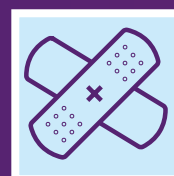




# Unterstützungsbedarfe für EU-Bürger\*innen in prekären Lebenslagen in Hamburg

Eine Studie der Diakonie Hamburg  
Kurzfassung und Empfehlungen



## Inhalt

Editorial	3
Die Studie und ihre zentralen Befunde	4
Die Studie in kurz	7
Sechs Schlussfolgerungen der Diakonie Hamburg	13

# EDITORIAL

Frau V. arbeitet als Reinigungskraft in Hamburg. Ihre Unterkunft ist ein Zelt im Park.

Herr M. ist regulär beschäftigt. Nach einer schweren Erkrankung wird ihm gekündigt, er verliert Job, Krankenversicherung und Unterkunft.

Herr G. sagt, er würde immer noch auf der Straße leben, wenn ihm Beratungsstellen nicht geholfen hätten.

**Drei Beispiele von EU-Bürger\*innen in Hamburg.** Denn eine kleine Gruppe von ihnen lebt hier unter prekären Bedingungen. Sie sind mit ausbeuterischen Jobs und Mietwucher konfrontiert. Sie fürchten Restriktionen, wenn sie sich wehren, und oft kennen sie ihre Rechte gar nicht.

Einige finden Unterstützung in den Anlauf- und Beratungsstellen der Stadt und der Wohlfahrtsverbände. In der Diakonie begegnen uns die Menschen etwa in der Fachstelle Zuwanderung Osteuropa, in der Migrationssozialarbeit, in der Wohnungsnotfallhilfe.

**Wir wollten genauer wissen,** was EU-Bürger\*innen in prekären Lebenslagen in Hamburg brauchen und wie sich die Unterstützung verbessern lässt. Deshalb haben wir die Sozialwissenschaftler\*innen Dr. Vesela Kovacheva und Dr. Norbert Cyrus mit einer mehrteiligen Studie beauftragt. Fokus sind die Herkunftsländer Bulgarien, Polen und Rumänien. Die wichtigsten Erkenntnisse sind in dieser Broschüre zusammengestellt.

Die Diakonie wird im Austausch mit anderen Beteiligten darauf drängen, dass sich die **Situation für die Betroffenen verbessert.** Manches lässt sich auf Hamburger Ebene tun. Anderes muss bundesweit oder EU-weit geregelt werden. Die internationale Zusammenarbeit der Hilfesysteme wird dabei immer wichtiger werden.

## Dirk Hauer

Leiter des Fachbereichs Soziales und internationale Zusammenarbeit

## Sangeeta Fager

Referentin für diakonische Partnerschaftsprogramme

# DIE STUDIE UND IHRE ZENTRALEN BEFUNDE

## Autorin/Autor

**Dr. Vesela Kovacheva**, Sozialwissenschaftlerin, Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW) Hamburg

**Dr. Norbert Cyrus**, Sozialwissenschaftler, Viadrina Universität Frankfurt/Oder

## Anlass

EU-Bürger\*innen können sich in allen Mitgliedsstaaten frei bewegen. Diese **Personenfreizügigkeit** ist eine der großen Errungenschaften der europäischen Einigung. Auch zum Arbeiten (oder zur Arbeitssuche) dürfen sich Menschen in allen EU-Ländern aufhalten.

**Hamburg profitiert von der Zuwanderung innerhalb der EU.** Hochqualifizierte, Facharbeiter\*innen, Saisonkräfte werden als Bereicherung für den hiesigen Arbeitsmarkt willkommen geheißen.

Eine kleine Gruppe der EU-Zugewanderten hat es allerdings schwer, in Hamburg Fuß zu fassen, und (über-)lebt hier **unter prekären Bedingungen**. Sie nehmen gering entlohnte, zum Teil ausbeuterische Jobs an; wohnen in menschenunwürdigen Unterkünften; sind ohne ausreichende Gesundheitsversorgung. Viele kennen ihre Ansprüche und Rechte nicht. Bei der Diakonie und anderen sozialen Trägern fragen sie nach Hilfe und Beratung – aber oft viel zu spät.

Das Diakonische Werk Hamburg wollte mehr über die mobilen EU-Bürger\*innen mit Unterstützungsbedarf wissen: **Wie leben sie in Hamburg, was brauchen sie, wie können sie ihre Rechte wahrnehmen?** Und kann sich das Hilfesystem grenzüberschreitend vernetzen, um Angebote in Hamburg und in den Herkunftsländern aufeinander abzustimmen?

Dafür hat die Diakonie die sozialwissenschaftliche Studie in Auftrag gegeben.

## Fokus

Was EU-Bürger\*innen in prekären Lebensverhältnissen benötigen, wird beispielhaft an der Situation von Zugewanderten aus **Bulgarien, Polen und Rumänien** untersucht.

Dabei geht es vor allem um Arbeit, Wohnen und Gesundheit.

## Zentrale Befunde

### ■ Die EU-Binnenmigration ist erfolgreich.

In der EU gilt Personenfreizügigkeit. In der Gesamtbilanz profitieren Deutschland und Hamburg davon, wirtschaftlich und fiskalisch. Die Mehrheit der dauerhaft in Hamburg lebenden EU-Bürger\*innen ist gut integriert. Die Zahl derjenigen, die in prekären Situationen leben, ist vergleichsweise gering.

### ■ Die Mobilitätsmuster sind vielfältig geworden.

Nach wie vor wollen sich EU-Bürger\*innen in Hamburg dauerhaft niederlassen, das bleibt ein wichtiges Motiv. Daneben arbeiten Menschen aber auch nur eine Zeit lang in Hamburg, gehen ins Heimatland zurück, kommen später wieder (Pendelmigration). Oder sie arbeiten erst in einem EU-Staat, danach in einem anderen (zirkuläre Mobilität).

### ■ Menschen kommen, weil sie arbeiten und Geld verdienen wollen.

EU-Bürger\*innen aus Osteuropa kommen vor allem deshalb nach Hamburg, weil sie hier arbeiten wollen. Sie wollen ihre eigene finanzielle (Not-)Lage oder die ihrer Familie verbessern. Das ist der Hauptgrund für Mobilität.

Menschen kommen in der Regel nicht, um hier Unterstützungsleistungen zu erlangen.

### ■ Für eine kleine Gruppe sind die Lebensverhältnisse prekär.

Nicht allen gelingt ein glatter Start in der neuen Stadt. Manche EU-Bürger\*innen in Hamburg leben unter prekären, also extrem unsicheren, instabilen Bedingungen. Sie sind konfrontiert mit Arbeitsausbeutung in informellen Jobs, mit Wuchermieten für die Unterkunft, mit fehlender Gesundheitsversorgung.

Kommen mehrere Probleme zusammen, kann sich eine Abwärtsspirale in Gang setzen. Prekäre Lebenslagen verfestigen sich, Menschen rutschen in die Verelendung ab.

Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen bieten derzeit keinen hinreichenden Schutz.



### ■ Hilfsangebote werden erst spät nachgefragt.

Das soziale Hilfesystem in Hamburg bietet Unterstützung an. Doch sie wird manchmal erst nach mehrjährigem Aufenthalt unter prekären Bedingungen in Hamburg nachgefragt. Oft geben akute Krisen den Ausschlag, etwa schwere Krankheit, drohende Obdachlosigkeit oder die Vorenthaltung des Lohns.

Durch individuelle Beratung und Unterstützung können sich Menschen stabilisieren und Wege aus der Prekarität finden, hin zur Integration in den Arbeitsmarkt.

Oft ist diese (Einzelfall-)Hilfe aber mit hohem Aufwand verbunden.

### ■ Gesetzliche Regeln verbauen den Weg aus der Prekarität.

EU-Bürger\*innen dürfen Sozialleistungen in Deutschland grundsätzlich nur in Anspruch nehmen, wenn sie hier regulär beschäftigt sind. Stellen sie trotzdem einen Antrag, laufen sie Gefahr, dass ihr Freizügigkeitsrecht überprüft wird. Der weitgehende Leistungsausschluss aus dem SGB II und SGB XII ist seit 2016 auf Bundesebene gesetzlich geregelt.

Das erschwert allerdings die Hilfe für Menschen in prekären Lebenslagen, die ja gerade keinen regulären Job haben. Vorübergehende Unterstützung, bis sie auf dem Arbeitsmarkt doch Anschluss finden, ist verbaut. Der Leistungsausschluss behindert somit Wege aus der Prekarität. Er erhöht das Risiko von Arbeitsausbeutung und Mietwucher.



## DIE STUDIE IN KURZ

### Ausgangslage: Hamburg – ein wichtiger Zielort für mobile EU-Bürger\*innen

Über die Zuwanderung von EU-Bürger\*innen nach Deutschland wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Dabei geht es nicht um die Mehrheit der gut integrierten Menschen. Im Vordergrund steht eine **relativ kleine Gruppe: EU-Bürger\*innen in unsicheren Lebenslagen**, die von prekärer Beschäftigung und Obdachlosigkeit betroffen sind und nur eingeschränkt Zugang zu sozialen Leistungen haben.

Oft wurde und wird argumentiert: Die Personenfreizügigkeit in der EU überfordere deutsche Kommunen und das deutsche Sozialsystem. Die betreffenden EU-Bürger\*innen sollten in ihre Herkunftsländer zurückkehren, dort liege die sozialpolitische Verantwortung.

Inzwischen ist die Diskussion differenzierter. Unter anderem geht es darum, wie der Unterstützungsbedarf bei den Betroffenen überhaupt entsteht und welche Angebote sie erreichen.

**Hamburg ist für mobile EU-Bürger\*innen ein wichtiger Zielort.** Das liegt an der Wirtschaftskraft der Stadt und an der Nachfrage nach Arbeitskräften (für qualifizierte ebenso wie für prekär entlohnte Jobs).

Für Zugewanderte aus der EU, die Unterstützung brauchen, gibt es bereits einige spezialisierte Angebote. Die Stadt verfolgt hier innovative Ansätze, etwa mit der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Clearingstelle medizinische Versorgung für Ausländerinnen und Ausländer.

### Forschungsdesign: Interviews mit Fachleuten und Betroffenen

Im Auftrag des Diakonischen Werkes Hamburg haben die Sozialwissenschaftler\*innen Dr. Vesela Kovacheva und Dr. Norbert Cyrus die **Situation in Hamburg erhoben und ausgewertet**. Sie leiten daraus Anregungen ab, wie mobile EU-Bürger\*innen wirksamer unterstützt werden können.

Die Untersuchung wurde zwischen 2019 und 2022 durchgeführt und konzentriert sich auf EU-Bürger\*innen aus den drei größten Herkunftsländern: Bulgarien, Polen und Rumänien.

### Download der Studie auf der Webseite des Diakonischen Werks Hamburg:

[www.diakoniehamburg.de/eu-studie](http://www.diakoniehamburg.de/eu-studie)

Dort ist ebenfalls das aktuelle **Positionspapier des Diakonischen Werks Hamburg** verfügbar. Es fasst die Handlungsnotwendigkeiten zusammen, um EU-Bürger\*innen in prekären Lebenslagen besser zu unterstützen.



europäischer noch auf nationaler Ebene, weder konzeptionell noch operativ. Es fehlt an koordinierter Unterstützung, um mobile EU-Bürger\*innen Schritt für Schritt zu begleiten, sowohl am Zielort als auch am Herkunftsort, und damit für soziale Verankerung an den unterschiedlichen Orten zu sorgen.

### Die Mehrheit ist gut integriert

Menschen aus Bulgarien, Polen und Rumänien nehmen das Recht auf Personenfreizügigkeit häufiger in Anspruch als andere EU-Bürger\*innen. Immerhin 18 Prozent der rumänischen, 12 Prozent der bulgarischen und sieben Prozent der polnischen Bevölkerung waren 2018 in einem anderen EU-Land gemeldet.

Alle vier Teilstudien des Forschungsprojekts basieren auf der Auswertung von Literatur und statistischem Material sowie der Analyse von Dokumenten. Im ersten Teil wird der Stand der Forschung aufgearbeitet. Der zweite Teil beruht auf Interviews mit 12 Expert\*innen in Hamburg. Für den dritten Teil wurden themenzentrierte Interviews mit 30 mobilen EU-Bürger\*innen einbezogen, die in Hamburg in der Prekarität leben. Im vierten Teil wird die transnationale Perspektive eingebunden – hier wurden weitere Interviews mit Expert\*innen aus Deutschland, Bulgarien, Polen und Rumänien verarbeitet.

Die Forschungsergebnisse und die daraus abgeleiteten Befunde und Empfehlungen wurden in drei nicht öffentlichen **Workshops mit Expert\*innen aus der Verwaltung und den Wohlfahrtsverbänden** diskutiert.

## Empirische Erkenntnisse: Migrationsmuster und prekäre Lebenslagen

### Temporäre und dauerhafte Migration

Die Zuwanderung von EU-Bürgerinnen umfasst **zwei Muster: dauerhafte Niederlassung und zeitlich befristeter Aufenthalt**, einmalig oder wiederholt. Wer mobile EU-Bürger\*innen am Zielort unterstützen will, muss also der Bewegung Rechnung tragen. Auf der Suche nach Einkommen und Sicherheit kommen kontinuierlich Menschen neu an, aber sie reisen auch weiter oder kehren zurück.

Die Programme und Maßnahmen, die europäische Personenfreizügigkeit fördern und absichern sollen, berücksichtigen den häufigen Wechsel bisher zu wenig – weder auf

Deutschland ist das wichtigste Zielland. Hier stieg die Zahl der registrierten Bürger\*innen aus den drei genannten Staaten von rund 405.000 Personen (2004) auf fast 1,9 Millionen (2018). Auch Hamburg verzeichnete einen deutlichen Zuwachs: von 17.400 Personen (2004) auf 50.400 (2019).

In den meisten Fällen gelingt die Integration. **Die meisten Menschen, die aus Bulgarien, Polen und Rumänien zuziehen, können erfolgreich Fuß fassen** – auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem. Das zeigen Daten für Deutschland insgesamt und für Hamburg.

Daneben gibt es eine kleine Gruppe von EU-Bürger\*innen in prekären Lebenslagen: Menschen, die bei der Ankunft und in der ersten Zeit nur provisorisch Unterkunft finden und informelle Jobs annehmen. Sie riskieren Arbeitsausbeutung, Mietwucher und Obdachlosigkeit. Sie haben kaum Zugang zu Gesundheitsversorgung und sozialen Leistungen.

### Prekäre Situation entsteht am Zielort

In der Regel haben sich mobile EU-Bürger\*innen mit Unterstützungsbedarf **nicht aus seriösen Quellen informiert**, was sie am Zielort erwartet und welche Regelungen dort gelten. Manche misstrauen offiziellen Stellen und verlassen sich lieber auf die Angaben von Verwandten, Freunden oder Bekannten. Auch fehlende Sprachkenntnisse und geringe Bildung erschweren den Zugang zu Informationen. Was es an Informationsmaterial gibt, ist oft nicht in den Herkunftssprachen verfügbar, schwer zu finden oder nicht auf die Zielgruppe ausgerichtet.



*Herr G. beschloss 2014 auf Drängen eines Cousins, nach Hamburg zu kommen. Sei Plan war, genug Geld zu verdienen, um ein Geschäft in Rumänien zu eröffnen. Sein Cousin hatte schon mehrere Jahre in Hamburg gearbeitet und einen Job bei einer Baufirma arrangiert. Dazu organisierte er einen Schlafplatz in einem Haus, in dem ungefähr 20 Männer wohnen. Vor der Abreise hatte sich Herr G. nicht gut über die möglichen Probleme informiert.*

**Prekäre Lebenslagen werden überwiegend nicht „mitgebracht“.** Sie entstehen und verfestigen sich erst während des Aufenthalts in Hamburg, wenn Menschen länger in provisorischen, unsicheren Verhältnissen verbleiben.

In ihrer Not ziehen sie in unwürdige Unterkünfte mit überhöhten Mieten, zahlen für Vermieterbescheinigungen und nehmen ausbeuterische Beschäftigung hin. Das ist ein Leben, das krank macht. Doch Gesundheitsversorgung und soziale Leistungen nehmen sie oft nicht in Anspruch, weil sie ihre Rechte nicht kennen und von Beratungs- und Unterstützungsangeboten nichts wissen.



*Herr G. erzählte von großen Schwierigkeiten mit dem Jobcenter und der Ausländerbehörde. Dagegen lobte er die Unterstützung der Fachstelle für Wohnungsnotfälle und eines polnischen Rechtsanwalts. Er sagte, ohne die unterstützenden Organisationen wäre er immer noch auf der Straße als Alkoholiker – wenn er überhaupt noch leben würde. Mithilfe der beratenden Stellen veränderte sich sein Leben. Demnächst wird er seine erste eigene Wohnung beziehen.*

### Rückkehr – meist keine Option

Kehren Menschen ins Herkunftsland zurück, um ihre prekäre Lage zu beenden? Ja, wenn es dort **„soziale Ankerpunkte“** gibt und der Aufenthalt in einem anderen EU-Land von vornherein befristet sein sollte.

Für die Mehrheit der Befragten in der Studie war Rückkehr aber keine Option. Sie hatten ihre Anknüpfungspunkte in den Herkunftsorten verloren und sich in Hamburg neu verankert, wenn auch unter prekären Bedingungen. Von Unterstützungsangeboten erfuhren sie erst, nachdem Notlagen bereits eingetreten waren.



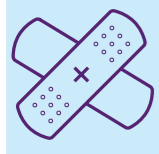
*Kurz nachdem Herr N. mit seiner Familie nach Deutschland gekommen war, fand er Arbeit bei einer Reinigungsfirma in der Hotelbranche. Nach einigen Monaten wurde er rechtswidrig entlassen. Darauf verklagte er das Unternehmen mit Unterstützung der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Klage war erfolgreich. Mit dem Geld, das er erhielt, konnte er Schulden beim Jobcenter begleichen.*

### Freizügigkeit mit Einschränkungen

EU-Bürger\*innen, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, sind bisher nicht effektiv vor Prekarität und Ausbeutung geschützt. Auf europäischer Ebene fehlt dafür der rechtliche und institutionelle Rahmen.

Zwar soll das Europäische Kooperationsnetzwerk der Arbeitsverwaltungen (EURES) mit europaweiter Arbeitsvermittlung die Chancen der Arbeitnehmerfreizügigkeit vergrößern. Doch EURES ist ebenso wenig wie die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) dafür zuständig, Menschen über Sozialleistungen, Arbeitsrechte, Beratungs- und Unterstützungsangebote zu informieren, und ihre Angebote sind den wenigsten bekannt.

Zweifelloos ist die **Institutionalisierung einer europäischen Sozialpolitik** auf dem Weg. Die Europäische Kommission hat einen „Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte“ vorgelegt. Die Europäische Arbeitsbehörde und die Europäische Plattform zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit wurden gegründet, über die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung oder von Mindestlohnstandards wird debattiert. Jedoch: Es gibt nichts Vergleichbares, um Beratung und Unterstützung unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure EU-weit zu koordinieren und grenzüberschreitend zu organisieren.



*Herr S. lebt seit 2007 in Deutschland. Nach einem Arbeitsunfall bezieht er eine Unfallrente und aufstockende Leistungen. Nachdem er 2019 beim Jobcenter die Weiterbildung der aufstockenden Leistungen beantragt hatte, überprüfte die Ausländerbehörde sein Freizügigkeitsrecht. Sie stellte den Verlust der Freizügigkeit fest und forderte ihn zur Rückkehr nach Bulgarien auf, was er durch die Aufnahme eines Minijobs als Büroaushilfe vermeiden konnte.*

Die soziale Absicherung mobiler EU-Bürger\*innen orientiert sich im Rahmen europäischer Vorgaben an nationalen Gesetzen des Ziellandes. In Deutschland wurde 2016 der Zugang von EU-Bürger\*innen zu Sozialleistungen gesetzlich neu geregelt: Für wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger\*innen wurde der Rechtsanspruch eingeschränkt. Grundsicherung nach SGB II und Sozialhilfe nach SGB XII werden nur gewährt, wenn die Behörden eine hinreichende Verbindung zum jeweiligen Arbeitsmarkt sehen und der Aufnahme einer Beschäftigung Erfolgchancen einräumen.

Bei einer negativen Einschätzung versagen Jobcenter den Bezug von Sozialleistungen. Unter bestimmten Bedingungen erfolgt zudem eine Mitteilung an die Ausländerbehörde. Sie **überprüft dann die Freizügigkeitsberechtigung** und fordert eventuell zur Ausreise auf.

**Das schränkt den Zugang zum Leistungsbezug für arbeitssuchende und arbeitslos gewordene EU-Bürger\*innen faktisch ein.** Allein schon die Ungewissheit über den Ausgang des Verfahrens schreckt Berechtigte ab, Sozialleistungen zu beantragen oder niedrigschwellige Unterstützung in Anspruch zu nehmen.

Dazu kommen fehlerhafte Abläufe in den Behörden. Darauf deuten Beschwerden und die verhältnismäßig hohe Zahl erfolgreicher Widersprüche gegen Bescheide hin.



*Herr M. arbeitete zuerst ohne Arbeitsvertrag und nahm später eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Als er eine schwere Nierenerkrankung bekam, wurde ihm gekündigt und er verlor Job, Krankenversicherung und Unterkunft.*

## Empfehlungen des Forschungsteams: Wie Unterstützung wirksamer wird

Aus der Studie ergeben sich drei Ansatzpunkte, um das europäische Recht auf Freizügigkeit sozial abzusichern und zu verhindern, dass Menschen in die Prekarität abrutschen: 1. Information und Aufklärung, 2. bessere Unterstützung am Zielort, 3. transnationale Angebote.

### Information und Aufklärung

Zugewanderte EU-Bürger\*innen in Hamburg müssen **ihre Rechte kennen**. Möglicherweise lässt sich eine Beratung zu aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlichen Fragen für neu ankommende EU-Bürger\*innen in die Strukturen des Hamburg Welcome Center (HWC1) integrieren.

Das HWC sollte sein Angebot mit Blick auf diese Gruppe ergänzen. Informationen über Aufenthalts-, Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten, Krankenversicherungsschutz und soziale Absicherung müssen **leicht verständlich und mit schnell zugänglicher Übersetzung** zur Verfügung stehen. Das HWC sollte auf die Vorteile einer amtlichen Anmeldung und einer Postadresse hinweisen, ebenso auf die vertrauliche und unabhängige Beratung durch freie Träger.

Zudem sollten verstärkt soziale Medien genutzt werden. Inhalte und Verbreitungswege von Informationen sind mit Vertreter\*innen von Beratungsstellen und Migrant\*innenorganisationen zu entwickeln. Zusätzlich sind zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen (Glaubensgemeinschaften, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, ...) in die Verbreitung der **Kernbotschaften** einzubeziehen.

Die Kernbotschaften lauten: Mobile EU-Bürger\*innen sind nicht rechtlos. Es gibt Beratung und Unterstützung für sie.

### Bessere Unterstützung am Zielort

**Wohnen:** Beratungsstellen können **Postadressen** einrichten, etwa für obdachlose Menschen. Das ist ein bewährtes Verfahren. Es sollte geöffnet werden für neu ankommende EU-Bürger\*innen, die eine Beschäftigung aufnehmen oder suchen.

Sinnvoll ist auch die Einrichtung **preisgünstiger Übernachtungsplätze**, Stichwort „Arbeiterpension“. Das kann Menschen vor Ausbeutung auf dem informellen Wohnungsmarkt bewahren. Und vor der Abhängigkeit von Arbeitgeber\*innen, die eine Unterkunft bereitstellen, aber damit Druck auf die Beschäftigten ausüben.

Zugleich ermöglichen diese Angebote einen frühen Kontakt der neu Ankommenden zu Beratungsangeboten. So lässt sich Unterstützungsbedarf rechtzeitig erkennen.

Unterstützung bei der Wohnungssuche sollte für EU-Bürger\*innen möglichst niedrigschwellig zugänglich sein, damit eine Abwärtsspirale schnell endet oder – besser noch – gar nicht erst in Gang kommt.



*Zu Beginn ihres Aufenthalts in Hamburg, im Frühjahr 2015, lebte Frau V. zusammen mit anderen Personen, die sie aus Rumänien kannte und die auch als Reinigungskräfte arbeiteten, in einem Zelt im Park. Anders als Frau V. hatten die meisten von ihnen keinen legalen Arbeitsvertrag. Nach einer Kontrolle der Polizei wurde Frau V. aufgrund der Tatsache, dass sie arbeitete, geholfen. Sie erhielt Zugang zu einem Schlafplatz in einem Heim.*

**Beschäftigung:** Es gibt in Hamburg bereits spezialisierte Beratung zum Schutz vor Arbeitsausbeutung und Menschenhandel und zur Durchsetzung von Arbeitsrechten. Wenn nötig, muss die personelle und finanzielle Ausstattung der **Beratung entsprechend verstärkt** werden.

Begleitend sind politische Initiativen nötig. So ist zu überlegen, abhängig Beschäftigte **nicht länger wegen unangemeldeter Beschäftigung mit Sanktionen zu drohen**.

Denn strafbewehrt ist in der Regel nicht die Tätigkeit an sich, sondern die Umstände der Ausübung. Dafür sind aber nicht die abhängig Beschäftigten verantwortlich, sondern die Auftrag- und Arbeitgebenden. Ohne Sanktionsandrohung dürften Beschäftigte auch eher bereit sein, als Zeug\*innen an der Aufklärung von organisiertem Steuer- und Sozialabgabebetrag mitzuwirken.

Angebote der Agentur für Arbeit und der Jobcenter sollten für EU-Bürger\*innen leichter zugänglich sein. Im Internet sollten die Behörden **Informationen in den Sprachen der Herkunftsländer** bereitstellen und die Dolmetscherhotline für diese Gruppe zugänglich machen.

Im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Menschen (EHAP) sollte als zusätzliches Angebot eine niedrigschwellige Arbeitsvermittlung für Wohnungslose erprobt werden.



*Zu Anfang des Aufenthaltes in Hamburg arbeitete Frau M. ohne Arbeitsvertrag für einen polnisch sprechenden Arbeitgeber. Sie reinigte Treppenhäuser. Manchmal hatte sie eine halbe Stunde Fahrzeit zwischen den Objekten und war mehr unterwegs als tatsächlich tätig. Die Fahrzeit wurde nicht bezahlt. Da sie keinen Arbeitsvertrag hatte, wollte und konnte sie dagegen nichts unternehmen.*



*Frau D. arbeitete anfangs in einer Wäscherei. Als sie nach einem Arbeitsunfall krank und arbeitsunfähig war, wurde ihr gekündigt.*

*Mithilfe der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Hamburg ging Frau D. dagegen vor und gewann den Prozess.*

**Zugang zu sozialen Leistungen:** Die unabhängige, niedrigschwellige **Beratung zur sozialen Absicherung** sollte bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Das beugt der Entstehung und Verfestigung prekärer Lebenslagen vor.

Außerdem sollten EU-Bürger\*innen umfassend in die **Integrationsangebote des Regelsystems** einbezogen werden – insbesondere bei der Feststellung von Kompetenzen, bei der beruflichen und sprachlichen Qualifizierung und Weiterbildung sowie bei der fallbezogenen Beratung und Begleitung der Integration.

Ein Rechtsanspruch auf Besuch eines Integrationskurses für EU-Bürger\*innen ist anzuregen.

**Berufsbezogene Deutschkurse** sowie **Qualifizierungsangebote** für gering Qualifizierte sollten stärker zur Verfügung stehen und für mobile EU-Bürger\*innen besser zugänglich sein. Und es braucht straffere Verfahren bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen und beruflichen Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden.

Ein komplizierte juristische Frage muss auf Bundes- und EU-Ebene geklärt werden. 2016 wurde in Deutschland die sogenannte **Übermittlungspflicht** gesetzlich verankert: Wenn EU-Bürger\*innen Sozialleistungen beantragen, prüfen die Behörden, ob sie die EU-Freizügigkeit zu Recht nutzen. Zugleich legt aber eine EU-Richtlinie (2004/38) fest: Das Freizügigkeitsrecht darf nicht „systematisch“ überprüft werden. Ist das deutsche Verfahren also konform mit den EU-Vorgaben?

In jedem Fall sollten die Regelungen, die bestimmte EU-Bürger\*innen von Sozialleistungen ausschließen, evaluiert werden – auch mit Blick auf unbeabsichtigte Folgen wie die Entstehung sozialer Notlagen.



*Die Wohnsituation von Herrn D. war seit der Ankunft in Deutschland nicht richtig geregelt. Er mietete ein Zimmer bei einem Bekannten*

*oder einem der Arbeitgeber – meist ohne Meldebestätigung. Es war normal, woanders eine Meldeadresse anzumieten. Der normale Preis für die Meldebestätigung und den Namen auf dem Briefkasten lag bei 100 bis 150 Euro im Monat.*

### Transnationale Angebote

Hamburger Behörden und Organisationen sollten erfassen, welche Verbindungen in die EU-Herkunftsländer es bereits gibt. Das ist die Grundlage, um **Partnerschaftsprojekte mit wichtigen Herkunftsregionen** zu starten. Ziel ist, die transnationale Kooperation zu befördern. Behörden und Träger Sozialer Arbeit am Herkunfts- wie am Zielort sollten sich vernetzen – grenzüberschreitend.

Auf europäischer Ebene kann sich Hamburg dafür einsetzen, die Freizügigkeit sozial weiter abzusichern. Zum Beispiel mit **transnationalen Programmen** zur Unterstützung mobiler EU-Bürger\*innen durch Träger der Sozialen Arbeit. Das würde bisherige Initiativen – etwa zur Einführung europäischer Mindestlohnbestimmungen oder zur Kooperation der Arbeitsmarktinspektionen – ergänzen.

Schließlich sollte dem Europäischen Kooperationsnetzwerk der Arbeitsverwaltungen (EURES) und der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen werden, mobile EU-Bürger\*innen über rechtliche Bestimmungen zu informieren und sie vor Ausbeutung zu schützen. Dabei sollten **EURES und ELA** mit den zivilgesellschaftlichen Stellen zur Beratung mobiler EU-Bürger\*innen auf Grundlage offizieller Vereinbarungen kooperieren.



*Expertin A: „Informationen, Beratung und Unterstützung sollten für alle Phasen der Mobilität angeboten werden, um mobile*

*EU-Bürger\*innen Schritt für Schritt begleiten zu können, auch wenn sie in mehreren unterschiedlichen Ländern leben und arbeiten.“*

## SECHS SCHLUSSFOLGERUNGEN DER DIAKONIE HAMBURG

### Prekarität gehört zum Migrationsprozess

Menschen, die aus Bulgarien, Polen oder Rumänien nach Hamburg kommen, tun dies nicht, weil sie hier Sozialleistungen beziehen wollen bzw. von den hiesigen Sozialleistungen angezogen werden. Sie kommen vielmehr, weil sie arbeiten und Geld verdienen möchten, um ihre und die Lebenssituation ihrer Familien zu verbessern.

Dabei ist die Zahl der Zugewanderten, die in prekären Situationen leben, vergleichsweise gering. Dennoch gelingt der Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt vielfach erst nach einer Phase der prekären Existenz, am Beginn des Aufenthaltes stehen oft lediglich informelle Arbeits- und Wohnverhältnisse.

Prekarität ist häufig ein Teil des Mobilitätsprozesses, mit dem die Betroffenen genauso umgehen müssen wie das Hilfesystem. Es kommt also darauf an, Unterstützung so zu gestalten, dass sich prekäre Lebenslagen nicht verfestigen und die Menschen nicht in die Verelendung abrutschen.

### Der Zugang zu Sozialleistungen muss erleichtert werden

Die rechtliche Beschränkung des Sozialleistungsanspruchs auf mobile EU-Bürger\*innen in Beschäftigung ignoriert den Umstand, dass prekäre Lebenssituationen zum Migrationsalltag gehören können. Sie macht Hilfe in der Prekarität nicht nur schwerer, sondern stellt auch eine hohe Hürde für den Anschluss an den regulären Arbeits- und Wohnungsmarkt dar. Der Ausschluss von Sozialleistungen erhöht somit die Verletzlichkeit und Angreifbarkeit der Menschen durch Arbeitsausbeutung und Mietwucher.

Die Diakonie setzt sich dafür ein, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene liberalisiert werden und der Zugang von EU-Bürger\*innen zu Sozialleistungen deutlich leichter wird. Das Bundesverfassungsgericht hat schon im Jahr 2012 deutlich gemacht, dass mit Sozialpolitik keine Migrationssteuerung betrieben werden darf.





## Bestehende Unterstützungsmöglichkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt müssen stärker genutzt werden

EU-Bürger\*innen haben in den ersten sechs Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland ein Recht auf Unterstützung bei der Arbeitssuche durch das Jobcenter. Diese Möglichkeit sollte genutzt werden. Dabei ist die Einbeziehung von EU-Bürger\*innen in die Angebote des W.I.R.-Programms in Hamburg ein wichtiger Schritt. Weitere sollten folgen, indem das Angebot aktiv bekannt gemacht wird, Menschen gezielt angesprochen und die Informationen zur Anmeldung in die Herkunftssprachen übersetzt werden.

## Eine vorrangige Orientierung auf Rückkehr ist keine geeignete politische Richtschnur

Hamburg hat die Möglichkeit, Menschen in prekären Lebenssituationen besser vor Verelendung zu schützen. Dazu gehört, ihren Unterstützungsbedarf anzuerkennen und nicht eine Rückkehr oder Rückführung zu erzwingen. Die Überprüfung des Freizügigkeitsrechts ist keineswegs aus rechtlichen oder sonstigen Gründen notwendig. Sie verstärkt nur die Existenznot der Betroffenen. Die Diakonie plädiert dafür, die Arbeitnehmer\*innenfreizügigkeit grundsätzlich anzuerkennen und nur in wirklich begründeten Fällen zu überprüfen.

Auch die Stadt Hamburg unterliegt der ordnungsrechtlichen Verpflichtung, unabhängig von sozial- oder aufenthaltsrechtlichem Status bei Gefahr für Leib und Leben unmittelbar und sofort Abhilfe zu schaffen. Deshalb muss der Zugang zu den Angeboten der Notversorgung uneingeschränkt und niedrigschwellig auch für EU-Bürger\*innen ohne Leistungsansprüche möglich sein, einschließlich des Zugangs des Zugangs zu öffentlich-rechtlicher Unterbringung.

## Weitere konkrete Hilfe ist nötig und möglich

Darüber macht die Studie eine Vielzahl konkreter Vorschläge, die in Hamburg umgesetzt werden können:

- Es gibt in Hamburg eine Reihe Beratungsangebote für EU-Bürger\*innen in prekären Lebens- und Wohnsituationen. Diese müssen gestärkt und bedarfsgerecht ausgebaut werden.

- Als direkte Maßnahme gegen Mietwucher sollten preiswerte Hostels/Pensionen für Arbeitsmigrant\*innen in prekären Arbeitsverhältnissen errichtet werden.
- Das Angebot von Postanschriften bei freien Trägern der Wohnungsnotfallhilfe muss gestärkt und ausgebaut werden.
- Solange keine gesetzlichen Ansprüche bestehen, sollte die Stadt aus eigenen Mitteln sicherstellen, dass EU-Bürger\*innen an Integrationskursen teilnehmen können – entweder durch eigenständige Angebote oder durch Ausbau der Kostenübernahme analog der Finanzierung von Deutschkursen für Flüchtlinge, die nicht aus „sicheren“ Herkunftsstaaten kommen.
- Grundsätzlich sollte sichergestellt werden, dass in Hamburg niemand ohne Krankenversicherungsschutz leben muss – etwa über einen anonymisierten Krankenschein oder die Übernahme von Kassenbeiträgen bzw. Beitragsrückständen für Menschen in Notsituationen. Hilfreich ist auch eine Unterstützung bei der Klärung eines eventuell bestehenden KV-Schutzes. Bis die Aufnahme in das Regelsystem gewährleistet ist, muss der Fonds für Gesundheitsdienstleistungen beim Flüchtlingszentrum quantitativ so ausgestattet sein, dass Gesundheitsdienstleistungen einschließlich Therapien bei chronischen und potenziell lebensbedrohlichen Erkrankungen vollumfänglich refinanziert werden.

## Unterstützung muss transnational gedacht werden

Die Studie hat deutlich gemacht, dass die EU-Binnenmigration unterschiedliche Mobilitätsmuster kennt. Menschen haben ihre Ankerpunkte nicht nur in einem Land, sondern sind über Grenzen hinweg in Netzwerke eingebunden.

Vor diesem Hintergrund stoßen rein nationalstaatlich orientierte Hilfesysteme an ihre Grenzen. Daher braucht es für angemessene und wirksame Hilfsangebote transnationale Netzwerke und Kooperationsformen, in denen Kenntnisse und Erfahrungen über national unterschiedliche Hilfesysteme, Angebotsstrukturen, rechtliche Rahmenbedingungen etc. verbreitert werden können. So sollte die transnationale Zusammenarbeit von Beratungs- und Opferschutzeinrichtungen für Betroffene von Menschenhandel gestärkt werden.

Grundsätzlich gilt es, europäische und andere Fördermittel gezielter für Projekte des transnationalen Erfahrungsaustauschs und der Beratungszusammenarbeit auszuscheiden und zu nutzen.

## Impressum

### Herausgeber/ Redaktion:

Diakonisches Werk Hamburg  
Fachbereich Soziales und internationale Zusammenarbeit  
Königstraße 54, 22767 Hamburg  
[www.diakonie-hamburg.de](http://www.diakonie-hamburg.de)

Text: Detlev Brockes, [detlevbrockes.de](http://detlevbrockes.de)  
Foto: Mauricio Bustamante, [mauriciobustamante.de](http://mauriciobustamante.de)  
Layout: Jenny Poßin  
Druck: Flyeralarm  
Auflage: 100

August 2022

