Anspruch. Hemmend wirkt hier die drohende Ausweisung im Falle von Sozialhilfebezug. Generell betont also auch das DIW wie Vogel, daß Neuzuwanderer mit Ansässigen nicht zu vergleichen seien.

Ursache für den überproportionalen Sozialhilfebezug durch Ausländer ist also nicht ihre Staatsangehörigkeit, sondern ihr Aufenthaltsstatus oder ihre Sozialstruktur. Letzere ist historisch in der Art der Anwerbung begründet. Die „Gastarbeiter“ waren überwiegend un- bzw. angelernte Arbeitskräfte und wurden kaum weitergebildet. Außerdem waren sie gekommen, um wieder zu gehen und nicht zu bleiben. Aus wirtschaftlichen Gründen aber mochten die deutschen Arbeitgeber nicht auf ihre eingearbeiteten Beschäftigten verzichten und so blieb es bei der Rückkehrillusion. Diese aber führte dazu, daß sich die ausländischen Arbeitskräfte nicht auf einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland eingerichtet haben und hierfür Vorsorge getroffen haben. Sie wurden zu unfreiwilligen Migrantinnen, ohne daß Deutschland sie oder sich darauf vorbereitet hat.

Insbesondere fehlten damals wie heute Integrationshilfen, insbesondere im Bildungsbereich (Sprachunterricht, Schule, berufliche Qualifizierung, etc.). Noch heute bestehen strukturelle Benachteiligungen, zum Beispiel weil das Schulsystem sich nicht

¹⁷ DIW, „Sozialhilfe als Integrationshilfe für Zuwanderer in Westdeutschland“, Wochenbericht 48/96, 28.11.96, 63. Jahrgang, Berlin, S. 767-775.

adäquat auf Migrantenkinder und ihre spezifischen Stärken und Schwächen einstellt, die sozialen Aufstieg erschweren und so die nachteilige Sozialstruktur zementieren. Eine Verbesserung der Situation ist daher nur dann zu erreichen, wenn die rechtliche und soziale Integration der Nichtdeutschen gefördert wird und ihnen Barrieren aus dem Weg geräumt werden. Dann werden auch ausländische Inländer weniger von Sozialhilfe abhängen, auch wenn ihre Funktion auf dem Arbeitsmarkt und Diskriminierungen sie noch länger benachteiligen werden.¹⁸

5. Leistungsempfänger nach dem AsylbLG

Bis 1993 waren die Zahlen über den Sozialhilfebezug von Ausländern dadurch verzerrt, daß Asylbewerber auch Sozialhilfe bezogen haben. Seit 1993 kann man nun besser differenzieren und vermeiden, wenig aussagekräftige Aggregate zu betrachten. Für Asylbewerber gelten schließlich andere Gründe für den Bezug von öffentlichen Geldern als für ansässige Ausländer.

Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz (GG) garantiert das Asylrecht für politisch Verfolgte, auch wenn die weiteren Absätze des Art. 16a GG dies stark einschränken. Es ist daher ein Gebot des Grundgesetzes dieses Recht durchzusetzen und die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Auf Grund ihrer speziellen Lage als Flüchtlinge können die betroffenen Menschen kaum für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen, um so weniger so als ihnen faktisch der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt versperrt wird.

1994 bezogen etwa 438.618 Asylbewerber Leistungen nach dem AsylbLG, die sich insgesamt auf Ausgaben von etwa 5,4 Mrd. DM beliefen. Hierbei ist zu beachten, daß jeder Einzelne nur einen Betrag zur Verfügung hat, der noch unter dem Sozialhilfesatz, der ein menschenwürdiges Leben gewährleisten soll, liegt. Es bleibt daher keine Möglichkeit für Ersparnisse, der gesamte Betrag muß konsumiert werden und fließt so direkt in die deutsche Wirtschaft. Es findet also lediglich eine Umverteilung statt, nicht aber ein Schwächung des Standort Deutschlands sofern es nicht zu einem „crowding out“ von privaten Investitionen kommt.

Durch die Unterbringung in Einrichtungen und die Bevorzugung von Sach- über Geldleistungen ist desweiteren eine eigener Wirtschaftszweig mit erheblichen Profitpotentialen und einigen Beschäftigten entstanden. Findige Unternehmer nutzen die fehlende Konkurrenz in diesem Bereich, um den Staat überteuerte Güter anzubieten. So kommen insbesondere die Sachleistungen die öffentlichen Kassen teurer als die äquivalenten Geldleistungen, ganz unabhängig davon daß letztere auch mehr im Interesse der Empfänger sind, da sie dann freie Konsumententscheidungen

¹⁸ Zu den positiven Wirkungen von besserer Integration und Ausländerbeschäftigung für die deutsche Wirtschaft siehe auch den Text „Ausländische Beschäftigte in Deutschland“.

treffen können. Diese politisch gewollte Aufblähung der Kosten für Asylbewerber scheint daher, weder ökonomisch noch humanitär Sinn zu machen, bedient aber sicher einige Partikularinteressen.

Sicher ist nur, daß die Situation der Asylbewerber, der Bürgerkriegsflüchtlinge mit Aufenthaltsbefugnis und der Ausländer mit Duldung mit jeder Gesetzesänderung verschlechtert wird. Seit dem 01.06.1997 haben zum Beispiel auch viele Nichtdeutsche, die schon seit vielen Jahren in Deutschland leben und keine Perspektive auf Rückkehr in ihr Herkunftsland haben, wie zum Beispiel Asylbewerber aus Afghanistan, nur noch Anspruch auf stark eingeschränkte Leistungen. Dies ist sicher nicht integrationsfördernd und trägt auch nicht zu einer langfristigen Kostendämmung bei. Jene könnte man eher erreichen, wenn man auch Ausländern mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, wie zum Beispiel Asylsuchenden, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt öffnen würde. Dann könnten sie selbst für ihren Unterhalt sorgen und die deutsche Wirtschaft könnte von ihrer Qualifikation, die zum Teil sehr hoch ist, profitieren.

Anhang