



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

Eine Studie der Diakonie Hamburg

Impressum

Herausgeber:

Diakonisches Werk Hamburg
Fachbereich Soziales und internationale Zusammenarbeit
Königstraße 54, 22767 Hamburg
www.diakonie-hamburg.de

Ansprechpartnerin:

Diakonisches Werk Hamburg, Partnerschaftsprogramme
Sangeeta Fager
fager@diakonie-hamburg.de
Königstraße 54, 22767 Hamburg

Text:

Dr Vesela Kovacheva, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hamburg
Dr Norbert Cyrus, Viadrina Universität, Frankfurt Oder

Titelfoto:

Mauricio Bustamante, mauriciobustamante.de

Layout:

Jenny Poßin

August 2022

Download

www.diakoniehamburg.de/eu-studie

Vorwort der Herausgeber*innen

In den letzten Jahren wurde viel über die Zuwanderung von EU-Bürger*innen berichtet und diskutiert: Fachkräfte und Hochqualifizierte werden ebenso wie Saisonarbeiter*innen als Bereicherung für den deutschen Arbeitsmarkt willkommen geheißen – ohne sie wäre der Fachkräftemangel noch viel gravierender.

Dagegen wird die Mobilität von Menschen in prekären Lebenssituationen zur Arbeitssuche eher kritisch betrachtet. Diese Menschen sind es aber, die häufig in den Beratungseinrichtungen und Hilfseinrichtungen der Diakonie und andere sozialer Dienstleister um Hilfe nachfragen.

Um auf die Bedürfnisse dieser heterogenen Gruppe adäquat reagieren und einen konstruktiven Umgang mit den neuen Formen europäischer Mobilität entwickeln zu können, braucht es mehr und tiefere Kenntnisse über die Lebenssituation, Interessen und transnationalen Netzwerke dieser Menschen.

Vor diesem Hintergrund hat die Diakonie Hamburg die nachfolgende Studie in Auftrag gegeben. Wir möchten fundierte Kenntnisse darüber vermitteln, wie Mobilität heute stattfindet, welchen Herausforderungen die Menschen gegenüberstehen und welche Unterstützungsangebote für gelingende Migration nötig sind. Uns ist dabei wichtig, neben der Situation hier vor Ort in Hamburg auch die Situation in den Herkunftsländern Bulgarien, Rumänien und Polen mit einzubeziehen.

Daher haben die Forschenden Vesela Kovacheva und Norbert Cyrus sowohl in Hamburg wie auch in Bulgarien, Rumänien und Polen Expert*innen und Betroffene interviewt.

Entstanden ist ein breites Panorama von Einblicken, die wir nutzen möchten, um auf der lokalen, der Bundes- sowie auf der europäischen Ebene dafür einzutreten, dass Mobilität sicher und fair stattfinden kann.

Die Studie bietet eine Vielzahl von Einblicken und Anregungen für Handlungsoptionen für die verschiedenen Ebenen.

An dieser Stelle ein ganz großes und herzliches Dankeschön an alle, die zu ihrem Gelingen beigetragen haben – allen voran dem Forschungsteam!

Wir wünschen eine anregende Lektüre.

Dirk Hauer

Leiter des Fachbereichs Soziales und internationale Zusammenarbeit

Sangeeta Fager

Referentin für diakonische Partnerschaftsprogramme

Diakonisches Werk Hamburg

www.diakonie-hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Zusammenfassung.....	4
Zum Hintergrund der Studie.....	4
Forschungsdesign der Untersuchung.....	4
Fünf zentrale Befunde.....	5
Zentrale Anregungen für drei Bereiche.....	7
Anmerkungen zu den Kapiteln.....	10
1 Zur Situation von EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland.....	11
1.1 Einleitung.....	11
1.2 Europäische Freizügigkeit und Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger*innen.....	11
1.3 Historischer Hintergrund und aktuelle Inanspruchnahme der Freizügigkeit.....	14
1.4 Empirische Erkenntnisse über die EU-Zuwanderung nach Deutschland.....	20
1.5 Die Diskussion über die sozialen Rechte mobiler Unionsbürger*innen.....	36
1.6 Schlussfolgerungen: Ansatzpunkte für die Entwicklung von Unterstützungsangeboten.....	44
Anhang.....	46
Literatur.....	48
2 Der Umgang mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf in Hamburg: lokale Antworten auf transnationale Herausforderungen.....	54
2.1 Einleitung.....	54
2.2 Methodisches Vorgehen.....	55
2.3 Die EU-Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Hamburg.....	56
2.4 Der Umgang mit EU-Zuwanderung in Hamburg.....	65
2.5 Schlussfolgerungen.....	86
Anhang.....	89
Literatur.....	90
3 Unterstützungsbedarfe von EU-Bürger*innen in Hamburg: Die Sicht der Betroffenen.....	96
3.1 Einleitung.....	96
3.2 Hintergrund: zur Situation mobiler EU-Bürger*innen in schwierigen sozialen Lagen.....	96
3.3 Methodisches Vorgehen.....	99
3.4 Quantitative Ergebnisse: Unterstützungsbedarf aus Sicht der EU-Bürger*innen.....	101
3.5 Qualitative Ergebnisse: Bewältigungsstrategien im Migrationsverlauf.....	105

3.6	Diskussion der Ergebnisse – Weiterentwicklung bedarfsorientierter Unterstützungsangebote für EU-Bürger*innen.....	120
3.7	Schlussbemerkung.....	127
	Anhang.....	129
	Literatur.....	132
4	Der soziale Schutz mobiler EU-Bürger*innen in transnationalen Konstellationen.	
	Befunde und Empfehlungen einer explorativen Recherche.....	136
4.1	Einleitung.....	136
4.2	Europäischer Gesamtrahmen: Schutz mobiler EU-Bürger*innen.....	136
4.3	Transnationale Angebote sozialer Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen.....	143
4.4	Transnationaler Schutz mobiler EU-Bürger*innen: Die Sicht der Expert*innen.....	150
4.5	Anregungen für die Gestaltung transnationaler Unterstützungsangebote.....	160
4.6	Schlussfolgerungen.....	164
	Anhang.....	166
	Literatur.....	167
	Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen, Informationskästen und Anhänge.....	171

Einleitung und Zusammenfassung

Zum Hintergrund der Studie

Über die Zuwanderung von EU-Bürger*innen nach Deutschland wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Wenig Aufmerksamkeit richtet sich auf die Mehrheit der gut integrierten EU-Bürger*innen.

Im Vordergrund öffentlicher und politischer Debatten stehen EU-Bürger*innen in unsicheren Lebenslagen, die von prekärer Beschäftigung, Obdachlosigkeit und einem eingeschränkten Zugang zu sozialen Leistungen betroffen sind. Aufgrund einer einseitigen und generalisierenden Betonung der sozialen Problemlagen, die bei einem verhältnismäßig kleinen Teil der Zuwanderung von EU-Bürger*innen bestehen, wird die EU-Personenfreizügigkeit als tendenzielle Überforderung der deutschen Sozialsysteme und Kommunen wahrgenommen. Als politischer Lösungsansatz wird auf eine sozialpolitische Verantwortung und Zuständigkeit der Herkunftsländer hingewiesen. Diese Herangehensweise greift aber zu kurz. Denn EU-Bürger*innen, die keine soziale Verankerung in den Herkunftsorten mehr haben, kehren nicht einfach zurück, sondern verbleiben an Zielorten wie Hamburg in unsicheren und prekären Verhältnissen.

Inzwischen hat eine differenzierte Diskussion begonnen, die sich mit den Ursachen und Umständen der Entstehung mobilitätsspezifischer Unterstützungsbedarfe von EU-Bürger*innen sowie der Entwicklung von Unterstützungsangeboten befasst. Deutlich wird, dass soziale Problemlagen keine flächendeckende Begleiterscheinung der Zuwanderung von EU-Bürger*innen nach Deutschland darstellen, sondern in verhältnismäßig wenigen deutschen Kommunen zu einem öffentlichen Problem werden. Eine dieser Kommunen ist die Freie und Hansestadt Hamburg, die mit ihrer Wirtschaftskraft und der bestehenden Nachfrage nach Arbeitskräften sowohl für qualifizierte als auch prekär und niedrig entlohnte Beschäftigung ein wichtiger Zielort für mobile EU-Bürger*innen ist. In Hamburg umfasst die bestehende Beratungs- und Unterstützungslandschaft auch spezialisierte Angebote für EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen. Mit Angeboten wie der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Clearingstelle medizinische Versorgung für Ausländerinnen und Ausländer verfolgt Hamburg innovative Ansätze zur sozialpolitischen Absicherung der europäischen Grundfreiheit auf Freizügigkeit.

Im Auftrag des Diakonischen Werkes Hamburg haben die Sozialwissenschaftler*innen Dr. Vesela Kovacheva und Dr. Norbert Cyrus die Erfahrungen aus der Beratungs- und Unterstützungstätigkeit sowie von mobilen EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf erhoben und ausgewertet. Die Untersuchung wurde zwischen 2019 und 2022 durchgeführt und konzentrierte sich auf die in Hamburg lebenden EU-Bürger*innen aus den drei größten EU-Herkunftsländern Polen, Rumänien und Bulgarien. Die explorative Untersuchung bietet fundierte Einsichten in die Ursachen und Umstände der Entstehung von Unterstützungsbedarfen und legt Anregungen zur Weiterentwicklung der Unterstützungsangebote für EU-Bürger*innen in prekären Lebenslagen vor. Die Untersuchung zeigt, dass die Unterstützungsangebote durchaus erfolgreich wirken, aber hemmende Faktoren den Wirkungsgrad schmälern. Die Studie bietet zahlreiche Anregungen, wie die Angebote zur Beratung und Unterstützung von mobilen EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen wirksamer gemacht werden können.

Forschungsdesign der Untersuchung

Das Forschungsprojekt umfasst vier Teilstudien, die mit unterschiedlichem methodischem Vorgehen jeweils spezifische Fragen untersuchen. Alle Teilstudien beruhen auf der Auswertung von Literatur und statistischem Material sowie der Analyse von Dokumenten. Die Durchführung der Teilstudien erfolgte mit unterschiedlicher Autorenschaft und wurde zu unterschiedlichen Zeitpunkten abgeschlossen. Die Kapitel in dieser Veröffentlichungen geben den Stand zum jeweils angegebenen Zeitpunkt an.

In der ersten Teilstudie – Vesela Kovacheva und Norbert Cyrus (Februar 2020) – wird der Stand der Forschung zu den Mobilitätsmustern und zum quantitativen Umfang der Zuwanderung mobiler EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Polen und Rumänien sowie den rechtlichen, sozialpolitischen und gesellschaftlichen Diskursen für die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.

Die zweite Teilstudie – Vesela Kovacheva (Juli 2020) – beruht zusätzlich auf Interviews mit 12 Expert*innen in Hamburg. Dargestellt wird der Forschungsstand zu den Mobilitätsmustern und zum quantitativen Umfang der Zuwanderung mobiler EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Polen und Rumänien sowie den rechtlichen, sozialpolitischen und gesellschaftlichen Diskursen zur Personenfreizügigkeit in Hamburg und den Möglichkeiten und Grenzen der Unterstützungsangebote in Hamburg.

Die dritte Teilstudie – Norbert Cyrus und Vesela Kovacheva (November 2021) – beruht zusätzlich auf themenzentrierten Interviews mit insgesamt 30 mobilen EU-Bürger*innen in der Situation der Prekarität in Hamburg. Damit wurden Erkenntnisse über die Gründe für das Entstehen von prekären Lebenslagen, die Wirkung nationaler Politiken und lokaler Ansätze des Umgangs mit Personen in prekären Lebenslagen und die Bewältigungsstrategien von betroffenen EU-Bürger*innen gewonnen.

Die vierte Teilstudie – Norbert Cyrus (Juli 2022) – beruht auf zusätzlichen Interviews mit Expert*innen aus Deutschland und Bulgarien, Polen und Rumänien. Dargestellt wird der Stand der Forschung zu grenzübergreifenden Angeboten der Sozialen Arbeit für mobile EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen.

Die Forschungsergebnisse und die daraus abgeleiteten Befunde und Empfehlungen wurden im Rahmen von drei nicht öffentlichen Workshops mit Expert*innen aus der Verwaltung und den Wohlfahrtsverbänden diskutiert. Die wesentlichen Ergebnisse des Forschungsprojekts sind in dieser Veröffentlichung im einleitenden Kapitel zusammenfassend dargestellt.

Fünf zentrale Befunde

Nebeneinander von temporärer und dauerhafter Migration

Die Zuwanderung von EU-Bürgerinnen umfasst die zwei Muster der dauerhaften Niederlassung und der einmaligen oder wiederholten zeitlich befristeten Aufenthalte. Für die Angebote der Beratung und Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen auf kommunaler Ebene der Zielorte bedeutet die mit dem Muster temporärer und zirkulärer Mobilität verbundene Fluktuation, dass EU-Bürger*innen auf der Suche nach Einkommen und Sicherheit kontinuierlich neu ankommen, aber auch weiterreisen oder zurückkehren.

In den Programmen und Maßnahmen zur Förderung und Absicherung der europäischen Personenfreizügigkeit ist die mit dem Muster zeitlich befristeter Aufenthalte verbundene Fluktuation bisher weder auf europäischer noch auf nationalen Ebenen konzeptionell und operativ ausreichend berücksichtigt. Es fehlt an koordinierten Unterstützungsangeboten, die mobile EU-Bürger*innen Schritt für Schritt sowohl am Zielort als auch am Herkunftsort begleiten und eine Stabilisierung der individuellen sozialen Verankerungen ermöglichen.

EU-Bürger*innen am Zielort mehrheitlich gut integriert

EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen nehmen das Recht auf Personenfreizügigkeit überdurchschnittlich häufiger in Anspruch als andere EU-Bürger*innen. 18 Prozent der rumänischen, 12 Prozent der bulgarischen und 7 Prozent der polnischen Bevölkerung waren 2018 in einem anderen EU-Land melderechtlich registriert. Im wichtigsten Zielland Deutschland ist die Anzahl der melderechtlich registrierten EU-Bürger*innen aus diesen drei Staaten von etwa 404.600 Personen im Jahr 2004 auf fast 1,9 Millionen Personen im Jahr 2018 angestiegen. Auch Hamburg verzeichnete einen deutlichen Zuwachs der Bevölkerung aus den drei EU-Ländern von 17.400 Personen im Jahr 2004 auf 50.400 im Jahr 2019.

Die statistischen Angaben zu Beschäftigungsquoten, Arbeitslosigkeit und Sozialleistungsbezug sowohl für die Bundesrepublik Deutschland als auch für die Freie und Hansestadt Hamburg zeigen, dass die Integration in den Arbeits- und Wohnungsmarkt, das Bildungssystem, das Gesundheits- und Sozialsystem mehrheitlich gelingt. Die empirischen Daten belegen, dass die Mehrheit der aus Bulgarien, Rumänien und Polen zugezogenen Personen seit der Aufhebung der Übergangsregeln zur Beschränkung des Arbeitsmarkt-zugangs zunehmend erfolgreich Fuß fassen konnte. Im Verhältnis zur Gesamtzahl ist der Umfang der EU-Bürger*innen in prekären Lebenslagen relativ gering. Die Entstehung und Verfestigung prekärer Lebenslagen ist vor allem bei EU-Bürger*innen zu beobachten, die bei ihrer Ankunft und im weiteren Verlauf des Aufenthalts nur Anschlüsse an informelle Wohnungs- und Arbeitsmärkte finden und einem hohen Risiko unterliegen, von Arbeitsausbeutung, Wucher, Wohnungslosigkeit und fehlendem Zugang zu Gesundheitsversorgung und sozialen Leistungen betroffen zu sein.

Akkumulation von Problemlagen am Zielort

Mobile EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen haben sich in der Regel weder vor der Abreise noch nach der Ankunft aus seriösen Quellen über die am Zielort bestehenden Bedingungen und geltenden Regelungen informiert. Eine prinzipielle Distanz und Misstrauen gegenüber offiziellen Stellen tragen dazu bei, dass mobile EU-Bürger*innen sich auf die Informationen von Verwandten, Freunden oder Bekannten verlassen. Personen mit fehlenden Sprachkenntnissen und geringer Bildung fällt es schwer, Zugang zu seriösen Informationen zu finden. Die angebotenen Informationen sind nicht in den Herkunftssprachen verfügbar, schwer zu finden, nicht leicht zu verstehen und gehen nur unzureichend auf die Informationsbedarfe mobiler EU-Bürger*innen ein.

Prekäre Lebenslagen, die überwiegend nicht „mitgebracht“ wurden, entstehen und verfestigen sich während des Aufenthalts in einer Situation des Provisorischen und der Unsicherheit. Um weiter in Hamburg zu bleiben, gehen mobile EU-Bürger*innen in Notlagen auf Angebote auf den informellen Wohnungs- und Arbeitsmärkten ein. Unwürdige Unterkünfte zu wucherischen Mieten, Zahlungen für falsche Vermieter-bescheinigungen und ausbeuterische Beschäftigung werden hingenommen. Die Situation des Provisorischen und der Unsicherheit macht krank. Das fehlende Vertrauen und die Unkenntnis über bestehende Rechtsansprüche, Beratungs- und Unterstützungsangebote führen dazu, dass Ansprüche auf Gesundheitsversorgung und soziale Leistungen nicht oder nur verspätet angemeldet werden.

Bewältigungsstrategien von Prekarität betroffener EU-Bürger*innen

Mobile EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen haben zwei Optionen, aus der Situation des Provisorischen und der Unsicherheit herauszukommen. Eine Möglichkeit besteht in der Rückkehr. Diese Option wird gewählt, wenn soziale Ankerpunkte am Herkunftsort bestehen und der Aufenthalt von vornherein zeitlich befristet geplant war.

Für die Mehrheit der für die Studie *in Hamburg* interviewten EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen war Rückkehr aber keine Option. Sie hatten ihre sozialen Ankerpunkte in den Herkunftsorten verloren und sich am Zielort in prekärer Weise neu sozial verankert. Die befragten EU-Bürger*innen hatten zum Zeitpunkt des Interviews Unterstützungsangebote angenommen, von deren Existenz sie erst nach dem Eintreten von Notlagen erfahren hatten. Mit der Inanspruchnahme der Angebote war die Hoffnung verbunden, wieder ein selbständiges Leben in Hamburg führen zu können. Zur nachhaltigen Stabilisierung der Lebenssituation mit Aufnahme einer regulären Beschäftigung und Anmietung einer eigenen Wohnung tragen soziale Netzwerke von Freunden, Bekannten oder Verwandten bei, die in Hamburg private Unterstützung geben und soziale Ankerpunkte bieten.

Rahmenbedingungen der europäischen Grundfreiheit auf Freizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit gehört zu den Grundfreiheiten der Europäischen Union. Europäische Institutionen betonen die wirtschaftlichen und politischen Vorzüge der Freizügigkeit. Die politischen,

rechtlichen und sozialpolitischen Kontroversen über die Begleiterscheinungen und Auswirkungen der Inanspruchnahme der Freizügigkeit verdeutlichen, dass die sozialpolitisch relevanten rechtlichen und institutionellen Regelungen auf den nationalen Kontext ausgerichtet und unzureichend abgestimmt sind.

Für EU-Bürger*innen, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, besteht bisher kein europäisch koordinierter rechtlicher und institutioneller Rahmen zum effektiven Schutz vor Prekarität und Ausbeutung. Das Europäische Kooperationsnetzwerk der Arbeitsverwaltungen (EURES), das mit einer europaweiten Arbeitsvermittlung die Möglichkeiten und Chancen der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit vergrößern soll, ist ebenso wenig wie die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) für die Vermittlung von Informationen über Ansprüche auf soziale Leistungen, Arbeitsrechte und Beratungs- und Unterstützungsangebote zuständig. Inzwischen hat die Europäische Kommission mit der Initiative für die Europäische Säule Sozialer Rechte verdeutlicht, dass die Gestaltung und Durchsetzung sozialer Rechte auch eine europäische Dimension aufweisen. Die Gründung der Europäischen Arbeitsbehörde und der Europäischen Plattform zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit sowie die Debatten über weitere Initiativen wie die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung oder Mindestlohnstandards verweisen auf erste Schritte zur Institutionalisierung einer europäischen Dimension der Sozialpolitik. Vergleichbare Initiativen für eine europäische Koordination und transnationale Organisationsform von Beratungs- und Unterstützungsangeboten unter Einbeziehung zivilgesellschaftliche Akteure gibt es bisher aber nicht.

Die soziale Absicherung mobiler EU-Bürger*innen wird im Rahmen europäischer Vorgaben durch nationale Gesetze des Ziellandes bestimmt. In Deutschland sind gesetzliche Bestimmungen maßgeblich, die seit 2016 den Zugang von EU-Bürger*innen zu sozialen Leistungen neu geregelt haben. Für wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger*innen wurde der Rechtsanspruch auf soziale Leistungen eingeschränkt. Grundsicherung nach SGB II und Sozialhilfe nach SGB XII wird nur gewährt, wenn die Behörden eine hinreichende Verbindung zum jeweiligen Arbeitsmarkt und der Erfolgsaussichten auf Aufnahme einer Beschäftigung sehen. Bei einer negativen Einschätzung versagen Jobcenter den Bezug von Sozialleistungen. Unter bestimmten Bedingungen erfolgt auch eine unverzügliche Mitteilung an die Ausländerbehörden, die eine Überprüfung der Freizügigkeitsberechtigung vornehmen und eventuell eine Ausreiseaufforderung aussprechen. Die Verfahren schränken nicht nur den Zugang zum Bezug von Leistungen für arbeitssuchende und arbeitslos gewordenen EU-Bürger*innen faktisch. Schon die Ungewissheit über den Ausgang einer möglichen Überprüfung der Freizügigkeitsberechtigung – die nach europäischen Vorgaben (Art. 14 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38) nicht systematisch durchgeführt werden darf – schreckt von der Beantragung von Sozialleistungen und der Inanspruchnahme niedrigschwelliger Unterstützungsangebote ab. Beschwerden über fehlerhafte Bearbeitung von Anträgen und die verhältnismäßig hohe Zahl erfolgreicher Widersprüche gegen Bescheide sind Hinweise darauf, dass bei der Bearbeitung der Anliegen von EU-Bürger*innen fehlerhafte Abläufe vorkommen, die sich durch ein Beschwerdemanagement erkennen und beheben lassen.

Zentrale Anregungen für drei Bereiche

Die Befunde der Studie verweisen auf drei Ansatzpunkte, um die Inanspruchnahme des Rechts auf Freizügigkeit durch EU-Bürger*innen sozial abzusichern und ein Abrutschen und Verbleiben in Situation des Provisorischen und der Unsicherheit zu vermeiden: Information und Aufklärung; Stabilisierung und Weiterentwicklung von Unterstützungsangeboten am Zielort; und Entwicklung transnationaler Angebote zur Informationsvermittlung und Unterstützung. Eine konkrete Ausgestaltung der zahlreichen Anregungen ist aufgrund der thematischen Breite und Vielfalt der behandelnden Bereiche im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

Information und Aufklärung

Am Zielort Hamburg sind zugewanderte EU-Bürger*innen über die Rechte und Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung in effektiver Weise zu informieren. Geprüft werden sollte, inwieweit eine Verweisberatung zu aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlichen Fragen für neu ankommende EU-Bürger*innen in die Strukturen des Hamburg Welcome Center¹ integriert werden kann.

Die Informations- und Aufklärungsangebote des Hamburg Welcome Center sind mit Blick auf die spezifischen Bedarfe mobiler EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen gezielt zu ergänzen. Dabei ist in einer leicht verständlichen Sprache und schnell zugänglicher Übersetzung über Aufenthalts-, Wohnungs- und Arbeitsmöglichkeiten sowie Krankenversicherungsschutz und soziale Absicherung zu informieren. Auf die Vorteile einer amtlichen oder postalischen Anmeldung, die Voraussetzungen und Möglichkeiten des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und Schutz bei Arbeitsunfällen ist ausdrücklich hinzuweisen. Auf bestehende Angebote vertraulicher und unabhängiger Beratung und Unterstützung durch freie Träger ist hinzuweisen. Für die Verbreitung des Informationsangebotes sollten auch verstärkt die Möglichkeiten sozialer Medien genutzt werden. Inhalt und Form der Informationen sowie Verbreitungswege sind unter Einbeziehung von Vertreter*innen von Beratungsstellen und Migrant*innenorganisationen zu entwickeln. Zusätzlich sind zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen (Glaubensgemeinschaften, Migrant*innenorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften) in die Verbreitung der Kernbotschaften einzubeziehen. Die Kernbotschaft beinhaltet, dass mobile EU-Bürger*innen nicht rechtlos sind und Beratungs- und Unterstützungsangebote bestehen.

Weiterentwicklung und Ausbau von Unterstützungsangeboten

Die Anregungen zu Weiterentwicklung und Ausbau von Unterstützungsangeboten beschränken sich auf die Bereiche Wohnen, Beschäftigung und Zugang zu sozialen Leistungen.

Wohnen

Die erprobten Angebote der Bereitstellung einer postalischen Adresse durch Beratungsstellen sollten auch für neu ankommende EU-Bürger*innen, die eine Beschäftigung aufnehmen oder suchen, geöffnet und finanziert werden. Die Einrichtung von Angeboten für preisgünstige Übernachtungsplätze, wie die geplante Arbeiterpension in Hamburg, kann Beschäftigte und Arbeitssuchende davor bewahren, auf einem informellen Wohnungsmarkt ausgebeutet zu werden. Damit wird auch dem Mechanismus entgegengewirkt, dass Arbeitgeber*innen durch die Bereitstellung von Unterkünften Abhängigkeitsverhältnisse herbeiführen, die der Arbeitsausbeutung Vorschub leisten. Diese Angebote ermöglichen einen frühen Kontakt zu neu ankommenden EU-Bürger*innen und tragen dazu bei, die Entstehung von Unterstützungsbedarfen frühzeitig zu erkennen und geeignete Maßnahmen anzubieten.

Der Zugang zu den Angeboten zur Unterstützung bei einer Wohnungssuche und Vermeidung von Wohnungslosigkeit sollte für EU-Bürger*innen niedrigschwellig ermöglicht werden, um eine drohende oder bereits eingesetzte Abwärtsspirale aus Wohnungslosigkeit, Verschlechterung der physischen und psychischen Verfassung und Verlust von Arbeitsfähigkeit sowie Perspektivlosigkeit nicht in Gang kommen zu lassen bzw. zu beenden. Möglich wäre die Erprobung niedrigschwelliger Unterstützung bei der Wohnungssuche im Rahmen eines Modellprojekts der Wohlfahrtsverbände oder im Rahmen der öffentlichen Unterbringung der Fachstellen für Wohnungsnotfälle.

Für das Personal von Wohnungsgenossenschaften und Fachstellen für Wohnungsnotfälle sollten themenspezifische Handreichungen und Schulungen entwickelt werden, die für die Kommunikation mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen sensibilisieren, um zum Beispiel auf die Angebote der Schuldenberatung hinzuweisen.

¹ <https://welcome.hamburg.de/hwc/>

Maßnahmen wie die von den Behörden durchgeführten Aktionstage gegen den organisierten Betrug mit Sozialleistungen und die Perspektivberatung im niedrigschwelligen Hilfesystem für Wohnungslose sollten im Hinblick auf Zielerreichung und Wirksamkeit evaluiert werden.

Beschäftigung

Die Entwicklung der Nachfrage nach spezialisierten Beratungs- und Unterstützungsangeboten zum Schutz vor Arbeitsausbeutung und Menschenhandel und zur Durchsetzung von Arbeitsrechten ist regelmäßig zu erheben und die personelle und finanzielle Ausstattung entsprechend anzupassen. Zur Steigerung des Wirkungsgrades sollten politische Initiativen zum Abbau hemmender Faktoren ergriffen werden. 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. Für die Umstände sind nicht die abhängig Beschäftigten verantwortlich, sondern die Auftrag- und Arbeitgebenden. Die Rücknahme der Sanktionsdrohung erhöht die Bereitschaft, als Zeugin an der Aufklärung von organisiertem Steuer- und Sozialabgabenbetrug mitzuwirken.

Zur Unterstützung der Arbeitssuche sind die Angebote der Agentur für Arbeit und Jobcenter für EU-Bürger*innen leichter zugänglich zu machen. Das Internet-Angebot der Behörden sollte Informationen in den Sprachen der Herkunftsländer bereitstellen und die Dolmetscherhotline für diese Gruppe zugänglich gemacht werden. Über die Kooperation mit herkunftssprachlichen Communities sollten die Zielgruppen auf diese spezifischen Angebote aufmerksam gemacht werden.

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

Zugang zu sozialen Leistungen

Das bestehende unabhängige und niedrigschwellig zugängliche Beratungsangebot im Bereich der sozialen Absicherung soll bedarfsgerecht weiterentwickelt werden, um der Entstehung und Verfestigung prekärer Lebenslagen vorzubeugen und in Situationen mit Unterstützungsbedarf angemessene Angebote umzusetzen.

EU-Bürger*innen sollten als Zielgruppe umfassend in die bestehenden Integrationsangebote des Regelsystems einbezogen werden, insbesondere bei der Feststellung von Kompetenzen, Angebote zur beruflichen und sprachlichen Qualifizierung und Weiterbildung sowie fallbezogene 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 gestellt werden und zugänglicher für den Personenkreis mobiler EU-Bürger*innen gemacht werden. Die Verfahren zur Anerkennung der im Ausland erworbenen Bildungsabschlüsse und beruflichen Qualifikationen sind zu straffen.

Juristisch zu klären ist die Frage, ob die Verfahren zur Umsetzung der 2016 gesetzlich verankerten Übermittlungspflicht bei Anträgen auf Sozialleistungen mit dem Ausschluss einer systematischen Überprüfung des Freizügigkeitsrechts durch die EU-Richtlinie 2004/38 konform sind. Die rechtlichen Regelungen zum Ausschluss der als wirtschaftlich nicht aktiv geltenden EU-Bürger*innen sollten in Hinsicht auf Wirksamkeit und unbeabsichtigte Folgen wie die Entstehung und Verfestigung sozialer Notlagen evaluiert werden.

Den wiederholt vorgetragenen Beschwerden von mobilen EU-Bürger*innen und Beratungsstellen über unangemessene oder als rechtswidrig erlebte Behandlungen und Entscheidungen durch öffentliche Stellen in Hamburg ist durch Einrichtung eines effektives Beschwerdemanagements Rechnung zu tragen. Dazu ist die Stelle einer/eines unabhängigen Bürgerbeauftragten zu schaffen, die grundsätzlich allen Personen offensteht, die nach einem Kontakt mit öffentlichen Stellen in Hamburg eine Beschwerde einlegen. Nach dem Vorbild des Landes Baden-Württemberg soll die Beauftragtenstelle beim Präsidium der

Hamburgischen Bürgerschaft angesiedelt sein und mit Kompetenzen zur selbstständigen Ermittlung von Sachverhalten ausgestattet sein.

Transnationalisierung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen der europäischen Freizügigkeit

Von den Hamburger Behörden und Organisationen sollte eine umfassende Bestandsaufnahme der Kooperationen und Vernetzung mit Behörden und Stellen in den Herkunftsländern erstellt werden. Auf dieser Grundlage sollten Partnerschaftsprojekte mit wichtigen Herkunftsregionen von EU-Bürger*innen entwickelt werden, die einen Rahmen für transnationale Kooperation schaffen und Behörden und Trägerorganisationen Sozialer Arbeit am Herkunfts- und Zielort vernetzen.

Auf der europäischen Ebene kann sich die Freie und Hansestadt Hamburg dafür einsetzen, die rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen der sozialen Absicherung der europäischen Grundfreiheit auf Freizügigkeit transnational weiterzuentwickeln. In Ergänzung zu den europäischen Initiativen zur Einführung europäischer Mindestlohnbestimmungen, Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung und zur Kooperation der Arbeitsmarktinspektionen sind europaweit koordinierte transnationale Programme zur Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen durch Träger der Sozialen Arbeit aufzulegen.

Um mobile EU-Bürger*innen in allen Phasen der Freizügigkeit niedrigschwellig zu begleiten, sind transnationale Angebote der Beratung und Unterstützung durch die Soziale Arbeit systematisch zu entwickeln und auszubauen. Dem Europäischen Kooperationsnetzwerk der Arbeitsverwaltungen (EURES) und der Europäische Arbeitsbehörde (ELA) sollte ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen werden, mobile EU-Bürger*innen über rechtliche Bestimmungen zu informieren, vor Ausbeutung zu schützen und mit den zivilgesellschaftlichen Stellen zur Beratung und Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen auf Grundlage offizieller Vereinbarungen zu kooperieren.

Anmerkungen zu den Kapiteln

Die Studie zur Ermittlung von Unterstützungsbedarfen bei mobilen EU-Bürger*innen in Hamburg wurde in vier Untersuchungsschritten umgesetzt. Die Ergebnisse wurden jeweils in unterschiedlicher Autorenschaft zu verschiedenen Zeitpunkten vorab veröffentlicht. Hier nun werden die Teilstudien erstmals gemeinsam veröffentlicht. Die Angaben zur Autorenschaft und das Datum der Erstveröffentlichung lauten:

- (1) Zur Situation von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland: Literaturbericht (Vesela Kovacheva und Norbert Cyrus, Februar 2020);
- (2) Der Umgang mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf in Hamburg: lokale Antworten auf transnationalen Herausforderungen (Vesela Kovacheva, Juli 2020);
- (3) Unterstützungsbedarfe von EU-Bürger*innen in Hamburg: Die Sicht der Betroffenen (Norbert Cyrus und Vesela Kovacheva, November 2021);
- (4) Der soziale Schutz mobiler EU-Bürger*innen in transnationalen Konstellationen: Befunde und Empfehlungen einer explorativen Recherche (Norbert Cyrus, Juli 2022).

Die inhaltlichen Informationen und Angaben entsprechen dem Stand der jeweils angegebenen ersten Veröffentlichungszeitpunkte und wurden für diese Gesamtveröffentlichung nicht aktualisiert.

1 Zur Situation von EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland

1.1 Einleitung

Die europäische Mobilität ist Gegenstand intensiver öffentlicher und kontroverser Debatten. Aus europäischer Perspektive signalisiert das zunehmende Ausmaß der Personenfreizügigkeit ein Voranschreiten der europäischen Integration. In der wissenschaftlichen Fachdebatte wird auf insgesamt positive gesamtwirtschaftliche Effekte hingewiesen. In einem Teil der europarechtlichen Literatur wird die Personenfreizügigkeit nicht nur als Grundfreiheit der Unionsbürger*innen, sondern auch als Mechanismus zur Angleichung von Lebensverhältnissen in der EU betrachtet (z.B. Frings/Janda 2018). In Medienberichten wird die Ausübung der Personenfreizügigkeit immer wieder als „Armutsmigration“ und Einwanderung in die Sozialsysteme thematisiert. Deutsche Kommunen warnen vor Überforderung und Ausnutzung von Sozialsystemen. Zudem wird von Wohlfahrtsverbänden auf bestehende Unterstützungsbedarfe hingewiesen, die mit der Inanspruchnahme der europäischen Personenfreizügigkeit verbunden sein können und durch öffentlich finanzierte sozialpolitische Unterstützungsmaßnahmen aufgefangen werden müssen. Ganz allgemein betrachtet treffen zwei Auffassungen aufeinander: Auf der einen Seite werden eine sozialpolitische „Gefährdung und Überforderung“ des national organisierten Sozialschutzes gesehen und Maßnahmen zur Beschränkung des aus der Personenfreizügigkeit abgeleiteten Sozialschutzansprüche oder sogar eine Einschränkung der Personenfreizügigkeit selbst gefordert. Auf der anderen Seite werden die sozialpolitischen Herausforderungen als „händelbare Begleiterscheinungen“ der politisch erwünschten europäischen Personenfreizügigkeit betrachtet und die konsequente Gewährleistung des Sozialschutzes gefordert sowie der Aufbau eines europäischen Sozialschutzes empfohlen.

Die Träger der Angebote sozialer Arbeit weisen darauf hin, dass mobile EU-Bürger*innen verstärkt auf soziale Unterstützung angewiesen sind. Die vorliegende Veröffentlichung bietet einen Überblick zum Forschungsstand über die Inanspruchnahme der europäischen Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit und die damit zusammenhängenden Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger*innen. In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der ersten Teiluntersuchung zur Erfassung der sozialrechtlichen Rahmung und sozialpolitischen Diskussion im nationalen Kontext der Bundesrepublik Deutschland vorgestellt. Dargestellt werden Erkenntnisse über die Inanspruchnahme der Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit mit dem Schwerpunkt auf das Zielland Deutschland und die Herkunftsländer Bulgarien, Rumänien und Polen mit Stand Februar 2020. Im Ergebnis werden drei mögliche Ansätze zur Verbesserung der Unterstützungsangebote identifiziert: Eine Revision sozialrechtlicher Ausschlussbestimmungen, die Einhaltung rechtlicher Verfahrensvorschriften zur Aberkennung der Freizügigkeitsberechtigung und die Weiterentwicklung angemessener Angebote für unterstützungsbedürftige mobile EU-Bürger*innen.

1.2 Europäische Freizügigkeit und Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger*innen

Im Jahr 2017 lebten durchschnittlich etwa 3,3 % der Bürger der EU-Mitgliedstaaten in einem anderen EU-Mitgliedstaat (Eurostat 2017, migr_pop1ctz). Dabei zeigen die verfügbaren statistischen Daten, dass der Anteil der im Ausland lebenden Bürger*innen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist (siehe 1.3.2). Bei den Mitgliedsstaaten mit einem besonders hohen Anteil an abwesender oder abgewanderter Bevölkerung handelt es sich um Länder, die im Vergleich zu den Zielländern eine deutlich schwächere Wirtschaftsleistung, niedrigeres Durchschnittseinkommen und einen vergleichsweise niedrigen Standard der sozialen Absicherung aufweisen. Die strukturellen Disparitäten innerhalb der Europäischen Union (Arbeitskräfteverteilung, Einkommensunterschiede, soziale Absicherung) bilden Anreize, auf Dauer

oder zeitlich befristet in ein Mitgliedsland zu ziehen, das bessere wirtschaftliche und soziale Aussichten bietet.

Der Jahresbericht über die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU (European Commission 2021) verdeutlicht, dass die Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit in verschiedenen Mustern erfolgt. Neben dem auf Dauer angelegten Umzug in einen anderen EU-Mitgliedsstaat gibt es die Muster der zeitlich befristeten Aufenthalte, die einmalig oder mehrfach (als zirkuläre Mobilität) erfolgen (siehe Kap. 1.4.2). Zu den Mustern einer befristeten Mobilität gehören zeitlich befristete Aufenthalte und Beschäftigung in einem anderen Land unter Beibehaltung des gewöhnlichen Wohnortes (Grenzpendler, siehe Seibert/Wiethölter 2020: 8f). Dieses Muster kann individuell mit einer Registrierung durch Behörden am Zielort oder unangemeldet erfolgen.

Zur zeitlich befristeten Mobilität liegen keine EU-weit vergleichbare Daten vor, da sowohl die Migrations- und Bevölkerungsstatistik als auch die EU-Arbeitskräfteerhebung nur Personen erfassen, die für mindestens ein Jahr umziehen oder dies zumindest beabsichtigen. Daher gibt es keine fundierten Schätzungen hinsichtlich des Umfangs und der Merkmale der EU-Bürger*innen, die einmalig oder wiederholt zeitlich befristete Mobilitätsprojekten verfolgen (European Commission 2021: 137). Gleichwohl wird im Jahresbericht zur innereuropäischen Mobilität festgehalten: "Auch wenn zuverlässige Daten nur begrenzt verfügbar sind, gibt es doch Hinweise, dass zeitlich befristete und zirkuläre Formen der Mobilität, wie z.B. der Umzug für weniger als ein Jahr, die Entsendung und die transnationale Arbeit in den vergangenen Jahren zugenommen haben" (European Commission 2021: 137). Eine Folge und Ausdruck der Fluktuation ist die Feststellung, dass zurückkehrende EU-Bürger*innen im Jahr 2019 etwa 41% aller Einreisen in den EU-Mitgliedsländern ausmachten. Die Gruppe der zurückkehrenden EU-Bürger*innen weist spezifische Informationsbedarfe auf, etwa zu Fragen der Übertragbarkeit von Rentenansprüchen oder der Versteuerung von Einkommen (Deloitte 2021: 29f). Trotz der größer werdenden Bedeutung der Rückkehr im Rahmen zeitlich befristeter oder zirkulärer Mobilitätsprojekte werden im Rahmen der EURES-Angebote nur sehr selten Informationen für zurückkehrende EU-Bürger*innen angeboten (Deloitte 2021: 26).

In der Gesamtbilanz hat die EU-Freizügigkeit sowohl für die Wirtschaftsleistung der EU-Mitgliedstaaten als auch für die Mehrheit der beteiligten Personen vorteilhafte Effekte (Clemens und Hart 2018, European Parliament 2019). Von den Ländern der Europäischen Union profitiert Deutschland am meisten von zugewanderten Unionsbürger*innen (BMAS 2022: 36).

Zugleich deuten die anhaltenden politischen, rechtlichen und sozialpolitischen Kontroversen über die sozialen Folgen der europäischen Freizügigkeit aber darauf hin, dass die Gewinne und Verluste sowohl zwischen den EU-Mitgliedstaaten als auch zwischen den beteiligten kollektiven und individuellen Akteuren ungleich verteilt sind (Leschke/Galgóczy 2015).

Mit Blick auf die individuelle Ebene der mobilen EU-Bürger*innen, die in dieser Teiluntersuchung im Mittelpunkt des Interesses stehen, wird darauf hingewiesen, dass sie einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, unterhalb ihres Bildungs- und Berufsabschlusses beschäftigt zu werden und Diskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt zu erfahren (Leschke/Galgóczy 2015; Bonin et al. 2020; Hoffmann-Pfeffer 2021, Grabowska 2021; Gallegos et al. 2022). Zu den in Deutschland bestehenden Risikofaktoren gehört der Umstand, dass Unionsbürger*innen auch Tätigkeiten im Niedriglohnsektor und in Branchen übernehmen, in denen die Bedingungen besonders prekär sind (BMAS 2022: 37). Schließlich wurde auch darauf hingewiesen werden, dass mobile EU-Migrant*innen einem hohen Risiko ausgesetzt sind, Opfer von Arbeitsausbeutung und strafbaren Handlungen zu werden (van Nierop et al. 2021, BEMA 2020, FRA 2019, Regioplan 2014).

Ein kleiner Teil der mobilen EU-Bürger*innen kann an den Zielorten sogar in eine Situation der Mittellosigkeit geraten, die mit Armut, Obdachlosigkeit, Arbeitsausbeutung, Wucher, Täuschung, Nötigung, Gewalt, sexuellen Missbrauch oder Menschenhandel einhergeht (Regioplan 2014: 7).

Auch an den Herkunftsorten bestehen vor allem für arme und marginalisierte EU-Bürger*innen besondere Schwierigkeiten, bestehende Angebote der Rechtsberatung und des Rechtsschutzes in Anspruch zu nehmen, Zugang zu Justiz, Gesundheitsversorgung, psychologischer Unterstützung oder Sozialleistungen zu erhalten sowie an Maßnahmen zur Weiterbildung und Qualifizierung teilzunehmen. Einige mobile EU-Bürger*innen in Armutssituationen schaffen es nicht, aus eigener Kraft solche Situationen zu verlassen (Regioplan 2014, Heitzmann 2019). Unter diesen Umständen geraten Menschen in eine Situation, in der sie „keinen vollständigen Schutz nach nationalem Recht genießen und folglich auf marginale und inoffizielle Ressourcen angewiesen sind, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen“ (Regioplan 2014: 7).

Das Risiko, in Situationen der Armut und Prekarität zu geraten, ist durch eine Reihe sich wechselseitig verstärkender Faktoren bedingt. Eine Studie zur Entstehung von Obdachlosigkeit verweist auf administrative Gründe (z. B. unangemessene und unklare Vorschriften, Unkenntnis der Verfahren), prekäre Beschäftigung und Mangel an Arbeitsplätzen, Gesundheitsprobleme, Drogen- und Alkoholmissbrauch, familiäre Störungen, häusliche Gewalterfahrung, Diskriminierung und unzureichendem rechtlichem Schutz vor Menschenhandel und Ausbeutung sowie mangelnde Vorbereitung eines Mobilitätsprojekts (EHMCN 2017).

Im Ergebnis bedingen diese Faktoren eine *Situation der Verletzlichkeit*, in der Betroffene mit geringer oder fehlender Fähigkeit zur Bewältigung von Risiken faktisch schutzlos Schocks und Stress ausgesetzt sind (Chambers 2009: 33). Aus der Perspektive der Sozialen Arbeit lassen sich vier Faktorenbündel für die Entstehung von Situationen der Verletzlichkeit im transnationalen Kontext der Inanspruchnahme der europäischen Freizügigkeit identifizieren: *Strukturelle Faktoren* bilden die Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen den Mitgliedsstaaten und die ungleichen Beschäftigungschancen mit einer Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in den informellen Arbeitsmärkten der Zielländer. *Individuelle Faktoren* bilden z.B. Armut, Perspektivlosigkeit, Mangel an Wissen und solidarischen sozialen Netzwerken. *Soziale Faktoren* bilden Beziehungsverhältnisse der Machtunterschiede mit den damit verbundenen Möglichkeiten, eine verletzte Person zu manipulieren und sozial zu isolieren. *Rechtliche Faktoren* bilden fehlende oder lückenhafte rechtliche Schutzbestimmungen, ein unzureichender Zugang zum Rechtsschutz, mangelnde Transparenz der gesetzlichen Regelungen oder die Androhung von Sanktionen wegen der Verletzung von Anmeldepflichten (siehe Cyrus 2012).

Aufgrund der bereits erwähnten Berichte und Forschungen muss davon ausgegangen werden, dass ein Teil der mobilen EU-Bürger*innen sich in einer Situation der Verletzlichkeit befindet und unter prekären Bedingungen lebt. Die Kosten, die entstehen, wenn man diese Situation der Verletzlichkeit und Marginalisierung zulässt, sind in rechtlicher, sozialer, gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht hoch: Die umstrittenen und ungeklärten Zuständigkeiten im Umgang mit sozialen Problemen bedrohen die Solidarität zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Das Vertrauen der EU-Bürger*innen, dass die Europäische Union ihre Menschenrechtsverpflichtungen respektiert und umsetzt, wird untergraben (Schmid 2019). Und die Beschränkung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung für mobile EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen ist mit dem Risiko der Gefährdung öffentlicher Gesundheit und höherer Kosten aufgrund verzögerter Behandlungen verbunden (siehe Kapitel 3).

1.3 Historischer Hintergrund und aktuelle Inanspruchnahme der Freizügigkeit

In diesem Kapitel wird zunächst die historische Entwicklung des rechtlichen Rahmens der Personenfreizügigkeit skizziert. Anschließend wird die praktische Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union empirisch dargestellt.

1.3.1 Historischer Hintergrund und rechtliche Rahmenbedingungen der Freizügigkeit

Die Idee der Einführung der europäischen Freizügigkeit geht bis in die 1940er Jahre zurück (Barbulescu 2017). Eine treibende Kraft waren die Regierungen Italiens. Diese hatten seit den späten 1940er Jahren ein großes Interesse daran, durch den Export von Arbeitskraft Deviseneinnahmen zu erzielen und Arbeitslosigkeit im eigenen Land zu verringern (Romero 1993). In anderen EWG-Ländern mit stärkerer wirtschaftlicher Entwicklung gab es ein komplementäres Interesse (Maas 2005: 1009).

„Italy sought to export labour and the other [Northern European], especially Germany, sought to import it, so it was easy to agree in principle on freedom of movement“ (Moravcsik 1998: 149).

Mit dem Pariser Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl² vereinbarten die beteiligten sechs Länder³ erstmals eine sektorale Arbeitnehmerfreizügigkeit für Beschäftigte in der Kohle- und Stahlindustrie.⁴ Diese Freizügigkeitsklausel wurde in den Vertrag von Rom zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) (1957)⁵ übernommen: Der Vertrag sah

„die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“ (Artikel 48, 3 EWG-Vertrag)

vor. Die Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich, innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen herzustellen. Die Arbeitnehmer*innen erhielten – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen — das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer*innen dieses Staates geltenden Rechts- und Verwahrungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben, und nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegte (Artikel 48 EWG-Vertrag).

Es dauerte aber weitere zehn Jahre, bis das Anliegen im Jahr 1968 durch die EWG-Verordnung 1612/68⁶ umgesetzt wurde. Die Verhandlungen erwiesen sich als schwierig, weil Frankreich zunächst darauf bestanden hatte, dass auch die damals noch zu Frankreich gehörenden Gebiete Algeriens eingeschlossen sein sollten. Italien war dagegen, weil es die Konkurrenz algerischer Arbeitskräfte und Landwirtschaftsprodukte fürchtete. Mit der Unabhängigkeit Algeriens 1962 wurde diese Frage obsolet. Allerdings hatte die Diskussion den Effekt, dass die Zuwanderungsländer befürchteten, mit der Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Entscheidungshoheit über Einreisen und Aufenthalte zu verlieren. In der Freizügigkeitsverordnung von 1968 wurde diesen Befürchtungen Rechnung getragen, indem Freizügigkeit nicht Personen, sondern nur *Arbeitnehmer*innen* gewährt wurde (Hansen/Jonsson 2014). Damit behielten die Staaten eigene Entscheidungsfreiheiten, denn nach wie vor können sie durch nationales Recht bestimmen, wem der Arbeitnehmerstatus zuerkannt werden soll und wie die Bedingungen für die Inanspruchnahme der Freizügigkeit jeweils ausgestaltet werden.

2

https://www.cvce.eu/obj/vertrag_uber_die_grundung_der_europaischen_gemeinschaft_fur_kohle_und_stahl_paris_18_april_1951-de-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html.

3 Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Italien und Deutschland.

4 Artikel 69, § 1: „Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, jede auf die Staatsangehörigkeit gegründete Beschränkung hinsichtlich der Beschäftigung anerkannter Kohle- und Stahlfacharbeiter, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, in der Kohle- und Stahlindustrie zu beseitigen, vorbehaltlich der Beschränkungen, die sich aus den grundlegenden Erfordernissen der Gesundheit und öffentlichen Ordnung ergeben.“

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=DE>.

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31968R1612&from=LV>.

Mit der Freizügigkeitsverordnung wurden erstmals die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit geschaffen:

„Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ist ungeachtet seines Wohnorts berechtigt, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzunehmen und auszuüben“ (Artikel 1(3) Verordnung (EWG) 1612/68).

Die Verordnung verbot eine Diskriminierung der EWG-Bürger*innen als Arbeitnehmer*innen. Die These, wonach die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit allein ökonomischen Kalkülen folge, wird inzwischen relativiert (Farahat 2017; Maas 2005; Frings/Janda 2018). Die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ergänzte nicht nur die in dem Vertrag vereinbarten drei Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren, Kapital und Dienstleistungen, sondern vollendete auch die Institutionalisierung eines gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes und unterstützte das politische Ziel, die Herausbildung einer europäischen Identität zu stärken. Freizügigkeitsrechte in der Union folgten nie nur der reinen Marktlogik und der Idee eines optimalen Wettbewerbs. In der Freizügigkeitsverordnung von 1968 wurde neben den erwünschten ökonomischen Effekten auch darauf hingewiesen, dass die Freizügigkeit ein „Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien“ ist, das eine Möglichkeit der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantiert.⁷ Angesichts der frühen Verweise auf Bürgerschaftskonzepte und eine politisch-identifikationsstiftende Dimension der Unionsbürgerschaft, die politische Zugehörigkeit und gesellschaftliche Teilhabe beinhaltet, ist die beliebte Charakterisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit als reine Marktbürgerschaft daher – so Farahat (2017) – nicht unproblematisch.

Tatsächlich war die Vereinbarung der Arbeitnehmerfreizügigkeit seinerzeit mit großen Hoffnungen verbunden, dass der soziale Zusammenhalt der EWG-Länder gestärkt und die wirtschaftliche Dynamik gefördert werden würde. Zugleich wurden aber auch die Schwierigkeiten der Umsetzung gesehen:

„The free movement of workers within the Community will bring to the men and women of these six countries greater benefits from the interplay of offer and demand; as workers will be able to take up employment anywhere within the Common Market, they will be able to seek and enjoy a better life, to the advantage of everyone. But it will require long, careful and hard work to bring about freedom of establishment. Real achievements in this field will only be possible when attitudes have undergone a profound change, when there has been a real opening up of the people of each of the six countries to the others, and when all really wish to pool their efforts to enrich the common European inheritance. Then, a united Europe will be a positive contribution to the implementation of human rights in the economic and social fields“ (Pouyat 1968: 59).

Die europäische Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde in den folgenden Jahren kontinuierlich durch weitere europäische Rechtsakte⁸ ausgeführt und präzisiert.⁹ Die europarechtlichen Regelungen bilden die Grundlage für die sogenannte Freizügigkeitsberechtigung, die im Einzelfall maßgeblich dafür ist, ob eine Person zum Zugang zu sozialen Leistungen berechtigt ist.

Im Verlauf der rechtlichen Entwicklung wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt für EU-Bürger*innen eingeführt und als Personenfreizügigkeit im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹⁰ verankert (siehe Kasten 1-1).

7 So die Formulierung in der Darstellung der Erwägungsgründe zur Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen innerhalb der Gemeinschaft.

8 Einen Überblick der Europäischen Rechtsakte bietet die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer, <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/fachleute/rechtliches/rechtsgrundlagen>.

9 Eine knappe Darstellung der historischen Entwicklung mit weiteren Literaturhinweisen bietet Baas (2019: 9-11).

10 <https://dejure.org/gesetze/AEUV>.

Personenfreizügigkeit

Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹¹

„Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“

In der AEUV wurden neben der Personenfreizügigkeit (Artikel 21 AEUV) auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Artikel 45 AEUV) und die Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV) verankert. Damit wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einer Rechtsform im Rahmen der europäischen Personenfreizügigkeit (Baas 2019: 6f). Die aktuelle europarechtliche Grundlage der Arbeitnehmerfreizügigkeit bildet Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (siehe Kasten 1-2).

Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹²

- 1) Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.
- 2) Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.
- 3) Sie gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht,
 - a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
 - b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;
 - c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;
 - d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission durch Verordnungen festlegt.
- 4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

Die in Artikel 45 des AEUV normierte Freizügigkeitsberechtigung garantiert Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen unter den genannten Voraussetzungen ein Recht auf Freizügigkeit. Diese Voraussetzungen wurden in zwei europäischen Rechtsakten ausgeführt.

Im Zusammenhang mit dem allmählichen Abbau der Binnengrenzen aufgrund der Schengener Abkommen wurde die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG über *das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten*, erlassen.

Mit der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG wurde in Artikel 7 bestimmt, dass jeder Unionsbürger das „Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und

11 <https://dejure.org/gesetze/AEUV/21.html>.

12 <https://dejure.org/gesetze/AEUV/45.html>.

ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht“. Dies gilt auch für begleitende oder nachziehende Familienangehörige ohne EU-Staatsangehörigkeit.

Nach Artikel 7 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG hat jeder Unionsbürger das „Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er Arbeitnehmer oder Selbstständiger ist oder für sich und seine Familie über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthaltes keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedsstaats in Anspruch nehmen müssen und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen“.

Bezüglich der Gleichbehandlung enthält Artikel 24 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG folgende Bestimmungen: „Vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehener Bestimmungen genießt jeder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Das Recht auf Gleichbehandlung erstreckt sich auch auf Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und das Recht auf Aufenthalt oder das Recht auf Daueraufenthalt genießen.“

Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG legt fest: „ Abweichend von Absatz 1 ist der Aufnahmemitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des längeren Zeitraums nach Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b) einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren.“

Mit der Richtlinie 2014/54 EU¹³ über *Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen*, wurden Maßnahmen zur Absicherung der in der AEUV garantierte Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgeschrieben, so Bestimmungen zum rechtlichen Schutz mobiler EU-Bürger*innen (Artikel 3) und zum Zugang zu und Verbreitung von Informationen (Artikel 6).

Mit dem Freizügigkeitsgesetz (FreizügG/EU)¹⁴ wurden die verbindlichen europarechtlichen Bestimmungen zur Personen-, Arbeitnehmer- und Niederlassungsfreiheit im Jahr 2004 in deutsches Recht überführt (dazu einführend Baas 2019: 7ff). Unionsbürgerinnen und Unionsbürger genießen danach ein Freizügigkeitsrecht für einen Zeitraum von drei Monaten. Darüber hinaus sind freizügigkeitsberechtigt: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, arbeitsuchende Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen, niedergelassene selbständige Erwerbstätige, die (unter Umständen einem Drittstaat angehörenden) Familienangehörigen dieser Personen sowie Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die ein Daueraufenthaltsrecht erworben haben (§ 2 Absatz 2 FreizügG/EU). Nichterwerbstätige Unionsbürger, wie Rentner oder Studierende, sind dann freizügigkeitsberechtigt, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz verfügen und den Lebensunterhalt für sich und ihre Familienangehörigen selbst bestreiten können (§ 4 FreizügG/EU). Familienangehörige von Unionsbürgern sind der Ehepartner, der Lebenspartner und die Kinder bis zum 21. Lebensjahr sowie Verwandte in direkter aufsteigender und absteigender Linie, sofern ihnen Unterhalt gewährt wird (§ 3 Absatz 2 FreizügG/EU).

1.3.2 Umfang und Merkmale der Inanspruchnahme der europäischen Personenfreizügigkeit

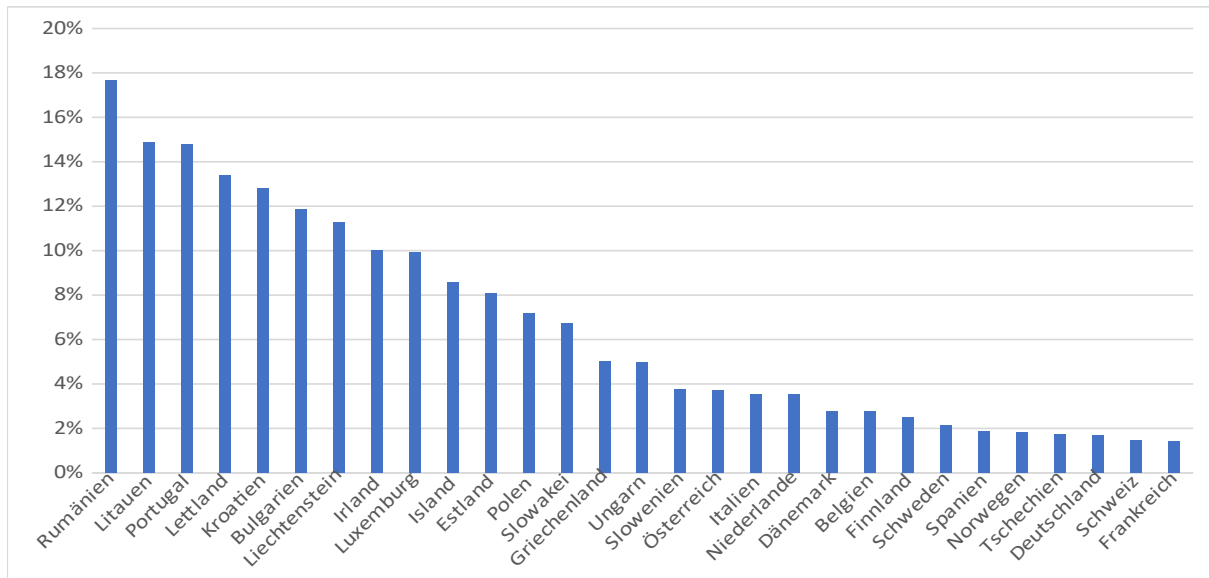
Ein Indikator für die Inanspruchnahme der Personenfreizügigkeit durch Unionsbürger*innen ist die sogenannte Mobilitätsquote. Die Mobilitätsquote bezeichnet den Anteil der in einem anderen EU/EFTA-Land lebenden Personen in Prozent der Bevölkerung des Landes der eigenen Staatsangehörigkeit. Damit wird vor allem die Bedeutung der Personenfreizügigkeit für die Herkunftsländer in relativen Zahlen abgebildet. Seit dem Jahr 2004 ist die gesamteuropäische durchschnittliche Mobilitätsquote deutlich angestiegen und betrug im Jahr 2017 etwa 3,8 Prozent (Eurostat 2018). Jährlich nimmt etwa 0,3 Prozent

13 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0054&from=EN>.

14 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/. Zugriff am 21. November 2019.

der EU/EFTA-Bevölkerung das Recht auf Freizügigkeit in Anspruch (Barslund/Busse 2016). Die länderspezifische Betrachtung der Mobilitätsquoten verdeutlicht, dass die Bevölkerungen der EU-Mitgliedsstaaten in sehr unterschiedlichem Ausmaß an der Arbeitnehmerfreizügigkeit partizipieren (Fries-Tersch et al.: 2019). Die nationalen Mobilitätsquoten reichten im Jahr 2018 von knapp 2 Prozent (Frankreich) bis zu knapp 18 Prozent (Rumänien) (siehe Abbildung 1-1).

Abbildung 1-1: Mobilitätsquote nach EU-Mitgliedstaaten (2018)



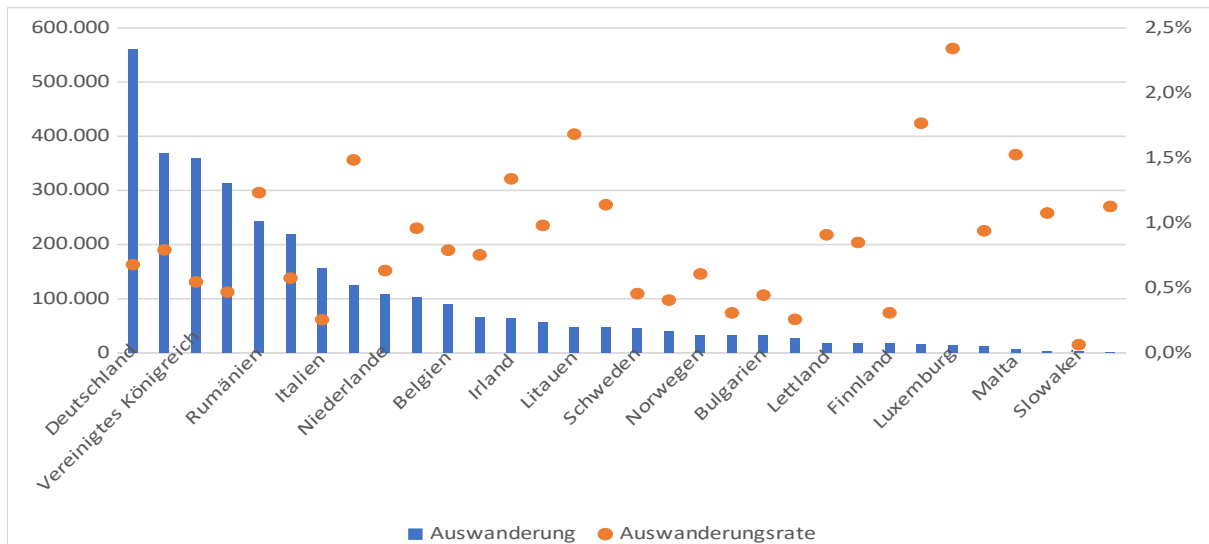
Quelle: Eurostat, Daten für 2018, migr_pop9ctz, Zugriff am 19. Juni 2019, eigene Berechnung.

Anmerkung: Die Mobilitätsquote ist die Zahl der im Jahr 2018 in einem anderen EU/EFTA-Land lebenden Staatsangehörigen, in Prozent der Bevölkerung des Landes der Staatsangehörigkeit.

Für die deutsche Bevölkerung weist die Mobilitätsrate ein sehr niedriges Niveau auf. 2018 lebte nur gut 1 Prozent der Deutschen im erwerbsfähigen Alter in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Dagegen betrug die Mobilitätsrate für Rumänien knapp 18 Prozent, für Bulgarien knapp 12 Prozent und für Polen etwa 7 Prozent. Die Angaben verdeutlichen den hohen Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die diese Länder verlassen haben und in einem anderen EU/EFTA-Land registriert sind. Die Angaben verdeutlichen zudem, dass die Mobilitätsrate nicht nur in osteuropäischen Mitgliedsstaaten überdurchschnittlich hoch ist (etwa Litauen, Lettland und Kroatien), sondern auch in einigen west- und südeuropäischen Ländern (Portugal, Lichtenstein, Irland, Luxemburg).

Eine ausschließliche Betrachtung der Mobilitätsquote verdeckt jedoch, dass in absoluten Zahlen die Staatsangehörigen des bevölkerungsreichen EU-Mitgliedslandes Deutschland die größte Gruppe der mobilen Unionsbürger*innen bilden. Nach Angaben von Eurostat lag die Zahl der Fortzüge aus Deutschland in ein anderes EU/EFTA-Land im Jahr 2017 bei etwa 560.000 Personen (siehe Abbildung 1-2). Die entsprechenden absoluten Zahlen betragen dagegen für Rumänien etwa 240.000, für Polen fast 220.000 und für Bulgarien gut 32.000 Personen. Auch wenn die Qualität dieser Daten sehr unterschiedlich ausfällt – die Zahl für Bulgarien ist in Anbetracht der in Aufnahmeländer registrierten Zuzügen zu Beispiel viel zu niedrig – so wird die Bedeutung der europäischen Personenfreizügigkeit für Deutschlands doch deutlich.

Abbildung 1-2: Auswanderungszahl und Auswanderungsrate nach EU-Mitgliedstaaten (2017)

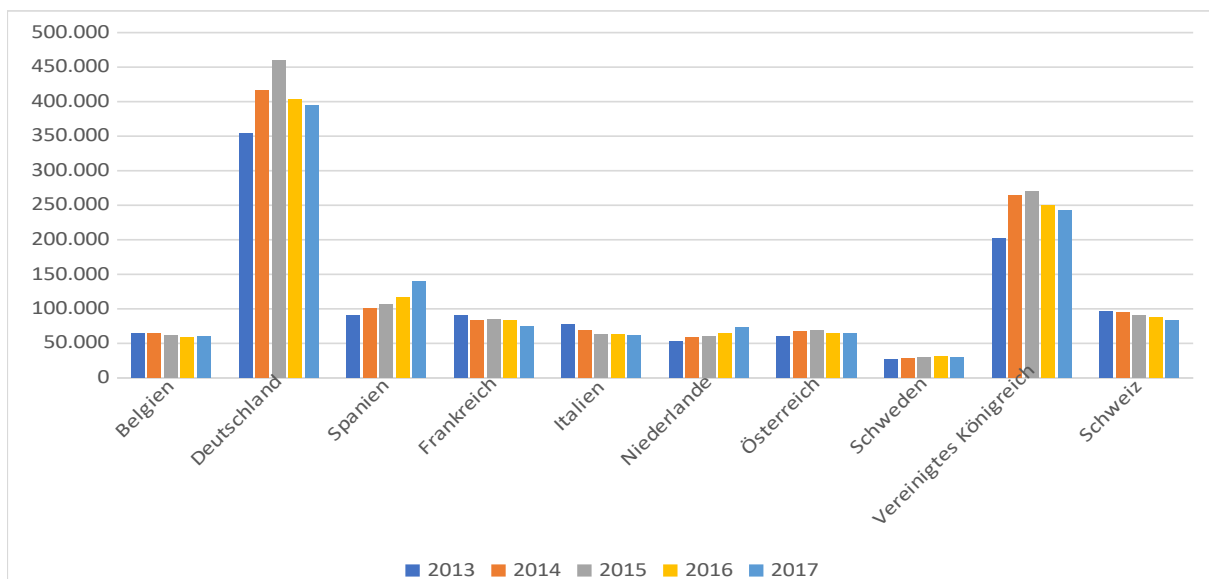


Quelle: Eurostat, Daten für 2017, absolute Zahl der Auswanderung (migr_emi1ctz), Auswanderungsrate auf der Basis von Daten über Gesamtbevölkerung (mig_pop1ctz), Zugriff am 19. Juni 2019, eigene Berechnung.

Anmerkung: Die Berechnung der Auswanderungsraten basiert auf Daten von Eurostat. Die Qualität der von nationalen Statistikämtern zugelieferten Daten ist sehr unterschiedlich. So sind zum Beispiel die Angaben für Bulgarien mit etwa 32.000 Fortzügen deutlich zu niedrig, was auf eine Verzerrung in den Daten hindeutet.

Deutsche Staatsangehörige bilden somit die größte nationale Gruppe bei der Inanspruchnahme der europäischen Freizügigkeit. In *absoluten* Zahlen ist Deutschland somit das mit Abstand wichtigste Herkunftsland mobiler Unionsbürger*innen, vor Spanien und dem Vereinigten Königreich. Bei Betrachtung der Aufnahmezahlen wird darüber hinaus deutlich, dass Deutschland mit dem Vereinigten Königreich in quantitativen Zahlen die meisten mobilen Unionsbürger*innen aufnimmt. Im Zeitraum 2013-2017 wurden zwei Drittel aller Zuzüge mobiler Unionsbürger*innen in diesen beiden Ländern registriert (Abbildung 1-3).

Abbildung 1-3: Die zehn wichtigsten Zielländer für Zuwanderung aus den EU-28 Mitgliedstaaten (2013–2017)



Quelle: Eurostat, migr_imm1ctz, Zugriff am 19. Juni 2019, eigene Darstellung.

Anmerkung: keine Daten vor 2013 verfügbar. Ohne EFTA-Länder.

Bei einer Betrachtung des *relativen* Anteils ergeben sich aber deutliche Änderungen in der Reihenfolge der wichtigsten Aufnahmeländer: Im Jahr 2017 betrug der Anteil von Unionsbürger*innen an der Wohnbevölkerung 44 Prozent für Luxemburg, 19 Prozent für die Schweiz, 16 Prozent für Zypern, 12 Prozent für Irland, 10 Prozent für Island, 9 Prozent für Österreich, Belgien und Norwegen, 8 Prozent für Malta, 7 Prozent für das Vereinigte Königreich und 6 Prozent für Deutschland (Fries-Tersch et al. 2019: 27). Mit Bezug auf den relativen Anteil der mobilen Unionsbürger*innen an der Wohnbevölkerung nimmt Deutschland somit lediglich den elften Rang unter den EU/EFTA-Ländern ein.

Ein weiteres wichtiges, aber weitgehend unbeachtetes Merkmal der Inanspruchnahme der Personenfreizügigkeit ist die hohe Fluktuation, die sich auch in einer hohen Zahl bei der Rückkehrmobilität ausdrückt. Im Jahr 2016 sind etwa 680.000 Rückzüge eigener Staatsangehöriger für die EU-28 Mitgliedsstaaten registriert (Fries-Tersch et al. 2019: 45). Die Fluktuation, dies zeigt der nächste Abschnitt, ist auch bei mobilen Unionsbürger*innen in Deutschland hoch.

1.4 Empirische Erkenntnisse über die EU-Zuwanderung nach Deutschland

Das Kapitel bietet zunächst einen Überblick über die EU-Zuwanderung nach Deutschland. Im nächsten Abschnitt wird die Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Deutschland nach dem EU-Beitritt dieser Länder dargestellt. Zunächst werden die Merkmale der Zuwanderung dargelegt. Anschließend wird auf die Situation der Zuwanderer*innen eingegangen, insbesondere auf ihre Wohn- und Arbeitsmarktsituation sowie ihren Zugang zum Sozialsystem. Dabei wird unter anderem das Ausmaß des Phänomens prekärer Lebenslagen thematisiert und Erklärungsansätze für ihr Entstehen diskutiert.

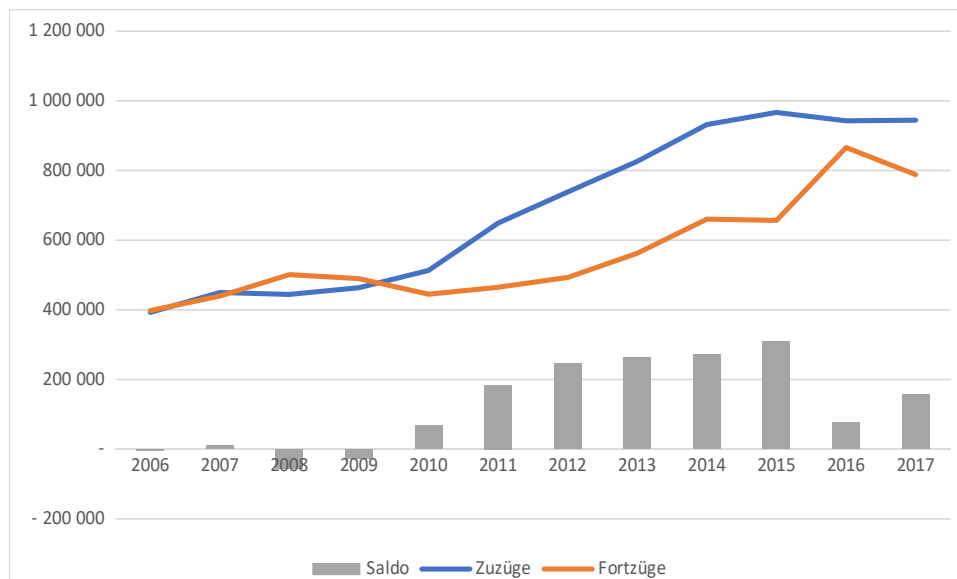
1.4.1 Deutschland als Zielland mobiler EU-Bürger*innen

Die praktische Bedeutung der seit 1957 bestehenden Arbeitnehmerfreizügigkeit war für Deutschland zunächst gering. Es gab keine EU-Zuwanderung nach Deutschland im größeren Umfang. Zuwanderung aus europäischen Ländern wie Italien, Griechenland, Portugal und Spanien erfolgte in den 1950er bis frühen 1970er Jahren zunächst im Rahmen bilateraler Anwerbeabkommen. Auch nach dem EU-Beitritt südeuropäischer Länder (Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986) blieb die Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit gering. Im Gegensatz zu den Erwartungen hoher Zuwanderungszahlen war die Nettozuwanderung aus Griechenland, Spanien und Portugal nach Deutschland in den 1980er Jahren sogar negativ. Erst im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 ist der Migrationssaldo aus diesen Ländern positiv.

Erst im Anschluss an die EU-Osterweiterungen 2004 (EU-8) und 2007 (EU-2) kam es zum ersten Mal in der deutschen Geschichte zu einer deutlichen Steigerung der Zuzüge von Unionsbürger*innen im Rahmen der europäischen Freizügigkeit. Auslöser für die starke Zunahme der EU-Binnenwanderung nach Deutschland waren die Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland und nicht die Bedingungen in den Herkunftsländern (Baas 2017/Leschke/Galgóczy 2015). Die Aufhebung der bis 2011 bzw. 2014 geltenden Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt führte zu Re-Europäisierung der Zuwanderung nach Deutschland (Thranhardt 2015a und b) und erhöhte die Zahl der Zuzüge von Unionsbürger*innen erheblich.

Dieser Trend hält ungebrochen an. Im Jahr 2017 registrierte das Statistische Bundesamt 944.000 Zuzüge von Unionsbürger*innen. Im gleichen Jahr wurden aber auch mehr als 788.000 Abmeldungen von Unionsbürger*innen registriert, so dass die Nettozuwanderung 156.000 Zuzüge betrug (siehe Abbildung 1-4).

Abbildung 1-4: Zuzüge, Fortzüge und Migrationssaldo von Unionsbürger*innen (2006–2017)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019d), eigene Darstellung.

Anmerkung: Daten bis 2012 für EU27, seit 2013 – für EU28.

Unter den Registrierungen befinden sich Personen, die sich als Arbeitnehmer*innen zur Ausübung einer befristeten Beschäftigung (zum Beispiel Saisonarbeit, Hilfe in Haushalten mit Pflegebedarf, entsandte Arbeitnehmer*innen) nur vorübergehend in Deutschland aufhalten. Die dynamische Entwicklung der An- und Abmeldungen zeigt eine hohe Fluktuation bei der Inanspruchnahme der Personenfreizügigkeit.

Hintergrund dieser Fluktuation ist die Etablierung eines auch als zirkuläre Migration bezeichneten Mobilitätsmuster, das für Polen bereits vor dem EU-Beitritt beobachtet, aber melderechtlich nicht systematisch erfasst worden war (Cyrus 2000 und 2001). Dustmann und Görlach (2016) betrachten die permanente Migration sogar eher als Ausnahmefall. Mobile Unionsbürger*innen wandern mehrheitlich zwischen verschiedenen Ländern, kehren zwischenzeitlich in ihre Herkunftsländer zurück (Fries-Tersch et al. 2019: 45f) und reagieren so auf wirtschaftliche und teilweise auch politische Entwicklungen. Die augenblicklich beobachtete Abschwächung der Nettozuwanderungszahlen für die wichtigsten Sendeländer Polen, Rumänien und Bulgarien wird dementsprechend mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern in Verbindung gebracht (Baas 2019: 12). Baas (ebd.) geht davon aus, dass aufgrund der zirkulären Mobilität, die durch die Personenfreizügigkeit ermöglicht wird, sich zukünftig Perioden mit starker Zuwanderung und Perioden mit schwacher Zuwanderung vermehrt abwechseln werden. Gründe für die Schwankungen liegen dabei vor allem in den Herkunftsländern – und nur bei starker Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen in den Zielländern (Bertoli et al. 2016).

Seit 2004 stieg nicht nur die absolute Zahl der Zuzüge, sondern auch der relative Anteil der Zuzüge aus den EU-Ländern kontinuierlich von 40,6 Prozent aller Zuzüge auf 63,9 Prozent im Jahr 2012 (BAMF/BMI 2012-2019)¹⁵. Bedingt durch die hohen Zahlen bei der Aufnahme von Flüchtlingen sank der relative Anteil der Zuwanderung von EU-Bürger*innen auf 53,4 Prozent im Jahr 2017. Die Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen ist nach wie vor die bedeutendste rechtliche Zuwanderungskategorie.

In Folge eines kontinuierlich positiven Zuwanderungssaldos hat der Bestand der Wohnbevölkerung aus EU-Ländern seit 2004 kontinuierlich zugenommen. Während EU-Bürger*innen 31 Prozent der ausländischen Bevölkerung im Jahr 2004 ausmachten, belief sich ihr Anteil auf 44 Prozent im Jahr 2018 (Statistisches

¹⁵ Daten nach Herkunfts- und Zielländern, nicht nach dem Land der Staatsangehörigkeit, BAMF/BMI (2012-2019).

Bundesamt 2019)¹⁶. Im Jahr 2017 lebten rund 4,8 Millionen EU-Bürger*innen in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2019a).

EU-Bürger*innen unterscheiden sich von Migrant*innen aus Drittstaaten hinsichtlich ihrer geografischen Verteilung in Deutschland. Sie wohnen häufiger in ländlichen Regionen, besonders in den grenznahen Gebieten von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Teilen von Bayern. Dies liegt auch an Wochenendpendler*innen aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern, die eine Stelle in Nähe der Grenze zu ihrem Herkunftsland suchen, dort unter der Woche wohnen und am Wochenende nach Hause pendeln. Ein ähnliches Muster, allerdings in deutlich kleinerem Umfang, ist auch im Grenzgebiet von Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden sowie an der Grenze zu Frankreich festzustellen (Baas 2019: 18). Die Mehrheit der Unionsbürger*innen ist nicht auf große Städte konzentriert, sondern lebt überwiegend im ländlichen Raum und kleinen oder mittelgroßen Kommunen. Große Städte spielen für die Zuwanderung (und ihre Wahrnehmung) aber eine wichtige Rolle, weil sie aufgrund ihrer Funktion und Größe mehr Anschlussmöglichkeiten für mobile Unionsbürger*innen bieten und räumliche Konzentrationen einer höheren Zahl von Zuwanderer*innen auf engerem Raum eine größere Sichtbarkeit und Verdichtung sozialer Probleme bedeuten.

Bei der räumlichen Verteilung mobiler Unionsbürger*innen spielen bestehende soziale Netzwerke eine Rolle, die Kontakte vermitteln und erste Unterstützung am Ankunftsort zu versprechen bieten (Landesmann/Leitner 2015). Vor dem Hintergrund, dass die bekannt gewordenen Problemanzeigen vor allem große Städte betreffen, wäre es interessant, der Frage nachzugehen, ob bestehende Problemlagen in kleineren Orten in ähnlichem Umfang bestehen, aber nicht überregional wahrgenommen werden – oder ob die Teilhabe von EU-Bürger*innen in kleineren Städten und ländlichen Räumen besser gelingt und welche Faktoren dafür maßgeblich sind.

1.4.2 Merkmale der Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen

Charakter und Umfang der Mobilität

Nach dem EU-Beitritt 2004 (Polen) und 2007 (Bulgarien und Rumänien) hat die Zuwanderung aus diesen Ländern nach Deutschland zugenommen. Dabei sind diese Migrationsbewegungen durch eine hohe Fluktuation geprägt, was in der Diskussion oft außer Acht gelassen wird.¹⁷ Viele Personen wandern zu, aber ein beachtlicher Teil wandert nach einer kurzen Zeit wieder ab (siehe Abbildung 1-5).

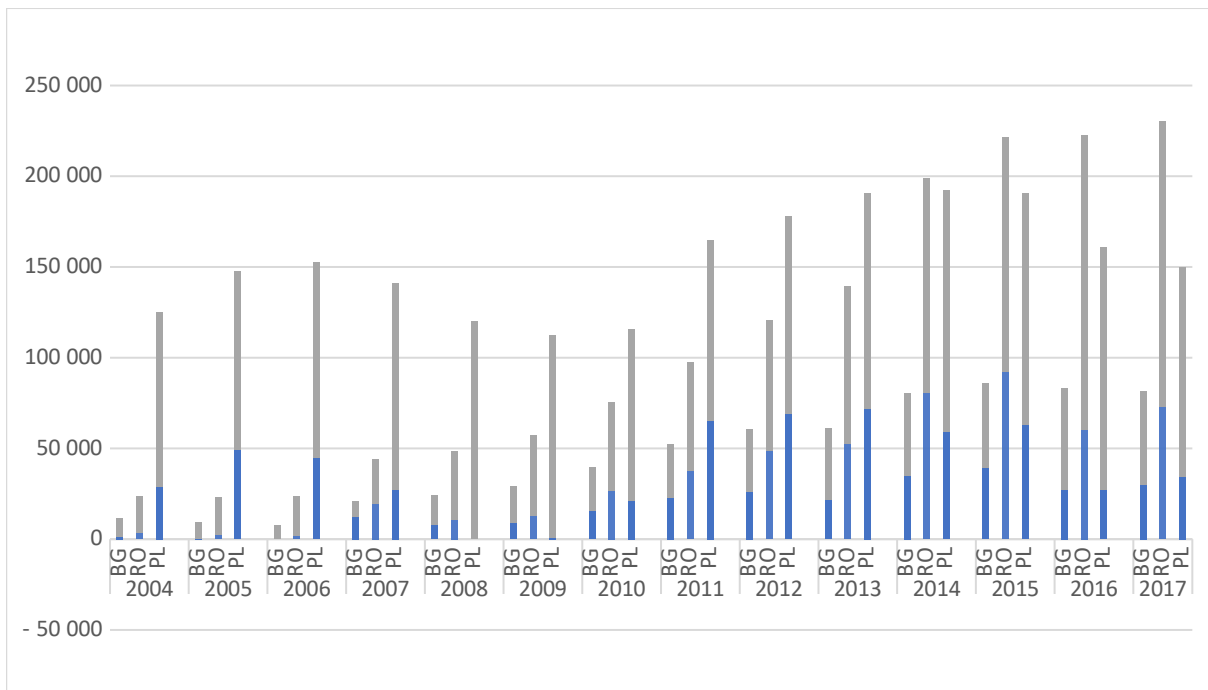
So standen im Jahr 2017 462.000 Zuzügen aus den drei Ländern 70 Prozent Fortzügen gegenüber. Deutlich wird noch, dass die Zuzüge aus Bulgarien und Polen einen Höhenpunkt im Jahr 2015 erreichten und seitdem leicht gesunken sind. Währenddessen setzt sich der moderate Anstieg bei den Zuzügen aus Rumänien weiterhin fort.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die hohe Fluktuation mit einem hohen Ausmaß zirkulärer Migration verbunden ist und zirkuläre Migration eine zentrale Form der EU-Zuwanderung nach Deutschland darstellt. Das bedeutet, dass ein Teil der neu registrierten Zuzüge auf Personen zurückzuführen ist, die bereits über Aufenthaltserfahrung in Deutschland verfügen. Eine Studie in Hamburg zeigt exemplarisch für Bulgarien, dass fast jede vierte Person, die seit 2007 nach Deutschland zugewandert ist, die zirkuläre Migration praktiziert (Kovacheva 2019). Zirkuläre Migration wird auch für die anderen EU-Herkunftsländer vermutet, deren Migrationsbewegungen von hoher Fluktuation geprägt sind.

16 2004 waren 2.108.010 Unionsbürger*innen aus den EU-25-Ländern in Deutschland registriert, während ihre Anzahl 2018 auf 4.789.755 Unionsbürger*innen aus den EU-28-Ländern angestiegen ist.

17 Die Fluktuation stellt für Angebote sozialer Dienste eine besondere Herausforderung dar, da der zeitliche Horizont für die Angebote durch befristete Anwesenheit eingeschränkt wird und durch die translokale Verortung mobiler Personen Zuständigkeiten nicht einfach und eindeutig bestimmbar sind. Die Fluktuation ist ein Grund für die Entwicklung grenzüberschreitender Kooperation sozialer Dienste, um zum Beispiel eine Vermittlung der rechtlichen Voraussetzungen und Beschränkungen vor einer Ausreise oder die Durchsetzung rechtlicher Ansprüche nach einer Rückkehr abzusichern. Diese Themen werden in einem weiteren Arbeitspapier auf der Grundlage der Informationserhebung durch Expert*inneninterviews intensiver behandelt.

Abbildung 1-5: Zuzüge, Fortzüge und Migrationssaldo aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Deutschland (2004–2017)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019c), eigene Darstellung.

Anmerkung: Die Säulen stellen Zuzüge dar: Der graue Bereich kennzeichnet die Fortzüge, der blaue Bereich den Migrationssaldo.

In der Wanderungsstatistik der Zuzüge und Fortzüge ist die mehrfache Erfassung einer Person möglich. Damit ergeben die Angaben der Wanderungsstatistik tendenziell höhere Zuzugszahlen als andere Datenquellen wie das Ausländerzentralregister und suggerieren einen schnelleren Anstieg des Bestands, als er in der Tat ausfällt.

Bei hohen Fortzugszahlen ist der Migrationssaldo aus den drei Ländern in Deutschland positiv, was zu einem deutlichen Anstieg der registrierten Bevölkerung führte (siehe Abbildung 1-6). Waren Ende 2006 etwa 474.000 Zuwander*innen aus diesen drei EU-Ländern in Deutschland registriert, so stieg die Zahl auf 1,8 Millionen Ende 2017 an. Die drei Nationalitäten machten 17 Prozent der ausländischen Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2017 aus, im Vergleich zu 6 Prozent im Jahr 2004.

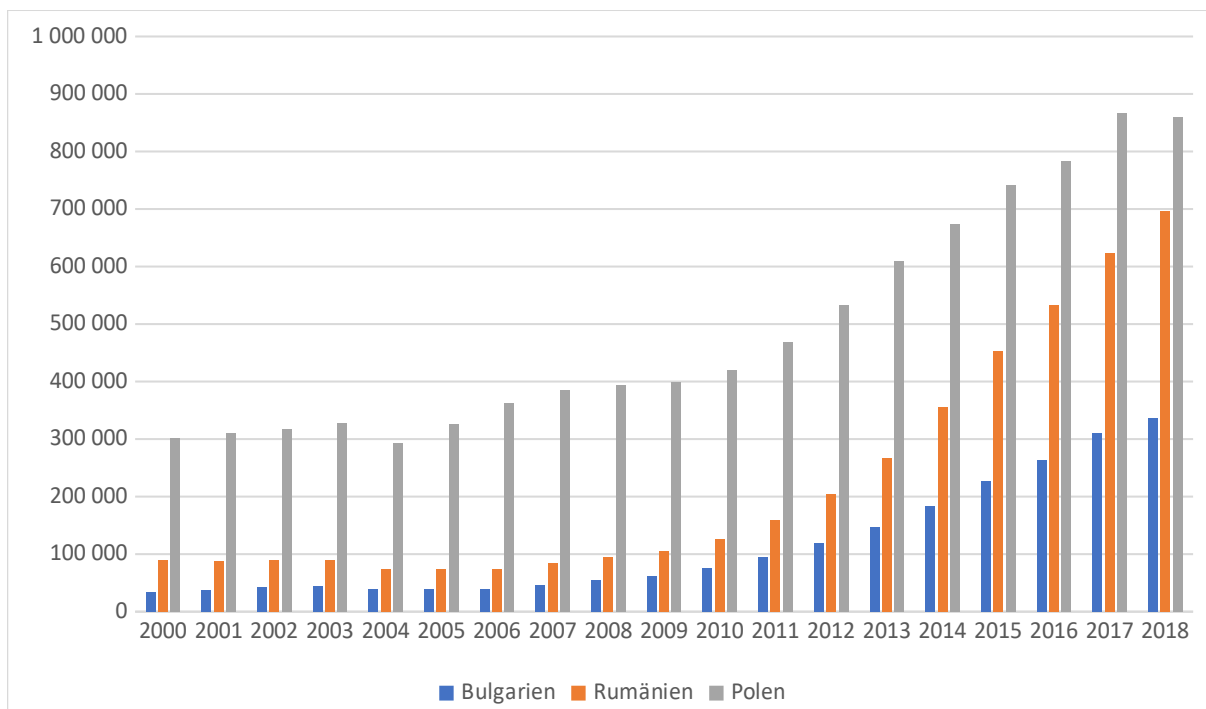
Im Jahr 2017 lebten 19,7 Prozent der erwerbsfähigen Rumän*innen in EU-EFTA Ländern (3,2 Prozent in Deutschland). Für Bulgarien lauten die entsprechenden Angaben 7,1 Prozent (5,4 Prozent in Deutschland) und für Polen 5,4 Prozent (2,3 Prozent in Deutschland). Die Zahlen weisen darauf hin, dass Deutschland für Bulgar*innen das wichtigste Zielland bildet, die Abwanderung von Rumän*innen und Pol*innen aber mehrheitlich in andere EU/EFTA-Länder geht, darunter auch solche, die ein weniger dichtes Netz sozialer Leistungen anbieten, wie Spanien oder Italien. Dieser Sachverhalt deutet darauf hin, dass die Aussicht auf Inanspruchnahme von Sozialleistungen bei der Mobilitätsentscheidung nicht im Vordergrund steht (so auch Nyman/Ahlskog 2018).

Die separate Darstellung für die drei Länder (siehe Anhang 1-1, Anhang 1-2 und Anhang 1-3) zeigt einen allgemeinen Trend im Zuwanderungsmuster: Im Zeitverlauf kommt es einerseits zu einem kontinuierlichen Anstieg der registrierten Bevölkerung, aber der Anteil der Fluktuation ist dabei besonders hoch.

Seit 2004 stieg die registrierte polnische Bevölkerung in Deutschland um 165 Prozent von 292.000 auf 867.000 im Jahr 2017 an. Noch stärker war der Zuwachs bei der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung nach dem EU-Beitritt der Länder: um 695 Prozent von 39.000 auf 310.000 Bulgar*innen und um 749 Prozent von 73.000 auf 623.000 Rumän*innen im Jahr 2017. Die unterschiedlichen Zuwächse sind

auf die jeweils verschiedenen Migrationsbeziehungen der drei Länder zurückzuführen. Während Deutschland sich noch seit Anfang der 1990er Jahre zum wichtigen Zielland für das Nachbarland Polen entwickelt hat, ist es erst seit 2000 zu einer verstärkten Migration aus Bulgarien und Rumänien gekommen.

Abbildung 1-6: Ausländische Bevölkerung aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland (2000–2018)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019b und 2019e), eigene Darstellung.

2018 gab es acht Großstädte, in denen mehr als 20.000 Bulgar*innen, Rumän*innen und Pol*innen angemeldet waren (siehe Tabelle 1-1).

Tabelle 1-1: Die acht deutschen Städte mit dem höchsten Anteil registrierter Bulgar*innen, Rumän*innen und Pol*innen zum 31.12.2018

Stadt	Absolute Summe für die drei Nationalitäten	Anteil an der ausländischen Bevölkerung	Pol*innen absolut	Pol*innen %	Rumän*innen absolut	Rumän*innen %	Bulgar*innen absolut	Bulgar*innen %
Berlin	128.945	16%	71.475	9,0%	25.380	3,0%	32.090	4,0%
München	45.370	11%	18.370	4,3%	16.235	4,2%	10.765	2,5%
Hamburg	40.970	13%	24.545	7,9%	8.610	2,6%	7.815	2,5%
Frankfurt	33.475	15%	13.275	5,8%	11.430	5,4%	8.770	3,8%
Hannover	30.720	17%	18.495	10,2%	6.465	3,6%	5.760	3,2%
Duisburg	27.565	24%	6.670	6,0%	9.145	8,0%	11.750	10,0%
Nürnberg	24.925	19%	6.050	4,6%	13.540	10,4%	5.335	4,0%
Köln	24.200	10%	11.130	4,8%	5.260	1,8%	7.810	3,4%

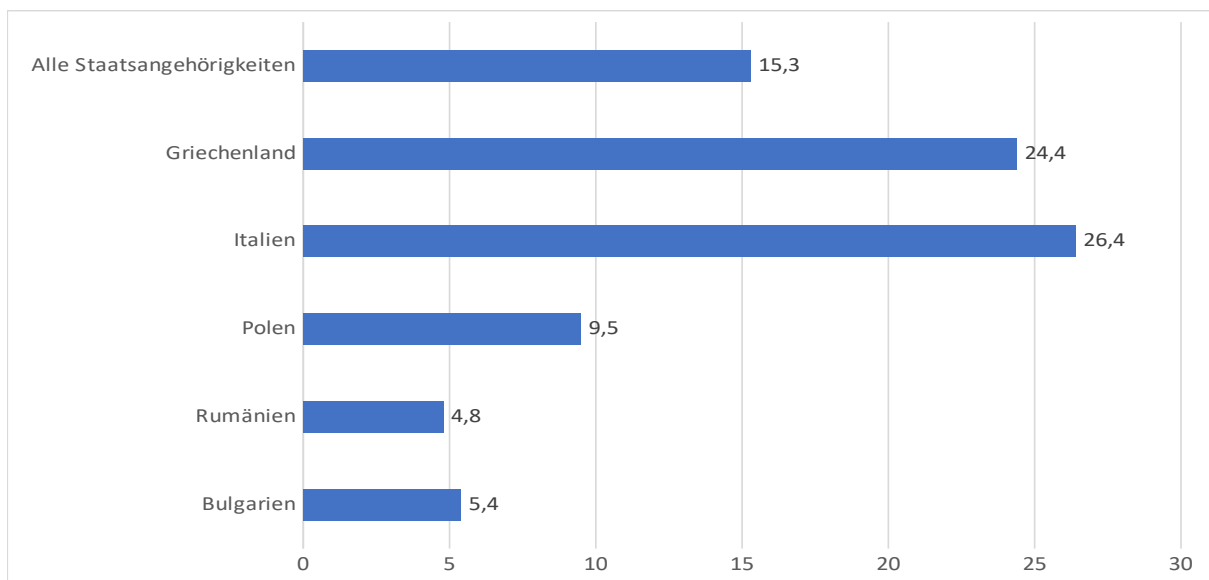
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019f), eigene Darstellung.

Die Angaben verdeutlichen, dass es in großen deutschen Städten eine Konzentration von Zuwander*innen aus diesen drei EU-Ländern gibt. Dabei sollte aber die Relation der räumlichen Verteilung nicht aus dem Blick geraten. Von den insgesamt etwa 1,8 Millionen Staatsangehörigen aus den drei Ländern sind etwa 360.000 (20 Prozent) in den acht aufgeführten Städten mit hohen Konzentrationen aus diesen drei Ländern.

Dauer der Mobilität

Die im Kontext der Europäischen Freizügigkeit registrierten Zuzüge sind überwiegend auf temporäre Aufenthalte ausgerichtet. Amtliche Daten über Aufenthaltsdauer bestätigen den vorübergehenden Charakter der Mobilität aus Bulgarien, Rumänien und Polen, wobei sich die drei Nationalitäten in Bezug auf die Aufenthaltsdauer unterscheiden. Während die Zuwanderung aus den EU2-Ländern überwiegend temporär ist, weist Polen einen viel höheren Anteil an dauerhafter Migration auf. Der durchschnittliche Aufenthalt ist deutlich länger (9,5 Jahre) als der von Rumän*innen (4,8 Jahre) und Bulgar*innen (5,4 Jahre) (siehe Abbildung 1-7). Im Vergleich zu Ausländer*innen und anderen EU-Migrant*innen, wie zum Beispiel Italiener*innen und Griech*innen, weisen die drei Nationalitäten jedoch eine geringere durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Deutschland auf.

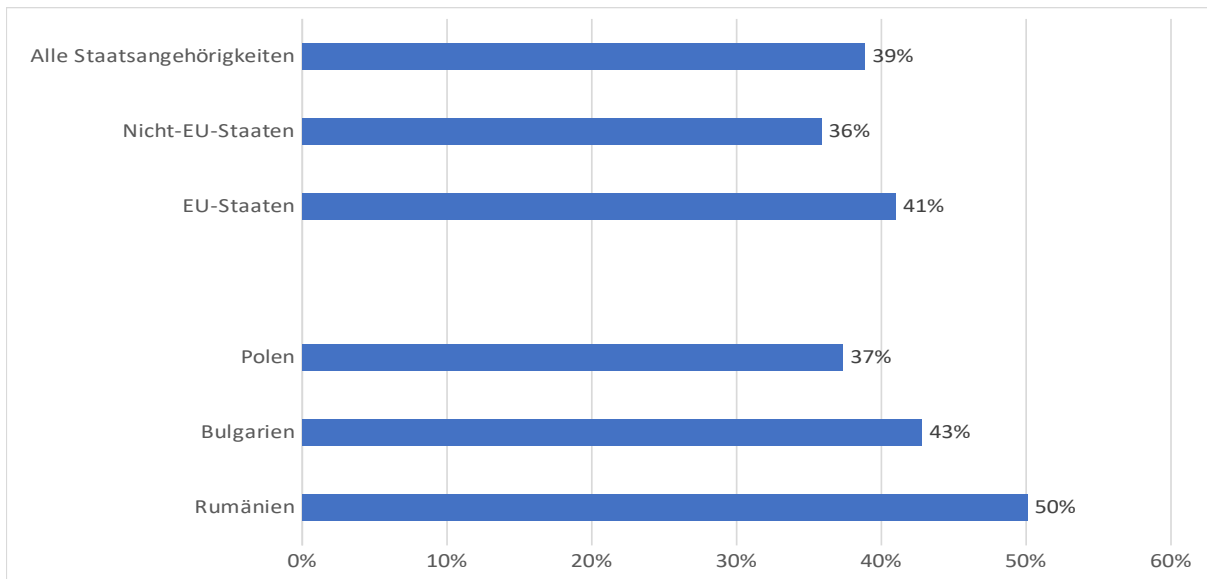
Abbildung 1-7: Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Jahren (2017)



Quelle: BAMF (2019), eigene Darstellung.

Der Anteil der Personen, der nur sehr kurzfristig in Deutschland bleibt und im ersten Jahr des Aufenthalts wieder zurückkehrt, ist insbesondere unter Bulgar*innen und Rumän*innen hoch (Abbildung 1-8). Die Hälfte der Rumän*innen und fast die Hälfte der Bulgar*innen, die im Jahr 2017 Deutschland verließen, hielten sich weniger als ein Jahr in Deutschland auf. Im Vergleich dazu wanderten weniger Pol*innen noch im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland wieder ab, was sogar unter dem Durchschnitt für EU-Migrant*innen und Ausländer*innen lag.

Abbildung 1-8: Fortzüge im ersten Jahr des Aufenthalts in Deutschland (2017)



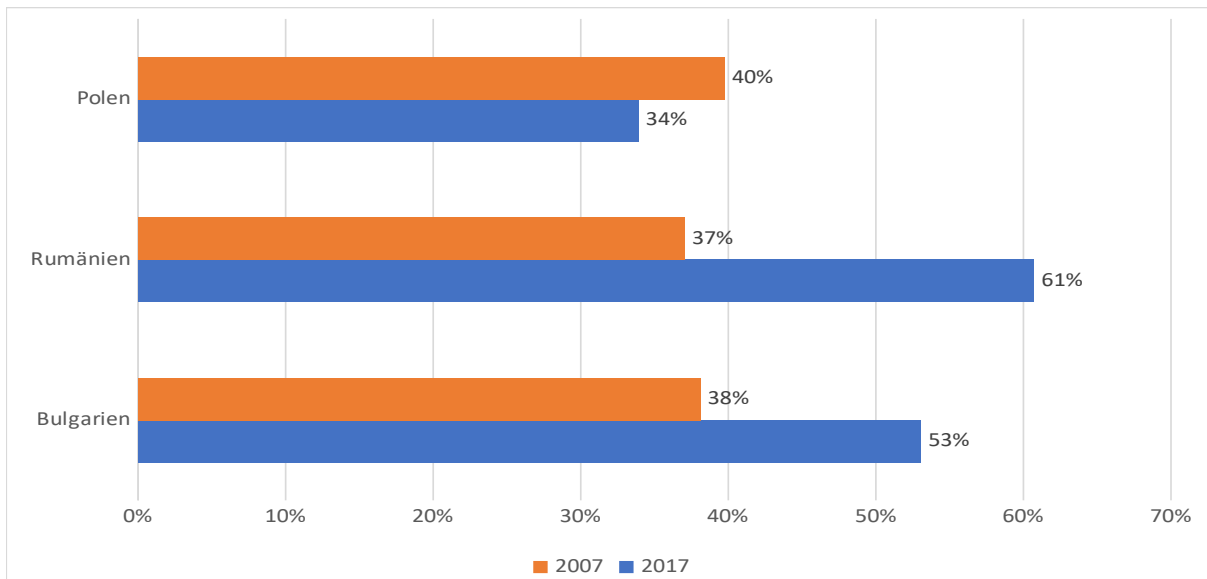
Quelle: BAMF (2019), eigene Berechnung.

Aufgrund der hohen Fluktuation und den überwiegend kurzfristigen Aufenthalten ist bei bulgarischen und rumänischen Zuwander*innen eine Verschiebung zu temporären Formen der Migration nach dem EU-Beitritt zu beobachten. Der Anteil der Migrant*innen mit einem temporären Aufenthaltsstatus, das heißt einem Aufenthalt unter vier Jahren in Deutschland, stieg auf mehr als die Hälfte der Bulgar*innen und fast zwei Drittel der Rumän*innen an (Abbildung 1-9). Im Gegensatz dazu hat die Bedeutung von temporärer Migration bei polnischen Zuwander*innen sogar leicht abgenommen und lag bei einem Drittel im Jahr 2017. Diese Befunde lassen darauf schließen, dass polnische Zuwanderer*innen im Vergleich zu Bulgar*innen und Rumän*innen häufiger den Lebensmittelpunkt in Deutschland haben.

Zu den Hintergründen und Ursachen dafür, dass Bulgar*innen und Rumän*innen oft nur einen zeitlich befristeten Aufenthalt haben, liegen erste Studien vor. Eine wichtige Rolle spielt danach die Abhängigkeit von Vermittlungsagenturen und sozialen Netzwerken, die aus kommerziellen Eigeninteressen unzutreffende Informationen verbreiten und falsche Vorstellungen schüren. Aufgrund bestehender Sprachbarrieren gelingt es mobilen EU-Bürger*innen nicht, einen temporären Aufenthalt zu verstetigen (Voivozeanu 2018, Velizorova 2018). Die Gründe für einen kurzfristigen Aufenthalt durch die Befragung von Expert*innen und mobilen EU-Bürger*innen geklärt werden.

Eine kurze Aufenthaltsdauer stellt einen Risikofaktor für prekäre Lebenslagen dar (siehe Kovacheva/Vogel 2012). Daher ist für Bulgaren und Rumänen von einem noch mal erhöhten Risiko auszugehen, in Situationen mit Unterstützungsbedarf zu geraten.

Abbildung 1-9: Anteil der Personen mit einem kurzfristigen Aufenthalt unter vier Jahren



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019b), eigene Berechnung.

Trotz des hohen Anteils der Personen mit einem kurzfristigen Aufenthaltsstatus ist zugleich ein Trend zu dauerhafter Migration zu beobachten. Ein Indikator ist die signifikant gestiegene absolute Zahl der Zuwanderer*innen mit einer dauerhaften Bleibeperspektive. Zwischen 2007 und 2017 ist die Zahl der Personen mit einem Daueraufenthalt in Deutschland bei den drei Nationalitäten gestiegen: von 232.000 auf 573.000 für Polen, von 53.000 auf 245.000 für Rumänien, und von 29.000 auf 146.000 für Bulgarien. Weiterhin deuten steigende absolute Zahlen, insbesondere in Deutschland geborener Kinder, auf eine zunehmende Sesshaftigkeit der Zuwander*innen hin. Wie am Beispiel der Bulgar*innen verdeutlicht werden kann, ist der Anteil der Kinder an der bulgarischen Bevölkerung zwischen 2007 und 2018 signifikant gestiegen: von 5 auf 18 Prozent (Kovacheva 2019).

Die Aufenthaltsdauer als Indikator stellt eine Momentaufnahme der Migration dar und ist wenig aussagekräftig für die beabsichtigte Dauer des Migrationsprojekts. Indikatoren wie die Absicht in Deutschland zu bleiben sowie Verbundenheit mit Deutschland sind geeigneter, um Rückschlüsse über die langfristige Perspektive der Migration zu ziehen (Kovacheva 2019). Eine Befragung unter Bulgar*innen in Hamburg 2013 zeigt auf der Basis dieser Indikatoren, dass Dauermigration auf knapp die Hälfte der Bulgar*innen in Hamburg zutrifft (Kovacheva 2019). Ein Großteil der befragten Bulgar*innen beabsichtigt, auf Dauer in Deutschland zu bleiben und ist stark mit Deutschland verbunden, so dass der Zuzug ein auf Dauer angelegtes Projekt darstellt.

Die Zuwanderung aus den drei Ländern lässt sich als gesplante Migration (Schröder/Kersting 2003) beschreiben, die sowohl dauerhafte als auch vorübergehende Migration einschließt. Daraus ergeben sich zwei unterschiedliche Lagen, die für die soziale Arbeit unterschiedliche Bedarfe mit sich bringen (Schröder/Kersting 2003; Furman et al. 2010). Auf der einen Seite gibt es die niedergelassene ausländische Wohnbevölkerung mit den Unterstützungsbedarfen zur Förderung von Integration. Dabei handelt es sich auch um Personen, die mit der Absicht nach Deutschland gezogen sind, sich dauerhaft hier niederzulassen und aufgrund ihrer Beschäftigungssituation ein sicheres und dauerhaftes Aufenthaltsrecht aufweisen. Auf der anderen Seite gibt es eine fluktuierende ausländische Bevölkerung, die sich ohne eindeutige zeitliche Perspektive auf der Grundlage eines befristeten Aufenthaltsrechts in Deutschland aufhält und spezielle Unterstützungsbedarfe hat, die mit der kurzen Aufenthaltsdauer und oftmals ungewissen Perspektiven zusammenhängen. Der Aufenthalt in einer ungewissen Situation kann dabei durchaus von langer Dauer sein.

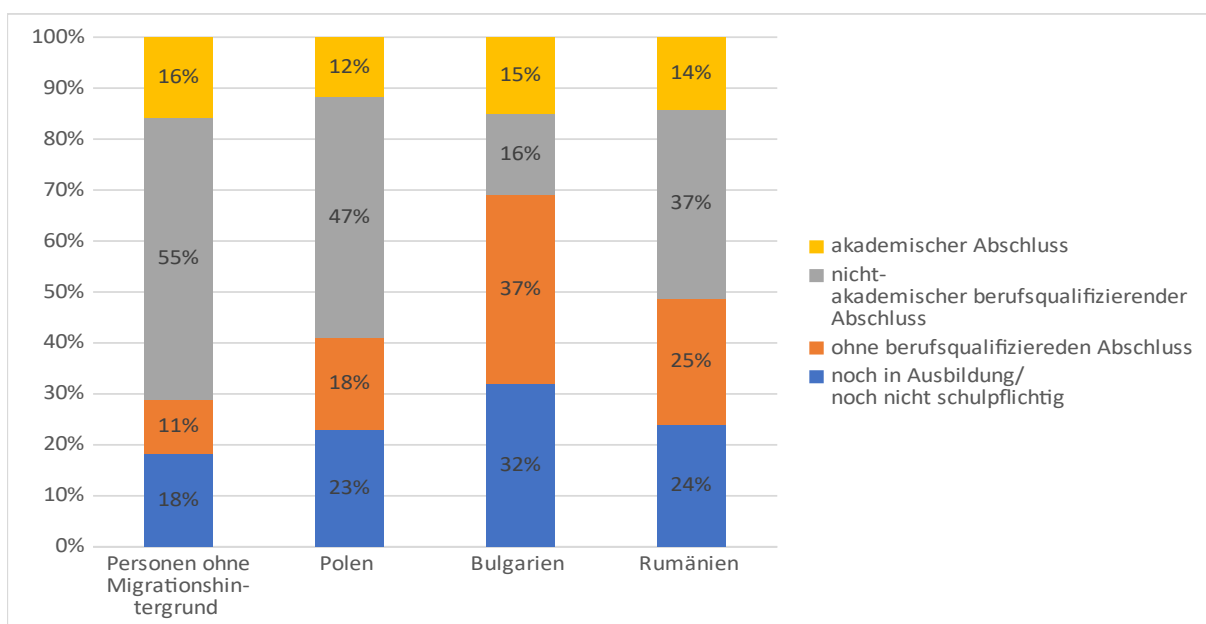
Beide Kategorien haben unterschiedliche Bedarfe, insbesondere bei mobilen Unionsbürger*innen ohne sichere Bleibeperspektive sind die Unterstützungsbedarfe nicht eindeutig festzulegen. So kann es darum gehen, Unterstützung für die erfolgreiche Durchführung eines zeitlich befristeten Aufenthaltes (Pendelmigration, wobei der Lebensmittelpunkt weiter im Herkunftsland gesehen wird) zu erhalten; es kann aber auch um Unterstützung zur Entwicklung einer dauerhaften Bleibeperspektive gehen.

Mit welcher Perspektive Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Hamburg kommen und welche Bedarfe sie haben, wird im Rahmen dieser Studie zu einem späteren Zeitpunkt untersucht.

Bildungsstand

Die Bildungsstruktur der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen unterscheidet sich von der Struktur der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (siehe Abbildung 1-10). Die EU-Bürger*innen befinden sich öfter in Ausbildung als die Personen ohne Migrationshintergrund; der Anteil der Geringqualifizierten ist viel höher und der Hochqualifizierten geringfügig kleiner. Deutliche Unterschiede sind zwischen Polen und den EU2-Ländern zu beobachten. Während die Bildungsstruktur der Pol*innen mit der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund vergleichbar ist, weist die Struktur der Bulgar*innen und Rumän*innen eine Sanduhr-Form auf. Sie zeigt, dass die Mehrheit der Bulgar*innen und Rumän*innen Hochqualifizierte und Geringqualifizierte sind, während die mittlere Ebene der Personen mit professioneller oder technischer Qualifikation unterrepräsentiert ist. Diese Beschäftigungsstruktur wirkt sich auf die Arbeitssituation der Zuwanderer*innen aus und kann zu benachteiligten Positionen am Arbeitsmarkt im Sinne von prekären oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen führen, auf die näher im nächsten Kapitel eingegangen wird.

Abbildung 1-10: Bildungsstand der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2017)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Berechnung.

Ethnische Zugehörigkeit

Informationen über den möglichen Anteil von Minderheiten an der Zuwanderung lassen sich von der ethnischen Zusammensetzung der jeweiligen Bevölkerungen ableiten.¹⁸ Die polnische Bevölkerung besteht

¹⁸ Bevölkerung zum 1. Januar 2018: Bulgarien (7.050.000), Rumänien (19.523.600), Polen (37.976.700) (Eurostat 2018).

zu 97 Prozent aus Pol*innen. Ethnischen Minderheiten kommt eine geringe Bedeutung zu: 2,1 Prozent Schlesier*innen, 0,6 Prozent Kaschub*innen und 0,3 Prozent Deutsche (Rykała 2014). Im Gegensatz dazu sind Minderheiten in Bulgarien und Rumänien stärker vertreten: 11 Prozent der rumänischen Bevölkerung gehört einer Minderheit an, darunter Ungar*innen (6,5 Prozent) und Roma (3,3 Prozent) (National Institute of Statistics Romania 2013). Schätzungen gehen von 1,2 bis 2,5 Millionen Roma in Rumänien aus. Die deutsche Minderheit beträgt 0,2 Prozent. In Bulgarien definiert sich ein höherer Anteil zu einer ethnischen Minderheit als zugehörig (15 Prozent). Laut Zensusergebnisse aus dem Jahr 2011 gibt es zwei große Minderheiten: Türk*innen (9 Prozent) und Roma (5 Prozent) (National Statistical Institute Bulgaria 2011). Schätzungen gehen von einem doppelt so hohen Anteil der Roma von 10 Prozent aus (Heuss 2011). Weitere Minderheiten sind Russ*innen, Armenier*innen, Griech*innen (Bulgarien) und Ukrainer*innen, Deutsche, Türk*innen, Russ*innen, Tatar*innen (Rumänien), deren Anteil unter 1 Prozent der jeweiligen Bevölkerung liegt.

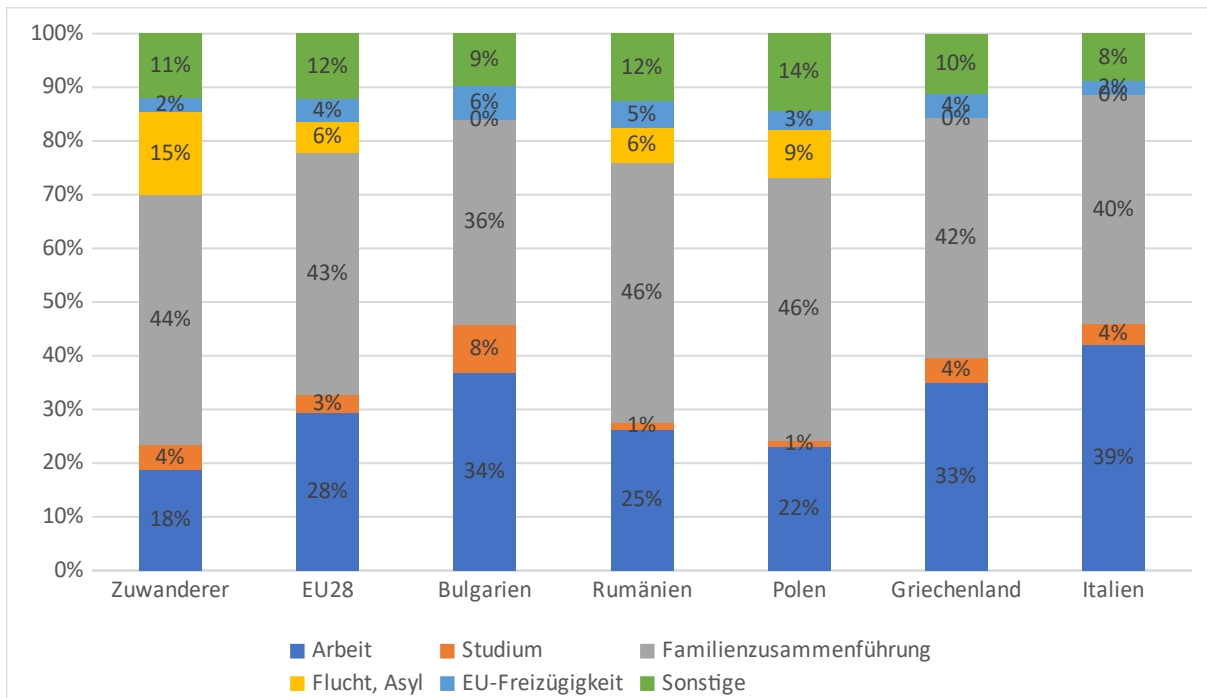
Obwohl Angehörige der Roma-Minderheit sowohl in Bulgarien und Rumänien nur die zweitgrößte ethnische Minderheit darstellen, prägt die Migration von Roma die Wahrnehmung der EU-Binnenwanderung aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland (Wagner 2018; Matter 2015a und b und 2017). Empirische Evidenz über die ethnische Zusammensetzung der EU-Zuwanderung in Deutschland fehlt jedoch. Offizielle Daten zeigen, dass Roma aus Bulgarien und Rumänien nicht überproportional nach Deutschland zuwandern, einzelne Kommunen aber eine zunehmende Migration von Roma erfahren haben (Brücker et al. 2013). Diese Konzentration hat eine große mediale und politische Aufmerksamkeit erhalten. Die türkische Minderheit ist stärker vertreten als die Roma-Minderheit und ist im Vergleich zu ihrem Anteil an der bulgarischen Bevölkerung deutlich überrepräsentiert, wie eine Studie in Hamburg zeigt (Kovacheva 2019).

Wenig Beachtung fand die Zuwanderung anderer relevanten Minderheiten, insbesondere der Türk*innen aus Bulgarien und der Deutschen aus Rumänien. Die von diesen Minderheiten gesprochene Sprache ermöglicht beiden Gruppen einen erleichterten Zugang zu breiteren Netzwerken in Deutschland: der Türkischsprechenden und der Mehrheitsbevölkerung. Die sprachlichen Anschlussmöglichkeiten sind ein wichtiger Faktor, der starken Einfluss auf Zuwanderungsmuster ausübt (Kovacheva 2019; Cyrus 2001).

Gründe für Migration und Aufenthaltszwecke in Deutschland

Mikrozensus-Daten zeigen, dass das Hauptmotiv für die Migration nach Deutschland für EU-Bürger*innen Familienzusammenführung oder -gründung ist. Erst an zweiter Stelle folgt Arbeitsaufnahme (siehe Abbildung 1-11). Dies gilt auch für Zuwanderer*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen, wobei länderspezifische Unterschiede zu beobachten sind. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt wanderten polnische und rumänische Migrant*innen öfter aus familiären Gründen, während Arbeitsaufnahme und Berufstätigkeit eine geringere Rolle spielten. Unter Bulgar*innen lässt sich der entgegengesetzte Trend erkennen: Sie kamen häufiger wegen einer Berufstätigkeit, während Familiengründungen eine untergeordnete Rolle spielen. Nennenswert ist auch der hohe Anteil bulgarischer Migrant*innen, die wegen des Studiums nach Deutschland zugezogen sind, was auf eine Besonderheit der bulgarischen Zuwanderung hinweist.

Abbildung 1-11: Zuzugsmotive der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2017)

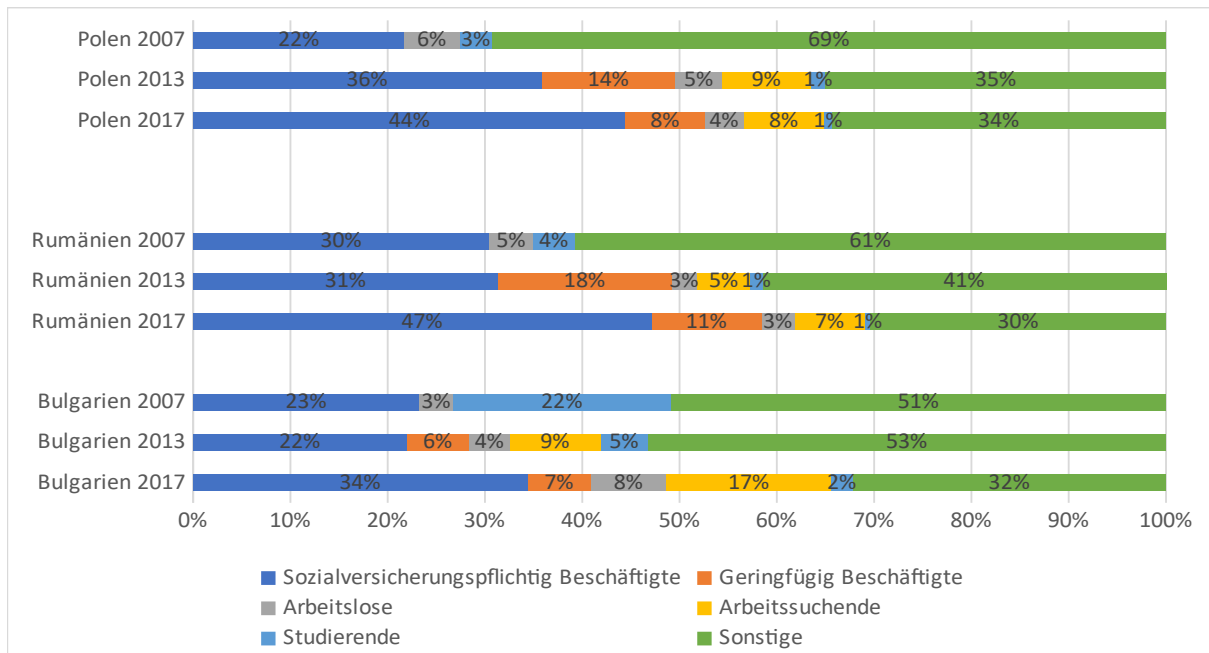


Quelle: Statistisches Bundesamt (2018), eigene Berechnung.

Das Hauptzuzugsmotiv erfasst die Situation zum Zeitpunkt der Zuwanderung und steht in einem engen Zusammenhang mit den rechtlichen Möglichkeiten zu diesem Zeitpunkt nach Deutschland einzuwandern. Eine klare Verschiebung in den Motiven für Migration hat bei Bulgar*innen nach dem EU-Beitritt stattgefunden, wie eine empirische Untersuchung in Hamburg 2013 zeigte. Seit 2007 stellen ökonomische Motive die wichtigsten Gründe dar und haben die Aufnahme eines Studiums als Motiv für den Zuzug nach Deutschland abgeschwächt (Kovacheva 2019).

Der Hauptgrund für Migration, wie er in Mikrozensus erfasst wird, ist für das Verständnis der gegenwärtigen Situation der EU-Migrant*innen in Deutschland wenig aussagekräftig. Trends über die aktuelle Situation der EU-Migrant*innen und ihren Aufenthaltszweck können von Daten der Bundesagentur für Arbeit sowie von den Melderegistern abgeleitet werden (siehe Abbildung 1-12).

Abbildung 1-12: Aufenthaltszweck der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2007, 2013, 2017)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis der registrierten Bevölkerung. Daten über sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte, Arbeitslose und Arbeitssuchende von der Bundesagentur für Arbeit (2018); Daten über Studierende (Statistisches Bundesamt 2006-2017).

Anmerkung: Fehlende Daten über geringfügig Beschäftigte und Arbeitssuchende für 2007.

Zwischen 2007 und 2017 hat der Aufenthaltszweck der Berufstätigkeit deutlich an Bedeutung gewonnen. Der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten an allen drei Nationalitäten ist gestiegen, wobei das erst nach dem Auslaufen der Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011 beziehungsweise 2013 erfolgte. Studien haben einen Effekt der Übergangsregelungen auf die Beschäftigungsstruktur sowohl für Polen (Baas et al. 2011) als auch für Bulgarien und Rumänien (Kovacheva 2019) gezeigt. Eine fehlende Arbeitserlaubnis während der Übergangsfristen begünstigte Selbstständigkeit, Schwarzarbeit und Verletzungen arbeitsrechtlicher Mindeststandards (Kovacheva 2019, Wagner/Hassel 2015). Wer keine Arbeitserlaubnis besaß, machte sich viel öfter selbstständig oder arbeitete unangemeldet. Unangemeldete Beschäftigung hingegen begünstigte Arbeitgeber*innen dabei, arbeitsrechtliche Mindeststandards zu verletzen. Wie während der Übergangsregelungen entstandene Muster sich verfestigt haben und die Arbeitssituation der Zuwander*innen nach ihrem Ende beeinflussen, bleibt unklar und soll im Rahmen dieser Studie zu einem späteren Zeitpunkt behandelt werden.

Nach dem Ende der Arbeitsmarkteinschränkungen wächst die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unter Migrant*innen aus Polen, Bulgaren und Rumänen sogar stärker, als dies das Wachstum der Zuwanderung nahelegt (Dubois et al. 2017). Die Beschäftigungs- und Erwerbsquoten sind deutlich angestiegen (Brücker et al. 2015) und Selbstständigkeit hat abgenommen. Trotzdem bleibt sie weiterhin von hoher Bedeutung für die drei Nationalitäten. Die Selbstständigkeitsquote wurde auf 20 Prozent für die EU-2 Länder geschätzt (Brücker et al. 2015). Zwischen 2007 und 2017 ist der Anteil der Arbeitslosen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe für Polen und Rumänien gesunken, während für Bulgarien ein leichter Anstieg zu erkennen ist. Er bleibt unter 10 Prozent der registrierten Bevölkerung, so dass Arbeitslosigkeit vergleichsweise auf einem niedrigen Niveau liegt.

Bemerkenswert ist der deutliche Rückgang des Anteils Studierender unter Bulgar*innen: von 22 auf 2 Prozent der registrierten bulgarischen Bevölkerung. Auch wenn die absolute Zahl der Studierenden rückläufig ist, bleiben Bulgarien und Polen unter den größten Herkunftsländern für Studierende. Die Zahl

der rumänischen Studierenden im letzten Jahrzehnt ist auf einem stabilen Niveau geblieben und schwankt jährlich zwischen 3.000 und 4.000.

Infolge dieser Veränderungen ergibt sich das folgende Bild über die Beschäftigungssituation der Migrant*innen aus den drei EU-Ländern im Jahr 2017: Die Mehrheit der Zuwander*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen war erwerbstätig. Knapp die Hälfte der Rumän*innen und Pol*innen und ein Drittel der Bulgar*innen in Deutschland waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten lag zwischen 7 Prozent für Bulgarien und 11 Prozent für Polen. Die drei Nationalitäten unterscheiden sich hinsichtlich der Arbeitssuchende. Der Anteil der Arbeitssuchende an der bulgarischen Bevölkerungsgruppe ist etwa doppelt so hoch wie der an der polnischen und rumänischen. Die Kategorie Sonstige ist vergleichbar und liegt zwischen 30 und 34 Prozent, darunter viele Selbständige.

1.4.3 Sozio-ökonomische Lage der Zuwander*innen im Aufnahmeland Deutschland

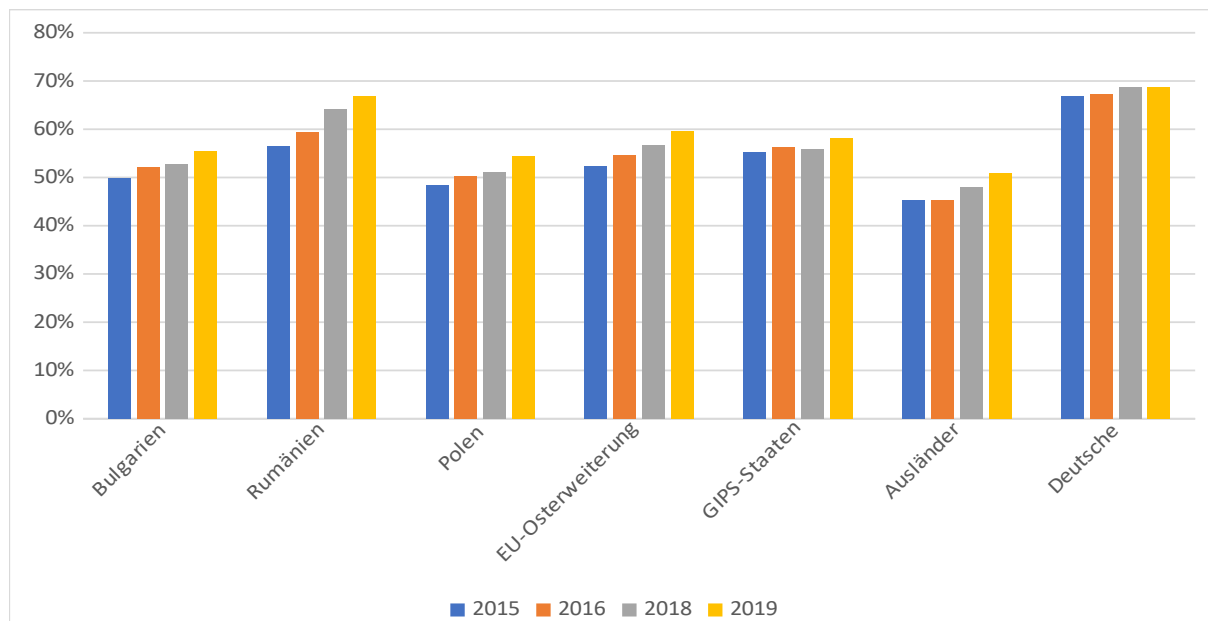
Teilhabe am Arbeitsmarkt

Die zunehmende Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen hat das Arbeitskräfteangebot in Deutschland erhöht. Nicht nur die absolute Zahl der Beschäftigten, sondern auch der Arbeitslosen und der Leistungsbezieher*innen haben zugenommen. Jedoch sind die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten bessere Indikatoren für die Integration der Migrant*innen als absolute Zahlen, weil sie Veränderungen des Arbeitskräfteangebots und der Bevölkerung berücksichtigen (Bundesagentur für Arbeit 2019).

Die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten zeigen, dass EU-Zuwander*innen aus Osteuropa auf dem Arbeitsmarkt besser dastehen als die ausländische Bevölkerung und sich nicht wesentlich von den GIPS-Ländern (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) unterscheiden (siehe Abbildung 1-13 und Abbildung 1-14). Im Vergleich zu Deutschen schneiden sie jedoch weiterhin schlechter am Arbeitsmarkt ab.

Die Integration der EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen in den Arbeitsmarkt folgt der Gesamtentwicklung für EU-Bürger*innen aus Osteuropa und verläuft weitestgehend positiv. Die drei Nationalitäten weisen steigende Beschäftigungsquoten und rückläufige Arbeitslosenquoten seit 2015 auf, was ein Zeichen erfolgreicher Arbeitsmarktintegration ist. Zwischen den drei Nationalitäten sind jedoch Unterschiede zu beobachten: Rumänische Migrant*innen scheinen erfolgreicher Fuß am Arbeitsmarkt zu fassen als bulgarische und polnische. Sie weisen höhere Beschäftigungsquoten sowie niedrigere Arbeitslosenquoten als EU-Bürger*innen aus Osteuropa im Durchschnitt auf. Im Gegensatz dazu liegen Bulgar*innen und Pol*innen unter dem Durchschnitt. Im Jahr 2019 war die Beschäftigungsquote der Rumän*innen (66,8 Prozent) deutlich höher als die der Bulgar*innen (55,4 Prozent) und der Pol*innen (54,4 Prozent) und damit fast so hoch wie die der Deutschen (68,8 Prozent). Auffällig ist die hohe Arbeitslosenquote der Bulgar*innen (14,8 Prozent), die deutlich die Quote der Pol*innen (7,8 Prozent) und der Rumän*innen (6,0 Prozent) sowie anderer Ausländer*innen übersteigt (12,7 Prozent).

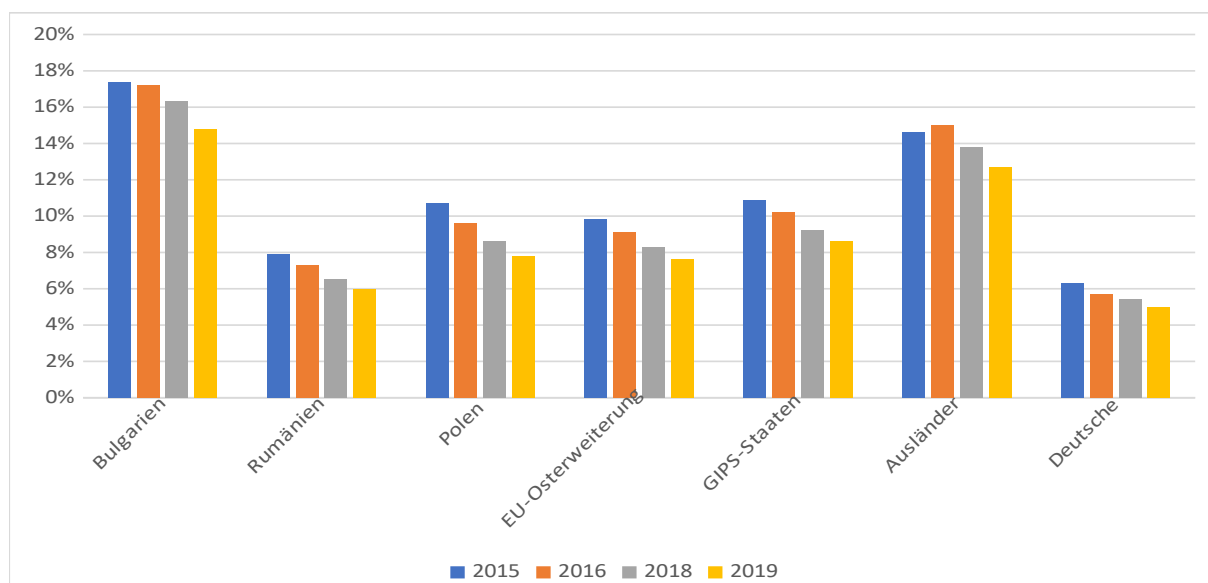
Abbildung 1-13: Beschäftigungsquoten für ausgewählte Staatsangehörigkeiten (2015–2019)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017/2019), eigene Darstellung.

Anmerkung: Kroatien gehört zu den Staaten der EU-Osterweiterung. Die GIPS-Staaten umfassen Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Abbildung 1-14: Arbeitslosenquoten für ausgewählte Staatsangehörigkeiten (2015–2019)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017/2019), eigene Darstellung.

Anmerkung: Kroatien gehört zu den Staaten der EU-Osterweiterung. Die GIPS-Staaten umfassen Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Unklar ist, worauf diese Unterschiede in der Arbeitsmarktpartizipation der drei Nationalitäten zurückzuführen sind. Zum einen könnte die Bildungsstruktur der Migrant*innen einen Einfluss haben. Ein Blick in die Bildungsstruktur zeigt jedoch, dass Bulgar*innen und Rumän*innen sich wenig voneinander unterscheiden. Eine weitere Erklärung könnte Netzwerkeffekte liefern. Ethnische Netzwerke gelten als wichtige

Informationsquellen, die den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten beeinflussen. Im Hinblick auf den Zugang zu Netzwerken unterscheiden sich die drei Nationalitäten deutlich. Inwieweit ethnische und transnationale Netzwerke eine Rolle im Prozess der Arbeitssuche- und -aufnahme spielen, ist wenig erforscht und verdient einen intensiveren Forschungsblick. Zum Beispiel ist zu erwarten, dass die türkischsprachige Community in Deutschland nicht nur für die türkische Minderheit, sondern auch für Roma aus Bulgarien von hoher Bedeutung ist, da ein erheblicher Teil der Roma türkischsprachig ist. Für polnische und rumänische Zuwander*innen ist die Rolle der deutschsprachigen Netzwerke zu erforschen. Die Mehrheit der EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen gelten als erfolgreich im Arbeitsmarkt integriert. Sie gehen einer abhängigen Beschäftigung nach oder bieten ihre Leistungen als Selbständige an.

Jedoch zeigen sich Herausforderungen in der Qualität der Beschäftigung. EU-Bürger*innen sind überproportional in atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Teilzeitarbeit, befristeten Arbeitsverhältnissen und geringfügiger Beschäftigung vertreten. Zudem sind sie überwiegend in Sektoren mit niedrigen Löhnen trotz vorhandener Qualifikationen tätig und haben ein höheres Risiko, Arbeitsausbeutung zum Opfer zu fallen (Baas 2019). Insbesondere EU-Bürger*innen aus Osteuropa befinden sich oft in prekären oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen, die von Lohnbetrug, Sozialversicherungsbetrug und Verletzungen arbeitsrechtlicher Mindeststandards wie Urlaubsanspruch oder Fortzahlung im Krankheitsfall geprägt sind. Wie viele Personen sich in prekären Arbeitsverhältnissen befinden, ist unklar, da die Arbeitsmarktkontrollbehörden Verstöße zum Nachteil der Beschäftigten (Lohnvorenthaltung, Verletzung von Arbeitsschutzstandards) statistisch nicht erfassen. Die Berichterstattung über Arbeitsausbeutung in den Medien und die Darstellungen von Beratungsstellen wie Faire Mobilität weisen auf einen hohen Bedarf an rechtlicher Beratung und Unterstützung bei Wanderarbeiter*innen hin (Cyrus/Kip 2015). Eine Befragung unter Bulgar*innen in Hamburg im Winter 2012 zeigte exemplarisch, dass das Ausmaß ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse unter bulgarischen Beschäftigten hoch ist (Kovacheva 2019). 45 Prozent der Bulgar*innen mit Arbeitsmarkterfahrungen am deutschen Arbeitsmarkt waren schon mindestens einmal mit einer Verletzung von Arbeitnehmerrechten in den letzten fünf Jahren konfrontiert (Kovacheva 2019).

Private Netzwerke, Vermittlungsagenturen, Tagelöhner-Märkte und Arbeitsvermittlung im Internet stellen wichtige Rekrutierungsmechanismen dar, die in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen führen können. Die Bedeutung und Wechselwirkung dieser unterschiedlichen Rekrutierungsmechanismen für die Herausbildung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse ist wenig erforscht (FRA 2019).

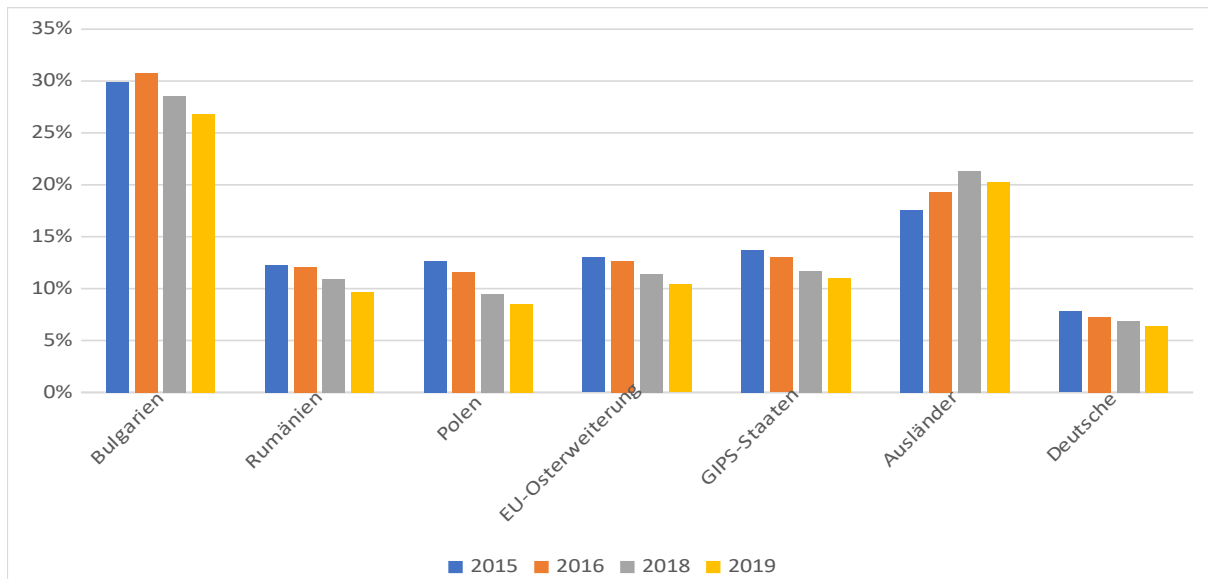
Zugang zu sozialen Leistungen

Der Anspruch freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger*innen auf beitragsabhängige Sozialleistungen ist unumstritten. Dagegen wird die Frage des Anspruchs auf Bezug von steuerfinanzierten Sozialleistungen, insbesondere nach SGB-II-Leistungen¹⁹, kontrovers diskutiert.

In den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt ist die SGB-II-Hilfequote für EU-Bürger*innen aus Osteuropa angestiegen, seit 2015 ist sie aber rückläufig (siehe Abbildung 1-15). Die Hilfequote ist geringfügig niedriger als die der EU-Bürger*innen aus den GIPS-Ländern und deutlich niedriger als die der ausländischen Bevölkerung im Durchschnitt. Auffällig ist die hohe SGB-II-Hilfequote der Bulgar*innen (26,8 Prozent) im Vergleich zu Rumän*innen (9,7 Prozent) und Pol*innen (8,5 Prozent). Der deutlich höhere Anteil der *arbeitssuchenden* Bulgar*innen im Vergleich zu Rumän*innen und Pol*innen kann zum Teil die hohe Abhängigkeit von grundsichernden Leistungen erklären.

19 Leistungen nach dem SGB II sind grundsichernde Leistungen für hilfebedürftige Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen nicht aus eigenem Einkommen sichern können. Leistungsempfänger*innen können erwerbsfähig und nicht erwerbsfähig, im Wesentlichen Kinder, sein. Eine Zahl von erwerbsfähigen Leistungsempfänger*innen sind erwerbstätig (sogenannte Aufstocker*innen), das heißt ihr Entgelt ist so niedrig, dass sie einen Anspruch auf eine aufstockende Grundsicherungsleistung haben. Der Anteil dieser Personen an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist von 23,1 Prozent (2007) auf 29,7 Prozent (2014) gestiegen und ging auf 25,1 Prozent (2018) zurück (Daten der Bundesagentur für Arbeit).

Abbildung 1-15: SGB-II-Hilfequote für ausgewählte Staatsangehörigkeit (2015–2019)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017/2019), eigene Darstellung.

Anmerkung: Kroatien gehört zu den Staaten der EU-Osterweiterung. Die GIPS-Staaten umfassen Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Hauptgrund für den hohen Leistungsbezug der EU-Bürger*innen aus Osteuropa scheint ein geringes Einkommen zu sein. Rund 43 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus Bulgarien und Rumänien waren 2017 erwerbstätig, was den Anteil von 25,5 Prozent aller den Ausländer*innen deutlich überstieg (Brücker et al. 2018). Das bedeutet, dass das Entgelt der erwerbstätigen EU-Bürger*innen niedrig und für ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen nicht ausreichend ist, so dass sie einen Anspruch auf eine aufstockende Grundsicherungsleistung haben.

Eine Vergleichsstudie zu Deutschland und Dänemark zeigt, dass der Anteil der Sozialleistungsbezieher*innen aller EU-Bürger*innen in Deutschland seit 2007 von 9,2 auf 12,3 Prozent gestiegen ist, während er in Dänemark von 2,7 auf 1,9 Prozent gesunken ist (Werner 2018 a und b). Zu dem gestiegenen Bezug von Grundsicherungsleistungen in Deutschland hat vor allem die Unterstützung durch Ergänzungsleistung zu einer geringfügigen Beschäftigung („Aufstocker“) geführt. Dabei ist der Bezug von Sozialleistungen auch bei Unionsbürger*innen aus den EU-15 Ländern angestiegen, was deutlich darauf hinweist, dass der Anstieg der Sozialleistungsquote eine allgemeine Tendenz bei der Beschäftigung von EU-Bürger*innen darstellt. Eine „ethnisierende“ („balkanisierende“) Beschreibung – wie sie durch eine mediale Fokussierung auf EU-Bürger*innen aus Osteuropa suggeriert wird (dazu Wagner 2018) – zeichnet ein verzerrtes Bild und ist unangemessen. Auf der Basis dieser Daten ist der Anstieg der Sozialleistungsquote vielmehr ein Indikator dafür, dass der Markt für prekäre Beschäftigungsverhältnisse durch eine Rekrutierung von EU-Bürger*innen nicht nur aufrechterhalten, sondern ausgeweitet wurde.

Wohnsituation

Der Wohnungsmarkt ist für Bezieher*innen geringer Einkommen generell schwierig. Studien weisen auf zusätzliche Benachteiligungen von Zuwander*innen bei der Wohnungssuche hin, die zu Wohnungslosigkeit führen können (Baas 2019). Gesicherte Zahlen sind nicht verfügbar. Eine Studie ermittelte für das Jahr 2016 eine Zahl von 858.000 Wohnungslosen. Davon lebten etwa 52.000 Menschen tatsächlich auf der Straße und galten als obdachlos. Die Zahl der Unionsbürger*innen unter den Obdachlosen wurde mit bis zu 50 Prozent als sehr hoch angenommen (IWD 2017). Die BAGW (2019b) geht davon aus, dass etwa 40.000 mobile Unionsbürger*innen wohnungslos sind und viele auf der Straße leben, was in etwa 0,8 Prozent aller in

Deutschland registrierten mobilen Unionsbürger*innen ausmacht. Befragungen ergaben, dass etwa ein Drittel der unter schlechten oder sehr schlechten Lebenslagen leidenden wohnungslosen Unionsbürger*innen auf der Straße lebt und zwei Fünftel der Zugang zu einer regulären medizinischen Versorgung fehlt (Gerull 2018). Als Hintergrund wird auf den während der Arbeitssuche geltenden Ausschluss von Unionsbürger*innen vom Zugang zu Grundsicherungsleistungen hingewiesen (Reichenbach 2018). Osteuropäische EU-Migrant*innen, insbesondere aus Polen, Bulgarien und Rumänien, stellen in vielen deutschen Städten die größten ausländischen Gruppen in den niedrigschwelligen Angeboten für Obdachlosigkeit dar (Rosenke 2017).

1.5 Die Diskussion über die sozialen Rechte mobiler Unionsbürger*innen

Die Art und Weise der Inanspruchnahme der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit wird insbesondere in den Zielländern kontrovers diskutiert. So war die Frage der Zuwanderung mobiler EU-Bürger*innen von zentraler Bedeutung bei der Brexit-Abstimmung. Auch in Deutschland ist die Zuwanderung von EU-Bürger*innen Gegenstand kontroverser Diskussionen, die unter Verweis auf Sozialleistungsbezug und Obdachlosigkeit Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu Sozialleistungen fordern. In diesem Kapitel werden ein Überblick über diese Diskussionen gegeben und Schlussfolgerungen für die Gestaltung von Unterstützungsangeboten gezogen.

1.5.1 Europäische Diskussion

Die Personenfreizügigkeit ist eine grundlegende Freiheit, die jede*r Unionsbürger*in individuell in Anspruch nehmen kann und bildet ein wesentliches Element des Binnenmarkts. In den EFTA-Ländern (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz) ist die Grundfreiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährleistet. In den EU/EFTA-Ländern sind alle nationalen Behörden und Arbeitgeber*innen – ob öffentlich oder privat – verpflichtet, die Rechte, die sich aus Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergeben, anzuwenden und zu achten. Im Rahmen dieser Grundfreiheit steht es Arbeitnehmer*innen aus anderen EU/EFTA-Mitgliedstaaten zu, hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, der Arbeitsbedingungen und aller anderen Sozialleistungen und Steuervorteile genauso behandelt zu werden wie die Staatsangehörigen des Aufnahmelandes (so zusammenfassend Europäischer Rechnungshof 2018: 11).

Die europäische Arbeitnehmerfreizügigkeit umfasst verschiedene rechtliche Dimensionen (Kötter 2016: 4): das Recht von Unionsbürger*innen auf Einreise und das Recht auf Aufenthalt zur Suche oder Ausübung einer Beschäftigung; das Recht auf gleiche Behandlung wie andere einheimische Arbeitnehmer*innen; und auf die aus dem regulären Aufenthalt abgeleiteten *Rechte im Aufenthalt*, die auch als „Annexrechte der Freizügigkeit“ bezeichnet werden (Rebhahn 2017: 10). Die Rechte im Aufenthalt betreffen „erstens das Recht auf Gleichbehandlung während des durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit begründeten Aufenthalts(rechts), etwa bei Sozialleistungen; zweitens Verlängerungen dieses Aufenthaltsrechts nach Ende der Beschäftigung im Aufnahmeland (also eine Bleiberecht); drittens abgeleitete Rechte von Familienangehörigen auf Aufenthalt und Gleichbehandlung“ (Rebhahn 2017: 10).

Als Arbeitnehmer*innen haben Unionsbürger*innen – so Rebhahn (2017: 10) – nicht nur das Recht, im Zielland zu arbeiten, sondern vor allem „häufig das Recht auf Aufenthalt auch dann, wenn sie dort „social assistance“ in Anspruch nehmen müssen.“ Nach geltender Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs steht dieses Recht allen Arbeitnehmer*innen zu, die im Aufnahmeland einer als regulär anerkannten Beschäftigung nachgehen, auch wenn diese nur einen geringfügigen zeitlichen Umfang hat und von kurzer Dauer ist. Die konkrete Umsetzung dieser Rechtsansprüche war und ist aber insbesondere in den wichtigen Aufnahmeländern rechtlich und politisch umkämpft. Dabei geht es unter anderem um die Frage, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Arbeitnehmerstatus besteht und ob beziehungsweise ab wann der Aufenthalt zur Arbeitssuche einen Anspruch auf Sozialleistungen begründet.

Die Ablehnung von Anträgen auf Gewährung von Leistungen für Unionsbürger*innen durch zuständige Behörden der Mitgliedsstaaten führt immer wieder zu Überprüfungen und Entscheidungen durch den

Europäischen Gerichtshof. Dabei wurden einerseits die Rechtsansprüche mobiler Arbeitnehmer*innen gestärkt. Andererseits wird die Gewährung sozialer Leistungen eng an den Arbeitnehmerstatus gebunden. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen (Artikel 45 AEUV) umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der EU-Bürger*innen in Bezug auf Zugang zum Arbeitsmarkt, Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Auch ein Aufenthalt von bis zu sechs Monaten zur Arbeitssuche ist Bestandteil der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Danach darf ein Nachweis verlangt werden, dass weiterhin aktiv und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit gesucht wird.²⁰ Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes ist der Arbeitnehmerstatus, wenn es die nationalen Bestimmungen so vorsehen, auch mit einer geringfügigen Beschäftigung von relativ kurzer Dauer gegeben.²¹ Diese konsequente Auslegung des Artikels 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union entspricht der europapolitischen Zielsetzung, den Zusammenhalt der Europäischen Union zu fördern, indem mobilitätsbehindernde Barrieren abgebaut werden. Der Europäische Gerichtshof hatte 2014 in den Fällen Dano und Alimanovic²² entschieden, dass Mitgliedsstaaten wirtschaftlich nicht aktive mobile Unionsbürger*innen in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts vom Bezug von Sozialleistungen ausschließen dürfen und der von einigen Mitgliedsstaaten praktizierte Ausschluss mobiler Unionsbürger*innen ohne Arbeitnehmerstatus vom Zugang zu Sozialleistungen europäisches Recht nicht verletzt. Diese Entscheidung hat die Rechtsdiskussion und Rechtspraxis in Deutschland stark beeinflusst. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) darf ein Mitgliedsstaat Unionsbürger*innen, die kein Aufenthaltsrecht im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie von 2004 aufweisen, Grundsicherungsleistungen vorenthalten (Nazik/Ulber 2015: 64). Dies folgt aus Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie, die vom EuGH im Fall Dano ausgelegt wurde. Nach dem EuGH-Urteil steht zwar allen Unionsbürger*innen, die sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedslandes aufhalten, die gleiche rechtliche Behandlung wie Staatsangehörigen dieses Mitgliedsstaats zu. Das Prinzip der Gleichbehandlung in Bezug auf sozialrechtliche Ansprüche gilt jedoch nicht für nicht erwerbstätige Unionsbürger*innen. In der juristischen Literatur wird dieses Urteil, das sich auf Artikel 24 in Verbindung mit Artikel 12 der Freizügigkeitsrichtlinie bezieht, teilweise kritisch aufgenommen, da hierdurch Aufenthaltsrecht und Leistungsbezug an die in der Freizügigkeitsrichtlinie genannten Bedingungen geknüpft werden. Zu diesen Bedingungen gehört, dass wirtschaftlich nicht aktive Personen über ausreichende Existenzmittel verfügen müssen und allein das Fehlen dieser Mittel einen Leistungsausschluss rechtfertigt. Aber nur wenige Kommentare – so zusammenfassend Baas (2019: 66f.) – rechtfertigen diese Verknüpfung. Nach Ulmer (2016) sei dies möglich, da bei EU-Bürger*innen im Gegensatz zu Staatsangehörigen des jeweiligen EU-Landes ein anderweitiger Schutz besteht, der im Herkunftsland in Anspruch genommen werden kann. Auch Bernsdorff (2016) hält eine Nichtgleichbehandlung von EU-Bürger*innen als verfassungsrechtlich unbedenklich, falls diese nicht unentrinnbar auf Existenzsicherungsleistungen angewiesen sind.

Andere Kommentare widersprechen dieser Einschätzung. Für Kötter (2016) ist der Leistungsausschluss in der Sache Dano und Alimanovic ein Verstoß gegen das Freizügigkeitsrecht des Artikels 21 des AEUV. Wallrabenstein (2016) schätzt dies ähnlich ein und befürchtet, dass sich mit der aktuellen Rechtsprechung eine Zwei-Klassen-Unionsbürgerschaft ergibt. Diese Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedslandes kann jedoch nur dann eingefordert werden, wenn der Aufenthaltsstatus im Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaates den Bestimmungen der Freizügigkeitsrichtlinie entspricht (Baas 2019: 66f.). Im nächsten Abschnitt wird auf die Debatte über den Ausschluss von sozialen Leistungen im deutschen Recht eingegangen.

1.5.2 Diskussion in Deutschland

Das europäische Recht macht die generelle Vorgabe, dass freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen beim Zugang zu Sozialleistungen den eigenen Staatsbürger*innen gleichgestellt und nicht diskriminiert werden dürfen. Mit dem Anstieg der Zuwanderung mobiler Unionsbürger*innen seit 2008 nach

²⁰ Siehe dazu – mit Verweisen auf EuGH-Rechtsprechung – Deutscher Caritasverband (2018: 5).

²¹ EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, Rs. Genc (C-14/09).

²² Die EuGH-Entscheidung zum Verfahren in der Rechtssache Dano erging am 11. November 2014 (Rs. C-333/14), das Urteil im Verfahren Alimanovic am 15. September 2015 (Rs. C-67/14).

Deutschland ist auch eine höhere Beanspruchung von Sozialleistungen verbunden, die durch europäisches Recht und Rechtsprechung abgesichert ist.

In einem Teil der öffentlichen Wahrnehmung wurde diese Entwicklung zunehmend kritisch betrachtet und bot Anlass zum Protest. Dabei stehen seit 2012 die EU-Zuwanderer*innen aus Polen, Bulgarien und Rumänien im Mittelpunkt der Debatten. Insbesondere über die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien wurde in Medien als „Armutsmigration“ und „Sozialtourismus“ berichtet (Wagner 2018). In der Folge kam es zu einer Politisierung der Frage, wie die europäische Personenfreizügigkeit sozialrechtlich gestaltet werden soll.

In einer Expertise für die EU-Gleichstellungsstelle identifiziert Baas (2019) drei Konfliktlinien, die in den letzten Jahren die politische Auseinandersetzung über die Gestaltung der europäischen Personenfreizügigkeit bestimmt haben. Die erste Konfliktlinie betrifft die wirtschaftlichen Folgen der Zuwanderung und wer mögliche negative Auswirkungen zu tragen hat. In diesen Auseinandersetzungen werden insbesondere die (möglichen) Folgen der Konkurrenz für einheimische Arbeitskräfte betrachtet und Maßnahmen gefordert oder umgesetzt, die dem Schutz benachteiligter einheimischer Arbeitskräfte dienen sollen. Die Einführung der Übergangsregelungen war eine Reaktion auf diese Konfliktlinie (Baas 2019). Die vorgenommene Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte vor allem symbolische Wirkung, da nur die Beschäftigung bei inländischen Arbeitgeber*innen zu den geltenden tariflichen und arbeitsrechtlichen Standards verhinderte, die weitaus problematischeren Beschäftigungsformen der Entsendung von Werkvertragsarbeiter*innen und die Ausübung selbständiger Tätigkeiten nicht berührte (Cyrus 2003). Im Ergebnis führten die Übergangsregelungen dazu, dass sich atypische Beschäftigungsmärkte für Unionsbürger*innen zu schlechteren Arbeits- und Entgeltbedingungen verstetigt haben (Wagner/Hassel 2017; Kovacheva 2019).

Die zweite Konfliktlinie betrifft das mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit korrespondierende Gleichstellungsgebot und die Realität der tatsächlichen Einlösung des Anspruchs auf Gleichbehandlung und Abbau von Mobilitätsbarrieren. Hier ergeben sich Konflikte, weil es trotz einer klar definierten Rechtslage in der Praxis immer wieder zu erheblichen Defiziten bei der faktischen Umsetzung kommt. So sind Unionsbürger*innen überproportional in atypischen Beschäftigungsverhältnissen vertreten, haben Probleme bei der Anerkennung von Qualifikationen, arbeiten trotz vorhandener Qualifikation häufiger im Niedriglohnbereich und haben ein höheres Risiko, Arbeitsausbeutung, Mietwucher oder unwürdige Wohnbedingungen und Obdachlosigkeit zu erleiden (Baas 2019).

Die dritte Konfliktlinie betrifft den Zugang zum deutschen Sozialsystem. Das Gleichstellungsgebot gilt auch beim Zugang zu Sozial- und Familienleistungen, so dass freizügigkeitsberechtigte Personen hinsichtlich des Zugangs zum Sozialversicherungssystem grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedsstaates haben. Dennoch bestehen Absicherungslücken (Baas 2019: 4), die durch die Beschränkung des Zugangs zu steuerfinanzierten Leistungen und ungünstige Regelungen bei beitragsfinanzierten Leistungen entstehen. Der Beitrag mobiler Unionsbürger*innen zum deutschen Wohlfahrtsstaats ist dann möglicherweise positiv, aber auf Kosten ihrer eigenen individuellen Absicherung (Baas 2019: 5).

Diese drei Konfliktlinien haben die medial verstärkten politischen Auseinandersetzungen über die rechtliche Gestaltung und sozialen Auswirkungen der europäischen Personenfreizügigkeit in Deutschland in den letzten Jahren befeuert und den Gesetzgeber veranlasst, den Zugang zu Sozialleistungen zu beschränken.

1.5.3 Kontroversen, Positionen und Befunde

Die Diskussionen der Konflikte über die EU-Zuwanderung, die in Stellungnahmen oft kombiniert sind, werden in Deutschland durch zwei Bewertungsrahmen bestimmt, die als relativierender und problematisierender Rahmen bezeichnet werden (Kurtenbach 2015).

Die problematisierende Position dominiert die politische Diskussion und wird von mobilitäts-skeptischen Akteur*innen auch auf kommunalpolitischer Ebene vertreten. Dabei werden die bestehenden Problemlagen im Zusammenhang mit der EU-Zuwanderung betont und vor einer Überforderung sozialer Systeme

und Gefährdung der öffentlichen Ordnung gewarnt. So wies zum Beispiel der Deutsche Städtetag bereits 2013 in einem Positionspapier auf eine „Armutszuwanderung“ hin, die es „in diesem Maße und in dieser Konstellation schwieriger Begleitbedingungen noch nicht gegeben“ habe und über die „erheblichen Probleme“ der Zuwander*innen in Deutschland, die „nicht unter Verweis auf gut integrierte Rumänen und Bulgarien verschwiegen werden dürfen“ (Deutscher Städtetag 2013). Die Herausforderungen für die Kommunen schlage sich in steigenden Kosten nieder, zum Beispiel für soziale Absicherung, Unterbringung von Obdachlosen, medizinische Versorgung von Menschen ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz und Beratungsangebote für Ratsuchende. Damit wurden sowohl das Ausmaß der Migration von EU-Bürger*innen, die in prekären sozialen Verhältnissen in Deutschland leben, als auch die Vielfalt der auftretenden Probleme als Überforderung deutscher Städte beschrieben. „Die Stadtgesellschaft ist mit Umfang und vielfältigen Folgen dieser Armutswanderung überfordert. Das Gefährdungspotential für den sozialen Frieden in den Quartieren ist enorm“ (Deutscher Städtetag 2013: 10). Der Städtetag fordert einerseits die Schaffung rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen, welche die Kommunen in die Lage versetzen, die Zuwanderung zu bewältigen. Zugleich wird die effektive Unterbindung der Zuwanderung, die ohne Beachtung der Freizügigkeitsvoraussetzungen erfolgt, gefordert. Forscher*innen, die eine problematisierende Perspektive teilen, argumentieren, dass die Inanspruchnahme von direkten und indirekten Leistungen höher ausfalle als die durch mobile Unionsbürger*innen generierten Steuern und Beiträge (Bahnsen et al. 2016; Sinn 2015). Mit Blick auf das politische Konfliktpotential wird aus rechtswissenschaftlicher Perspektive angeregt, Möglichkeiten der rechtlichen Einschränkungen des Zugangs mobiler Unionsbürger*innen zu sozialen Leistungen zu diskutieren (Rebhahn 2017).

Forscher*innen, die der relativierenden Position zugehört werden können, verweisen darauf, dass die einseitig problematisierende Wahrnehmung der Personenfreizügigkeit ein verzerrtes Bild zeichnet und das Entstehen von Vorurteilen, auch wenn das nicht intendiert sei, fördern kann (Brücker 2014: 7). Die Mehrheit der Zuwander*innen in Deutschland habe erfolgreich Fuß gefasst. Die ökonomische und fiskalpolitische Gesamtbilanz der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Deutschland sei positiv (Brücker et al. 2013). Die angesprochenen Probleme bestehen, seien aber politisch und sozialrechtlich zu bewältigen und stellen keine Überforderung dar.

Insgesamt betrachtet, profitiere Deutschland gesamtwirtschaftlich von der Europäischen Freizügigkeit. Eine Studie des DIW kommt zu dem Ergebnis, dass das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in Deutschland durch die Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 2011 um jährlich 0,2 Prozent höher ausgefallen ist (Clemens/Hart 2018). Auch vom Zusammenwachsen Europas profitiere Deutschland. Die europäische Integration trage, so der Befund einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, zu einem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von durchschnittlich 37 Milliarden Euro pro Jahr bei. Dies entspricht einem jährlichen durchschnittlichem Einkommensgewinn von 450 Euro pro Einwohner*in (Bertelsmann Stiftung 2014).

Studien, die einen negativen Beitrag der Zuwanderung zum Steuer- und Beitragsaufkommen errechnen, wird eine unzutreffende und verkürzte Argumentation vorgeworfen. Zum einen sei der Beitrag der Zuwander*innen, die erst nach dem 25. Lebensjahr einwandern, überwiegend positiv, da sie keine Leistungen für Familie und Ausbildung erhalten haben. Eine Zuwanderung im Kindesalter würde dagegen zumeist zu einem negativen Beitrag führen, wenn man – wie Sinn (2015) – alle Leistungen des deutschen Staates einrechnet, also auch personenunabhängige Kosten wie Landesverteidigung, Infrastruktur oder Kosten der Regierung einbezieht. Aufgrund der Steuerprogression gilt dies aber auch für die Mehrheit der deutschen Staatsangehörigen und stellt daher kein überzeugendes Kriterium zur Nachhaltigkeit der Zuwanderung dar (Bonin 2014). Zuwander*innen würden in Anbetracht der günstigeren Altersstruktur sogar eher überproportional zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates beitragen – aufgrund der geringeren Einkommen im Vergleich zu Einheimischen würde der Beitrag weniger stark ausfallen (Boeri 2010).

Für die Annahme, dass der deutsche Wohlfahrtsstaat ein Magnet für EU-Zuwander*innen darstelle, gebe es keine Belege. Aussagen über einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Sozialleistungsbezug und EU-Zuwanderung beruhten auf ein methodisch verzerrtes Vorgehen, bei dem einseitig nur die fiskal- und sozialpolitischen Kosten betrachtet würden. Eine europäische Vergleichsstudie kommt zum Ergebnis, dass es keinen Unterschied in den fiskalischen Effekten der EU-Migration zwischen verschiedenen Wohlfahrts-

regimen in Europa gibt. Migrant*innen stellen danach auch in großzügigeren Wohlfahrtsstaaten keine höhere fiskalische Belastung dar als in weniger großzügigen Wohlfahrtsstaaten. Die fiskalischen Effekte der EU-Migration sind für die Mehrheit der untersuchten Länder positiv und belaufen sich auf 0,4 Prozent des BIPs (Nyman/Ahlskog 2018). Auch für Deutschland sind die fiskalischen Effekte der EU-Zuwanderung positiv und werden auf 0,42 Prozent des BIPs zwischen 2004 und 2015 geschätzt (Nyman/Ahlskog 2018).

Bei der Würdigung der gesamtökonomisch und fiskalisch positiven Bilanz sollte allerdings nicht aus dem Blick geraten, dass Zuwanderung heterogen ist und Zuwanderungsgruppen unterschiedliche Merkmale aufweisen, die die ökonomischen und fiskalischen Effekte beeinflussen (Baas 2019: 81f). Insgesamt – so Baas (2019: 82) – ist

„festzuhalten, dass mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger einen positiven Beitrag zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates leisten. Dies liegt jedoch insbesondere daran, dass hohe sozialstaatliche Kosten in jungen Lebensjahren, beispielsweise Bildung, nicht anfallen. Ob dieser Beitrag darüber hinaus positiv ist, lässt sich bei gegebener Datenlage für Deutschland nicht zweifelsfrei feststellen. Hierfür spricht jedoch, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger mit höherer Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen und weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten. Die gestiegene Zahl der Aufstocker insbesondere bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus Rumänien und Bulgarien mindert wiederum den Beitrag. Letztlich bleibt auch abzuwarten, inwieweit EU-Bürgerinnen und -Bürger ihre Ansprüche an das deutsche Rentensystem geltend machen. Da eine große Zahl mobiler EU-Bürgerinnen und -Bürger nur wenige Jahre in Deutschland bleibt, ist nicht auszuschließen, dass ein erheblicher Anteil der Rentenansprüche nicht abgerufen wird.“

Diese differenzierten Ausführungen verdeutlichen, dass die ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen für unterschiedliche Mobilitätsmuster und Beschäftigungsformen mehr oder weniger günstig ausfallen können. Die ungleiche Verteilung der Gewinne und Verluste der europäischen Personenfreizügigkeit sollten bei der Betrachtung von Gesamtbilanzen und Durchschnittswerten nicht aus dem Blick geraten. In der Migrationsforschung wird seit langem diskutiert, dass eine gesamtökonomisch positive Bilanz von Zuwanderung durchaus mit Benachteiligungen für bestimmte soziale Gruppen einhergehen kann (Borjas 1995). Wenn diese nicht beachtet und politisch bearbeitet und ausgeglichen werden, kann sich ein Anlass für politischen Unmut und Konflikte ergeben (Hanson 2005).

1.5.4 Zur rechtlichen Gestaltung des Zugangs von Unionsbürger*innen zu Sozialleistungen

Vorbehalte und Diskussionen über mögliche negative Folgen einer EU-Erweiterung haben den Prozess der europäischen Integration schon immer begleitet. In den 1980er Jahren führten Ängste um eine massenhafte Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten Griechenland, Spanien und Portugal zum ersten Mal zur befristeten Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland durch Übergangsregeln. Nach den Osterweiterungen 2004 und 2007 wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch für Bürger*innen dieser Staaten mittels Übergangsregelungen für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren eingeschränkt: für die EU10-Länder von 2004 bis 2011 und für die EU2-Länder von 2007 bis 2013.

Die bereits zu diesem Zeitpunkt geltenden gesetzlichen Regelungen in Deutschland ermöglichten es, EU-Bürger*innen unter bestimmten Voraussetzungen gänzlich vom Leistungsbezug auszunehmen (Absenger/Blank 2015). Unmittelbar vor dem Auslaufen der Übergangsregelungen verschärfte sich die Debatte über EU-Zuwanderung. Befürchtungen einer „Einwanderung in die Sozialsysteme“ entfachten eine kontroverse Diskussion über soziale Rechte von EU-Bürger*innen in Deutschland. Der Sozialleistungsbezug von EU-Bürger*innen wurde zu einem Streitthema politischer sowie rechtlicher Auseinandersetzungen. Im Rahmen der politischen Debatte unter dem Slogan „Wer betrügt, der fliegt“ vom Jahr 2014 wurde ein Zusammenhang zwischen EU-Zuwanderung, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien, und Sozialleistungsmissbrauch hergestellt. Im Zentrum der Auseinandersetzung stand die Frage, ob und ab wann arbeitssuchende und wirtschaftlich nicht aktive EU-Bürger*innen einen Anspruch auf Sozialleistungen wie Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) und Sozialhilfe in Deutschland haben. Die Bundesregierung richtete Anfang 2014 einen Staatssekretärsausschuss ein, der sich mit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen

durch Unionsbürger*innen beschäftigt. Das Gremium veröffentlichte Ende 2014 einen Bericht. Konkrete Hinweise auf massenhaften Sozialleistungsmissbrauch gab es nicht (siehe auch BMI/BMAS 2014).

Auch nachdem der EuGH 2015 die im SGB II geregelten Leistungsausschlüsse mit zwei Entscheidungen (Dano und Alimanovic) als europarechtskonform bestätigt hatte, entschied das Bundessozialgerichts zu Gunsten von Unionsbürger*innen, die gegen einen Leistungsausschluss geklagt hatten. Das Bundessozialgericht stellte unter anderem fest, dass arbeitssuchende EU-Bürger*innen nach geltender deutscher Rechtslage mit einem regulären Aufenthalt von sechs Monaten Anspruch auf soziale Leistungen haben (dazu Absenger/Blank 2015). In Reaktion auf diese Entscheidung (siehe BR-Drs. 587/16) wurde vom Bundesrat das „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ initiiert und am 22. Dezember 2016 vom Bundestag beschlossen. Demnach sind nicht erwerbstätige EU-Bürger*innen für die ersten fünf Jahre des Aufenthalts vom Zugang zur Grundsicherung (ALG II) und zur Sozialhilfe ausgeschlossen. (Die wichtigste Veränderung ist im Überblick in Kasten 1-3 dargestellt).

Kasten 1-3 Sozialleistungen für EU-Bürger*innen

Sozialleistungen für EU-Bürgerinnen und -Bürger Anspruch von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern auf Sozialleistungen vor dem Urteil des Bundessozialgerichts (BSG) und nach der vorgeschlagenen Neuregelung			
Arbeitslosigkeit	vor BSG-Urteil	nach BSG-Urteil	nach Neuregelung
... ohne vorherige Beschäftigung	vollständiger Ausschluss	Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) nach 6 Monaten Aufenthalt	Ausschluss innerhalb erster 5 Jahre, Überbrückungsleistungen bis zur Ausreise (längstens für einen Monat) und Darlehen für die Rückfahrt Leistungen wie Inländer nach 5 Jahren Aufenthalt
... nach > 1 Jahr Beschäftigung	Arbeitslosengeld I und anschließend Arbeitslosengeld II wie Inländer		
... nach < 1 Jahr Beschäftigung	Arbeitslosengeld II für max. 6 Monate		

Quelle: BMAS (2016).

Für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellt sich die seitdem geltende Rechtslage folgendermaßen dar:

„Wer nicht in Deutschland arbeitet, selbständig ist oder einen Leistungsanspruch nach SGB II auf Grund vorheriger Arbeit erworben hat, dem stehen innerhalb der ersten fünf Jahre keine dauerhaften Leistungen nach SGB II oder SGB XII zu. Die Betroffenen können jedoch Überbrückungsleistungen bis zur Ausreise erhalten – längstens für einen Zeitraum von einem Monat. Ein Leistungsanspruch im jeweils einschlägigen Leistungssystem kommt für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger künftig nach einem fünfjährigen Aufenthalt in Deutschland zum Tragen. Erwerbs-

fähige Leistungsberechtigte erhalten dann Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II. Für sie gilt dann auch der Grundsatz des "Förderns und Forderns". Eine Ausnahme besteht für Personen, bei denen der Verlust der Freizügigkeitsberechtigung festgestellt wurde. Zeiten, in denen sich Personen nicht rechtmäßig in Deutschland aufhalten, weil sie ausreisepflichtig sind, werden auf den Fünf-Jahres-Zeitraum nicht angerechnet“ (BMAS 2016, siehe auch Baas 2019: Kapitel 5; zur detaillierten Darstellung der Sozialleistungsansprüche von EU-Bürgern siehe Bundestag 2018).

Die mit dem Gesetz vollzogene Ausweitung des Ausschlusses von Sozialleistungsansprüchen wurde von Parteien und sozialpolitischen Akteur*innen sehr unterschiedlich bewertet. Im Anschluss an eine öffentliche Anhörung von Expert*innen im Bundestagsausschuss beurteilten die vier Bundestagsfraktionen das Gesetz sehr unterschiedlich (Deutscher Bundestag 2016: 9). Die Fraktion der CDU/CSU betonte, dass der Ausschluss europarechtlich zulässig sei und das Sozialsystem vor Missbrauch schütze. Die Regelung sei auch ausgewogen, da einmalige Überbrückungsleistung für vier Wochen innerhalb von zwei Jahren und ein Darlehen zur Finanzierung der Rückreise vorgesehen seien. Das Gesetz schaffe Rechtssicherheit, indem klar festgelegt werde, wer anspruchsberechtigt und vor allem wer nicht anspruchsberechtigt sei. Auch die Fraktion der SPD betonte die Schaffung von Rechtssicherheit. Das neue Gesetz würde die Kommunen, die Leistungsträger der Sozialhilfe, vor unerwünschten Belastungen bewahren. Der lange Ausschlusszeitraum von fünf Jahren könne aber in verschiedenen Konstellationen zu Härtefällen führen. Es sei abzuwarten, ob die vorgesehenen Regelungen mit Überbrückungsleistungen ausreichend seien, um diese Härtefälle aufzufangen. Insbesondere Situationen, in denen Arbeitnehmer*innen ihren Lohn einklagen müssten sowie jene, in denen Kinder sich in der Ausbildung befänden und sich die Eltern trennen, müssten durch Härtefallregelungen abgedeckt werden. Die Fraktion Die Linke bewertete den Gesetzentwurf als verfassungswidrig und unsozial. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums werde für eine bestimmte Gruppe von EU-Ausländer*innen, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalte, entzogen. Dies sei mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar. Die Folgen des Gesetzes seien daher absehbar: offene soziale Verelendung, Wohnungslosigkeit, Ausbeutung der Betroffenen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt. Mit dem Gesetz würden Tausende von EU-Bürger*innen von jeder öffentlichen Hilfe ausgeschlossen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kritisierte, dass das Gesetz falsche Signale setze. Um Belastungen für Kommunen zu vermeiden, sollte soziale Unterstützung geleistet werden, um die Menschen bei der Integration zu unterstützen. Sie dürften nicht ausgegrenzt werden, sondern müssten möglichst schnell eine echte Chance auf dem Arbeitsmarkt bekommen. Unionsbürger*innen sollten aber auch von Leistungen nach SGB II und SGB XII ausgeschlossen werden können, wenn sie nicht oder nicht mehr nach Arbeit suchten oder ihre Arbeitssuche keine Aussicht auf Erfolg hat.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband betonte in einer Bewertung, dass die neuen Leistungsausschlüsse keineswegs alle Unionsbürger*innen in den ersten fünf Jahren eines Aufenthalts betreffen: Die meisten Unionsbürger*innen hätten weiterhin regulären Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder SGB XII (Paritätischer Gesamtverband 2017: 2). Nicht von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeschlossen sind Ausländerinnen und Ausländer und ihre Familienangehörigen, die mindestens fünf Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, soweit nicht der Verlust des Freizügigkeitsrechts festgestellt wurde²³ (Baas 2019: 71). Durch eine Beschäftigung von mehr als einem Jahr in Deutschland wird ein Rechtsanspruch auf Leistungen nach SGB III erworben. Für erwerbstätige EU-Staatsbürger besteht die Möglichkeit der Aufstockung des Einkommens auf das Existenzminimum. Demnach können EU-Bürger*innen bei Aufnahme eines Minijobs oder einer Selbstständigkeit mit geringem Stundenumfang zur Existenzsicherung ergänzende SGB-II-Leistungen beziehen. Die Ansprüche erwerbstätiger Unionsbürger*innen auf Sozialleistungen und Kindergeld, wie sie auch deutschen Staatsangehörigen zustehen, bleiben weiterhin bestehen. „Allerdings muss der Einzelfall genau betrachtet und geschaut werden, welcher Aufenthaltsgrund vorliegt und welche Leistungsansprüche damit verbunden sind“ (Paritätischer Gesamtverband 2017: 2).

23 Gemäß SGB II § 7 Abs. 1.

Neben der Betonung, dass freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen bei Erfüllung bestimmter Bedingungen weiterhin Anspruch auf Sozialleistungen haben, wird aber auch teilweise scharfe Kritik an der Ausweitung des Leistungsausschlusses geübt. Dabei lassen sich im Rahmen einer Studie zur Ermittlung von Unterstützungsbedarfen drei Argumentationslinien unterscheiden, die im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

1.5.5 Kritische Diskussion der aktuellen Situation beim Zugang zu Sozialleistungen

Die aktuelle Rechtslage und Rechtspraxis des Leistungsausschlusses von Unionsbürger*innen, die von Behörden als nicht freizügigkeitsberechtigt eingestuft werden, wird sowohl aus rechtssystematischer und praktischer Perspektive wie auch aus einer Perspektive konsequentialistischer Ethik kritisiert.

Rechtssystematische Argumentationslinie

Die Ausweitung des Ausschlusses von Unionsbürger*innen von sozialen Leistungen wird in juristischen Bewertungen teilweise ausgesprochen scharf kritisiert. Die Mehrzahl der Kommentator*innen – so Baas (2019: 69f.) in einem zusammenfassenden Überblick – sehe in der aktuellen Gesetzeslage weniger einen Widerspruch zum EU-Recht als einen Widerspruch zu deutschen Rechtsgrundsätzen. So wiesen Berlit (2017), Kötter (2016) und Wallrabenstein (2016) darauf hin, dass nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für jede auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland lebende Person ein Grundrecht auf ein existenzsicherndes Existenzminimum besteht. Absenger und Blank (2015) sehen in der Nichtgewährung eine Abkehr von den Leitprinzipien des deutschen Sozialstaates, in diesem Fall dem bedarfsorientierten Fürsorgeprinzip. Die aktuelle Gesetzgebung stehe insofern zum Fürsorgeprinzip im Widerspruch, als das für EU-Ausländer*innen nicht ihr sozialhilferechtlicher Bedarf im Mittelpunkt steht, sondern der Aufenthaltsstatus. Weiterhin seien EU-Bürger*innen, die ihren Aufenthaltsstatus aus dem Schulbesuch minderjähriger schulpflichtiger Kinder ziehen, ebenfalls von Grundsicherungsleistungen ausgeschlossen. Der Ausschluss von Leistungen stehe nach Berlit (2017) wie auch für Derksen (2017) und Thym (2016) im Widerspruch zur BVerfG Auslegung von Artikel 1 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Janda (2016) schließt sich der Einschätzung der Verfassungswidrigkeit an, insbesondere auch durch den Ausschluss von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, da diese keine Sozialhilfe nach SGB XII in Anspruch nehmen können. Thym (2015) gibt zudem zu bedenken, dass das BVerfG eigenständig über solche Fälle entscheiden muss, daher könnte auch das BVerfG einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen für EU-Bürger*innen einfordern.

Rechtspraktische Argumentationen

Eine andere Argumentationslinie der Kritik am Leistungsausschluss richtet sich auf die Umsetzungspraxis. Behörden vertreten die Auffassung, dass der Verlust des Rechts auf Freizügigkeit eintritt, sobald die Voraussetzungen entfallen, und nicht erst mit einer förmlichen Feststellung des Verlustes. Das materielle Freizügigkeitsrecht entfalle ohne weiteres, wenn die Voraussetzungen – zum Beispiel der Arbeitnehmerstatus - nicht mehr vorliegen. Bis zur Verlustfeststellung bestehe ein förmliches Freizügigkeitsrecht, eine grundsätzliche Vermutung der Freizügigkeit. Eine förmliche Feststellung des Verlustes sei zur Versagung nach SGB II und SGB XII nicht erforderlich. Betont wird auch, dass Entscheidungen auf der Grundlage von Einzelfallprüfungen getroffen werden. Diese erfolgen sowohl bei den Ausländerbehörden als auch bei den Sozialbehörden. Beide Behörden müssen für ihre Bescheide eine Entscheidung im Einzelfall vornehmen.²⁴

Dagegen argumentieren Kritiker*innen, dass Behörden den Entzug der Freizügigkeitsberechtigung oft ohne Einzelfallprüfung vornehmen würden. Eine Einzelfallprüfung sei aber unabdingbar, bevor ein Leistungsausschluss mit Verweis auf die Hilfe im Herkunftsland beschieden wird (so BAGW 2019a). In dieser Argumentationslinie gehe es – so Frings und Janda (2017: 167f.) – nicht um offene Grenzen, sondern um die Anforderung hinreichend geprüfter Entscheidungen im Einzelfall, so wie es vom EuGH in früheren Rechtsprechungen gefordert und praktiziert worden sei. Wer Sozialleistungen – so Frings und Janda –

²⁴ Diese Auffassung wurde in einem Kommentar zu einer früheren Fassung des Textes der Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) vertreten.

missbräuchlich in Anspruch nimmt, könne in jedem Fall auf die Hilfe im Herkunftsland verwiesen werden. Aber nur wenn Hilfe im Herkunftsstaat tatsächlich zu erlangen sei, könne die Hilfebedürftigkeit nach deutschem Sozialrecht womöglich verneint werden (Frings/Janda 2017: 167f.).

Konsequentialistische Argumentation

Eine dritte Argumentationslinie kritisiert die Ausweitung des Ausschlusses mit dem Hinweis auf die möglichen materiellen Konsequenzen für die ausgeschlossenen Unionsbürger*innen und die deutsche Gesellschaft. Der Ausschluss von sozialen Leistungen führe dazu, dass Unionsbürger*innen, die zur Arbeitssuche oder Arbeitsaufnahme nach Deutschland kommen und anschließend in Notlagen geraten, ohne effektive soziale Unterstützung der zuständigen staatlichen Stellen gelassen werden. Praxisberichte verweisen darauf, dass die Ausweitung des Leistungsausschlusses Hürden errichtet hat, die auch die Inanspruchnahme bestehender Leistungsansprüche betreffe und Unionsbürger*innen davon abhalte, in Notlagen Unterstützung zu beantragen. Sie würden aus Angst davor, dass die Freizügigkeitsberechtigung aberkannt werden könnte, auf die Beantragung von Leistungen verzichten. Für Unionsbürger*innen hat sich somit eine Rechtsverunsicherung eingestellt, die einen höheren Bedarf an Rechtsberatung bedeutet. Eine weitere Folge besteht darin, dass Betroffene „im niedrigschwelligen sozialen Hilfesystem von der Wohnungslosenhilfe bis zur Bahnhofsmision aufgefangen werden müssen“ (Diakonie 2016). Die Zahl der Menschen habe zugenommen, die sich an niedrigschwellige Unterstützungsangeboten der Wohnungslosenhilfe und Notunterkunft, der Armenspeisungen (Tafeln) oder Kleiderkammern wenden und – für die Öffentlichkeit sichtbar – unter Brücken, in Hauseingängen oder auf der Straße übernachten (Paritätischer Gesamtverband 2017, BAGW 2019a). Insgesamt würde das Armutrisiko und das Risiko, Opfer von Arbeitsausbeutung zu werden, ansteigen. Der Neue Richterbund hat diese Effekte besonders drastisch formuliert: „Die Regelung schafft eine Gruppe moderner Sklaven, die alle Arbeitsbedingungen und jedes Lohnniveau akzeptieren müssen, um hier zu überleben. Dies erhöht den Druck auf diejenigen, die zurzeit regulären Beschäftigungen im untersten Qualifikations- und Einkommensbereich nachgehen.“ (Neuer Richterbund 2016: 64).

1.6 Schlussfolgerungen: Ansatzpunkte für die Entwicklung von Unterstützungsangeboten

Die aktuelle Situation der mobilen Unionsbürger*innen stellt die Systeme der sozialen Unterstützung vor neue Herausforderungen. Dem Selbstverständnis als advokatorische Menschenrechtsprofession entsprechend setzt sich die organisierte Soziale Arbeit für die Achtung und Wahrung menschenrechtlicher Verpflichtungen ein. Als Träger sozialer Unterstützungsangebote hat die Soziale Arbeit ein Interesse, das System der Unterstützungsangebote möglichst effektiv und effizient zu gestalten und zu betreiben. In dieser Perspektive ist eine drängende Frage, wie auf Lücken im Unterstützungsangebot, die durch die Ausweitung des Leistungsausschlusses geschaffen wurden, reagiert werden kann.

Mit Bezug auf die oben dargestellten Kritiklinien sind drei Ansätze denkbar, die nebeneinander und miteinander kombiniert entwickelt werden können. Erstens könnte die 2016 vorgenommene Ausweitung der gesetzlich vorgeschriebenen Ausschlüsse wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger*innen von öffentlich finanzierten Unterstützungsangeboten nach SGB XII und II zurückgenommen oder deutlich abgemildert werden, indem rechtliche Spielräume genutzt oder ausgeweitet werden. So könnte der Ausschluss bei bestimmten Fallkonstellationen oder Unterstützungsbedarfen (zum Beispiel Vermeidung von Obdachlosigkeit) zurückgenommen werden. Eine andere mögliche Option wäre die Ersetzung des pauschalen Ausschlusses für die ersten fünf Jahre des Aufenthalts durch eine flexiblere Regelung, bei der reguläre Aufenthaltszeiten auch unterhalb der Frist von fünf Jahren zu zeitlich korrespondierenden limitierten Anspruchszeiten führen.

Zweitens könnte die Anforderung der hinreichend geprüften Entscheidung im Einzelfall stärker thematisiert werden. Diese advokatorischen Initiativen könnten dazu beitragen, die Ausweitung der Leistungsausschlüsse in der Praxis abzumildern. Die konsequente Durchführung der Einzelfallprüfung vor dem Entzug der Freizügigkeitsberechtigung kann dazu beitragen, dass bestehende Leistungsansprüche eingelöst und Unterstützungsbedarfe im Falle der Aberkennung der Freizügigkeitsberechtigung ermittelt werden. Ein

Verlust der Freizügigkeitsberechtigung ließe sich durch das Einlegen von Rechtsmitteln bis zur endgültigen Entscheidung vorübergehend abwenden. Effektiver wäre die Aufnahme einer – auch geringfügigen – Beschäftigung, durch die der Verlust umgehend verhindert werden. Die rechtlich verankerte Möglichkeit zur Anwendung des Leistungsausschlusses wird aber weiterhin bestehen bleiben. Offen bleibt die Frage eines fairen sozialpolitischen Umgangs mit Unionsbürger*innen, denen nach Beantragung öffentlich finanziert Mittel die Freizügigkeitsberechtigung aberkannt wurde und die keine Beschäftigung finden. Für solche Fälle könnten in enger Kooperation mit Trägern der Sozialarbeit im Herkunftsland Angebote zur Reintegration entwickelt und umgesetzt werden.

Drittens schlagen Wohlfahrtsverbände vor, durch Unterstützungsangebote die Integration in den Arbeits- und Wohnungsmarkt zu fördern und so das Risiko der Prekarisierung und sozialen Verelendung zu verringern. Das Wissen über die Entstehung von Notlagen, die Dynamiken der Prekarisierung, die Faktoren von Notlagen und die effektive und effiziente Gestaltung von Unterstützungsmaßnahmen ist aber noch unsystematisch.

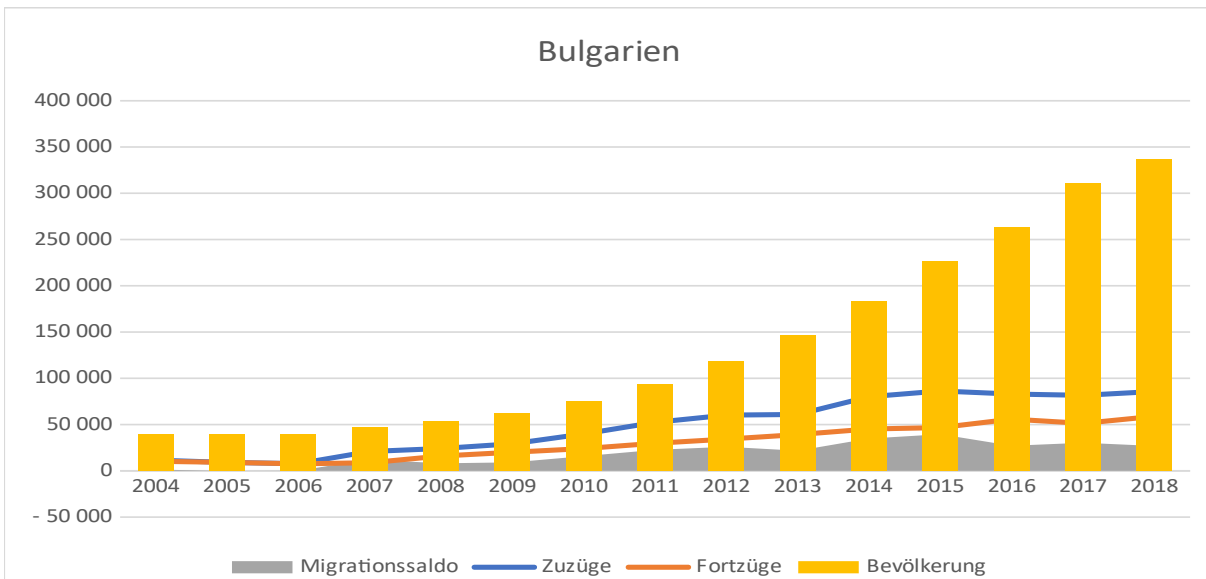
Prinzipiell können unterschiedliche typische Muster der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit beobachtet werden, die mit unterschiedlichen Unterstützungsbedarfen verbunden sind. Zum einen wird die Arbeitnehmerfreizügigkeit zur dauerhaften Zuwanderung und Niederlassung genutzt. Die Arbeitsmärkte in Deutschland werden mit nachgesuchten Arbeitskräften versorgt. Dabei werden einerseits überdurchschnittlich häufig gut ausgebildete Fachkräfte beschäftigt, die gute Teilhabeperspektiven aufweisen und Unterstützungsbedarfe zu Fragen der rechtlichen Voraussetzungen für die Niederlassung haben. Auf der anderen Seite werden mobile Unionsbürger*innen auch überdurchschnittlich häufig in Arbeitsmärkten beschäftigt, die lediglich Beschäftigung zu atypischen Bedingungen anbieten und zum Bezug aufstockender Leistungen berechtigen. Mit der Integration in den Arbeitsmarkt und in die Sozialleistungssysteme ist eine Verstetigung des Aufenthaltes verbunden, den es institutionell zu begleiten gilt, um eine Verfestigung sozial problematischer Strukturen und Prozesse zu vermeiden. Dabei geht es um Situationen bei Beschäftigung, Wohnen und Alltagsbewältigung. Unterstützungsbedarfe bestehen hier beim Schutz vor Diskriminierung, Arbeitsausbeutung, Mietwucher und der Unterstützung bei sozialen Problemen sowie bei Problemen in der Kommunikation mit Behörden oder Erziehungsfragen. Inwieweit eingebundene soziale Netzwerke bei der Bewältigung sozialer Probleme helfen oder selber durch unqualifizierte Unterstützung oder aktive ausbeuterische Praktiken soziale Probleme verschärfen, ist eine ungeklärte Frage.

Sodann geht es um mobile Unionsbürger*innen ohne klare Bleibeperspektive. Für mobile Unionsbürger*innen ohne dauerhafte Bleibeabsicht oder sichere Bleibeperspektive geht es vordergründig darum, Unterstützung für die erfolgreiche Durchführung eines befristeten Aufenthaltes, bei dem der Lebensmittelpunkt weiter im Herkunftsland gesehen wird, zu erhalten. Aufgrund des gesetzlichen Ausschlusses von Leistungsansprüchen sind arbeitssuchende mobile Unionsbürger*innen, die nicht in die regulären Sozialsysteme integriert werden können, im Falle unvorhergesehener Notlagen auf niedrigschwellige Unterstützungsangebote und private Almosen angewiesen und können obdachlos werden. Auch hier sind Unterstützungsangebote mit Blick auf die Bedarfe zu konzipieren, etwa die Bereitstellung einer Meldeadresse, um die Suche nach Beschäftigung zu unterstützen. Es kann aber auch um Unterstützung zur Entwicklung einer dauerhaften Bleibeperspektive gehen, indem Zugang zu einer regulären Beschäftigung angestrebt wird. Die hohe Zahl der Fortzüge, bei denen es sich aber auch um Weiterwanderungen in andere EU/EFTA-Staaten handeln kann, verweist auch auf einen Bedarf an Unterstützung der Rückkehr beziehungsweise Weiterwanderung.

Der Aufbau von Unterstützungsangeboten für mobile EU-Bürger*innen sollte auf der Grundlage des aktuell bestehenden Kenntnisstandes erfolgen sowie systematisch und zielgerichtet erweitert werden.

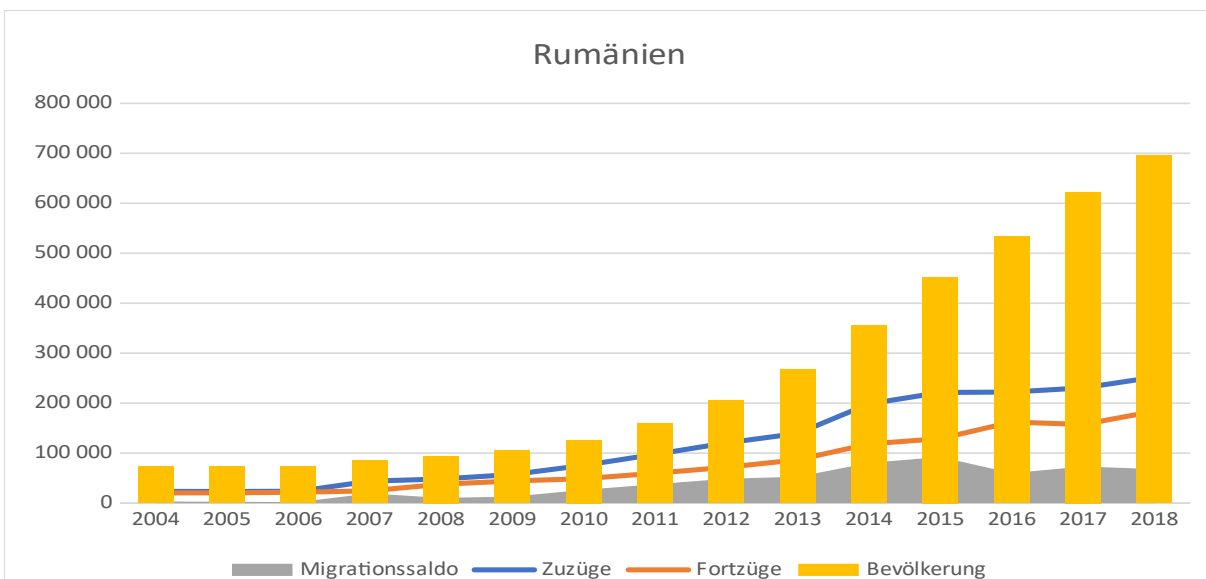
Anhang

Anhang 1-1: Zuzüge, Fortzuzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Bulgarien nach Deutschland (2004–2018)



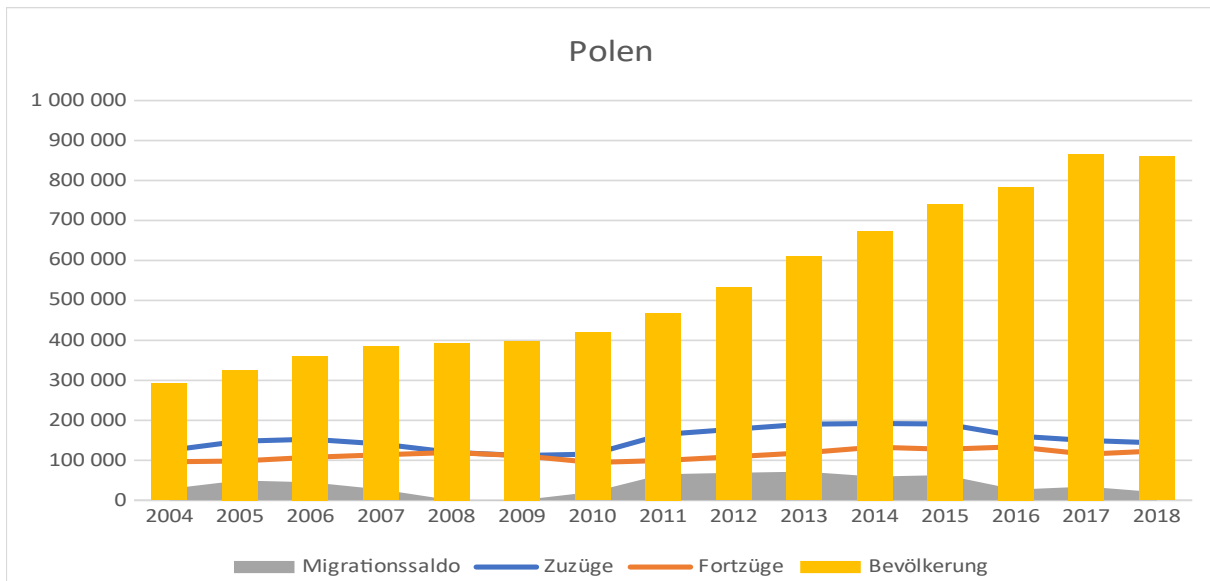
Quelle: Statistisches Bundesamt (2019a und 2019c), eigene Darstellung.

Anhang 1-2: Zuzüge, Fortzuzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Rumänien nach Deutschland (2004–2018)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019a und 2019c), eigene Darstellung.

Anhang 1-3: Zuzüge, Fortzuzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Polen nach Deutschland (2004–2018)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019a und 2019c), eigene Darstellung.

Literatur

- Absenger, Nadine; Blank, Florian (2015): Die Grenzen von Freizügigkeit und Solidarität: Der Ausschluss von EU-Bürgern aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *WSI Mitteilungen* 5/2015, S. 355–364.
- Baas, Timo (2019): Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland. Übersichtsstudie zu Vorteilen und aktuellen Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland. Berlin: Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer.
- Baas, Timo. 2017. Fachkräftezuwanderung im Rahmen der EU-Binnenmobilität. In *Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes*, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, 89–112. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Baas, Timo; Brücker, Herbert; Dietz, Martin; Kubis, Alexander; Müller, Anne (2011): Arbeitnehmerfreizügigkeit. Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt, *IAB Kurzbericht* 24/2011. IAB: Nürnberg.
- BAGW (2019a): Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe. Berlin.
- BAGW (2019b): BAG Wohnungslosenhilfe: 650 000 Menschen in 2017 ohne Wohnung, Pressemitteilung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. vom 30.07.2019.
- Bahnsen, Lewe Christoph; Manthei, Gerrit; Raffelhüschen, Bernd (2016): Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2016: Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung. *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* (135).
- BAMF (2019): Migrationsbericht der Bundesregierung (2016/2017): Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Nürnberg.
- BAMF; BMI (2012-2019): Migrationsbericht. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF); Bundesministerium des Inneren (BMI). Nürnberg/Berlin.
- Barbulescu, Roxana (2017): From International Migration to Freedom of Movement and Back? Southern Europeans Moving North in the Era of Retrenchment of Freedom of Movement Rights. In: J.-M. Lafleur, M. Stanek (Hg.): South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis. IMISCOE Research Series. Amsterdam.
- Barslund, Mikkel; Busse, Matthias (2016): Labour Mobility in the EU: Addressing Challenges and Ensuring 'Fair Mobility'. *CEPS Special Report* (139).
- BEMA (2020) Migration und Gute Arbeit in der Pandemie – Erkenntnisse aus der Arbeit der BEMA 2020. Berlin: Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit
https://bema.berlin/site/assets/files/1246/bema_jahresbericht_2020_kurzfassung.pdf
- Berlit, Uwe (2017): Die Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in der Sozialhilfe. *Fachbeiträge der NDV - Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* (02), S. 67–72.
- Bernsdorff, Norbert. 2016. Sozialleistungstransfer nach Europa – Freizügigkeit ver-sus (nationales) Territorialitätsprinzip. *Recht und Politik* 52 (1): 28–40.
- Bertelsmann Stiftung (2014): 20 Jahre Binnenmarkt. Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration, Gütersloh. Online verfügbar unter:
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_40166_40167_2.pdf. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Moraga, Jesús Fernández-Huertas (2016): The European crisis and migration to Germany. *Regional Science and Urban Economics* 60, S.61–72.
- BMAS (2016): Klarstellung beim Zugang zu Sozialleistungen für EU-Ausländer. Pressemitteilung vom 12.10.2016, BMAS: Berlin. Online verfügbar unter:
<https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/klarstellung-zugang-sozialleistungen-eu-auslaender.html>. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- BMAS (2022) Zugewanderte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Tätigkeitsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die 98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMI; BMAS (2014): Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedsstaaten, Berlin.
- Boeri, Tito (2010): Immigration to the Land of Redistribution. *Economica* 77 (308), S. 651–687.
- Bonin, Holger (2014): *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Borjas, George J. (1995): The Economic Benefits from Immigration. *The Journal of Economic Perspectives* 9 (2), S. 3–22.

- Brücker, Herbert (2014): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Lage der Sinti und Roma in Deutschland und in der EU – Ausgrenzung und Teilhabe“, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, 12. November 2014.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2013): Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutsmigration? *IAB Kurzbericht* 16/2013, August 2013. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen; Vallizadeh, Ehsan (2015): Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien, *Aktuelle Berichte*, IAB: Nürnberg, September 2018.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen; Vallizadeh, Ehsan (2018): Zuwanderungsmonitor, IAB Aktuelle Daten und Indikatoren, IAB: Nürnberg, März 2018.
- Bundesagentur für Arbeit (2017/2019): Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg, Mai 2019 und Februar 2017.
- Bundesagentur für Arbeit (2018): Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten und Geschlecht. Zeitreihe 2013-2017. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (2005-2017) Arbeitsuchende und Arbeitslose nach Staatsangehörigkeit. Juni 2005-2017.
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg, Mai 2019.
- Chambers, Robert (2006): Vulnerability, Coping and Policy (Editorial Introduction). In: *IDS Bulletin* 37.4, S. 33-40
- Clemens, Marius; Hart, Janie (2018): EU-Zuwanderung hat das Wirtschaftswachstum in Deutschland erhöht. *DIW Wochenbericht* (44).
- Cyrus, Norbert; Kip, Markus (2015): Arbeitsrechte mobilisieren ohne Aufenthaltsstatus. Von faktischer Rechtlosigkeit zur Veränderung geltenden Rechts? *Industrielle Beziehungen* 22(1), S. 33–50.
- Cyrus, Norbert (2000): Mobile Migrationsmuster. Zuwanderung aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland. *Berliner Debatte INITIAL* 11 (2000) 5/6, S. 95–103.
- Cyrus, Norbert (2001): Wie vor hundert Jahren? Zirkuläre Arbeitsmigration aus Polen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Pallaske, Christoph (Hg.): *Die Migration von Polen nach Deutschland. Zu Geschichte und Gegenwart eines europäischen Migrationssystems*, Baden-Baden: Nomos, S. 185–203.
- Cyrus, Norbert (2003): EU-Osterweiterung und Arbeitsmigration – Politische Herausforderungen und Handlungsoptionen, in: Krüger-Potratz Marianne (Hg.): *Neue Zuwanderung aus dem Osten? Beiträge der Akademie für Migration und Integration. Heft 7*, Otto Bennecke Stiftung, Göttingen: V & R Verlag, S. 27–48.
- Cyrus, Norbert (2012): Soziale Unterstützung für Betroffene extremer Arbeitsausbeutung - ein neues Feld Sozialer Arbeit? In: *Migration und Soziale Arbeit* 34 (4), S. 311–317.
- Deloitte (2021) Study supporting the ex-post EURES evaluation and the second biennial EURES report. Brussels: European Commission
- Derksen, Roland (2017): Das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihr Zugang zu Grundsicherungsleistungen im Aufenthaltsstaat unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland: Infobrief. Berlin: PE 6 – 3010 – 097/14.
- Diakonie Deutschland (2016): Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Referentenentwurf zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, Berlin, 4. Mai 2016.
- Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitslose nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch. BT-Drs 18/10518. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018): Einzelfragen zu Sachleistungen für Ausländer. WD 6 – 3000 – 067/18. Berlin: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/563940/47351e0b6f99fa2ec9bee9e82f6d3c73/wd-6-057-18-pdf-data.pdf>. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Deutscher Caritasverband (2018): Europäische Union. Freizügigkeit der Unionsbürger/innen – Zugang zu Transferleistungen. Freiburg (Br.): DCV. Online verfügbar unter: <https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/dcv-zentrale/migration/>

[auslaenderrecht/europaeisches-zuwand/europaeische-union-f/eu-arbeitshilfe-2018.pdf?d=a&f=pdf](#). [zuletzt geprüft am 21.11.2019].

- Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien. Berlin: Deutscher Städtetag. Online verfügbar unter: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/positionspapier_zuwanderung_2013.pdf. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Dubois, Maëlle; Siegert, Wassili; von Oswald, Anne; Ziegler, Janine (2017): Arbeitsmarktintegration von Zuwanderungsgruppen in Deutschland: Working Paper 02/2017. *IQ Fachstelle Einwanderung*. Berlin.
- Dustmann, Christian; Görlach, Joseph-Simon (2016): The Economics of Temporary Migrations. *Journal of Economic Literature* 54 (1), S. 98–136.
- EHMCN (2017): Homelessness among Mobile EU Citizens. How to better understand the problem and find solutions. Hg. v. EHMCN - European Homeless Mobile Citizens Network. Brussels. Online verfügbar unter <https://ehmcn.eu/romania/wp-content/uploads/sites/7/2017/01/homelessness-among-mobile-eu-citizens-toolkit.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2020.
- Europäischer Rechnungshof (2018): Freizügigkeit der Arbeitnehmer - die Grundfreiheit ist gewährleistet, eine bessere Zielausrichtung der EU-Mittel würde jedoch die Mobilität von Arbeitnehmern fördern, Sonderbericht Nr.6/2018.
- European Commission (2021a) Annual Report on intra-EU Labour Mobility. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Parliament (2019) The impact of the free movement of economically active citizens within the EU. Briefing. Strasbourg: European Parliament.
- European Parliament (2021) The fight against poverty, social exclusion and discrimination. Fact sheet, Strasbourg: European Parliament. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.3.9.pdf
- Eurostat (2018): EU-Bevölkerung zum 1. Januar 2018 auf knapp 513 Millionen gestiegen. Pressemitteilung 115/2018, 10.07.2018.
- Farahat, Anusheh (2017): Wettbewerb um Migranten? Die Stratifikation von Freizügigkeitsrechten in der EU. In: S. Kadelbach (Hg.): Wettbewerb der Systeme – System des Wettbewerbs in der EU, Baden-Baden: Nomos, S. 101–121.
- FRA (2019) Protecting migrant workers from exploitation in the EU: worker’s perspectives. Vienna: Fundamental Rights Agency.
- Fries-Tersch, Elena et al. (2019): 2018 Annual Report in intra-EU labour mobility. Luxembourg. Online verfügbar unter <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>
- Frings, Dorothee; Janda, Constanze (2018): Die Sozialbürgerschaft und das Ende der europäischen Solidarität. In: Beichel-Benedetti, Stephan; Janda, Constanze (Hg.): Hohenheimer Horizonte. Festschrift für Klaus Barwig. Baden-Baden: Nomos, S. 153 – 168.
- Furman, Rich; Negi, Nailini Junko; Rommel, Salvador (2010): An introduction to transnational social work. In: Negi, Nailini Junko; Furman, Rich (Hg.): Transnational Social Work Practice. New York: Columbia University Press, S. 3-19.
- Gallegos Torres, Katia et al. (2022) 18 Jahre EU-Osterweiterung: Wo Osteuropäer/innen in Deutschland arbeiten. ZEW-Kurzexpertise Nr. 03. Mannheim: Leibniz Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung.
- Gerull, Susanne (2018): 1. systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen: Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e. V. Berlin.
- Grabowska, Izabela (2021) The 2004 EU Enlargement as an Outcome of Public Policies: The Impact of Intra-EU Mobility on Central and Eastern European Societies. In: *Social Policy & Society* 20 (2) 175-191.
- Hansen, Peo; Jonsson, Stefan (2014): Euroafrica: The untold history of European integration and colonialism. London: Bloomsbury Academic.
- Hanson, Gordon H. (2005) Why Does Immigration Divide America? Public Finance and Political Opposition to Open Borders. Washington: Institute for International Economics.
- Heitzmann, Karin (2019) Bisherige Aktivitäten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf EU-Ebene – eine durchwachsene Bilanz. In: Soukuo, Nikolai (ed) Neoliberale Union oder Soziales Europa? Ansätze und Hindernisse für eine soziale Ausrichtung in der EU. Wien: Arbeiterkammer, 116-125.

- Hoffmann-Pfeffer, Christian (ed.) (2021) Auswirkungen der EU-Binnenmigration auf die Herkunftsländer. Herausforderungen und Potenziale der innereuropäischen Wanderungsdynamiken. Berlin: Mensch und Buch Verlag.
- Heuss, Herbert (2011): Roma und Minderheitenrechte in der EU. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 22-23, S. 21–27.
- IWD (2017): Obdachlose: Die wahren Armen. *Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln* (12).
- Janda, Constanze (2016): Das Recht auf Existenzsicherung – Eine Frage der Kostenersparnis? *Zeitschrift für Rechtspolitik* (5), S. 152–154.
- Kötter, Ute (2016): Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Alimanovic – das Ende der europäischen Sozialbürgerschaft? *Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht* 34 (1), S. 3–7.
- Kovacheva, Vesela (2019): Migration and integration after EU accession. Survey-based evidence for Bulgarian migrants in Germany (unv. Ms).
- Kovacheva, Vesela; Vogel, Dita (2012): Weniger Rechtsverletzungen durch mehr Informationen? Arbeitsmarkterfahrungen und Informationsbedarf bulgarisch- und albanischsprachiger Zugewanderter in Berlin, Studie im Auftrag des Beauftragten des Senats von Berlin für Migration und Integration, HWWI Research Paper 120, Hamburg.
- Kurtenbach, Sebastian (2015): Erfassung und Erklärung der kleinräumigen Konzentration der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien am Beispiel der Stadt Duisburg. *Stadtforschung und Statistik*, Heft 2/2015, Schwerpunkt EU-Zuwanderung aus Südosteuropa: Chancen und Risiken, S. 25–31.
- Landesmann, Michael; Leitner, Sandra M. (2015): Intra-EU Mobility and Push and Pull Factors in EU Labour Markets: Estimating a Panel VAR Model. *WiiW Working Paper* (120).
- Leschke, Janine; Galgóczi, Bela (2015): Arbeitskräftemobilität in der EU im Angesicht der Krise: Gewinner und Verlierer. *WSI Mitteilungen* 5/2015, S. 327–337.
- Maas, Willem (2005): The Genesis of European Rights, *Journal of Common Market Studies*, 43 (5), S. 1009–1025.
- Matter, Max (2015a): Die Zuwanderung aus Südosteuropa: darf, soll oder muss man auch von Roma sprechen, *Stadtforschung und Statistik*, Heft 2/2015, Schwerpunkt EU-Zuwanderung aus Südosteuropa: Chancen und Risiken, S. 37–41.
- Matter, Max (2015b): Nirgendwo erwünscht. Die Armutsmigration aus Zentral- und Südosteuropa in die Länder der EU-15 unter besonderer Berücksichtigung von Angehörigen der Roma Minderheit. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Matter, Max (2017): Zuwanderer aus Südosteuropa – Wer kommt? Plädoyer für eine differenzierte Wahrnehmung und präzisere Maßnahmen. In: Matter, Max (Hg.): Auf dem Weg zur Teilhabegesellschaft. Neue Konzepte der Integrationsarbeit, Göttingen: V&R Verlag, S. 101–116.
- Moravcsik, Andrew (1998): The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca: Cornell University Press.
- National Institute of Statistics Romania (2013): Press release No. 159 of July 4th, 2013 on the final results of Population and Housing Census– 2011 (demographic characteristics of population).
- National Statistical Institute Bulgaria (2011): 2011 Population Census: Main Results. National Statistical Institute Republic of Bulgaria. Sofia.
- Nazik, Gülay; Ulber, Daniel (2015): Die „aufenthaltsrechtliche Lösung“ des EuGH in der Rechtssache Dano. *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* (10): 369–373.
- Neuer Richterbund (2016): Stellungnahme. In: Ausschussdrucksache 18(11)851 vom 25.11.2016, S. 64.
- Nyman, Pär; Ahlskog, Rafael (2018): Fiscal effects of intra-EEA migration, Working paper, Deliverable 4.1, Reminder Project, März 2018. Online verfügbar unter: https://www.reminder-project.eu/wp-content/uploads/2018/03/March-2018-FINAL-Deliverable-4.1_with-cover.pdf. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Paritätischer Gesamtverband (2017): Ergebnissicherung zum Fachgespräch „Einschränkungen des Sozialleistungsanspruchs für EU-Bürger/innen – Auswirkungen und Handlungsoptionen?“ am 20. Juni 2017. Berlin. Online verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Migration/doc/Migration/EU-Zuwanderung/Doku_Fachgespraeche/Ergebnissicherung_Fachgespr_Leistungsausschluss_EU_Buerger_20.06.2017.pdf. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].

- Pouyat, Anna-Juliette (1968): Freedom of Movement within the Common Market, *International Commission of Jurists (ICJ) Journal*, IX (2), S. 45–59.
- Rebhahn, Robert (2017) Soll und kann die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt werden? Baden-Baden: Nomos
- Regioplan (2014) Study on Mobility, Migration and Destitution in the European Union. Final Report. Brussels: European Commission
- Reichenbach, Marie-Therese (2018): Homelessness of Mobile EU-citizens as One Effect of a National-European Conflict. Insights into an Ethnography of Participation in Europe Using the Example of Germany. *European Journal of Homelessness* 12 (1), S. 41–60
- Rykała, Andrzej (2014): National, ethnic and religious minorities in contemporary Poland. In: T. Marszał (Hg.): Society and space in contemporary Poland, Łódź University geographical research, Łódź, S. 137–170.
- Romero, Federico (1993): Migration as an issue in European interdependence and integration: The case of Italy. In: A. S. Milward et al. (Hg): The frontier of National Sovereignty: History and theory 1945–1992, London: Routledge, S. 33–57.
- Rosenke, Werena (2017): Die Lebenssituation von Menschen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot, Armutsbericht 2017, Der Paritätische Gesamtverband.
- Schmid, Günther (2019): Die Idee Europas ist in Lebensgefahr: Wie die EU sozial gestärkt und ihre internationale Rolle gefestigt werden kann, Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, ISSN 0177-6738, Dietz, Berlin, Vol. 66, Iss. 1/2, pp. 40-46, <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/die-idee-europas-ist-in-lebensgefahr-2708/>
- Schröer, Wolfgang; Kersting, Stephan (2003): Gespaltene Migration. Wiesbaden: VS Verlag.
- Seibert, Holger; Wiethölter, Doris (2020): Grenzpendler aus Polen in Berlin-Brandenburg. (IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz. IAB Berlin-Brandenburg
- Sinn, Hans-Werner (2015): Ökonomische Effekte der Migration. *IFO Schnelldienst* (1).
- Statistisches Bundesamt (2006-2017): Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2005/2006 - 2016/2017. Fachserie 11 Reihe 4.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018): Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2017, Fachserie 1 Reihe 2.2.
- Statistisches Bundesamt (2019a): Ausländerstatistik nach Ländergruppierungen, Stand 1.8.2019, www.destatis.de
- Statistisches Bundesamt (2019b): Ausländerstatistik nach Aufenthaltsdauer, Stand 11.04.2019, www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2019c): Wanderungsstatistik, Stand 1.8.2019, www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2019d): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wanderungen 2017, Fachserie 1 Reihe 1.2, 30.1.2019.
- Statistisches Bundesamt (2019e): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung 2018, Ergebnisse des Ausländerzentralregister, Fachserie 1 Reihe 2, 15.4.2019
- Statistisches Bundesamt (2019f): Ausländische Bevölkerung nach Kreisen, Stand 11.05.2019, www.destatis.de.
- Thränhardt, Dietrich (2015a): Die Re-Europäisierung der Einwanderung, Heinrich-Böll-Stiftung. Online verfügbar unter: <https://www.die-bonn.de/zeitschrift/22015/migration-03.pdf>. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].
- Thränhardt, Dietrich (2015b): Die neue EU-Mobilität: Gewinn für alle oder soziale Erosion? *WSI Mitteilungen* 5/2015, S. 391–393.
- Thym, Daniel (2015): Die Rückkehr des „Marktbürgers“ – Zum Ausschluss nichterwerbsfähiger EU-Bürger von Hartz IV-Leistungen. *Neue juristische Wochenschrift* (3): 125–130.
- Thym, Daniel (2016): Sozialhilfe für erwerbsfähige Unionsbürger: das Bundessozialgericht auf Umwegen. *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* (12), S. 441–445.
- Ulmer, Mathias (2016): Grenzenlose Sozialhilfe für EU-Ausländer? *Zeitschrift für Rechtspolitik* (8), S. 224–226.
- Van Nierop, Petra et al. (2021) Counteracting undeclared work and labour exploitation of third-country national workers. Bratislava: ELA
- Velizarova, Mario (2018) Labour Exploitation of Bulgarian Migrants in Europe: Coping Mechanisms. *PS (Przegląd Socjologiczny)* 67 (3): 63-84
- Voivozeanu, Alexandra (2018) Precarious Posted Migration: The Case of Romanian Construction and Meat-Industry Workers in Germany. *Central and Eastern European Migration Review*. doi: 10.17467/ceemr.2019.07
- Wagner, Bettina; Hassel, Anke (2017): Arbeitsmigration oder Auswanderung? Eine Analyse atypischer Arbeitsmigration nach Deutschland. *WSI-Mitteilungen* 6/2017, S. 409–420.

- Wagner, Sabrina (2018): Die „Armutsmigranten“ kommen – Zur Repräsentation von Migrantinnen und Migranten aus Bulgarien und Rumänien in der deutschen Tagespresse. In: M. Lünenborg und S. Sell (Hg.): Politischer Journalismus im Fokus der Journalistik Wiesbaden: VS Verlag, S. 261–285.
- Wallrabenstein, Astrid (2016): Wie Florin zwischen die Stühle rutschte – Die Unionsbürgerschaft und das menschenwürdige Existenzminimum. *JuristenZeitung* 71 (3), S. 109–120.
- Werner, Benjamin (2018a): Das europäische Freizügigkeitsregime als Herausforderung für die nationalen Sozialsysteme: Reaktionen des deutschen Wohlfahrtsstaates und die Folgen. *PVS Politische Vierteljahresschrift* 58 (4), S. 509–532.
- Werner, Benjamin (2018b): Freizügigkeit in der EU führt nicht zu Wohlfahrtsmigration. Blog WSI vom 28.06.2018. Online verfügbar unter: https://www.boeckler.de/wsi_blog_114615.htm. [zuletzt geprüft am 21.11.2019].

2 Der Umgang mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf in Hamburg: lokale Antworten auf transnationale Herausforderungen

2.1 Einleitung

EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen nehmen die innerhalb der EU geltende Bewegungsfreiheit überdurchschnittlich häufiger in Anspruch als andere EU-Bürger*innen. Das hat zu einem hohen Anteil der Bevölkerung geführt, die in einem anderen EU-Land wohnt: 18 Prozent der rumänischen, 12 Prozent der bulgarischen und 7 Prozent der polnischen Bevölkerung war 2018 in einem anderen EU-Land melderechtlich registriert (Kovacheva und Cyrus 2020). Mit fast 1,9 Millionen registrierten EU-Bürger*innen aus diesen drei osteuropäischen EU-Ländern im Jahr 2018 gehört Deutschland zu den wichtigsten Zielländern.

Die Mehrheit mobiler EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen hat erfolgreich Fuß fassen können und ist in den Arbeits- und Wohnungsmarkt, das Bildungssystem, das Gesundheits- und Sozialsystem integriert. Ein kleinerer Teil der EU-Zugewanderten findet auf der Suche nach einer Lebensperspektive in Deutschland jedoch keinen Anschluss und gerät in prekäre Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Viele von ihnen suchen Rat und Unterstützung bei Hilfsorganisationen und sind vermehrt auf die Angebote niedrigschwelliger Hilfesysteme angewiesen.

Über den Umgang mit EU-Zugewanderten in prekären Lebenslagen insbesondere aus Bulgarien, Rumänien und Polen wird seit Jahren in Deutschland kontrovers diskutiert. Auch in Hamburg wird die Diskussion geführt und verschiedene Ansätze beim Umgang mit EU-Bürger*innen in prekären Lebenslagen zeichnen sich auf lokaler Ebene ab. Der Bericht bietet eine Bestandsaufnahme und Bewertung dieser Ansätze. Dazu wurde relevante Literatur wie wissenschaftliche Analysen, Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft, Berichte von Hilfsorganisationen etc. gesichtet sowie Interviews mit Expert*innen im Feld der EU-Zuwanderung in Hamburg durchgeführt und ausgewertet.²⁵

Der Bericht beginnt mit einem Überblick der Migration aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Hamburg und stellt Informationen zur Situation der EU-Zugewanderten in den Bereichen Arbeit, Soziales und Wohnen vor. Aufgezeigt werden die Problemlagen der EU-Zugewanderten sowie die daraus resultierenden Handlungsbedarfe auf lokaler Ebene. Danach wird auf die Diskussion über EU-Zuwanderung auf lokaler Ebene sowie die lokal praktizierten Ansätze beim Umgang mit EU-Zugewanderten in prekären Lebenslagen in Hamburg seit 2011 eingegangen. Beim aktuellen Umgang mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf lassen sich in Hamburg vier Ansätze identifizieren: (1) Angebote zur Beratung und niedrigschwelligen Unterstützung, (2) Angebote zur Unterstützung der Arbeitsmarktteilhabe, (3) Verfahren zur systematischen Prüfung der Perspektive bei Obdachlosen im niedrigschwelligen Hilfesystem und (4) Verfahren zur systematischen Überprüfung des Freizügigkeitsrechts bei Obdachlosen und EU-Bürger*innen, die einen Antrag auf Sozialleistungen stellen.

Darauffolgend wird dargestellt, welche Gründe die befragten Expert*innen für die Entstehung problematischer Verhältnisse mobiler EU-Bürger*innen sehen. Dabei lässt sich erkennen, dass die Faktoren für die Entstehung problematischer Verhältnisse mobiler EU-Bürger*innen sowohl individueller als auch struktureller Art sind und auf verschiedenen Ebenen zu lokalisieren sind. Obdachlosigkeit und prekäre Beschäftigung entstehen aus dem Zusammenspiel von Faktoren, die auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene verortet sind und stellen eine gesamteuropäische Herausforderung dar. Die Weiterentwicklung der Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen und die verstärkte Überprüfung des Freizügigkeitsrechts stellen lokale Antworten auf diese gesamteuropäische Herausforderung dar. Welche

25 Herzlichen Dank an die Expert*innen, die ihr Fachwissen und ihre Sicht mit mir geteilt haben, sowie an alle Teilnehmer*innen am 2. Workshop im Rahmen der Studie, der am 13.08.2020 in Hamburg stattfand, die mich mit ihren Fragen, Anmerkungen und Kommentaren bei der Überarbeitung des Berichts unterstützt haben. Ein besonderer Dank an Norbert Cyrus für die anregenden Diskussionen im Rahmen der Studie und die kritischen Anmerkungen und Kommentare zu diesem Bericht.

anderen Handlungsoptionen für den Umgang mit EU-Zugewanderten mit Unterstützungsbedarf auf lokaler Ebene möglich wären, wird abschließend skizziert und es werden Argumente für eine Weiterentwicklung der Ansätze auf lokaler Ebene angeführt.

2.2 Methodisches Vorgehen

Um die Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger*innen auf lokaler Ebene zu untersuchen, wurden in Anlehnung an Meuser und Nagel (2009) Interviews mit Expert*innen geführt, die im Feld des Umgangs mit EU-Zuwanderung in Hamburg tätig sind. Ein Leitfaden für problemzentrierte Interviews nach Witzel (2000) wurde erstellt, der auf die Erhebung des Expertenwissens der Sachverhalte im Bereich der EU-Zuwanderung zielte.

Zwischen November 2019 und Mai 2020 fanden acht Interviews mit zwölf Expert*innen statt (siehe Anhang 2-4). Die Interviewpartner*innen gehören folgenden Einrichtungen an:

- Behörde für Arbeit, Soziales, Familien und Integration, Amt für Soziales, das für Wohnungslosigkeit und EU-Zuwanderung zuständig ist²⁶
- Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit, die mobile EU-Bürger*innen zu arbeitsmarktrechtlichen Fragen berät
- Anlaufstelle für wohnungslose EU-Bürger*innen Plata, die obdachlose EU-Zugewanderte berät und bei der Rückkehr in die Herkunftsländer unterstützt
- Fachstelle Zuwanderung Osteuropa, die neuzugewanderten EU-Bürger*innen zu Themen wie Sozialleistungen und Krankenversicherungsschutz berät
- EHAP-Projekt Social Bridge Hamburg, das Unterstützung für wohnungslose EU-Zugewanderte bietet
- EHAP-Projekt IMeS, das Beratung für EU-Zugewanderte in der Sexarbeit bietet
- Clearingstelle Gesundheitsversorgung Ausländerinnen und Ausländer, die erkrankte EU-Bürger*innen ohne Krankenversicherungsschutz unterstützt
- Rechtsanwalt, der Rechtsberatung zu arbeitsrechtlichen Fragen insbesondere für polnische Zugewanderte bietet und bei gerichtlichen Auseinandersetzungen vertritt

In den Interviews wurden Informationen zu Unterstützungsbedarfen mobiler EU-Bürger*innen und Gründen für ihr Bestehen sowie bestehenden und notwendigen Unterstützungsangeboten erhoben. Die Interviews wurden zum Teil persönlich geführt und mit einem Aufnahmegerät aufgezeichnet. Aufgrund der Corona-bedingten Kontaktbeschränkungen wurden die Interviews im Zeitraum März–Juni 2020 telefonisch durchgeführt und anhand von Notizen dokumentiert und anschließend zu Protokollen verschriftlicht. Da in den Interviews keine subjektiven Sinnzuschreibungen, sondern Informationen zu faktischen Sachverhalten erhoben werden, sind in Anlehnung an Vogel und Funck (2018) Gesprächsprotokolle als Datenmaterial für die Auswertung geeignet. Die Gesprächsprotokolle wurden den Interviewpartner*innen zum Durchsehen und Freigabe geschickt. Die protokollierten Aussagen werden anonymisiert im Bericht zitiert.

Ergänzend zu den Interviews mit Expert*innen wurden relevante Literatur und Dokumente gesichtet und ausgewertet. Dazu wurde die Datenbank der Hamburgischen Bürgerschaft mit den Stichworten Osteuropa, Unionsbürger/ EU-Bürger, Obdachlosigkeit, Arbeitsmarkt und Sozialbetrug im Zeitraum 2010–2020 durchsucht. Relevante Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein und des Statistischen Bundesamts zu den Themen ausländischer Bevölkerung, Partizipation am Arbeitsmarkt, Sozialleistungsbezug und Wohnsituation wurden ausgewertet. Zur Auswertung wurde das Datenmaterial im Hinblick auf die für diese Studie relevanten Themen kodiert. Die Kodierungen bildeten das Material für die jeweiligen Kapitel und Abschnitte.

²⁶ Seit dem 1. Juli 2020 Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration, im Folgenden Sozialbehörde genannt.

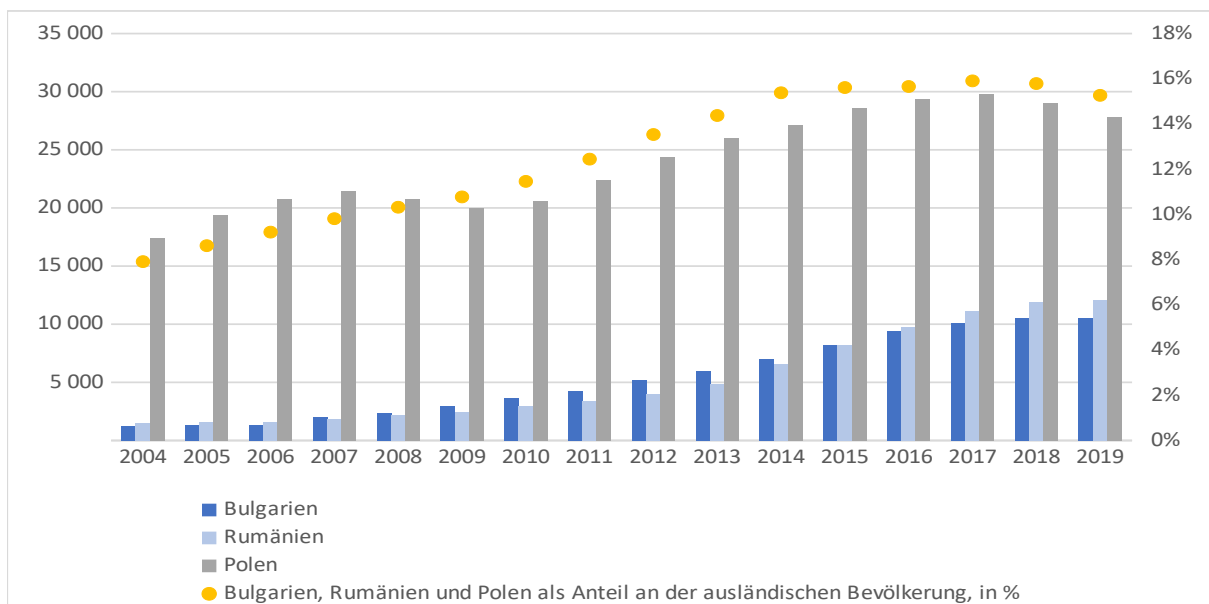
2.3 Die EU-Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Hamburg

Dieses Kapitel gibt für die Freie und Hansestadt Hamburg einen Überblick über die Zuwanderung aus den drei Herkunftsländern Bulgarien, Rumänien und Polen sowie über die Lebenssituation der Zugewanderten nach der Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit. Dabei werden insbesondere Indikatoren dargestellt, die auf prekäre Lebenslagen hinweisen. Anschließend werden Informationen zu Umfang und Art der in Anspruch genommenen Unterstützungsangebote sowie nicht abgedeckter Unterstützungsbedarfe dargestellt.

2.3.1 Umfang der Zuwanderung

Die Entwicklung der Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Hamburg entspricht dem Trend auf Bundesebene. Mit dem EU-Beitritt der Länder ist die Zuwanderung deutlich angestiegen.²⁷ Auffällig sind hohe Zuwachsraten im unmittelbaren Anschluss an die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (siehe Abbildung 2-16). Der Zuwachs bei der Zuwanderung polnischer Staatsangehöriger war zunächst recht hoch, flachte dann aber ab und beträgt für den Zeitraum 2004 bis 2019 nunmehr 60 Prozent. Bei bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen lag die Wachstumsrate für den Zeitraum 2007 bis 2019 mit 694 Prozent bzw. 644 Prozent deutlich höher. Die hohen Steigerungsraten sind allerdings von einem sehr niedrigen Sockel aus erfolgt. Die absoluten Zahlen sind für eine Millionenstadt wie Hamburg moderat: Lebten circa 20.180 Bürger*innen der drei EU-Länder in Hamburg im Jahr 2004, hat sich ihre Zahl im Jahr 2019 mehr als verdoppelt auf 50.404. Auch der Anteil der drei Nationalitäten an der ausländischen Bevölkerung in Hamburg hat sich entsprechend seit 2004 fast verdoppelt und betrug 15,3 Prozent im Jahr 2018. Im bundesweiten Städtevergleich stand Hamburg 2018 hinsichtlich des Bevölkerungsanteils mit bulgarischer, rumänischer und polnischer Staatsangehörigkeit in absoluten Zahlen nach Berlin und München an dritter und in relativen Zahlen an fünfter Stelle (siehe Kapitel 1).

Abbildung 2-16 Ausländische Bevölkerung aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (2004-2019)



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2005-2020), Ausländische Bevölkerung zum 31. Dezember nach dem Melderegister, eigene Darstellung.

²⁷ Der EU-Beitritt erfolgte am 1.5.2004 für Polen und am 1.1.2007 für Bulgarien und Rumänien. Die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt seit 1.5.2011 für Polen und seit 1.1.2014 für Bulgarien und Rumänien.

Im Jahr 2019 waren 50.404 Staatsangehörige aus den drei osteuropäischen Ländern in Hamburg amtlich gemeldet, davon waren etwa 27.800 Menschen aus Polen, 12.000 aus Rumänien und 10.500 aus Bulgarien. Einige halten sich vorübergehend in Hamburg auf, andere dauerhaft. Beide Gruppen können auf Unterstützung in Bezug auf ihre Wohn- und Arbeitsverhältnisse angewiesen sein.

Amtliche Daten umfassen jedoch nicht die Personen, die sich ohne amtliche Anmeldung in Deutschland aufhalten. Einen groben Anhaltspunkt über die Höhe des Anteils der Personen ohne amtliche Anmeldung unter Zugewanderten aus Bulgarien bieten zwei Städtestudien, die für Berlin im Jahr 2009 (Kovacheva und Vogel 2012) und für Hamburg im Jahr 2012 (Kovacheva 2021) jeweils auf einen Anteil von 11 Prozent für Berlin und 12 Prozent für Hamburg schätzten. Ob, inwiefern und in welchem Umfang die Arbeits-, Wohn- und Lebensbedingungen dieser Gruppe prekär sind, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, denn es liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor.

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die amtlich nicht erfassten Personen während des Aufenthalts in Hamburg um die Unterstützung privater sozialer Netzwerke bemühen. Da diese privat geleistete Unterstützung in der Regel nur zeitlich befristet und in geringem Umfang geleistet werden kann, ergeben sich verschiedene Muster der Zuwanderung, die auch amtlich erfasste Personen aufweisen: Die Weiterreise oder Rückkehr zum Heimatort oder der Verbleib in Hamburg. Der weitere Verbleib kann aufgrund einer relativ erfolgreichen Etablierung erfolgen, aber auch in prekäre Lebensumstände führen.

2.3.2 Teilhabe mobiler EU-Bürger*innen am Arbeitsmarkt

In Hinblick auf den Grad der Integration von EU-Zugewanderten in den Arbeitsmarkt und die Inanspruchnahme von Sozialleistungen wird in der Literatur zwischen „privilegierten“ Städten wie München, Nürnberg und Regensburg und „benachteiligten“ Städten wie Dortmund, Duisburg und Gelsenkirchen unterschieden (Böckler 2015). In den als „benachteiligt“ bezeichneten Städten wie Dortmund, Duisburg und Berlin waren die Herausforderungen im Zuge der EU-Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien – vor allem hohe Arbeitslosigkeit und hoher Anteil an Sozialleistungsbezug – in einem höheren Maße spürbar als in anderen Städten (Brücker et al. 2013).

Hamburg lässt sich den „privilegierten“ Städten zurechnen, wenn makroökonomische Indikatoren wie Arbeitslosenquote und Anteil der Leistungsempfänger*innen nach dem SGB II in Betracht gezogen werden. Die Arbeitslosenquote der bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen lag in Hamburg bei 11 Prozent in 2012 und war damit im Vergleich zu anderen Städten wie Duisburg (27 Prozent), Dortmund (21 Prozent) und Berlin (25 Prozent) deutlich geringer (Brücker et al. 2013). Auch im Jahr 2015 blieb die Arbeitslosenquote der bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen in Hamburg auf einem niedrigeren Niveau (11 Prozent) im Vergleich zu anderen Städten wie Duisburg (33 Prozent), Dortmund (27 Prozent) und Berlin (21 Prozent) (Brücker et al. 2015). Ebenso im bundesweiten Durchschnitt liegt Hamburg auch im Bereich des Sozialleistungsbezugs. Der Anteil der Bezieher*innen von Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II unter EU2-Zugewanderten war in Hamburg mit 10,8 Prozent im Jahr 2012 durchschnittlich. In Berlin (19,7 Prozent) und Köln (14,9 Prozent) hingegen war der Anteil unter EU2-Zugewanderten deutlich höher (Brücker et al. 2013).

Statistische Auswertungen für die drei Nationalitäten auf Bundesebene zeigen steigende Beschäftigungsquoten, sinkende Arbeitslosenquoten und sinkende SGB-II-Quoten seit der Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1.1.2014, die auf eine zunehmend erfolgreiche Arbeitsmarktintegration bulgarischer, rumänischer und polnischer Zugewanderter in Deutschland hindeuten (Kovacheva und Cyrus 2020). Auch in Hamburg weisen statistische Indikatoren auf eine zunehmend gelingende Arbeitsmarktpartizipation der drei EU-Nationalitäten seit 2014 hin: Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihr Anteil an der erwerbsfähigen Bevölkerung steigen, während gleichzeitig die Arbeitslosenquote geringer wird.

Vor der Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit wiesen Zugewanderte aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg höhere Arbeitslosenquoten als der EU-Durchschnitt auf. Seit der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit 2014 sind die Arbeitslosenquoten kontinuierlich gesunken: von 16,8 auf 12,7 Prozent für bulgarische, von 13,9 auf 9,7 Prozent für polnische und von 10,1 auf 7,7 Prozent für rumänische

Staatsangehörige im Jahr 2019 (Bundesagentur für Arbeit 2020b). Damit haben sich die Arbeitslosenquoten der drei osteuropäischen Staatsangehörigkeiten in Hamburg dem Durchschnitt der EU-Staatsangehörigkeiten von 8,7 Prozent angeglichen und lagen unter der Quote der ausländischen Bevölkerung von 13,9 Prozent im Jahr 2019.

Im Zeitraum 2014 bis 2019 hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Bulgarien, Rumänien und Polen fast verdoppelt: von 13.890 auf 24.581, was einem Zuwachs um 77 Prozent entspricht (Bundesagentur für Arbeit 2020a). Im Vergleich dazu verzeichnete die Beschäftigungszahl in Hamburg in diesem Zeitraum einen Zuwachs um 12 Prozent oder etwa 110.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Dazu trugen Zugewanderte aus Bulgarien, Rumänien und Polen mit 10 Prozent bei. Auch die geringfügige Beschäftigung unter Zugewanderten aus Bulgarien, Rumänien und Polen ist zwischen 2014 und 2019 angestiegen: von 1.994 auf 2.587 Personen (Bundesagentur für Arbeit 2020a). Der Zuwachs ist jedoch mit 30 Prozent im Vergleich zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geringer ausgefallen und der relative Anteil geringfügiger Beschäftigung ist gesunken: von 13,1 auf 9,1 Prozent aller Beschäftigten aus den drei osteuropäischen Ländern.

Neben steigenden absoluten Zahlen nimmt auch die relative Bedeutung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für die drei EU-Nationalitäten stark zu. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung ist deutlich angestiegen: von 33 auf 51 Prozent der bulgarischen, von 48 auf 57 Prozent der rumänischen und von 40 auf 56 Prozent der polnischen erwerbsfähigen Bevölkerung in Hamburg (siehe Tabelle 2-2).

Tabelle 2-2 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (2014-2019)

	2014		2019	
	Absolute Zahl	Anteil an der erwerbsfähigen Bevölkerung	Absolute Zahl	Anteil an der erwerbsfähigen Bevölkerung*
Bulgarien	1.994	38 %	4.700	58%
Rumänien	2.475	57 %	6.087	65%
Polen	9.421	40 %	13.794	61%

Quelle: Daten für ausländische Bevölkerung zum 31. Dezember (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020); Daten für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zum 31. Dezember (Bundesagentur für Arbeit 2020a); eigene Darstellung.

* Anmerkung: Für die Berechnung der erwerbsfähigen Bevölkerung wurden Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein verwendet (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020). Da keine Daten für die Gruppe der 0 bis 15-Jährigen verfügbar sind, wurde die Gruppe der erwerbsfähigen Personen zwischen 18 und 65 berechnet.

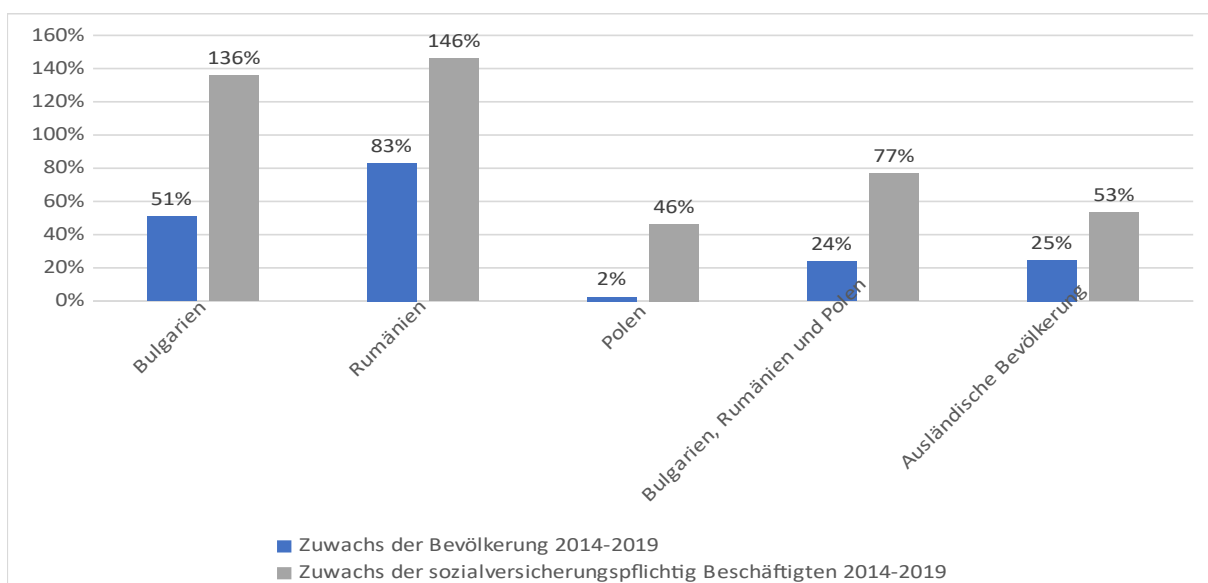
Ein wichtiger Faktor für den Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist das Auslaufen der für Deutschland geltenden Übergangsfristen zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die einen starken Einfluss auf die Art der Beschäftigungsform mobiler EU-Zugewanderter zwischen 2007 und 2013 hatten (Kovacheva 2021). Das Erfordernis einer Arbeitserlaubnis für die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung erhöhte signifikant die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit und führte verstärkt zu Selbstständigkeit, wie eine Umfrage unter bulgarischen Migrant*innen in Hamburg für das Jahr 2012 zeigte (Kovacheva 2021). Nach dem Ende der Übergangsfristen ist dieser Umlenkungseffekt entfallen, was zu einer Zunahme der absoluten und relativen Zahl abhängiger Beschäftigungsverhältnisse führte.

Als weiterer Faktor für den Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse kann die Zunahme der Zuzüge aus Bulgarien, Rumänien und Polen betrachtet werden. Ein Vergleich der Entwicklung der registrierten Bevölkerung und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus dem jeweiligen Land zeigt jedoch, dass die Beschäftigung unter den drei EU-Nationalitäten deutlich schneller gewachsen ist als

die jeweils registrierte Bevölkerung (siehe Abbildung 2-17). Das deutet auf eine steigende Arbeitsmigration aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Hamburg und eine insgesamt stark zunehmende Bedeutung osteuropäischer Unionsbürger*innen für den Hamburger Arbeitsmarkt hin.

Der Anteil dieser drei EU-Nationalitäten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Hamburg ist angestiegen. Sie sind bei der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Bevölkerung im Vergleich zu ihrem Anteil an der ausländischen Bevölkerung deutlich überrepräsentiert. Diese Indikatoren verdeutlichen die zunehmende Bedeutung der drei Nationalitäten für den Hamburger Arbeitsmarkt. Im Zeitraum 2014 bis 2019 ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den drei EU-Ländern von 1,5 auf 2,4 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und von 16,1 auf 18,6 Prozent der ausländischen Beschäftigten in Hamburg gewachsen. Im Vergleich zu ihrem Anteil an der ausländischen Bevölkerung von 15,3 Prozent, sind die drei Nationalitäten mit 18,6 Prozent in der Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit überrepräsentiert.

Abbildung 2-17 Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der registrierten Bevölkerung aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (2014-2019)



Quelle: Daten über ausländische Bevölkerung zum 31. Dezember (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020); Daten über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zum 30. Dezember (Bundesagentur für Arbeit 2020a), eigene Darstellung.

Neben Beschäftigung nimmt die Zahl arbeitssuchender Personen aus den drei EU-Ländern zu. Im Zeitraum 2014 bis 2019 hat die Zahl der arbeitssuchend Gemeldeten unter Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien sowohl absolut als auch relativ stark zugenommen, während sie unter polnischen Zugewanderten leicht abgenommen hat (siehe Tabelle 2-3). Das veranschaulicht, dass deutlich mehr EU-Bürger*innen aus Bulgarien und Rumänien auf der Suche nach einer Beschäftigung als zuvor in Hamburg sind. Sie sind dem Risiko ausgesetzt, im Falle einer erfolglosen Suche nach Beschäftigung in prekäre Lebensverhältnisse zu geraten. Bei polnischen Zugewanderten ist die Gruppe der Arbeitssuchenden im Vergleich dazu geringer geworden, aber quantitativ weiterhin bedeutend. Bei den Daten handelt es sich um Personen, die amtlich als arbeitssuchend erfasst sind. Die Zahl der sich tatsächlich auf Arbeitssuche befindenden EU-Zugewanderten kann daher als deutlich höher vermutet werden.

Tabelle 2-3 Arbeitssuchende aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (2014–2019)

	Absolute Zahl (2014)	Absolute Zahl (2019)	Zuwachs (2014-2019)	Anteil an der erwerbsfähigen Bevölkerung*
Bulgarien	861	1.576	+ 83%	19,4%
Rumänien	526	1.327	+ 152%	14,2%
Polen	3.156	2.671	- 15%	11,8%

Quelle: Daten zum 31. Dezember (Bundesagentur für Arbeit 2020b), eigene Darstellung.

*Anmerkung: Eigene Berechnung (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020). Wegen Datenverfügbarkeit umfasst die erwerbsfähige Bevölkerung Personen zwischen 18 und 65 Jahren.

Arbeitssuchende, die keine Beschäftigung finden, können in prekäre Wohnverhältnisse oder sogar in Obdachlosigkeit geraten und auf Unterstützung angewiesen sein. Auch prekäre Beschäftigung wie unangemeldete Beschäftigung oder Beschäftigungsverhältnisse, bei denen grundlegende Arbeitnehmerrechte in Bezug auf Entlohnung, Urlaubsanspruch, Kündigungsschutz etc. nicht beachtet werden, können zu prekären Lebensverhältnissen führen. Auch wenn die Betrachtung verschiedener Indikatoren zeigt, dass die Arbeitsmarktbeteiligung der drei EU-Nationalitäten am Hamburger Arbeitsmarkt auf einem hohen Niveau ist, ist die Beteiligung bulgarischer, rumänischer und polnischer Zugewanderter in qualitativer Hinsicht besorgniserregend, da es sich oft um prekäre und ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse handelt (siehe Kapitel 1; Kovacheva 2021).

Zahlreiche Berichte weisen auf prekäre Arbeitsverhältnisse unter mobilen EU-Bürger*innen hin. Gravierende Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte mobiler EU-Beschäftigter innerhalb der EU decken Berichte der Europäischen Agentur für Grundrechte auf (FRA 2015b, 2015a, 2019). Auch in Hamburg werden immer wieder prekäre Arbeitsverhältnisse mobiler EU-Bürger*innen aus Osteuropa gemeldet, darunter unsichere, marginale Arbeitsverhältnisse und gravierende Verletzungen von Arbeitnehmerrechten. Wie viele EU-Zugewanderte sich in ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen befinden, lässt sich aufgrund fehlender Helfelddaten nicht beantworten (Böhmer et al. 2019). Die Evaluation der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit vom Februar 2019 bietet Informationen zu Arbeits- und Lebensbedingungen mobiler EU-Bürger*innen (Böhmer et al. 2019) und zeigt, dass Zugewanderte aus den drei osteuropäischen EU-Ländern die größte Gruppe der Ratsuchenden in der arbeitsmarktrechtlichen Beratung ausmachen: Fast drei Viertel aller EU-Ratsuchenden stammen aus einem der drei Länder, darunter 29 Prozent aus Bulgarien, 26 Prozent aus Polen und 20 Prozent aus Rumänien (Böhmer et al. 2019).

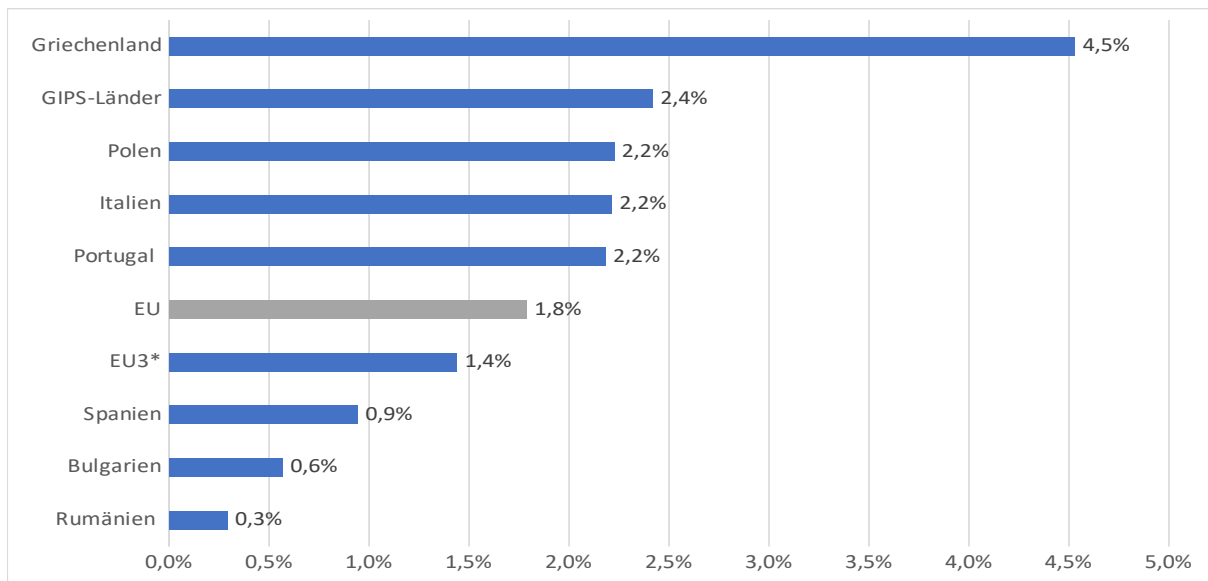
Städtestudien in Berlin (Kovacheva und Vogel 2012) und Hamburg (Kovacheva 2021) liefern empirische Erkenntnisse über das Ausmaß an Arbeitsausbeutung unter EU-Zugewanderten aus Bulgarien. Auf der Basis von Befragungen unter Migrant*innen lässt sich ein hohes Maß an Arbeitsausbeutung feststellen. Fast die Hälfte der Bulgar*innen mit Arbeitsmarkterfahrung in Hamburg war schon mindestens einmal mit einer Verletzung von Arbeitnehmerrechten in den ersten fünf Jahren nach dem EU-Beitritt konfrontiert, wie z.B. Lohnvorenthaltung, Kündigung im Krankheitsfall, unbezahlten Urlaub, übermäßige Überstunden etc. (Kovacheva 2021). Oft sind mobile EU-Beschäftigte aus Bulgarien von mehrfachen Verletzungen betroffen (ebd.). Fast ein Drittel gab an, mindestens einmal in den letzten fünf Jahren ohne Arbeitsvertrag und soziale Absicherung gearbeitet zu haben, was auf eine hohe Relevanz von unangemeldeter Beschäftigung hindeutet (ebd.).

Diese Hinweise zeigen, dass bulgarische, rumänische und polnische Zugewanderten in einem hohen Ausmaß von unwürdigen und ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen betroffen sind. Dies kann auch dazu führen, dass prekäre Wohnverhältnisse oder sogar Obdachlosigkeit entstehen.

2.3.3 Bezug von Sozialleistungen

Im Hinblick auf den Bezug von Sozialleistungen nach dem SGB II (Grundsicherung) und dem SGB XII (Sozialhilfe) zeigt sich ein differenziertes Bild (siehe Abbildung 2-18 und Abbildung 2-19). Während im EU-Durchschnitt bulgarische und rumänische Staatsangehörige überdurchschnittlich SGB II-Leistungen beziehen, beziehen sie Leistungen nach SGB XII unterdurchschnittlich. Bei polnischen Staatsangehörigen zeigt sich ein umgekehrtes Verhältnis: einen überdurchschnittlichen Bezug nach dem SGB XII und einen unterdurchschnittlichen nach dem SGB II. Sowohl im Bereich des Leistungsbezugs nach dem SGB II als auch nach dem SGB XII sind die Anteile der EU-Bürger*innen aus den drei osteuropäischen Ländern vergleichbar mit anderen EU-Ländern wie den GIPS-Ländern Spanien, Italien, Griechenland und Portugal (siehe Abbildung 2-18 und Abbildung 2-19). Das zeigt, dass keine übermäßig starke Abhängigkeit von Sozialleistungen osteuropäischer EU-Zugewanderte im Vergleich zu anderen EU-Nationalitäten besteht.

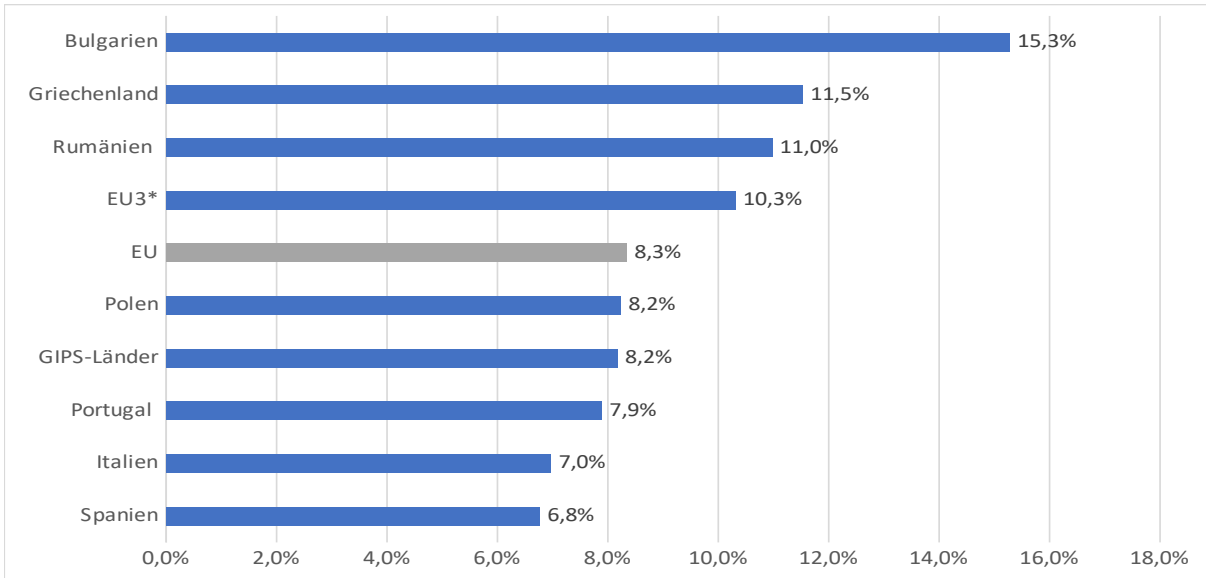
Abbildung 2-18 Anteil der Leistungsbezieher*innen nach dem SGB XII an der jeweiligen Nationalität (2019)



Quelle: Eigene Berechnung der Anteile auf der Basis der Daten für ausländische Bevölkerung zum 31.12.2018 (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020) und Daten für Leistungsbezieher*innen nach dem SGB XII für Mai 2019 (Drs. 21/17579), eigene Darstellung.

*EU3 bezieht sich auf die Länder Bulgarien, Rumänien und Polen.

Abbildung 2-19 Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II an der jeweiligen Nationalität (2019)

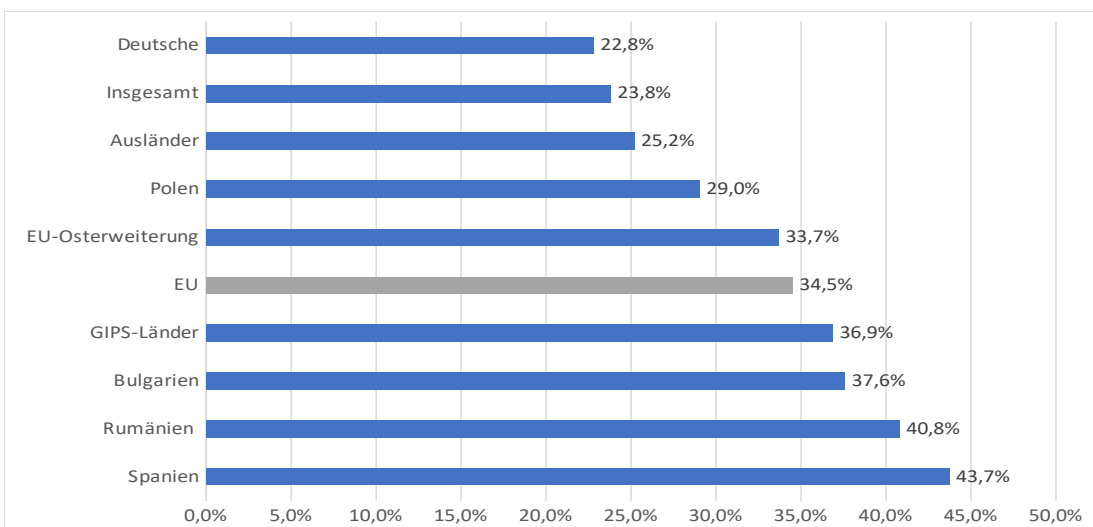


Quelle: Eigene Berechnung der Anteile auf der Basis der Daten für ausländische Bevölkerung zum 31.12.2018 (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020) und Daten der Bundesagentur für Arbeit für Februar 2019 für Leistungsberechtigte nach dem SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2020b), eigene Darstellung.

*EU3 bezieht sich auf die Länder Bulgarien, Rumänien und Polen.

Ein hoher Anteil der aufstockenden Leistungen signalisiert jedoch eine überdurchschnittliche Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Bei jeder/jedem dritten Leistungsberechtigten nach dem SGB II aus einem EU-Land handelt es sich um aufstockende Leistungen (siehe Abbildung 2-20). Der Anteil unter osteuropäischen Zugewanderten fällt deutlich höher als der Durchschnitt für die ausländische (25 Prozent) und deutsche Bevölkerung (23 Prozent) aus: 36 Prozent der polnischen, 38 Prozent der bulgarischen und 41 Prozent der rumänischen Leistungsberechtigten sind erwerbstätig. Diese Daten zeigen, dass die Beschäftigung im Niedriglohnsektor ein stark verbreitetes Phänomen unter EU-Zugewanderten ist, wobei Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen eine höhere Betroffenheit aufweisen.

Abbildung 2-20 Anteil der Erwerbstätigen an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (2019)



Quelle: Daten für erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte für Februar 2019 (Bundesagentur für Arbeit 2020b), eigene Darstellung.

2.3.4 Wohnsituation der EU-Zugewanderten

Immer wieder erscheinen Berichte über EU-Zugewanderte aus Bulgarien, Rumänien und Polen, die in überbelegten, heruntergekommenen Wohnungen untergebracht werden oder auf der Straße stranden. Die mediale Berichterstattung in Hamburg betont dabei Armut und Wohnungslosigkeit als gravierendes Problem der osteuropäischen Zuwanderung. Überschriften lauten zum Beispiel: Osteuropäer blockieren Schlafplätze in Notunterkünften²⁸, Das prekäre Leben der Bulgaren²⁹, Hamburg stellt Bettlern aus Osteuropa ein Ultimatum³⁰, Ausbeutung und Mietwucher: 800 Euro für neun Quadratmeter³¹.

Der Umgang mit Wohnungslosigkeit und die Entwicklung angemessener Hilfsangebote ist ein Thema, das in Hamburg auch schon vor der Vollendung der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit diskutiert wurde. Bereits in den Jahren 1996, 2002 und 2009 wurden empirische Untersuchungen zur Situation von Personen, die in Hamburg auf der Straße leben, durchgeführt (Hamburg et al. 1996; Schaack 2002, 2009).

Die aktuellste empirische Untersuchung unter Obdachlosen in Hamburg stammt aus dem Jahr 2018 (Ratzka und Kämper 2018). Im Rahmen der Befragung wurden 1.910 Obdachlose auf der Straße angesprochen. Da einige der angesprochenen Personen die Teilnahme an der Befragung verweigerten, ist die Zahl der tatsächlich befragten Obdachlosen, die Auskunft über ihre Lebenssituation gaben, geringer und beträgt 1.360 Personen (Ratzka und Kämper 2018, S. 11).³² Wenn die letzten beiden Untersuchungen aus dem Jahr 2009 und 2018 berücksichtigt werden, zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Zahl der auf der Straße angetroffenen Obdachlosen von 1.029 auf 1.910. Auch die Zahlen der tatsächlich Befragten, für die detaillierte Informationen vorliegen, weisen darauf hin, dass Obdachlosigkeit in Hamburg im letzten Jahrzehnt stark zugenommen hat: Wurden im Jahr 2009 984 Obdachlose befragt, ist die Zahl um mehr als ein Drittel auf 1.360 im Jahr 2018 angestiegen.

Eine deutliche Verschiebung bei der Staatsangehörigkeit der befragten Obdachlosen zeichnet sich ab. Die Zahl der Obdachlosen mit deutscher Staatsangehörigkeit hat sowohl absolut als auch relativ zwischen 2009 und 2018 abgenommen: von 696 auf 491 Personen und von 71 auf 36 Prozent aller befragten Obdachlosen. Die Zahl der Obdachlosen mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat hingegen absolut sowie relativ stark zugenommen: von 252 auf 828 Personen. Während im Jahr 2009 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit 27 Prozent der Obdachlosen ausmachten, stieg ihr Anteil im Jahr 2018 auf 61 Prozent an. Damit waren Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit 2018 deutlich überproportional von Obdachlosigkeit betroffen im Vergleich zu ihrem Anteil an der Bevölkerung in Hamburg von 17 Prozent (Ratzka und Kämper 2018).

Laut der Befragung 2018 stammten fast 40 Prozent der Obdachlosen in Hamburg aus Osteuropa, die meisten davon aus den drei größten EU-Herkunftsländern: 205 aus Polen (15 Prozent), 187 aus Rumänien (14 Prozent) und 87 aus Bulgarien (6 Prozent) (Ratzka und Kämper 2018). Welchen Anteil die drei Nationalitäten an den befragten Obdachlosen im Jahr 2009 ausmachten ist unklar, da die Untersuchung keine Auswertung nach Nationalitäten bietet (Schaack 2009).

Die Befragung zeigt, dass ein geringer Anteil der Gesamtbevölkerung (0,1 Prozent) und der ausländischen Bevölkerung (0,3 Prozent) in Hamburg 2018 von Obdachlosigkeit betroffen war. Im Vergleich dazu ist der Anteil der Obdachlosen an den drei EU-Nationalitäten höher und entspricht einem Anteil von 0,7 Prozent der Pol*innen, 0,8 Prozent der Bulgar*innen und 1,6 Prozent der Rumän*innen (siehe Abbildung 2-21). Dies deutet darauf hin, dass Obdachlosigkeit im Verhältnis zu Erwerbstätigkeit quantitativ von einer geringeren

28 Hamburger Abendblatt, 08.08.2012, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article108588555/Osteuropaer-blockieren-Schlafplaetze-in-Notunterkuenften.html>.

29 Hamburger Abendblatt, 21.11.2014, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article134567016/Das-prekaere-Leben-der-Bulgaren.html>.

30 Hamburger Abendblatt, 29.11.2016, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article208812301/Ultimatum-fuer-Bettler-aus-Osteuropa.html>.

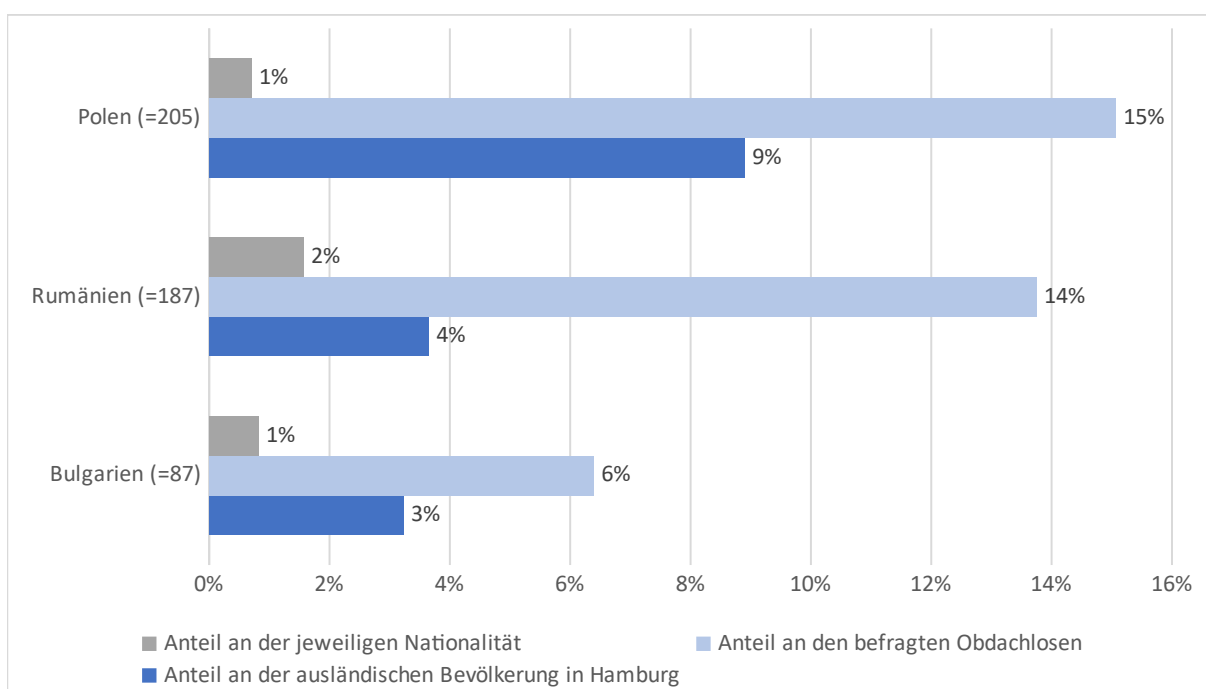
31 Hamburger Abendblatt, 24.10.2019, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article227460143/Ausbeutung-und-Mietwucher-800-Euro-fuer-neun-Quadratmeter.html>.

32 Auch bei der Befragung im Jahr 2009 wurden mehr Obdachlose auf der Straße angesprochen (1.029) als tatsächlich befragt (984) (Ratzka und Kämper 2018, S. 11).

Bedeutung für den Bevölkerungsbestand dieser drei Staatsangehörigkeiten ist als in der öffentlichen Wahrnehmung angenommen.

Gemessen an ihrem Anteil an der ausländischen Bevölkerung in Hamburg sind die drei Nationalitäten unter den Obdachlosen jedoch stark überrepräsentiert (siehe Abbildung 2-21). Während Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien jeweils 3 und 4 Prozent der ausländischen Bevölkerung in Hamburg 2018 ausmachten, waren sie mit 6 bzw. 14 Prozent unter den befragten Obdachlosen deutlich überrepräsentiert. Polnische Staatsangehörige machten 9 Prozent der ausländischen Bevölkerung, während ihr Anteil an den Obdachlosen 15 Prozent betrug. Die Befragung unter Obdachlosen im Jahr 2018 verdeutlicht damit die starke Betroffenheit der Zugewanderten aus Bulgarien, Rumänien und Polen von Obdachlosigkeit. Die Unterstützungssysteme für Obdachlose sind somit insbesondere herausgefordert, auf die Bedarfe dieser Gruppen zu reagieren. Auch wenn die Zahl der Betroffenen gemessen an ihrem Anteil an der jeweiligen Staatsangehörigkeit somit relativ gering ist, hat diese Gruppe entsprechend hohen Unterstützungsbedarf und spezifische Bedarfe, die wenig erforscht sind und in diesem Bericht behandelt werden.

Abbildung 2-21 Obdachlosigkeit unter EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg im Jahr 2018



Quelle: Daten über ausländische Bevölkerung (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020); Daten über Obdachlosigkeit (Ratzka und Kämper 2018), eigene Darstellung.

Anmerkung: In Klammern ist die Zahl der Obdachlosen aus dem jeweiligen Herkunftsland laut der Obdachlosenuntersuchung vom Jahr 2018 angegeben.

2.3.5 Zwischenfazit

Die Auswertung relevanter Daten zeigt, dass seit der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit 2014 die Arbeitsmarktintegration zugewanderter EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg positive Entwicklungen aufweist: eine steigende Erwerbsbeteiligung der drei Nationalitäten, die dem Durchschnitt angleicht, und sinkende Arbeitslosenquoten. Zugleich setzen sich Probleme in Bezug auf die Qualität der Beschäftigung fort, wie Beschäftigung zu unfairen und sogar ausbeuterischen Arbeitsbedingungen sowie Beschäftigung unterhalb dem Qualifikationsniveau. Darauf deutet ein weiterhin überdurchschnittlich hoher Anteil beim Bezug von Sozialleistungen und aufstockenden Leistungen hin. Im

Arbeitsmarktbereich besteht offensichtlich Unterstützungsbedarf im Hinblick auf die Aufnahme einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung sowie die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten.

Berichte der Unterstützungsorganisationen und die 2018 durchgeführte Befragung unter Wohnungslosen in Hamburg zeigen, dass zugewanderte EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen im Vergleich zu anderen Nationalitäten überproportional von Obdachlosigkeit betroffen sind. Im Verhältnis zu ihrem Anteil an der jeweiligen Nationalität stellen Obdachlose eine kleine Gruppe dar, die aufgrund ihrer Sichtbarkeit eine starke mediale, politische und öffentliche Aufmerksamkeit gefunden hat. Andere Gruppen wie EU-Zugewanderte in ungesicherten oder unwürdigen Wohnverhältnissen stellen vermutlich eine viel größere Gruppe mit Unterstützungsbedarf dar, bleiben jedoch überwiegend unbemerkt. Im Bereich Wohnen besteht ein sehr hoher Unterstützungsbedarf, wobei die eingesetzten Instrumente hinsichtlich der Effizienz und Effektivität sehr unterschiedlich eingeschätzt werden (siehe 2.4.5).

2.4 Der Umgang mit EU-Zuwanderung in Hamburg

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die bestehenden Thematisierungen und Einschätzungen des Umgangs mit der EU-Zuwanderung in Hamburg in den 2010er-Jahren, darunter über die Thematisierungen in der Hamburgischen Bürgerschaft (2.4.1), die bestehenden Unterstützungsangebote für EU-Zugewanderte (2.4.2) und den Umgang mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf in den Bereichen Gesundheit, Arbeit, Wohnen und Aufenthalt. Zuerst werden die Bereiche medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz (2.4.3) sowie Unterstützung der Arbeitsmarktintegration und Schutz vor Arbeitsausbeutung (2.4.4) behandelt. Danach wird auf die Bereiche Vermeidung von Obdachlosigkeit (2.4.5) sowie Überprüfung der Freizügigkeitsberechtigung (2.4.6) eingegangen. Das anschließende Kapitel 2.4.7 informiert über die Ursachen der entstandenen Problemlagen und mögliche Ansätze für den Umgang mit EU-Zugewanderten in sozialen Notlagen aus Sicht der befragten Expert*innen.

2.4.1 Thematisierungen in der Hamburgischen Bürgerschaft

Die Frage des gesellschaftlichen, rechtlichen und sozialen Umgangs mit der Zuwanderung mobiler EU-Bürger*innen wird in der Freien und Hansestadt Hamburg seit der Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit intensiv diskutiert (BASFI 2013, 2016, 2019b). In diesen Diskussionen werden mehrere, teilweise miteinander verknüpfte Themen behandelt. Von besonderer Bedeutung ist die Frage des Umgangs mit Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit mobiler EU-Bürger*innen. Weitere Themen betreffen den Bezug ergänzender Hilfen zum Lebensunterhalt, den Zugang zu medizinischer Versorgung und die Beschäftigung zu ausbeuterischen und unwürdigen Bedingungen, aber auch die Diskriminierung aufgrund der Mitgliedschaft zu einer ethnischen Minderheit.

Diese Themen wurden durch eine Reihe parlamentarischer Anfragen auch in der Hamburgischen Bürgerschaft behandelt. So werden seit 2013 die Auswirkungen einer uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit auf Hamburg in mehreren parlamentarischen Dokumenten behandelt (zum Beispiel Bürgerschafts-Drucksache (Drs.) 20/10417; 20/7652; 20/11484; 20/12698; 21/6559). Bereits ab 2011 wurde die Migration von Minderheitenangehörigen (Drs. 20/6299) und Zuwanderung aus Südosteuropa (Drs. 20/6295; 20/826) thematisiert. Erste Anfragen zur Gewerbebeanmeldungen und Anträge auf Kindergeldzahlungen durch mobile EU-Staatsangehörige gab es bereits ab 2011 (Drs. 20/1886; 20/1749; 20/1673; 20/1564; 21/11695). Die Frage des Sozialleistungsbezugs und Sozialbetrugs wird seit 2016 gestellt (Drs. 21/4278; 21/11695; 21/5352; 21/11357; 21/11545).

Seit 2013 wurde die Frage der Wohnungs- und Obdachlosigkeit unter zugezogenen EU-Bürger*innen angesprochen (Drs. 20/9106; 20/12140; 20/12117; 20/12103; 21/17230). Mit Bezug auf praktizierte und mögliche Umgangsformen wurde seit 2017 der Entzug der Freizügigkeitsrechte von EU-Bürger*innen (Drs. 21/11021; 21/14994; 21/17484; 21/18999; 21/19612, 22/407, 21/20149) und seit 2019 die Kooperation des Senats mit den Ländern Polen, Rumänien und Bulgarien (Drs. 21/13762; 21/16863) behandelt.

Ebenfalls sehr früh wurde die Frage der Arbeitsbedingungen und Ausbeutung im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit behandelt. So wurden bereits seit 2011 die Arbeits- und Lohnbedingungen (z.B. Drs. 20/373; 20/526; 20/2673; 21/13249) und ab 2014 die Situation in

Wilhelmsburg mit einem so genannten Arbeitsstrich thematisiert (Drs. 20/1957; 20/10768; 20/11095). Im Jahr 2014 wurde der Bericht zur Arbeit der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit veröffentlicht (Drs. 20/13740). Im Jahr 2019 veröffentlichte die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration einen Evaluationsbericht der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit (Böhmer et al. 2019).

Die veränderte Situation infolge der weltweiten Corona-Pandemie seit März 2020 hat die Themen in der Hamburgischen Bürgerschaft neu aufgestellt, die insbesondere die Unterbringung obdachloser Zugewanderter betreffen. Debattiert wurde über die Unterbringung obdachloser Menschen in Hotels (Drs. 22/81), die Verlängerung des Winternotprogramms über die Wintermonate hinaus und die Zustände der Unterbringung (Drs. 22/140, 22/147, 22/148), sowie über den Zugang obdachloser Menschen zu den Unterstützungsorganisationen während der Pandemie (Drs. 22/122, 22/173). Auch die medizinische Versorgung obdachloser Menschen während der Corona-Pandemie (Drs. 22/168, 22/272) und solcher ohne Krankenversicherungsschutz (Drs. 22/226, 22/97) stand im Mittelpunkt der Diskussionen.

Die knappen Hinweise verdeutlichen, dass die Frage des Umgangs mit mobilen EU-Bürger*innen in Hamburg seit 2011 politisch verstärkt diskutiert wird. Dabei werden insbesondere die Themen Obdachlosigkeit, Sozialleistungsbezug, Arbeitsbedingungen und Rückkehr behandelt. Dies deutet auf eine Thematisierung der osteuropäischen EU-Zuwanderung vorwiegend als sozialpolitische Herausforderung für die Freie und Hansestadt Hamburg hin, auf die lokalpolitisch reagiert wird.

2.4.2 Ausbau von Unterstützungsangeboten

Als Reaktion auf die zunehmende EU-Zuwanderung und steigende Bedürftigkeit mobiler EU-Bürger*innen sind die Unterstützungsstrukturen in Hamburg bedeutend ausgebaut worden. Seit 2011 wurden zusätzlich zu den bereits bestehenden Angeboten, die auch mobilen EU-Bürger*innen offenstehen, eine Reihe spezialisierter Angebote der sozialen Dienste für diesen Personenkreis aufgebaut, die von verschiedenen Trägern betrieben werden. Die Erfahrungen einiger dieser Stellen bezüglich der Erkenntnisse über Unterstützungsbedarfe werden in dieser Untersuchung erhoben und ausgewertet.

Die EU-Förderinstrumente ESF und EHAP werden verstärkt genutzt, um Unterstützungsangebote für Unionsbürger*innen einzurichten oder auszubauen (siehe dazu noch Bruzelius 2020). Zu nennen sind hier insbesondere Projekte im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), die eine niedrigschwellige und teilweise aufsuchende Sozialberatung anbieten und bei Bedarf Unterstützung vermitteln (siehe Überblick der Projekte in Drs. 21/16285). In der ersten EHAP-Förderperiode 2016–2018 wurden die Projekte ABB-Service-Team³³, step.in – beratung mobil³⁴, BulRom³⁵, Sansa³⁶ und Perspektiven in Europa schaffen³⁷ durchgeführt. In der zweiten Förderperiode 2018–2020 laufen aktuell die Projekte IMeS³⁸, Visite sozial³⁹ und Social Bridge Hamburg⁴⁰.

Die Projekte Plata⁴¹, Visite Sozial und Social Bridge Hamburg bieten obdachlosen osteuropäischen EU-Zugewanderten Beratung, wobei Plata auch Rückkehrhilfen anbietet. Eine spezielle Sprechstunde für obdachlose Frauen findet im Rahmen des Projekts Social Bridge Hamburg statt. Beratung für EU-Bürger*innen in der Sexarbeit bietet das EHAP-Projekt IMeS. Die von der Diakonie getragene „Fachstelle

33 Aufsuchende Beratung und Begleitung besonders benachteiligter EU-Zuwanderer mit drei Teilprojekten ABB-Service-Team, ABB-Behördenberatung, ABB-Gesundheitsberatung) (GM Jugendhilfe GmbH).

34 Beratung mobiler EU-Bürger*innen in Wilhelmsburg, Billstedt und St. Pauli (2016-2018) (verikom, IKB, BI Wilhelmsburg).

35 Information und Orientierung für marginalisierte Migrantinnen/Migranten aus Bulgarien und Rumänien (CASAblanca).

36 Aufsuchende Arbeit für EU-Zugewanderte.

37 Modellprojekt für neuzugewanderte Unionsbürger/-innen in prekären Lebenssituationen in Hamburg (Diakonisches Werk Hamburg).

38 Information für marginalisierte Menschen in der Sexarbeit.

39 Visite sozial – Mobile Beratung auf der Straße.

40 Social Bridge Hamburg – Orientierung für EU-Zugewanderte; Sozialberatung für EU-Zugewanderte.

41 <https://hoffnungsorte-hamburg.de/die-hoffnungsorte/plata/>.

Zuwanderung Osteuropa⁴², die das Projekt BuRo⁴³ fortsetzte, bietet neben Sozialberatung für osteuropäische Zugewanderte auch Beratung für Erkrankte ohne Krankenversicherungsschutz. Die im Rahmen des Flüchtlingszentrums angesiedelte „Clearingstelle Gesundheitsversorgung Ausländer“⁴⁴ bietet die Möglichkeit einer Klärung der Kostenübernahme für erkrankte EU-Zugewanderte ohne Krankenversicherungsschutz.

Die aus ESF-Mitteln geförderte Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit⁴⁵ berät seit 2012 mobile EU-Bürger*innen zu arbeitsmarktrechtlichen Fragen. Im Zeitraum 2014–2016 bot noch ein zweites ESF-Projekt, die S-O-S – Süd-Osteuropa Servicestelle, u.a. Beratung zu arbeitsmarktrechtlichen Fragen an. Neben diesen spezialisierten Angeboten können EU-Bürger*innen auch die Angebote anderer Fachberatungseinrichtungen nutzen, etwa von verikom e.V., der Evangelischen Auslandsberatung e.V. und der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer.

Durch die neugeschaffenen Beratungsangebote wurde insbesondere auf die Unterstützungsbedarfe der als besonders verletzlich geltenden Gruppen unter den EU-Zugewanderten reagiert, die im Mittelpunkt der politischen Diskussion seit Anfang der 2010er stehen: EU-Bürger*innen ohne Krankenversicherungsschutz, obdachlose und prekär beschäftigte mobile EU-Bürger*innen. Die in Hamburg praktizierten Ansätze beim Umgang mit diesen Gruppen werden im Folgenden näher dargestellt.

2.4.3 Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz

Trotz der gesetzlichen Pflicht eines Krankenversicherungsschutzes halten sich einige EU-Zugewanderte ohne Krankenversicherung in Deutschland auf und geraten infolge eines Unfalls oder einer Erkrankung in Not. Der schwierige Zugang zum Krankenversicherungsschutz wurde als Kernproblem osteuropäischer EU-Zugewanderter in Hamburg identifiziert (Freie und Hansestadt Hamburg 2015).

In Hamburg wurden 2012 ein Notfonds und eine Clearingstelle zur Medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern beim Flüchtlingszentrum Hamburg eingerichtet, die Personen ohne Krankenversicherung berät. Auch Unionsbürger*innen ohne Krankenversicherungsschutz werden von der Clearingstelle unterstützt. Zusätzlich werden sie von zwei Beratungsstellen beraten und begleitet: der Fachstelle Zuwanderung Osteuropa des Diakonischen Werks und der Evangelischen Auslandsberatung e.V. Ziel der Beratung ist zu prüfen, ob ein Krankenversicherungsschutz im Herkunftsland besteht oder hergestellt werden kann und die Hilfesuchenden in das medizinische Regelsystem integriert werden können. Wenn kein Krankenversicherungsschutz realisiert werden kann, wird eine Kostenübernahme über den eingerichteten Notfallfonds bei einem dringendem und unabweisbarem Behandlungsbedarf geprüft. Seit der Gründung der Clearingstelle 2012 sind verschiedenen Verfahren für die Kostenübernahme bei EU-Bürger*innen angewandt worden: eine Kostenübernahme aus dem Notfallfonds zwischen 2012 und 2015 und eine Kostenübernahme mit einem Behandlungsschein und Antrag auf Vorleistungen beim Grundsicherungsamt nach § 23 SGB XII zwischen 2015 und 2018. Das Verfahren nach § 23 SGB XII (Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer), das zwischen 2015 und 2018 gültig war, basierte auf der Verpflichtung zur Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung. Es folgte eine Aufnahmeanzeige bei einer Krankenversicherung und ein Antrag auf vorläufige Leistungen beim Grundsicherungsamt.

Aufgrund der gesetzlich verankerten Sozialleistungsausschlüsse im SGB II und SGB XII wurde das Verfahren geändert, so dass seit März 2018 nur eine Kostenübernahme aus dem Notfallfonds möglich ist. Unabhängig vom Verfahren stellen EU-Bürger*innen keine große Gruppe in der Clearingstelle dar. Die Zahl der EU-Bürger*innen, die die Clearingstelle aufsuchen, nimmt sowohl absolut als auch relativ ab. Unions-

42 <https://www.diakonie-hamburg.de/de/presse/pressemitteilungen/Neue-Beratungsstelle-fuer-EU-Buerger-aus-Osteuropa>.

43 Das Projekt BuRo, das im Zentrum für Wohnungslose der Diakonie Hamburg im Juni 2013 startete, wurde als Reaktion auf den angestiegenen Anteil der EU-Zugewanderten aus Osteuropa in der Obdachlosenhilfe, insbesondere aus Bulgarien, Rumänien und Polen, gegründet (Graßhoff et al. 2016).

44 https://www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_mv.php.

45 <https://hamburg.arbeitundleben.de/arbeitnehmerfreiz%C3%BCgigkeit>.

bürger*innen machten 35 Prozent der Ratsuchenden im Jahr 2012 aus, während ihr Anteil im Jahr 2018 nur noch 13 Prozent betrug (Flüchtlingszentrum Hamburg 2013-2019).

*Einschätzung der interviewten Expert*innen*

Die medizinische Versorgung mobiler EU-Bürger*innen ohne Krankenversicherungsschutz wird in den durchgeführten Interviews als anhaltendes Problem thematisiert. Als Gründe für den fehlenden Krankenversicherungsschutz werden unangemeldete Beschäftigung (Int-5) und fehlendes Wissen über den Krankenversicherungsschutz in Deutschland (Int-1, Int-6) genannt. Als besonders problematisch beschreiben die befragten Expert*innen die Situation von Obdachlosen, chronisch kranken Personen und Menschen, die langfristig ohne Krankenversicherungsschutz bleiben (Int-1). Die bestehenden Unterstützungsangebote für EU-Bürger*innen ohne Krankenversicherungsschutz ermöglichen grundsätzlich die Behandlung einer akuten Erkrankung, während eine langfristige medizinische Behandlung oft nicht möglich ist (Int-2).

Auf die verschiedenen Verfahren für Unionsbürger*innen seit der Gründung der Clearingstelle 2012 geht die Mitarbeiterin der Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern ein (Int-5).

Sie betrachtet das vorherige Verfahren nach § 23 SGB XII als fortschrittlicher, weil die Kostenübernahme eine Leistung des Regelsystems darstellte (Int-5). EU-Bürger*innen hatten einen Rechtsanspruch auf vorläufige Leistungen und die Finanzierung entsprach der medizinischen Versorgung eines „normalen“ Sozialhilfeempfängers (Int-5). Das aktuelle Verfahren, 2018 geändert aufgrund der gesetzlich verankerten Sozialleistungsausschlüsse im SGB II und SGB XII, betrachtet die Interviewte als Rückschritt, da kein Anspruch auf Kostenübernahme mehr besteht und die Kostenübernahme über den Notfonds finanziell begrenzt ist (Int-5).

Eine fundierte Erklärung der rückläufigen Zahlen der EU-Bürger*innen, die die Clearingstelle aufsuchen, hat die interviewte Mitarbeiterin nicht. Nach ihrer persönlichen Einschätzung wird die Gruppe der EU-Bürger*innen ohne Krankenversicherungsschutz kleiner, da viel mehr EU-Bürger*innen eine Beschäftigung aufnehmen und dadurch in das medizinische Regelsystem aufgenommen werden (Int-5).

In Bezug auf die medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz ist es aus Sicht der Interviewten sinnvoll, die Erfahrung mit dem Anonymen Krankenschein, der zurzeit in Thüringen benutzt wird, zu evaluieren und über eine Ausweitung in andere Bundesländer nachzudenken (Int-5). Eine Aufklärung über die Krankenversicherungspflicht in Deutschland sowie die Möglichkeiten der Krankenversicherung im Aufnahmeland oder im Herkunftsland werden als notwendig genannt (Int-1).

2.4.4 Unterstützung der Arbeitsmarktteilhabe

Seit 2012 wird intensiv über die Auswirkungen der europäischen Freizügigkeit auf den Hamburger Arbeitsmarkt diskutiert. Im Bericht der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit von 2014 wird betont, dass mobile EU-Beschäftigte einen immer größeren Beitrag zur Fachkräftesicherung in der Freien und Hansestadt Hamburg leisten, was als „eine im Rahmen der Fachkräftestrategie wünschenswerte Entwicklung“ betrachtet wird (Drs. 20/13740). Zugleich wird auf Problemfelder im Arbeitsmarktbereich wie unangemeldete Beschäftigung, illegale Beschäftigung und Lohndumping hingewiesen, die als negative Folgewirkungen der europäischen Freizügigkeit erachtet werden (Drs. 20/13740).

Die 2014 gegründete behördenübergreifende Lenkungsgruppe „Management der Freizügigkeit“ weist auf positive Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt wie steigende Zahlen der Beschäftigten aus Osteuropa hin, relativiert jedoch ihre Bedeutung für den Hamburger Arbeitsmarkt durch einen niedrigen Anteil der Nationalitäten an allen Beschäftigten und steigende Arbeitslosenzahlen (Freie und Hansestadt Hamburg 2015). In ihrem Abschlussbericht beschäftigte sie sich mit den negativen Folgewirkungen, „die durch den Zuzug von gering und nicht qualifizierten Menschen aus Osteuropa in Hamburg entstehen“ und formulierte Missbrauchsbekämpfung im Arbeitsmarktbereich als wichtiges Ziel, das durch die Finanzierung der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit und Unterstützung der Durchführung von Informations- und Beratungstagen umgesetzt wird (Freie und Hansestadt Hamburg 2015).

Zum Bereich der Arbeitsmarktteilhabe und -integration thematisierten die befragten Expert*innen folgende Aspekte: Missbrauchsbekämpfung, Arbeitsvermittlung und Qualifizierungsmaßnahmen und Förderung des Spracherwerbs.

2.4.4.1 *Missbrauchsbekämpfung*

Im Mittelpunkt des Umgangs mit mobilen EU-Beschäftigten in Hamburg seit 2012 stehen Maßnahmen, die als Missbrauchsbekämpfung bezeichnet werden. 2012 wurde die Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit eingerichtet, die mobile EU-Beschäftigte durch aufsuchende Arbeit, Beratung zu arbeitsmarktrechtlichen Fragen, bei Arbeitsgerichtsprozessen sowie Vermittlung in akuten Konfliktlagen unterstützt. Steigende Beratungszahlen seit der Gründung weisen auf einen zunehmenden Bedarf arbeitsmarktrechtlicher Beratung für EU-Zugewanderte hin (Drs. 20/13740). Seit 2012 lädt die Servicestelle zum „Runden Tisch für Fairness und klare Regeln am Hamburger Arbeitsmarkt“, an dem relevante Akteur*innen wie Behörden, Gewerkschaften, Verbände und Kammern teilnehmen und gemeinsam Empfehlungen zum Umgang mit ausbeuterischen Praktiken am Arbeitsmarkt entwickeln (Drs. 21/19710, 20/13740). Beiden Ansätzen – der niedrigschwelligen Beratung für Zugewanderte und der intensiven Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteur*innen – wird eine entscheidende Rolle zugesprochen, um die negativen Folgewirkungen der Freizügigkeit zu begrenzen (Drs. 20/13740).

Neben Beratungsangeboten für mobile EU-Beschäftigte und verstärkter institutioneller Zusammenarbeit setzt die Freie und Hansestadt Hamburg auf die allgemeinen Arbeitsmarktkontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), um illegale und ausbeuterische Praktiken aufzudecken. Indizien über das Ausmaß des Missbrauchs im Arbeitsmarktbereich geben Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), wie Daten über Ermittlungsverfahren zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft nach § 233 Strafgesetzbuch und Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG). Aus den Jahren 2013 und 2014 sind nach Auskunft des Leiters der für die Bekämpfung von Schwarzarbeitsdelikten in erster Linie zuständigen Hauptabteilung in der Staatsanwaltschaft keine Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) zum Nachteil von EU-Ausländer*innen bekannt geworden.⁴⁶ Auch keine Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) zum Nachteil von EU-Ausländer*innen sind aus diesen Jahren bekannt geworden: wegen Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen (§ 10 SchwarzArbG), Beschäftigung von Ausländern ohne Aufenthaltstitel, die Opfer von Menschenhandel sind (§ 10a SchwarzArbG) und Erwerbstätigkeit von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel in größerem Umfang oder von minderjährigen Ausländern (§ 11 SchwarzArbG) (Drs. 20/12698).

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für 2018 dokumentierte einen Fall der Ausbeutung durch eine Beschäftigung nach § 233 StGB in Hamburg und 14 Fälle bundesweit (Bundeskriminalamt 2019). Seit 2019 ist die Prüf- und Ermittlungskompetenz zu ausbeuterischer Beschäftigung bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung gesetzlich verankert. Erwartet wird, dass es zu mehr Aufdeckung von Arbeitsausbeutung und steigenden Zahlen der Ermittlungsverfahren wegen Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft führt (Lindner und Lupascu 2019).

Im Jahr 2018 prüfte das Hauptzollamt Hamburg 960 Arbeitgeber*innen mit dem Ziel der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung (Hauptzollamt Hamburg und Hauptzollamt Itzehoe 2019). Ob Ermittlungsverfahren wegen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zum Nachteil von EU-Bürger*innen eingeleitet wurden, enthält die Jahresbilanz des Zolls nicht. Gegen Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt § 266a StGB – ein Delikt, bei dem nicht die Beschäftigten, sondern die Sozialversicherungssysteme die geschädigte Partei darstellen – wurde 2018 in Hamburg in 51 Fällen und bundesweit in 10.948 Fällen gegen Arbeitgeber*innen ermittelt. Der Anteil der Tatverdächtigen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Hamburg (30 Prozent) lag im bundesweiten Durchschnitt (28 Prozent) (Bundeskriminalamt 2019).⁴⁷

⁴⁶ Laut Daten des Bundeskriminalamts wurden bundesweit 11 (2017) und 21 (2018) Ermittlungsverfahren wegen Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft verzeichnet.

⁴⁷ Grundtabelle Fälle, Schlüssel 522000.

Neben den allgemeinen Arbeitsmarktkontrollen beobachtet die Hamburger Zollverwaltung die sogenannten „Arbeitsstriche“, auf denen Tagelöhner*innen aus Osteuropa ihre Arbeitskraft anbieten (Drs. 20/10768). Personen, die sich auf den „Arbeitsstrichen“ aufhalten, werden befragt und über die geltenden arbeitsmarktrechtlichen Vorschriften aufgeklärt. Aufgrund gesammelter Hinweise werden Baustellen und Auftraggebern geprüft (Drs. 20/10768). Die Ergebnisse dieser Kontrollen, u.a. was mit Aufgegriffenen passiert, konnten im Rahmen der Untersuchung nicht ermittelt werden.

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Die offenen Beratungsangebote zu arbeitsrechtlichen Fragen schätzen die Mitarbeitenden der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit für mobile EU-Beschäftigte als besonders wichtig ein, da sie nicht gewerkschaftlich organisiert und als Gruppe für die Gewerkschaften schwer erreichbar sind (Int-3). Arbeitsmarktkontrollen werden für wichtig gehalten (Int-3, Int-7, Int-8). Dabei werden Arbeitsmarktkontrollen, deren Schwerpunkt vor allem auf Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Nichtabführen von Sozialversicherungsbeiträgen liegt, von dem interviewten Rechtsanwalt als unzureichend bewertet (Int-8). Seiner Auffassung nach deckt die FKS in vielen Fällen betrügerische und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse auf, aber der Schwerpunkt liegt weniger darauf, ob Arbeitnehmerrechte eingehalten werden, z.B. ob Beschäftigte ihren Lohn erhalten haben. Arbeitsmarktkontrollen, die stärker die Einhaltung der Arbeitnehmerrechte in den Blick nehmen, können aus seiner Sicht mobile EU-Beschäftigte in ihren Rechten stärken und die Situation prekär beschäftigter Zugewanderte verbessern (Int-8). Der interviewte Rechtsanwalt bekräftigt diese Forderung mit einem Fall polnischer Arbeitnehmer, deren Lohn vorenthalten wurde (Int-8). Der Arbeitgeber, der über eine Scheinfirma mit gefälschten Papieren gehandelt hatte, war unauffindbar. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die mit dem Fall beschäftigt war, konnte den betrogenen polnischen Arbeitnehmern bei der Durchsetzung ihrer Rechte nicht helfen und sie mussten sich selbst für ihre Rechte einsetzen.

2.4.4.2 Arbeitsvermittlung und Qualifizierungsmaßnahmen

EU-Bürger*innen auf Arbeitssuche können von den Berater*innen des europäischen Netzwerks EURES in ihrem Herkunftsland durch Informationen unterstützt werden. In Deutschland können sich Unionsbürger*innen bei der Bundesagentur für Arbeit arbeitssuchend melden und Vermittlungsangebote nutzen. Sie können auf einen Dolmetscher- und Übersetzungsdienst für Personen ohne ausreichende Deutschkenntnisse zugreifen, der rechtlich vorgesehen ist (Bundesagentur für Arbeit 2016). Eine finanzielle Unterstützung für Unionsbürger*innen auf der Arbeitssuche ist in den ersten fünf Jahren grundsätzlich rechtlich ausgeschlossen. Mit Blick auf Qualifizierung können zugewanderte EU-Bürger*innen die Beratungs- und Qualifizierungsangebote des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ nutzen, die sich allgemein an Menschen mit Migrationshintergrund richten und ihre Arbeitsmarktchancen verbessern sollen. Zu nennen sind insbesondere die Zentrale Anlaufstelle Anerkennung, die bei Anträgen auf Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen unterstützt, und die verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen, die die volle Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikationen ermöglichen.

Die aktive Arbeitsmarktintegration durch verstärkte Arbeitsvermittlung und Qualifizierungsmaßnahmen hat bisher eine nachrangige Rolle in der Debatte über Arbeitsmarktintegration zugewanderter EU-Bürger*innen gespielt. Erst in den letzten Jahren scheint das Thema einer aktiven Unterstützung der Arbeitsmarktintegration durch mehr Qualifizierungs- und Arbeitsvermittlungsangebote für Unionsbürger*innen mehr Aufmerksamkeit zu erhalten. Aktuell wird beispielsweise in der Hamburgischen Bürgerschaft darüber diskutiert, das Programm W.I.R., das Geflüchtete in Arbeit und Ausbildung vermittelt, für den Personenkreis der EU-Zugewanderten zu öffnen (Drs. 21/17930; 21/20116).⁴⁸

48 W.I.R. ist ein Programm für Vermittlung von Geflüchteten in Arbeit und Ausbildung, <https://www.hamburg.de/wir/>.

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Die interviewten Expert*innen weisen darauf hin, dass die Angebote der Arbeitsvermittlung und des europäischen Netzwerks EURES von mobilen EU-Bürger*innen kaum genutzt werden. Das wird zum einen damit erklärt, dass viele der osteuropäischen EU-Zugewanderten finanziell darauf angewiesen sind, schnellstmöglich eine Arbeit zu finden, um ihren Lebensunterhalt in Hamburg zu sichern; daher nutzen sie vorwiegend ihre sozialen Netzwerke, um eine Beschäftigung auf dem Hamburger Arbeitsmarkt zu finden, die sich auch bei gut qualifizierten EU-Bürger*innen häufig im Niedriglohnsektor befindet (Int-3). Zum anderen erschweren geringe Deutschkenntnisse den praktischen Zugang zu den Angeboten der Arbeitsverwaltung. Das Nutzen der rechtlich vorgesehenen Dolmetscherdienste in der Arbeitsverwaltung gestaltet sich nach Berichten der Beratungsstellen in der Praxis schwierig (Int-1, Int-2).

Die Aufnahme einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung wird als wichtiges Thema in den Gesprächen betont. Die Mitarbeitenden der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit betonen die entscheidende Rolle staatlicher Institutionen wie der Agentur für Arbeit und der Jobcenter für die Aufnahme einer qualifikationsgerechten Beschäftigung und veranschaulichen dies anhand von zwei Beispielen (Int-3). Im ersten Beispiel wurde eine polnische IT-Entwicklerin in die Müllentsorgung vermittelt, was ihrer Qualifikation nicht entsprach. Das solche Fälle in der Arbeitsvermittlung vermieden werden können, wird nach ihrem Wissen als wichtige Aufgabe behördenseitig erkannt. Im zweiten Beispiel bewilligte die Agentur für Arbeit einem osteuropäischen Bildhauer einen 10-monatigen Deutschkurs. Der gelernte Bildhauer arbeitete zuvor in Helferjobs, von denen er oft entlassen wurde. Nach dem Deutschkurs konnte er eine besser qualifizierte Beschäftigung aufnehmen. Das Beispiel zeigt, wie durch die verstärkte Vermittlung in Deutschkurse Unionsbürger*innen auf dem Weg in eine besser qualifizierte Arbeit unterstützt werden können.

Die Vertreter*innen der Sozialbehörde berichten von einem „Umdenkprozess“ bei der Bundesagentur für Arbeit beim Umgang mit EU-Bürger*innen, so dass sie verstärkt mit Arbeitsmarktmaßnahmen der Arbeitsverwaltung wie Arbeitsvermittlung, Qualifizierung und Coaching fit für den Arbeitsmarkt gemacht werden (Int-4). Die interviewten Expert*innen betonen die Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus, von der osteuropäische EU-Zugewanderte überproportional betroffen sind, als „Vergeudung“ ihrer Qualifikation (Int-3). Als Zeichen, dass das Problem auf Verwaltungsebene erkannt wird, sehen sie die aktuell auf Landesebene intensiv geführten Diskussionen wie EU-Zugewanderte bei der Aufnahme einer qualifikationsgerechten Beschäftigung unterstützt werden können. Zum einen wird darauf hingewiesen, dass die Möglichkeiten für Unterstützungsangebote nach dem Qualifizierungschancengesetz vom 18.12.2018 für EU-Bürger*innen aktuell geprüft werden (Int-3). Zum anderen wird die Überlegung betont, durch die Öffnung des Programms W.I.R. EU-Zugewanderten einen Zugang zu niedrigschwelligen Beratungsangeboten im Bereich der Arbeitsvermittlung zu ermöglichen (Int-3, Int-4).

Bei der Frage des Zugangs zu Qualifizierungsangeboten für mobile EU-Bürger*innen sind in den Interviews zwei Positionen vertreten. Zum einen wird nach Auskunft der Verwaltungsmitarbeiter*innen der Erwerb einer Berufsqualifikation und ausreichender Deutschkenntnisse noch vor der Zuwanderung nach Deutschland behördenseitig gefordert (Int-4). Zum anderen wird der Bedarf an Qualifizierungsangeboten im Aufnahmeland betont (Int-3). Diskutiert wird über die Frage, welche Rolle die Klärung der Perspektive auf dem deutschen Arbeitsmarkt beim Zugang zu diesen Unterstützungsangeboten spielen soll. Die Vertreter*innen der Sozialbehörde argumentieren, dass die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt geprüft werden sollten und die Integration nicht aller arbeitssuchenden EU-Bürger*innen in den Hamburger Arbeitsmarkt möglich sei (Int-4). Die Klärung der Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt betrachten die Mitarbeitenden der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit als pragmatischen Ansatz beim Umgang mit arbeitssuchenden EU-Bürger*innen (Int-3). EU-Zugewanderte mit guten Voraussetzungen wie Berufsqualifikation sollten bei der Arbeitsmarktintegration unterstützt werden; dabei sei wichtig, eine faire und qualifikationsgerechte Beschäftigung zu ermöglichen. Als Überforderung der Systeme wird ein Ansatz betrachtet, bei dem alle arbeitssuchenden EU-Zugewanderte bei der Integration im Arbeitsmarkt aktiv unterstützt werden (Int-3). Andere Expert*innen betonen hingegen die Vorteile von Unterstützungsangeboten für arbeitssuchende EU-Bürger*innen, wie finanzielle Unterstützung und günstige Unterkunftsmöglichkeiten (Int-2). Ihrer Einschätzung nach werden die Folgekosten der Obdachlosigkeit und der

fehlenden medizinischen Versorgung höher ausfallen als die Kosten der Angebote zur Unterstützung der Arbeitsmarktteilhabe (Int-2).

2.4.4.3 Förderung des Spracherwerbs

In Hamburg werden kostenpflichtige Deutschkurse sowie einige wenige niedrigschwellige kostenlose Deutschkurse für EU-Zugewanderte von verschiedenen Trägern angeboten. EU-Bürger*innen können auch an den seit 2005 eingeführten Integrationskursen und an den berufsbezogenen Deutschkursen teilnehmen, die seit 2016 in den Strukturen der Regelförderung etabliert wurden. EU-Bürger*innen haben keinen gesetzlichen Anspruch auf einen Integrationskurs. Sie können an einem Integrationskurs nur bei freien Plätzen teilnehmen und haben keinen Anspruch auf Erstattung der Kosten. Die Teilnahme an einem berufsbezogenen Deutschkurs kann im Rahmen der Regelförderung bei Arbeitslosigkeit oder Arbeitssuche durch die Arbeitsverwaltung bewilligt und finanziert werden.

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Nach Auskunft der Vertreter*innen der Sozialbehörde finanziert das Land Hamburg Deutschsprachkurse für Unionsbürger*innen über die Bundesleistungen hinaus (Int-4). Die im Rahmen der Studie interviewten Expert*innen berichten über Schwierigkeiten beim Zugang zu Angeboten der Deutschsprachförderung für mobile EU-Bürger*innen. Nach Einschätzung der Expert*innen verhindern hohe Kosten, fehlende Zeit oder Terminierung der Kurse zu für Interessierte ungünstigen Zeiten häufig die Teilnahme mobiler EU-Zugewanderte an einem selbst finanzierten Deutschkurs. Arbeitssuchende und arbeitslose EU-Bürger*innen können auch durch die Arbeitsverwaltung in einen Deutschkurs vermittelt werden. Der Spielraum der Verwaltungsmitarbeiter*innen wird als groß eingeschätzt, jedoch werde dies nicht immer zugunsten der osteuropäischen EU-Zugewanderten genutzt (Int-1). Insbesondere Erwerbstätige, die aufstockende Leistungen beziehen, erhalten nach Erkenntnis der Expert*innen seltener eine Deutschförderung durch die Arbeitsverwaltung, was zu einer Verfestigung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor aufgrund geringer Deutschkenntnisse führen kann (Int-3).

Ein Rechtsanspruch für EU-Bürger*innen auf Integrationskurse wird sowohl seitens der Unterstützungsorganisationen als auch seitens der Sozialbehörde als notwendig erachtet (Int-1, Int-2, Int-4). Die Freie und Hansestadt Hamburg setzte sich bereits 2013 für die Öffnung der Sprachangebote für EU-Bürger*innen und für einen Rechtsanspruch an der Teilnahme an Integrationskursen im Rahmen einer Initiative des Bundesrates vom 19. Dezember 2013 ein (Freie und Hansestadt Hamburg 2015). Nach Auskunft der Vertreter*innen der Sozialbehörde wird in der 2019 neu initiierten Bund-Länder-Arbeitsgruppe erneut darüber diskutiert, inwieweit eine Öffnung der Integrationskurse für Unionsbürger*innen möglich ist (Int-4).

2.4.5 Überwindung der Obdachlosigkeit und prekärer Wohnverhältnisse

Nach der Typologie des Dachverbands der Wohnungslosenhilfe⁴⁹ zählen Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit, unzureichendes Wohnen und ungesichertes Wohnen zu den Problemlagen im Wohnbereich (Amore et al. 2011). Von prekären Wohnverhältnissen betroffen sind daher nicht nur Personen, die auf der Straße oder in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe leben, sondern auch solche, die ohne amtliche Anmeldung bei Verwandten, Freunden und Bekannten übernachten oder in ungeeigneten oder überbelegten Räumen wohnen.

Die Wohnsituation osteuropäischer EU-Zugewanderter wird auf lokaler Ebene überwiegend im Kontext der Obdachlosigkeit diskutiert. Seit 2011 haben obdachlose EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen viel politische, mediale und öffentliche Aufmerksamkeit gefunden und stehen im Mittelpunkt kontroverser Diskussionen auf lokaler Ebene.

49 European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), https://www.feantsa.org/download/ethos_de_2404538142298165012.pdf.

In einer Studie über obdachlose mobile EU-Bürger*innen in vier EU-Ländern, darunter auch Deutschland, identifiziert der Autor drei sehr unterschiedliche Ansätze beim Umgang mit Obdachlosen auf städtischer Ebene: Hilfsangebote für obdachlose EU-Bürger*innen, Rückkehrprogramme und Maßnahmen, die Obdachlosigkeit kriminalisieren (Striano 2018).

Auch in Hamburg finden diese Ansätze beim Umgang mit obdachlosen Unionsbürger*innen teilweise Anwendung, wie die Wohnungslosenstrategie der Stadt Hamburg (BASFI 2019a) zeigt. Sie sieht vor, dass im Mittelpunkt der Unterstützungsangebote für EU-Zugewanderte die Klärung von Perspektiven und die Hilfe beim Zugang zu Leistungen und Hilfeangeboten in Hamburg sowie bei einer Rückkehr in Hilfestrukturen des Herkunftslandes stehen sollen (BASFI 2019a). Entsprechend zeigen sich die folgenden Entwicklungen auf lokaler Ebene.

Erstens wurde das niedrighschwellige soziale Hilfesystem für Wohnungslose in Hamburg seit 2012 kontinuierlich ausgebaut. Die Kapazitäten wie Übernachtungsplätze im Winternotprogramm, Tagesaufenthaltsmöglichkeiten und niedrighschwellige ärztliche Versorgung wurden erhöht und die Beratungsangebote wie Straßensozialarbeit und Rückkehrberatung ausgeweitet (ein ausführlicher Überblick in BASFI 2019a).

Zweitens wurde mit Blick auf die Zunahme von Übernachtungsplätzen im öffentlichen Raum politisch beschlossen, dass die Untersagung des Campierens und Nächtigens in Zelten in Grünbereichen in Hamburg bei Bedarf durchgesetzt wird, um „eine Verfestigung solcher Zustände zu vermeiden“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2015). Räumungen sogenannter Camps, wie z.B. am Nobistor 2014, werden seitdem behörden-seitig durchgeführt und von der Polizei begleitet (Drs. 20/12140, 20/12103). Vor Ort angetroffenen Personen wurden Allgemeinverfügungen ausgehändigt mit der Aufforderung, das Camp zu verlassen. Zum weiteren Verbleib der Betroffenen liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor (Drs. 20/12140).

Drittens findet eine Klärung der Perspektive mobiler EU-Bürger*innen im Rahmen der sogenannten Perspektivberatung im niedrighschwelligen Hilfesystem wie im Winternotprogramm und bei Plata statt. Als Ergebnis der Perspektivberatung kann die Anbindung an das Regelsystem oder die Rückkehr in das Herkunftsland erfolgen.

Viertens findet eine verstärkte Überprüfung des Freizügigkeitsrechts bei obdachlosen EU-Bürger*innen in Hamburg statt. Im Fall einer Feststellung des Verlusts des Freizügigkeitsrechts durch die Ausländerbehörde werden obdachlose EU-Zugewanderte zur Rückkehr in das Herkunftsland aufgefordert.

Wie diese Ansätze in Hamburg praktiziert und von den interviewten Expert*innen bewertet werden, wird im Folgenden näher dargestellt. Es wird auf die Themen Bekämpfung unwürdiger Wohnverhältnisse, Zugang zum niedrighschwelligen Hilfesystem bei Obdachlosigkeit sowie Klärung der Perspektive im niedrighschwelligen Wohnungslosenhilfesystem eingegangen. Das Thema Überprüfung und Entzug der Freizügigkeitsrechts wird erst in 2.4.6 behandelt.

2.4.5.1 Beendigung unwürdiger Wohnverhältnisse

In Hamburg werden bereits seit einigen Jahren Maßnahmen zur Beendigung unwürdiger Wohnverhältnisse, insbesondere die Überbelegung von Räumen sowie Wohnen ohne amtliche Anmeldung, ergriffen. Die Lenkungsgruppe „Management der Freizügigkeit“ formulierte die Verhinderung und Aufdeckung von Scheinanmeldungen und Überbelegung von Wohnraum als wichtige Ziele lokaler Politik und hob die Rolle des Bundesmeldegesetzes vom 1.11.2015 und der darin vorgesehenen Pflicht einer Wohnungsgeberbescheinigung hervor (Freie und Hansestadt Hamburg 2015). Seit 2017 führt die Freie und Hansestadt Hamburg sogenannte „Aktionstage zur Bekämpfung von organisiertem Sozialleistungsmissbrauch und ausbeuterischen Strukturen“ durch, bei denen Wohnimmobilien überprüft und bei Bedarf zwangsgeräumt werden (BASFI 2019a). Zwischen 2017 und 2019 wurden 18 Wohngebäude im Rahmen von sieben Aktionstagen überprüft, bei denen von prekären Wohnverhältnissen und Ausbeutung seitens der Vermieter*innen oder Arbeitgeber*innen ausgegangen wurde (Drs. 21/0782.1). Wie viele Unionsbürger*innen von den Maßnahmen betroffen wurden, ist in der Drucksache nicht ausgeführt. Über die Folgen der Zwangsräumungen für die Betroffenen gibt es keine Informationen und diese können nicht eindeutig eingeschätzt werden. Auch wissenschaftlich sind die Auswirkungen solcher Zwangsräumungen

bisher wenig untersucht worden (Stenberg et al. 2011), was auf einen Forschungsbedarf hinweist. Wissenschaftliche Untersuchungen wie z.B. Begleitstudien können aufzeigen, was solche Zwangsräumungen für die betroffenen Mieter*innen konkret bedeuten, wie die Betroffenen mit Zwangsräumungen umgehen, welche Unterstützung sie bekommen und inwieweit sie als Folge einer Zwangsräumung in prekäre Wohnverhältnisse geraten.

Während der Schwerpunkt der Maßnahmen auf der Aufdeckung und Beendigung unwürdiger Wohnbedingungen liegt, bestehen für mobile EU-Bürger*innen kaum Unterstützungsangebote beim Zugang zu Wohnraum. Bei der Wohnungssuche sind mobile EU-Zugewanderte in der Regel auf ihre sozialen Netzwerke, ihre Arbeitgeber*innen und Auftraggeber*innen oder private Agenturen angewiesen. Empirische Hinweise, dass Unionsbürger*innen auf Arbeitssuche unmittelbar nach ihrer Ankunft in Deutschland obdachlos werden (Böhmer et al. 2019), haben die Frage der Unterstützung bei der Wohnungssuche in den Vordergrund gerückt. Die Frage der Einrichtung einer Pension für neuzugewanderte Unionsbürger*innen auf Arbeitssuche, die sie gegen ein geringes Entgelt nutzen können, wurde in einer Anfrage an die Hamburgische Bürgerschaft im Januar 2020 gestellt (Drs. 21/19710). Auch die Gründung eines Housing-First-Modellprojekts für Obdachlose mit besonders großen Schwierigkeiten beim Zugang zum Wohnraum wurde eingebracht (Drs. 21/19723). Im Rahmen des Housing-First-Modellprojekts sollen Obdachlose eine eigene Wohnung erhalten und durch soziale Beratung unterstützt werden. In einem dritten Antrag werden mehr Einzelunterbringungsangebote für psychisch kranke Obdachlose sowie eine bessere medizinische Versorgung dieser Gruppe gefordert (Drs. 21/19709). Die Maßnahmen wurden auch im Koalitionsvertrag 2020-2025 festgelegt (Koalitionsvertrag 2020-2025).

*Einschätzung der interviewten Expert*innen*

Über den schwierigen Zugang zu Wohnraum für EU-Zugewanderte berichteten die Vertreter*innen der Unterstützungsorganisationen. Insbesondere die Wohnungssuche ist mit hohen Hürden verbunden. Die Berater*innen der Fachstelle Zuwanderung Osteuropa schilderten den Fall einer osteuropäischen Familie mit zwei Kindern in Sozialleistungsbezug, die trotz der Unterstützung der Sozialarbeiter*innen und gesicherter finanzieller Mittel keine Wohnung finden konnte (Int-1). Ihrer Einschätzung nach haben die rechtlich eingeschränkten Sozialleistungsansprüche mobiler EU-Bürger*innen Vermieter*innen verunsichert. Die Regelung, wonach der Leistungsbezug unterbrochen werden kann, beinhaltet für Vermieter*innen das Risiko von Mietausfällen. Vor diesem Hintergrund wird ein ablehnender Umgang mit EU-Bürger*innen auf dem Wohnungsmarkt gesehen (Int-1).

Die interviewten Expert*innen in den Gesprächen berichten, dass die Mehrheit der Maßnahmen im Bereich der Wohnungslosigkeit unter EU-Zugewanderten sich an Menschen richten, die auf der Straße leben. Mehr Unterstützungsangebote für EU-Zugewanderte in ungesicherten und unangemessenen Wohnverhältnissen sind aus Sicht der Unterstützungsorganisationen notwendig. Es wird argumentiert, dass ungesicherte und unangemessene Wohnverhältnisse unter EU-Zugewanderten in Hamburg zunehmende Bedeutung haben, obwohl Obdachlose, die auf der Straße stranden, mehr öffentliche Aufmerksamkeit erhalten haben (Int-7). Nach Einschätzung der Sozialarbeiter*innen bleiben unangemessene und unwürdige Wohnverhältnisse wie Wuchermieten, schlechte Hygienebedingungen oder unzureichende Brandschutzmaßnahmen bei der Gruppe der EU-Zugewanderten oft unentdeckt, da sie von den Betroffenen oft aus Mangel an Alternativen hingenommen werden (Int-1).

Die Aktionstage, die auf die Aufdeckung unwürdiger Wohnverhältnisse zielen, werden ambivalent bewertet. Behördenseitig werden die Aktionstage als Erfolg bewertet, da zum einen Menschen geholfen wird, aus prekären Wohnverhältnissen rauszukommen und sie zum anderen eine abschreckende Wirkung auf dubiose Vermieter*innen haben (Int-4). Kritik kommt aus den Hilfeorganisationen, da über den anschließenden Verbleib der Menschen, die aus solchen Wohnungen ausziehen mussten, wenig bekannt ist. Sie warnen vor den Auswirkungen der Aktionstage, die das Problem der Betroffenen oft nicht lösen, sondern sogar verschärfen. Die Betroffenen verlieren ihre Unterkunft und sind von Obdachlosigkeit bedroht. Die Erfahrungen, die als negativ empfunden werden, können dazu führen, dass die Betroffenen sich vom Hilfesystem abwenden.

Über die Forderung nach einer Pension für Arbeitssuchende aus EU-Ländern wird in den im Rahmen der Studie geführten Interviews diskutiert. Sozialarbeiter*innen heben den Vorteil eines erleichterten Zugangs zum günstigen Wohnraum für neuzugewanderte Arbeitssuchende hervor, was ihre Arbeitsmarktchancen deutlich verbessern und sie in der Sicherstellung der Lebensperspektive in Hamburg unterstützen kann (Int-1). Aus Sicht der interviewten Behördenmitarbeiter*innen würde eine einzige Pension nicht ausreichen, da der Bedarf als höher eingeschätzt wird (Int-4). Unterschiede gibt es bei der Frage der Finanzierung der Pension. Aus Sicht der Sozialbehörde sind auch Arbeitgeber*innen an der Finanzierung zu beteiligen (Int-4). Einige Sozialarbeiter*innen hingegen sehen die Stadt in der Pflicht, Unterkunft für Arbeitssuchende anzubieten, die sie für ein geringes Entgelt nutzen können (Int-7). Dabei wird auch auf die positiven Erfahrungen mit Arbeiterwohnheimen in der Anwerbephase hingewiesen (Int-7).

2.4.5.2 Zugang zu niedrigschwelligen Unterstützungsangeboten

Obdachlose Unionsbürger*innen erhalten Unterstützungsangebote im Hamburger Wohnungslosenhilfesystem. Sie können in den Wintermonaten das Winternotprogramm, einen Kälte- und Erfrierungsschutz der Freien und Hansestadt Hamburg nutzen, dessen Rechtsgrundlage das Hamburgische Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) bildet.⁵⁰

Neben dem Schutz vor nächtlicher Erfrierung bietet die Stadt Hamburg öffentlich-rechtliche Unterbringung (ÖrU) für obdachlose Personen an.⁵¹ Die Unterbringung in einer Wohnunterkunft, die von dem Träger fördern und wohnen im Rahmen der AöR angeboten wird, wird durch die Fachstellen für Wohnungsnotfälle im jeweiligen Bezirksamt geprüft und bewilligt. Für die Unterbringung wird eine monatliche Gebühr gezahlt.⁵² EU-Zugewanderte können als Selbstzahlende untergebracht werden, wenn sie über eigenes Einkommen verfügen, oder als Leistungsberechtigte, wenn sie Sozialleistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII beziehen. Da obdachlose Unionsbürger*innen häufig keine oder keine reguläre Beschäftigung haben und nicht sozialleistungsberechtigt sind, erweist sich der Zugang zur ÖrU für sie in der Praxis als schwierig.

Statistiken zeigen, dass mehr EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen im Winternotprogramm als in einer Wohnunterkunft in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung (ÖrU) untergebracht werden. Im Juni 2016 befanden sich 259 Staatsangehörige der drei EU-Länder, darunter 101 rumänische, 91 polnische und 67 bulgarische Staatsangehörige, in einer Wohnunterkunft der öffentlich-rechtlichen Unterbringung (Drs. 21/4569). Eine Auswertung des Winternotprogramms (BASFI 2018) dokumentierte hingegen 1.521 Personen aus Bulgarien, Rumänien und Polen im Winter 2016/2017, was einem Anteil von 42 Prozent der Übernachtenden entsprach. Darunter waren 428 Pol*innen, 743 Rumän*innen und 350 Bulgar*innen registriert. Die Zahlen der im Winternotprogramm Übernachtenden aus den drei Ländern sind sowohl absolut als auch relativ im Winter 2017/2018 zurückgegangen: auf 1.028 Personen, darunter 372 Pol*innen, 379 Rumän*innen und 277 Bulgar*innen (BASFI 2018). Sie machten 32 Prozent der Übernachtenden aus. Ob sich der rückläufige Trend fortgesetzt hat, ist unklar, da uns keine aktuelleren Zahlen bei der Erstellung des Berichts vorlagen.

Seit 2016 wird kontrovers über den Zugang obdachloser EU-Bürger*innen zum niedrigschwelligen Hilfesystem, insbesondere zum Winternotprogramm, diskutiert. Im Rahmen der so genannten Perspektivberatung, die seit 2016 ein Bestandteil des Winternotprogramms ist, sollen die Mitarbeiter*innen der Träger ein Gespräch mit allen im Winternotprogramm übernachtenden Personen führen, darunter auch mit EU-Zugewanderten. Im Gespräch sollen „die prekären Lebenslagen besprochen, etwaige Ansprüche auf Sozialleistungen und öffentlich-rechtliche Unterbringung geklärt und Unterstützung für Beantragung oder andere Hilfeprozesse angeboten“ werden.⁵³

50 Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist ein Mittel zur kurzfristigen Gefahrenabwehr. Es geht dabei um die Beseitigung einer akuten Gefahrenlage der unfreiwilligen Obdachlosigkeit, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Engelmann et al. 2020, S. 22).

51 Grundlage für die öffentlich-rechtliche Unterbringung ist § 3 i. V. m. § 8 Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) (BASFI 2017).

52 Gebührenordnung für öffentlich veranlasste Unterbringungen vom 5. Dezember 2017, HmbGVBl. 2017, S. 393.

Laut der Wohnungslosenstrategie der Stadt Hamburg gehören zum Perspektivgespräch im Winternotprogramm die Identifizierung von Selbsthilfemöglichkeiten und die Unterstützung bei deren Realisierung (z.B. Leistungsansprüche, Rückkehr in das Herkunftsland) (BASFI 2019a). Bei Unionsbürger*innen, die über Wohnraum im Herkunftsland verfügen, wird von dem Vorhandensein ausreichender Selbsthilfemöglichkeiten ausgegangen. Diese werden aufgefordert, in das Herkunftsland zurückzukehren. Wenn Selbsthilfemöglichkeiten nicht genutzt werden oder Mitwirkungspflichten nicht erfüllt werden, z.B. wenn der Rückkehraufforderung im Anschluss an eine Perspektivberatung nicht nachgekommen wird, werden EU-Zugewanderte abgewiesen und an die Wärmestube verwiesen, die einen nächtlichen Kälteschutz ohne Betten bietet.

Die Praxis der Verweigerung der Unterbringung und der Aufforderung zur Rückkehr wegen vorhandener Selbsthilfemöglichkeiten im Herkunftsland hat kontroverse Diskussionen auf lokaler Ebene ausgelöst, insbesondere über die Rechtsgrundlage und die Wirkung dieser Praxis.

Behördenseitig wird argumentiert, dass die Grundlage zur Klärung der Selbsthilfemöglichkeiten rechtlich gegeben ist und bei allen Personen, die das Winternotprogramm nutzen, durchgeführt wird. Ein Rechtsgutachten weist darauf hin, dass der Anspruch auf Unterbringung in eine Notunterkunft durch den Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe eingeschränkt werden kann (Ruder 2015). Ruder listet eigene Finanzmittel, Vermögen, Einnahmen, Grundeigentum, ausreichende Rente, Sozialleistungen auf, bei denen davon auszugehen sei, dass die Person sich selbst auf dem Wohnungsmarkt im Aufnahmeland mit einer Unterkunft versorgen kann (Ruder 2015). Auch eine rechtliche Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte über das Recht und die Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland verweist darauf, dass ein Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung dann nicht besteht, wenn die Betroffenen sich „durch Selbsthilfe – intensive eigene Bemühungen inklusive der Inanspruchnahme von anderen Hilfesystemen wie der Sozialhilfe – eine Wohnmöglichkeit verschaffen können“ (Engelmann et al. 2020, S. 25).

Inwieweit ein Wohnraum im Herkunftsland als Selbsthilfemöglichkeit gilt, wird unterschiedlich bewertet. Die Hamburger Verwaltung definiert Wohnraum im Herkunftsland als Selbsthilfemöglichkeit, da die Menschen sich durch eine Rückkehr aus der Obdachlosigkeit befreien können (Drs. 21/6922). Die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. hingegen bewertet die Unterkunft im Herkunftsland als nicht erheblich, da diese „nicht hier und jetzt verfügbar ist“ (Hniopek 2019). Ausschlaggebend ist aus Sicht der Unterstützungsorganisationen die faktische Notlage der Betroffenen vor Ort.

In einer rechtlichen Analyse argumentieren Engelmann et al. (2020), dass der pauschale Ausschluss von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger*innen von der ordnungsrechtlichen Unterbringung unter Verweis auf Selbsthilfe durch Rückreise laut mehrerer obergerichtlicher Urteile unzulässig sei. Die gerichtliche Diskussion in Bezug auf den Zugang zu ordnungsrechtlicher Unterbringung fassen sie folgendermaßen zusammen:

„Generell verweisen die Gerichte auf den allgemeinen Vorrang der sozialhilferechtlichen Ansprüche, die für freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger*innen eine komplexe Prüfung erfordern. Zumindest seien die Behörden verpflichtet, unfreiwillig obdachlose EU-Bürger*innen in einer akuten Notlage für einen angemessenen Zeitraum bis zur Klärung etwaiger sozialrechtlicher Ansprüche ordnungsrechtlich unterzubringen. (...) Ist abschließend gerichtlich erklärt, dass in dem konkreten Einzelfall keine Sozialleistungsansprüche bestehen, ist die Konsequenz rechtlich ungeklärt: Können die Kommunen die betroffenen Personen dann auf Selbsthilfe durch Rückreise verweisen – und bei Verweigerung der Rückreise von einer freiwilligen Obdachlosigkeit ausgehen? Oder kommt es auch dann auf die gefahrenrechtliche Situation an und besteht deshalb bei akuter Obdachlosigkeit nach wie vor eine Pflicht zur ordnungsrechtlichen Unterbringung, um die Gefahr für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des obdachlosen Menschen abzuwenden?“ (Engelmann et al. 2020, S. 25–26)

53 <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/13020070/2019-10-01-basfi-winternotprogramm/>, letzter Zugriff am 25.11.2020.

Unterschiedlich wird auch die Wirkung der Klärung der Selbsthilfemöglichkeiten eingeschätzt. Die Klärung der Selbsthilfemöglichkeiten wird von den Behörden als wirksames Instrument bewertet, weil weniger Menschen das Angebot des Winternotprogramms in Anspruch nehmen oder mit falschen Vorstellungen aufsuchen (BASFI 2019a). Damit werden Fälle bezeichnet, bei denen Arbeitssuchende oder unangemeldet Beschäftigte die Unterkunftsmöglichkeiten im Winternotprogramm genutzt hatten, obwohl die Voraussetzung der unverschuldeten Notlage nicht vorlag.

Unterstützungsorganisationen weisen hingegen darauf hin, dass deutsche Gemeinden eine strikte Verpflichtung zur Unterbringung auch von ausländischen Staatsangehörigen haben, die unfreiwillig obdachlos geworden sind (Busch-Geertsema 2018; BAGW 2019). Den erschwerten Zugang zu Notunterbringung für obdachlose Zugewanderte in zahlreichen deutschen Kommunen sehen sie weniger als Defizit der rechtlichen Regelungen als vielmehr als Folge des Prinzips „Wo kein Kläger, da kein Richter“ (Busch-Geertsema 2018). Die Verwehrung des Zugangs zum Winternotprogramm durch Ausweiskontrollen und Beratung kritisieren Wohlfahrtsverbände aus rechtlichen, humanitären und pragmatischen Gründen (Diakonie Hamburg 2020). In einem Positionspapier warnt die Diakonie Hamburg vor den Folgen des erschwerten Zugangs zum Winternotprogramm, der zum Abwenden der Betroffenen von der sozialen Arbeit und zu einer größeren Verelendung obdachloser Menschen führt (Diakonie Hamburg 2020).

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Einigkeit herrscht unter den befragten Expert*innen darüber, dass Obdachlosigkeit eine der größten Herausforderungen in Bezug auf die EU-Zuwanderung für Hamburg darstellt (Int-2, Int-4). Unterschiede gibt es in der Wahrnehmung der Obdachlosigkeit. Die Vertreter der Sozialbehörde betonen, dass Hamburg nicht so stark wie andere Kommunen betroffen, aber mit einer zunehmenden Obdachlosigkeit unter mobilen EU-Bürger*innen konfrontiert ist (Int-4). Kommunalpolitisch wird die Zuwanderung niedrigqualifizierter EU-Bürger*innen, die daran scheitern, Fuß in Hamburg zu fassen und in die Obdachlosigkeit geraten, als Schattenseite der EU-Zuwanderung betrachtet (Int-4). Lokale Politik reagiert auf diese Schattenseite mit dem Ausbau der Unterstützungsangebote im niedrigschwelligen Hilfesystem, um das Problem zu lindern. Eine dauerhafte Lösung wird aber auf europäischer Ebene gesehen.

Die Unterstützungsorganisationen heben hingegen die verhältnismäßig geringe Zahl der Obdachlosen unter EU-Zugewanderten hervor und argumentieren, dass Obdachlosigkeit eine Begleiterscheinung der europäischen Freizügigkeit ist, die auf lokaler Ebene durch geeignete Maßnahmen bewältigt werden kann (Int-2). Ein uneingeschränkter Zugang zum Winternotprogramm unter Berücksichtigung der tatsächlichen Situation der zugewanderten Unionsbürger*innen, die sich in einer Notlage vor Ort befinden, sei zu gewähren (Int-2).

Der Zugang zum niedrigschwelligen Hilfesystem, insbesondere zum Winternotprogramm, wird in den durchgeführten Interviews kontrovers bewertet. Hoch umstritten ist die Perspektivberatung, da sie aus Sicht der Unterstützungsorganisationen keine ergebnisoffene Beratung darstellt und sich in der Praxis zumeist als versteckte Rückkehrberatung erweist. Die Perspektivberatungen im Winternotprogramm führen häufig zu einem Verweis an die Wärmestube oder der Aufforderung zur Rückkehr in die Heimatländer (Int-2). So wird z.B. bei EU-Bürger*innen, bei denen eine Wohnadresse im Personalausweis vermerkt ist, von einer Unterkunftsmöglichkeit im Herkunftsland ausgegangen, ohne dass dabei überprüft wird, ob eine tatsächliche Wohnoption vor Ort vorhanden ist. Die Personen werden aufgefordert, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren und werden an die Wärmestube verwiesen, wenn die Rückkehroption nicht angenommen wird (Int-2).

Behördenvertreter argumentieren hingegen, dass der Zugang zum Winternotprogramm für EU-Bürger*innen gegeben ist und verweisen darauf, dass Selbsthilfemöglichkeiten auch bei Deutschen überprüft werden und als Ausschlussgrund für die Aufnahme ins Winternotprogramm gelten (Int-4). Der Vorwurf einer Diskriminierung von EU-Bürger*innen im Winternotprogramm sei aus Sicht der Sozialbehörde nicht gerechtfertigt (Int-4).

Die verstärkte Prüfung der Selbsthilfemöglichkeiten im Winternotprogramm sehen Vertreter*innen der Unterstützungsorganisationen wegen ihrer Auswirkung auf die Betroffenen kritisch (Int-2). Nach ihrer

Beobachtung verstärkt die Abweisung der Aufnahme ins Winternotprogramm das Risiko der Verelendung, weil viele obdachlose EU-Bürger*innen das Vertrauen verlieren und die Angebote der Sozialen Arbeit nicht mehr aufsuchen (Int-2). Vor diesem Hintergrund wird die Perspektivklärung als Element einer Politik der Abschreckung bewertet (Int-2).

2.4.5.3 Klärung der Perspektive im niedrigschwelligen Hilfesystem

Im Mittelpunkt einer Perspektivberatung im niedrigschwelligen Hilfesystem soll die Ermittlung der Lebensperspektive der Betroffenen stehen. Das Instrument der Perspektivberatung ist gesetzlich nicht definiert und es bestehen keine einheitlichen Standards für ihre Durchführung. Veröffentlichungen der Hamburger Verwaltung geben keine detaillierte Auskunft, nach welchen Kriterien diese Ermittlung durchgeführt und eine Beurteilung der Perspektive in Deutschland vorgenommen wird.

Im Rahmen der Perspektivberatung im Winternotprogramm soll ermittelt werden, ob eine Integration in das Regelsystem als möglich betrachtet wird oder eine Rückkehr in das Herkunftsland gefordert und unterstützt wird. Die Integration in die Regelsysteme kann durch die Aufnahme einer regulären Beschäftigung oder durch Integration in das Sozialsystem erfolgen. Auch die Möglichkeit einer öffentlich-rechtlichen Unterbringung durch die Fachstellen für Wohnungsnotfälle wird geprüft.

Die Aufnahme einer regulären Beschäftigung aus der Obdachlosigkeit heraus ist für die Betroffenen schwierig, zum Teil weil keine amtliche Anmeldung vorliegt. Durch die Möglichkeit der Einrichtung einer Postadresse bei den Tagesaufenthaltsstätten kann die Aufnahme einer regulären Beschäftigung unterstützt werden. Eine Arbeitsvermittlung obdachloser Menschen im Rahmen der Perspektivberatung ist jedoch nicht vorgesehen.

Der Zugang zum Sozialsystem wurde mit dem rechtlichen Sozialleistungsausschluss für arbeitssuchende und wirtschaftlich nicht-aktive EU-Bürger*innen in den ersten fünf Jahren von Ende 2016 deutlich erschwert (Kovacheva und Cyrus 2020).⁵⁴ Da die Wohnungslosenhilfe Sozialhilfe darstellt und kein Anspruch auf Gleichbehandlung nach der Koordinierungsverordnung 883/2004 besteht, ist der vollständige Zugang zur Wohnungslosenhilfe für EU-Bürger*innen, u.a. zu einer öffentlich-rechtlichen Unterkunft, erst mit dem Erwerb des Daueraufenthaltsrechts gegeben (Frings 2018). Diese Leistungsausschlüsse, die im SGB XII enthalten sind, kritisiert Frings als Abwehr des Zugangs zum deutschen Sozialstaat (ebd.: 168).

Die Anbindung an das Sozialsystem, auch wenn sozialrechtliche Ansprüche bestehen, ist für obdachlose Personen in der Praxis schwierig, so dass sie oft auf Unterstützung angewiesen sind, z.B. beim Ausfüllen des Antrags und Bereitstellen notwendiger Unterlagen. Daher unterstützen die Sozialarbeiter*innen im Winternotprogramm auch bei der Beantragung von Sozialleistungen (Drs. 22/409). Seit 2019 wird die Integration in das Sozialsystem durch ein Pilotprojekt im Winternotprogramm unterstützt. Einmal pro Woche prüfen Mitarbeitende des Jobcenters Altstadt im Rahmen der leistungsrechtlichen Beratung, welche Sozialleistungsansprüche obdachlose Unionsbürger*innen haben und unterstützen sie bei der Antragstellung, falls Ansprüche bestehen (Drs. 22/409).

Wenn eine Anbindung an das Regelsystem nicht möglich ist und die Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt seitens der Mitarbeitenden als gering eingeschätzt werden, dann soll in der Perspektivberatung die Option der Rückkehr in das Herkunftsland aufgezeigt werden. EU-Zugewanderte, für die von Seiten der gesprächsführenden Sozialarbeiter*innen keine Perspektive in Deutschland gesehen wird, sollen auf die Rückkehr in das Herkunftsland vorbereitet werden. Ihnen werden Rückkehrhilfen in Form einer Rückfahrkarte angeboten und die Rückkehr in das Herkunftsland organisiert. Die erneute Aufnahme ins Winternotprogramm in den darauffolgenden zwei Jahren wird mit dem Nutzen der Rückfahrkarte ausgeschlossen.

⁵⁴ Aufgrund der Corona-Pandemie seit Anfang März 2020 können EU-Bürger*innen unter gelockerten Voraussetzungen Leistungen der Sozialhilfe und somit auch eine Gesundheitsversorgung in Hamburg erhalten (Drs. 22/97). EU-Bürger*innen ohne Freizügigkeitsrecht, wie z.B. Nichterwerbstätige, müssen für die Dauer der Pandemie keinen Rückreisewillen äußern, um Leistungen zu erhalten (ebd.: 1). Es wird argumentiert, dass der konstitutive Rückreisewille für die Dauer der pandemiebedingten Einschränkungen grundsätzlich angenommen wird, da eine Rückreise ohnehin nicht möglich ist (ebd.: 1). Aufgrund der Erleichterungen für den Bezug von Sozialhilfe durch den Sozialschutzpaket der Bundesregierung können Leistungen schneller und niedrigschwelliger in Anspruch genommen werden (ebd.: 1).

Erfahrungen im Winternotprogramm und in Plata deuten auf einen abnehmenden Rückreisewillen seit 2013 hin (BASFI 2019a, S. 14). Daten über EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen, die eine Rückkehrhilfe in Anspruch genommen haben, lagen bei der Erstellung des Berichts jedoch nicht vor.

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Die Klärung der Perspektiven im niedrigschwelligen Hilfesystem betrachten die interviewten Expert*innen vorwiegend als Möglichkeit, die Situation der Betroffenen zu klären und sie bei der Stabilisierung der aktuellen Lebenssituation und Entwicklung einer Lebensperspektive zu unterstützen. Es herrscht Einigkeit darüber, dass obdachlosen Unionsbürger*innen Angebote gemacht werden sollen, damit sie sich aus ihrer prekären Situation befreien und nicht dauerhaft in der Abhängigkeit eines niedrigschwelligen Hilfesystems verbleiben (Int-1, Int-2, Int-4). Die dauerhafte Überwindung der Obdachlosigkeit und die Anbindung obdachloser Menschen ins Regelsystem wird als wichtiges Ziel sowohl seitens der Verwaltung als auch seitens der Unterstützungsorganisationen betrachtet (Int-1, Int-2, Int-4).

In den Gesprächen werden die Optionen für die Anbindung an das Regelsystem, durch Erwerbstätigkeit oder Sozialleistungsbezug, diskutiert. Die Aufnahme einer regulären Beschäftigung aus der Obdachlosigkeit heraus wird als „äußerst schwierig“ betrachtet (Int-2). Im Hinblick auf die Unterstützung der Arbeitsmarktteilhabe wird die Möglichkeit der Einrichtung einer Postadresse als wichtige Hilfe für die Aufnahme einer regulären Beschäftigung betont. Sie kommt nicht nur Obdachlosen zugute, sondern auch anderen amtlich nicht gemeldeten Gruppen wie Sexarbeitenden (Int-6). Nach Beobachtung einer Sozialberaterin wurden die Kapazitäten der Postadressen in den letzten Jahren ausgebaut, aber sie reichen ihrer Einschätzung nach noch nicht aus, um die Bedarfe zu decken. Ihrer Erfahrung nach werden die Postadressen gegenwärtig breiter in der Gesellschaft akzeptiert, so dass ein weiterer Ausbau der Kapazitäten als sinnvoll betrachtet wird (Int-2). Kritisch wird hingegen das Fehlen einer aktiven Arbeitsvermittlung obdachloser Unionsbürger*innen im Rahmen des niedrigschwelligen Hilfesystems gesehen. In den aktuell laufenden EHAP-Projekten ist eine Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration rechtlich nicht gegeben, was sowohl Vertreter*innen der Verwaltung als auch der Beratungsstellen bemängeln und als sinnvolle Änderung in der nächsten Förderperiode empfehlen (Int-3, Int-4).

In Bezug auf die Anbindung an das Sozialsystem durch sozialrechtliche Ansprüche kritisieren die Unterstützungsorganisationen einen erschwerten Zugang zu Sozialleistungen für mobile EU-Bürger*innen. Zum einen wird die Rolle der Ende 2016 erfolgten Gesetzesänderung betont, die bestimmte Gruppen mobiler EU-Bürger*innen von Sozialleistungen in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts rechtlich ausschließt. Zum anderen wird die Haltung der Verwaltung gegenüber EU-Zugewanderten angesprochen, die bestehenden Spielraum oft nicht im Sinne der Interessen der Betroffenen ausübt (Int-1). Nach Beobachtung der Unterstützungsorganisationen ist eine „verschärfte Haltung“ gegenüber Unionsbürger*innen insbesondere aus Bulgarien und Rumänien entstanden, die den praktischen Zugang zu Sozialleistungen für osteuropäische Zugewanderte erschwert (Int-1). Eine interviewte Beraterin betont, dass Unionsbürger*innen seit 2016 weniger sozialrechtliche Ansprüche als vorher haben und die Durchsetzung der vorhandenen „enorm viel Kraft“ kostet (Int-2). Auch der interviewte Rechtsanwalt weist auf den erschwerten Zugang zu Sozialleistungen hin und berichtet von Fällen, bei denen mobile EU-Beschäftigte seine Unterstützung bei der Antragstellung für Kindergeld und Sozialleistungen benötigen, um ihre Ansprüche geltend zu machen (Int-8).

Eine intensive Begleitung bei Behördengängen wird als ausschlaggebend für den Erfolg erlebt und wird daher als notwendig für die Durchsetzung sozialrechtlicher Ansprüche gehalten (Int-1, Int-2, Int-8). Berater*innen der Unterstützungsorganisationen heben fehlende personelle Ressourcen für Begleitungen als Hindernis hervor und berichten von positiven Erfahrungen mit dem Einsatz von ehrenamtlichen Alltagsbegleiter*innen, die in einem internen Pool des Diakonischen Werks registriert sind und Obdachlose aus EU-Ländern bei Behördengängen begleiten (Int-2).

Eine Anbindung an das Regelsystem aufgrund von Daueraufenthalt für obdachlose EU-Bürger*innen betrachten die interviewten Expert*innen als praktisch schwierig und mit hohem Risiko verbunden. Mitarbeitende der Beratungsstellen weisen darauf hin, dass der Nachweis eines fünfjährigen rechtmäßigen

Aufenthalts bei Obdachlosen schwierig ist und der Antrag auf Feststellung des Daueraufenthalts zur Überprüfung und zum Entzug der Freizügigkeit seitens der Ausländerbehörde führen kann (Int-2). Exemplarisch wird der Fall einer psychisch erkrankten Bulgarin geschildert, die jahrelang von der Fachstelle Zuwanderung Osteuropa betreut wurde (Int-1). Die Frau konnte keinen fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland nachweisen, um einen Daueraufenthaltsstatus zu erwerben. Nachdem sie einen Antrag auf Sozialleistungen stellte, wurde ihr Freizügigkeitsrecht überprüft und entzogen.

Über die Rolle der öffentlich-rechtlichen Unterbringung für Unionsbürger*innen wird in den Gesprächen berichtet. Es werden mehrere Erfolgsfälle aus der Beratungspraxis geschildert, bei denen obdachlose EU-Bürger*innen, einige davon Beschäftigte mit geringem Einkommen, zuerst in eine öffentlich-rechtliche Wohnunterkunft untergebracht wurden und im Anschluss eine eigene Wohnung anmieten konnten (Int-1, Int-2). Die intensive Beratung und Begleitung der Personen werden als ausschlaggebend für den Erfolg betont (Int-1). Die Bindung einer öffentlich-rechtlichen Unterbringung an Sozialleistungsansprüchen wird aus Sicht der Unterstützungsorganisationen als problematisch bewertet (Int-2). Die interviewte Beraterin im EHAP-Projekt macht das an einem Beispiel deutlich (Int-2). Sie berichtet vom Fall einer Familie aus Bulgarien, die zwei Jahre auf der Straße lebte. Zuerst wurde die Familie in einem Container⁵⁵ bei der Kirchengemeinde untergebracht. Erst nachdem die Frau mit der Hilfe der Unterstützungsorganisationen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen hatte, konnte die Familie in einer öffentlich-rechtlichen Unterkunft untergebracht werden. Eine Unterbringung in einer Wohnunterkunft unabhängig vom Erwerbsstatus hätte aus Sicht der Beraterin die Notsituation der Betroffenen schneller lindern können.

Bei der Einschätzung der Perspektive im Rahmen der Perspektivberatung werden die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt und die Sozialleistungsansprüche berücksichtigt. Nach Auskunft der interviewten Behördenvertreter wird bei EU-Zugewanderten ohne Aussichten auf dem Arbeitsmarkt und ohne Zugang zum Sozialsystem von einer geringen Perspektive in Hamburg ausgegangen (Int-4). EU-Bürger*innen, deren Perspektive als gering eingeschätzt wird, werden zur Rückkehr in die Herkunftsländer mit der Begründung aufgefordert, dass sie bessere Lebensperspektiven in ihrem Herkunftsland hätten (Int-3, Int-4). Die Aufforderung zur Ausreise bei geringer Perspektive in Hamburg betrachten die Unterstützungsorganisationen hingegen als problematisch, weil die sozialen Probleme mobiler EU-Bürger*innen auf die Herkunftsländer verlagert werden und dabei unklar ist, was mit den zur Rückreise aufgeforderten Menschen passiert (Int-2). Es wird bemängelt, dass es keine klaren Kriterien gibt, nach denen beurteilt wird, wann eine Person eine Perspektive in Deutschland hat. Der Ermessensspielraum in der Perspektivberatung wird als hoch eingeschätzt und das Ergebnis der Perspektivberatung als stark davon beeinflusst, welche*r individuelle*r Sozialarbeiter*in die Beratung durchführt. Von den Unterstützungsorganisationen wird gefordert, dass die Beratung für obdachlose Unionsbürger*innen im niedrigschwelligen Hilfesystem nach einheitlichen Kriterien und ergebnisoffen erfolgen soll.⁵⁶

2.4.6 Überprüfung und Entzug des Freizügigkeitsrechts

Das Freizügigkeitsrecht mobiler EU-Bürger*innen kann nur unter bestimmten Bedingungen entzogen werden. Die Ausländerbehörde kann feststellen, ob der betroffene Unionsbürger erwerbstätig ist oder sein will, ob ein Daueraufenthaltsrecht nach § 4a FreizügG vorliegt, ob ein Verlust des Rechts auf Einreise oder Aufenthalt nach § 6 FreizügG/EU oder ob eine Ausreisepflicht nach § 7 FreizügG/EU gegeben ist (Ruder 2015). Nach § 5 Absatz 3 FreizügG/EU ist die Möglichkeit einer Überprüfung des Freizügigkeitsrechts aus besonderem Anlass rechtlich gegeben.

Aufgrund dieser Rechtslage kann es bei bestimmten Gruppen von EU-Bürger*innen verstärkt zu einer Überprüfung des Freizügigkeitsrechts kommen, darunter bei Beschäftigten, bei denen ein Verdacht auf einen fingierten Arbeitsvertrag besteht; bei Arbeitsuchenden, bei denen überprüft wird, ob eine begründete Aussicht auf Erwerbstätigkeit besteht; bei Obdachlosen, bei denen das Bestehen des Freizügigkeitsrechts überprüft werden kann; und bei Sozialleistungsantragstellenden, für die die Melde-

⁵⁵ Die Containerplätze bei den Kirchengemeinden werden per Losverfahren vergeben. Im Jahr 2019 standen 130 Containerplätze zur Verfügung (Int-2).

⁵⁶ Diese Position wurde im Rahmen eines Workshops am 13. August 2020 vertreten. Der Workshop diente dem Austausch über eine frühere Fassung des hier vorgelegten Papiers.

pflicht an die Ausländerbehörde seit Ende 2016 gilt. Die Überprüfung und der Entzug des Freizügigkeitsrechts werden in der Bundesrepublik Deutschland eher selten in der Praxis umgesetzt, weil das nur den aktuellen Aufenthalt beendet, aber das Recht zu erneuter Einreise und zum Aufenthalt nicht beschränkt (BAGW 2019). In Hamburg wird hingegen eine verstärkte Verwaltungspraxis der Überprüfung und des Entzugs des Freizügigkeitsrechts insbesondere bei obdachlosen Unionsbürger*innen und Sozialantragstellenden beobachtet.

Bei Erwerbstätigen, bei denen ein Verdacht auf einen fingierten Arbeitsvertrag besteht, kann ein Verfahren zur Feststellung des Verlusts des Freizügigkeitsrechts nach § 2 Absatz 7 FreizügG/EU wegen Vortäuschens der Voraussetzungen dieses Rechts durch Verwendung von gefälschten oder verfälschten Dokumenten oder durch Vorspiegelung falscher Tatsachen eingeleitet werden. Den zuständigen Behörden in Hamburg sind keine organisiert auftretenden Fälle mit fingierten Arbeitsverträgen im Sinne der Fragestellung bekannt (Drs. 21/11357). Nach einer Auswertung des ausländerbehördlichen IT-Verfahrens wurde seit 2016 in insgesamt 19 Fällen (2016: vier Fälle, 2017: 14 Fälle, bis einschließlich 9. Januar 2018: ein Fall) der Verlust des Freizügigkeitsrechts nach § 2 Absatz 7 FreizügG/EU festgestellt. Über eingeleitete Verfahren, die nicht in einen Bescheid zur Feststellung des Verlusts der Freizügigkeit münden, wird keine Statistik geführt (Drs. 21/11545).

Das EU-Recht sieht vor, dass Unionsbürger*innen, die sich zur Arbeitsuche aufhalten, für bis zu sechs Monate freizügigkeitsberechtigt sind und darüber hinaus nur, solange sie nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht besteht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (§ 2 Absatz 2 1a. FreizügG/EU). Wann mobile EU-Bürger*innen eine begründete Aussicht haben, in einem anderen EU-Land eingestellt zu werden, ist jedoch im EU-Recht ein unklares Konzept (Striano 2018).⁵⁷

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass Art. 14 Abs. 4 der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 ausdrücklich vorsieht, dass EU-Bürger*innen nicht ausgewiesen werden dürfen, wenn sie zur Arbeitssuche eingereist sind und nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden (Schrammel und Windisch-Graetz 2018). Die Mitgliedstaaten müssen daher die Ernsthaftigkeit der Arbeitssuche überprüfen (Schrammel und Windisch-Graetz 2018). Ob und wie die Überprüfung der Aussichten bei arbeitssuchenden EU-Bürger*innen in Hamburg außerhalb der Perspektivberatung gehandhabt wird, ist wenig bekannt. Es lagen uns auch keine Daten vor, in wie vielen Fällen die Freizügigkeit bei arbeitssuchenden EU-Bürger*innen in Hamburg überprüft und entzogen wurde.

Seit Ende 2016 gilt bundesweit die Meldepflicht an die Ausländerbehörde bei einem Antrag auf Sozialleistungen nach SGB II und SGB XII.⁵⁸ Die Meldepflicht kann zu einer verstärkten Überprüfung des Freizügigkeitsrechts bei Antrag auf Sozialleistungen führen. Daten über die Fälle, bei denen das Freizügigkeitsrecht bei EU-Bürger*innen infolge eines Antrags auf Sozialleistungen überprüft und entzogen wurde, werden statistisch nicht erfasst (Drs. 22/1903).

Seit März 2017 wird in Hamburg auch die systematische Überprüfung des Freizügigkeitsrechts bei Obdachlosigkeit praktiziert. Zuständig ist die Zentrale Ausländerbehörde in Hamburg, die die Prüfung des Vorliegens bzw. des Fortbestandes der Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts nach § 5 Absatz 3 FreizügG/EU aus besonderem Anlass durchführt (Drs. 21/11021). Das Verfahren der Überprüfung des

57 Die Konzepte „begründete Aussicht, eingestellt zu werden“ (*genuine chance to find a job*), „die unangemessene Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des Aufnahmestaates“ (*unreasonable burden to the social assistance system*) und „untergeordnete und unwesentliche Tätigkeit“ (*marginal and ancillary activity*) sind noch unklar und können bei restriktiver Auslegung zu Obdachlosigkeit führen (Striano 2018).

58 Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 2016, https://dejure.org/BGBI/2016/BGBI_I_S_3155. Gemäß § 87 Absatz 2 Ziffer 2a AufenthG haben öffentliche Stellen im Sinne von Absatz 1 unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangen von der Inanspruchnahme oder Beantragung von Sozialleistungen durch eine Ausländerin oder einen Ausländer, für sich selbst, ihre oder seine Familienangehörigen oder für sonstige Haushaltsangehörige in den Fällen des § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 oder Satz 4 des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch oder in den Fällen des § 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2, 3 oder 4, Satz 3, 6 oder 7 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Drs. 22/1903).

Freizügigkeitsrechts bei obdachlosen Unionsbürger*innen in Hamburg wird in der Drucksache 21/15968 dargestellt:

„Sofern die Ausländerbehörde durch die Polizei Mitteilung über eine obdachlose Person erhält, wird dieser Person zur Klärung des Aufenthaltes zunächst rechtliches Gehör gemäß § 28 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes angeboten und sie wird zur Anhörung vorgeladen. Sofern der Aufenthaltsort bekannt ist, erfolgt die Zustellung der Einladung durch Mitarbeiter der Ausländerbehörde vor Ort. Eine öffentliche Zustellung erfolgt in den Fällen, in denen keine andere Möglichkeit der Zustellung besteht. Im Rahmen der persönlichen Zustellung wird dem Personenkreis mithilfe von Sprachmittlern die rechtliche Situation vollumfänglich erklärt und zugleich auch auf die Möglichkeit hingewiesen, sich hilfesuchend an karitative Institutionen, wie zum Beispiel PLATA, wenden zu können. In der Regel wird das Angebot der persönlichen Vorsprache jedoch von dem Personenkreis der Obdachlosen nicht wahrgenommen“ (Drs. 21/15968).

Informationen über das Verfahren nach dem Entzug des Freizügigkeitsrechts sind in der Drucksache 21/11357 dargestellt:

„Mit dem Bescheid über die Verlustfeststellung wird eine Ausreisefrist von in der Regel mindestens einem Monat gesetzt und die Abschiebung angedroht (§ 7 Absatz 1 FreizügG/EU). Nach Maßgabe von § 7 Absatz 2 Sätze 2 bis 8 FreizügG/EU kann in dem Bescheid auch eine befristete Wiedereinreisesperre verhängt werden. Wird der Bescheid bestands- oder rechtskräftig, so sind die Betroffenen ausreisepflichtig. Kommen sie ihrer Ausreiseverpflichtung innerhalb der gesetzten Frist nicht nach, so wird die Ausreise gegebenenfalls zwangsweise durch Abschiebung durchgesetzt.“ (Drs. 21/11357)

Die Antworten auf Anfragen der Hamburgischen Bürgerschaft an den Senat geben Auskunft über die durchgeführten Verfahren der Überprüfung und des Entzugs des Freizügigkeitsrechts: Zwischen Juli und Dezember 2017 wurde die Freizügigkeit 108 EU-Zugewanderten entzogen (Drs. 21/11021) und im Jahr 2018 betraf dies 389 EU-Zugewanderte. Im Jahr 2019 waren es 242 Fälle (Drs. 21/19612, 21/18999, 21/18089, 21/17484). In den ersten drei Quartalen 2020 waren 1.132 EU-Bürger*innen zur Überprüfung der Freizügigkeitsrechts an das Einwohner-Zentralamt gemeldet. In 145 Fällen war der Verlust und in 23 Fällen der Bestand des Freizügigkeitsrechts festgestellt (Drs. 22/407, Drs. 22/987, Drs. 22/1903). In der Mehrheit der Fälle des Entzugs nach § 5 Absatz 4 EU-FreizügG/EU handelte sich um obdachlose EU-Bürger*innen (Drs. 22/407, Drs. 22/987, Drs. 22/1903). In einigen Fällen saßen EU-Bürger*innen in Abschiebehaft oder wurden abgeschoben. Registriert wurden 20 Fälle von Abschiebungen zwischen Juli und Dezember 2017 (Drs. 21/11021), 24 Fälle zwischen November 2017 und Oktober 2018 (Drs. 21/14994) und 48 Fälle in den ersten drei Quartalen im Jahr 2020 (Drs. 22/407, Drs. 22/987, Drs. 22/1903). Grund für die Abschiebung ist die Durchsetzung der bestehenden Ausreisepflicht (Drs. 22/407, Drs. 22/987, Drs. 22/1903).

Es liegen keine Nachweise über erfolgte freiwillige Ausreisen von EU-Bürger*innen in den ersten drei Quartalen im Jahr 2020 vor (Drs. 22/407, Drs. 22/987, Drs. 22/1903). Die freiwillige Ausreise von EU-Bürger*innen kann durch die Anlaufstelle für wohnungslose EU-Bürger*innen Plata unterstützt werden. Statistiken der Anlaufstelle zeigen eine sinkende Zahl der EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen, die im Zeitraum 2015 bis 2018 beraten wurden: von 2.648 auf 1.604 (Drs. 21/17579). Wie viele von den Ratsuchenden tatsächlich ausgereist sind, ist nicht bekannt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der EU-Bürger*innen, die in Deutschland keine Perspektive für sich sehen und in ihr Heimatland zurückkehren, behördlich nicht erfasst werden. Wenig Wissen gibt es über ausgewiesene EU-Bürger*innen und ihr Schicksal in den Herkunftsländern (H&M Kanzlei 2018), was auf einen Bedarf hinweist, die Rückkehr ausreisepflichtiger EU-Bürger*innen wissenschaftlich zu untersuchen.

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Die systematische Überprüfung des Freizügigkeitsrechts, die seit 2017 in Hamburg praktiziert wird, hat zu kontroversen Diskussionen auf lokaler Ebene geführt. Zwei Positionen sind in den Interviews in Bezug auf die Überprüfung der Freizügigkeit bei Obdachlosigkeit und Beantragung von Sozialleistungen vertreten

worden. Behördenvertreter*innen verweisen auf die geltende Rechtslage, wonach das Freizügigkeitsrecht nur unter Einhaltung bestimmter Bedingungen gilt und entzogen werden kann (Int-4). Vertreter*innen der Unterstützungsorganisationen stehen hingegen dieser Verwaltungspraxis kritisch gegenüber. Die systematische Überprüfung der Freizügigkeit wird als eine „Besonderheit“ der Stadt Hamburg betrachtet, die so in keiner anderen deutschen Stadt in diesem Ausmaß praktiziert wird (Int-2). Nach Beobachtung der Unterstützungsorganisationen wurden in der Anfangszeit überwiegend obdachlose Unionsbürger*innen zur Vorsprache bei der Ausländerbehörde vorgeladen, während inzwischen verstärkt auch Personen vorgeladen werden, die Sozialleistungsanträge stellen (Int-1, Int-2). Aus ihrer Sicht hat die verstärkte Überprüfung bei Sozialleistungsanträgen „eine abschreckende Wirkung“ auf EU-Bürger*innen, die davon abgehalten werden, ihre sozialrechtlichen Ansprüche geltend zu machen, und infolgedessen in Notlagen geraten können (Int-1).

Auch die Intensivierung der Politik der Rückkehr wird seitens der Unterstützungsorganisationen in Frage gestellt. Sie zweifeln die Wirkung der Rückkehrpolitik an und verweisen auf die rechtliche Möglichkeit einer erneuten Zuwanderung nach Deutschland. Die Fälle einer Wiedereinreise von EU-Bürger*innen, deren Freizügigkeitsrecht entzogen wurde, betrachten sie als Zeichen für das Scheitern der Politik der Rückkehr (Int-7).

Weiterhin wird über die Folgen der Rückkehrpolitik für die Betroffenen debattiert. Behördenseitig wird auf die Zuständigkeit der Herkunftsländer für die Situation der Rückkehrenden hingewiesen (Int-4). Sozialarbeiter*innen sehen hingegen das Fehlen von Informationen über die Situation der Rückkehrenden in den Herkunftsländern und die fehlende Unterstützung bei der Anbindung ins Regelsystem im Herkunftsland als problematisch an (Int-1, Int-2).

2.4.7 Einschätzungen der Gründe für das Bestehen prekärer Lebenslagen

In der Literatur wird die Rolle verschiedener Ebenen – der Städte, des Staates und der EU – für das Entstehen prekärer Lebenslagen unter mobilen EU-Bürger*innen diskutiert (Graßhoff et al. 2016; Striano 2018). Auch aus Sicht der in Hamburg interviewten Expert*innen liegen die Gründe für das Entstehen prekärer Lebenslagen auf verschiedenen Ebenen und umfassen sowohl strukturelle als auch auf individuelle Faktoren. Die Einschätzungen der interviewten Expert*innen dieser Faktoren werden näher vorgestellt.

2.4.7.1 Strukturelle Faktoren

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Strukturelle Faktoren wie ökonomische Disparitäten innerhalb der EU werden als wichtige Ursache für prekäre Lebenslagen mobiler EU-Bürger*innen diskutiert. Die Verbesserung der Situation der osteuropäischen EU-Bürger*innen in ihren Herkunftsländern wird von den Interviewten als unabdingbar, aber kurz- und mittelfristig als schwer realisierbar betrachtet (Int-7). Die befragten Expert*innen argumentieren, dass Wohlstands- und Einkommensgefälle zwischen west- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten sowie hohe Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern zu einer großen Bereitschaft unter mobilen osteuropäischen EU-Bürger*innen führt, fragwürdige und ausbeuterische Lebensverhältnisse hinzunehmen (Int-3, Int-4, Int-8). Sie betonen die Rolle unseriöser, dubioser oder sogar krimineller Arbeitsvermittler*innen und Hintermännern sowohl im Aufnahmeland als auch im Herkunftsland, die diese hohe Bereitschaft nutzen (Int-3, Int-4, Int-7).

Die rechtlichen Rahmenbedingungen auf EU- und Bundesebene werden als wichtige Einflussfaktoren der Lebenslage mobiler EU-Bürger*innen hervorgehoben. Die EU-Vorschriften über die Bewegungsfreizügigkeit gewähren Unionsbürger*innen ein umfassendes Recht, sich innerhalb der EU zu bewegen und sich in jedem EU-Mitgliedstaat aufzuhalten. Im sozialen Bereich genießen mobile EU-Bürger*innen hingegen weniger Rechte. Insbesondere wird auf die fehlenden einheitlichen sozialen Standards innerhalb der EU hingewiesen, die als Faktor für prekäre Lebenslagen (Int-7), aber auch als Begründung des sozialrechtlichen Ausschlusses bestimmter Gruppen von EU-Bürger*innen auf nationaler Ebene genannt werden (Int-4). Der durch nationales Recht eingeschränkte Sozialleistungsanspruch für arbeitssuchende und nicht-erwerbstätige EU-Zugewanderte hat gravierende Auswirkungen auf ihre Situation (Int-1, Int-2, Int-4, Int-5). Die im

Jahr 2016 erfolgte Gesetzesänderung hat nach Auffassung der Expert*innen nicht nur sozialrechtliche Ansprüche rechtlich eingeschränkt, sondern auch den praktischen Zugang zu Sozialleistungen erschwert, u.a. zu medizinischer Versorgung für EU-Bürger*innen ohne Krankenversicherungsschutz (Int-5) sowie zu Sozialleistungen für leistungsberechtigte EU-Bürger*innen (Int-1, Int-2).

Auch die Umsetzung der geltenden Vorschriften wird als wichtiger Einflussfaktor für die Lebenssituation mobiler EU-Bürger*innen betrachtet. Die interviewten Expert*innen heben hervor, dass die geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften in bestimmten Branchen nicht eingehalten werden, was zur Verletzung grundlegender Arbeitnehmerrechte führt (Int-3, Int-8). Sie gehen von einer hohen Betroffenheit ausbeuterischer Verhältnisse in bestimmten Branchen aus, wie Hotel, Gastronomie, Bau, Reinigung, Transport und Logistik, Kurier- und Botendienste, ambulante Pflege, Arbeitnehmerüberlassung und Leiharbeit (Int-3, Int-8). Eine Beschäftigung im Niedriglohnssektor halten sie grundsätzlich für einen Risikofaktor (Int-3, Int-7, Int-8). Einige Expert*innen betonen, dass zwar ausbeuterische Praktiken wie Lohnvorenthaltung und unrechtmäßige Kündigung auch Beschäftigte deutscher Herkunft in diesen Sektoren betreffen, aber geringe Deutschkenntnisse erhöhen das Ausbeutungsrisiko für mobile EU-Beschäftigten wesentlich (Int-8). Als migrationsspezifisch wird die Praxis einer gezielten Anwerbung im Ausland dargestellt, die in der Absicht erfolgt, die Angeworbenen zu unfairen Bedingungen in Deutschland zu beschäftigen, oft als falsch angemeldete Selbstständige (Int-8).

Die konsequente Umsetzung der rechtlichen Regelungen wie z.B. der Haftung von Auftraggeber*innen, die im Arbeitnehmer-Entsendegesetz und im Mindestlohngesetz vorgesehen ist, stellt aus Sicht des interviewten Rechtsanwalts ein sinnvolles Instrument zur Bekämpfung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse dar (Int-8). Nach seiner Beobachtung hat die Auftragsgeberhaftung die Situation der mobilen EU-Beschäftigten im Bausektor bereits verbessert, da so Druck auf die Auftraggeber*innen erzeugt wird, auf Einhaltung der geltenden rechtlichen Regelungen zu achten (Int-8).

In Bezug auf den Zugang zu Sozialleistungen machen Vertreter*innen der Unterstützungsorganisationen aufmerksam auf die hohen praktischen Hürden bei der Antragstellung sowie die Wirkungen der Androhung eines Entzugs der Freizügigkeit, die die Inanspruchnahme bestehender Sozialleistungsansprüche in der Praxis erschweren. Sie berichten von einer ausschlaggebenden Rolle der Begleitung durch Sozialarbeiter*innen z.B. bei Behördengängen und der Rechtsberatung durch Jurist*innen in komplexen Fällen und fordern daher ihren Ausbau (Int-1, Int-2).

2.4.7.2 Individuelle Faktoren

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Neben strukturellen Faktoren werden individuelle Merkmale der Zugewanderten wie Deutschkenntnisse, Berufsqualifikation und Informiertheit als wichtige Einflussfaktoren der Lebensperspektive in Deutschland hervorgehoben. Die befragten Expert*innen sind sich einig, dass Notlagen aus fehlenden Deutschkenntnissen, einer niedrigen Qualifikation und Unwissen entstehen. Unwissen über das Rechtssystem und die Arbeits- und Lebensbedingungen in Deutschland gilt für die Mehrheit der Ratsuchenden in den Beratungsstellen (Int-1, Int-2, Int-5, Int-6). Aus Unwissen über das Krankenversicherungssystem, die Krankenversicherungspflicht und die Möglichkeit, die Krankenversicherung abzumelden, kann z.B. eine Verschuldung gegenüber der Krankenkasse entstehen (Int-1, Int-6).

Das Unwissen über die Arbeits- und Lebensbedingungen in Deutschland führen die befragten Expert*innen sowohl auf eine fehlende Vorbereitung auf die Migration als auch auf falsche Vorstellungen über Deutschland zurück (Int-2, Int-4, Int-7). Ein Experte berichtet, dass Deutschland als „das Land der ehrlichen Arbeitgeber“ betrachtet wird, so dass Warnungen vor Arbeitsausbeutung von den mobilen EU-Bürger*innen nicht ernst genommen werden (Int-7). Unrealistische Vorstellungen können weiterhin von falschen Informationen verzerrt werden, die von Rückkehrenden in ihrem sozialen Netzwerk verbreitet werden (Int-7).

Die Bereitschaft osteuropäischer EU-Zugewanderter, sich gegen ausbeuterische Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu wehren, schätzen die Expert*innen als niedriger ein als bei anderen Gruppen. Sie betonen die Bedeutung der Beratung und Unterstützung, insbesondere bei gerichtlichen Verfahren (Int-3, Int-8). Die

Möglichkeit der Prozesskostenhilfe schätzt der befragte Rechtsanwalt als wichtige Unterstützung für Zugewanderte bei der Durchsetzung ihrer Arbeitnehmerrechte ein (Int-8).

2.4.7.3 Handlungsoptionen auf verschiedenen Ebenen

*Einschätzung der befragten Expert*innen*

Die Darstellung der Einschätzungen der Ursachen prekärer Lebenslagen mobiler EU-Bürger*innen zeigt, dass prekäre Wohn- und Arbeitsverhältnisse als gesamteuropäische Herausforderung angesehen werden, deren Lösung eine Integration von Ansätzen verschiedener Ebenen voraussetzt: der europäischen, nationalen und lokalen Ebenen. Nach der Auffassung der befragten Expert*innen stellen lokale Unterstützungsangebote für bedürftige EU-Bürger*innen eine notwendige aber nicht hinreichende Antwort auf diese gesamteuropäische Herausforderung, um eine dauerhafte Lösung zu erreichen.

Die Gestaltung der Vorschriften über die Bewegungsfreiheit und die sozialen Rechte mobiler EU-Bürger*innen erfolgt grundsätzlich auf europäischer Ebene, so dass Handlungsoptionen in Bezug auf die Rechtslage in diesen Bereichen primär auf der EU-Ebene verortet werden. Behördenseitig werden die EU-Vorschriften über die Bewegungsfreiheit innerhalb der EU als reformbedürftig betrachtet und die Freie Hansestadt Hamburg setzt sich für rechtliche Änderungen ein, die aktuell auf Bundesebene diskutiert werden (Int-4). Welche Position die Stadt Hamburg konkret vertritt, führten die Behördenvertreter*innen im Gespräch nicht aus. Eine Stärkung der sozialen Rechte von Unionsbürger*innen ist nach Auffassung der Unterstützungsorganisationen auf der EU-Ebene notwendig, um die Situation bedürftiger Unionsbürger*innen zu verbessern. Ob das möglich ist, ist mit der grundsätzlichen Debatte über soziale Absicherung für mobile EU-Bürger*innen und der Frage verbunden, ob sich die EU zu einer Sozialunion mit einheitlichen Standards im Sozialbereich entwickeln soll (Int-4, Int-7).

Auf die ausschlaggebende Rolle der nationalen und lokalen Ebene bei der Umsetzung geltender Vorschriften wird hingewiesen. Im Arbeitsmarktbereich wird über die Gestaltung der Arbeitsmarktkontrollen sowie über die Sensibilisierung und den Ausbau der Unterstützungsstrukturen für mobile EU-Beschäftigte diskutiert. Es herrscht Einigkeit darüber, dass Arbeitsmarktkontrollen ein wichtiges Instrument bei der Bekämpfung prekärer Arbeitsverhältnisse darstellen (Int-3, Int-7, Int-8). Es wird jedoch argumentiert, dass der Schwerpunkt der Arbeitsmarktkontrollen stärker auf Einhaltung der Arbeitnehmerrechte liegen sollte, um ausbeuterische Verhältnisse aufzudecken und Zugewanderte in ihrer Position zu stärken (Int-8). Die Gründung eines Arbeitsinspektorats, das die Einhaltung der Arbeitnehmerrechte kontrolliert, wie sie in anderen EU-Ländern wie Polen besteht, hält der interviewte Rechtsanwalt für vielversprechend, aber wenig realistisch (Int-8).

Im Hinblick auf die Bedeutung der lokalen Ebene stimmen die befragten Expert*innen darin überein, dass der Ausbau der Beratungsstellen notwendig ist, um auf den zunehmenden Bedarf der EU-Zugewanderten zu reagieren. Die Bedeutung einer thematischen Spezialisierung der Beratungsstellen wird betont, um die Ratsuchenden mit umfangreichem Fachwissen zu unterstützen (Int-3, Int-6). Der Ausbau der Beratungsangebote für bestimmte Gruppen wird gefordert, wie Selbstständige, die einen hohen Informationsbedarf aufweisen (Int-6, Int-8). Auch der Ausbau der Beratungsangebote zu arbeitsmarktrechtlichen Themen sowie die stärkere Verbreitung arbeitsmarktbezogener Informationen in den Herkunftssprachen werden als wichtige Ansätze betrachtet (Int-3, Int-8). Als besonders notwendig wird mehr Unterstützung bei der Geltendmachung der bestehenden sozialen Rechte durch Beratung und Begleitung erachtet (Int-1).

Aufklärungsarbeit in den Herkunftsländern wird als notwendig bei der Verhinderung prekärer Lebensverhältnisse betont. Die bisher geleistete Informationsarbeit in den Herkunftsländern schätzen die Expert*innen als nicht ausreichend ein (Int-3, Int-4). Nach der Auffassung einiger Expert*innen können europäische Institutionen wie die 2019 neugegründete Europäische Arbeitsagentur die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten intensivieren und die Einrichtung niedrigschwelliger Anlaufstellen für migrationswillige EU-Bürger*innen in den Zielländern unterstützen, die über Rechte und Pflichten der Unionsbürger*innen im Ausland und über Chancen und Risiken der Migration informieren (Int-3). Andere Expert*innen argumentieren, dass Informationsarbeit im Aufnahmeland wichtig ist, um mobile EU-Bürger*innen für ihre Rechte vor Ort zu sensibilisieren und in ihrer Durchsetzungsfähigkeit zu

stärken (Int-8). Insbesondere wird auf die Notwendigkeit von Informationen in den Herkunftssprachen hingewiesen (Int-3, Int-6, Int-8).

Auch der transnationalen Zusammenarbeit wird bei der Bekämpfung und Verhinderung prekärer Lebensverhältnisse mobiler EU-Bürger*innen eine wichtige Bedeutung beigemessen. Über erste Ansätze transnationaler Zusammenarbeit wurde in den Interviews berichtet, wie zwischen den Arbeitsinspektionsbehörden der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsmarktkontrolle (Int-3) und zwischen Beratungsstellen in Hamburg und Einrichtungen in den Herkunftsländern im Bereich Obdachlosigkeit, die Rückkehrende unterstützen. Auch wenn einige Kooperationen mit Organisationen in den Herkunftsländern bereits bestehen, so betrachten die Unterstützungsorganisationen die transnationale Zusammenarbeit insgesamt als ausbaufähig (Int-1, Int-2, Int-3, Int-7). Insbesondere wird der Ausbau der Kontakte zu Partnerorganisationen in Bulgarien und Rumänien für notwendig, aber auch für schwierig gehalten, weil es wenige Organisationen vor Ort gibt, die im Feld EU-Zuwanderung tätig sind (Int-1, Int-2).

2.5 Schlussfolgerungen

Dieser Bericht untersuchte den Umgang mit EU-Zugewanderten in der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem Ziel, bestehende sozialpolitische Handlungsbedarfe und mögliche Handlungs- und Politikoptionen auf lokaler Ebene zu identifizieren. Er stützte sich auf Informationen aus Literatur und Interviews mit Expert*innen und stellte dar, welche Ansichten die interviewten Expert*innen über die Problemlagen der Zugewanderten aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg vertreten.

Auf der lokalen Ebene der Freien und Hansestadt Hamburg wurden vier Ansätze beim Umgang mit EU-Zuwanderung identifiziert:

- Beratungs- und niedrigschwelligen Unterstützungsangebote für EU-Zugewanderte, insbesondere für die Bereiche der Obdachlosigkeit und der prekären und ausbeuterischen Beschäftigung;
- Angebote zur Unterstützung der Arbeitsmarktpartizipation, zunehmend auch durch aktive Arbeitsmarktpolitik;
- Verfahren zur Ermittlung der Perspektive bei Obdachlosigkeit in Verbindung mit Maßnahmen zur Durchsetzung der Rückkehr bei Unionsbürger*innen mit gering eingeschätzten Perspektiven;
- Verfahren zur systematischen Überprüfung des Freizügigkeitsrechts bei Obdachlosen und EU-Bürger*innen, die einen Antrag auf Sozialleistungen stellen.

Diese Ansätze lassen zwei politische Orientierungen im Umgang mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf erkennen: Zum einen eine unterstützende Politik zur Integration gut qualifizierter Unionsbürger*innen, die auch als politische Strategie gegen den Fachkräftemangel angesehen wird. Zum anderen eine restriktive Politik mit Aufforderung oder Durchsetzung der Rückkehr gering qualifizierter Unionsbürger*innen, die als politische Strategie der Vermeidung von Ausgaben im Zusammenhang mit der EU-Zuwanderung betrachtet wird.

Entscheidendes Kriterium dafür, welche politische Orientierung im Einzelfall relevant wird, ist die jeweils eingeschätzte Aussicht auf Integration. Qualifizierte EU-Zugewanderte, deren Aussichten auf dem Arbeitsmarkt als gut eingeschätzt werden, erhalten Unterstützungsleistungen zur Arbeitsmarktintegration. Seit 2011 werden überwiegend Unterstützungsangebote im Zusammenhang mit der Bekämpfung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse eingerichtet, insbesondere Beratungsangebote für mobile EU-Beschäftigte, deren Arbeitnehmerrechte verletzt werden. Erst in den letzten Jahren scheint ein Umdenken auf lokaler Ebene stattzufinden und es wird verstärkt auch über Angebote der aktiven Arbeitsmarktintegration mobiler EU-Bürger*innen diskutiert. Durch den Ausbau der Arbeitsvermittlung, Qualifizierungsangebote und Deutschförderung sollen EU-Zugewanderte dabei unterstützt werden, eine qualifikationsgerechte Beschäftigung aufzunehmen. Besonders erwähnenswert und exemplarisch für dieses Umdenken sind die Überlegungen zur Einrichtung einer günstigen Übernachtungsmöglichkeit (Pension) für Arbeitssuchende, über die Öffnung des W.I.R. Programms („work and integration for refugees“) und dadurch der niedrigschwellig zugänglichen Arbeitsvermittlungsangebote, sowie über die Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf Teilnahme an Integrationskursen. Dadurch werden die Bereiche Erwerb von Deutsch-

kenntnissen, Unterkunft und Arbeitsvermittlung, in denen EU-Zugewanderte auf Arbeitssuche bisher wenige Unterstützungsangebote gefunden haben, in der Diskussion stärker berücksichtigt. Das deutet auf eine Weiterentwicklung der sozialpolitischen Maßnahmen zur Überwindung prekärer Lebenslagen in Richtung präventiver und unterstützender Angebote hin, insbesondere einer Unterstützung arbeitssuchender Unionsbürger*innen, Fuß in der Stadt zu fassen. Ob und inwieweit diese Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden, bleibt abzuwarten.

Für niedrigqualifizierte EU-Zugewanderte auf der Arbeitssuche, denen es nicht gelingt, in der Stadt Fuß zu fassen und die obdachlos werden, sind hingegen lediglich niedrigschwellige Hilfeangebote vorgesehen, die grundsätzlich auf ihre Rückkehr in die Herkunftsländer vorbereiten sollen. Während die Angebote der niedrigschwelligem Hilfesysteme von obdachlosen Unionsbürger*innen angenommen werden und – abgesehen vom Zugang zum Winternotprogramm – kaum umstritten sind, erweist sich für diese Gruppe eine Diskussion über die Weiterentwicklung von Unterstützungsangeboten, die auf eine Integration ins Regelsystem durch die Aufnahme einer regulären Beschäftigung oder eine Anbindung an das Sozialsystem abzielen, durch den Verweis auf rechtliche und praktische Argumente allerdings als besonders schwierig.

Die Freie und Hansestadt Hamburg setzt verstärkt auf eine Politik der Rückkehr von obdachlosen EU-Zugewanderten in ihre Herkunftsländer. Die Rückkehr wird entweder auf rechtlchem Weg durch die Überprüfung und den Entzug des Freizügigkeitsrechts durch die Ausländerbehörde veranlasst oder im Rahmen der Perspektivberatungen im niedrigschwelligem Hilfesystem, im Winternotprogramm und in Plata, auf pragmatischem Weg vollzogen. Obdachlose, die über Selbsthilfemöglichkeiten im Herkunftsland verfügen oder deren Perspektive des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zum Sozialsystem als gering eingeschätzt wird, werden zur Rückkehr in die Herkunftsländer aufgefordert. Aber auch bei EU-Bürger*innen, die einen Antrag auf Sozialleistungen stellen, zeichnet sich zunehmend ein Trend zu einer verstärkten Überprüfung und Aberkennung des Freizügigkeitsrechts ab.

In Hinblick auf den Umgang mit Obdachlosen in Hamburg kann davon ausgegangen werden, dass eine Kriminalisierung der Obdachlosigkeit wie z.B. in Großbritannien 2017 nicht stattfindet. Damals wurde das Stranden in ein Leben auf der Straße zum Anlass für Festnahme und Ausweisung von EU-Bürger*innen erklärt, was später vom UK High Court als rechtswidrig erklärt wurde (vgl. Striano 2018). In Hamburg werden obdachlose EU-Zugewanderte grundsätzlich erst nach einer Überprüfung und einer Feststellung des Verlusts des Freizügigkeitsrechts durch die Ausländerbehörde ausreisepflichtig.

Als problematischer zu bewerten ist die Aufforderung zur Rückreise in die Herkunftsländer bei EU-Bürger*innen, deren Perspektiven in Hamburg als gering eingeschätzt werden. Die Einschätzung der Aussichten auf dem Arbeitsmarkt findet grundsätzlich im Rahmen der Perspektivklärung im niedrigschwelligem Hilfesystem statt. Bei diesem Verfahren unterbleibt allerdings die rechtlich vorgesehene Einzelfallprüfung durch die Behörden der Mitgliedstaaten.

Der politisch favorisierte Ansatz der Rückkehr von EU-Zugewanderten mit geringen Perspektiven in ihre Herkunftsländer, der systematisch auf lokaler Ebene in Hamburg seit 2017 praktiziert wird, berührt auch die Debatte über Zuständigkeiten innerhalb der EU. Unionsbürger*innen, deren Aufenthalt mit finanziellen und organisatorischen Kosten für die Stadt verbunden ist, werden einer verstärkten Rückkehrpolitik ausgesetzt. Sie betrifft neben Obdachlosen immer häufiger auch Personen, die einen Antrag auf Sozialleistungen stellen. Mit Verweis darauf, dass die Herkunftsländer für mittellose Unionsbürger*innen zuständig sind, werden EU-Zugewanderte aufgefordert, Unterstützung im Sozialhilfesystem des jeweils eigenen Landes zu suchen.

Die hohe Präferenz und ausgeprägte Bereitschaft vieler EU-Zugewanderten, sich eine Lebensperspektive in Deutschland aufzubauen (dazu Kovacheva 2021), sowie die rechtlich gegebene Möglichkeit der Wiedereinreise, die von vielen zurückgereisten EU-Bürger*innen genutzt wird, werfen Fragen über die Effektivität und unbeabsichtigten Effekte einer vorrangig auf Rückkehr ausgerichteten Politik auf. In Hinblick auf die fehlenden Informationen zur Lebenssituation ausreisepflichtiger Unionsbürger*innen in ihren Herkunftsländern stellt sich auch die Frage der Folgen dieser Politik für die Betroffenen. Die hier vorgelegte Studie verweist darauf, dass die Wirkung der Maßnahmen nicht sicher beurteilt werden können. Hier ist eine niedrigschwellige Selbst-Evaluation der an Rückkehrmaßnahmen beteiligten Organisationen sowie der Unterstützungsangebote empfehlenswert (dazu Cyrus und Vogel 2018).

Die Frage, wie mobile EU-Bürger*innen sozial abgesichert werden sollen, damit sie in den Aufnahme­ländern vor ein Abrutschen in prekäre Lebenslagen besser geschützt werden, verweist auf eine transnationale Herausforderung, deren effektive und dauerhafte Lösung eine Antwort auch auf europäischer Ebene voraussetzt. Eine Zuständigkeit und Handlungsoptionen auf höheren Ebenen, wie Bundes- oder EU-Ebene, schließt Handlungsoptionen auf lokaler Ebene aber nicht aus. Auf lokaler Ebene bestehen gleichwohl mehrere, miteinander kombinierbare Handlungsoptionen, um die Situation von EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen zu verbessern, die bisher wenig genutzt worden sind und über deren Anwendung sozialpolitisch nachgedacht werden soll:

- Ein weiterer Ausbau der Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen kann das Risiko der Entstehung prekärer Lebensverhältnisse verringern sowie zu ihrer Vermeidung beitragen. Beratung und Begleitung sind insbesondere bei der Klärung und Sicherung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen, bei der Klärung der sozialrechtlichen Ansprüche, bei der Inanspruchnahme für leistungsberechtigte Personen sowie bei der Aufklärung über und Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten notwendig.
- Eine stärkere Öffnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitssuchende wie Förderung von Deutschkenntnissen, Anerkennung von Qualifikationen, Qualifizierung und Arbeitsvermittlung kann die Integration mobiler EU-Bürger*innen ins Regelsystem unterstützen und vor dem Abgleiten in prekäre Lebenslagen schützen.
- Ein uneingeschränkter Zugang zu den Angeboten des niedrigschwelligen Hilfesystems wie zum Winternotprogramm unter Berücksichtigung der tatsächlichen Situation der Betroffenen vor Ort kann zur schnellen Linderung der Notlage beitragen und Rechtssicherheit herstellen.
- Die Formulierung und Anwendung klarer Kriterien und einheitlicher Standards in der Perspektivberatung können zu einer ergebnisoffenen Beratung beitragen, die die Optionen der Anbindung ins Regelsystem und der Rückkehr in das Herkunftsland gleichermaßen betrachtet. Eine ergebnisoffene Perspektivberatung kann zu mehr Transparenz und Rechtssicherheit beitragen sowie die Akzeptanz der Perspektivklärung bei den Betroffenen erhöhen.
- Die Überprüfung, ob bei Arbeitssuchenden eine begründete Aussicht besteht, eine Beschäftigung zu finden, soll nach einer behördlichen Überprüfung außerhalb des niedrigschwelligen Hilfesystems erneut stattfinden. Dies kann die Akzeptanz der Aufforderung arbeitssuchender EU-Bürger*innen zur Rückreise in die Herkunftsländer erhöhen, deren Perspektive auf dem Arbeitsmarkt als gering eingeschätzt wird.
- Die Beschränkung der Überprüfung des Freizügigkeitsrechts auf begründete Fälle und eine Abkehr von der Politik der pauschal möglichen Überprüfung bei einer Antragstellung auf Sozialleistungen können die Rechtssicherheit mobiler EU-Bürger*innen erhöhen.
- Durch eine verstärkte transnationale Zusammenarbeit und aktive Unterstützung der Anbindung ins Regelsystem im Herkunftsland können die negativen Folgen einer Rückkehr für die Betroffenen vermieden und die Rückkehr als nachhaltige Option für mobile EU-Bürger*innen entwickelt werden.
- Auch könnte mit Organisationen in den Herkunftsländern kooperiert werden, die vor einer Ausreise über rechtliche und tarifliche Standards informieren und damit präventiv dazu beitragen, dass Ausbeutung verhindert und prekäre Lebenssituationen vermieden werden.

Anhang

Anhang 2-4 Liste der durchgeführten Interviews mit Expert*innen in Hamburg

Kodierung	Institution	Anzahl der Interview-partner*innen	Datum des Interviews
Int-1	Fachstelle Zuwanderung Osteuropa	2	27.11.2019
Int-2	EHAP-Projekt "Social Bridge Hamburg"	2	28.11.2019
Int-3	Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit, Arbeit und Leben e.V.	2	09.12.2019
Int-4	Behörde für Arbeit, Soziales, Familien und Integration, Amt für Soziales, Referat „Wohnungslosenhilfe und Unterbringung, Zuwanderung aus der EU“	2	21.01.2020
Int-5	Clearingstelle Medizinische Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern	1	17.12.2019
Int-6	EHAP-Projekt IMeS „Information für marginalisierte Menschen in der Sexarbeit“	1	27.03.2020
Int-7	Anlaufstelle für wohnungslose EU-Bürger Plata	1	07.05.2020
Int-8	Rechtsanwalt mit Schwerpunkt Arbeitsrecht	1	09.06.2020

Literatur

Amore, Kate; Baker, Michael; Howden-Chapman, Philippa (2011): The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis. In: *European Journal of Homelessness* 5 (2), S. 19–37.

BAGW (2019): Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe. Hg. v. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. Berlin.

BASFI (2013): Abschlussbericht der Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft „Armutswanderung aus Osteuropa“. 11. Oktober 2013. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI). Hamburg.

BASFI (2016): Lenkungsgruppe Management der Freizügigkeit. Abschlussbericht. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI). Hamburg.

BASFI (2017): Fachanweisung zur Wohnungslosenhilfe. Hilfen für Obdachlose, Wohnungslose und für von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen vom 01.02.2008 (Az. 122.10.21-3-4). Stand 20.03.2017. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI). Hamburg.

BASFI (2018): Abschlussbericht zum Winternotprogramm 2017/18. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI). Hamburg.

BASFI (2019a): Fortentwicklung der Wohnungslosenhilfe. Sachstand seit Vorlage des Gesamtkonzepts Wohnungslosenhilfe 2012. April 2019. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI). Hamburg.

BASFI (2019b): Obdach- und Wohnungslosenuntersuchung 2018: Ergebnisse und Konsequenzen. Dokumentation der Fachtagung vom 2. Mai 2019. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI). Hamburg.

Böckler, Stefan (2015): Armutswanderung nach Deutschland und in deutsche Städte: Mythos und/oder Wirklichkeit? In: *Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker* (Heft 2: Schwerpunkt EU-Zuwanderung), S. 17–24.

Böhmer, Simon; Reichwald, Henriette; Neureiter, Marcus (2019): Thematische Evaluation der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit. Im Auftrag der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Arbeit und Integration, ESF-Verwaltungsbehörde Hamburg. Hg. v. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Arbeit und Integration, ESF-Verwaltungsbehörde Hamburg. Hamburg.

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2013): Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Aktuelle Berichte, 23. Dezember 2013. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg.

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2015): Aktuelle Berichte. Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien. September 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg.

Bruzelius, Cecilia (2020): Local government responses to EU citizens' integration needs. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

Bundesagentur für Arbeit (2016): Weisung 201611028 vom 21.11.2016 – Inanspruchnahme von Dolmetscher- und Übersetzungsdiensten.

Bundesagentur für Arbeit (2020a): Tabellen. Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen). Deutschland, Länder und Kreise. 30. Juni 2019. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020b): Tabellen. Migrationsmonitor (Monatszahlen). Land Hamburg. November 2020. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundeskriminalamt (2019): Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2019. Tabelle Fälle. Berichtszeitraum 1.1.2018-31.12.2018. Wiesbaden, zuletzt geprüft am 11.06.2020.

Busch-Geertsema, Volker (2018): Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ): Wohnungslosigkeit* 68 (25-26), S. 15–22.

Cyrus, Norbert; Vogel, Dita (2018): Evaluation as Knowledge Generator and Project Improver. Learning from Demand-Side Campaigns against Trafficking in Human Beings. In: *Contemporary Readings in Law & Social Justice* 10 (1), S. 57–93.

Diakonie Hamburg (2020): EU-Bürger*innen in prekären Lebenslagen - Befunde und Handlungsnotwendigkeiten. Positionspapier (September 2020). Hamburg.

Engelmann; Claudia; Mahler, Claudia; Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.

Flüchtlingszentrum Hamburg (2013-2019): Evaluationsbericht: Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern. Berichte für den Zeitraum 2012-2018. Hamburg.

FRA (2015a): Schwere Formen der Arbeitsausbeutung: Arbeitskräfte aus der EU oder Drittstaaten. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA). Wien.

FRA (2015b): Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Luxembourg.

FRA (2019): Protecting migrant workers from exploitation in the EU. Workers' perspectives. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Freie und Hansestadt Hamburg (2015): Lenkungsgruppe Management der Freizügigkeit. Abschlussbericht. 30. März 2015. Hamburg.

Frings, Dorothee (2018): Wohnungslosenhilfe für Migrant_innen. Teilhabe oder Ausgrenzung. In: Beate Blank (Hg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 159–172.

Graßhoff, Johan; Grosu, Doinita; Manavska, Desislava; Reichenbach, Marie-Therese (2016): MigrantInnen in der „niedrigschwelligen“ Wohnungslosenhilfe: Handlungsmöglichkeiten in prekären Situationen. In: Stefan Gillich und Rolf Keicher (Hg.): Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe. 1. Aufl. 2016. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 189–200.

H&M Kanzlei (2018): Fitness Check Report for Germany. A review of the state of compliance of Germany's implementation of Directive 2004/38 on residence rights of EU citizens and their family members. Online verfügbar unter https://www.feantsa.org/download/prodec-legal-fitness-check_germany7239069577092575326.pdf, zuletzt geprüft am 26.04.2020.

Hamburg, F.; Hamburg, H.; Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (1996): Obdachlose 'auf der Straße' lebende Menschen in Hamburg. Hamburg.

Hamburger Senat (2012): Gesamtkonzept der Wohnungslosenhilfe in Hamburg 2012. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation wohnungsloser Menschen und zur Überwindung der Wohnungslosigkeit. Endfassung 27. September 2012. Hamburg.

Hauptzollamt Hamburg; Hauptzollamt Itzehoe (2019): Jahresbilanz 2018 des Zolls in Hamburg. März 2019. Hamburg.

Heidorn, Per Ole (2014): Lebenswelt rumänischer Wohnungsloser in Hamburg. Anbindung an das Hamburger Hilfesystem für Wohnungsnotfälle. Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW), Hamburg.

Hniopek, Andrea (2019): Kein Zugang für Unionsbürger* zur ordnungsrechtlichen Unterbringung? Ein Blick auf die Praxis. Zur Situation obdachloser Unionsbürger*innen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Hamburg. Caritas. Hamburg, 2019.

Koalitionsvertrag 2020-2025: Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 22. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg.

- Kovacheva, Vesela (2021): The unnoticed effects of EU accession. Evidence on mobility and integration of Bulgarian migrants in Germany. Wiesbaden: Springer VS.
- Kovacheva, Vesela; Vogel, Dita (2012): Weniger Rechtsverletzungen durch mehr Informationen? Arbeitsmarkterfahrungen und Informationsbedarf bulgarisch- und albanischsprachiger Zugewanderter in Berlin. HWWI Research Paper 120. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI). Hamburg.
- Lindner, Christoph; Lupascu, Luiza (2019): Menschenhandel - Arbeitsausbeutung - Zwangsarbeit. Alphabetisches Glossar für die Praxis der Strafverfolgung. Hg. v. Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. Berlin.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Susanne Pickel, Detlef Jahn, Hans-Joachim Lauth und Gert Pickel (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 465–479.
- Ratzka, Melanie; Kämper, Andreas (2018): Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. Auswertungsbericht. Im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Gesellschaft für Organisation und Entscheidung (GOE). Bielefeld.
- Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Rechtsgutachten aus Anlass der Bundestagung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. in Berlin vom 9. – 11. November 2015 „Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut“. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. Berlin.
- Schaack, Torsten (2002): Obdachlose, auf der Straße lebende Menschen in Hamburg 2002. Eine empirische Untersuchung. Hg. v. Freie und Hansestadt Hamburg. Freie und Hansestadt Hamburg. Hamburg.
- Schaack, Torsten (2009): Obdachlose, auf der Straße lebende Menschen in Hamburg 2009. Eine empirische Untersuchung. Hg. v. Freie und Hansestadt Hamburg. Freie und Hansestadt Hamburg. Hamburg.
- Schrammel, Walter; Windisch-Graetz, Michaela (2018): Europäisches Arbeits- und Sozialrecht. 2. Auflage: utb.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2005-2020): Statistische Berichte. Ausländische Bevölkerung in Hamburg, 31.12.2004-31.12.2019. Auszählung aus dem Melderegister. Hamburg.
- Stenberg, Sten-Åke; van Doorn, Lia; Gerull, Susanne (2011): Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden. In: *European Journal of Homelessness* 5 (2), S. 39–61.
- Striano, Mauro (2018): Effectively Tackling Homelessness Amongst Mobile EU Citizens. The Role of Homelessness Services, Cities, Member States and the EU. PRODEC project. Online verfügbar unter <https://www.feantsa.org/download/effectively-tackling-homelessness-amongst-mobile-eu-citizens7332890560782313964.pdf>, zuletzt geprüft am 26.04.2020.
- Vogel, Dita; Funck, Barbara (2018): Immer nur die zweitbeste Lösung? Protokolle als Dokumentationsmethode für qualitative Interviews. In: *Forum Qualitative Sozialforschung* 19 (1), Art. 7. Online verfügbar unter <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/rt/prinFRIENDLY/2716/4181#g4>, zuletzt geprüft am 05.06.2020.
- Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: *Forum Qualitative Sozialforschung* 1 (1), Art. 22. Online verfügbar unter <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519#g4>, zuletzt geprüft am 05.06.2020.

Drucksachen der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Stand: 15.12.2020)

- Drs. 22/1903: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/1903 vom 03.11.2020: Freizügigkeitsüberprüfungen und Sozialleistungsbezug von EU-Bürgern/-innen im 3. Quartal 2020.
- Drs. 22/987: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/987 vom 14.08.2020: Entzug der Freizügigkeit von EU-Bürger/-innen im 2. Quartal 2020.
- Drs. 22/409: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/409 vom 28.05.2020: Kleine Reichenstraße: Beratung von obdach- und wohnungslosen Menschen beim Jobcenter.
- Drs. 22/407: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/407 vom 28.05.2020: Entzug der Freizügigkeit von EU-Bürger/-innen im 1. Quartal 2020.
- Drs. 22/226: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/226 vom 25.05.2020: Zugang zu medizinischer Versorgung auch für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz sicherstellen.
- Drs. 22/272: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/272 vom 18.05.2020: Ist die medizinische Versorgung von Obdachlosen und Menschen ohne Papiere sichergestellt (II)?
- Drs. 22/173: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/173 vom 06.05.2020: Hilfe auch in Krisenzeiten – Können die sozialen und gesundheitlichen Beratungsstellen auch während der Pandemie ihren wertvollen Beitrag leisten?
- Drs. 22/168: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/168 vom 05.05.2020: Ist die medizinische Versorgung von Obdachlosen und Menschen ohne Papiere sichergestellt?
- Drs. 22/148: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/148 vom 04.05.2020: Ist Schutz vor Corona auch im Winternotprogramm sichergestellt?
- Drs. 22/147: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/147 vom 04.05.2020: Wie gefährlich ist die enge Belegung wirklich? Aktuelle Infektionen mit COVID-19 in Unterkünften für Geflüchtete und Wohnungslose.
- Drs. 22/140: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/140 vom 30.04.2020: Hygienemaßnahmen und Prävention während der Corona-Pandemie – Was tut f & w fördern und wohnen (f & w, AÖR) in den Unterkünften?
- Drs. 22/122: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/122 vom 28.04.2020: Wohin in der Not? – Aktuelle und erreichbare Beratungsstellen in Hamburg.
- Drs. 22/97: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/97 vom 16.04.2020: Corona: Medizinische Versorgung von Menschen ohne Papiere.
- Drs. 22/81: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 22/81 vom 08.04.2020: Obdachlose Menschen schützen: Unterbringung in Hotels sicherstellen.
- Drs. 21/20149: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/20149 vom 11.02.2020: Freizügigkeitsüberprüfungen von EU-Bürgern/-innen.
- Drs. 21/20116: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/20116 vom 10.02.2020: Bürgerschaftliches Ersuchen vom 14. August 2019: „Hamburger Erfolgsmodell „work and integration for refugees“ W.I.R weiterentwickeln“ – Drs. 21/17930.
- Drs. 21/19612: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/19612 vom 17.01.2020: Entzug der Freizügigkeit von EU-Bürgern/-innen im 4. Quartal 2019.
- Drs. 21/19709: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/19709 vom 15.01.2020: Fortentwicklung Wohnungslosenhilfe – Mehr Einzelunterbringung ermöglichen und medizinische Versorgung für Obdach- und Wohnungslose verbessern.
- Drs. 21/19710: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/19710 vom 15.01.2020: Fortentwicklung der Wohnungslosenhilfe – Integration von EU-Ausländerinnen und EU-Ausländern.
- Drs. 21/19723: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/19723 vom 15.01.2020: Wohnraumversorgung von Wohnungslosen und vordringlich Wohnungssuchenden weiter fördern.
- Drs. 21/18999: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/18999 vom 22.11.2019: Entzug der Freizügigkeit von EU-Bürgern/-innen im 3. Quartal 2019.

- Drs. 21/ 18089: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/18089 vom 27.08.2019: Entzug der Freizügigkeit von EU-Bürgern/-innen im 2. Quartal 2019.
- Drs. 21/17930: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/17930 vom 31.07.2019: Hamburger Erfolgsmodell „work and integration for refugees“ W.I.R weiterentwickeln.
- Drs. 21/17579: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/17579 vom 16.07.2019: Integration von EU-Bürgern/-innen in Hamburg.
- Drs. 21/17484: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/17484 vom 14.06.2019: Entzug der Freizügigkeit von EU-Bürgern/-innen im 4. Quartal 2018 und 1. Quartal 2019.
- Drs. 21/17230: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/17230 vom 16.05.2019: Unterrichtung durch die Präsidentin der Bürgerschaft: Obdachlosen- und Wohnungslosenuntersuchung 2018.
- Drs. 21/16863: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/16863 vom 18.04.2019: Inwiefern kooperiert der Senat bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit mit den Ländern Polen, Rumänien und Bulgarien?
- Drs. 21/15968: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/15968 vom 01.02.2019: Abschiebungen von EU-Obdachlosen (II).
- Drs. 21/15699: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/15699 vom 15.01.2019: Abschiebungen von EU-Obdachlosen.
- Drs. 21/14994: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/14944 vom 26.11.2018: Entzug der Freizügigkeit von EU-Bürgern/-innen (II).
- Drs. 21/13762: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/13762 vom 17.07.2018: Inwiefern kooperiert der Senat bereits mit den Ländern Polen, Rumänien und Bulgarien in Bezug auf Obdachlose und Arbeitnehmerfreizügigkeit?
- Drs. 21/13249: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/13249 vom 30.05.2018: Gute Arbeit in Hamburg: Runder Tisch für Fairness und klare Regeln am Hamburger Arbeitsmarkt.
- Drs. 21/11695: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/11695 vom 26.01.2018: Nutzen Rumänen und Bulgaren unseren Sozialstaat aus?
- Drs. 21/11545: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/11545 vom 08.01.2018: Organisierter Sozialbetrug mit Südosteuropäern auch in Hamburg? (II)
- Drs. 21/11357: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/11357 vom 13.12.2017: Organisierter Sozialbetrug mit Südosteuropäern auch in Hamburg?
- Drs. 21/11021: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/11021 vom 24.11.2017: Entzug der Freizügigkeit von EU-Bürgern/-innen.
- Drs. 21/6922: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/6922 vom 06.12.2016: Wie verfährt die Stadt mit Menschen, die aus Osteuropa hier ankommen und obdachlos werden?
- Drs. 21/6559: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/6559 vom 11.11.2016: Umgang mit der Zuwanderung im Rahmen der EU-Freizügigkeit.
- Drs. 21/5352: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/5352 vom 20.07.2016: Systematischer Sozialtourismus und Sozialbetrug.
- Drs. 21/4569: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/4569 vom 21.06.2016: Wie sind die Situation und der Sachstand der öffentlichen Unterbringung in Hamburg?
- Drs. 21/4278: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 21/4278 vom 06.05.2016: Wie viele EU-Ausländer erhalten in Hamburg Sozialleistungen?
- Drs. 20/13740: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/13740 vom 25.11.2014: Bericht zur Arbeit der „Beratungsstelle Arbeitnehmerfreizügigkeit“.
- Drs. 20/12698: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/12698 vom 22.08.2014: Auswirkungen in Hamburg durch Einführung der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 2013.
- Drs. 20/12140: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/12140 vom 24.06.2014: Camp am Nobistor.

- Drs. 20/12117: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/12117 vom 20.06.2014: Zustände im Park am Nobistor beziehungsweise Jüdischen Friedhof.
- Drs. 20/12103: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/12103 vom 20.06.2014: Obdachlose Gruppe am Nobistor – Wer hilft?
- Drs. 20/11484: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/11484 vom 17.04.2014: Umgang mit der Zuwanderung im Rahmen der EU-Freizügigkeit.
- Drs. 20/10417: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/10417 vom 17.04.2014: Auswirkung der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit.
- Drs. 20/11095: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/11095 vom 18.03.2014: „Arbeitsstrich“ auf dem Stübenplatz in Wilhelmsburg (II).
- Drs. 20/10768: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/10768 vom 11.02.2014: „Arbeitsstrich“ auf dem Stübenplatz in Wilhelmsburg.
- Drs. 20/9106: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/9106 vom 03.09.2013: Obdachlose Kinder und Jugendliche aus Rumänien und Bulgarien in Hamburg.
- Drs. 20/7652: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/7652 vom 23.04.2013: Wie ist die soziodemografische Lage von EU-Zuwanderern in Hamburg?
- Drs. 20/6299: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/6299 vom 18.12.2012: Migration von Minderheitenangehörigen.
- Drs. 20/6295: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/6295 vom 18.12.2012: Migration aus Südosteuropa in Hamburg.
- Drs. 20/2673: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/2673 vom 20.12.2011: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011 „Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vernünftig gestalten – Klare Regeln für gute Arbeit statt Lohn- und Sozialdumping“ (Drucksache 20/526).
- Drs. 20/1957: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/1957 vom 01.11.2011: Osteuropäische Arbeiterinnen und Arbeiter als Tagelöhner in Hamburg.
- Drs. 20/1886: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/1886 vom 28.10.2011: Gewerbeanmeldungen und Anträge auf Kindergeldzahlungen durch rumänische und bulgarische Staatsbürger (IV).
- Drs. 20/1749: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/1749 vom 11.10.2011: Gewerbeanmeldungen und Anträge auf Kindergeldzahlungen durch rumänische und bulgarische Staatsbürger (III).
- Drs. 20/1673: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/1673 vom 04.10.2011: Gewerbeanmeldungen und Anträge auf Kindergeldzahlungen durch rumänische und bulgarische Staatsbürger (II).
- Drs. 20/1564: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/1564 vom 20.09.2011: Gewerbeanmeldungen und Anträge auf Kindergeldzahlungen durch rumänische und bulgarische Staatsbürger.
- Drs. 20/826: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/826 vom 28.06.2011: Bulgarische und rumänische Migranten in Hamburg.
- Drs. 20/373: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/373 vom 10.05.2011: Hamburger Beschäftigte im Niedriglohnsektor.
- Drs. 20/526: Drucksache der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 20/526 vom 17.05.2011: Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vernünftig gestalten – Klare Regeln für gute Arbeit statt Lohn- und Sozialdumping.

3 Unterstützungsbedarfe von EU-Bürger*innen in Hamburg: Die Sicht der Betroffenen

3.1 Einleitung

Dieses Kapitel stellt die Ergebnisse der dritten Teiluntersuchung mit Stand November 2021 vor. Das Ziel der Untersuchung bestand darin, Informationen über Unterstützungsbedarfe von in Hamburg lebenden mobilen EU-Bürger*innen aus den drei Mitgliedsstaaten Polen, Bulgarien und Rumänien zu erhalten und im Kontext von Mobilitätsverläufen zu betrachten. In diesem Kapitel geht es darum, die mit der Studie gewonnen Erkenntnisse über die Ursachen und Hintergründe der Entstehung und Dynamiken von Unterstützungsbedarfen bei mobilen EU-Staatsangehörigen in Hamburg darzustellen. Der Unterstützungsbedarf, dies verdeutlicht die Untersuchung, entsteht und verschärft sich im Zusammenhang mit prekären Lebensumständen in Hamburg. Die für die Studie Befragten sind mehrheitlich im Niedriglohnsektor beschäftigt, oft zu prekären und ausbeuterischen Bedingungen. Prekär und ausbeuterisch sind auch die Wohnmöglichkeiten. Die Auswertung der mit dieser Studie gesammelten Erzählungen verdeutlicht, dass die Arbeitskraft von EU-Bürger*innen für viele Wirtschaftsbereiche mit Niedriglohnsegmenten unverzichtbar ist. Zugleich wird deutlich, dass der rechtliche Schutz der Beschäftigten vor Ausbeutung und die soziale Absicherung sozialer Notlagen unzureichend sind.

Zum zweiten geht es darum zu ermitteln, welche Kenntnisse, Erfahrungen und Einschätzungen die Zielgruppe bezüglich bestehender Unterstützungsangebote haben. Zum dritten sollen Anregungen für die Reform bestehender und Entwicklung neuer Unterstützungsangebote formuliert werden.

Das Kapitel eröffnet mit einem knappen Überblick zum Stand der Forschung über die Situation und Unterstützungsbedarfe von EU-Bürger*innen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf empirischen Untersuchungen, die Lebensumstände oder Erfahrungen und Sichten der Migrant*innen behandeln. Eingeführt werden auch die zentralen Konzepte der Bewältigungsstrategie und der sozialen Unterstützung (3.2). Danach wird die methodische Vorgehensweise dargestellt, darunter die Kriterien für die Auswahl der Interviewpartner*innen und das methodische Vorgehen bei der Durchführung der Befragung von 30 EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (3.3). Darauf folgend werden wichtige Merkmale des Samples und die Ergebnisse der Interviewauswertung vorgestellt. Dabei werden zunächst die Antworten auf geschlossene, skalierte Fragen vorgestellt und diskutiert (3.4). Es folgt die Auswertung der Interviews zu ausgewählten Aspekten von Unterstützungsbedarfen im Mobilitätskontext (3.5). Anschließend werden die Befunde der Interviewanalyse im Zusammenhang betrachtet und Schlussfolgerungen gezogen (3.6). Das letzte Kapitel bietet eine knappe Einschätzung und einen Ausblick auf weitere Forschungsbedarfe (3.7).

3.2 Hintergrund: zur Situation mobiler EU-Bürger*innen in schwierigen sozialen Lagen

Dieses Kapitel führt in die Thematik ein und gibt zuerst einen Überblick über die Forschung zur Situation mobiler EU-Bürger*innen, die auf schwierige soziale Lagen hinweist. Danach werden die Konzepte der Bewältigung und der sozialen Unterstützung vorgestellt, die der Auswertung der Befragung unter 30 EU-Migrant*innen zu schwierigen sozialen Lagen zu Grunde liegen.

3.2.1 Forschung zu mobilen EU-Bürger*innen in schwierigen sozialen Lagen

Amtliche Statistiken und Berichte bieten erste Informationen über Umfang und Muster der Europäischen Personenfreizügigkeit. Die jährlichen Mobilitätsberichten der Europäischen Union informieren über die Umsetzung der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Arbeitsmarktintegration, die damit einhergehenden

sozialen Lagen werden aber nicht thematisiert (Fries-Tersch et al. 2018; Fries-Tersch, Tugran, Tugce et al. 2019; Fries-Tersch et al. 2020).⁵⁹

Dagegen weisen wissenschaftliche Studien anhand makroökonomischer Indikatoren auf bestehende Problemlagen im Zusammenhang mit der europäischen Freizügigkeit in den Bereichen Arbeitsmarkt und soziale Absicherung hin (Brücker et al. 2013, 2015; Baas 2019). In einer Studie über die Beschäftigungssituation und soziale Lagen in Deutschland für das Europäische Parlament werden problematische soziale Lagen allgemein beschrieben – eine spezifische Darstellung über EU-Bürger*innen erfolgt aber nicht (Düll/Vetter 2020).⁶⁰

Inzwischen liegen aber auch einige empirische Studien vor, die die Erfahrungen zugewanderter EU-Bürger*innen in schwierigen Lebenslagen gezielt in den Blick nehmen. Einige quantitative Studien untersuchen die Erfahrungen von zugewanderten EU-Bürger*innen, etwa Studien in Berlin zu den Themen Arbeitssituation und Wohnungslosigkeit (Pfeffer-Hoffmann 2019), Erfahrungen mit Jobcenter und Arbeitsagenturen (Pfeffer-Hoffmann 2020), Arbeitsmarktintegration (Pfeffer-Hoffmann 2016) und Auswirkungen der Corona-Pandemie (Elcheikh et al. 2020; Behrendt und Lutz 2021). Einige qualitative Studien untersuchen die Lebenssituation von EU-Bürger*innen in den Ankunftsstädten und diskutieren die damit verbundenen sozialen Konflikte auf lokaler Ebene, wie in Duisburg (Böckler 2018) und Dortmund (Döring/Kurtenbach 2020). Einige Arbeiten beschäftigen sich mit lokalen Konflikten um Zuwanderung aus Südosteuropa mit Schwerpunkt auf Roma (Geiges et al. 2017; Matter 2015). Weitere qualitative Studien thematisieren die Problemlagen in einzelnen Bereichen, wie soziale Absicherung (Scheibelhofer/Holzinger 2018), Obdachlosigkeit (Riedner/Haj Ahmad 2020) oder prekäre Beschäftigung mit Schwerpunkten auf die fleischverarbeitende Industrie (Wagner und Hassel 2016; Birke 2021), Landwirtschaft (Initiative Faire Landwirtschaft 2020), 24-Stunden-Pflege (Emunds/Schacher 2012), kurzfristiger Gelegenheitsbeschäftigung (Havekamp 2021) oder dem Zugang zu öffentlichen Unterstützungsangebot (Tießler-Marenda et al. 2021; Tießler-Marenda 2016).

Trotz der zahlreichen Hinweise auf soziale Problemlagen wird das Thema auf europäischer Ebene bisher aber nicht so systematisch betrachtet und aufgearbeitet wie zum Beispiel die Arbeitsausbeutung von Migrant*innen aus Nicht-EU-Staaten, die von der Europäischen Grundrechteagentur (Fundamental Rights Agency) in Wien in einer Reihe von Studien erhoben wurde (FRA 2019). Dabei sind in den genannten Beschäftigungsbereichen, etwa Haushaltsarbeit, 24-Stunden-Pflege, Land- und Bauwirtschaft auch und wahrscheinlich überwiegend EU-Bürger*innen beschäftigt (Frings-Merck 2018; Velizarova/Kirov 2018).

Für Deutschland hat die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer, die über Gewährleistung der Rechte mobiler EU-Bürger*innen berichtet, einen hohen Informations- und Unterstützungsbedarf in einzelnen Bereichen identifiziert, insbesondere beim Zugang zur gesundheitlichen Versorgung, der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten und dem Zugang zu den Angeboten der Arbeitsverwaltung. In Zusammenarbeit mit relevanten Akteur*innen führt die Gleichbehandlungsstelle praxisbezogene Projekte⁶¹ mit dem Ziel durch, EU-Bürger*innen bei der Durchsetzung ihrer Rechte durch aufsuchende Beratung, Informationsmaterialien und -veranstaltungen zu unterstützen⁶².

Aus der Beratungspraxis von Hilfeorganisationen kommen zugleich aber vermehrt Hinweise auf Schwierigkeiten beim Versuch, die von staatlichen Behörden verwalteten Leistungen und Unterstützungsangebote zu beantragen (Tießler-Marenda et al. 2021; Tießler-Marenda 2016).⁶³

59 <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/analysen/stu-di-en-an-de-rer-ak-teu-re/annual-report-on-intra-eu-labour-mobility-2019-2018-2017-1553360>.

60 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648803/IPOL_STU\(2020\)648803_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648803/IPOL_STU(2020)648803_DE.pdf).

61 [Projekte \(eu-gleichbehandlungsstelle.de\)](https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de).

62 Im Bereich Zugang zum Gesundheitssystem wurden mehrsprachige Informations-Flyer sowie ein Leitfaden erstellt (siehe Frings 2019a).

63 <https://www.migazin.de/2021/03/19/studie-belegt-eu-buerger-bei-sozialleistungen-massiv-diskriminiert/>.

3.2.2 Konzepte der Bewältigungsstrategien und sozialen Unterstützung

Die empirischen Studien und die darauf zum Teil aufbauenden Unterstützungsangebote der Wohlfahrtsverbände verweisen darauf, dass im Zusammenhang mit der EU-Personenfreizügigkeit ein Bedarf an Unterstützung in den Bereichen Wohnen, Gesundheit, Beschäftigung, soziale Absicherung und Rechtsschutz besteht. Zugleich wird deutlich, dass eine Inanspruchnahme von Unterstützung aus vielfältigen Gründen auch dann unterbleibt, wenn ein rechtlicher Anspruch besteht.

Die hier vorgelegte Untersuchung knüpft an diesen Diskussions- und Forschungsstand an. Es geht dabei aber weder um die quantitative Bestimmung des Ausmaßes noch um eine detaillierte Analyse spezifischer Problemsituationen wie Wohnungslosigkeit, Arbeitsausbeutung oder rassistische Diskriminierung. Vielmehr geht es um die Analyse von Unterstützungsbedarfen im Kontext von Mobilitätsverläufen, eine mit der isolierten Betrachtung von Problembereichen bisher weitgehend vernachlässigte Perspektive (aber siehe Pfeffer-Hoffmann 2019). Mit dieser dynamischen Perspektive wird sichtbar, dass Problemlagen oft aufeinander folgen, ineinandergreifen oder sich wechselseitig bedingen und akkumulieren können – aber auch bewältigt und überwunden werden können. Unsere Studie nimmt diese möglichen Dynamiken in den Mobilitätsverläufen der interviewten EU-Bürger*innen in Hamburg in explorativer Weise in den Blick.

Mit der dynamischen Perspektive orientieren wir uns an Konzepte der Migrationsforschung, mit denen Migration als ein Prozess analysiert wird, der aus einer Abfolge von (reversiblen) Entscheidungen und Handlungen besteht (Friberg 2012; Kley 2011; Drachman 1992). Dieser Prozess lässt sich grob in die Phasen der Entscheidungsfindung, der Realisierung der Abwanderung, der Ankunft und der Etablierung oder Rückkehr bzw. Weiterwanderung unterscheiden. An dieser Einteilung orientiert sich die Untersuchung sowohl bei der Konzeption der Interviewdurchführung als auch der -auswertung. Der thematische Schwerpunkt liegt auf der Analyse der Verbindung und der Wechselwirkung von Unterstützungsbedarfen und Unterstützungsangeboten im Mobilitätskontext. Mit diesem Fokus konzentrieren wir uns auf den Personenkreis der EU-Bürger*innen, die in Hamburg in einer *Zone der Prekarität* (Castel 2008) leben.

Wir betrachten die Effekte und Wirkungen von Unterstützungsangeboten, die in institutionalisierter Form von Behörden oder Trägern der Wohlfahrtspflege erbracht werden. Ob und in welcher Weise diese Angebote wirken, hängt maßgeblich davon ab, ob die Angebote die avisierte Zielgruppe erreichen: Die Angebote müssen bekannt sein und angenommen werden. Aus der Perspektive von Personen mit Unterstützungsbedarf können die institutionalisierten Angebote als mehr oder weniger passend zu den jeweils individuell verfolgten Strategien der Bewältigung von Problemlagen angesehen werden. Das Konzept der *Bewältigung* (coping) wurde von Richard Lazarus (1999) ausgearbeitet, der damit die Bemühungen eines Individuums bezeichnet, psychologischen Stress zu bewältigen, der mit Zuständen wie Leid, Bedrohung oder Herausforderung verbunden ist. Bewältigung lässt sich ganz allgemein als Reaktion auf negative Lebensereignisse bezeichnet. Garnefski und Kraaij (2020) verweisen auf die Unterscheidung von kognitiven und verhaltensbezogenen Bewältigungsstrategien. Als Formen kognitiver Bewältigungsstrategien nennen sie das Grübeln, Katastrophieren, Beschuldigen, Akzeptieren, Fokussieren auf andere angenehme Dinge, Planung weiterer Schritte, positive Neubewertung und Relativierung von Ereignissen (siehe ausführlicher dazu Garnefski et al. 2001). Als verhaltensbezogene Bewältigungsstrategien werden Rückzug, Suche nach Ablenkung, aktives Ergreifen von Maßnahmen zur Bewältigung des Erlebnisses, Suche nach sozialer Unterstützung und das Ignorieren genannt (dazu Kraaij/Garnefski 2019). Die Forschungsarbeiten zu Bewältigungsstrategien verweisen somit darauf, dass die Suche und Annahme sozialer Unterstützung eine von mehreren mögliche Verhaltensformen darstellt, die je nach kognitiver und emotionaler Verfassung in unterschiedlicher Intensität verfolgt wird. Bei der Konzeptionalisierung und Umsetzung von Unterstützungsangeboten ist daher zu berücksichtigen, dass auch in Situationen mit Unterstützungsbedarfen eine individuelle Eigensinnigkeit besteht (Scherr 2013), die einer Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten entgegenstehen kann.

Mit dem Begriff „*soziale Unterstützung*“ meinen wir im Anschluss an Hans-Günther Homfeldt, Wolfgang Schröer und Cornelia Schweppe „all jene Maßnahmen, Interventionen und soziale Beziehungen, die sowohl zur Linderung belastender und beeinträchtigender Lebensereignisse, Lebensumstände oder Lebensverläufe beitragen als auch präventive Funktionen haben, indem sie menschliches Wohlbefinden und das Wohlergehen fördern und Störungen verhindern, wenn keine Belastungen vorliegen“ (Homfeldt et al. 2006, S. 8).

Soziale Unterstützung kann in emotionaler, informativ-beratender oder praktisch-instrumenteller bzw. materieller Form geleistet werden. Aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive umfasst die Erforschung sozialer Unterstützung nicht nur die individuelle sozialpsychologische Dimension der Personen mit Unterstützungsbedarf, sondern auch eine Reflektion sozialpädagogischer und sozialpolitischer Herausforderungen: „Das Konzept der sozialen Unterstützung bezieht sich dann nicht nur auf die Linderung oder Prävention menschlichen Leids auf individueller Ebene, sondern auch auf die Gestaltung sozialer Strukturen und entsprechender organisationaler und zivilgesellschaftlicher Bedingungen“ (Homfeldt et al. 2006, S. 9).

Wir betrachten die Angebote sozialer Unterstützung als einen wichtigen Faktor für ein erfolgreiches Ankommen, das nach Ludger Pries (2016: 131) einen interaktiven Prozess zwischen der ankommenden Person und dem Ort des Ankommens darstellt und mit einer gewissen Zufriedenheit und Akzeptiertwerden verbunden ist: „Ankommen ist ein Teil von Vergemeinschaftung ebenso wie von Vergesellschaftung, von Sozialintegration und auch von Systemintegration“ (Pries 2016: 131).

Die Konzepte der Bewältigung, der sozialen Unterstützung und des Ankommens liefern den theoretischen Hintergrund und die konzeptionelle Grundlage für die nachfolgende Betrachtung der Unterstützungsbedarfe im Mobilitätskontext.

3.3 Methodisches Vorgehen

Das Ziel dieser Studie besteht darin, Erkenntnisse über die Ursachen und Hintergründe der Entstehung und Dynamiken von Unterstützungsbedarfen bei mobilen EU-Staatsangehörigen zu gewinnen und ihren Kenntnisstand und ihre Einschätzungen der vorhandenen Unterstützungsangebote – sowohl für Hamburg als auch für die Herkunftsorte – zu ermitteln. Zu diesem Zweck wurde die Methode des problemzentrierten Interviews (Witzel 2000) mit der Methode geschlossener, skaliertener Fragen kombiniert. Insgesamt wurden 30 mobile EU-Bürger*innen in Hamburg befragt, jeweils zehn aus den EU-Mitgliedsstaaten Polen, Bulgarien und Rumänien. Es handelt sich um keine repräsentative Auswahl, da die Personen gezielt aufgrund des Merkmals des Unterstützungsbedarfs für das Interview angesprochen wurden. Die mit den Interviews erhobenen Informationen bieten gleichwohl mit wiederkehrenden Hinweisen auf bestimmte Ereignisse und Muster Aufschlüsse über einige typische Situationen und Ereignisse, die den Mobilitäts- und Integrationsverlauf nachhaltig beeinflussen.

Die Interviews wurden von drei Interviewerinnen durchgeführt, die sozialwissenschaftlich qualifiziert sind und jeweils die Sprache Bulgarisch, Polnisch und Rumänisch auf Muttersprachenniveau beherrschen.⁶⁴ Die Interviewerinnen wurden von uns für die Durchführung der Interviews geschult. Die Interviews wurden im Zeitraum Januar bis April 2021 in der Herkunftssprache geführt. Die Gespräche wurden überwiegend in Kopräsenz geführt. Aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen wurden einige aber auch telefonisch geführt. Mit Erlaubnis der Gesprächspartner*innen wurden die Gespräche aufgezeichnet.

Die Suche und Auswahl von Interviewpartner*innen erfolgten nach den Kriterien eines theoretischen selektiven Samplings, also die bewusste Zusammenstellung nach bestimmten Kriterien (Strauss 1992). Für diese Studie wurden Personen ausgewählt, die sich aktuell in Situationen mit Unterstützungsbedarf befinden. Für jedes Herkunftsland wurden Personen interviewt, die Unterstützungsbedarf in einem oder mehreren der folgenden Bereiche haben: Wohnen (Obdachlosigkeit, prekäre Wohnverhältnisse), Beschäftigung (prekäre Arbeitsbedingungen, Arbeitssuche), soziale Absicherung (Mittellosigkeit, fehlender Krankenversicherungsschutz) und Rückkehr (freiwillige und erzwungene Rückkehr). Um geeignete Interviewpartner*innen zu finden, wurden Kontakte mit Unterstützungsorganisationen in Hamburg aufgenommen (Tagesaufenthaltsstätten, Plata, Winternotprogramm, Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit, Fachstelle Zuwanderung Osteuropa, EHAP-Projekt Social Bridge u.a.).

Bei der Zusammenstellung der Interviewten wurde auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis (Männer-Frauen) geachtet. Ansonsten wurde beim Sampling darauf geachtet, möglichst unterschiedliche Situationen

⁶⁴ Unser besonderer Dank gilt Velina Weber, Emilia Schomburg und Dumitrița Luncă, die mit ihrem Engagement und Einsatz während der Corona-Welle diese Studie erst ermöglicht haben. Unser Dank gilt auch allen Personen, die sich bereit erklärt haben, an dieser Studie als Interviewpartner*in mitzuwirken. Ohne ihre Bereitschaft zur Mitwirkung und die Offenheit bei der Mitteilung persönlicher Erfahrungen und Erlebnisse wäre diese Studie nicht möglich geworden.

zu erfassen, die mit Kriterien wie Bildungsstand und Ausbildung (qualifiziert), Mobilitätsmuster (transnational verankert oder Lebensmittelpunkt Hamburg), Alter, Familienstand und Familienverhältnisse (mit oder ohne Familie mit Kindern in Hamburg), Dauer der Mobilität (Erstaufenthalt bis zu mehr als fünf Jahre, Daueraufenthalt), Zuwanderung ermöglichende Einbindung in Netzwerke (etwa Familie, Bekannte oder Nachbarn, kommerzielle Anbieter) verbunden sind.

Ziel dieser Samplingstrategie war es, möglichst die Heterogenität der Unterstützungsbedarfe für jedes Land abzudecken. Um eine thematische Einengung zu vermeiden, wurde nach etwa fünf Interviews gezielt überprüft, ob einer oder mehrerer der oben genannten Bereiche noch nicht abgedeckt worden war, um dann bei der weiteren Suche nach geeigneten Interviewpartner*innen diese Bereiche nach Möglichkeit noch abzudecken. Aufgrund dieses Vorgehens bildet das Sample die Heterogenität der Unterstützungsbedarfe gut ab.

Die Durchführung der Gespräche erfolgte in Anlehnung an die Methode des problemzentrierten Interviews (Witzel 2000). Ablauf und Durchführung der problemzentrierten Interviews erfolgten teilstrukturiert auf Grundlage eines Leitfadens, der Fragen zu den individuellen Hintergründen der Entscheidung zur Migration nach Deutschland, Erfahrungen auf dem Wohn- und Arbeitsmarkt, Unterstützungsbedarfe beim Ankommen in Deutschland und Strategien zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen umfasst (vgl. Anhang 3-5). Zum Einstieg wurden die Gesprächspartner*innen darum gebeten zu erzählen, wie es dazu kam, dass sie nach Hamburg gekommen sind. Im Anschluss wurden die in Erzählung erwähnten Sachverhalte durch Nachfragen vertieft und im Verlauf des Interviews dann ausdrücklich auch nach Sachverhalten und Themenbereichen gefragt, die von den Gesprächspartner*innen nicht eigenständig thematisiert wurden. Mit dieser Befragungsstrategie sollten Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Ereignissen in unterschiedlichen Problembereichen erfasst werden, die ansonsten nicht thematisiert worden wären.

Ergänzend wurde zum Abschluss des Gesprächs ein Bogen mit geschlossenen skalierten Fragen benutzt, der auf eine quantitative Erfassung von Unterstützungsbedarfen und Bewältigungsstrategien abzielte. Die Bögen mit den geschlossenen skalierten Fragen (Anhang 3-6) wurden zum Abschluss des Interviews gemeinsam mit den Interviewten ausgefüllt und dienten auch der eventuellen Präzisierungen und Klarstellungen der in dem Interview vermittelten Informationen. Zusätzlich wurden soziodemographische Daten der Befragten erhoben.

Auf eine aufwendige Transkription der Interviews wurde bewusst verzichtet, da sich das Forschungsinteresse nicht auf subjektive Deutungsmuster bezieht, sondern auf die Erfassung und Analyse von Situationen, Ereignissen und Verläufen. Die Dokumentation der Interviewinhalte erfolgte in der Form von ausführlichen, thematisch strukturierten Inhaltsprotokollen in Anlehnung an methodische Vorgaben von Vogel und Funck (2017). Die Interviewerinnen erstellten auf Grundlage der Aufnahmen und Notizen für jeden Fall ein Protokoll mit einer zusammenfassenden Darstellung der inhaltlichen Aussagen zu den für die Studie relevanten Themen (Inhaltsprotokoll) sowie zusätzlich ein schriftliches Protokoll mit Informationen zu den Umständen der Durchführung der Interviews (Durchführungsprotokoll).

Die Inhaltsprotokolle, Durchführungsprotokolle und Bögen mit skalierten Fragen wurden anschließend einer systematischen Analyse unterzogen. Dazu wurden im Anschluss an migrationstheoretische Befunde über den Verlauf von Mobilität in Phasen (Friberg 2012; Kley 2011) Kategorien formuliert und das Material entsprechend dieser Kategorien deduktiv-induktiv erschlossen und thematisch kodiert. Bei der Interpretation ging es darum, Verläufe und mögliche Zusammenhänge der Unterstützungsbedarfe und Angebote in den verschiedenen Bereichen exemplarisch nachzuvollziehen. Mit diesem methodischen Vorgehen ergibt sich die Relevanz und Bedeutung der erzählten Ereignisse und Sachverhalte durch die Kontextualisierung im analytischen Rahmen des Mobilitäts- und Integrationsverlaufs. Mit diesem Vorgehen können relevante Aspekte und Ereignisse exemplarisch aufgezeigt werden. Im nächsten Kapitel werden die Ergebnisse vorgestellt.

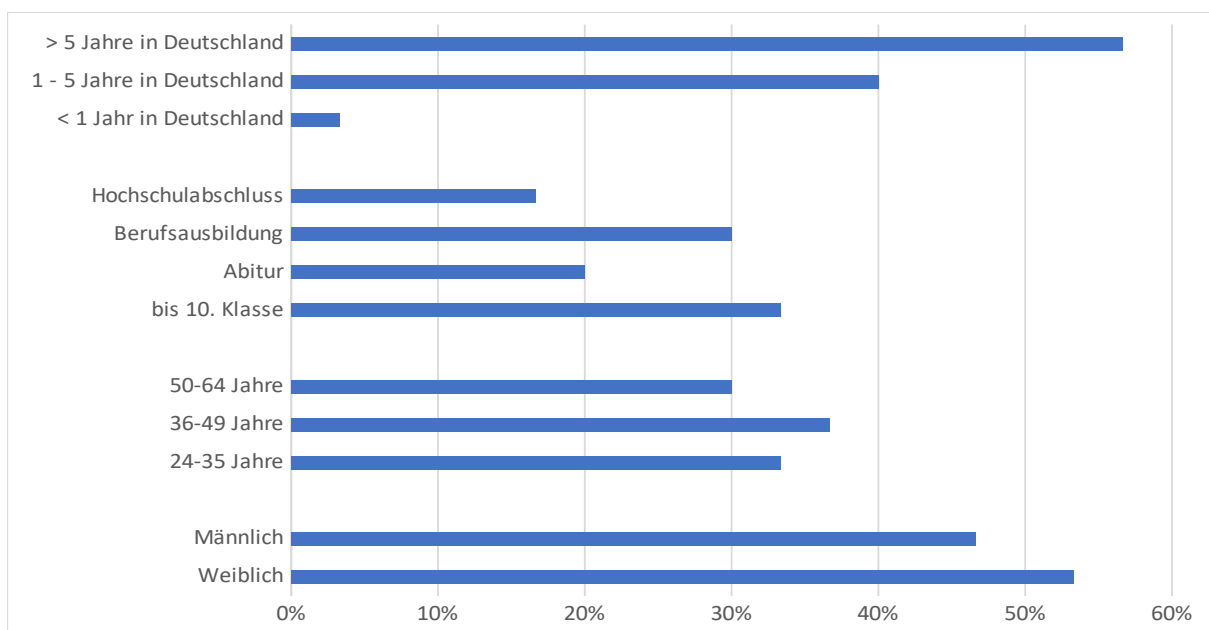
3.4 Quantitative Ergebnisse: Unterstützungsbedarf aus Sicht der EU-Bürger*innen

Das Kapitel bietet einen Überblick über das Gesamtsample (3.4.1). Anschließend werden die Antworten auf die geschlossenen skalierten Fragen zur Selbsteinschätzung der Unterstützungsbedarfe und -kapazitäten vorgestellt (3.4.2).

3.4.1 Das Sample im Überblick

Das Sample umfasst 30 Personen, darunter 14 Männer und 16 Frauen (Abbildung 3-22).⁶⁵ Pro Herkunftsland wurden 10 Personen interviewt, die eine Heterogenität im Hinblick auf Alter, Geschlecht, Bildung und Einreisejahr aufweisen. Alle Interviewten sind im erwerbsfähigen Alter und zwischen 24 und 64 Jahre alt. Im Hinblick auf ihren Bildungsstand wurde eine heterogene Gruppe erfasst. Jeweils ein Drittel der Interviewten hat einen Schulabschluss bis 10. Klasse, ein weiteres Drittel eine abgeschlossene Berufsausbildung und das letzte Drittel hat als Schulabschluss Abitur oder einen Hochschulabschluss.

Abbildung 3-22 Merkmale der Interviewten



Quelle: Eigene Darstellung, Anzahl der Interviewten: 30

Abgesehen von einer Person sind alle Interviewten nach dem jeweiligen EU-Beitritt des Landes (2004 für Polen und 2007 für Bulgarien und Rumänien) nach Deutschland zugewandert. Auffällig ist, dass die überwiegende Mehrheit der Bulgar*innen und Rumän*innen erst nach dem Ende des eingeschränkten Arbeitsmarktzugangs 2014 zugewandert ist, während das nur für die Hälfte der Pol*innen zutrifft. Das deutet auf eine frühere Migration nach Deutschland und einen längeren Aufenthalt der Interviewten aus Polen hin.

Im Hinblick auf Aufenthaltsdauer zeigt sich ein leichter Überhang von Personen mit langfristigem Aufenthalt. Mehr als die Hälfte der Interviewten leben seit fünf Jahren oder länger in Deutschland, davon acht sogar länger als zehn Jahre. Ein Drittel der Interviewten hält sich hingegen weniger als fünf Jahre in Deutschland auf und weist somit einen kurzfristigen Aufenthalt auf. Aber nur eine Person befindet sich seit weniger als einem Jahr in Hamburg. Somit überwiegen unter den Personen mit einem langfristigen Aufenthalt polnische Staatsangehörige, was sowohl mit dem früheren EU-Beitritt Polens als auch mit den noch in den 1990er Jahren starken Migrationsbewegungen zwischen den beiden Ländern zu erklären ist.

⁶⁵ Eine tabellarische Übersicht der durchgeführten Interviews bietet Anhang 3-7.

Entgegen der Erwartung, dass überwiegend Personen mit einer kurzen Aufenthaltsdauer von prekären Lebenslagen betroffen sind, liefert das Sample Hinweise, dass auch Unionsbürger*innen mit längerer Aufenthaltsdauer Unterstützungsbedarfe aufweisen können. Der in dieser Studie gegebene auffallend geringe Anteil von Personen mit einem sehr kurzen Aufenthalt von weniger als einem Jahr lässt keine Rückschlüsse auf den Unterstützungsbedarf dieser Gruppe zu. Es ist theoretisch möglich, dass der Unterstützungsbedarf in der Anfangsphase eher niedrig ist, weil die Personen gesund sind und sich subjektiv in die informellen Arbeits- und Wohnungsmärkte integriert fühlen. Es kann aber auch sein, dass EU-Bürger*innen in dieser Phase zwar erhebliche Unterstützungsbedarfe aufweisen, aber aufgrund fehlender Informationen und Zugänge die bestehenden Angebote nicht in Anspruch nehmen, sondern die prekären Umstände hinnehmen. Schließlich ist es möglich, dass mobile EU-Bürger*innen auf auftretende Probleme mit einer Rückkehr oder Weiterwanderung reagieren. Teilweise werden erforderliche medizinische Behandlungen bei einem Besuch im Herkunftsland vorgenommen. Die weiter unten dargestellten Erzählungen mobiler EU-Bürger*innen bieten deutlich Hinweise, dass die beiden zuletzt genannten Varianten zutreffen.

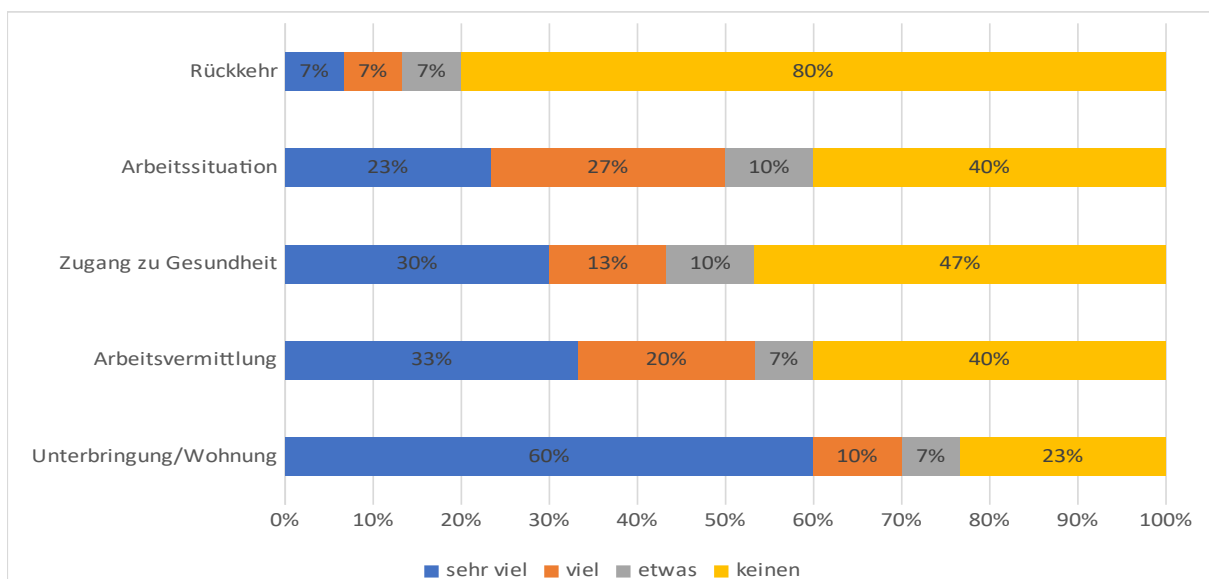
3.4.2 Selbsteinschätzung der eigenen Unterstützungsbedarfe und -kapazitäten

Die 30 Befragten wurden gebeten, geschlossene skalierte Fragen zur Selbsteinschätzung des eigenen Bedarfs an Unterstützung, aber auch der eigenen Kapazität Unterstützung zu geben zu beantworten. In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse vorgestellt. Wir möchten ausdrücklich darauf hinweisen, dass die quantitativen Angaben nur für das erhobene Sample gelten und nicht verallgemeinerbar sind. Die quantitativ angelegten Fragen bieten tentative Einblicke in die Unterstützungsbedarfe sowie die Bereiche, in denen die Befragten Unterstützung erhalten und geben.

Eigener Unterstützungsbedarf

Die Interviewten wurden gefragt, wie hoch ihren Unterstützungsbedarf in Lebensbereichen wie Wohnen, Arbeit, Gesundheit und Rückkehr ist (Abbildung 3-23).

Abbildung 3-23 Bereiche, in denen Unterstützungsbedarf gesehen wird



Quelle: Statistische Blätter, als Anteil von allen Interviewten, n=30

An erster Stelle steht mit 60 Prozent der Bereich Wohnen und Unterbringung. Nur 23 Prozent der Befragten gaben an, keinen Bedarf in diesem Bereich zu haben.

An zweiter Stelle steht die Frage der Arbeitsvermittlung. 33 Prozent gaben Unterstützungsbedarf an, entweder weil sie eine Arbeit oder eine bessere Arbeit suchten. Etwa 40 Prozent der Befragten hatten keinen Bedarf bei der Arbeitsvermittlung, in der Regel, weil sie eine Beschäftigung hatten.

An dritter Stelle steht der Zugang zu Gesundheit. 30 Prozent gaben Unterstützungsbedarfe an, entweder weil sie keinen Krankenversicherungsschutz haben oder sich einen besseren Zugang zu medizinischer Versorgung wünschen. Gut die Hälfte (47 Prozent) und damit ein höherer Anteil gaben hingegen an, keinen Unterstützungsbedarf zu haben. Das verweist auf eine relativ gesunde Bevölkerung, oder hohe Toleranz gegenüber eigenen Erkrankungen, oder dass der Zugang zu medizinischer Versorgung gesichert ist.

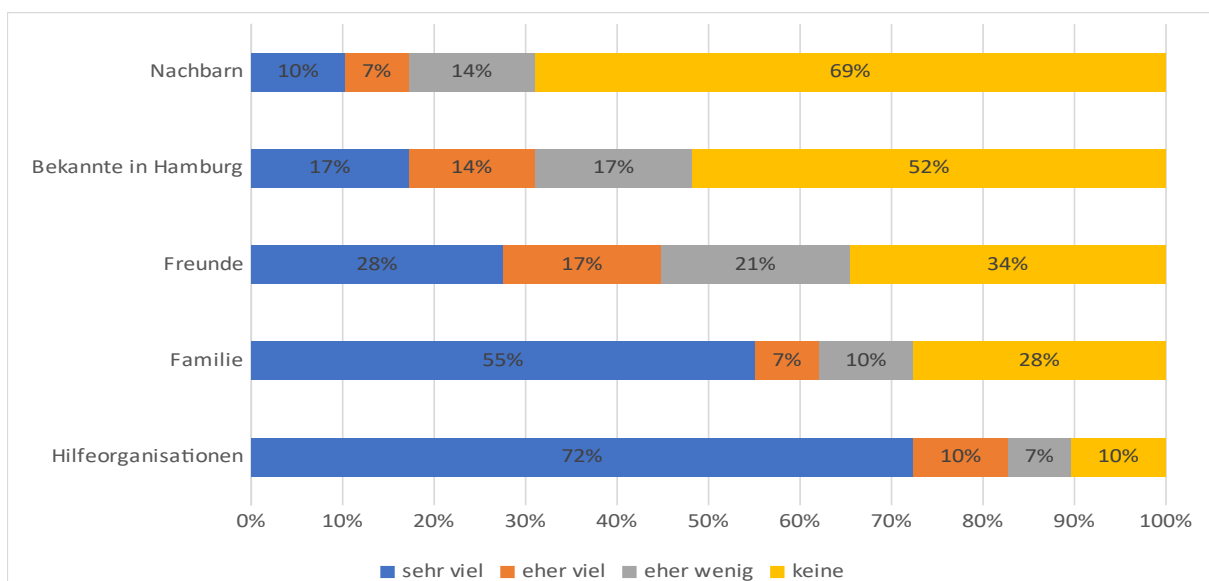
An vierter Stelle folgt Arbeitssituation, die von 23 Prozent der Befragten mit hohem Unterstützungsbedarf verbunden ist. Auch hier ist der Anteil derjenigen (40 Prozent) höher, die keine Unterstützungsbedarfe haben. Bei einigen waren die Arbeitsbedingungen nicht immer in Ordnung, wurden aber hingenommen.

An letzter Stelle steht Unterstützung von Rückkehr. 80 Prozent der Befragten erklärten, keinen Unterstützungsbedarf zu haben. Nur 7 Prozent äußerten Interesse an Unterstützung.

Unterstützung erhalten

Die Interviewten wurden gefragt, von wem sie Unterstützung in Deutschland erhalten haben (Abbildung 3-24).

Abbildung 3-24 Unterstützung, die von anderen bekommen wird



Quelle: Statistische Blätter, als Anteil von allen Interviewten, n=30

Bei der Frage nach den Gebenden von Unterstützung wurden an erster Stelle die Hilfsorganisationen genannt. Das ist aber nicht weiter verwunderlich, weil die Befragten überwiegend über die Hilfsorganisationen rekrutiert wurden.

An zweiter Stelle wurde die Familie genannt. Erstaunlich ist, dass immerhin 28 Prozent gar keine Unterstützung von der Familie erhalten. Dies kann ein Hinweis auf die deprivierte Lage der Familien im

Herkunfts- und Zielland geben, die über keine Kapazitäten zur Unterstützung verfügen. Dies kann aber auch auf eine geringe Unterstützungsbereitschaft der Familienangehörigen hinweisen, insbesondere wenn sich Familien entfremdet und Kontakte abgebrochen haben.

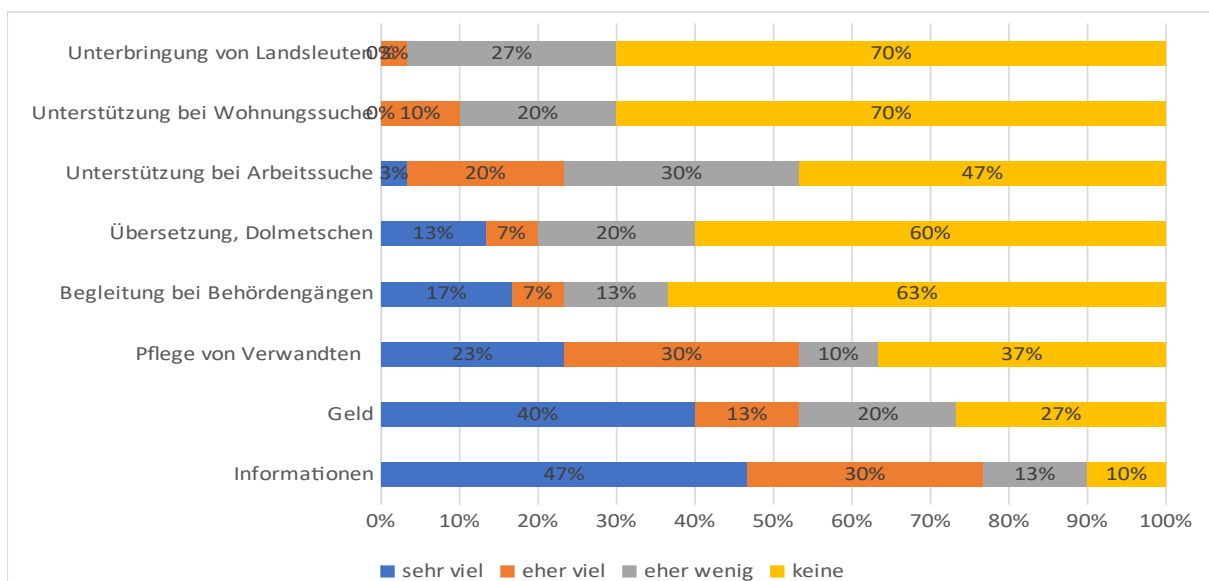
Mit 28 Prozent ist die Unterstützung von Freunden eher gering, was mit wenig Freundschaften oder wenig sozialen Kontakten erklärt werden kann. Immerhin haben 17 Prozent Unterstützung von Bekannten und 10 Prozent von Nachbarn erhalten.

In dem Fragebogen wurde nicht ausdrücklich nach Unterstützung durch staatliche oder öffentliche Stellen gefragt. Von der Möglichkeit, diese Unterstützung in der Kategorie „Sonstige“ zu erwähnen, wurde kein Gebrauch gemacht. In der Kategorie „Sonstige“ wurden zum Beispiel Rechtsanwälte und Ärzte erwähnt. Eine nachträgliche Auswertung der Protokolle zeigt, dass Befragte auch Unterstützung durch staatliche Stellen erhalten haben, z.B. finanzielle Unterstützung bei Arbeitslosigkeit und öffentlich-rechtliche Unterbringung bei Obdachlosigkeit. Allerdings zeigt sich, dass die Erwähnung oft mit negativen Konnotationen verbunden ist: Es werden die Schwierigkeiten und Hürden beschrieben, bis Unterstützung erhalten wurde, oder die Unzulänglichkeit der Unterstützung wird betont.

Unterstützung geben

Die Interviewten wurden auch gefragt, welche Unterstützung sie an Familie, Bekannte, Freunde, Kollegen geben (Abbildung 3-25).

Abbildung 3-25 Unterstützung, die an Familie, Freunde, Bekannte und Kolleg*innen gegeben wird



Quelle: Statistische Blätter, als Anteil von allen Interviewten, n=30

Aufschlussreich ist die nähere Betrachtung der Antworten auf die Frage, welche Unterstützung gegeben wird. An erster und herausragender Stelle (mit 90 Prozent der Befragten) wird die Weitergabe von Informationen gegeben. Nur 10 Prozent der Befragten verneinten, dass sie Informationen weitergeben. Das verdeutlicht die besondere Bedeutung der Kommunikation und bei unzutreffender Information auch die Verbreitung und Verfestigung von (Fehl-) Informationen.

Insgesamt 73 Prozent helfen anderen mit Geld aus. Dies ist ein Hinweis auf die finanziell prekäre Situation im Umfeld, aber auch die schwankende eigene Situation, die manchmal etwas Geld übriglässt. Insgesamt 63 Prozent helfen bei der Pflege von Verwandten – das bestätigt die prekäre Situation von Familien und ist ein Hinweis auf die Ursachen der Mobilität, prekäre Lage der Familien, fehlende soziale Absicherung im Herkunftsland. Immerhin 53 Prozent der Befragten unterstützen bei der Arbeitssuche, können das aber insgesamt nur eher wenig oder gar nicht. 47 Prozent sind dazu nicht in der Lage oder haben keine Gelegenheit.

Beim Übersetzen oder Dolmetschen helfen 40 Prozent. Dieser Befund weist einerseits darauf hin, dass zumindest Grundkenntnisse der deutschen Sprache bestehen, die Neueinkommende doch recht häufig in Anspruch nehmen. Unterstützung bei der Wohnungssuche wird nur im geringen Umfang geleistet, was durch eine schwache Position auf dem Wohnungsmarkt, fehlende Kontakte und Netzwerke erklärt werden kann. Aber auch die Unterbringung von Landleuten ist sehr selten. Es scheint, dass die Unterstützung von Zuzügen durch initiale Bereitstellung von Unterkünften auf nichtkommerzieller Basis persönlicher Bekanntschaft bei dem von uns befragten Personenkreis gering ist.

Zwischenergebnis

Die quantitativ angelegten Fragen liefern Hinweise darauf, dass die Befragten nicht nur Unterstützungsbedarfe aufweisen, sondern selber auch Potentiale haben, anderen Personen im Rahmen ihrer Möglichkeiten Unterstützung zu geben. Dies ist ein insbesondere im Hinblick auf die Aktivierung von Unterstützungspotentialen wichtiger Aspekt. EU-Zugewanderte nehmen Unterstützung in Anspruch, sind aber durchaus auch in der Lage, im Rahmen ihrer Möglichkeiten anderen Personen Unterstützung zu geben. Die häufigste Form besteht in der Weitergabe von Informationen und Tipps oder finanziellen Unterstützung. Genannt wurde auch die Unterstützung anderer Personen durch eine Begleitung und Übersetzung/Dolmetschen bei Behördenkontakten. Auch in den Bereichen, wo selbst Unterstützung benötigt wird, wie bei der Unterbringung, bei der Wohnungssuche und Arbeitssuche, sind Kapazitäten der Unterstützung vorhanden, die jedoch eher gering sind.

3.5 Qualitative Ergebnisse: Bewältigungsstrategien im Migrationsverlauf

In diesem Kapitel stellen wir die Ergebnisse der Auswertung der Inhaltsprotokolle vor. Bei der Gliederung der Analyse haben wir uns grob an der zeitlichen Abfolge von Situationen im Mobilitätskontext orientiert.

3.5.1 Entscheidungsfindung und Realisierung der Migration

Die Ergebnisse der Auswertung der Interviewprotokolle verdeutlichen, dass die Entscheidung zur Abwanderung im Kontext wirtschaftlich schwieriger Bedingungen und finanzieller Schwierigkeiten steht. Die Befragten sahen für sich keine Möglichkeiten, aktuell und perspektivisch an ihrem Lebensort ein Einkommen zu erzielen, das ein Leben in Würde ermöglicht.

Herr C. ist von Beruf Klempner, arbeitete aber vor seiner Ankunft in Deutschland als Kaufmann im Hypermarkt Kaufland. Seine Frau arbeitete als stellvertretende Geschäftsführerin in Pennys Supermarkt. Im Jahr 2016 arbeiteten Herr C. und seine Frau beide Vollzeit, aber das war trotzdem nicht genug. Sie hatten keine eigene Wohnung, sondern wohnten in einer Mietwohnung, hatten kein Auto und konnten kein Geld beiseitelegen. Trotzdem hatten sie nicht vor auszuwandern. Eines Tages sah Herr C. die Anzeige eines Bekannten auf Facebook, in der Reinigungskräfte in der Hotelbranche in Deutschland gesucht wurden. Herr C. beschloss sehr schnell auszuwandern, packte seine Koffer und kam nach Hamburg. (RU-02)

Die Interviews verwiesen darüber hinaus oft darauf hin, dass zu den strukturellen Aspekten wie geringes Einkommensniveau, relativ hohe Lebenshaltungskosten und unzureichende soziale Absicherung beim

Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt zusätzlich biographische Mikroereignisse wie eine Erkrankung, Verlust des Arbeitsplatzes oder andere armutsriskante Ereignisse wie Scheidung auftraten, die den ursächlichen Hintergrund für die Entstehung einer prekären und als aussichtslos erlebten Situation im Herkunftsland bilden.

Den Anlass für die konkrete Entscheidung zur Abwanderung bilden dann aber *biographische Wendepunkte* im Lebenslauf (abgeschlossene Ausbildung) oder *einschneidenden Schicksalsschläge* (z.B. familiäre Brüche, eintretende Arbeitslosigkeit, Genesung von einer Krankheit), die den bisherigen Lebensentwurf entwerfen oder zerstören. Oft kam es zu einer Kumulation mehrerer Ereignisse gleichzeitig.

Frau V. ist alleinerziehend. Der Vater des Kindes war plötzlich am Herzinfarkt verstorben, als ihr Kind neun Jahre alt war. Die Finanzen waren sehr knapp. Sie arbeitete als Kamerafrau bei einem großen bulgarischen privaten Fernsehen und verdiente 700,00 Euro. Als ihr Sohn ein Studium aufnahm, entschloss sie sich ins Ausland zu gehen, um mehr Geld zu verdienen. Zudem hatte sie in Bulgarien ein Darlehen aufgenommen. Nach einem Bandscheibenvorfall war sie drei Monate an beiden Beinen gelähmt. Zehn Physiotherapiebehandlungen wurden von der Krankenkasse bezahlt, für die restlichen Termine musste sie privat aufkommen. Zur Finanzierung der Behandlung nahm sie einen Bankkredit auf. (BG-04)

Frau K. ist 56 Jahre alt. Ihre Situation in Polen war zur Zeit der Ausreise 2016 sehr kritisch. Ihr verstorbener Mann hinterließ ihr sehr viele Schulden. Die Beziehung mit ihrem Vater war sehr angespannt. (PL-05)

Frau A. studierte in Polen Pädagogik. Leider konnte sie nach dem Abschluss keine Anstellung finden. Innerhalb eines Jahres hatte sie nicht mal ein Bewerbungsgespräch. Sie entschied sich nach Deutschland zu kommen, mit der Hoffnung, hier ihr Leben aufzubauen und zukünftig hier als Pädagogin zu arbeiten. (PL-07)

Frau D. ist 2018 nach Deutschland gekommen. Sie befand sich gerade an einem tiefen Punkt ihres Lebens. Nach 13 Jahren trennte sie sich gerade von ihrem damaligen Lebenspartner, dem Vater ihrer zwei Töchter (10 und 16 Jahre). Die Beziehung lief seit Jahren nicht gut. Frau D. wurde psychisch und zum Schluss auch körperlich misshandelt. Sie bezeichnete ihren Zustand als psychische Zerstörung. Sie sah keinen Ausweg mehr und machte einen Suizidversuch mit Schlaftabletten. Sie wurde gerettet. Dieser Vorfall war für sie ein Zeichen, dass es nicht mehr so weiter gehen kann. Sie kam zu ihrer Mutter nach Deutschland, wo bereits auch ihre zwei erwachsenen Geschwister lebten. (PL-08)

Herr V. hatte eine Firma in Rumänien. Als seine Frau an Krebs erkrankte und starb, ging es mit der Firma schnell bergab. Herr V. verlor seine Arbeit und sein Haus. Eine Arbeit konnte er in Rumänien nicht finden und entschied sich, zu einem Bekannten nach Hamburg zu ziehen. (RU-01)

In einer Umbruchsituation sahen die Betroffenen für sich keine Perspektive mehr auf ein angemessenes Leben am bisherigen Wohnort. So kommt die Idee auf, die Situation durch einen Ortswechsel zu bewältigen. Die Entscheidung für eine Abwanderung fällt als individuelle Abwägung zwischen der als perspektivlos erlebten Situation im Herkunftsland und der erhofften Aussicht auf Verbesserung der eigenen Situation an einem anderen Ort und mündet in den biographischen Wendepunkt des Neuanfangs an einen anderen Ort (grundlegend dazu Carling/Collins 2018).

Die 35-jährige Frau F. hatte mit ihrer Familie zehn Jahre in Catania/Sizilien gelebt und gearbeitet. Sie hatte wie viele andere rumänische Frauen als Reinigungskraft und Pflegerin gearbeitet. Ihr Ehemann hatte wie viele andere Männer aus Rumänien auf Baustellen gearbeitet. Obwohl sie es schafften, die Sprache schnell zu lernen und sich wohl fühlten, arbeiteten sie oft unangemeldet und hatten nur ein niedriges Einkommen. Sie haben es nicht geschafft, viel Geld beiseite zu legen und erhielten keine Sozialleistungen. 2016 beschloss die Familie, nach Deutschland zu ziehen, in der Hoffnung, ein besseres Leben führen zu können und eine bessere Zukunft für ihr Kind zu haben. Sie hofften auf eine bessere Arbeit mit gesetzlichen Verträgen, einem höheren Gehalt und der Möglichkeit, später in einem höheren Alter eine Rente zu erhalten. (RU-03)

Herr V. entschloss sich 2013 auf Drängen eines Bekannten aus Rumänien, nach Hamburg zu kommen. Dieser bot ihm an, als Fahrer eines Kleinbusses für die Schrottsammlung zu arbeiten. Bevor er nach Hamburg kam, hatte er den Eindruck, dass dies das Land aller Möglichkeiten sei, in dem es einfach ist, Geld zu verdienen. Er begann mit der Idee, dass er einen Job haben wird und dass es für ihn später leicht sein würde, etwas Besseres zu finden. Neben besagtem Freund hatte er auch andere Bekannte in Hamburg. Anfangs hatte er keinen Plan, wie lange er in Deutschland bleiben wollte, dachte aber, er würde kommen, "um zu sehen, wie es ist". (RU-01)

Als Frau V. nach Deutschland kam, hatte sie sich nach der hiesigen Wohn- und Arbeitssituation gar nicht erkundigt. Über eine sehr gute bulgarische Freundin fand sie einen Job als Reinigungskraft in Hamburg und kam so im November 2017 in die Hansestadt. (BG-04).

Frau V. beschloss 2015, kurz nach der Trennung von ihrem Ex-Partner, zunächst allein nach Deutschland zu kommen und ihre Kinder später nachzuholen. Frau V. war auf Drängen einer Cousine gekommen, die bereits hier arbeitete und ihr half, sehr schnell einen Job als Reinigungskraft in Treppenhäusern zu finden. Leider fühlte sich Frau V. dort, wo ihre Cousine lebte, nicht wohl und beschloss, in öffentlichen Parks zu leben, eine Situation, die ungefähr fünf Monate dauerte. Frau V. erzählte mehrmals, dass sie ohne einen klaren Plan ausgewandert ist und ziemlich viel riskiert hat. (RU-04)

Herr G. beschloss 2014 auf Drängen eines Cousins nach Hamburg zu kommen. Sein Plan war es, 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 wohnten. Vor der Abreise hatte er sich nicht gut über die möglichen Probleme informiert. (RU-06)

Herr M. kommt aus Polen. Er kam im Jahr 2010 direkt nach Hamburg. Er hat sich von seiner Frau getrennt. Das Kommen nach Deutschland war für ihn eine Alternative, ein neues Leben anzufangen. (PL-03)

Es wird deutlich, dass die Interviewten sich vor der Ausreise über die Möglichkeiten, Bedingungen und Voraussetzungen an dem Zielort nicht konkret informiert hatten. Dieses Verhalten kann darauf hinweisen, dass die betreffenden Personen ihren Kontakten vertrauten und gar nicht auf die Idee kamen, sich vorab über Deutschland zu informieren. Es ist aber auch ein deutlicher Hinweis darauf, dass es für Ausreisewillige entweder keine leicht zugänglichen Informationsangebote gibt oder diese ihr Zielklientel nicht erreichen. Die Umsetzung der Entscheidung zum Wohnortwechsel erfolgte in der Regel, weil eine zumeist konkrete Aussicht auf Unterstützung bestand. Die Befragten sind überwiegend zu Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten nachgezogen, die in Hamburg leben und Unterstützung anboten oder anzubieten versprochen. Daneben ließen sich einige Befragte aber auch durch Informationen oder Unterstützungsversprechen leiten, die ihnen durch neue und lose Kontakte – Bekannte oder im Internet – angeboten wurden.⁶⁶

Herr M. kommt aus Polen. Er kam im Jahr 2010 direkt nach Hamburg. Hier wohnte seine Mutter mit ihrem Lebensgefährten. Durch die vorherigen Besuche bei ihnen lernte er bereits Hamburg kennen. Bei der Mutter hatte er in den ersten Jahren einen Anlaufpunkt. (PL-03)

Herr Z. kommt aus Polen und ist 58 Jahre alt. Er kam direkt nach Hamburg im Jahr 2000. Hier lebte sein Cousin bereits seit 40 Jahren. Er gab ihm einen Anlaufpunkt und unterstützte ihn am Anfang des Aufenthaltes in Bereichen wie Wohnung, Behördengängen oder regelmäßige Aufträge aus seiner Firma. (PL-02)

Herr G. kam durch Vermittlung eines Bekannten 2009 nach Hamburg, wo das Leben viel einfacher sei wie in Polen. Der Bekannte hatte versprochen, für Herrn G. Arbeit und alles andere zu organisieren. (PL-09)

Frau R. beschloss 2013, zusammen mit ihrem damaligen Freund auszuwandern, um ein besseres Leben führen zu können. Sie war geschieden und hatte zwei Kinder. Frau R. hatte eine Sekundarschule mit landwirtschaftlichem Profil absolviert und arbeitete eine Weile im wirtschaftlichen Sektor, verlor jedoch ihren Job. Da es für beide schwierig war, nur vom Gehalt ihres Freundes zu leben, beschlossen sie, Arbeit im Ausland zu suchen. Da ihr Freund rumänisch-türkisch ist (jedoch nicht gut Türkisch spricht) und mehrere Mitglieder seiner Familie bereits in Hamburg lebten, kam er nach Hamburg. Als er einen Job fand, schickte er ihr Geld für ein Ticket und sie kam nach Hamburg. Bevor sie Rumänien verließ, konnte sie sich nicht vorstellen, wie das Leben im Ausland aussehen würde und welche Schwierigkeiten sie haben würden. (RU-07)

Frau A. wurde 2017 von einem Cousin gebeten, nach Deutschland zu kommen, um ihm bei der Kinderbetreuung zu helfen. Er hatte sich in Rumänien von seiner Frau scheiden lassen und die Kinder mit nach Hamburg genommen. Er versprach ihr eine informelle Vereinbarung und bot ihr einen Schlafplatz und Essen an. Außerdem hatte er ihr versprochen, die Ratenzahlungen (etwa 150 Euro im Monat) für einen Bankkredit zu übernehmen. Anfangs hatte er ihr mehr Geld versprochen, ungefähr 300 Euro, damit Frau A. auch etwas

⁶⁶ Obwohl die losen oder schwachen Verbindungen in der Migrationsforschung betont werden (Portes/Sensenbrenner 1993), kamen die losen oder „schwachen Verbindungen“ (Avenarius 2010) in dem Sample aber nur selten vor. Eventuell spielen schwache Verbindungen eine stärkere Rolle bei temporären Aufenthalten. Durch schwache Verbindungen induzierte Migration – so die Vermutung – könnte daher eher zur Aufgabe des Projekts, also der Rückkehr, führen.

Geld nach Hause schicken konnte. Aber er hielt sein Wort nicht. Der Cousin bezahlte aber ihre Reise von Rumänien nach Deutschland. Bevor Frau A. Rumänien verließ, wusste sie nicht, mit welchen Problemen sie konfrontiert sein würde und hatte keinen Plan. Sie glaubte nicht einmal, dass sie länger als ein paar Monate hierbleiben würde. (RU-09)

Als Frau A. 2018 nach Hamburg kam, konnte sie sofort bei ihrem Freund einziehen, den sie auf Facebook kennengelernt hatte, während sie in den Niederlanden wohnte und arbeitete. Er wohnte damals in einer Wohnung in Veddel. (BL-03)

In wenigen Fällen begann der Aufenthalt der Befragten in Hamburg mit einer Situation der Wohnungslosigkeit.

Als ihr Mann starb und sie mittellos dastand, hatte Frau H. beschlossen, nach Deutschland zu gehen. Aufgrund vager Kontakte war Frau H. in der Hoffnung auf einen Job zunächst nach Berlin und später nach Hamburg gekommen. Sie sollte jeweils am Busbahnhof abgeholt werden, wird aber versetzt. In dieser Situation spricht sie Landsleute an, die sie auf die Angebote der Wohnungslosenhilfe hinweisen. Hier erhält sie Hilfe. Als Bewohnerin beginnt sie jeweils, sich ehrenamtlich an der Organisation zu beteiligen und hält sich vom Alkohol fern. Bereits in ihrem Heimatland hatte die zuvor gutsituierte Frau sich ehrenamtlich für Obdachlose engagiert. (PL-05)

Der 39-jährige Herr H. gehört der türkischen Minderheit in Bulgarien an und übernachtet momentan im Winternotprogramm der Stadt Hamburg. Er ist seit zwei Jahren in Deutschland und von Anfang an obdachlos. Seitdem sich der Interviewpartner in Deutschland aufhält, fand er keine regelmäßige Arbeit, nur Gelegenheitsjobs. Deswegen konnte er entsprechend kein eigenständiges Zimmer oder keine eigenständige Wohnung mieten. In Bulgarien hatte er im Baubereich gearbeitet, fand dann aber keine Arbeit mehr. Er ist von der Situation in Bulgarien enttäuscht, da er meint, dort eine Arbeit nur durch Beziehungen finden zu können. Vor zwei Jahren war er nach Berlin gegangen. Sein Bruder, der bereits dort lebte, hatte ihm von zwei bis drei Bekannten erzählt, die ihm vielleicht Arbeit vermitteln können. Er kam nach Hamburg, weil er in Berlin keine Arbeit finden konnte und gehört hatte, dass es hier mehr Jobangebote gibt. Er will seine drei Kinder, um die sich seine Mutter in Bulgarien kümmert, finanziell unterstützen. Wegen der Pandemie fällt es ihm allerdings momentan schwer, in Hamburg eine Beschäftigung und eine Bleibe zu finden. Vor Ausbruch von Corona hatte er zumindest Gelegenheitsjobs gefunden, aber seit der Pandemie findet er so gut wie keine Arbeit mehr. Bei seinen Gelegenheitsbeschäftigungen verdiente er etwa 60-70 Euro pro Tag für jeweils 8 Stunden und arbeitete ohne Arbeitsvertrag. Er ist nicht krankenversichert. (BG-09)

Diese Fälle verdeutlichen, dass eine Nutzung von Unterstützungsangeboten mit der ersten Einreise beginnen kann. In diesen Fällen sind die betreffenden Personen nicht in der Zone der Abkopplung, sondern der Zone der Prekarität und bemühen sich, durch Beschäftigung eine Struktur aufrechtzuerhalten.

Deutlich wird, dass in allen Konstellationen der hier betrachteten Fälle die Aussicht auf eine Einkommensmöglichkeit der entscheidende Faktor war, um nach Hamburg zu gehen. Die Befragten hatten in der Regel einen Job konkret in Aussicht oder erwarteten, durch die Unterstützung vor Ort schnell eine Beschäftigung zu bekommen. In einigen Fällen wurde deutlich, dass Hamburg als Ort betrachtet wird, der viele Arbeitsgelegenheiten bietet. Dies umfasst sowohl unangemeldete Gelegenheitsjobs wie auch den Niedriglohnsektor.

3.5.2 Ankunft und Erstorientierung

Die meisten Befragten kamen durch Kontakte nach Hamburg, entweder zu hier lebenden Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten oder Personen, die Jobs anboten oder zu vermitteln versprochen. Diese Kontakte ermöglichten ein erstes Ankommen. Die Erzählungen verdeutlichen, dass die Mehrzahl der Befragten bei der Ankunft in Hamburg voller Tatendrang sind und ihr Leben neu organisieren wollen. Einigen Befragten gelingt es, sich erfolgreich zu etablieren. Erst im weiteren Verlauf geraten sie aufgrund biographischer Brüche oder persönlicher Schicksalsschläge in Hamburg in Situationen mit Unterstützungsbedarfen.

Viele Jahre lief für Herr Z. alles bestens. Er verdiente sehr gut, unterstützte seine Familie in Polen und sparte viel Geld, so dass er einige Jahre von dem Ersparten leben konnte. Seine Vorstellung über das Leben in Deutschland wurden damals bestätigt, die Erwartungen erfüllt. Jedoch seitdem seine Probleme anfangen, bzw. sie wurden erst bei Eintritt der Krankheiten sichtbar, z.B. die fehlende Krankenversicherung, sieht er es

anders. Er wüßte jetzt nicht, ob er sich entschieden hätte, nach Deutschland zu kommen, wenn er gewusst hätte, was ihn tatsächlich nach Jahren erwartet. (PL-05)

Die meisten der hier Befragten gerieten aber bereits bei der Ankunft in Hamburg in eine Situation des Provisorischen und Prekären, die insbesondere Wohnen und Arbeiten betrifft:

Frau A. bekam viel Unterstützung durch Familienangehörige, die bereits in Hamburg lebten. Aber in einigen Situationen fühlte sich Frau A. vor allem von ihrer Schwester abhängig, dominiert und etwas heruntergezogen. Sie selbst hatte mehr Ehrgeiz und wollte mehr erreichen. Aus diesem Grund wollte sie so schnell wie möglich unabhängig werden. (PL-07)

Frau D. wohnte mit ihrer Tochter am Anfang bei ihrer Mutter in Stade. Das Zusammenwohnen ging aber nicht lange gut, denn die Mutter wollte der Tochter und Enkeltochter ihren Willen aufzwingen, sie durften keine Entscheidung ohne die Zustimmung der Mutter treffen. (PL-08)

Frau D. wohnte mit ihrem Partner und ihren Söhnen (1 Jahr und 18 Jahre alt) bei den Eltern des Partners. Sie wohnten zu sechst in einem Zimmer in einem Familienhaus. Nach einem Hausbrand zogen sie in eine überbezahlte, verschimmelte Kellerwohnung (ausschließlich mit zwei Stühlen und einem Bett ausgestattet) ein. Anfangs bezahlten sie dafür 600 Euro, später wollte der Vermieter auch 800 Euro haben. (BG-01)

In den Erzählungen wird deutlich, dass sich die Lebensumstände der Befragten im Laufe des Aufenthalts verschlechtern und soziale Probleme in Deutschland kumulierten. Die in dieser Studie befragten Personen, die alle wegen ihres Unterstützungsbedarfes angesprochen worden waren, fanden aus dieser Situation mit eigenen Kräften nicht oder nicht dauerhaft heraus. In dieser Phase waren sie für jede Möglichkeit der Beschäftigung oder der Unterkunft dankbar und akzeptierten auch ausbeuterische Arrangements. Sie hatten nur vage und unzutreffende Vorstellungen über die in Deutschland geltenden rechtlichen Ansprüche und Schutzbestimmungen. Oft nahmen die Probleme in Hamburg zu und akkumulierten.

Herr D. bekam erst nach einigen Jahren des Aufenthaltes in Deutschland Probleme. Einige Schwierigkeiten existierten eigentlich von Anfang an, wie die prekären Arbeitsbedingungen oder die Wohnsituation. Aber im Laufe der Jahre verstärkten sie sich anstatt sich zu lösen. ... Abhängigkeiten und depressive Zustände hinderten ihn, aus dem Teufelskreis rauszukommen. (PL-01)

Später fand Herr G. bei einem Betrieb im Telekom-Bereich Arbeit und bekam ein besseres Gehalt. Nach einigen Monaten musste das Unternehmen schließen und er arbeitete eine Weile unangemeldet, bis er als Fahrer bei einer Paketversandfirma eingestellt wurde. Kurz vor Antritt der neuen Stelle erkrankte er. Da er zu diesem Zeitpunkt unangemeldet arbeitete, hatte er keine Krankenversicherung und ging zur TAS, wo ihn eine rumänisch sprechende Ärztin untersuchte. Es wurde eine chronische Erkrankung festgestellt, die eine regelmäßige Dialyse erfordert. Herrn G. wurde gesagt, dass eine Virusansteckung die Krankheitsursache ist. Er weiß aber nicht, wo und wann er sich angesteckt haben könnte. Wegen Erkrankungen wurde er schließlich auch von dem Paketversand entlassen. (RU-06)

3.5.3 Sicherung der Unterkunft

Die erste Unterkunft wird in der Regel über die Kontakte vermittelt. Die Befragten konnten bei ihren Familienangehörigen oder Freunden wohnen, oft ohne angemeldet zu sein. In einigen Fällen konnten Befragte sich anmelden und später die Wohnung offiziell übernehmen, wenn die Wohnungsinhaber*innen weggezogen oder verstarben. In anderen Fällen musste die Wohnung nach einiger Zeit verlassen werden, weil es mit den Hauptmieter*innen zu Unstimmigkeiten kam, oder das Haus verkauft oder abgerissen wurde.

Herr C. reiste mit dem Bus an und wurde in Hamburg am Hauptbahnhof ZOB von seinem Bekannten erwartet und zu einem Haus gebracht, in dem mehrere Personen untergebracht waren, jeweils zwei in einem Zimmer. Nach zwei Tagen wurde er in die Firma gebracht, in der er arbeiten sollte und in der bereits mehrere Rumänen arbeiteten, was ihm am Anfang sehr geholfen hatte. Sein Hauptziel zu der Zeit, als er auswanderte, war es, genug Geld zu verdienen, um eine Wohnung in Rumänien zu kaufen. (RU-02)

Frau B. wohnte im ersten Jahr mit Kindern und Partner bei den Eltern des Partners, da sie erst ein Jahr nach Ankunft einen Job fand und ihr Mann ohne Papiere arbeitete. Alle 6 Personen wohnten in einem Zimmer in einem Familienhaus in einem Hamburger familienfreundlichen Stadtteil im Stadtgrün. Das Zimmer hatte eine Kochnische und ein separates Bad. Nach einem Hausbrand mussten alle ausziehen. (BG-01)

Bei Kontakten kommerzieller Art wurden die Befragten in überbelegten Räumen ohne Anmeldung untergebracht, oft zu unhygienischen und unwürdigen Bedingungen. Wenn die Unterbringung durch

Arbeitgeber*innen oder -vermittler*innen erfolgte, mussten sie bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses die Unterkunft verlassen.

Die Person, die ihn nach Hamburg brachte, bezahlte seinen Transport von Rumänien nach Deutschland und versprach, ihm eine Unterkunft zu bieten. In Hamburg angekommen, fand Victor heraus, dass "Unterkunft" bedeutete, mit seinem Freund, dessen Frau und deren Kind im selben Raum zu leben. Da ihm dieses Arrangement nicht passte, schlief er eine Weile in dem Kleinbus, den er tagsüber fuhr. (RU-01)

Der 26-jährige Herr B. kam mit einem Arbeitsvertrag nach Hamburg und war in einem Hostel untergebracht. Die Beschäftigung wurde nach einem nichtbestandenem Test vom Arbeitgeber aufgehoben und er wurde arbeitslos. Nach dem Jobverlust verlor er auch seine Unterkunft und wurde obdachlos. Eine vorübergehende Unterkunft fand er im Winternotprogramm, wo er an der Perspektivberatung teilnahm. Danach wurde er im Hotelprojekt untergebracht. Sein Ziel, eine Arbeit und eine eigene Mietwohnung zu finden, konnte er noch nicht verwirklichen. (BG-08)

Frau V. schlief in einem Zimmer (300,00 Euro Miete), als sie nach Hamburg kam. Die Unterkunft war durch den aus Bulgarien stammenden Arbeitgeber organisiert worden. Der Arbeitgeber zog die Miete direkt vom Gehalt ab. Das Zimmer befand sich in einer Wohnung mit zwei weiteren Zimmern, wo ebenso Arbeitnehmer*innen desselben Arbeitgebers wohnten. Sie hatte dort eine Anmeldung. Als sie ihren ersten Job selbst kündigte, verlor sie ebenso ihre Unterkunft. Sie fand einen anderen Job bei einer Pizzeria. Dort schlief sie in einem Zimmer, das nur 6 m² groß war. Die Zimmermiete betrug 370 Euro. Als sie den Job bei der Pizzeria verlor, konnte sie in diesem Zimmer nicht mehr bleiben. Mit der Hilfe einer ehemaligen Kollegin wurde sie in dem wegen Corona verlängerten Winternotprogramm untergebracht. (BG-04)

In der Regel erfolgte die Unterbringung ohne Anmeldung. Die Erzählungen verweisen auf die Existenz eines informellen Wohnungsmarktes, der zu prekären Bedingungen der Überbelegung von Zimmern und Wucherpreisen eine Übernachtungsmöglichkeit bietet. Aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur Anmeldung blieben die Befragten ohne Anmeldung in Hamburg oder beschafften sich gegen eine monatliche Zahlung von 50 bis 150 Euro eine Vermieterbescheinigung für eine Wohnung, in der sie nicht wohnten.

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. Eine Meldebestätigung in seinem richtigen Wohnort hatte er eigentlich nie. Es war normal, sich irgendwo anders eine Meldeadresse anzumieten. Normaler Preis für die Meldebestätigung und den Namen auf dem Briefkasten lag bei 100-150 Euro. (PL-01)

Frau A. berichtet, dass viele polnische Migranten und Migrantinnen illegale Vermieterbescheinigungen haben. Dieses ist leider der einzige Ausweg für viele Menschen, um in Deutschland Fuß zu fassen, denn ohne Meldebescheinigung ist legale Arbeit leider nicht möglich.⁶⁷ Die Vermieterbescheinigung kann bis zu 100 Euro monatlich kosten. (PL-07)

Frau D. erwähnte, dass man sich in Hamburg eine Meldebestätigung kaufen kann, wenn man eine Wohnung ohne Möglichkeit der Anmeldung hat. Es werden regelrecht Geschäfte mit Meldebestätigung gemacht. Die Zugewanderten benötigen eine Anmeldung, um überhaupt hier Fuß fassen zu können. Für alles benötigt man die Meldebestätigung, für die Eröffnung eines Kontos, für den Arbeitsvertrag oder für die Krankenversicherung. Die Gebühren für die Meldebestätigung fangen bei 50 Euro an. Dabei wird ein zusätzliches Einkommen erwirtschaftet, wenn in einer Wohnung fünf oder mehrere Personen angemeldet werden. (PL-08)

Als Herr Z. wegen dieser Arbeit nach Hamburg kam, konnte der 64-jährige Bulgare bei seinem Sohn übernachten. Dort konnte er sich nicht anmelden lassen, deswegen ließ er sich bei Freunden der Nichte eine Anmeldeadresse einrichten, um eine Beschäftigung aufnehmen zu können. Dafür musste er nichts zahlen. (BG-10)

Herr M. verlor seine Mietwohnung nach einer starken Mieterhöhung. Eine private Dolmetscherin vermittelte ihn in eine 1-Zimmer-Wohnung für 600 Euro, wo er ohne Mietvertrag und Meldebestätigung wohnte. Das Ausfüllen von Formularen übernahm sie gegen Entgelt, etwa 50 Euro pro Formular. (BG-02)

Die Suche nach einer eigenen Wohnung ist ein großes Problem. Viele der Befragten leben nach wie vor in unangemeldeten Untermietsverhältnissen, oft in Wohnungen in einem unwürdigen und unhygienischen Zustand. Einige Befragte hatten in Immobilien gelebt, die nach behördlicher Kontrolle geschlossen worden waren. Von den Behörden in diesen Häusern angetroffene Personen, die nach Ansicht der Behörden kein Bleiberecht besaßen, wurden daraufhin wohnungslos. Andere mit sozialrechtlichen Ansprüchen wurden in

⁶⁷ Anmerkung der Autor*innen: Diese Annahme ist falsch. Zur Aufnahme einer angemeldeten Beschäftigung bedarf es keiner Meldebescheinigung.

Notunterkünften untergebracht. Auch bei den Notunterkünften wurde über unhygienische und unwürdige Zustände berichtet.

Herr M. ist seit zwei Jahren wohnungslos. Zuvor hatte er zur Miete in Veddel mit Meldebestätigung gewohnt. Im dortigen Wohngebäude übte er sogar eine Art Hausmeistertätigkeit aus. Die Wohnung verlor er nach einem Aktionstag, da in dem Haus Menschen untergebracht worden seien, die beim Jobcenter gemeldet und für diese Leistungen abgezockt worden seien. Die Behörde schloss das ganze Gebäude. Deswegen verlor er seine Wohnung. Keine Person, die im Gebäude wohnte, wurde von der Behörde weiter untergebracht oder auf eine anderweitige Art und Weise unterstützt. Nachdem er die Wohnung in Veddel verloren hatte, fand er mithilfe seines Sohnes eine Einzimmerwohnung in Harburg auf dem privaten Wohnungsmarkt – zwischen 22 und 24 m² groß, ein Zimmer mit einer integrierten Küche, Bad mit WC, ohne Anmeldung für 600 €. Es gab keinen Mietvertrag. Der Vermieter wollte die Miete auf 750 € erhöhen, deswegen sahen sich der Interviewpartner und seine Partnerin gezwungen, die Wohnung zu verlassen, da sie sich die Miete nicht mehr leisten konnten. Er spielte mit dem Gedanken, sich bei der Polizei zu beschweren, aber glaubte nicht, dass er erst genommen werden würde, da er aus Bulgarien stamme. (BG-02)

Frau D. wohnte mit ihren zwei Kindern und ihrem Partner inoffiziell bei den Eltern ihres Partners. Bei einer Razzia gegen den Vermieter mussten sie ausziehen und blieben ein paar Monate bei einer aus Serbien stammenden Frau. Nachdem Frau D. eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnahm, wurde sie mit der Unterstützung von Plata von der Fachstelle für Wohnungsnotfälle öffentlich-rechtlich untergebracht. Zwei Familien teilten sich Küche und Bad und jede Familie verfügte über einen eigenen Schlafraum. Die Interviewte wollte so schnell wie möglich diese Unterkunft verlassen, da die Bedingungen sehr schlecht (miserabel) gewesen seien. Es habe viel Schimmel gegeben. Sie habe viel Kleidung der Kinder entsorgen müssen, da diese auch Schimmel bekommen hatte. Ihr Partner konnte nicht mit untergebracht werden, da sie nicht verheiratet sind und er keiner offiziellen Arbeit nachging. Er schlief dann inoffiziell bei der Interviewten und den Kindern. (BG-01)

Der 39-jährige Bulgare Herr B. kam zuerst nach Berlin, wo sein Bruder bereits lebte. Er hoffte, eine Arbeit durch die Vermittlung seines Bruders finden zu können. Nachdem das nicht geschah, zog er nach Hamburg um, wo er unangemeldete Gelegenheitsjobs hatte. Der Bulgare war von Anfang an obdachlos und fand Unterkunft im Winternotprogramm, wo er durch Informationen unterstützt wurde. Er konnte eine Postadresse einrichten und einen Personalausweis bei der Bulgarischen Botschaft beantragen. (BG-09)

Herr M. berichtete von einer ihm angebotenen Notunterkunft, die er dankend ablehnte. Als er das Zimmer sah, war er erschrocken, wie Menschen in solchen Verhältnissen leben können. Es war ein Doppelzimmer mit Bad und Küche. Das Zimmer war in schrecklichem Zustand. Sein Mitbewohner war anscheinend drogensüchtig, weil auf dem Tisch leere Spritzen lagen. Außerdem musste dort eine hohe Kriminalitätsrate herrschen, denn in der Zeit, als er die Unterkunft besichtigte, musste zwei Mal Polizei kommen und Streitigkeiten schlichten. Er fühlte sich erniedrigt, dass ihm so eine Unterkunft angeboten wurde. Er lehnte ab, weil er wegen seiner Krankheit keinem Stress ausgesetzt werden darf. (PL-03)

Herr G. fand eine neue Unterkunft mit Meldebestätigung in Nettelburg. Dort musste er für ein Zimmer 320 Euro zahlen. Diese Kosten der Unterkunft übernahm das Jobcenter. Die Wohnbedingungen waren dort jedoch katastrophal. Herr G. hatte kein eigenes Zimmer zur Verfügung. Er hatte lediglich eine eigene Matratze, kein eigenes Zimmer, keine Privatsphäre, kein Rückzugsort. Er hielt es dort ca. 4-5 Monate aus. Nach einem Streit mit dem Hauptmieter wurde Herr G. das Untermietverhältnis gekündigt. Herr G. landete auf der Straße als Obdachloser. Er wandte sich an die Fachstelle für Wohnungsnotfälle in Bergedorf, wo er sehr nette Sachbearbeiter bekam. Er fühlte sich dort gut aufgehoben und nicht alleine gelassen. Man kümmerte sich um ihn und vermittelte in einen Container (Doppelzimmer). Dort lebt Herr G. bis heute. In dieser Notunterkunft ist Herr G. als einziger EU-Bürger. (PL-09)

Die bestehenden Unterstützungsangebote wie das Notunterbringungsprogramm in den Wintermonaten und öffentlich-rechtliche Unterbringung bringen meistens eine vorübergehende Linderung der prekären Wohnsituation der Betroffenen, aber keine dauerhafte Stabilisierung. Auch wenn EU-Bürger*innen sozial abgesichert sind, z.B. wenn sie einer Beschäftigung nachgehen oder Sozialleistungen beziehen, werden ungesicherte und unwürdige Wohnverhältnisse oft fortgesetzt, da keine eigene Mietwohnung gefunden werden kann:

Zu Beginn ihres Aufenthalts in Hamburg, im Frühjahr 2015, lebte Frau V. zusammen mit anderen Personen, welche sie aus Rumänien kannte und die auch als Reinigungskräfte arbeiteten, in einem Zelt im Park. Abgesehen von Frau V., hatten die meisten von ihnen keinen legalen Arbeitsvertrag. Nach einer Kontrolle der

Polizei in besagtem Park wurde ihr aufgrund der Tatsache, dass sie arbeitete, geholfen. Sie erhielt Zugang zu einem Schlafplatz in einem Heim. (RU-04)

Frau D. lebt seit 2015 mit ihrem Partner und ihren zwei Kindern in Hamburg. Die vierköpfige Familie wohnt aktuell bei den Schwiegereltern in einer 2-Zimmer-Wohnung. Trotz einer Dringlichkeitsbestätigung und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der Frau konnte die Familie bisher keine eigene Mietwohnung finden und wohnt in engen Wohnverhältnissen. (BG-01)

Die Wohnsituation von Familie P. war von Anfang an ungesichert. Zuerst fand die Familie vorübergehend Unterkunft beim Bruder von Herrn P. Später wurde sie mit der Unterstützung einer Beratungsstelle öffentlich-rechtlich untergebracht. Die Familie übernachtete zeitweise auch im Winternotprogramm. Trotz der Dringlichkeitsbestätigung und der Erwerbstätigkeit der Frau konnte die Familie keine eigene Mietwohnung finden. (BG-05)

Einige Befragte, die eine eigene Wohnung anmieten konnten, hatten aufgrund sprachlich bedingter Missverständnisse oder finanzieller Schwierigkeiten Mietschulden und verloren ihre Wohnung oder konnten sie nur durch den Einsatz einer Beratungsstelle behalten. Einige Befragte berichteten aber auch, dass sie über Bekannte oder vermittelt durch Sozialarbeiter*innen eine Wohnung fanden, privat oder bei städtischen Wohnungsbaugesellschaften und damit ihre Situation stabilisieren konnten.

Frau M. kam nach Hamburg und wohnte von Anfang an bei ihrem Vater. Sie wurde dort angemeldet. Als ihr Vater vor einiger Zeit nach Polen zurückkehrte, durfte sie die Wohnung übernehmen. Aus diesem Grund hatte sie keine Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt. (PL-06)

Als Frau A. nach Hamburg kam, wohnte sie ein Jahr bei ihrem Bruder und dann mehrere Jahre bei ihrer Schwester auf 32 qm in einem Zimmer. Ihre Meldebestätigung hatte sie von Anfang an bei ihrer Schwester.... Die Schwester von Frau A. kannte gut die Eigentümerin der Wohnung, in der sie wohnten. ... Ein Jahr später bekamen Frau A. und ihr Ehemann eine eigene Wohnung eine Etage tiefer bei derselben Vermieterin. Die Wohnung war sehr klein aber sie hatten sie nur für sich. (PL-07)

Als Herr Z. wegen dieser Arbeit nach Hamburg kam, konnte der 64-jährige Bulgare bei seinem Sohn übernachten. Über die Bulgarische Kirchengemeinde fand er später ein Zimmer im Reihenhauser einer bulgarischen Familie aus der Gemeinde. Als die Familie später selbst in das Eigentumshaus einzog, konnten er und seine Freundin, die inzwischen aus Bulgarien nachgezogen war, in die ehemalige Mietwohnung der bulgarischen Familie einziehen, wo sie immer noch wohnen. (BG-10)

Frau H. bekam nur einen befristeten Mietvertrag, weil die Wohnung und das ganze Gebäude abgerissen werden sollte. Frau H. kümmerte sich rechtzeitig um eine neue Wohnung, aber die Wohnlage in Hamburg ist von Jahr zu Jahr schwieriger. Es drohte ihr die Obdachlosigkeit. Nicht mal die Fachstelle für Wohnungsnotfälle war bereit ihr zu helfen. Erst wurde ihr die Hilfe versprochen, aber dann hätte sie doch nur einen Platz in Notunterkunft bekommen können. Letztendlich bekam sie eine neue Wohnung von den neuen Besitzern des Gebäudes, denn das Wohnhaus wurde verkauft. Die neuen Eigentümer boten ihr eine Wohnung in einem anderem ihrer Gebäude an. Frau H. hätte jede Wohnung genommen. Jedoch die Wohnung, die sie bekam, übertraf ihre Vorstellungen. Renoviert, sauber, mit einem Balkon und mit einem getrennten Badezimmer. Ein großer Unterschied zu der verschimmelten, heruntergekommenen, kalten Wohnung mit Dusche in der Küche. Dazu ist der Mietvertrag unbefristet. (PL-04)

Frau A. und ihr Mann fanden eine gutbezahlte Beschäftigung. Obwohl dies für die Familie außerordentlich positiv war, wurde ihr Cousin, in dessen Wohnung sie mitlebten, neidisch und er warf sie und ihre Familie aus seiner Wohnung. Er nahm einfach die Sachen der Familie aus der Wohnung, stellte sie vor die Tür und sagte ihnen, sie sollten weggehen. A. und ihr Mann verstanden sich sehr gut mit dem Besitzer des Hauses, da er gelegentlich mit A. Ehemann Englisch sprechen konnte. Als er die Situation der Familie sah, bot er ihnen einen Platz im selben Haus auf dem Dachboden an (ein Zimmer mit Bad und kleiner Küche, die er für den persönlichen Gebrauch eingerichtet hatte). Für ein unmöbliertes Zimmer mussten sie 600 Euro zahlen. Der Vermieter erlaubte aber den Einzug ohne Kautions- und Mietvorauszahlung. Sie begannen langsam, ihr Zimmer mit Möbeln von der Straße auszustatten und sich finanziell zu stabilisieren. Sie zahlten die Schulden bei ihrem Vermieter ab und mieteten später ein weiteres Zimmer dazu, um ihrer Tochter ein wenig Privatsphäre zu geben. Sie zahlen derzeit 1.050 Euro für die beiden Zimmer. (RU-09)

Die Informationen zeigen, dass auch Personen mit Unterstützungsbedarf in der finanziellen Lage sein können, für eine Unterkunft zu bezahlen. Die überhöhten und wucherischen Mietforderungen im informellen Wohnungsmarkt und die Zahlungen für Nutzung einer Meldeadresse zeigen, dass

neuankommende Beschäftigte Interesse und Möglichkeit haben, für ein Zimmer in einer von sozialen Trägern betriebenen Pension eine Miete zu zahlen.

3.5.4 Beschäftigungssituation

Die meisten Befragten sind mit der Hoffnung nach Hamburg gekommen, schnell eine offizielle und angemeldete Beschäftigung aufzunehmen. Die Jobaussichten waren unterschiedlich konkret und erwiesen sich als mal mehr, mal weniger zutreffend. In einigen Fällen wurden Befragte durch Personen nach Hamburg gebracht, die sowohl Arbeit und Unterkunft versprochen und die Befragten dann in ein Abhängigkeitsverhältnis brachten und ausbeuteten.

Herr G. kannte in Hamburg nur den Bekannten, bei dem er auch wohnte und der ihm private Arbeitsaufträge (nicht angemeldet) weit von Hamburg entfernt vermittelte. Der Bekannte brachte ihn dahin und holte ihn ab. Die Bezahlung blieb jedoch aus, da die Auftraggeber angeblich nicht zahlten. Herr G. bekam gelegentlich Geld für Zigaretten und Lebensmittel, aber regelmäßig Alkohol. Es ging ihm sehr schlecht, er hatte keine feste Arbeit, kein Geld, sammelte Pfandflaschen, um zu überleben. Manchmal sammelte er sogar Zigarettenstummel, weil er kein Geld mehr hatte. (PL-09)

Der 39-jährige Bulgare kam zuerst nach Berlin, wo sein Bruder bereits lebte. Er hoffte, eine Arbeit durch die Vermittlung seines Bruders zu finden. Nachdem das nicht geschah, zog er nach Hamburg um, wo er undokumentiert Gelegenheitsjobs hatte. (BG-09)

Herr S. kam mit einem Arbeitsvertrag nach Hamburg und war in einem Hostel untergebracht. Die Beschäftigung wurde nach einem nichtbestandenem Test vom Arbeitgeber aufgehoben und er wurde arbeitslos. Nach dem Jobverlust verlor er auch seine Unterkunft und wurde obdachlos. (BG-8)

Sowohl die Arbeits- und Wohnbedingungen waren in diesen Fällen unangemeldet, prekär und unwürdig. In anderen Fällen arbeiteten Befragte für Firmen, die eine reguläre Beschäftigung zwar in Aussicht stellten, tatsächlich aber keine Anmeldung vornahmen und die Befragten um Lohn betrogen. Solche Praktiken betrafen durchweg informell tätige Arbeitsvermittler*innen ohne Anmeldung, wurden aber auch für einige offiziell tätige Zeitarbeitsfirmen berichtet. Wenn die Befragten nach einiger Zeit bemerkten, dass sie ausgebeutet werden, haben sie gekündigt oder wurden wegen ihrer Nachfragen nicht mehr weiter beschäftigt. In anderen Fällen wurde ein Beschäftigungsverhältnis einseitig und rechtswidrig vom Arbeitgebenden beendet, sobald die Befragten erkrankten oder einen Arbeitsunfall erlitten.

Zum Anfang des Aufenthaltes in Deutschland arbeitete Herr D. unangemeldet in einer Reinigungsfirma. (PL-01)

Zum ersten Mal kam Herr P. mit einem Minibus, der Menschen aus Bulgarien gegen Bezahlung nach Deutschland fuhr bzw. immer noch fährt. Der Minibusfahrer kannte sich in Hamburg-Wilhelmsburg gut aus und verwies Herrn P. auf Menschen, die Arbeit und Unterkunft anboten. Er blieb jeweils 2-3 Monate zum Arbeiten in Hamburg. Die Arbeitgeber waren hauptsächlich türkischer Herkunft. Er arbeitete immer ohne Arbeitsvertrag in Lagern und überwiegend im Hafengebiet bei Be- und Entladen der Container. (BL-06)

Zu Anfang des Aufenthaltes in Hamburg arbeitete Frau M. ohne Arbeitsvertrag für einen polnisch sprechenden Arbeitgeber. Sie reinigte Treppenhäuser in verschiedenen Häusern. Manchmal hatte sie eine halbe Stunde Fahrzeit zwischen den Objekten und war mehr unterwegs als tatsächlich tätig. Die Fahrtzeit wurde nicht bezahlt. Da sie keinen Arbeitsvertrag hatte, wollte und konnte sie nichts dagegen machen. (PL-06)

Frau A. lernte auf Facebook ihren jetzigen Partner kennen. Er erzählte ihr, in Hamburg gebe es mehr und bessere Arbeit für sie. Mit der Hoffnung auf einen besseren Job und wegen ihrer neuen Bekanntschaft kam sie nach Hamburg. Länger als ein Jahr arbeitete sie allerdings unangemeldet in verschiedenen Lagern. Sie versah Kleidung mit Etiketten oder putzte Schuhe, bevor sie verpackt wurden. Sie erhielt einen Stundenlohn von 7 bis 8 Euro pro Stunde und fühlte sich ausgenutzt und ausgebeutet. (BG-03)

Frau D. war seit dem Erhalt ihres Führerscheins mit 18 Jahren immer als Fahrerin beschäftigt. In Polen arbeitete sie als Taxifahrerin und wollte unbedingt in Deutschland auch als Fahrerin arbeiten. Sie fand entsprechende Beschäftigungen. Leider hatte sie zuerst kein Glück. Sie wurde bei einem Subunternehmen angestellt, das für einen Paketdienst fuhr. Sie bekam leider ihr Gehalt nicht vollständig. Sie arbeitete drei Monate dort und musste mehrere Wochen auf ihre Entlohnung warten, die dann doch nicht vollständig ausgezahlt wurde. Sie fand dann einen anderen Subunternehmer, der auch im Auftrag des Paketdienstes fuhr. Bei diesem Unternehmen, blieb sie zwei Monate lang und wartete vergeblich auf ihren Arbeitsvertrag.

Auch die Entlohnung, die sie auf die Hand in einem Umschlag in bar erhielt, stimmte nicht mit dem vereinbarten Gehalt überein. Sie sollte 1600,-€ netto erhalten und tatsächlich bekam sie monatlich 200,-€ weniger. Sie sprach den Arbeitgeber immer wieder darauf an, dass sie immer noch keinen Arbeitsvertrag erhalten hat. Inzwischen hat Frau D. einen neuen Arbeitgeber. Diesmal eine polnische Firma, die nach polnischem Recht einstellt. Sie ist auch bei der polnischen Krankenversicherung versichert, aber mit der Vereinbarung, dass sie in Deutschland ihre Tätigkeit ausführt und hiesige medizinische Betreuung beansprucht. Frau D. ist bis jetzt zufrieden. Sie muss zwar sehr früh aufstehen, denn sie fängt bereits um 03:30 Uhr ihre Arbeit an. Sie transportiert Autoteile von Deutschland nach Dänemark. Sie hofft, dass sie bei diesem Arbeitgeber keine Probleme bekommen wird. (PL-08)

Frau A. fand durch einen rumänischen Bekannten Arbeit in einem Hotel. Als Belohnung für die Arbeitsvermittlung bat diese Person, ihr die Hälfte ihres Gehalts zu geben. Nach ein paar Monaten entschied Frau A., dass sie so nicht mehr arbeiten könne, weil sie nicht genug verdiene. Dann begann sie bei der Zeitarbeitsfirma eines rumänischen Paares zu arbeiten, welches sie in der rumänischen Kirche getroffen hatte. Sie arbeitete dort ungefähr ein Jahr, davon lange Zeit ohne Arbeitsvertrag. Oft erhielt sie nicht einmal ihren Lohn und mehrmals musste sie an der Tür ihrer Arbeitgeberin weinen und um das Geld zu bitten, das diese ihr schuldete. (RU-09)

Die Befragten fanden oft eine neue Beschäftigung, die sich aber oft ebenfalls als prekär und ausbeuterisch herausstellte. In wenigen Fällen gelang es Befragten, eine regulär angemeldete Beschäftigung zu finden. Aber auch für solche Arbeitsverhältnisse wurde über diskriminierende Behandlung durch Kolleg*innen und Vorgesetzte berichtet, die entweder in eine Kündigung oder psychische Belastung führt.

Der 64-jährige Herr Z. lebt seit 2016 in Deutschland und arbeitet als professioneller LKW-Fahrer. Er empfindet seine Arbeitsbedingungen als nicht befriedigend. Er arbeitet zwischen 12 und 15 Stunden täglich. Für die Arbeitszeit, die er leistet, fühlt er sich zu schlecht bezahlt. Im Gegensatz zu seinen aus Deutschland stammenden Kollegen hat er das Gefühl nicht über seinen Urlaub bestimmen zu dürfen. Er bekommt immer von den Vorgesetzten angesagt, wann und wie lange er Urlaub zu nehmen hat, obwohl es bekannt ist, dass er im Urlaub immer nach Bulgarien fährt, um seine Kinder und Enkelkinder zu sehen. (BG-10)

In der Regel führten die Bedingungen zur Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse. Dabei wird der Lohn für die geleistete Arbeit nicht vollständig ausbezahlt. In einigen Fällen gelang es aber auch, durch die Unterstützung von Beratungsstellen Ansprüche geltend zu machen.

Auch wegen den beiden letzten Arbeitgeber griff Frau D. auf die Unterstützung der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit zurück. Die Beraterin und der Rechtsanwalt von der Law Clinic sehen große Chancen auf die Klärung der Angelegenheiten. Sie hofft, dass sie ihr Geld und auch die Anstellung samt der sozialversicherungspflichtigen Beiträge rückwirkend bekommt. (PL-08)

Kurz nachdem er mit seiner Familie nach Deutschland gekommen war, fand Herr N. Arbeit bei einer Reinigungsfirma in der Hotelbranche. Obwohl er zunächst zufrieden gewesen ist, wurde er nach einigen Monaten rechtswidrig entlassen. Darauf verklagte Herr N. das Unternehmen mit Unterstützung der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit. Zu seiner Freude war die Klage erfolgreich. Mit dem Geld, das er erhielt (ungefähr 6.000 Euro), konnte er seine Schulden beim Jobcenter begleichen. (RU-08)

Als Fazit aus den Erzählungen lässt sich festhalten: Insgesamt wurde immer wieder betont, dass es relativ leicht ist, eine Beschäftigung zu finden, diese aber oft informell und ausbeuterisch ist. Die Beschäftigten sind nicht effektiv vor Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt geschützt.

3.5.5 Gesundheitsversorgung

Der Zugang zum Gesundheitssystem ist für die Befragten von existenzieller Bedeutung. Befragte berichteten über auftretende emotionale und psychische Belastungen, Erkrankungen und Arbeitsunfälle. Viele Befragte hatten aber zunächst keine Krankenversicherung. Sie versuchten Krankheiten zu ignorieren, sich selbst zu behandeln, oder Arztrechnungen privat zu bezahlen. In einigen Fällen kam es aber zur Einweisung in ein Krankenhaus und einer privaten Rechnungsstellung, die zur Verschuldung der befragten Personen führte. Es wurden auch von Arbeitsunfällen berichtet, bei denen der Arbeitgeber die Berufsunfallgenossenschaft nicht informierte oder die Berufsunfallgenossenschaft eine Anerkennung als Arbeitsunfall ablehnte.

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 seinen

Job, seine Krankenversicherung und seine Unterkunft. Er ist zurzeit obdachlos, hat hohe Schulden und keine Aussicht auf Jobaufnahme wegen seiner Erkrankung. (BG-02)

Frau D. arbeitete anfangs in einer Wäscherei. Als sie nach einem Arbeitsunfall krank und arbeitsunfähig war, wurde ihr gekündigt. Diese Kündigung war nicht rechtmäßig. Mithilfe der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Hamburg ist Frau D. gegen diese Kündigung angegangen. Sie gewann den Prozess und bekam eine Arbeitsbescheinigung und eine finanzielle Abfindung. (PL-08)

Herr S. kam 2007 nach Deutschland und hat zuerst überwiegend undokumentiert gearbeitet. 2014 nahm er eine reguläre Beschäftigung auf, die er nur sechs Monate ausübte, da er einen schweren Arbeitsunfall erlitt. Er musste acht Monate im Krankenhaus bleiben, wurde vom Arbeitgeber jedoch nicht krankgeschrieben und gekündigt. (BG-07)

Ohne Krankenversicherung und festen Arbeitsvertrag werden gesundheitliche Probleme verdrängt, Krankheiten selbst medikamentiert und ärztliche Behandlung aufgeschoben.

Bis zur festen Anstellung hatte Frau A. keine Krankenversicherung in Deutschland. Sie meldete sich weiterhin in Polen als Arbeitssuchende und musste alle acht Wochen dort vorsprechen. Es ist ihr bewusst, dass es nicht richtig war, aber damals hatte sie keinen anderen Ausweg. Medizinische Versorgung in Deutschland musste sie zum Glück in diesem Zeitraum nicht in Anspruch nehmen. Ein Mal wurde eine Notbehandlung beim Zahnarzt über die Auslandsversicherung beglichen. Ansonsten brachte sie sich für ihre Erkrankungen an Asthma und verschiedenen Allergien immer ihre Medikamente aus Polen. (PL-07)

Herr P. suchte das erste Mal Hilfe auf, als er hier kein Insulin mehr hatte. Das Insulin hatte ihm immer seine Mutter in Bulgarien besorgt und über die Reisebusse regelmäßig geschickt. Daher hatte er nicht mehr als dreimal die Westend open.med in Hamburg-Wilhelmsburg wegen der Abgabe von Insulinaufgesucht. Später suchte er dort wieder Hilfe wegen der Augenerkrankung. Bei Westend wurde er sehr unterstützt. Die Sozialarbeiter*innen vor Ort organisierten die Behandlung im UKE. Ihm stand auch eine bulgarische Übersetzerin zur Verfügung. Der Interviewte war damals in Bulgarien versichert, deswegen war die Kostenübernahme geregelt. Bei dem stationären Aufenthalt im UKE war eine bulgarische Dolmetscherin, die direkt vom Krankenhaus organisiert worden war. (BG-06)

3.5.6 Soziale Absicherung

Viele Befragte sind von Anfang an sozial nicht abgesichert, während andere im Verlauf der Migration ihre soziale Absicherung nach Jobverlust verlieren. Wenn eine soziale Absicherung vorhanden ist, erfolgt sie meistens über eine reguläre Beschäftigung und seltener über Sozialleistungsbezug. Befragte berichteten über Anträge auf Arbeitslosengeld und Sozialhilfe sowie Erfahrungen mit der Überprüfung des Freizügigkeitsrechts.

Herr Z. arbeitete als LKW-Fahrer und machte seinen Anspruch auf ALG II geltend, nachdem er gekündigt worden war. Er war allerdings nur 10 Tage im Leistungsbezug, da er schnell wieder eine neue Arbeitsstelle als LKW-Fahrer gefunden hatte, wo er immer noch tätig ist. (BG-10)

Bei der Beantragung und dem Bezug von Sozialleistungen besteht eine hohe Rechtsunsicherheit. Befragte berichteten, dass die Antragstellung auf Sozialleistungen zu einer Überprüfung des Freizügigkeitsrechts durch die Ausländerbehörde, zum Entzug der Freizügigkeit und zur Aufforderung zur Ausreise führte.

Der seit 2005 in Deutschland lebende Herr D. wurde aufgefordert, sein Freizügigkeitsrecht nachzuweisen, um weiterhin ALG II zu beziehen. Sein Bewilligungsbescheid wurde aufgehoben und er musste Daueraufenthalt nachweisen. (PL-01)

Herr S. lebt seit 2007 in Deutschland und nach einem Arbeitsunfall bezieht er eine Unfallrente und aufstockende Leistungen. Nachdem er 2019 einen Weiterbewilligungsantrag für aufstockende Leistungen beim Jobcenter stellte, wurde sein Freizügigkeitsrecht von der Ausländerbehörde überprüft. Sie stellte den Verlust der Freizügigkeit fest und forderte ihn zur Rückkehr nach Bulgarien auf, was er durch die Aufnahme eines Minijobs als Bürohilfe vermeiden konnte. (BG-07)

3.5.7 Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten

Die Mehrheit der für diese Studie Befragten strebte eine Stabilisierung der Situation in Deutschland und eine langfristige Etablierung in der Gesellschaft an. Nur wenige Befragte zogen die Option der Rückkehr vor

und bereiteten sich auf die Rückkehr ins Herkunftsland vor. Unabhängig von der bevorzugten Option suchten alle Befragten Unterstützung von privaten Netzwerken, freien Trägern oder Behörden.

Unterstützungsangebote betreffen materielle Hilfen und Beratungsangebote, die von freien Trägern und Behörden angeboten werden. Zum Zeitpunkt der Interviews hatten alle Befragten verschiedene Unterstützungsangebote in unterschiedlicher Kombination und Intensität in Anspruch genommen.

Viele Befragten berichteten von positiven Erfahrungen mit bestehenden Unterstützungsangeboten sowohl von staatlichen Institutionen als auch von Wohlfahrtsverbänden. Als unterstützend wurde die Möglichkeit der Einrichtung von einer Postanschrift eingeschätzt, die zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung verhalf. Auch die Unterkunft im Winternotprogramm und eine temporäre öffentlich-rechtliche Unterbringung wurden als hilfreich empfunden, auch wenn sie meistens nicht zur erwünschten Stabilisierung der Wohnsituation der Betroffenen führten. Als besonders hilfreich wurden die Angebote der Wohlfahrtsverbände betont, wie Beratung, Übersetzung von Dokumenten und Begleitung bei Behördengängen.

Herrn Z., der als LKW-Fahrer arbeitete, wurde unrechtmäßig gekündigt. Durch Unterstützung der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit klagte er gegen den Arbeitgeber und bekam gerichtlich eine Entschädigung zugesprochen. (BG-10)

Frau V. kam 2017 nach Hamburg. Sie arbeitete undokumentiert als Reinigungskraft, oft unter schlechten Arbeitsbedingungen. Ein Arbeitsvertrag wurde ihr verweigert. Mit der Unterstützung der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit bekam Frau V. gerichtlich eine Entschädigung vom Arbeitgeber, was jedoch zum Job- und Wohnungsverlust führte. Später richtete sie eine Postanschrift ein und fand eine reguläre Beschäftigung als Reinigungskraft. (BG-04)

Von Stade ist Frau D. jeden Tag ca. anderthalb Stunden nach Schnelsen zur Arbeit gefahren. Sie arbeitete dort in einer Wäscherei. Als sie nach einem Arbeitsunfall krank und arbeitsunfähig war, wurde sie leider gekündigt. Diese Kündigung war nicht rechtmäßig. Mithilfe der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Hamburg ist Frau D. gegen diese Kündigung angegangen. Sie gewann den Prozess und bekam eine Arbeitsbescheinigung und eine finanzielle Abfindung. (PL-08)

Aber auch negative Erfahrungen mit Unterstützungsangeboten wurden beschrieben, z.B. bei der Beantragung öffentlicher Unterstützung bei Behörden, die häufig dazu beitrugen, auf die Inanspruchnahme zu verzichten. Befragte beschrieben Begegnungen auf dem Amt als diskriminierend und herabwürdigend. Sie empfanden das Auftreten von Behördenmitarbeiter*innen als schikanierend und abschreckend. In einem Fall durfte eine Antragstellerin ihr Anliegen nicht in englischer Sprache vortragen, sondern musste auf eigene Kosten einen Sprachmittler mitbringen. Es wurden zusätzlich unnötige Dokumente anderer Stellen verlangt. Mehrfach wurde berichtet, dass insbesondere nach Änderung der Zuständigkeit Akten nicht mehr auffindbar waren und alle Anträge und Dokumente neu eingereicht werden mussten. Es wurde fälschlich zu Ungunsten der Antragstellenden entschieden, wie einige Fälle der gerichtlichen Korrektur belegen.

Durch Hilfe von einer Migrationsberatung des Diakonischen Werkes Hamburg schöpfte Herr D. wieder die Hoffnung, dass seine Lage sich bald klärt und er wieder seine Leistungen bekommt. Es wurde ein Antrag auf Eilverfahren beim Sozialgericht Hamburg gestellt. Mit Hilfe des Sozialgerichts erhoffte er sich das Auflösen des Problems. Zweifelhaft war für ihn nur das, wieviel Zeit dieses in Anspruch nimmt. Einen Rechtsanwalt, der polnisch spricht und für Sozialrecht zuständig ist, hatte er bereits kontaktiert. Es gab eine telefonische Beratung aber die Bereitschaft des Rechtsanwalts den Fall zu übernehmen, wäre nicht so groß gewesen. Anstatt etwas Initiative für den Fall zu zeigen, gab er nur Hinweise, was Herr D. alleine unternehmen soll. „Erledige das alleine“ wären die Worte von dem Rechtsanwalt an Herrn D. Das gefiel ihm nicht, denn er war verzweifelt und brauchte Unterstützung. Rückmeldung nach dem Interview: Mithilfe vom Sozialgericht und der Migrationsberatung wurden innerhalb von zwei Wochen seit der Antragstellung auf Eilverfahren die Leistungen wieder gezahlt. Es verlangte viele Stellungnahmen und Nachweise gegenüber dem Sozialgericht, aber sowohl die Miete als auch die Leistungen an Herrn D. wurden überwiesen. (PL-01)

Erst von der Fachstelle für Wohnungsnotfälle erfuhr Frau H., dass es Beratungsstellen gibt, die auch in Fremdsprachen helfen. Sie suchte die Migrationsberatung im Diakonischen Werk auf und bekam dort die erwünschte Unterstützung. Langsam begann sie ihr Leben wieder zu ordnen, ihre psychischen und physischen Krankheiten zu behandeln. Mithilfe von der Beratungsstelle und dem Sozialgericht hatte sie wieder Leistungen nach SGB II, nachdem sie mehrere Monate große Schwierigkeiten hatte, weil sie Einkommen teilweise von zwei Stellen erhalten hat. Dieses sorgte für sehr viele Probleme durch die Zuständigkeiten

zwischen Agentur für Arbeit, Jobcenter und Krankenkasse. Sie musste nicht mehr Flaschen sammeln, um zu überleben. Es ist ihr gelungen, eine neue Wohnung zu bekommen. Momentan kann sie sich auf ihre Gesundheit konzentrieren, die Schwierigkeiten mit dem Jobcenter weiß sie anzugehen und sich Hilfe zu holen. Vieles lernte sie alleine zu erledigen und gewann dadurch wieder ihr Selbstvertrauen. - Das Kommunizieren mit den Behörden und der Krankenkasse war sehr schwierig. Es wurden viele Erklärungen, mehrfache Nachweise und Widersprüche notwendig. Mehrmals sind ihre Unterlagen verloren gegangen. Trotz persönlicher Abgabe der Unterlagen mit Empfangsbestätigung musste Frau H. sie die immer wieder erneut einreichen, weil sie doch nicht ankamen oder nicht auffindbar waren. Auch mit der sprachlichen und fachlichen Unterstützung war es sehr schwierig, den ihr zustehenden Anspruch auf Leistungen geltend zu machen und ohne Sozialgericht nicht durchsetzbar. Das Sozialgericht ergab sich als eine helfende Instanz, die das Jobcenter dazu zwang, Leistungen zu gewähren und sie tatsächlich zu leisten. (PL-04)

Jeden Besuch beim Jobcenter empfindet Frau H. bis heute als erniedrigend, angsteinjagend und demütigend. Die meisten Mitarbeiter versuchen nicht, sie zu verstehen, obwohl sie sich recht gut auf Deutsch verständigen kann. Soweit es geht, versucht sie mit einer sprachlichen Begleitung zu Terminen zu gehen. Diese soll als Zeugin dienen, damit die Vereinbarungen tatsächlich festgehalten werden. In Anwesenheit von Zeugen waren die meisten Gespräche von Frau H. mit den Mitarbeitern von Jobcenter etwas angenehmer - allerdings waren die Begleitpersonen nicht immer gerne gesehen. Die ehrenamtliche Ämterlotsin vom Diakonischen Werk Hamburg war weniger als Sprachmittlerin sondern als Rückenstärkung für Frau H. da. (PL-04)

Als Herr G. 2018 nach der Kündigung aus der Wohnung in Nettelnburg obdachlos wurde, bekam er eine Notunterkunft in einem Container in einem anderen Stadtteil. Die Zuständigkeit des Jobcenters wechselte nach Bergedorf. Die Mitarbeiter im neuen Standort übernahmen seinen Fall und fingen mit Prüfungen seines Anspruches auf die Leistungen nach SGB II an. Seine Leistungen wurden im April 2018 das erste Mal aufgehoben. Herr G. musste nachweisen, dass er ein Daueraufenthaltsrecht besitzt, sonst hätte er kein Anspruch auf die staatliche Unterstützung. Zu diesen Zeitpunkt hielt sich Herr G. viel in einigen Obdachlosen-einrichtungen auf, unter anderen im Diakonie Zentrum (TAS). Die Sozialberater dort konnten ihm bezüglich des Problems mit dem Jobcenter leider nicht weiterhelfen, aber verwiesen ihn zu einem polnisch sprechenden Rechtsanwalt, der sich auf soziale Leistungen und Ausländerangelegenheiten spezialisierte. Bei ihm bekam Herr G. schnell die Erstberatung. Der Rechtsanwalt übernahm seinen Fall und mithilfe des Sozialgerichtes bekam Herr G. seine Leistungen für sechs Monate. Die Arbeit des Rechtsanwaltes musste er weiter nicht bezahlen. Alles lief über Prozesskostenhilfe. Lediglich die Erstberatung in Höhe von 50€ musste Herr G. aus eigenen Mitteln begleichen. Zu diesem Zeitpunkt arbeitete Herr G. bereits geringfügig als Wochenblattzusteller. Die Probleme mit dem Jobcenter kamen leider noch mehrere Male wieder, z.B. in der Zeit als Herr G. wegen einer LWS-Operation seine Tätigkeit nicht ausüben konnte. Der Rechtsanwalt und das Sozialgericht mussten noch mehrere Male für Herrn G. tätig werden, denn das Jobcenter verlangte immer wieder nach seinem Daueraufenthaltsrecht. Irgendwann in dem Prozess, durch die Bemühungen vom Rechtsanwalt und der Migrationsberatung vom DRK wurde die Pflege des Freundes, G., als eine Tätigkeit anerkannt. Die Krankenversicherung erkannte ihm die Zeiten der Pflege an und zahlte seine Rentenbeiträge für diesen Zeitraum rückwirkend ein. Er bekam zwar keine Entlohnung / kein Pflegegeld rückwirkend aber der Zeitraum von 2012 bis 2017, in dem er den Freund, G. gepflegt hat, wurde ihm als die Grundlage für das Daueraufenthaltsrecht anerkannt. Herr G. berichtete, dass er beim Jobcenter in Bergedorf sehr schlecht behandelt wurde. Die angeforderten Unterlagen gab er immer persönlich mit einer Empfangsbetätigung ab und trotzdem wurden sie immer wieder erneut angefordert so als ob er sie nicht eingereicht hätte. Erst bei der Verhandlung mit dem Sozialgericht tauchten die Unterlagen beim Jobcenter, wie durch einen Zufall, wieder auf. Trotz des Beschlusses vom Sozialgericht stellte das Jobcenter immer wieder die Leistungen ein und verlangte nach erneuten Nachweisen. Herr G. empfand diese Handlungen als sehr lästig, denn es dauerte immer bis zu sechs Monaten, bis die Leistungen wieder beglichen wurden. In dieser Zeit war es sehr schwierig für ihn, finanziell durchzuhalten. (PL-09)

In fast allen Fällen hatten die befragten Personen aber auch Phasen, in der sie keine Unterstützungsangebote in Anspruch genommen haben. Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Unterstützungsangeboten trotz bestehender Unterstützungsbedarfe sind vielfältig. Vielen Befragten waren die Angebote und Möglichkeiten der Unterstützung durch Beratungsstellen und Behörden nicht bekannt. Sie hatten kein Wissen und erhielten keine Informationen. Es gab auch eine Distanz: Auch bei Kenntnissen über bestehende Angebote wurde eine Inanspruchnahme nicht erwogen, weil die befragten Personen Nachteile befürchteten, wenn ihre nicht regelkonformen Lebensumstände bekannt würden. Schließlich spielte auch die Bewertung der Inanspruchnahme öffentlicher Unterstützung als beschämend und entwürdigend eine Rolle.

Zum Anfang des Aufenthaltes in Deutschland meldete sich Frau A. bei der Agentur für Arbeit als Arbeitssuchende mit der Hoffnung, dass die Arbeitsagentur ihr bei Sprachen lernen und Arbeitssuche helfen wird. Leider verwies sie die Agentur für Arbeit an das Jobcenter. Frau A. wollte keine Leistungen. Selbst den Kurs wollte sie alleine begleichen. Das Einzige, wofür sie beim Jobcenter Hamburg bat, war die Übernahme der Kosten für die Krankenversicherung. Der Mitarbeiter beim Jobcenter behandelte sie wie eine Bettlerin. Er schrie sie an, dass sie ihre Sachen packen und nach Polen zurückfahren soll, wenn sie sich die Krankenkasse nicht leisten kann. Dieses Ereignis bewegte Frau A. sehr. Sie fühlte sich erniedrigt und gedemütigt. Es ging ihr ca. drei Tage sehr schlecht, sie weinte die ganze Zeit und konnte sich mit dieser Vorgehensweise nicht zurechtfinden. Sie wollte keine Leistungen, sondern nur die Krankenversicherung. Dieses Erlebnis brachte in ihr eine Motivation hervor. Sie schwor sich, nie im Leben eine Behörde um finanzielle Unterstützung zu bitten, nie abhängig zu werden. Tatsächlich gelingt es ihr und ihrem Mann, selbst jetzt in der Elternzeit, ohne staatliche Hilfe auszukommen. (PL-07)

Die Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten ist daher keine Selbstverständlichkeit. Oft wurden kognitive und verhaltensbedingte Bewältigungsstrategien verfolgt, die soziale Unterstützung nicht zuließen. Die Informationen der Interviews verweisen darauf, dass in einigen Fällen der Erstkontakt durch einen Sozialdienst im Krankenhaus oder den kommunalen Wohnungsgesellschaften aufgebaut wurde, also erst zu einem Zeitpunkt, an dem sich Problemlagen verschärft und kumuliert haben.

In anderen Fällen wurden die Befragten durch Bekannte oder Freunde auf die Hilfen aufmerksam gemacht. Die Suche nach Unterstützungsangeboten im Internet wurde als mühsam beschrieben. In der Heimatsprache würden zuerst kommerzielle Angebote angezeigt, die horrenden Gebühren für eine Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen verlangen. Solidarische Unterstützung unter Landsleuten war eher die Ausnahme. Einige Befragte erklärten in drastischen Worten, dass eigene Landsleute sich für kleine Unterstützungsleistungen wie das Ausfüllen eines Formulars bezahlen lassen.

Übereinstimmend wurden die Unterstützungsangebote durch Beratungsstellen als hilfreich bezeichnet. Die Klient*innen beschrieben die Beratung einfühlsam, kompetent und ermutigend und waren dankbar für die Unterstützung. Durch den Einsatz von Beratungsstellen haben Befragte ihre Situation stabilisieren können, einen Plan zum Umgang mit Schulden erhalten oder eine eigene Wohnung gefunden. Einige Befragte berichteten aber auch, dass sie die Beratung nicht als ausreichend empfanden, vor allem wenn es um die Feststellung der Perspektive ging und zur Rückkehr aufgefordert wurde.

Herr G. berichtete über sehr ausgeprägte und insgesamt positive Erfahrungen mit dem Hilfesystem in Hamburg. Herr G. erzählte, dass er große Schwierigkeiten mit dem Jobcenter und der Ausländerbehörde hatte. Dagegen lobte er die Unterstützung der Fachstelle für Wohnungsnotfälle und eines polnischen Rechtsanwalts. Er ist der Meinung, dass er ohne die unterstützenden Organisationen immer noch auf der Straße als Alkoholiker wäre, wenn er überhaupt noch leben würde. Mithilfe der vielen beratenden Stellen veränderte sich sein Leben. Er hat wieder Hoffnung und kann es noch kaum glauben, dass er demnächst seine erste eigene Wohnung beziehen darf. (PL-09)

3.5.8 Rückkehrabsichten

Verfügbare Informationen verweisen darauf, dass die Mehrheit der in Deutschland lebenden EU-Staatsangehörigen gut integriert ist und dauerhaft in Hamburg bleiben wird. Eine schwer zu beziffernde Zahl mobiler EU-Bürger*innen kehrt aber auch in das Herkunftsland zurückkehrt oder wandert weiter. Die Rückkehr oder Weiterwanderung kann eine Reaktion auf ein misslungenes Mobilitätsprojekt sein – aber auch der Abschluss eines erfolgreich umgesetzten Mobilitätsprojekts. Über die genauen Motive einer Rückkehr liegen allerdings keine Erkenntnisse vor (siehe Kapitel 1 und vier; aber siehe Spanner/Diehl 2021). In diesem Sample wurden jedoch Personen erfasst, die zumeist erklärten, in Hamburg bleiben zu wollen. Die Befragten haben in Hamburg soziale Bezüge aufgebaut und setzen trotz der widrigen Lebensumstände darauf, in Hamburg ein eigenständiges Leben führen zu können. Befragte, die eine Rückkehr nicht ausschlossen, betrachteten die Situation in ihrem Herkunftsland als so negativ, dass sie eine zeitnahe Rückkehr nicht erwogen.

Herr M. erwägt es nicht, nach Bulgarien zurückzukehren, da er dort keine Verwandten mehr hat. Wenn er gesund wäre, würde er zurückkehren, aber für kranke Menschen wie ihn sehe er in der Heimat keine Zukunft. (BG-02)

Herr P. ist erkrankt und erwägt nicht nach Bulgarien zurückzukehren, da er sich medizinisch hier besser aufgehoben fühlt. Er vermisst seine Heimat, aber in Deutschland fühlt er sich momentan würdevoller behandelt. (BG-06)

Frau A. will nicht nach Bulgarien zurück, da sie dort kein Leben für sich sieht. Sie fühlt sich in Deutschland besser als in Bulgarien, was sowohl die Lohnbezahlung, als auch das gesellschaftliche Miteinander. (BG-03)

Herr Z. würde sofort nach Bulgarien zurückkehren, aber er hat kein Vertrauen der Regierung gegenüber, er hat Existenzängste in Bulgarien und misstraut der Mentalität der Menschen dort. Wenn seine Existenz dort gesichert ist, dann würde er für immer zurückkehren. Seiner Meinung nach sollte die EU dafür sorgen, dass die Menschen genug Arbeit in ihrer Heimat finden, um nicht auswandern zu müssen. Jede/r fühlt sich am besten im eigenen Herkunftsland, wo man die eigene Muttersprache beherrscht usw. Die EU sollte dafür sorgen, dass die EU-Gelder in Bulgarien nicht unter den Oligarchen verteilt, sondern zugunsten der Bevölkerung eingesetzt werden (BG-10).

Trotz der sehr schwierigen Situation dachte Herr M. noch nie an die Rückkehr nach Polen. In Polen hat er keinerlei Perspektiven, keine Arbeit, keine Wohnung, kein Geld und dazu ist er noch krank. „Nur wenn sie mich abschieben, gehe ich“, sagt er. Freiwillige Rückkehr kommt für Herrn M. nicht in Frage. (PL-03)

Trotz allen Schwierigkeiten, die Frau M. in ihrem jungen Leben in Hamburg erlebte, kommt für sie die Rückkehr nach Polen nicht in Frage. Hier fühlt sie sich wohl, hier ist ihr Leben und hier möchte sie bleiben. (PL-06)

Frau V. hat derzeit keine Absicht, nach Rumänien zurückzukehren. Im Gegenteil, ihr Traum wäre es, irgendwann hier in Hamburg eine eigene Wohnung zu besitzen. Sie vermisst Rumänien, wo sie regelmäßig ihren älteren Vater und ihre kleine Tochter besucht, aber sie glaubt nicht, dass sie dort eine Zukunft hat. Auch ihre Kinder, die zwar oft in Rumänien Urlaub machen, fühlen sich in Deutschland sehr wohl und wollen nicht zurückkehren. Wir sprechen über die Angebote zur Unterstützung der Rückkehr nach Rumänien. Frau V. lacht und sagt, dass sie nicht die Absicht hat, diese zu nutzen. Zugegeben, sie hätte in einem Moment, wegen ihrer ganzen Probleme, gedacht, es wäre vielleicht besser in Rumänien. Aber ihre prekäre finanzielle Situation und die begrenzten professionellen Perspektiven, die sie dort hatte, entmutigten V.. Sowohl ihr Gehalt als auch das Kindergeld in Rumänien reichten für ein normales Leben nicht aus. Auch wenn es hier nicht leicht ist, ist es trotzdem besser als in Rumänien. (RU-04)

Nur in wenigen Fällen gaben Interviewte an, eine Rückkehr in die Herkunftsländer zu planen. Dabei spielten vor allem familiäre Gründe eine Rolle:

Frau P. hat ein großes Heimweh. Seit zwei Jahren hat sie ihre Kinder und ihre Mutter nicht mehr gesehen. Wenn sie in Bulgarien eine Arbeit hätte und gut leben würde, dann würde sie nicht hierbleiben. (BG-05)

Frau V. kam mit der Absicht, nur für bestimmte Zeit in Deutschland zu bleiben. Sie unterstützt finanziell ihren Sohn, der in Bulgarien studiert, und plant nach dem Ende seines Studiums nach Bulgarien zurückzukehren. (BG-04)

3.5.9 Auf den Punkt gebracht: Erfahrungen aus der Rückschau

Zum Ende des Interviews wurde gefragt, welchen Rat die Befragten Freunden geben würden, die nach Deutschland kommen möchten. Mit den Antworten bringen die Befragten ihre Erfahrungen auf Punkt. Nur in einem Falle lautete der Rat ausdrücklich, besser zuhause zu bleiben.

Herr M. würde heute niemals jemandem raten, nach Deutschland ins Ungewisse zu kommen. „Ich würde keinen belügen und etwas verschönern“. Es ist sehr schwer vor allem noch ohne Sprachkenntnisse. (PL-03)

Herr D. war der Ansicht, dass er es ohne die Unterstützung der Diakonie sowie seiner Familie und einigen Freunden nicht geschafft hätte, in Hamburg zu bestehen. Aus dieser Perspektive würde er jetzt niemandem empfehlen, nach Hamburg zu kommen. (PL-01)

Mehrheitlich wurde trotz der selbst erlebten Erfahrungen von Prekarität und Ausgrenzung empfohlen, einen Neubeginn in Hamburg zu versuchen, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben wären. Genannt wurde, dass man über Startkapital verfügen sollte, bereits vorab wissen sollte wo man wohnen und arbeiten wird, und vor Ort in Hamburg auf Unterstützung zählen kann.

Man sollte nicht erwarten, dass das Leben einfach und Arbeit leicht zu finden sind. An erster Stelle stand der Hinweis, dass man über finanzielle Mittel verfügen sollte, um die ersten Wochen oder Monate leben zu können.

Herr S. erklärte, dass man etwas eigene Finanzen am Anfang brauche. Die Menschen würden mit den falschen Erwartungen hierherkommen, dass sie das Geld einfach so finden und bekommen würden. (BG-07)

Das Wichtigste vor einer Auswanderung nach Hamburg wäre, am Anfang genug Geld zu haben, um davon leben zu können. Das zweitwichtigste wäre ein Job und dann eine Anmeldung. (RU-05)

An zweiter Stelle wurde genannt, dass man Kenntnisse der deutschen Sprache haben sollte bzw. darauf einstellt, deutsche Sprachkenntnisse zu erwerben.

Herr L. empfahl, lieber zu Hause zu bleiben, wenn man dort eine Arbeit findet. Neuankommenden empfahl er zuerst, die Sprache zu lernen. Man braucht auch ein Eigenkapital und Bekannte, die einem anfangs wegen Unterkunft, Arbeit und allgemeiner Orientierung helfen. (RU-10)

Frau M. würde jedem, der plant, nach Deutschland zu kommen, raten, erst mal Deutsch zu lernen und erst dann nach Deutschland zu kommen. Sie würde aber immer raten, den Schritt einer Migration zu wagen. (PL-06)

Dach über dem Kopf und Finanzen in der Anfangsphase, aber auch ehrliche und korrekte Behandlung; und Deutsch zu lernen. (BG-8)

An dritter Stelle wurde gesagt, dass man schon vorab wissen sollte, wo man arbeiten wird und wo man unterkommen kann bzw. wie man an eine Meldeadresse kommt.

Frau A. findet es für Neuankommende wichtig, dass sie am Anfang ein Dach über dem Kopf haben und einen Job. (BG-03)

Herr H. würde jedem, der den Wunsch hat, nach Deutschland wegen Arbeit zu kommen, empfehlen vorab eine Unterkunft und eine Arbeit zu finden, damit man nicht wie er in den Parks und unter den Brücken schlafen muss. (BG-09)

Wenn man neu nach Hamburg kommt, brauche man eine Bleibe und jemand, der ihm/ihr am Anfang bei der Orientierung und dem Finden von Arbeit helfe, da das Leben im Ausland immer schwerer ist. (BG-07)

Schließlich wurde besonders betont, dass man auf Unterstützung angewiesen ist, dabei aber darauf zu achten, dass es sich um seriöse und vertrauenswürdige Personen oder Stellen handelt. Gewarnt wurde vor dubiosen Unterstützungsangeboten durch Landsleute, die gegen Honorar Dolmetscherdienste oder zu übersteuerten Preisen Unterkünfte informell anbieten sollten. Man sollte auch kein Vertrauen in Vermittlungsagenturen haben. Ausdrücklich empfohlen wurde dagegen, sich an die Angebote der Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege zu wenden.

Die Menschen, die hierherkommen, sollen den offiziellen Hilfsangeboten vertrauen, nicht zufälligen Bekannten. Am besten haben sie vorher ein Dach und einen Job in Aussicht, bevor sie kommen, aber vor allem einen Schlafplatz. (BG-01)

Herr M. erklärt, dass die Menschen, die er kenne, es gewohnt sind, zu arbeiten, sich zu bemühen und anzustrengen. Viele Menschen kennen aber die bestehenden Hilfsangebote nicht. Deswegen lassen sie sich auf private Angebote ein, für die man bezahlen muss. (BG-02)

Sie würde alle Neuankommende auf die offiziellen Beratungsstellen hinweisen und von vermeintlichen Helfern abraten. (BG-05)

Für Neuankommende findet er am wichtigsten, dass sich die Menschen an die offiziellen Beratungsangebote und nicht an vermeintliche Helfer*innen wenden sollten, welche die Menschen dann gegen unrealistische Honorare unterstützen. Die Menschen, die hierherkommen, sollten etwas Kapital für eine Übernachtungsmöglichkeit am Anfang dabei haben. (BG-06)

3.6 Diskussion der Ergebnisse – Weiterentwicklung bedarfsorientierter Unterstützungsangebote für EU-Bürger*innen

In diesem Kapitel sollen die wichtigsten Ergebnisse der qualitativen Befragung mobiler EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen im Kontext der Forschung diskutiert und Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung bedarfsorientierter Unterstützungsangebote gezogen werden. Dabei werden eine Einordnung in den Forschungsstand vorgenommen und mögliche Handlungsansätze erörtert. Im ersten Abschnitt geht es zunächst um die Einordnung des Geltungsbereichs und der Güte der Daten (3.6.1). Es folgt die Einordnung unserer Befunde zur Wechselwirkung von Bewältigungshandeln und Unterstützungsangeboten (3.6.2).

Anschließend erfolgt eine knappe Darstellung der Einordnung der Studienergebnisse in den Forschungsstand zur Situation auf dem Wohnungsmarkt (3.6.3), dem Arbeitsmarkt (3.6.4), dem Zugang zur Gesundheitsversorgung (3.6.5) und der Interaktion mit Behörden bei der Beantragung öffentlicher Leistungen (3.6.6). Abschließend wird auf den Aspekt der Rückkehr eingegangen (3.6.7).

3.6.1 Einordnung des Geltungsbereichs der Ergebnisse

Von dem französischen Soziologen Robert Castel (2008: 13) stammt das Modell der Zonen der sozialen Kohäsion in der Arbeitsgesellschaft. Er unterscheidet grob die Zonen der Integration, der Prekarität und der Entkopplung, wobei die Übergänge fließend und ein Wechsel von einer Zone in eine andere möglich ist. Für diese Studie wurden gezielt 30 in Hamburg lebende EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen interviewt, die überwiegend als Klient*innen von Beratungsstellen angesprochen worden waren. Es handelt sich somit um eine explorative Untersuchung, die vor allem die Erfahrungen von Personen betrachtet, die zum Zeitpunkt des Interviews in der *Zone der Prekarität* zu verorten sind. Einige hatten zuvor etwa aufgrund von Wohnungslosigkeit Phasen in der Zone der Entkopplung durchlebt, andere erfolgreich in der Zone der Integration gelebt. Mit Blick auf die statistischen Daten lässt sich sagen, dass der Personenkreis in der Zone der Prekarität nur einen geringen Anteil an der gesamten Zuwanderung aus EU-Mitgliedsstaaten nach Deutschland und Hamburg umfasst. Die große Mehrheit der EU-Bürger*innen ist erfolgreich integriert, wie die verfügbaren Angaben zur Arbeitsmarktintegration von EU-Staatsangehörigen in Deutschland belegen. Der Neuanfang gelingt mehrheitlich (siehe Kapitel 1; Kovacheva 2021).

Die vorliegende Untersuchung beansprucht mit der Konzentration auf Personen in der Zone der Prekarität keinen Anspruch auf Repräsentativität für die Gesamtheit der EU-Bürger*innen in Deutschland. Die Befunde der Analyse bieten aber generalisierbare Hinweise auf Faktoren und Umstände für die Entstehung und die Entwicklungsdynamiken von Unterstützungsbedarfen in der Zone der Prekarität sowie auf kontraproduktive Effekte von vorrangig restriktiv und repressiv ausgerichteten institutionellen Arrangements und Aktivitäten.

3.6.2 Fußfassen und Ankommen

Die Auswertung der Interviewprotokolle verweist nicht nur auf die Komplexität der Mobilitäts- und Integrationsverläufe des in Hamburg interviewten Personenkreises mobiler EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen, sondern auch auf die Komplexität der von diesen verfolgten Strategien zur Bewältigung von Problemlagen.

Zur Umsetzung der Mobilität als Bewältigungsstrategie nehmen mobile EU-Bürger*innen soziale Unterstützung in Anspruch. Die hier befragten Personen haben vor allem informelle Unterstützung im Rahmen verwandtschaftlicher Beziehungen oder kommerzieller Verbindungen mit Arbeitsvermittler*innen oder Arbeitgeber*innen in Anspruch genommen. In der Regel wurden die bestehenden offiziellen und öffentlichen Informations- und Unterstützungsangebote – etwa Informationsportale wie das Hamburg Welcome Center oder Angebote wie EURES – von dem hier betrachteten Kreis der Personen in der Zone der Prekarität nicht in Anspruch genommen.

Die hier befragten Personen waren zu Beginn des Aufenthaltes hoch motiviert und engagiert, in Hamburg neu anzufangen. Sie haben ein Leben in der Zone der Prekarität als vorübergehende Phase hingenommen. Einige der Befragten haben in der Zone der Integration neu begonnen und waren zunächst „erfolgreich“, bis dann durch Schicksalsschläge eine Situation des Prekären mit Unterstützungsbedarf entstand. Für die Mehrheit der hier betrachteten Personengruppe erfolgte der Neuanfang in Hamburg aber in der Zone der Prekarität und war vor allem durch die Inklusion in *informelle* Arbeits- und Wohnungsmärkte geprägt, die dem Mobilitätsprojekten einen provisorischen und prekären Charakter geben. Vor allem die Wohn- und Beschäftigungssituation war durch prekäre und wucherische Bedingungen und Unsicherheit geprägt. Eine melderechtliche Registrierung und die Mitgliedschaft in einer Krankenkasse sind kaum möglich. In der Hoffnung auf Verbesserung der Situation werden diese Lebensumstände hingenommen.

Die Auswertung der Interviewprotokolle verdeutlicht, dass die aktuellen Angebote und Maßnahmen von Beratungsstellen und Behörden nicht ausreichen, um mobile EU-Bürger*innen effektiv zu schützen. Die

Befragten waren auf den informellen und teilweise kriminellen Wohnungs- und Arbeitsmärkten den wucherischen und ausbeuterischen Praktiken faktisch schutzlos ausgesetzt. Die Erfahrungen auf den informellen (und teilweise kriminellen) Wohnungs- und Arbeitsmarkt sind mit einem Stressgefühl verbunden, das durch Unsicherheit und Verunsicherung verstärkt wird und bei vielen Befragten gesundheitliche Probleme hervorgerufen hat. Auch berufsbedingte Erkrankungen und Arbeitsunfälle waren ein wiederholt genannter Faktor, der Befragte in Situationen mit Unterstützungsbedarfen brachte. In einigen Fällen gab es aufgrund unterlassener Anmeldung der Arbeitgeber*innen bei Arbeitsunfällen keinen Versicherungsschutz. Die krankmachenden Faktoren sind überwiegend nicht allein den Eigenschaften der befragten Personen zuzuordnen, sondern vor allem der Situation des Provisorischen und Prekären. Die weite Verbreitung des Provisorischen und Prekären deutet darauf hin, dass die Schutzmechanismen bei der hier betrachteten Kategorie neu zuziehenden EU-Bürger*innen nicht effektiv wirken.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der rechtliche und institutionelle Schutz vor Ausbeutung, Wucher und Diskriminierung verbessert werden muss. Zu den ursächlichen Faktoren einer unzureichenden Wirksamkeit der Unterstützungsangebote zählen vor allem *Unwissenheit* (die rechtlichen Schutzregelungen und Angebote sind den Betroffenen nicht bekannt, siehe Kovacheva/ Vogel 2012), *skeptisches Rechtsbewusstsein* (bekannte Schutzregeln und -angebote werden als nicht anwendbar oder sinnvoll angesehen, siehe Cyrus/Kip 2015) und die Erwartung *kontraproduktiver Effekte* (bei Beantragung oder Inanspruchnahme von Schutzangeboten drohen negative Auswirkungen auf die Unterstützung suchende Person, etwa drohender Entzug von Freizügigkeitsberechtigung, Obdachlosigkeit nach amtlicher Überprüfung von Wohn- und Mietbedingungen oder Verlust der Arbeit bei einer Klage vor dem Arbeitsgericht). Ein entscheidender Faktor für diese Konstellation ist eine *defizitäre Rechtsstellung* (Cyrus/Kip 2015), die sowohl aus den allgemein bestehenden Hürden bei der Inanspruchnahme von Rechtsschutz (Prozesskostenrisiko, Ergebnisunsicherheit, Distanz zu Institutionen) als auch der rechtlichen Sonderstellung von EU-Bürger*innen (Leistungsausschluss) nicht nur zur Entstehung von Problemlagen beiträgt, sondern auch Einfluss auf das Bewältigungshandeln hat.

Die Analyse der Interviewprotokolle verdeutlicht, dass Unterstützungsangebote eine Verbesserung der Situation der Betroffenen bewirken. In einigen Bereichen greifen sie jedoch unzureichend, so dass über weitere Ansatzpunkte nachgedacht werden sollte. Deutlich wird aber auch die bestehende Distanz, die einer Kontaktaufnahme entgegensteht und zu überwinden ist, um Personen mit Unterstützungsbedarf zu erreichen und zur Annahme von Angeboten zu motivieren. Die Analyse deutet darauf hin, dass für einen erfolgreichen Neuanfang niedrigschwellig zugängliche Angebote der Beratung über geltende rechtliche Regelungen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt erforderlich sind, um die Phase des Provisorischen und Prekären möglichst kurz zu halten und zu verhindern, dass der durch Unsicherheit und Verunsicherung erzeugte Stress die Arbeitsfähigkeit und psychische Gesundheit beeinträchtigt.

- Grundsätzlich ist zu anzuregen, die Angebote des Hamburg Welcome Center⁶⁸ mit Informationen und Hinweisen für den Kreis der Personen in der Zone der Prekarität systematisch weiter zu entwickeln. Dabei sollte über Schutzbestimmungen und -angebote kompetent und gebündelt in den Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer der EU-Mobilität informiert und Kontakte zu spezialisierten Unterstützungsangeboten vermittelt werden.
- Für die Umsetzung des Angebotes sollten auch die Möglichkeiten digitaler Kommunikationsmittel eingesetzt werden, wie sie in mehreren europäischen Modellprojekten entwickelt wurden.⁶⁹
- Komplementär sollte das bestehende unabhängige und niedrigschwellig zugängliche Beratungsangebot bedarfsgerecht weiterentwickelt werden, um der Entstehung und Verfestigung prekärer Lebenslagen vorzubeugen und in Situationen mit Unterstützungsbedarf angemessene Angebote umzusetzen.
- Schließlich ist insbesondere zu überlegen, wie die rechtliche Stellung als Arbeitnehmer*in und Mieter*innen so verbessert werden, dass sie als Beteiligte einer prekären oder ausbeuterischen Beschäftigung nicht mit Sanktionen bedroht werden, sondern in ihrer Rechtsicherheit und Konfliktfähigkeit gestärkt werden.

68 <https://welcome.hamburg.de/hwc/>.

69 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/migration-whitepaper-new-approach-digital-services-migrants>.

- Schließlich wäre es auch möglich, durch und in Zusammenarbeit mit Behörden und Organisationen des Herkunftslandes die europäische Freizügigkeit durch niedrigschwellig verfügbare Informationen und den Aufbau transnational organisierter Unterstützungsangebote abzusichern.

3.6.3 Einordnung der Befunde in den Forschungsstand zur Situation auf dem Wohnungsmarkt

In der Forschung über die Situation mobiler EU-Bürger*innen in dem Bereich des Wohnens wird vor allem die Situation obdachloser Menschen und ihre Versorgung mit Wohnraum thematisiert (z.B. Gillich et al. 2019; Frings 2018; Engelmann et al. 2020). Dabei wird u.a. auf die Problematik der fehlenden Möglichkeiten einer melderechtlichen Registrierung, die versteckte Wohnungslosigkeit und die sozialen Probleme im Zusammenhang mit dem Leben auf der Straße hingewiesen. In dieser Studie werden die Virulenz und Dringlichkeit der Thematik Unterbringung und Wohnung durch die Erfahrungsberichte bestätigt und aus der Perspektive der Betroffenen ergänzt. So wird als zusätzlicher Aspekt deutlich, dass es einen informellen Markt nicht nur für Übernachtungen zu prekären Bedingungen und zu wucherischen Mietforderungen gibt, sondern auch einen Markt für Vermieterbescheinigungen, auf dem diese Dokumente für bis zu 150 € monatlich gehandelt werden. Die Informationen verweisen zudem darauf, dass einige der in die Zone der Prekarität lebenden Personen durchaus über finanzielle Mittel verfügen können, die sie aus Mangel an regulären Unterbringungsangeboten aber im informellen Bereich ausgegeben werden müssen. Darüber hinaus wurde in einigen Fallbeispielen sehr deutlich, dass die Anmietung einer eigenen Wohnung der wohl entscheidende Faktor ist, um die soziale Lage zu stabilisieren und die Grundlage zu schaffen, das Leben wieder aus eigener Kraft bewältigen zu können.

Die Erzählungen verdeutlichen, dass im bestehenden Hilfesystem eine Lücke besteht. Wohnungssuchende werden bei der Wohnungssuche nur selten aktiv unterstützt. Die Anmeldung bei den Wohnungsgenossenschaften, die günstigeren Wohnraum anbieten, erfolgt, insbesondere seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie, nur online und viele EU-Bürger*innen sind nicht in der Lage, dies zu tun. Zudem bestehen aufgrund der hohen Nachfrage Aufnahmebeschränkungen oder lange Wartezeiten. Auf dem privaten Wohnungsmarkt haben sie aufgrund von Migrationshintergrund, Sprachbarriere und niedriger Einkommen sehr geringe Chancen. Somit bleiben sie auf den wucherischen illegalen Wohnungsmarkt angewiesen. Mit Blick auf diese Befunde sollten folgende Maßnahmen und Ansätze verfolgt werden:

- Die Einrichtung von Angeboten für preisgünstige Übernachtungsplätze kann Beschäftigte und Arbeitssuchende davor bewahren, auf einem informellen Wohnungsmarkt ausgebeutet zu werden. Damit wird auch dem Mechanismus entgegengewirkt, dass Arbeitgeber*innen durch die Bereitstellung von Unterkünften Abhängigkeitsverhältnisse schaffen können, die der Arbeitsausbeutung Vorschub leisten.
- Die bereits bestehenden Angebote der Bereitstellung einer postalischen Adresse durch Beratungsstellen sollten bedarfsgerecht ausgebaut werden. Die Behörden sollten das Angebot finanzieren und über die mit einer postalischen Adresse verbundenen Rechte und Möglichkeiten, insbesondere dem Anspruch auf Eröffnung eines Bankkontos, dem Abschluss von Arbeitsverträgen und der Einreichung von Anträgen bei öffentlichen Stellen angemessen und in den Sprachen der Herkunftsländer informieren (siehe dazu Fijarczyk/Smasal 2021: 13). Durch eine offensive Aufklärung über die mit einer postalischen Adresse verbundenen Vorteile wird Rechtssicherheit über eine Alternative zu den wucherischen und rechtswidrigen Scheinvermieterbescheinigungen geschaffen. Zugleich stellen Beratungsstellen mit diesem Angebot einen frühen Kontakt zu EU-Bürger*innen her und können mögliche Entwicklungen in Richtung von Unterstützungsbedarfen frühzeitig erkennen und geeignete Maßnahmen anbieten.
- Durch gezielte Angebote sollten EU-Bürger*innen bei der Wohnungssuche und bei einem drohenden Verlust der Wohnung unterstützt werden, um eine drohende oder bereits eingetretene Abwärtsspirale aus Wohnungslosigkeit, Verschlechterung der physischen und psychischen Verfassung und Verlust von Arbeitsfähigkeit sowie Perspektivlosigkeit nicht in Gang kommen zu lassen bzw. zu beenden. Für das Personal von Wohnungsgenossenschaften sollten themen-

spezifische Handreichungen und Schulungen entwickelt werden, die für die Kommunikation mit mobilen EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen sensibilisieren.

3.6.4 Einordnung der Befunde in den Forschungsstand zur Situation auf dem Arbeitsmarkt

In der Forschung zu prekärer Beschäftigung im Zusammenhang mit der Zuwanderung von EU-Bürger*innen wird vor allem die Situation von Wanderarbeiter*innen thematisiert, die über Arbeitsvermittlungsagenturen und Werkvertragsunternehmen mit Sitz im Ausland oder als Saisonarbeitsbeschäftigte nur zeitlich befristet in Deutschland arbeiten und dabei durch die Unternehmen bzw. Arbeitgeber*innen untergebracht werden (Wagner/Hassel 2016; Birke 2021). Auch in dieser Studie wurde von solchen Arrangements insbesondere in der Anfangsphase eines Aufenthaltes berichtet. Darüber hinaus berichteten EU-Bürger*innen mit einem längeren Aufenthalt in Hamburg über prekäre und ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse bei in Deutschland ansässigen Unternehmen.

Die Erzählungen der Befragten verweisen auf einen bestehenden informellen Arbeitsmarkt für unangemeldete oder unzutreffend angemeldete Beschäftigung in Hamburg. Die Beschäftigung kommt oft durch mündliche Kommunikation zustande. Aktiv sind unangemeldete informelle Arbeitsvermittler*innen sowie regulär registrierte Zeitarbeitsfirmen mit Sitz im europäischen Inland, aber auch in Deutschland ansässige Betriebe. Als betroffene Branchen erwähnt wurden Gebäudereinigung, Service im Hotel- und Gastgewerbe, Lagerarbeiten und Logistik. Aus den Erzählungen wird deutlich, dass es bei den hier erhobenen Fällen keine Kontrollen der berichteten prekären und vorschriftswidrigen Beschäftigungsverhältnisse durch zuständige Behörden gab – ein Hinweis darauf, dass nur ein kleiner Teil aller Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich kontrolliert werden kann. Die erhoffte abschreckende Wirkung ist nicht nur im Hinblick auf Arbeitgebende sondern auch auf den Schutz der Beschäftigten in solchen Verhältnissen gering.

Dass in unserem Sample auch Fälle der Inanspruchnahme arbeitsrechtlicher Unterstützungsangebote vertreten sind, ergibt sich aus der höheren Wahrscheinlichkeit eines Treffers aufgrund der Samplingstrategie über Beratungsstellen. Die Reichweite der Beratungsangebote für Beschäftigte in prekären und ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen ist ebenfalls gering. Die Erzählungen verweisen aber darauf, dass die Unterstützung durch Beratungsstellen den von prekärer und ausbeuterischer Beschäftigung Betroffenen eine Durchsetzung von Ansprüchen ermöglicht. Dieser Befund deutet darauf hin, dass durch gesetzliche Änderungen zur Stärkung der Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit eine Verringerung ausbeuterischer Beschäftigung erreicht werden kann.

Zudem wird deutlich, dass die Vermittlung von Jobs im Niedriglohnbereich durch informelle Netze und Praktiken erfolgt. Die Angebote der Arbeitsvermittlung durch EURES oder der Agentur für Arbeit sind dem hier betrachteten Personenkreis kaum bekannt und wurden kaum in Anspruch genommen. Hier wären kompakte Informationen über die konkreten Stellen in Hamburg in der Form von Wegweisern (für die Bundesebene und Berlin siehe Fijarczyk/Smasal 2021) für Arbeitssuchende und Beschäftigte sinnvoll.

- Zur Unterstützung bei der Arbeitssuche sollten Informationen über die Angebote der Jobcenter und Agentur für Arbeit und niedrigschwellige Arbeitsvermittlungsangebote gezielter vermittelt werden. Dabei sollte über herkunftssprachliche Communities auf diese Angebote hingewiesen werden. Das Internet-Angebot der Behörden sollte Informationen in den Sprachen der Herkunftsländer bereitstellen und die Dolmetscherhotline für diese Gruppe leicht zugänglich gemacht werden.
- Ausgebaut und breiter beworben werden sollten Unterstützungsangebote zur Durchsetzung von Beschäftigtenrechten. Mit einer flächendeckenden und effektiven Unterstützung der Durchsetzung von Beschäftigtenrechten können prekäre und ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse nachhaltig eingedämmt werden, ohne die unmittelbar Betroffenen zu viktimisieren oder zu kriminalisieren.
- Ganz allgemein sollte die defizitäre Rechtsstellung, die im Falle von Verstößen gegen arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen auch für abhängig Beschäftigte Sanktionen androht, im Hinblick auf kontraproduktive Effekte evaluiert werden. Die Ausübung einer unangemeldeten Beschäftigung sollte für abhängig Beschäftigte ohne Sozialleistungsbezug nicht länger rechtlich als Vergehen

definiert werden, sondern als eine Situation, in der Arbeitgeber*innen die rechtlich und sozial schwache Position von Arbeitssuchenden ausnutzen und Rechte und Entgeltansprüche widerrechtlich vorenthalten.

- Um die Entstehung von Notlagen zu vermeiden, sollte über die bestehenden Rechtsansprüche beim Gesundheitsschutz und Schutz bei Arbeitsunfällen systematisch und offensiv aufgeklärt werden, auch auf der Website von Behörden. Insbesondere auf die bestehenden Ansprüche auf Leistungen der Berufsunfallgenossenschaft auch bei unangemeldeter Beschäftigung ist hinzuweisen.

3.6.5 Einordnung der Befunde in den Forschungsstand zum Zugang zur Gesundheitsversorgung

Die Gestaltung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung im Kontext der europäischen Freizügigkeit gilt seit langem als reformbedürftig (Dietrich 1999), da die Systeme der sozialen Sicherung im nationalen Rahmen unterschiedlich gestaltet sind und Zugangshürden in der Gesundheitsversorgung bestehen (Finkenstädt 2017). Die Frage des Zugangs zur Gesundheitsversorgung im Falle der Erkrankung oder eines Unfalls ist ein intensiv und breit diskutiertes Problem der europäischen Freizügigkeit. Für Deutschland informiert ein Wegweiser über die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Ansprüche auf einen Zugang von EU-Bürger*innen zur Gesundheitsversorgung (Frings 2019).

Die Erzählungen der hier interviewten EU-Bürger*innen verweisen darauf, dass Krankheit und Arbeitsunfall Ereignisse darstellen, die einem bisher erfolgreichen Verlauf der Mobilität eine dramatische Wende zum Schlechten geben. Unzureichendes Wissen über die Möglichkeiten und Angebote der sozialen Absicherung kommen hinzu, wenn Arbeitgeber*innen den Beschäftigten nach einem Arbeitsunfall oder Erkrankung während einer Beschäftigung den gesetzlich zugesicherten Schutz vorenthalten. Hinzu kommen Erzählungen über Zeiten der fehlenden Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung während der Ausübung einer informellen oder als Selbständigkeit angemeldeten Tätigkeit. Die Problematik der Nichtversicherten verweist auf ein strukturelles Problem, denn es besteht nicht nur bei EU-Bürger*innen sondern auch bei deutschen Staatsangehörigen, die als Selbstständige tätig sind. Die intensiven Diskussionen auf europäischer Ebene über gesundheitspolitische Maßnahmen und Strategien bieten Hinweise für mögliche Anpassungsbedarfe und -möglichkeiten.⁷⁰ Für die lokale Ebene Hamburg ist es empfehlenswert, auch aus Gründen der Prävention und Vermeidung der Eskalation von Krankheitsverläufen mit dann explodierenden Gesundheitskosten die bestehenden Angebote eines niedrigschwelligen Zugangs zur Gesundheitsversorgung weiter zu betreiben und bedarfsgerecht auszubauen. Insbesondere der Ansatz zur Rückführung in die Systeme sozialer Absicherung (dazu Neupert 2018), der in Hamburg von der Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern verfolgt wird, ermöglicht einen nachhaltigen Zugang zur Gesundheitsversorgung.

- Die mit der Clearingstelle angebotene Unterstützung beim Zugang zu medizinischer Versorgung durch Feststellung und Aktivierung eines eventuell bestehenden Versicherungsstatus sollte entsprechend der Nachfrage ausgeweitet werden.
- Die medizinische Versorgung von EU-Bürger*innen in akuten Notlagen ist aktuell zu gewährleisten, die Umsetzung der Unterstützung in der ergänzenden Form eines anonymen Krankenscheins bei Nichtversicherten ist als Option zu prüfen.

3.6.6 Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten

Ein wiederkehrendes Thema in den Erzählungen der befragten EU-Bürger*innen waren negative Erfahrungen mit Behörden, etwa bei der Beantragung von Leistungen oder den so genannten Aktionstagen zur Ermittlung und Beendigung unwürdiger Vermietungen. Solche Erfahrungen, die nicht nur für Hamburg, sondern bundesweit seit längerem dokumentiert werden (Tießler-Marenda et al. 2021; Tießler-Marenda 2016), erzeugen ein skeptisches Rechtsbewusstsein (dazu Cyrus/Kip 2015). In der Folge wird der Kontakt mit öffentlichen Stellen, die Rechtsverstöße verfolgen oder Unterstützungsangebote machen, vermieden. Interviewaussagen weisen darauf hin, dass einige Befragte nur durch die Vermittlung von Stellen der

⁷⁰ https://europa.eu/european-union/topics/health_de.

sozialen Arbeit – neben den Fachberatungsstellen wurden auch die Sozialdienste in Krankenhäusern und bei den Wohnungsbaugenossenschaften erwähnt – dazu motiviert werden konnten, mit Behörden Kontakt aufzunehmen. Dabei ist festzuhalten, dass es in den hier erhobenen Fällen tatsächlich gelang, dank der öffentlichen Unterstützung eine Stabilisierung der individuellen Situation zu erreichen. Die Erzählungen der interviewten mobilen EU-Bürger*innen verweisen somit darauf, dass die Unterstützungsangebote wirksam sind und Klient*innen effektiv dabei unterstützen, aus prekären oder ausbeuterischen Verhältnissen herauszukommen und das Leben wieder aus eigener Kraft bewältigen zu können. Die Reichweite der Angebote ist aber beschränkt, weil die Inanspruchnahme aufgrund fehlenden Wissens über die bestehenden Angebote oft unterbleibt.

Notwendig sind Maßnahmen zur *gezielten* Information und Ansprache der Zielgruppen. Diese sollten auch auf die Bedarfe bereits länger in Hamburg lebenden EU-Bürger*innen eingehen, die in dieser Studie als eine bisher nicht wahrgenommene Gruppe mit Unterstützungsbedarf identifiziert wurde. Neben der bereits erwähnten Bündelung von Informationen und Ansprache über ein Webportal und das Welcome Center sind *Informationspartnerschaften* mit den Vereinen und Organisationen der in Hamburg lebenden EU-Bürger*innen empfehlenswert.

Aber eine Kenntnis über bestehende Unterstützungsangebote allein ist nicht hinreichend. Die Neigung zur Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten wird durch den informellen Erfahrungsaustausch unter den EU-Bürger*innen selbst beeinflusst, wie die Erzählungen der befragten EU-Bürger*innen zeigen. Die Beschreibung konkreter positiver Erfahrungen ist ein entscheidender Faktor, ob Unterstützung aktiv aufgesucht wurde. Die Beschreibung der mühsamen und langwierigen Verfahren wirken dagegen nicht nur auf Personen mit Unterstützungsbedarf eher abschreckend, sondern verdeutlichen auch den enormen Aufwand an Personal und Ressourcen, um Entscheidungen herbeizuführen oder rechtlich umstrittene Entscheidungen überprüfen und korrigieren zu lassen.

In den Erzählungen wurde mehrfach dargestellt, dass Behördenentscheidungen nach einer gerichtlichen Überprüfung korrigiert wurden. Zu diesem Thema stellt eine aktuelle Studie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) fest: „Sofern Verfahren von den Sozialgerichten den Beratungseinrichtungen bekannt wurden, sind sie zu 73 % erfolgreich gewesen. Das ist eine deutliche Aufforderung an Betroffene, öfter den Rechtsweg zu beschreiten, und an Behördenvertreterinnen und -vertreter, die Qualität der Entscheidungen zu verbessern“ (Tießler-Marenda et al. 2021, S. 21). Berichtet wurde auch über Schwierigkeiten, einen Antrag bei den zuständigen Behörden überhaupt einreichen zu können. Lange Bearbeitungszeiten und verloren gegangene Dokumente waren weitere Sachverhalte, über die berichtet wurde. Deutlich wird ein hoher Aufwand im Einzelfall – ein Sachverhalt, der ebenfalls in der aktuellen Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2021) bundesweit beschrieben wird. Sinnvoll wäre eine prozedurale Straffung der Bearbeitungs- und Entscheidungsverfahren. Es sollte ein unabhängiges Beschwerdemanagement eingerichtet werden, an das sich Klienten wenden können, um Beschwerden überprüfen zu lassen. Mit einem unabhängigen Ombudsrat, der Beschwerden nachgeht und zur Aufklärung von Sachverhalten Ermittlungskompetenzen gegenüber Behörden erhält, lassen sich ineffektive und unzulängliche Abläufe identifizieren und abstellen. Sinnvoll ist auch der Ausbau der Beratungsangebote bei der Klärung der Sozialleistungsansprüche und Inanspruchnahme bei EU-Bürger*innen mit Sozialleistungsansprüchen.

- Um die Rechtssicherheit von EU-Bürger*innen zu erhöhen, können die Beratungsangebote über aufenthaltsrechtliche Themen ausgebaut werden und durch die Sicherung des Daueraufenthaltsrechts bei EU-Bürger*innen, die sich seit länger als fünf Jahren in Deutschland aufhalten, ihre Lebenssituation stabilisiert werden.
- Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemanagements, um Fällen mit verloren gegangenen Dokumenten, überlangen Bearbeitungszeiten, oder von Gericht korrigierten Entscheidungen nachzugehen und den Bedarf für prozedurale Anpassungen behördlicher Abläufe zu identifizieren und Vorschläge zur Optimierung zu entwickeln. So können für die Zukunft Ressourcen gebündelt und effektiver eingesetzt werden.

3.6.7 Weggehen und zurückkommen

Für die Europäische Union gehört die Personenfreizügigkeit zu den Grundfreiheiten und gilt als wirtschaftlich produktiver Faktor. Studien belegen, dass die Gesamtbilanz der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit positiv ausfällt, wobei die Verteilung der Gewinne und Verluste aber ungleich ausfällt. Eine Literaturstudie mahnt an, „bei der Diskussion um die wirtschaftlichen und sozialen Effekte der freien Mobilität von Arbeitnehmern in Europa die damit verbundenen Verteilungsfragen sorgfältig in den Blick zu nehmen. Zwar bringt die Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU als Ganzes wahrscheinlich mehr Vorteile als Nachteile. Jedoch kann dieser Nettovorteil im Gruppenvergleich sehr ungleich verteilt sein. Mobile Arbeitnehmer*innen profitieren tendenziell stärker als immobile, zugewanderte Arbeitskräfte eher als einheimische, ökonomisch und sozial besser gestellte Einheimische eher als schwächer gestellte, Zielländer eher als Herkunftsländer“ (Bonin et al. 2020, S. 38). Die fiskalischen Effekte der innereuropäischen Mobilität fallen ungleich aus: positiv für Zielländer und negativ für Herkunftsländer der Mobilität (Nyman/Ahlskog 2018).

Auch wenn die Gesamteffekte des Beitritts zur EU insgesamt eher positiv bewertet werden, so ist die Bilanz für die Entsendeländer mobiler Migrant*innen ambivalent: Einerseits tragen mobile EU-Bürger*innen mit ihren Geldüberweisungen zur wirtschaftlichen Stabilisierung und Entwicklung bei. Andererseits werden die wirtschaftliche Entwicklung und Infrastruktur durch eine Abwanderung von Fachkräften und Arbeitskräften in einigen Regionen beeinträchtigt (Pfeffer-Hoffmann 2021). Damit verschlechtert sich die wirtschaftliche Kraft in den Herkunftsländern und politische Spannungen verschärfen sich. Diese strukturellen Rahmenbedingungen bilden den Hintergrund für eine Abwanderungsbewegung, die sich selbst verstetigt (Massey et al. 1993).

Bei dem hier betrachteten Personenkreis wurde die Aufnahme der Mobilität durch biographische Brüche und Schicksalsschläge ausgelöst und bildet eine Reaktion auf eine strukturell bestehende Perspektivlosigkeit, die mit einer durch niedriges oder fehlendes Einkommen resultierenden Armut verbunden ist. Die hier gesammelten Erzählungen verweisen darauf, dass nicht nur niedrig oder unqualifizierte Personen wirtschaftliche und soziale Deprivation erfahren, sondern auch gut ausgebildete Personen. Die Aufnahme der Mobilität ist ein Weg zur individuellen Bewältigung dieser Situation, zu dem keine Alternative gesehen wird. Mobilität wird als Neuanfang an einen anderen Ort verstanden (Carling/Collins 2018).

Die strukturellen Probleme in den Herkunftsländern bilden aber auch den Hintergrund, warum die hier befragten Personen überwiegend eine Rückkehr in das Herkunftsland für sich selbst ausschlossen. Die hier befragten Personen erklärten mit Hinweis auf die schwierige wirtschaftliche Situation im Herkunftsland, dort keine Perspektive für sich zu sehen. Die Erzählungen bieten zudem Hinweise, dass die Befragten überwiegend keine intensiven sozialen Kontakte mit dem Herkunftsland verbanden, ein Faktor der sich in einer empirischen Untersuchung der Rückkehrabsicht rumänischer, bulgarischer und polnischer EU-Bürger*innen in den Niederlanden als besonders relevant erwiesen hat (Snel et al. 2015). Die Befragten sahen keine Möglichkeiten der Anbindung an das System der sozialen Absicherung in den Herkunftsländern.

- Erforderlich ist eine systematischere Berücksichtigung der Rahmenbedingungen und Faktoren der Abwanderung und Mobilität der EU-Bürger*innen, die Bleibe- und Rückkehrabsichten beeinflussen.
- Von den Hamburger Behörden und Organisationen sollte eine systematische Bestandsaufnahme vorgenommen und geteilt werden, welche Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen in den Herkunftsländern bekannt sind und welche Kooperationen bestehen.
- Bestehende Kooperationen mit Behörden und Organisationen in den Herkunftsländern sollten systematisch evaluiert und zielorientiert ausgebaut und weiterentwickelt werden.

3.7 Schlussbemerkung

Die hier vorgelegte Untersuchung befasst sich mit einer relativ kleinen Teilgruppe der in Hamburg lebenden mobilen EU-Bürger*innen aus Polen, Bulgarien und Rumänien: Personen mit Unterstützungsbedarfen. Um aus prekären Lebenslagen herauszufinden, stehen den Betroffenen im Prinzip zwei Optionen zur Verfügung: erstens, die Anbindung an das Regelsystem im Zielland insbesondere durch die Aufnahme einer

regulären Beschäftigung oder die Inklusion in das System sozialer Absicherung aufgrund sozialrechtlicher Ansprüche und zweitens eine Rückkehr und Beschäftigung oder Inklusion in das Regelsystem sozialer Absicherung im Herkunftsland (vgl. Kovacheva 2021). Die für diese Studie befragten EU-Bürger*innen verfolgten die Option der Inklusion in die Arbeitsmärkte oder Sozialsysteme in Hamburg. Die Auswertung der Interviews hat gezeigt, dass es beim Kreis der Personen in der Zone der Prekarität Unterstützungsbedarfe gibt, die bei unzureichender Bewältigung kumulieren und in eine Abwärtsspirale der sozialen Marginalisierung führen. Die Falldarstellungen zeigen, dass die Dynamik dieser Abwärtsspirale durch Unterstützungsangebote wirksam unterbrochen und umgekehrt werden kann. Es ist aber auch deutlich geworden, dass der Aufwand für die Unterstützung in jedem Einzelfall erheblich ist und die Effektivität und Effizienz der Unterstützung teilweise durch rechtliche Rahmenbedingungen und administrative Verfahrensabläufe eingeschränkt werden. Die Weiterentwicklung und Steigerung der Effizienz und Effektivität der Unterstützungsangebote für EU-Bürger*innen sollte daher durch Selbstevaluation und externe Evaluation begleitet werden.

Leitfragen

Einführung

Bitte um Zustimmung zur Tonaufnahme, kurze Vorstellung der eigenen Person und des Projekts mit seinen Inhalten und Zielen, Hinweise auf Vertraulichkeit und Anonymisierung sowie der Möglichkeit zur Unterbrechung der Tonbandaufnahme.

Erzählimpuls

1 Erzählen Sie mir bitte, wie es dazu kam, dass Sie nach Hamburg gekommen sind.

- Wie haben Sie sich den Aufenthalt in HH vorgestellt? Was haben Sie erwartet?
- Haben Sie sich vorher darüber informiert, wie die Situation in HH/D für Sie aussehen könnte?
- Haben Sie bei Ihrer ersten Reise und später Unterstützung bekommen?

2 Wie ist es Ihnen bisher in HH ergangen?

- Sie haben erwähnt, dass... [Opfer von Straftat / Arbeitsausbeutung / oder Kündigung / Wohnungslosigkeit / Mittellosigkeit / Rückkehrwunsch...]
- Was haben Sie in dieser Situation gedacht und gemacht?
- Welche Erfahrungen haben Sie bei ... [Wohnungssuche/ Arbeitssuche/ Arbeit/ Behördengängen wie z.B. Beantragung von Sozialleistungen /Perspektiv-, Rückkehrberatung] gemacht?

3 Kennen Sie noch andere Möglichkeiten, die Unterstützung anbieten?

- Welche sind das?
- Warum nehmen Sie diese Angebote in Anspruch/ nicht in Anspruch?

4 Haben Sie schon einmal Unterstützungsangebote erhalten, die nicht wirklich hilfreich waren?

- Was sollte man anders machen?

5 Haben Sie schon einmal Unterstützungsangebote erhalten, die wirklich weitergeholfen haben, also Ihre Situation verbessert haben, oder die Aussichten verbessert haben?

- Was genau hat hier den Unterschied ausgemacht?

6 Welche Unterstützungsangebote würden Sie für sich wünschen, die Sie in Ihrem Alltag in HH unterstützen können?

- Wenn Sie an andere Personen denken, gibt es noch weitere wünschenswerte Unterstützungsangebote?

7 Haben Sie Vorschläge oder Ideen, wie man bestehende Unterstützungsangebote für EU-Zugewanderte besser machen kann?

- Wie sollten die Informationen zu solchen Angeboten verbreitet werden?

8 Sind Ihnen Angebote zur Unterstützung der Rückkehr bekannt? Welche? Was halten Sie davon?

- Haben Sie Information bzw. Kontakt zu Angeboten in Ihrem Heimatort

9 Würden Sie eine Rückkehr erwägen?

- Welche Unterstützungsangebote wären dafür hilfreich?

10 Stellen Sie sich vor, ein sehr guter Freund aus Ihrem Heimatort überlegt sich, nach Hamburg zu gehen und fragt Sie um Rat. Was würden Sie ihm empfehlen, worauf sollte er/sie unbedingt achten?

Frage zu Unterstützungsbedarfen

1) In welchen Bereichen sehen Sie für sich Unterstützungsbedarfe?

Bereich	<i>Ich habe Unterstützungsbedarf</i>			
	Sehr viel***	Viel***	Etwas**	Keinen*
Unterbringung/Wohnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeitsvermittlung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeitssituation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zugang zu Gesundheit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rückkehr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

* Keinen: Komme alleine klar, alles gut

** Etwas: einmalig oder zeitlich begrenzt

*** Viel: mittelfristig und umfangreicher

**** Sehr viel: ohne Unterstützung kein eigenständiges Leben möglich

Fragen zu Geben und Nehmen von Unterstützung

2) Von wem haben Sie Unterstützung, auch finanzielle, bekommen?

	<i>Ich bekomme Unterstützung</i>			
	Sehr viel	Eher viel	Eher wenig	Keine
Familie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Freunde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nachbarn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bekannte in Hamburg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hilfeorganisationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Andere: z.B. kommerzielle Unterstützung, Rechtsberatung, Behörden, Vermittler*innen

3) Welche Unterstützung, auch finanzielle, geben Sie an Familie, Freunde, Bekannte, Kollegen?

	<i>Ich gebe Unterstützung</i>			
	Sehr viel	Eher viel	Eher wenig	Keine
Geld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Übersetzung, Dolmetschen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Begleitung bei Behördengängen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unterstützung bei Arbeitssuche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unterstützung bei Wohnungssuche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unterbringung von Landsleuten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pflege von Verwandten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Andere: z.B. Unterstützung bei der Wohnungssuche/ Arbeitssuche

Anhang 3-7 Sozio-demographische Informationen zum Sample

Nr.	Herkunftsland	Geschlecht	Alter	Einreisejahr	Bildung	Kodierung
1	Bulgarien	Weiblich	40	2015	Hauptschulabschluss	BG-1
2	Bulgarien	Männlich	52	2007 (1999)*	Berufsausbildung	BG-2
3	Bulgarien	Weiblich	43	2018	Hauptschulabschluss	BG-3
4	Bulgarien	Weiblich	57	2017	Hochschulabschluss	BG-4
5	Bulgarien	Männlich	48	2018	Mittlere Reife/Abitur?	BG-5
6	Bulgarien	Weiblich	48	2018 (2001)	Hauptschulabschluss	BG-6
7	Bulgarien	Männlich	64	2007 (1981)	Berufsausbildung	BG-7
8	Bulgarien	Männlich	26	2020	Berufsausbildung	BG-8
9	Bulgarien	Männlich	39	2019	6. Klasse	BG-9
10	Bulgarien	Männlich	64	2016	Berufsausbildung	BG-10
11	Rumänien	Männlich	64	2013	Berufsausbildung	RO-1
12	Rumänien	Männlich	32	2016	Abitur	RO-2
13	Rumänien	Weiblich	35	2016	8. Klasse	RO-3
14	Rumänien	Weiblich	44	2015	10. Klasse	RO-4
15	Rumänien	Weiblich	51	2008	Hochschulabschluss	RO-5
16	Rumänien	Männlich	32	2017 (2014)	8. Klasse	RO-6
17	Rumänien	Weiblich	32	2013	Abitur	RO-7
18	Rumänien	Männlich	32	2014	10. Klasse	RO-8
19	Rumänien	Weiblich	37	2017 (2015)	Abitur	RO-9
20	Rumänien	Weiblich	37	2008	Hochschulabschluss	RO-10
21	Polen	Männlich	35	2005	Berufsausbildung	PL-1
22	Polen	Männlich	58	2000	Berufsausbildung	PL-2
23	Polen	Männlich	46	2010	Nicht abgeschlossene Berufsausbildung*	PL-3
24	Polen	Weiblich	39	2014	Hochschulabschluss	PL-4
25	Polen	Weiblich	56	2016	Abitur	PL-5
26	Polen	Weiblich	24	2015	Abitur	PL-6
27	Polen	Weiblich	31	2014	Hochschulabschluss	PL-7
28	Polen	Weiblich	33	2018	Abitur	PL-8
29	Polen	Männlich	62	2009	Berufsausbildung	PL-9
30	Polen	Weiblich	40	2009	Grundschule	PL-10

Quelle: Eigene Aufstellung

*In Klammern wird das Einreisejahr eines vorherigen Aufenthalts in Deutschland angegeben.

Literatur

- Avenarius, Christine B. (2010): Starke und Schwache Beziehungen. In: Christian Stegbauer und Roger Häußling (Hg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 99–111.
- Baas, Timo (2019): Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland. Übersichtsstudie zu Vorteilen und aktuellen Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland. Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer. Berlin.
- Behrendt, Max; Lutz, Marie Lena (2021): EU-Zugewanderte in Berlin und die Corona-Krise (II). Ergebnisse der zweiten Befragung zu den Auswirkungen der Coronakrise auf die Situation von EU-Zugewanderten in Berlin. Minor - Projektkontor für Bildung und Forschung. Berlin.
- Birke, Peter (2021): Die Fleischindustrie in der Coronakrise: Eine Studie zu Migration, Arbeit und multipler Prekarität. Sozial.Geschichte Online: Zeitschrift für historische Analyse des 20. und 21. Jahrhunderts, vol. 2021, no. 29, p. 41. DOI: 10.17185/dupublico/74351.
- Böckler, Stefan (2018): Neuzuwanderung in Duisburg-Marxloh. Bulgarische und rumänische Zuwanderer und Alteingesessene im Ankunftsquartier. Wiesbaden: Springer VS.
- Bonin, Holger; Krause-Pilatus, Annabelle; Rinne, Klaus; Brücker, Herbert (2020): Wirtschaftliche Effekte der EU-Arbeitskräftemobilität in den Ziel- und Herkunftsländern. Ein kurzer Literaturüberblick. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin: BMAS.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2013): Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Aktuelle Berichte, 23. Dezember 2013. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2015): Aktuelle Berichte. Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien. September 2015. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Carling, Jørgen; Collins, Francis (2018): Aspiration, desire and drivers of migration. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (6), S. 909–926. DOI: 10.1080/1369183X.2017.1384134.
- Castel, Robert (2008): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. 2. Aufl. (Sonderausg.). Konstanz: UVK-Verl.-Ges (Édition discours, 44).
- Cyrus, Norbert; Kip, Markus (2015): Arbeitsrechte Mobilisieren Ohne Aufenthaltsstatus. Von Faktischer Rechtlosigkeit Zur Veränderung Geltenden Rechts? In: *Industrielle Beziehungen* 22 (1), S. 33–50. Online verfügbar unter www.jstor.org/stable/24330829.
- Cyrus, Norbert; Kovacheva, Vesela (2020): Zur Situation von EU-Bürgern aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland. Literaturbericht im Rahmen der Studie „Ermittlung der Unterstützungsbedarfe für EU-Bürger in prekären Lebenslagen in Hamburg“. Diakonisches Werk Hamburg. Hamburg.
- Dietrich, Vera (1999): Reformbedarf für eine grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung in Europa, Wirtschaft im Wandel. In: *Wirtschaft im Wandel* 5 (16), S. 9–16.
- Döring, Helge; Kurtenbach, Sebastian (2020): Dialog in der Dauerkrise. Einblicke in die Alltagsbewältigung armutsgeprägter Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien in die Dortmunder Nordstadt. In: Cathleen Bochmann und Helge Döring (Hg.): Gesellschaftlichen Zusammenhalt gestalten. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 187–217.
- Drachman, Diane (1992): A Stage-of-Migration Framework for service of Immigrant Population. In: *Social Work* 37 (1), S. 68–72.
- Düll, Nicola; Vetter, Tim (2020): Die Beschäftigungssituation und die soziale Lage in Deutschland. Studie für den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität. Europäisches Parlament. Luxemburg.

- Elcheikh, Kareem; Fabiańczyk, Emilia; Kraußlach, Marianne (2020): EU-Zugewanderte in Berlin und die Corona-Krise. Ergebnisse einer Online-Umfrage zu den Auswirkungen der Coronakrise auf die Situation von EU-Zugewanderten in Berlin. Minor - Projektkontor für Bildung und Forschung. Berlin.
- Emunds, Bernhard; Schacher, Uwe (2012): Ausländische Pflegekräfte in Privathaushalten. Abschlussbericht. Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Forschung Heft 61. Hg. v. Oswald von Nell-Breuning Institut. Frankfurt am Main.
- Engelmann, Claudia; Mahler, Claudia; Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung Wohnungsloser in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Hg. v. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.
- Fijarczyk, Monika; Smasal, Anja (2021): Praxisleitfaden für EU-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Ein Wegweiser für gute Arbeitsbedingungen und Gleichbehandlung. Hg. v. Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer. Berlin.
- Finkenstädt, Verena (2017): Zugangshürden in der Gesundheitsversorgung. Ein europäischer Überblick. Wissenschaftliches Institut der PKV. Köln. Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:5:2-119872>.
- FRA (EU Fundamental Rights Agency) (2019): Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives Hg. v. Publications Office of the European Union. Luxembourg.
- Friberg, Jon Horgen (2012): The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38 (10), S. 1589–1605. DOI: 10.1080/1369183X.2012.711055.
- Fries-Tersch, Elena; Jones, Matthew; Böök, Birte; Keyser, Linda de; Tugran, Tugce (2020): 2019 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility. Final Report January 2020. European Commission. Brussels.
- Fries-Tersch, Tugran, Tugce; Markowska, Agnieszka; Jones, Matthew (2019): 2018 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility. Final Report December 2018. European Commission. Brussels.
- Fries-Tersch; Tugran, Tugce; Rossi, Ludovica; Bradley, Harriet (2018): 2017 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility. Final Report January 2018. European Commission. Brussels.
- Frings, Dorothee (2018): Wohnungslosenhilfe für Migrant*innen. In: Beate Blank, Süleyman Gögercin, Karin E. Sauer und Barbara Schramkowski (Hg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 159–170.
- Frings, Dorothee (2019): Zugang zum Gesundheitssystem für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, Angehörige des EWR und der Schweiz. Hg. v. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration und Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW). Berlin.
- Frings-Merck, Ute (2018): Zwischen Białystok und Berlin-Westend. Eine ethnografische Studie zu den Begegnungen von Polinnen und Deutschen in Haushaltsarbeitsverhältnissen. Bielefeld: transcript.
- Garnefski, N.; Kraaij, V.; Spinhoven, P. (2001): Negative life events, cognitive emotion regulation and emotional problems. In: *Personality and Individual Differences* 30 (8), S. 1311–1327. DOI: 10.1016/S0191-8869(00)00113-6.
- Garnefski, Nadia; Kraaij, Vivian (2020): Bedeutung der Erfassung von Bewältigungsstrategien von Klientinnen und Klienten. Beitrag zum Blog Angewandte Gesundheitspsychologie. Online verfügbar unter <https://practicalhealthpsychology.com/de/2020/03/the-importance-of-assessing-clients-coping-strategies/>.
- Geiges, Lars; Neef, Tobias; Kopp, Julia; Mueller-Stahl, Robert (2017): Lokale Konflikte um Zuwanderung aus Südosteuropa. "Roma" zwischen Anerkennung und Ausgrenzung. Bielefeld: Transcript.
- Gillich, Stefan; Keicher, Rolf; Kirsch, Sebastian (Hg.) (2019): Alternativen zu Entrechtung und Ausgrenzung. 1. Auflage. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

- Havekamp, Rita (2021): Day labourers in Munich's train station district – from exploitation to human trafficking and forced labour? In: *Archives of Criminology* XLIII (1).
- Homfeldt, Hans G.; Schröer, Wolfgang; Schweppe, Cornelia (2006): Transnationalität, soziale Unterstützung, agency. Nordhausen: Traugott Bautz..
- Initiative Faire Landwirtschaft (2020): Saisonarbeit in der Landwirtschaft. Bericht 2020. Hg. v. IG BAU und Peco-Institut e.V. Berlin.
- Kley, Stefanie (2011): Explaining the Stages of Migration within a Life-course Framework. In: *European Sociological Review* 27 (4), S. 469–486. DOI: 10.1093/esr/jcq020.
- Kovacheva, Vesela (2021): Der Umgang mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf in Hamburg: lokale Antworten auf transnationale Herausforderungen. Zweiter Bericht im Rahmen der Studie „Ermittlung der Unterstützungsbedarfe für EU-Bürger in prekären Lebenslagen in Hamburg“. Diakonisches Werk Hamburg. Hamburg.
- Kovacheva, Vesela; Vogel, Dita (2012): Weniger Rechtsverletzungen durch mehr Informationen? Arbeitsmarkterfahrungen und Informationsbedarf bulgarisch- und albanischsprachiger Zugewanderter in Berlin, Studie im Auftrag des Beauftragten des Senats von Berlin für Migration und Integration, HWWI Research Paper 120. Hg. v. HWWI. HWWI. Hamburg.
- Kraaij, Vivian; Garnefski, Nadia (2019): The Behavioral Emotion Regulation Questionnaire: Development, psychometric properties and relationships with emotional problems and the Cognitive Emotion Regulation Questionnaire. In: *Personality and Individual Differences* 137, S. 56–61. DOI: 10.1016/j.paid.2018.07.036.
- Lazarus, Richard S. (1999): Stress and emotion. A new synthesis. New York: Springer. Online verfügbar unter <http://osna.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=435140>.
- Massey, Douglas S.; Arango, Joaquin; Hugo, Graeme; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela; Taylor, J. Edward (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal. In: *Population and Development Review* 19 (3), S. 431. DOI: 10.2307/2938462.
- Matter, Max (2015): Nirgendwo erwünscht. Zur Armutsmigration aus Zentral- und Südosteuropa in die Länder der EU-15 unter besonderer Berücksichtigung von Angehörigen der Roma-Minderheiten. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl.
- Neupert, Ingo (2018): Menschen ohne Krankenversicherung im Gesundheitswesen. Explorative Studie zur Prävalenz und zur Rückführung in die sozialen Sicherungssysteme durch den Sozialdienst am Beispiel des Universitätsklinikums Essen. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Naturwissenschaften in der Medizin durch die Medizinische Fakultät der Universität Duisburg-Essen. Universität Duisburg-Essen. Essen.
- Nyman, Pär; Ahlskog, Rafael (2018): Fiscal Effects of Intra-EEA Migration. REMINDER Working Paper. Uppsala University. Uppsala.
- Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hg.) (2016): Fachkräftesicherung durch Integration zuwandernder Fachkräfte aus dem EU-Binnenmarkt. [Berlin]: Mensch und Buch Verlag.
- Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hg.) (2019): Prekär in Berlin - Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten. 1. Auflage. Berlin: Mensch & Buch.
- Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hg.) (2020): EU-Zugewanderte bei Jobcentern und Arbeitsagenturen. Herausforderungen und Potenziale beim Zugang zu Angeboten der Berliner Arbeitsverwaltung. [1. Auflage]. Berlin: Mensch und Buch Verlag.
- Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hg.) (2021): Auswirkungen der EU-Binnenmigration auf die Herkunftsländer. Herausforderungen und Potenziale der innereuropäischen Wanderungsdynamiken. Berlin: Mensch und Buch Verlag.

- Portes, Alejandro; Sensenbrenner, Julia (1993): Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action. In: *American Journal of Sociology* 98 (6), S. 1320–1350. DOI: 10.1086/230191.
- Pries, Ludger (2016) Migration und Ankommen. Die Chancen der Flüchtlingsbewegung. Frankfurt am Main: Campus.
- Riedner, Lisa; Haj Ahmad, Marie-Therese (2020): Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bürger*innen in Frankfurt am Main - unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Rom*nja. Hg. v. Magistrat der Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt am Main.
- Scheibelhofer, Elisabeth; Holzinger, Clara (2018): 'Damn It, I Am a Miserable Eastern European in the Eyes of the Administrator': EU Migrants' Experiences with (Transnational) Social Security. In: *Social Inclusion* 6 (3), S. 201–209.
- Scherr, Albert (2013): Agency – ein Theorie- und Forschungsprogramm für die Soziale Arbeit? In: Gunther Graßhoff (Hg.): Adressaten, Nutzer, Agency. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 229–242.
- Snel, Erik; Faber, Marije; Engbersen, Godfried (2015): To Stay or Return? Explaining Return Intentions of Central and Eastern European Labour Migrants. In: *Central and Eastern European Migration Review* 4, S. 5–24. Online verfügbar unter <http://ceemr.uw.edu.pl/vol-4-no-2-december-2015/articles/stay-or-return-explaining-return-intentions-central-and-eastern>.
- Spanner, Franziska; Diehl, Claudia (2021): Settlers, target-earners, young professionals. Distinct migrant types, distinct integration trajectories? In: *International Migration* DOI: 10.1111/imig.12904.
- Tießler-Marenda, Elke (2016): Rechte von EU-Bürgern - in der Praxis mangelhaft. In: *Neue Caritas* 2016. Online verfügbar unter <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2016/artikel/rechte-von-eu-buergern--in-der-praxis-mangelhaft>.
- Tießler-Marenda, Elke; Bugaj-Wolfram, Natalia; Voigt, Claudius (2021): Auswertung der Umfrage zu Praxiserfahrungen der Mitarbeitenden in der Beratung: Schwierigkeiten von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in der Durchsetzung von Leistungsansprüchen. Hg. v. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAGFW). Berlin.
- Velizarova, Maria; Kirov, Vassil (2018): Labour exploitation of Bulgarian migrants in Europe: coping mechanisms. In: *PS* 67 (3). DOI: 10.26485/PS/2018/67.3/3.
- Vogel, Dita; Funck, Barbara Johanna (2017): Immer nur die zweitbeste Lösung? Protokolle als Dokumentationsmethode für qualitative Interviews. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, Vol 19, No 1 (2018). DOI: 10.17169/fqs-19.1.2716.
- Wagner, Bettina; Hassel, Anke (2016): Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 22 (2), S. 163–178. DOI: 10.1177/1024258916636012.
- Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: *Forum Qualitative Sozialforschung* 1 (Artikel 22). Online verfügbar unter <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519>.

4 Der soziale Schutz mobiler EU-Bürger*innen in transnationalen Konstellationen. Befunde und Empfehlungen einer explorativen Recherche

4.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der explorativen Recherche zur transnationalen Dimension der Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen mit Stand Juli 2022 vorgestellt. Dabei wird zunächst der europäische Gesamtrahmen vorgestellt, die sozialpolitischen Initiativen auf europäischer Ebene beleuchtet, die Implikationen der Transnationalität für die Soziale Arbeit dargestellt und als theoretischer Referenzrahmen der Ansatz der sozialen Verankerung eingeführt (2). Sodann werden die aktuell bestehenden Ansätze transnationaler Angebote sozialer Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen für die europäischen Ebenen, dem Zielland Deutschland und den Herkunftsländern Bulgarien, Rumänien und Polen vorgestellt (3). Es folgt eine Darstellung der Befunde aus Interviews mit Expert*innen aus Deutschland, Bulgarien, Polen und Rumänien, die über Wissen zu bestehenden transnationalen Unterstützungsangeboten in diesen vier Ländern verfügen. (4). Der anschließende Abschnitt bietet auf der Grundlage der von Expert*innen erhobenen Informationen eine konzeptionell strukturierte Weiterführung zur Gestaltung von transnationalen Unterstützungsangeboten (5). Das Kapitel schließt mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen für weitere Forschung, politische Initiativen und Projektentwicklung (6).

4.2 Europäischer Gesamtrahmen: Schutz mobiler EU-Bürger*innen

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die grundlegende Feststellung, dass mit der Erklärung der Europäischen Grundfreiheiten – die Freizügigkeit von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskraft - und der schrittweisen Einführung eines europäischen Binnenmarktes die rechtlichen Grundlagen für einen *europäischen Mobilitätsraum* mit Arbeitsmärkten geschaffen wurden, die sich über die nationalen Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg erstrecken. Zugleich wurden die rechtliche Regulierung und institutionelle Umsetzung des sozialen Schutzes und der sozialen Absicherung aber weiterhin in der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten belassen. Die asymmetrischen Reichweiten und überlappenden Geltungsbereiche europäisch entgrenzter Arbeitsmärkte und national begrenzter Sozialsysteme führen zu Lücken beim sozialen Schutz mobiler EU-Bürger*innen (Börner 2019, Heindlmaier/Blauberger 2017). Seit einigen Jahren gibt es Vorschläge und Initiativen auf der europäischen Ebene, um die Schutzlücken durch sozialpolitische Koordinierungsbemühungen zu schließen.

4.2.1 Die sozialen Dimensionen der Freizügigkeit auf europäischer Ebene

Seit der Konstituierung europäischer Institutionen seit den 1950er Jahren liegt die Zuständigkeit für sozialpolitische Fragen in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Bisher sind die einschlägigen Rechtsprechungen, die das Niveau und die Umsetzung von Arbeitsnormen sowie von Sozialen Rechten konkretisieren, auf den Geltungsbereich nationaler Rechtsräume begrenzt. Die Inanspruchnahme der europäischen Freizügigkeitsrechte führt zu einer asymmetrischen Überlappung von Rechtsräumen (Sassen 2013) und erzeugt Unklarheiten hinsichtlich der Geltungsbereiche sozialpolitischer Bestimmungen und der Zuständigkeiten für die Umsetzung, Überprüfung und Durchsetzung der sozialen Rechte.

Im institutionellen Rahmen nationaler Wohlfahrtsstaaten werden soziale Rechte in individuelle Leistungsansprüche übersetzt. Hierzu zählen die Teilsystem der Vorsorge, der sozialen Entschädigung und des sozialen Ausgleichs durch Förderung und Hilfe. Als rechtlich verbrieft Solidarnormen zeichnen sich diese Anspruchsrechte im deutschen Sozialrecht durch Rechtssicherheit und die Möglichkeit der sozialgerichtlichen Einklagbarkeit (mit Ausnahme von Ermessensentscheidungen) aus (Börner 2019: 417). Nach Jahrzehnten europäischer Integration können Gestaltung und Gewährung der nationalen soziale Staatsbürgerschaftsrechte aber nicht mehr isoliert betrachtet werden (Börner 2019: 415). Mit dem Eintreten mobiler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Geltungsbereich des Sozialleistungssystems eines Empfängerlandes kommt es zu einer unvorhergesehenen Öffnung nationaler Sozialstaaten, die neue Herausforderungen bezüglich der Ausgestaltung der sozialen Rechte stellt. Einerseits haben Regierungen insbesondere westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten mit vorausseilenden Kürzungen sozialer Leistungen auf die Arbeitsmarktöffnung reagiert und Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) die nationalen Arbeitnehmerrechte geschwächt. Andererseits werden Initiativen verfolgt, diese *Sicherungslücken* durch eine neue Generation sozialer Rechte auf EU-Ebene zu schließen. Dabei sieht Börner vier Ansätze der europäischen Sozialpolitik: Die arbeitsrechtliche Regulierung zur Harmonisierung nationaler Bestimmungen; die EU-Strukturpolitik zur Förderung strukturschwacher Regionen; die Koordinierung sozialer Systeme zur Wahrung sozialer Rechte und Gewährleistung der Freizügigkeitsrechte; sowie die offene Methode der Koordinierung (OMK) und die Initiative für eine Europäische Säule Sozialer Rechts (ESSR) zur Bündelung nationalstaatlicher Reformen im Bereich der Sozialpolitik. Die vier Ansätze bilden einen Sonderweg der sozialpolitischen Steuerung, der vor dem Hintergrund vollständig ausgebauter, höchst diverser nationaler Wohlfahrtsstaaten und dem Mangel an supranationalen Kompetenzen in diesem Bereich verständlich wird: „Dieser Sonderweg sieht kaum individuelle Anwartschaftsrechte für Sozialleistungen vor (und wenn, wie im Fall der Koordinierung obliegt die Umsetzung dieses Rechts weiterhin den nationalen Sozialverwaltungen)“ (Börner 2019: 417).

Börner betont, dass die aktuell auf der europäischen Ebene bestehenden supranationalen sozialen Rechte, die an räumliche Mobilität zwischen den Mitgliedsstaaten anknüpfen keine Brückenfunktion entfalten, weil der Zugang zu ihnen äußerst voraussetzungsvoll und ihre Reichweite zugleich sehr gering ist: „Die bestehenden transnationalen sozialen Rechte versagen bei der sozialen Absicherung besonders vulnerabler Gruppen. Infolge dieses Selektionseffektes bleibt ökonomisch schwächeren Unionsbürgerinnen und -bürger die volle Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft de facto verwehrt, sodass allenfalls von einer selektiven transnationalen Sozialbürgerschaft gesprochen werden kann“ (Börner 2019: 419). Die Lücken und Schwächen der sozialen Absicherung der Freizügigkeit ist durch das Zögern der nationalen Regierungen der Mitgliedsländer bedingt, Maßnahmen zuzulassen, die die nationale Souveränität im Bereich der Sozialpolitik einschränken.

Auf der anderen Seite lässt sich beobachten, dass die Frage des sozialen Schutzes der mobilen EU-Bürger*innen in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit erhält. Die Europäische Kommission informiert inzwischen auf einer Website über die Angebote zur „Hilfe bei der Wahrnehmung Ihrer EU-Rechte“ und weist auf die Möglichkeit der Unterstützung hin: „In einigen Fällen kann Ihnen die EU weiterhelfen, wenn sie Probleme mit der Durchsetzung dieser Rechte haben. Häufig sind nationale Stellen eine bessere Anlaufstelle als die EU.“⁷¹

Hintergrund dieser Angebote sind sozialpolitische Initiativen, die auf der Grundlage des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union verfolgt werden. Danach können die EU-Organe politische Maßnahmen vorschlagen und verfolgen, wenn Bereiche der europäischen Zuständigkeit wie die europäische Grundfreiheit auf Freizügigkeit betroffen sind. Einen konkreten Schub erhielten Initiativen zur sozialpolitischen Steuerung und Verbesserung sozialer Rechte durch den 1999 in Kraft getretenen Vertrag

71 https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/help-defending-your-rights/individuals_de#youreurights.

von Amsterdam, mit dem erstmals die Beseitigung sozialer Ausgrenzung zu einem sozialpolitischen Ziel der Gemeinschaft erklärt wurde (European Parliament 2021).

Ein weiterer Meilenstein bildet die 2017 abgegebene gemeinsame Erklärung der europäischen Institutionen zur Zustimmung zur Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR).⁷² Auch wenn die ESSR keine rechtlich bindende Erklärung ist und keine unmittelbare sozialrechtliche Besserstellung für die einzelnen EU-Bürger*innen bringt, so hat sie doch auf europäischer Ebene sozialpolitische Initiativen und Aktivitäten angestoßen (Börner 2019, Höpner 2017).

Mit dem 2021 verabschiedeten Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte (Europäische Kommission 2021)⁷³ werden die im ESSR genannten Ziele konkretisiert und weiterentwickelt. Als neues Kernziel wird ausgegeben, die Zahl der Menschen in Armut um mindestens 15 Millionen zu senken, darunter mindestens 5 Millionen Kinder. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht der Aktionsplan eine Fortsetzung bereits begonnener und die Einleitung neuer Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik vor. So verweist der Aktionsplan u.a. auf die 2010 eingerichtete Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung⁷⁴, auf die Initiativen zur Förderung transparenter und verlässlicher Arbeitsbedingungen⁷⁵, die Einrichtung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) 2019, die Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige⁷⁶ und den Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union⁷⁷. Aufgegriffen werden damit schon seit längerem diskutierte Vorschläge aus Forschung und Zivilgesellschaft für eine Europäische Dimension der Sozialpolitik. Bereits 2014 hatte der damalige EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration vorgeschlagen, in Anbetracht der gegebenen Aufgabenteilung zwischen EU-Mitgliedsstaaten ein Europäisches Netz der Absicherung der nationalen Systeme der sozialen Absicherung zu schaffen (Andor 2014). Weitere Vorschläge für eine Konkretisierung einer europäischen Koordinierung betrafen die Einrichtung einer paneuropäischen Arbeitslosenversicherung (Dullien 2015, Beblavý, Lenaerts 2017, Vandenbroucke et al. 2018), zur Einführung eines europäischen Mindesteinkommens (Bruzelius et al. 2017) und eines Grundversorgungssystems (Benz 2019, Kingren 2017, Hentschel 2020).

Eine weitere Initiative ist die Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 zum Zugang zu sozialer Sicherung für Beschäftigte und Selbständige.⁷⁸ Als Ziel wird genannt, Menschen in atypischer Beschäftigung zu unterstützen und zu schützen. Der Rat empfiehlt, auch atypisch Beschäftigten und Selbständigen Zugang zum System der sozialen Absicherung zu eröffnen und zu ermöglichen, dass sie im Rahmen der Mitgliedschaft in Sozialversicherungssystemen Ansprüche auf soziale Leistungen aufbauen und zwischen den Ländern transferieren können. Die Transparenz der Systeme sozialer Absicherung soll verbessert werden. Die Bereiche umfassen Arbeitslosigkeit, Krankheit und medizinische Versorgung, Elternzeit, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitsunfähigkeit und hohes Alter.⁷⁹ Am 24. Februar 2021 verabschiedete die Europäische Kommission die EU-Strategie für Kinderrechte, die u.a. die Einrichtung eines EU-Netzwerkes für den Kinderschutz vorsieht.⁸⁰ Das Netzwerk soll den Austausch zwischen der Kommission, den EU-Mitgliedsstaaten und relevanten Akteuren des Feldes dienen und Informationen und Beispiele guter Praxis zur Ermöglichung wechselseitigen Lernens zu ermöglichen.

72 https://ec.europa.eu/info/publications/european-pillar-social-rights-booklet_de.

73 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_821.

74 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0495&from=BG>.

75 Richtlinie (EU) 2019/1152.

76 2019/C 387/001.

77 KOM/2020/682 endg.

78 2019/C 387/01.

79 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>.

80 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-network-childrens-rights_de.

Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure

Eine wichtige Entwicklung im Zusammenhang mit sozialpolitischen Initiativen auf der europäischen Ebene ist die Tendenz, zivilgesellschaftliche Akteure in die Bemühungen zur Entwicklung und Umsetzung sozialpolitischer Regelungen und Maßnahmen einzubeziehen. Ein Beispiel für eine europäische Initiative auf Grundlage der ESSR bildet die am 21. Juni 2021 von der Europäischen Kommission gemeinsam mit der Europäischen Vereinigung Nationaler Organisationen im Bereich der Wohnungslosigkeit (FEANTSA) und Vertreter*innen nationaler Ministerien, zivilgesellschaftlicher Organisationen, europäischer Institutionen, Sozialpartnern und Städten vereinbarte Lissaboner Erklärung zur Europäischen Plattform zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit.⁸¹ Die damit neu geschaffene Plattform zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit ermöglicht die Zusammenarbeit der Akteure mit jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten und Erfahrungen. Die Plattform strebt als Ziele an, dass niemand aus Mangel an zugänglichen, sicheren und angemessenen Notunterkünften auf der Straße schlafen muss; dass die Not- und Übergangsunterbringung nur solange erfolgen soll, bis eine dauerhafte Unterbringungslösung angeboten werden kann; dass niemand aus einer Einrichtung (Gefängnis, Krankenhaus, Pflegeeinrichtung) ohne ein Angebot für eine angemessene Unterbringung entlassen wird; dass Zwangsräumungen von Wohnungen vermieden werden sollen und niemand ohne Unterstützung für die Lösung des Unterbringungsproblems geräumt wird; und dass niemand aufgrund seiner Obdachlosigkeit diskriminiert werden darf. Ein Beispiel für eine frühere Initiative ist das Europäische Netzwerk für Sozialpolitik⁸², das bereits 2014 gegründet wurde und hochwertige und aktuelle unabhängige Informationen, Beratung, Analyse und Expertise zu sozialpolitischen Fragen in Europa erarbeitet. Das Netzwerk besteht aus Teams nationaler Expert*innen, die über die Entwicklungen in Mitgliedsstaaten berichten und die Kommission beraten.

Die Europäische Union legt aber nicht nur Programme zur Förderung transnationaler Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher und öffentlicher Stellen für die Bearbeitung sozialer Themen auf, sondern kann die Bearbeitung öffentlicher Probleme auch zu einer Aufgabe machen, die in den europäischen Institutionen selbst verankert wird. Ein Beispiel für die Institutionalisierung und daraus resultierende aktive Förderung ist das Feld der Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel. Die Europäische Kommission hat im Jahr 2011 die Stelle der EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet.⁸³ Ihre Aufgabe besteht darin, die Arbeit der Europäischen Organe, EU-Agenturen und -einrichtungen, Mitgliedsstaaten, Drittländer und internationalen Akteure besser aufeinander abzustimmen und für mehr Kohärenz zu sorgen. Die Stelle soll dazu beitragen, bereits bestehende Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel weiterzuentwickeln, neue Maßnahmen zu erarbeiten und eine übergreifende strategische Orientierung für die Außenpolitik der EU in diesem Bereich zu konzipieren.

Fortgesetzt und ausgebaut werden Initiativen und Programme der Europäischen Institutionen zur Förderung des transnationalen Austauschs und Zusammenarbeit sozialpolitisch relevanter Akteure in Form von Netzwerken oder Plattformen. Ein klassisches Beispiel ist das bereits 1994 gegründete Europäische Netzwerk der Arbeitsverwaltungen (EURES) zur Förderung der Freizügigkeit von Arbeitnehmer*innen. Gefördert wird auch der Aufbau von Plattformen, die transnationalen Austausch und Zusammenarbeit für sozialpolitisch relevante Bereiche ermöglichen. Inzwischen bestehen zum Beispiel Europäische Plattformen zur Bekämpfung der Armut oder der Bekämpfung von Obdachlosigkeit. Die Plattform zur Bewältigung unangemeldeter Beschäftigung ist inzwischen in die Europäische Arbeitsbehörde integriert worden.

Im Kontext der Bemühungen zur Durchsetzung sozialer Rechte spielt auch die Europäische Agentur für Grundrechte (FRA) mit ihrer Berichterstattung über die Verletzung von Grundrechten eine wichtige Rolle.

81 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1550&langId=de>.

82 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>.

83 https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-anti-trafficking-coordinator_en.

Die Grundrechteagentur hat inzwischen begonnen, durch den Aufbau einer Plattform für Grundrechte⁸⁴ zivilgesellschaftliche Akteure im Feld der Umsetzung und Durchsetzung von Grundrechten grenzübergreifend zu vernetzen und in die Aktivitäten der Agentur einzubeziehen.

Die Recherche zeigt, dass auf europäischer Ebene inzwischen Ansätze und Programme für die Unterstützung der Vernetzung zwischen Behörden aufgelegt werden. Für einige Bereiche, insbesondere Maßnahmen zur Vermeidung von Menschenhandel, Obdachlosigkeit oder Arbeitsausbeutung werden auch zivilgesellschaftliche Organisationen in die Programme zur Förderung des grenzübergreifenden Austauschs und der Vernetzung eingebunden.

Es fehlen aber vergleichbare Programme und Vernetzungsinitiativen für Träger der Sozialen Arbeit, die präventiv wirkende Beratung und Unterstützung für mobile EU-Bürger*innen anbieten, die (noch) nicht in extreme Situationen mit Unterstützungsbedarfen geraten sind. Die in den vorhergehenden Kapiteln dargestellten Ergebnisse unserer Studie haben einerseits verdeutlicht, dass EU-Bürger*innen für eine effektive Inanspruchnahme der europäischen Grundfreiheit auf Freizügigkeit nicht nur Informationen benötigen, sondern in vielen Feldern auch auf Beratung und Unterstützung angewiesen sind, um nicht in Situationen der Verletzlichkeit und Prekarität zu geraten und zu verbleiben (Kapitel 3). Andererseits wurde auch deutlich, dass die bestehenden Angebote Lücken aufweisen, in ihrer Wirkung beschränkt sind und nur einen kleinen Teil der mobilen EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen erreichen (Kapitel 2 und 3). Die Profession der Sozialen Arbeit sollte darauf hinwirken, dass Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen rechtlich als soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse anerkannt werden (Maucher 2009) und proaktiv die Entwicklung präventiv wirkender transnationaler Programme zur Begleitung dieser Personengruppe anstoßen oder umsetzen.

4.2.2 Implikationen für Angebote der Sozialen Arbeit

Wie bereits erwähnt, liegen die Verantwortung und die Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik nach wie vor auf nationaler Ebene. Soziale Arbeit ist eine Profession, die eng mit den nationalen institutionellen, rechtlichen und sozialen Strukturen verbunden ist. Die Angebote der Sozialen Arbeit sind von den nationalen Institutionen des Wohlfahrtssystems abhängig, werden von ihnen geprägt und weisen national unterschiedliche Merkmale auf. Mit national begrenzten Ansätzen lassen sich soziale Probleme, die im Kontext transnationaler Verbindungen und Verflechtungen auftreten, nicht angemessen bewältigen (Zychlinski 2011), vielmehr werden nationale Wohlfahrtsgrenzen reproduziert und verstärkt (Misje 2020).

In den letzten Jahren wird die nationale Begrenzung in der Sozialen Arbeit stärker thematisiert. Dabei wird einerseits auf die transnationalen Aspekte und europäische Dimension der Sozialen Arbeit hingewiesen (Weller-Monteira Ferreira 2004; Homfeldt et al. 2008; Friesenhahn/Kniephoff-Knebel 2010; Schwarzer and Kämmerer-Rütten 2016; Wallimann 2014; Withaecx et al. 2017; Duscha 2019). Einen praxisorientierten Ansatz bildet die Forschungsperspektive der *Internationalen Sozialen Arbeit*. Durch vergleichende Erkundungen national geprägter Systeme sollen ein tieferes Verständnis für die Funktionsweise von Angeboten erlangt und Beispiele guter Praxis identifiziert werden (vgl. Bähr et al. 2014: 18, Roßkopf/Heilmann 2021). In dieser vergleichenden Perspektive verbleibt die Analyse der professionellen Bearbeitung sozialer Probleme aber auch bei Problemlagen mit transnationalen Bezügen innerhalb eines nationalen Rahmens.

Als Fortführung und weitere Spezifizierung hat sich in den letzten Jahren die Perspektive der transnationalen Sozialen Arbeit herausgebildet. Dabei wird Mobilität nicht nur als Problem, sondern vielmehr als Mittel zur Lösung von Problemen wahrgenommen (Schirilla 2018). Durch Mobilität wird ein lokaler Sozialraum transnational geöffnet und erweitert (Schmitt 2020). Die Herausbildung transnationaler

84 <https://fra.europa.eu/de/tags/fundamental-rights-platform>.

sozialer Räume, die von Menschen mit einem niedrigen Ressourcenniveau bewohnt werden, ist eine Reaktion auf Armut und Marginalisierung (Olivier-Mensah 2022).

Aus einer transnationalen Perspektive – so Schrooten (2020) – stellen Grenzen und transnationale Prozesse und Strukturen wesentliche Herausforderungen für die Forschung und Praxis der Sozialen Arbeit dar. Staatsgrenzen öffnen sich zwar für bestimmte Cyber-, soziale und wirtschaftliche Funktionen, schließen sich aber gleichzeitig (wieder) für andere Sicherheits- und politische Funktionen. Darüber hinaus verstärken sich auch metaphorische und symbolische Grenzen. Unter diesen Bedingungen kann transnationale Mobilität eine räumliche Erweiterung der sozialen Beziehungen der Solidarität und gegenseitigen Unterstützung darstellen. Der Zufluss finanzieller Mittel kann Familien und Gemeinschaften stabilisieren. Die Abwesenheit von Familien – oder Gemeindemitgliedern kann aber auch negative Auswirkungen auf das soziale Leben und die Familien haben, wenn Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene zurückgelassen werden.

Daher plädiert Schrooten (2020) für eine transnationale Wende im pädagogischen, theoretischen und praktischen Bereich der Sozialen Arbeit, die mit einer Abkehr der konventionellen Konzeptualisierung von Gesellschaft und sozialem Leben als monokal und sesshaft verbunden ist. Furman et al. (2010) haben mit Blick auf transnationale soziale Phänomene ein Konzept der transnationalen Zusammenarbeit und Netzwerke formuliert. Danach ist die transnationale Soziale Arbeit ein aufstrebendes Praxisfeld, das (a) darauf ausgelegt ist, transnationalen Bevölkerungen zu dienen; (b) über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg operiert, sei es physisch oder durch neue Technologien, und (c) von komplexen transnationalen Problemen und Dilemmata ausgeht und diese bearbeitet (Furman et al. 2010).

Eine so weit gefasste Definition bedarf jedoch einiger Präzisierungen: Was gilt zum Beispiel als „transnationale Bevölkerung“ und was sind die Besonderheiten, die diese Gruppe von anderen Gruppen unterscheiden? Unterscheiden sich die Bedürfnisse transnationaler Bevölkerungsgruppen von der sesshaften Bevölkerung? Welche Art von Angeboten wird von transnationalen Bevölkerungsgruppen benötigt? Welche Probleme und Dilemmata sollten als spezifisch transnational betrachtet und behandelt werden? Was sind die geeigneten Formen der transnationalen Unterstützung? Und wer ist für die Finanzierung und Erbringung grenzübergreifender Unterstützung zuständig?

Angesichts dieser Fragen ist es überzeugender, die transnationale Soziale Arbeit nicht als eigenständiges und separates Feld zu konventionalisieren, sondern eher als eine Perspektive zu verstehen, die bestehende Angebote der Sozialen Arbeit auf lokaler und nationaler Ebene transnational ergänzt und erweitert. Eine transnationale Perspektive vermittelt nicht nur die Erkenntnis, dass Menschen über Grenzen hinweg mobil sind und Verbindungen eingehen, sondern dass durch diese Verbindungen ein transnationaler sozialer Raum geschaffen wird, der nationale Territorien überspannt und überlagert (Pries 2002: 267). Ausgangspunkt einer transnationalen Perspektive bleibt damit weiterhin die Bezugnahme auf lokale Praktiken, Kenntnisse und Strukturen, die Ankerpunkte für eine *transnational-sensible* Erbringung von Angeboten der Sozialen Arbeit bilden.

4.2.3 Soziale Verankerung – ein Konzept zur Identifikation von Ankerpunkten für Unterstützungsangebote

Ein erheblicher Anteil des Migrationsgeschehens entspricht dem Muster der Auswanderung und Neuansiedlung in einem anderen Land. Dieser Prozess wird mit dem Konzept des "Ankommens" beschrieben und analysiert (Pries 2016). Angekommen zu sein heißt aber nicht zwangsläufig, dass Kontakte zur vorherigen Lebenswelt abgebrochen werden. In der Regel werden soziale Verbindungen weiter gepflegt und grenzübergreifend mit Leben gefüllt (Pries 2001). Zugleich entspricht ein ebenfalls erheblicher Anteil des Migrationsgeschehens dem Muster zeitlich befristeter oder zirkulärer Mobilität unter Aufrechterhaltung grenzübergreifender Verbindungen. Die zunehmende Aufmerksamkeit für diese mobilen Muster

der Migration und transnationalen Konstellationen stellt die dominante Perspektive der Sesshaftigkeit in Frage und regt dazu an, eine erweiterte Perspektive zu entwickeln, die auch Muster der Mobilität und Transnationalität berücksichtigt.

So weisen Schröer und Schweppe (2020: 353) mit dem Konzept der Transmigration darauf hin, dass Migration nicht per se als eine Bewegung von einem nationalen „hier“ zu einem anderen nationalen „dort“ betrachtet werden sollte: „Grenzen und Grenzziehungen werden vielmehr innerhalb von Lebenswelten durch Migrationsprozesse geschaffen und verflochten und die Vorstellungen was als „national“ gilt wird dabei bearbeitet und hergestellt. Das ist es, was mit Transmigration gemeint ist. Das Konzept verweist nicht notwendigerweise auf eine kontinuierliche Herstellung eines „Zwischenraums“, sondern darauf, dass transnationale Verflechtungen durch diese Grenzarbeit hergestellt werden“ (Schweppe und Schröer 2020: 353).

Auf der individuellen und kollektiven Ebene wird Transmigration nicht nur als räumliche Mobilität über Grenzen hinweg praktiziert, sondern beinhaltet auch soziale Verbindungen in Form emotionaler und finanzieller Unterstützung von Familienmitgliedern, die in unterschiedlichen Ländern leben. Ein Ausdruck symbolischer Transnationalität ist zum Beispiel der Verweis auf transnationale Vergleichshorizonte politischer Systeme, ökonomischer Gegebenheiten oder sozialer Institutionen sowie das Gefühl mehrfacher Zugehörigkeiten (Johner-Kobi et al. 2020). Auf individueller Ebene ist Transnationalität mit einer Praxis der transnationalen Selbstverortung im geografischen und sozialen Raum verbunden (Cyrus 2004 und 2008), die aktuell als „soziale Verankerung“ theoretisch ausformuliert und empirisch erforscht wird.

Das Konzept der sozialen Verankerung erfasst die individuelle Dimension der Grenzarbeit und soll ein besseres Verständnis der Komplexität und Dynamik der Prozesse der Anpassung und Ansiedlung von Migrant*innen ermöglichen (Grzymala-Kazłowska: 2020: 23). Das Konzept baut auf der Metapher eines *Ankers* auf, der im Alltagsverständnis als Werkzeug verstanden wird, mit dem ein schwimmendes Objekt fixiert und in einer erwünschten Position gehalten werden kann.

Grzymala-Kazłowska überträgt diese Figur auf den Kontext der Mobilität und definiert Verankerung als den Prozess, der signifikante Stützpunkte schafft, die es Migranten ermöglichen, ihr Sicherheitsgefühl wiederzuerlangen und ihre sozio-psychologische Stabilität in neuen Lebenssituationen wiederherzustellen. Die Verwendung von *Ankern* ermöglicht Menschen, ihren Platz in der Welt zu bestimmen, ihrer Lebensform Sinn zu verleihen und einen festen Grund für die psychologischen, sozialen und praktischen Bedürfnisse zu erhalten (Grzymala-Kazłowska 2020: 30). Auf diese Weise „stellt die Verankerung ein Mittel sowohl der Anpassung als auch der Integration dar“ (Grzymala-Kazłowska 2016: 1131).

Das Konzept der sozialen Verankerung konzentriert sich auf die einzelne Person und ihre vielfältigen sozialen Verbindungen, die als soziale Anker psychologische, soziale und materielle Stabilität bieten können. Damit wird der Fokus von der Beobachtung der Beziehungen zwischen Menschen zu den Individuen und ihren Ressourcen verschoben. Der Ansatz betont die Handlungsfähigkeit und Flexibilität von Migranten, trotz struktureller Zwänge und Barrieren neue Anker zu schaffen und zu nutzen (2020: 31). Ankerpunkte sind vielfältig und können an soziale, kulturelle, kognitive, wirtschaftliche, materielle, rechtliche, religiöse, spirituelle, gewohnheitsmäßige und viele andere Sachverhalte anknüpfen, die als Grundlage für Identität und soziale Verortung dienen können (2020: 31). Anker unterscheiden sich in ihrer Stärke, ihrem Grad an Flexibilität und Veränderbarkeit. Überzeugungen lassen sich zum Beispiel leichter ändern als körperliche Einschränkungen oder psychische Dispositionen. Soziale Anker unterscheiden sich auch im Grad ihrer Variabilität und ihrer Rolle bei der Integration: Familienbindungen zum Beispiel können weniger flexibel und anpassungsfähig sein als selbst gewählte Beziehungen.

Das Konzept der sozialen Verankerung unterstreicht die Möglichkeit, dass eine Vielzahl von sozialen Ankern gleichzeitig bestehen. Dabei können grenzübergreifende soziale, kognitive und virtuelle Anker auf einer Verbindung zu räumlich weit entfernten Orten oder virtuellen Räumen aufbauen. Einige Anker, die auf

Beziehungen zum Herkunftsland beruhen, können das Ankommen in eine neue Gesellschaft behindern und gleichzeitig stabilisierend wirken und insofern eine nützliche Ressource für die Anpassung sein. Ankerpunkte, die Migranten mit einem Aufnahmeland verbinden, sollten daher in Bezug auf andere Anker betrachtet werden, die sie mit ihren Herkunftsländern verbinden oder sie in einem transnationalen Raum verankern (Grzymala-Kazłowska 2020: 32). Die empirische Forschung zeigt, dass in einer Situation der Mobilität eine Vielzahl von Verbindungen als Ankerpunkte dienen können, etwa die Beziehungen zu Verwandten und Freunden, der Gebrauch der eigenen Sprache, die Privatsphäre des Hauses, über Kinder, durch Beschäftigung, Nachbarschaft oder Freizeitbeschäftigung geknüpft Kontakte, Verbindungen zu Organisationen wie Kirchen oder Sportvereinen oder Erlernen der Sprache des Ankunftsortes (siehe Stachowki/Bock 2020). Das Konzept der sozialen Verankerung konzentriert sich auf das Wohlbefinden und das Sicherheitsgefühl des Einzelnen und impliziert, dass soziale Verankerung gleichzeitig durch Verknüpfungen mit verschiedenen Orten entstehen.

Damit wird die „Dichotomie von Mobilität und Sesshaftigkeit“ nicht nur in Frage gestellt, sondern auch ein Angebot gemacht, die Kluft zwischen beiden Paradigmen zu überbrücken. Denn die Aufmerksamkeit für die individuellen Bemühungen zur Herstellung relativer Sicherheit und Stabilität in Momenten der Unsicherheit und Instabilität wird nicht nur auf mobile Migrant*innen gerichtet, sondern auch auf Migrant*innen, die sich als niedergelassen und angekommen ansehen (2020: 33). Migration und Mobilität werden dabei als Prozess der Neuorientierung und Weiterentwicklung sozialer Verankerung analysiert. Der Ansatz ermöglicht einen ressourcenorientierten Blick auf Situationen, in denen Migrant*innen sich „in der Mobilität einrichten“ (Morokvasic 2004) und zirkuläre Mobilität als Strategie zur Erhaltung der Lebensqualität praktizieren.

Das Konzept der sozialen Verankerung ermöglicht es der Sozialen Arbeit, die vielfältigen Erscheinungsformen und Wirkungsweisen der Praktiken sozialer Verankerung für die Entwicklung von Angeboten der Sozialen Arbeit für mobile EU-Staatsangehörigen zu nutzen.

4.3 Transnationale Angebote sozialer Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen

Dieses Kapitel bietet Informationen über Angebote der Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen im Zielland Deutschland und den drei Herkunftsländern Bulgarien, Polen und Rumänien. Die Darstellung für Deutschland beruht auf der Auswertung des Tätigkeitsberichts für die 98. Konferenz der für Arbeit und Soziales zuständigen Ministerien und zeigt, dass bereits einige Angebote im Bereich der Information und Beratung von mobilen EU-Bürger*innen bestehen. Die Darstellungen für die Herkunftsländer stellen Informationen aus einer Internet-Recherche transnationaler Angebote der Sozialen Arbeit vor, die durch Hinweise der befragten Expert*innen ergänzt wurde.

4.3.1 Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen in Deutschland

Von den deutschen Behörden wird das Thema des Schutzes mobiler EU-Bürger*innen inzwischen intensiver behandelt. Eine umfassende Darstellung der von deutschen Institutionen und Behörden ergriffenen Maßnahmen bietet der Tätigkeitsbericht für die 98. Konferenz der für Arbeit und Soziales zuständigen Ministerien der Länder und des Bundes (BMAS 2022). Ausgangspunkt ist die Feststellung der vorhergehenden 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz, wonach „Defizite in der Umsetzung der EU-Freizügigkeitsrechte insbesondere in Bezug auf (...) die Beschäftigungs- und die Arbeitsbedingungen, einschließlich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ bestehen (BMAS 2022: 37).

Betont wird, dass es für einen erfolgreichen Zugang zu Beschäftigung entscheidend ist, wie mobile EU-Bürger*innen an Informationen bezüglich ihrer Rechte und Pflichten gelangen, wie sie in Kontakt mit Institutionen kommen und ob und vor allem wie sie Beratung und Unterstützung bei der Arbeitssuche

erhalten (BMAS 2022: 27). Vor diesem Hintergrund beschreibt der Bericht die Aktivitäten, die von öffentlichen Institutionen unternommen werden, um diese Herausforderungen zu bewältigen. So werden u.a. übergeordnete Informationsangebote für an Zuwanderung Interessierte und Zugewanderte im Rahmen des Europäischen Netzwerkes der Arbeitsverwaltungen (EURES) angeboten. Als Kontaktstelle für ausländische Arbeitssuchende, die an einer Arbeitsaufnahme in Deutschland interessiert sind, bieten EURES-Berater*innen über das „Virtuelle Welcome Center“ der Zentralen Ausland- und Fachvermittlung Information und Beratung zu Bewerbungsverfahren, Berufsanerkennung, finanzielle Förderung, Sprachkurse sowie den Lebensbedingungen in Deutschland in insgesamt 13 Sprachen an. Im Jahr 2020 hat das Netzwerk der Bundesagentur für Arbeit in grenzregionalen und transnationalen Kontext mit 187 EURES-Berater*innen über 66.000 Arbeitnehmende und über 9.000 Arbeitgebende informiert und/oder beraten (BMAS 2022: 29).

Weiterhin wird auf die Bedeutung von Angeboten für die von Ausbeutung am Arbeitsplatz, unzureichendem Arbeitsschutz und illegaler Beschäftigung betroffenen EU-Bürger*innen hingewiesen. Seit 2016 stellt die EU-Gleichbehandlungsstelle⁸⁵ für mobile EU-Bürger*innen Informationen in elf Sprachen auf einer Website zur Verfügung, darunter ein Tool für die interaktive Suche nach zuständigen Behörden und Beratungsstellen mit insgesamt 1.700 Adressen. Darüber hinaus zielt die Gleichstellungsstelle darauf ab, den Austausch zwischen den Akteuren zu verbessern, die für die Umsetzung der mit der europäischen Freizügigkeit verbundenen Rechte zuständig sind (BMAS 2022: 31). Seit 2018 wird in einem Modellprojekt der Ansatz einer „aufsuchenden“ Beratungs- und Informationsarbeit in den Sozialen Medien geleistet. Dazu werden zum Beispiel Facebook-Gruppen in unterschiedlichen Sprachen zum Thema Leben und Arbeiten in Deutschland eingerichtet und aktiv betreut oder die Beratenden beteiligen sich an bestehende ausgewählte Foren sozialer Medien. Seit 2018 gibt es Angebote in bulgarischer, polnischer und rumänischer Sprache und seit 2020 auch in englischer, kroatischer, italienischer, spanischer, französischer, griechischer und ungarischer Sprache. Das Modellprojekt hat eine Laufzeit bis Dezember 2022 (BMAS 2022: 31f).

Das Beratungsangebot „Faire Mobilität“ bietet an elf Standorten Beratung und Unterstützung für transnational beschäftigte EU-Bürger*innen an. Seit 2021 wird das Angebot auf der Grundlage eines gesetzlichen Leistungsanspruches durchgeführt und weiter ausgebaut. Für die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln sind jährlich etwa 4 Mio. Euro vorgesehen. Als ausdrücklich transnationales Projekt wird das von der Europäischen Union geförderte Projekt „Fair Working Conditions“⁸⁶ genannt, das vom Deutschen Gewerkschaftsbund mit Partnergewerkschaften in Polen, Ungarn, Kroatien, Rumänien und Slowenien umgesetzt wird, um ein transnationales Netzwerk von gewerkschaftlichen und gewerkschaftsnahen Beratungsstellen für entsandte Beschäftigte in Europa aufzubauen. Im Rahmen des Modellprojektes sollten in den wichtigsten Herkunftsländern Informationszentren aufgebaut werden, die Beschäftigte vor ihrer Ausreise über ihre Rechte auf dem deutschen Arbeitsmarkt aufklären oder sie nach der Rückkehr beraten (BMAS 2022: 45).

Hingewiesen wird auch auf mehrere gesetzliche Reformen, die eine Verbesserung des rechtlichen Schutzes von Beschäftigten gewährleisten sollen (BMAS 2022: 41), dabei aber auch das Anbieten der eigenen Arbeitskraft auf Tagelöhner-Börsen oder Online Plattformen unter Strafe stellen. Festzuhalten bleibt, dass die Situation von EU-Bürger*innen, die lediglich Anschluss an die florierenden informellen Arbeits- und Wohnungsmärkte finden und einem hohen Risiko der Ausbeutung ausgesetzt sind, nur in widersprüchlicher Weise betrachtet wird. Trotz der Betonung des Zieles, Beschäftigte vor Arbeitsausbeutung schützen zu wollen, werden die Effekte einer Sanktionsandrohung gegen Beschäftigte wegen der Ausübung einer unangemeldeten Beschäftigung nicht thematisiert.

Auffällig ist auch das weitgehende Ausblenden und Beschweigen der Frage nach dem Umgang mit mobilen EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen, die von Behörden als nicht freizügigkeitsberechtigt

85 <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-en>.

86 <https://www.fair-labour-mobility.eu/>.

eingestuft und vom Leistungsausschluss betroffen sind. Festgehalten wird, dass für EU-Bürger*innen im Falle einer Feststellung des Verlusts des Freizügigkeitsrechts allein Überbrückungs-, Härtefall und Rückführungsleistungen in Betracht kommen (BMAS 2022: 70). An anderer Stelle wird dann aber bei den Ausführungen zu Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit beschrieben, dass mit diesem Vorgehen keine nachhaltige Lösung erreicht wird. Informationen deuten darauf hin, dass diese Leistungen nur in sehr geringem Umfang in Anspruch genommen werden (BMAS 2022: 69). Diese Konstellation trage zu einer Verelendung dieser Personengruppe bei (BMAS 2022: 77).

Der Tätigkeitsbericht verdeutlicht einerseits, dass in den letzten Jahren Maßnahmen zur Unterstützung des Ankommens und der Arbeitsmarktintegration von EU-Bürger*innen ausgeweitet oder neu aufgelegt wurden. Eine Thematisierung der Konsequenzen einer faktischen Anwesenheit der vom Leistungsanspruch rechtlich ausgeschlossenen EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen wird aber weitgehend vermieden.

4.3.2 Transnationale Angebote der Sozialen Arbeit auf europäischer Ebene

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse einer webbasierten Recherche über die Umsetzung europäischer Programme im Feld der Unterstützung mobiler EU-Staatsangehöriger dargestellt. Im Unterschied zur allgemeinen Übersicht über sozialpolitische Ansätze und Initiativen in einem vorhergehenden Abschnitt (4.2.1) liegt der Schwerpunkt nun auf konkreten Maßnahmen, die im Rahmen europäischer Kooperationen grenzübergreifend umgesetzt wurden.

Obdachlosigkeit

Obdachlosigkeit mobiler EU-Bürger*innen wird in angewandten Forschungsprojekten, transnationalen Forschungsnetzwerken, Austauschprogrammen und Kooperationsprojekten thematisiert (Busch-Geertsema 2010; Dounz-Weigt 2019). Ein Beispiel ist *PRODEC – Protecting the Right of destitute EU mobile citizens*. Laut der Selbstbeschreibung zielt das „Projekt darauf ab, auf europäischer politischer Ebene ein Bewusstsein für die Dringlichkeit des Themas der Obdachlosigkeit mobiler EU-Bürger*innen zu schaffen, Rechtssicherheit in Bezug auf ihre Rechte zu schaffen und diejenigen, die mittellos geworden sind, zur Einforderung ihrer Rechte zu befähigen“.⁸⁷ Ein weiteres Projekt ist *EHMCN – European Homeless Mobile Citizen Network*, das im September 2014 als zweijähriges Erasmus+-finanziertes Projekt startete. Auch das EU-finanzierte Projekt „European Homeless Mobile Citizen Network“⁸⁸ baut auf einer transnationalen Kooperation mit Partnerorganisationen in Rumänien⁸⁹ und Polen⁹⁰ auf. Das Ziel des Projekts bestand darin, ein europaweites Netz von Stellen zu schaffen, die mit obdachlosen mobilen EU-Bürger*innen arbeiten und aufbauend auf diesen Erfahrungen Modelle bewährter Verfahren und politische Empfehlungen zu formulieren. Das Projekt hat eine Website aufgebaut, die für jeden EU-Staat Informationen über den Kontext der Obdachlosigkeit sowie nützliche Ressourcen zur Beratung und Unterstützung obdachloser mobiler EU-Bürger*innen bietet.

Trotz der seit längerem bestehenden vielfältigen Ansätze und Projekte ist die transnationale Kooperation bisher nicht institutionell abgesichert. Dies verdeutlicht zum Beispiel die Evaluation des aus europäischen Mitteln finanzierten EHAP-Programms in Deutschland. In dem Abschlussbericht wird das Wort transnational nur einmal erwähnt. Dabei wird lediglich festgehalten, dass transnationale Zusammenarbeit eine Option in

87 <https://www.feantsa.org/en/project/2019/08/28/prodec-protecting-the-rights-of-destitute-eu-mobile-citizens-2nd-phase?bcParent=418>.

88 <https://ehmcn.eu/romania/>.

89 <https://ehmcn.eu/romania/#>.

90 <https://ehmcn.eu/poland/> - <https://www.facebook.com/delegawanieopieka/> -

der Arbeit mit Obdachlosen sein kann. Weitergehende Ausführungen zur Gestaltung transnationaler Angebote oder Darstellungen vorhandener konkreter Erfahrungen gibt es aber nicht (siehe SÖSTRA et al. 2020: 15).

Arbeitskräftemobilität

Im Bereich der Arbeitskräftemobilität bestehen Initiativen zum Aufbau transnationaler Unterstützungsangebote. Die Hauptinitiative geht von Gewerkschaften und Anbietern der Sozialen Arbeit in Deutschland aus, die in den letzten zehn Jahren in Deutschland ein Netzwerk von inzwischen aus öffentlichen Mitteln dauerhaft geförderten Beratungsstellen für die arbeitsrechtliche Beratung und Unterstützung mobile EU-Bürger*innen aufgebaut haben. In diesem Projektzusammenhang wurden auch Initiativen verfolgt, um Beratungsangebote in Herkunftsländern der transnational beschäftigten EU-Bürgerinnen aufzubauen. So wurde die Einrichtung von Beratungsstellen für mobile EU-Arbeitnehmer in den Hauptstädten der drei Herkunftsländer Polen, Bulgarien und Rumänien initiiert.⁹¹ In Polen betreibt die Gewerkschaft OPZZ (Organizacja Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych) ein Büro in Warschau mit einem besonderen Schwerpunkt auf der Unterstützung von im Ausland beschäftigten Haus- und Pflegekräften.⁹² In Rumänien bietet die Gewerkschaft BNS (Blocul National Sindical) Beratungsdienste für im Ausland beschäftigte Arbeitnehmer in Bukarest an⁹³, in Bulgarien die Gewerkschaft CITUB in Sofia.

Neben diesen gewerkschaftlichen Angeboten wird die Frage der Verletzung der Rechte in transnationaler Beschäftigung eher vernachlässigt. Die Servicestellen des Europäischen Netzes der Arbeitsverwaltungen (EURES) sind nominell dafür zuständig, die Mobilität im Zusammenhang mit transnationaler Beschäftigung zu erleichtern. Evaluierungsberichten zufolge erhalten die EURES-Stellen auch Informationen, dass Arbeitgeber geltende Standards und Rechte in der Beschäftigung missachten und verletzen. Die EURES-Büros sind für die Beratung und Betreuung getäuschter Arbeitnehmer*innen nicht zuständig und können lediglich an Gewerkschaften und Beratungsstellen verweisen (Ramboll 2015, ECORYS 2016; Deloitte 2021).

Diskriminierte Personengruppen

Ein wichtiges Feld des sozialpolitischen Engagements auf europäischer Ebene bilden die Programme zur Förderung der Integration von Personengruppen, die mit dem Sammelbegriff Roma bezeichnet werden (Magazzini/Piemontese 2019). In den letzten Jahren hat die Situation der Roma als ethnischer Minderheit in der Forschung (Anghel 2016; Tscherkesowa 2013; Cherkezova und Tomova 2020, Sardelić 2017; Ekendahl et al. 2018; Thorisdottir 2018) und auch in der Politikgestaltung auf europäischer Ebene (Guy et al. 2010,) verstärkte Aufmerksamkeit erhalten. Die Europäische Grundrechteagentur ist mit dem Schutz von Roma vor Diskriminierung ausdrücklich befasst.⁹⁴ Europarat und Europäische Union bieten Kommunen im Rahmen von Programmen wie ROMACT⁹⁵ eine finanzielle Förderung von Projekten an, die eine Integration und soziale Eingliederung der Zielgruppe an Wohnorten ermöglichen sollen. Expert*innen aus der Forschung weisen darauf hin, dass diese Form der Projektförderung vom Engagement kommunaler Institutionen abhängt. Kritisiert wird auch die Betonung einer Integrationserwartung, die das Recht auf kulturelle Selbstbestimmung vernachlässigt (Ferreira 2019, Magazzini et al. 2019).

91 <https://www.fair-labour-mobility.eu/de/kontaktstellen>.

92 www.opzz.org/fair-working-conditions.

93 <https://www.bns.ro/piata-muncii/servicii-lucratori-mobili>.

94 <https://fra.europa.eu/en/themes/roma>.

95 <https://coe-romact.org/>.

Rückkehrförderung

In Deutschland können EU-Bürger*innen, denen Behörden eine ungünstige Bleibeperspektive attestieren, die Freizügigkeitsberechtigung abgesprochen, zur Ausreise aufgefordert und finanzielle Unterstützung für die Reisekosten angeboten werden. Auf europäischer Ebene werden jedoch keine Rückkehrprogramme im Zusammenhang mit Obdachlosigkeit und gefährdeten ethnischen Gruppen koordiniert. Es gibt nur wenige Beispiele für entsprechende Dienste. Ein bekanntes Projekt ist die polnische Privatstiftung BARKA, die Rückkehr mittelloser polnische Bürger*innen aus anderen europäischen Mitgliedsstaaten organisiert.⁹⁶ BARKA betreibt Niederlassungen in Großbritannien, den Niederlanden, Irland, Kanada und Island. In Deutschland kooperierte die Stiftung mit den Stadtverwaltungen Hamburg und Berlin. Die Stiftung ist auch am europäischen Interreg-Projekt INNO-WISEs beteiligt.⁹⁷

Integration in den Arbeitsmarkt

Das Projekt INNO-WISEs besteht aus 12 Partnerorganisationen aus 5 Ländern,⁹⁸ darunter Polen. Ziel des Projektkonsortiums ist es, kleine oder mittlere Unternehmen zu unterstützen, die an der Integration benachteiligter Gruppen arbeiten. Das Projekt zielt darauf ab, die Kapazität von Unternehmen zu verbessern, damit sie benachteiligten Gruppen qualifizierte Arbeitsplätze anbieten können. Die Aktivitäten können einen Weg zur Integration der zurückkehrenden Bürger*innen aufzeigen. Ein weiteres Projekt, das sich mit dem Beitrag zurückkehrender Migrant*innen beschäftigt, ist das CARITAS-Projekt MIND – Migration Interconnectedness Development.⁹⁹

Förderung der Mobilität junger EU-Bürger*innen

Im Rahmen dieser Untersuchung soll auch auf das Programm Young European Movers – YMOBILITY hingewiesen werden, dass aufgrund der institutionellen Unterstützung zur Förderung der Mobilität junger EU-Bürger*innen besonders interessant ist. Das Projekt YMOBILITY (Aksakal und Schmidt 2019) hat die Nutzung der Angebote zur Förderung der Mobilität durch junge mobile EU-Bürger*innen untersucht. Die Forschung ergab, dass das Bewusstsein für die Unterstützungsmöglichkeiten, die dieser Gruppe zur Verfügung stehen, sehr unterschiedlich ist. Eine relativ kleine Zahl junger mobiler Menschen hat kein oder nur ein sehr geringes Maß an Bewusstsein und Wissen über unterstützende Strategien und Initiativen; dann gibt es diejenigen mit einem oberflächlichen Verständnis, die die Unterstützungsmöglichkeiten nicht in Anspruch nehmen, weil ihnen genauere Kenntnisse über den Zugang und die Bedingungen für die Bewerbung fehlen, die die potenzielle Vorteile unterschätzen, die Bewerbungsverfahren als bürokratisch und aufwendig wahrnehmen oder den Eindruck haben, dass diese Angebote eher für bedürftigere Personen gedacht sind. Schließlich gab es die gut Informierten, die persönlich in der Arbeit mit Migrant*innen und relevanten Institutionen engagiert waren (Aksakal und Schmidt 2019). Das Forschungsprojekt stellte fest, dass bestehende Politiken und Unterstützungsmaßnahmen oft zu fragmentiert sind, um kurzfristig substanzielle Ziele zu erreichen. Folglich wird darauf hingewiesen, dass eine regelmäßige Evaluierung durchgeführt werden muss. Das YMOBILITY-Projekt betont, dass junge mobile Menschen Unterstützung in Bezug auf ihre Integration in verschiedene Teile der Gesellschaft benötigen, insbesondere in Bezug auf Arbeitsmarktintegration, kulturelle Integration, Zugang zu Sozialleistungen und Maßnahmen zur Unterstützung von Rückkehrern (Aksakal und Schmidt 2019).

96 <https://barka.org.pl/>.

97 <https://barka.org.pl/barki-zagraniczne/>.

98 <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/INNO-WISEs.html>.

99 Die polnische Partnerorganisation ist die BARKA-Stiftung.

Fazit

Die explorative Recherche bietet Hinweise, dass einige Aspekte im Zusammenhang mit der europäischen Mobilität bereits von Netzwerken sozialer Unterstützungsanbieter bearbeitet werden. Bei den Angeboten handelt es sich um nichtstaatliche Initiativen und Projekte, die mit Ausnahme der Angebote der Fairen Mobilität in Deutschland und der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Hamburg auf Basis einer zeitlich befristeten Finanzierung arbeiten und nach dem Auslaufen der Förderung nicht effektiv weitergeführt werden können. Die meisten Projekte im Zusammenhang mit Mobilität machen sichtbar, dass Unterstützungsbedarfe im Kontext der EU-Mobilität bestehen und durch fehlende Unterstützung verstärkt werden. In diesem Zusammenhang vermittelt der Ansatz des IMOBILITY-Projekts mit einer alternativen Perspektive die Botschaft, dass Mobilität positiv und produktiv sein kann und nicht behindert, sondern ermöglicht und sozial abgesichert werden kann. Durch die Förderung und Unterstützung werden die Fähigkeit junger EU-Bürger*innen gestärkt, fundierte Entscheidungen zu treffen und positive Beiträge für die Gesellschaft zu leisten.

4.3.3 Angebote sozialer Unterstützung in Bulgarien, Polen und Rumänien

Dieser Abschnitt befasst sich mit Angeboten der Sozialen Arbeit zur Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen in den Entsendeländern Bulgarien, Polen und Rumänien. Der Abschnitt konzentriert sich auf transnationale Angebote, die auf die besonderen Bedürfnisse mobiler Bürger vor, während und nach der Ausübung von Mobilität bezogen sind und somit einen transnationalen Aspekt betreffen. Der Abschnitt nutzt Informationen aus der webbasierten Recherche und dem Informationsaustausch mit Expert*innen aus Bulgarien, Polen, Rumänien und Deutschland.

Bulgarien

Die explorative Recherche zeigt, dass trotz des hohen Anteils der im Ausland lebenden bulgarischen Staatsangehörigen nur wenige Angebote der Sozialen Arbeit für mobile bulgarische Bürger*innen in Bulgarien bestehen. Angebote gibt es in den Bereichen Arbeitskräftemobilität, Obdachlosigkeit und Rückkehr sowie Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel.

Die Angebote im Rahmen des EURES-Netzwerks sind aufgrund einer geringen Zahl an EURES-Beraterinnen nicht wirksam. Die bulgarische Gewerkschaft CITUB bietet in Sofia im Rahmen der Beteiligung am Netzwerk der Fairen Mobilität Informationen und Unterstützung für transnational Beschäftigte an. Im Rahmen der Europäischen Arbeitsorganisation (ELA) wurde in grenzübergreifender Zusammenarbeit mit französischen Stellen die Kontrolle von Arbeitgeber*innen in Frankreich unterstützt, die bulgarischen Arbeitnehmer*innen ohne Arbeitsvertrag beschäftigten. Die relativ kleine und örtlich begrenzte NGO BRTMI engagiert sich hauptsächlich in der Gemeindeförderung für marginalisierte lokale Gruppen und bietet in diesem Zusammenhang auch Information, Beratung und Unterstützung für mobile EU-Bürger*innen an. Im Bereich des Umgangs mit Obdachlosigkeit sind einige bulgarische Organisationen am PRODEC-Netzwerk beteiligt, darunter die Organisation Concordia. Caritas Sofia kooperiert mit Organisationen in den Zielländern. Weitere Initiativen, die Beratung für zurückkehrende bulgarische Bürger anbieten, sind die NGOs Tuk-Tam (hier und dort) und Back2Bg, die gut qualifizierte Bulgar*innen, zur Rückkehr motivieren wollen. Im Hinblick auf die Rückkehr und Wiedereingliederung von Opfern von Menschenhandel sind Organisationen wie die Animus Association, die P.U.L.S-Foundation und die Nationale Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels aktiv. Zu den Angeboten gehören die Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel, die Durchführung von Informationskampagnen und Durchführung von Trainings zur Bekämpfung von Menschenhandel. Weiter entwickelt sind die Angebote der Sozialarbeit, die auf die Bedürfnisse der Roma-Bevölkerung ausgerichtet sind, insbesondere die Agentur für Sozialhilfe in Plovdiv ASP und die

Stiftung für regionale Entwicklung "Roma". In Varna werden zwei Projekte im Rahmen des Programms zur Vermeidung von Menschenhandel durchgeführt. Dabei arbeiten Polizei, die lokalen Sozialhilfebehörden (ASA) und zivilgesellschaftliche Organisation zusammen. Zu den Aktivitäten gehören Trainings, Informationskampagnen, Austausch mit informellen Führungspersonlichkeiten der Roma-Community, Fallarbeit mit einzelnen Familien und die aufsuchende Sozialarbeit in den Roma-Nachbarschaften.

Insgesamt betrachtet bestehen in Bulgarien keine flächendeckenden und umfassenden Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen.

Polen

Die explorative Recherche zu Polen vermittelt den Eindruck, dass das Thema Obdachlosigkeit besonders relevant ist. Die polnische Sozialarbeit beschäftigt sich hauptsächlich mit der Situation in Polen (Dębski 2010; Czochara 2014). Polnische Studien liefern keine Hinweise darauf, dass Obdachlose in Polen nach Deutschland weiterziehen. Vor kurzem veröffentlichte der polnische Senat einen Bericht über die Situation polnischer Bürger, die in anderen europäischen Mitgliedstaaten auf der Straße leben (Kanceleria Senatu 2017). Die Situation der polnischen Bürger, die in anderen EU-Ländern obdachlos leben, findet in der polnischen Öffentlichkeit aber wenig Beachtung. Nur wenige Medienberichte informieren über die Situation polnischer Bürger, die in Deutschland auf der Straße leben. Die Stiftung BARKA ist in Rückkehrprogramme für polnische Obdachlose aus Großbritannien und Deutschland engagiert. Das PRODEC-Netzwerk umfasst mehrere polnische Mitgliedsorganisationen.¹⁰⁰

Im Bereich der Arbeitskräftemobilität bieten EURES-Stellen und die lokalen Büros der Arbeitsverwaltungen Beratung für polnischen Bürger*innen an, die in anderen EU-Mitgliedsstaaten arbeiten wollen. Die öffentliche Arbeitsinspektion (PIP, Państwowa Inspekcja Pracy) ist in Fällen von Verstößen gegen arbeitsrechtliche Standards mandatiert, Arbeitnehmer zu beraten und sogar stellvertretend Ansprüche durchzusetzen. Allerdings wenden sich Beschäftigte im Falle von Arbeitsrechtsverletzungen nicht an diese Behörden. Die polnische Gewerkschaft OPZZ hat ein Büro für die Beratung polnischer Bürger mit besonderem Schwerpunkt auf weibliche Pflegekräfte eingerichtet und eine Informationsbroschüre herausgegeben. Die Gewerkschaft Solidarität engagiert sich auch in einem von der Europäischen Kommission finanzierten Projekt TransFair zur Beratung von Lkw-Fahrern. Die Organisation La Strada bietet in Warschau Angebote für Frauen an, die im Ausland in der Prostitution arbeiten. Rückkehrprogramme richten sich grundsätzlich an obdachlose Bürger und arbeiten als Kooperation der polnischen Stiftung BARKA mit Kommunen der Zielländer, insbesondere UK und Deutschland. Die Rückkehr und Wiedereingliederung von Opfern des Menschenhandels wird von privaten Organisationen wie der La Strada Foundation Warsaw bereitgestellt. Diese Organisation führte zwischen 2006-2009 ein *Intervention-Reintegration-Initiative-Self-Reliance* (oder IRIS) durch, das als umfassendes Projekt bewertet wurde. Aufgrund mangelnder stabiler und ausreichender Finanzierung bestanden jedoch in der Folge nur kurzfristige und kleine Projekte mit geringen Kapazitäten.

Rumänien

Auch in Rumänien ist die Zahl der Behörden und Organisationen, die für mobile EU-Bürger*innen Unterstützungsangebote machen, gering. Im Bereich der Arbeitskräftemobilität kooperiert das gewerkschaftliche Netzwerk Faire Arbeitsbedingungen mit der Gewerkschaft BNS, die ein Beratungsangebot in Bukarest macht. Darüber hinaus bieten die NGOs AIDRom und Adpare Beratung zu Rechten am

¹⁰⁰ Erwähnt werden Camilian's Mission for Social Assistance (CMSA), das Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (PFWB), den Hilfsverein St. Bruder Albert, den Verein MONAR, und die Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności.

Arbeitsplatz an sowie Angebote zur Wiedereingliederung von zurückkehrenden Betroffenen von Menschenhandel. Eine andere Organisation, die sich mit Arbeitsausbeutung und Menschenhandel befasst, ist Adpare. Obdachlosigkeit ist ein relevantes Thema in Rumänien. Nach Angaben von EHMCN Romania gibt es keine grenzübergreifenden Angebote für mobile rumänische Bürger*innen: "Derzeit ist uns keine formelle grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen rumänischen öffentlichen oder privaten Organisationen und EU-Organisationen bekannt." Die Organisation Casa Iona ist Mitglied im PRODEC Netzwerk und hat mit der polnischen NGO BARKA informelle Projekte durchgeführt, um für rumänische Migrant*innen, die zurückkehren wollen, lokale Lösungen zu finden.

Fazit

Insgesamt ist zu betonen, dass die explorative Recherche mit den Informationen der Evaluation der EURES-Angebote übereinstimmt. Beratungsangebote bestehen vor allem für höher qualifizierte Arbeitsuchende, die Unterstützung beim Erwerb der Sprache des Ziellandes und bei der Anerkennung von Qualifikationen nachfragen (Deloitte 2021: 175, 275). Für gering und unqualifizierte Menschen fehlt es aber an Angeboten durch öffentliche Stellen.

Die explorative Recherche deutet darauf hin, dass zumindest einige wenige Anbieter Sozialer Arbeit Beratungs- und Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger*innen erkennen und versuchen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Angebote zu machen. Spezialisierte Angebote sind aber selten und als Projekte nur befristet finanziert und mit geringen personellen Ressourcen ausgestattet. Diese Angebote kommen teilweise durch die Initiative ausländischer Projektpartner oder Geldgeber zustande, die vor allem Projekte in den Bereichen der Bekämpfung des Menschenhandels oder der Rückkehr mittellose Bürger ermöglichen.

4.4 Transnationaler Schutz mobiler EU-Bürger*innen: Die Sicht der Expert*innen

In diesem Abschnitt werden Informationen aus Interviews mit Expert*innen vorgestellt, die aufgrund ihrer beruflichen Erfahrungen über Kenntnisse transnationaler Unterstützungsangebote verfügen. Zunächst werden Informationen zur transnationalen Vernetzung und Zusammenarbeit der in Hamburg tätigen Behörden und Träger Sozialer Arbeit vorgestellt, die aus Interviews stammen, die Vesela Kovacheva für die zweite Teiluntersuchung durchgeführt hat (siehe Kapitel 2). Anschließend werden Informationen aus acht Interviews mit neun Expert*innen aus Bulgarien, Polen, Rumänien und Deutschland vorgestellt, die von Norbert Cyrus für diese Teilstudie geführt wurden (siehe Anhang 1). Dargestellt wird, wie die befragten Expert*innen Bedarf, Bestand und Wirksamkeit der Angebote einschätzen. Die Interviews bieten eine erste Annäherung an das bisher nicht systematisch erforschte Feld der transnationalen Dimension von Unterstützungsangeboten für mobile EU-Bürger*innen.

4.4.1 Hinweise auf transnationale Zusammenarbeit in Hamburg

Der Schwerpunkt der Gesamtuntersuchung liegt auf Hamburg. Deshalb soll an dieser Stelle zunächst kurz auf die Situation in Hamburg eingegangen werden. Dafür werden Informationen aus Interviews verwendet, die Vesela Kovacheva für diese Studie mit Expert*innen in Hamburg geführt hat (siehe Kapitel 2). Die Vertreter*innen der Hamburger Sozialbehörde betonten in dem Interview (Int-4), dass Kommunen in Deutschland durch die Zuwanderung von EU-Bürger*innen ohne positive Bleibeperspektive herausgefordert werden. Infolgedessen wurde die Erwartung geäußert, dass die nationale Regierung und die europäischen Institutionen sich engagieren, um funktionierende Lösungen entwickeln. Es wurde betont, dass Hamburg ein Verfahren eingeführt hat, um die Bleibeperspektive mobiler EU-Bürger*innen mit

Unterstützungsbedarf in Hamburg zu bewerten und denjenigen mit einer positiven Perspektive Unterstützung anzubieten. Gleichzeitig wurde betont, dass mittellose mobile EU-Bürger*innen ohne positive Bleibeperspektive zurückkehren müssen. Die Vertreter der Hamburger Sozialbehörde sahen die Notwendigkeit, transnationale Netzwerke mit Behörden und Organisationen in den Herkunftsländern aufzubauen. Es wurde die Erwartung geäußert, dass die Behörden der Herkunftsländer ihre Bürger*innen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland informieren sollten. Damit soll vermieden werden, dass Menschen Mobilitätsentscheidungen auf Grundlage verzerrter und falscher Erwartungen treffen. Es wurde auch die Erwartung geäußert, dass die EU-Mitgliedstaaten effektivere Programme einführen, die Hilfen im Falle von Obdachlosigkeit oder Arbeitslosigkeit bieten. Die Behördenvertreter*innen sahen die Notwendigkeit, transnationale Netzwerke mit Behörden und Organisationen in den Herkunftsländern aufzubauen (Int-4).

Die befragten Mitarbeiter*innen von Wohlfahrtsverbänden, die Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen durchführen, rückten das Wohlbefinden der einzelnen Nutzer*innen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Sie argumentierten, dass eine Bleibeperspektive nicht einfach vorgegeben ist und statisch bestehen bleibt, sondern sich dynamisch in Wechselwirkung mit den Umständen verändert. Ohne Unterstützungsangebote können sich anfänglich günstige Bleibeperspektiven verschlechtern, während umgekehrt auch weniger günstig eingeschätzte Bleibeperspektiven durch gezielte Unterstützungsangebote sich positiv entwickeln können. Eine stringente soziale Begleitung kann nicht nur prekäre Situationen verhindern, sondern sogar die Chancen erhöhen, etwas zu erreichen und voranzukommen (Int-2). Wie die befragten Praktiker*innen der Sozialen Arbeit betonten, hängen die Qualität und die Auswirkungen der Fallarbeit unter anderem von einer effektiven Zusammenarbeit mit anderen Anbietern sowohl auf individueller als auch auf institutioneller Ebene ab.

Mitarbeitende der Diakonie Hamburg betonten die Bedeutung professioneller Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Beratungs- und Unterstützungsstellen in Hamburg. Die Stellen bilden ein Kooperationsnetzwerk und tauschen in regelmäßigen Treffen Informationen und Erfahrungen aus. Darüber hinaus organisiert die Diakonie Hamburg für Mitarbeitende, die Unterstützungsangebote in bulgarischer und rumänischer Sprache anbieten, regelmäßige Treffen mit der Möglichkeit zum Austausch (Int-1). Grenzübergreifende Kontakte werden von Sozialarbeiter*innen bei fallspezifischen Anforderungen auf Ad-hoc-Basis hergestellt. Wenn die Kontakte erst einmal hergestellt sind, wird die grenzübergreifende Zusammenarbeit als gut bewertet. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit ist jedoch nicht kontinuierlich und institutionalisiert. Kontakte bleiben in einem „Schlafmodus“ und können im Bedarfsfall aktiviert werden.

Die polnisch sprachige Mitarbeiterin der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit (Int-3) beschrieb die grenzübergreifenden Kontakte als Palette von Kontakten und Zusammenarbeit mit Behörden und zivilen Organisationen.¹⁰¹ Die Hinweise zeigen, dass transnationale Soziale Arbeit auf dem Austausch und der Zusammenarbeit mit vielen Einrichtungen und Organisationen aufbaut, die ein breites Spektrum an Zuständigkeiten und Funktionen abdecken. Die Expertin betonte, dass die Schaffung transnationaler Verbindungen auf individuellem Engagement in Reaktion auf fallspezifische Anforderungen beruht. Auch hier wurde betont, dass professionelle Verbindungen auf der individuellen Ebene der Sozialarbeitenden bleiben und bei Bedarf für die Bearbeitung eines Falles reaktiviert werden können. Kontakte werden auf Anfrage auch mit Kolleg*innen geteilt (Int-3).

101 Genannt wurden die polnische Behörde für soziale Sicherheit (ZUS), Abteilungen lokaler Sozialbehörden in mehreren Gemeinden, die soziale Dienste für Familien und Einzelpersonen anbieten (MOPS, GOPS), die polnische Nationale Arbeitsinspektion (PIP), das polnische Außenministerium (MSZ), das polnische Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (MPPS), die Kontaktstelle für unentgeltliche Rechtsberatung des Justizministeriums, die NGO La Strada zur Betreuung der Opfer von Menschenhandel, mehrere lokale Büros der Gewerkschaften Solidarität und OPZZ, Therapiezentren zur Heilung von Drogen- und Alkoholabhängigkeit an mehreren Standorten (MONAR), die Stiftung für die Rückkehr von polnischen Bürger*innen, die im Ausland obdachlos sind (BARKA) und polnische Polizeibehörden.

Die Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit war darüber hinaus auf institutioneller Ebene an einem EU-finanzierten Projekt beteiligt, das den Informationsaustausch zwischen Behörden der Arbeitsmarktaufsicht von 15 EU-Mitgliedstaaten ermöglicht. Im Rahmen dieses Projektes wurde im September 2019 ein Workshop in Hamburg durchgeführt. Die Servicestelle ist auch an dem EU-finanzierten Projekt Euro detachment beteiligt, das die Zusammenarbeit von Behörden im Bereich der entsandten Arbeitnehmer unterstützen soll (Böhmer et al. 2019).

Trotz der Bedeutung von Vernetzung und Kooperation weisen die in der Hamburger Studie befragten Expert*innen übereinstimmend auf den begrenzten Umfang und die Fragmentierung der transnationalen Zusammenarbeit hin (siehe auch Kap. 3). Selbst bei der Rückkehrhilfe, einer von den Vertreter*innen der Sozialbehörde hervorgehobenen Maßnahme, bestehen keine stabilen Kooperationen und keine strukturierten Kooperationsprogramme mit Organisationen in den Herkunftsländern (Int-2).

Die Diakonie Hamburg ist auch auf organisatorischer Ebene um den Aufbau und die Konsolidierung von transnationalem Austausch und Zusammenarbeit bemüht. Das *Projekt CrossRoad* wird als erster Schritt zu einer Institutionalisierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit auf Organisationsebene beschrieben (Int-2). Mit einem aus Mitteln des Erasmus+-Programms geförderten Projekt wird die grenzübergreifende Vernetzung fortgeführt. Das zeitlich befristete Projekt zielt darauf ab, ein dauerhaftes Netzwerk zwischen Anbietern sozialer Arbeit und osteuropäischen Partnern zu entwickeln.¹⁰² Das Projekt soll sich zu einem Netzwerk entwickeln, das gegenseitige Unterstützung und Verbesserung der Angebote ermöglicht.

4.4.2 Methodisches Vorgehen

Insgesamt wurden acht Interviews mit neun Expert*innen geführt (siehe Anhang). Die Identifikation möglicher Expert*innen erfolgte auf der Grundlage der Internetrecherche und Hinweisen von in Hamburg tätigen Expert*innen. Von den insgesamt acht Interviews wurden drei mit Gewerkschaftsaktivist*innen aus Bulgarien, Polen und Rumänien geführt, die an den transnationalen Beratungsprogrammen "Fair Mobility" und "Network for Fair Mobility" beteiligt waren. Zwei Interviews wurden mit je einer in Bulgarien bzw. Rumänien tätigen Expertin geführt. Drei weitere Interviews wurden mit Expert*innen durchgeführt, die aus ihrer beruflichen Tätigkeit Erfahrungen mit Unterstützungsangeboten für mobile EU-Bürger*innen in den Bereichen Obdachlosigkeit, Umsetzung von Arbeitnehmerrechten und der Entwicklung von Konzepten für die transnationale Soziale Arbeit haben.

Die Ansprache und Gewinnung von Expert*innen für die Interviews erwies sich als mühsame Aufgabe. Mehrere angeschriebene Fachleute reagierten nicht auf die Bitte um ein Interview. Die meisten der antwortenden Expert*innen wiesen darauf hin, dass sie nicht viel zu der Studie beitragen können, weil sie nur über begrenzte Erfahrung aus ihren eigenen begrenzten Bereichen des beruflichen Engagements verfügen und nach ihrer Einschätzung die transnationale Zusammenarbeit kaum existiert. Die Rückmeldungen können als deutlicher Hinweis verstanden werden, dass spezialisierte Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen in den Herkunftsländern kaum angeboten werden. Vor diesem Hintergrund ist es ein Ziel dieser Studie, auf die Lücke nichtexistierender transnationaler Unterstützungsangebote der Sozialen Arbeit für mobile EU-Bürger*innen aufmerksam zu machen.

Für die Auswertung wurde der Inhalt jedes Interviews in einem Protokoll zusammengefasst. Die Auswertung erfolgte als additive Bestandsaufnahme der Beschreibungen und Hinweise auf Unterstützungsangebote und ihrer Qualität. Die Entscheidung für diese Auswertungsmethode war durch Umstand angeleitet, dass die Anzahl der Interviews gering ist, und inhaltlich auf die Ermittlung von objektiven Sachverhalten ausgerichtet waren, die in drei nationalen Kontexten mit jeweils unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Strukturen bestehen.

102 <https://gemeinsam-fuer-menschen.net/tag/aidrom/>.

4.4.3 Die Erfahrungen der Expert*innen mit Unterstützungsangeboten

Alle Expert*innen unterstrichen vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen die grundlegende Bedeutung geeigneter Mechanismen für die Bereitstellung von Informationen für mobile EU-Bürger*innen. Die befragten Personen betonten, dass die Behörden aller vier Länder in der Regel relevante Informationen in der Amtssprache zur Verfügung stellen. Obwohl Informationen verfügbar sind, erreichen sie die Adressaten aber nicht (E-2, -7). In Ergänzung zu den öffentlichen Informationsquellen haben einige zivilgesellschaftliche Organisationen eigene Mechanismen der Aufbereitung und Vermittlung von Information als Bestandteil ihrer Angebote entwickelt. In Bulgarien, Polen und Rumänien bieten die mit dem Netzwerk Faire Mobilität verbundenen Gewerkschaften Informationen in verschiedenen Formen an, wobei die Verbreitung über eine Website die wichtigste Form darstellt. In Polen hatte die Beraterin zusätzlich ein Social Media Konto eingerichtet. In Bulgarien werden Informationen auch im Rahmen von Gewerkschaftsaktivitäten und Bildungsprogrammen mündlich kommuniziert. In Bulgarien vermittelte die Nichtregierungsorganisation BRTMI im Rahmen ihrer sozialraumbezogenen Angebote in der Region Ruse Informationen zur transnationalen Mobilität. In Rumänien bietet AIDRom im Rahmen ihrer Angebote in drei Städten auch Informationen für mobile EU-Bürger*innen an.

Alle befragten Expert*innen betonten, dass die angebotenen Informationen die Zielgruppe kaum erreichen. Die geringe Wirksamkeit der Informationsangebote wurde unabhängig von nationalen und institutionellen Unterschieden festgestellt. Mobile EU-Bürger*innen nutzen die verfügbaren zuverlässigen Informationsquellen nicht zur Vorbereitung eines Mobilitätsprojekts. Arme und bildungsferne mobile EU-Bürger*innen lassen sich durch Familienmitglieder, Freunde, Verwandte, Personalvermittlungsagenturen und Arbeitgeber informieren. Laut einer Expertin sind Roma-Familien zwar transnational vernetzt, wissen aber nicht, wie sie sich auf die Reise vorbereiten sollen. Das Bildungsniveau ist niedrig und sie sind nicht auf die Lebenssituation im Ausland vorbereitet, es gibt Sprachbarrieren, Informationsmangel, insbesondere wenn mehr als ein Rechtsgebiet betroffen ist. Sie teilen ihre Pläne nicht mit anderen Parteien und es ist schwierig, sie zu erreichen (E-5).

Arme und bildungsferne Personen erhalten keine Unterstützung von staatlichen Stellen und sind auf soziale Netzwerke angewiesen: Dazu gehören Nachbarn oder Verwandten, die versprechen eine Reise und einen Job im Ausland zu organisieren, Kredite gewähren und oft die rekrutierten Menschen innerhalb dieses Netzwerks ausbeuten. In Bulgarien werden Personen aus der türkischsprachigen Minderheit von türkischsprachigen Unternehmern rekrutiert, die die Reisen organisieren und sie in Isolation halten und von Informationen und Unterstützung ausgeschlossen sind.

In Bezug auf die Beratung teilten Expert*innen die Erfahrung, dass mobile EU-Bürger*innen, die in Schwierigkeiten geraten sind, sich kaum an Beratungsstellen wenden. Auch mobile Bürger*innen, die bereits eine Beratungsstelle zur Beratung kontaktiert haben oder über die Verfügbarkeit von Unterstützung Bescheid wissen, nutzen Chancen nicht. Expert*innen erklärten dies mit einer Reihe von Gründen, die sich überschneiden und akkumulieren können: Vielen mobile EU-Bürger*innen ist die Existenz von Beratungsstellen nicht bekannt. Wenn die Angebote bekannt sind, wird den Anbietern misstraut. Das gilt sowohl für öffentlichen Stellen wie auch für Gewerkschaften (E-6). Mobile EU-Bürger*innen können sich nicht vorstellen, dass sie Ansprüche haben und diese geltend machen können. Oder sie bezweifeln, dass sie eine realistische Chance auf erfolgreiche Durchsetzung ihrer Ansprüche haben. Darüber bilden die Unsicherheit über die möglichen Kosten und den ungewissen Ausgang eines Verfahrens zur Geltendmachung von Ansprüchen hohe Hürden. Mobile EU-Bürger*innen sind an einer schnellen und zeitnahen Bearbeitung interessiert. Sie vermeiden es, Zeit, Energie, Hoffnungen und Geld in ein Verfahren zu investieren, das erst in einer unbestimmten Zukunft eventuell positive Ergebnisse bringt (E-6). Ein weiterer wichtiger Aspekt, warum mobile EU-Bürger*innen ihre Ansprüche nicht einfordern, ist psychologischer Art. Einige polnische Pflegekräfte glauben, dass sie aus eigener Schuld in eine ausbeuterische Situation geraten sind. Sie

beschuldigen sich selbst der Naivität und bewerten das Scheitern eines Mobilitätsprojekts als Indiz für ihre eigene Schwäche und Inkompetenz (E-8).

Die Berichte der Expert*innen unterstreichen, dass die Kapazitäten und Möglichkeiten zur Unterstützung begrenzt sind. Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen wirken sich negativ auf die Wirksamkeit der Unterstützungsleistungen aus. Eine Expertin berichtete über den Fall eines rumänischen Vertragsarbeiters, der in Deutschland einen Arbeitsunfall erlitt, der dauerhafte Schäden und eine eingeschränkte Arbeitsfähigkeit verursachte. Der Mann hatte Anspruch auf medizinische Behandlung und Sozialhilfe in Deutschland, zog es aber vor, schnell nach Rumänien zurückzukehren, weil er kein Deutsch sprechen konnte und sich isoliert fühlte. Die sozialen Ansprüche gingen mit der Rückkehr verloren. Die Expertin beschrieb seine aktuelle Situation als prekär. Trotz eingeschränkter Arbeitsfähigkeit erhielt er in Rumänien keine Sozialhilfe und lebt nun von Gelegenheitsjobs im informellen Sektor (E-3).

Die Wirksamkeit von Unterstützungsleistungen hängt von der Kooperationsbereitschaft anderer Parteien ab. In einem Fall in Hamburg konnten mobile EU-Bürger*innen keine Sozialhilfe beantragen, weil der ehemalige Arbeitgeber die Zusammenarbeit verweigerte und entgegen gesetzlicher Vorschriften keine Arbeitsbescheinigung aushändigte. Die Expertin berichtete, dass einer der betroffenen EU-Bürger*innen so verzweifelt war, dass er Selbstmord beging. Die Expertin betonte, dass die zuständigen Stellen und Behörden sich der Schwere und Häufigkeit der Verletzung sozialer Rechte mobiler EU-Bürger*innen nicht bewusst sind (E-3).

Die Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen kann zur Verbesserung der strafrechtlichen Ermittlung und Aufklärung beitragen. Die rumänische Expertin hatte in einem Fall rumänische Bürger*innen beraten, die über eine Arbeitsvermittlungsagentur zur Beschäftigung ins Ausland vermittelt und dort ausgebeutet worden waren. Mit Unterstützung der Beratungsstelle hatten die Betroffenen bei der Polizei Anzeige erstattet und Aussagen gemacht, die das Ermittlungsverfahren entscheidend voranbrachten. Im Ergebnis der Ermittlungen kam es zu einer Verurteilung der Verantwortlichen der Personalvermittlungsagentur. Zur Vermeidung der Zahlung der Geldstrafe wurde die Vermittlungsagentur aufgelöst – und dieselben Leute eröffneten eine weitere Vermittlungsagentur mit einem anderem Namen. Diese Erfahrung verdeutlicht nicht nur die Bedeutung der Unterstützung für eine erfolgreiche Ermittlung und Sanktionierung, sondern auch die bestehenden Schlupflöcher in der Strafverfolgung (E-7).

Ein grundlegendes Problem bildet die Praxis von Arbeitgeber*innen und Agenturen, mobile EU-Bürger*innen dazu zu bringen, sich als Selbstständige zu registrieren und eine Krankenversicherung abzuschließen. Mobile EU-Bürger*innen erkennen erst im Ausland, dass eine solche Versicherung unzureichend ist. Nach drei Monaten geht der Schutz verloren und die Betroffenen haben keine Krankenversicherung mehr (E-6). Eine Expertin aus Bulgarien erklärte, dass Menschen sogar einen Vertrag in einer Fremdsprache unterschreiben, ohne zu wissen, was sie unterschrieben haben (E-7). In Polen nutzen Personalvermittlungsagenturen bewusst die Möglichkeit, die Beschäftigung rechtlich nicht als Arbeitsvertrag sondern als Privatvertrag zu gestalten. In Polen ist die Arbeitsmarktinspektion nicht zuständig für die Ermittlung und Sanktionierung von Verstößen gegen Arbeitnehmerrechte, wenn das Arbeitsverhältnis offiziell als Privatvertrag registriert ist (E-8). Die Expertin aus Polen berichtete von einem besonders eklatanten Vorfall. Nach der Ankunft am Arbeitsplatz in Deutschland wurde eine polnische Pflegerin mit der Anforderung konfrontiert, statt wie vereinbart eine Person nun zwei Personen zu betreuen. Statt der vereinbarten Regelarbeitszeit sollte sie sieben Tage in der Woche 24 Stunden täglich ohne Pause zur Verfügung stehen. Als die Pflegekraft auf Einhaltung der im Vertrag vereinbarten Bedingungen bestand, schloss der Arbeitgeber die Türen des Hauses und der Küche ab, so dass die Frau keinen Zugang zu Lebensmitteln hatte. Als die Personalagentur nicht auf Anrufe reagierte, rief die Beschäftigte die Polizei. Die deutschen Polizeibeamten wiesen die Frau darauf hin, dass ihr Aufenthalt und ihre Beschäftigung nicht angemeldet war und empfahlen, keine Anzeige zu erstatten. Die Frau kehrte nach Polen zurück. Die Ausgaben für die Reise wurden nicht ersetzt (E-8).

Eine Expertin schilderte für Bulgarien, dass Familien mit Kindern nach einer Rückkehr aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat Unterstützungsbedarfe haben. Manchmal sind Eltern verschuldet oder haben so geringe Einkommen, dass sie die Gebühren der für eine Beschulung erforderlichen Dokumente nicht bezahlen können. Zurückgekehrte Kinder werden demotiviert, weil sie eine Schulklasse wiederholen sollen. Auf der anderen Seite beobachtete die Expertin, dass einige Kinder durch die Erfahrungen im Ausland ein Gespür für den Wert von Bildung entwickeln. Nach der Rückkehr sind sie selbstbewusster, entwickeln ein Interesse an Schulbildung und helfen anderen Kindern in der Schule. Mobilitätserfahrungen haben in diesen Fällen das Selbstvertrauen und das Bewusstsein für individuelle Rechte gestärkt. Solche positiven Effekte sind in der Regel aber mit individuellen Opfern verbunden und geschehen nicht von selbst, sondern müssen mit Unterstützungsleistungen begleitet werden (E-4).

4.4.4 Hinweise auf Lücken und Mängel beim Schutz mobiler EU-Bürger*innen

Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen wiesen die Expert*innen auf eine Reihe von Problemen und Mängeln hin, die im Zusammenhang mit den Angeboten der Sozialen Arbeit für mobile EU-Bürger*innen bestehen.

Als Grundproblem nannten Expert*innen einen allgemeinen Mangel an öffentlichem Bewusstsein für die bestehenden sozialen Probleme im Kontext der Nutzung des Rechts auf Freizügigkeit. Einige der befragten Expert*innen waren der Auffassung, dass Behörden sich mit der Verletzung sozialer Rechte mobiler EU-Bürger*innen und den daraus resultierenden sozialen Probleme nicht effektiv befassen. Die zuständigen Mitarbeiter*innen der Behörden auf nationaler und lokaler Ebene sind nicht informiert oder ignorieren Informationen. Eine Ausnahme bildet das Thema Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Die öffentliche Finanzierung der Sozialen Arbeit in diesem Bereich ermöglicht jedoch hauptsächlich kurative Angebote für identifizierte Betroffene, die in das Herkunftsland zurückkehren. Ein weiteres Thema, das einige Aufmerksamkeit erhält, ist der Kinderschutz (E-1). Andere mobilitätsbezogene soziale Probleme werden aber vernachlässigt oder von den Behörden als Probleme angesehen, die in die Zuständigkeit anderer Mitgliedstaaten oder der Zivilgesellschaft fallen. Derzeit werden die Probleme im Zusammenhang mit der Mobilität in der EU durch das Fehlen EU-weiter Sozialstandards und grundlegender Lücken in den Sozialhilfesysteme verstärkt (E-2).

Der unzureichende rechtliche und institutionelle Schutz macht Menschen anfällig für Ausbeutung. Versuche, Probleme mit restriktiven und repressiven Mitteln zu lösen, funktionieren nicht. Es gibt keine Bilanzierung der finanziellen und sozialen Kosten und Konsequenzen dieser repressiven Ansätze. Es werden auch keine Argumente und Beweise geliefert, die die Effizienz und Wirksamkeit der derzeit verfolgten Politik belegen. Auf der anderen Seite ist nicht bekannt, wie viele mobile EU-Bürger*innen Hilfe benötigen, und es wird nicht berechnet, wieviel solche Angebote kosten würden. Gleichzeitig zeigen Studien, dass der Gesamtsaldo der europäischen Freizügigkeit für die wichtigsten Zielländer wie Deutschland positiv ist. Die Auswirkungen auf die Herkunftsländer bleiben vernachlässigt. Infolgedessen nimmt die Ungleichheit innerhalb der EU zu (E-2).

Ein wichtiges Thema war die fragmentierte und lückenhafte Infrastruktur der Sozialarbeitsdienste für mobile EU-Bürger*innen. In den hier betrachteten drei Ländern gibt es nur wenige Träger der Sozialen Arbeit, die eine transnationale Dimension ihrer Angebote sehen und in der Umsetzung zu berücksichtigen versuchen. Die bestehenden Angebote, die auch mobile EU-Bürger*innen ansprechen, sind knapp, fragmentiert und ineffektiv. Die Ausstattung mit personellen und materiellen Ressourcen ist unzureichend, und der rechtliche Rahmen behindert eine erfolgreiche Fallarbeit (E 1, 2). Die transnationale Zusammenarbeit hängt vom individuellen Engagement der beteiligten Personen ab und wird ad hoc nach fallspezifischen Anforderungen umgesetzt. Ansätze zur Institutionalisierung grenzübergreifender Angebote der Sozialen Arbeit konzentrieren sich bisher auf die Entwicklung von Projekten, die den internationalen

Austausch und die Begegnung fördern und ohne dauerhafte Perspektive auf einer zeitlich befristeten Basis arbeiten.

Expert*innen vermissten zudem eine konsistente und kohärente Informationsinfrastruktur, die „von Anfang an verlässliche Informationen“ (E-2) bietet und die Zielgruppen wirklich erreichen. Hingewiesen wurde auch darauf, dass es für die unterstützenden Stellen keine Angebote zur Erleichterung der Suche nach Informationen und Kontakten über Grenzen hinweg gibt. Es fehlt eine Schnittstelle, die Informationen leicht zugänglich verfügbar macht.

Auch der Profession der Sozialen Arbeit fehlt das Bewusstsein für die transnationalen Aspekte der Fallarbeit, sowohl bei der Ausbildung als auch bei der Entwicklung von Angeboten (E-1). Expert*innen wiesen darauf hin, dass es keine institutionalisierte Struktur für die Entwicklung und Umsetzung transnationaler Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen gibt.

4.4.5 Anregungen für transnationale Unterstützungsangebote

Die Erklärungen der Expert*innen beinhalten eine Reihe von explizit formulierten Empfehlungen und Hinweise auf implizite Vorschläge:

Idealerweise sollte eine Infrastruktur aufgebaut werden, die Angebote für jede Phase und an jedem Ort von Anfang umfassen und im Bedarfsfall eine soziale Begleitung Schritt für Schritt ermöglicht. Die Hinweise gliedern sich in die Themen Stärkung des Problembewusstseins, Informationsgestaltung, Beratung und Unterstützung sowie Änderung der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Stärkung des Problembewusstseins

Alle Expert*innen bezeichneten fehlendes Bewusstsein und Wissen als grundlegendes Problem. Die Anbieter Sozialer Arbeit sollten sich an politische Entscheidungsträger auf nationaler und europäischer Ebene wenden und für den Aufbau einer transnationalen Infrastruktur zur Beratung und Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen einsetzen. 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 (E-1, 2). Dabei sollten die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit von Behörden und Organisationen auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene verbessert werden, um die Umsetzung sozialer Rechte mobiler EU-Bürger*innen auch transnational zu erreichen.

Neben politischen Entscheidungsträgern und zuständigen Behörden sollte sich auch die Profession der Sozialen Arbeit systematischer mit der transnationalen Dimension der Angebote für mobile EU-Bürger*innen befassen. So sollte das Thema in den Lehrplan der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Sozialarbeiter*innen integriert werden, damit die Relevanz transnationaler Aspekte in der konkreten alltäglichen Fallarbeit immer mitgedacht und reflektiert wird. Die Träger Sozialer Arbeit sollten daher Mitarbeiter*innen durch Angebote der Fortbildung und internationalen Austausch befähigen, die transnationalen Aspekte angemessen in die Fallarbeit einzubeziehen.

Auch die lebensweltlich und sozialräumlich orientierten Angebote, die sich auf einen lokalen Standort oder eine sesshafte Bevölkerung konzentriert, sollte die Relevanz transnationaler Verbindungen mit ihren ambivalenten Wirkungen systematischer bei der Gestaltung von Unterstützungsangeboten berücksichtigen (E-1). Denn sowohl die zeitlich befristete als auch die auf Dauer angelegte Mobilität kann dazu beitragen, ein Haushaltseinkommen zu erhöhen. Damit können Anreize entstehen, dass weitere Haushaltsmitglieder wegziehen. Es kann aber auch dazu führen, dass die wirtschaftliche und soziale Situation der Haushalte am

Herkunftsort aufgrund der Geldüberweisungen stabilisiert wird. Schließlich kann es aber insbesondere bei Mobilitätsprojekten von ärmeren und bildungsfernen Personen vorkommen, dass die Haushalte am Herkunftsort die abwesende Person in einer Notlage unterstützen (E-3).

Darüber hinaus sollten Träger der Sozialen Arbeit als Organisationen die transnationale Dimension stärker berücksichtigen und die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen aufbauen und für die Beschäftigten Möglichkeiten der transnationalen Begegnung und des Austauschs zu ermöglichen. Eventuell bereits vorhandene Fördermöglichkeiten durch Institutionen auf europäischer und nationaler Ebene sowie durch Stiftungen sollten zu diesem Zweck genutzt werden und die Entwicklung zusätzlicher Fördermöglichkeiten gefordert werden.

Informationsgestaltung

Die Expert*innen forderten eine Verbesserung der Informationsbereitstellung und teilten eine Reihe von Empfehlungen. Wichtig sind „verlässliche Informationen von Anfang an“ (E-2). Bei der Verbreitung von Informationen sind lokale und gruppenspezifische Besonderheiten zu beachten. Bei benachteiligten Gruppen werden Informationen über informelle und familiäre Netzwerke weitergegeben (E-5, 6). Kontraproduktiv wäre es, Menschen zu einer Kontaktaufnahme mit Stellen zu drängen, zu denen sie kein Vertrauen haben (E-2).

Inhaltlich sollten Informationen, die sich an mobile EU-Bürger*innen richten, aus klaren und einfachen Botschaften bestehen (E-6, -7). Eine Kernbotschaft könnte in einer Vielzahl von Formaten in der Sprache einer Community kommuniziert werden: Neben Faltblättern und Informationsbroschüren sollten auch die Möglichkeiten der Sozialen Medien stärker genutzt werden, indem ansprechende Informationsseiten erstellt oder kurze Videoclips über soziale Medien verbreitet und für Mobiltelefone verfügbar gemacht werden. Informationen sollten in einer Form gestaltet werden, die Aufmerksamkeit weckt und zum Teilen innerhalb der eigenen Community oder des sozialen Netzwerks motiviert. Die Verbreitung von Kernbotschaften sollte auch informelle soziale Strukturen wie geachtete Community-Mitglieder und kollektive Akteure wie Sportvereine und Clubs, aber auch ethnische ökonomische Orte wie Restaurants oder Geschäfte einbeziehen (E-2).

Eine Expertin erklärte mit Bezug auf die Ansprache junger Menschen, die dem Risiko ausgesetzt sind Opfer von Menschenhandel zu werden: Die Botschaft soll „das Denken provozieren“ (E-5). Die Verbreitung von Informationen sollte in zielgruppenorientierten Kampagnen umgesetzt werden und auf Besonderheiten gezielt eingehen, die mit der Phase der Mobilität, dem Alter der Zielgruppe oder aktuellen Anlässen verbunden sind. Beispielsweise sollten jüngere Menschen in den Abschlussklassen der Schule über die Risiken, Opfer von Ausbeutung und Menschenhandel und die bestehenden Möglichkeiten des Schutzes informiert werden (E-7). Die Aufklärung über grundlegende soziale Rechte und ihre Nutzung im Hinblick auf die transnationale Mobilität sollten in die Lernpläne von Schulen integriert werden (E-6). Außerdem sollte es auch im Rahmen von Gemeinwesenarbeit Schulungs- und Trainingsangebote durchgeführt werden, um über die Risiken von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel sowie die Rechte der Betroffenen aufzuklären (E-4).

Informationskampagnen sollten sich auch an Arbeitgeber*innen richten, um sie über Pflichten und Rechte aufzuklären und zur Einhaltung der Regelungen zu motivieren und zu befähigen (E-6). An der Vermittlung und Verbreitung der Informationen für mobile EU-Bürger*innen sollten sich auch Behörden und Arbeitsverwaltungen auf lokaler und nationaler Ebene beteiligen. Zuständige Stellen wie EURES-Kontaktstellen, Krankenkassen oder lokale Verwaltungen sollten detaillierte Informationen für mobile EU-Bürger*innen erstellen und anbieten.

Die Verbesserung des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit innerhalb eines nationalen Hoheitsgebiets war ein Thema, das für alle vier Mitgliedstaaten von Belang war. Expert*innen empfahlen die Schaffung institutionalisierter Möglichkeiten für den direkten Austausch und die Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg. Neben der Bereitstellung von Informationen, die sich direkt an mobile EU-Bürger*innen richten, betonten Expert*innen die Notwendigkeit, ein Informationssystem zur Unterstützung der grenzübergreifenden Kommunikation und Zusammenarbeit der Träger Sozialer Arbeit und Sozialer Dienste aufzubauen.

Die Verarbeitung und Verbreitung von Wissen über die Regelungen der europäischen Freizügigkeit Mobilität sollte europaweit koordiniert werden, wobei die Suche und der Austausch der Informationen über national spezifische Regelungen über einen Verbund nationaler Informationszentren organisiert werden sollte, die auf europäischer Ebene zusammenarbeiten (E-1). Nationale Informationszentren sollten als maßgebliche Informationsquelle für die spezifischen Rechtsvorschriften und zuständigen Organisationen und Behörden eines Mitgliedstaats aufgebaut werden. Die nationalen Informationszentren sollten als Schnittstellen auch die Funktion der Verweisberatung ausfüllen, um bei Bedarf einen direkten Kontakt von anfragenden Stellen mit Beratungsstellen oder zuständigen Behörden des jeweiligen Landes zu vermitteln. Träger der Sozialen Arbeit für mobile EU-Bürger*innen sollten in die Lage versetzt werden, am Herkunftsort eines Rat- oder Unterstützungssuchenden direkt nach einem Partner zu suchen. Denkbar wäre auch die Einführung eines digital gestützten europaweiten Registers, in das sich Akteure mit Informationen über ihre Zuständigkeiten und Angebote eintragen können. Ein solches Register würde die für eine Bearbeitung transnationaler Aspekte hilfreiche transnationale Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit vereinfachen und beschleunigen.

Als weiterer Aspekt wurde angeregt, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, Aufgaben und Zielvorgaben besser aufeinander abzustimmen. Die Möglichkeit, dass Kontrollbehörden im Falle von Verstößen gegen die Pflicht zur Anmeldung auch gegen mobile EU-Bürger*innen ermitteln und Strafen verhängen, bildet eine große Hürde für eine einzelfallbezogene Zusammenarbeit zwischen Trägern Sozialer Arbeit und Kontrollbehörden. Vor diesem Hintergrund sollten innerhalb der nationalen Rechtsräume Vereinbarungen gefunden werden, die den Aufbau von Netzwerken und die Zusammenarbeit von Akteuren mit verschiedenen Funktionsvorgaben wie Beratungsstellen und Behörden wie Sozialamt, Krankenversicherung, Arbeitsschutz, Polizei oder öffentlichem Verfolger so gestalten, dass Beratungsstellen ihre Vertrauensstellung gegenüber Rat Suchenden wahren können (E-3).

Beratung und Unterstützung

Expert*innen betonten die Bedeutung einer niedrigschwelligen Infrastruktur, die in allen mobilitätsrelevanten Phasen Beratung und Unterstützung auf Basis persönlicher Kommunikation anbietet. Die *Beratung* beinhaltet die Erläuterung aller im Zusammenhang mit der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit bestehenden Rechte und Pflichten. Berater*innen sollten in der Lage sein, rechtliche Anforderungen Schritt für Schritt zu erläutern und im Bedarfsfall über verfügbare Unterstützungsangebote zu informieren. Die Funktion der Beratung sollte nicht nur den Anbietern der Sozialen Arbeit zugewiesen werden, sondern auch von öffentlichen Stellen und Behörden ausgefüllt werden. Die Expert*innen erwähnten EURES-Kontaktstellen, EU-Infopoints, lokale Verwaltungen, Arbeitsverwaltungen, Sozialverwaltungen oder Gewerkschaften. Beratungsangebote können auch in der Form von Gruppenangeboten von den Anbietern Sozialer Arbeit und Sozialer Dienste durchgeführt werden, wobei Veranstaltungen auch in gemeindenahen Räumlichkeiten organisiert werden. Durch Angebote für Gruppen können auch Personen, die individuelle Vorbehalte haben und zurückhaltend agieren, für eine Teilnahme erreicht werden.

Die Gewährleistung sozialer Rechte umfasst auch Angebote zur konkreten Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen. Unterstützung beinhaltet die Informationen und Begleitung einer Entscheidungsfindung im Rahmen regelmäßiger Begegnungen (E-2). Ein Experte argumentierte, dass ein Unterstützungsbedarf vor allem in der frühen Mobilitätsphase der Ankunft besteht. Durch eine effektive begleitende Unterstützung des Ankommens würde der Unterstützungsbedarf nicht länger als etwa zwei Jahre bestehen bleiben (E-2). Die Unterstützung sollte fallspezifische Entwicklungen berücksichtigen: Während eines Aufenthalts können sich die Absichten und Ziele im Zusammenhang mit der Mobilität ändern. Ein ursprünglich als vorübergehend geplanter Aufenthalt kann zu einer dauerhaften Ansiedlung werden oder umgekehrt. Dementsprechend ergeben sich im Verlauf des Mobilitätsprojekts neue Fragen und Herausforderungen, wenn zum Beispiel die Familie nachkommt und der Schulbesuch der Kinder organisiert werden muss. Zur Unterstützung gehöre auch Bereitstellung kostengünstiger Unterkünfte für Arbeitnehmer in der Phase der Ankunft, um die Risiken der Obdachlosigkeit abzuwehren.

Änderungen der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen

Schließlich empfahlen die Expert*innen den Abbau von Faktoren und Umständen, die eine effiziente und wirksame Erbringung von sozialen Schutzangeboten für mobile EU-Bürger*innen behindern. Eine Reihe von Empfehlungen bezog sich auf eine Änderung der institutionellen Strukturen. So wurde erwähnt, dass eine bessere Bezahlung von Sozialarbeiter*innen zur Verbesserung der Qualität sozialen Dienste beitragen würde (E-4). Die Behörden der Herkunftsländer sollten sich kontinuierlicher mit Fragen im Zusammenhang mit der vorübergehenden oder dauerhaften Abwesenheit ihrer Staatsangehörigen befassen. Eine Expertin empfahl, die Kapazitäten und das Mandat der EURES-Büros zu stärken. Die EURES-Stellen sollten die Attraktivität der Angebote auch für weniger qualifizierte Bürger*innen erhöhen. EURES könnte die Dienstleistungen der transnationalen Arbeitsvermittlung verbessern und mobilen EU-Bürger*innen die Möglichkeit anbieten, eine Registrierung mit Lebenslauf und Beschreibung der Arbeitsplatzwartung einzureichen. Dementsprechend sollten auch Arbeitgebende motiviert werden, Stellenangebote über das EURES-System zu registrieren und auszuschreiben. Die Verbesserung der EURES-Dienstleistungen würde Vertrauen schaffen und die Beziehungen zwischen mobilen EU-Bürger*innen und Behörden verbessern. Darüber hinaus sollten zivilgesellschaftliche Organisationen wie Gewerkschaften eingeladen werden, sich als Beobachter und Berater im EURES-System einzubringen (E-6). Zusätzlich sollten EURES-Stellen sich auch stärker in die Bemühungen zur Überprüfung von Arbeitsverhältnissen beteiligen, indem sie im Rahmen der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) mit den entsprechenden Behörden der Arbeitsmarktaufsicht transnational zusammenarbeiten (E-4).

Eindringlich forderten Expert*innen eine bessere Überwachung und Kontrolle von Arbeitgeber*innen und Personalvermittlungsagenturen, die grenzübergreifend tätig sind. Ein wichtiges Thema ist die Überwachung der irreführenden rechtlichen Einstufung eines Arbeitsverhältnisses als privates Vertragsverhältnis oder falsch deklarierte Selbstständigkeit (E-8, 1). Zur Verbesserung der Überwachung wurde empfohlen, dass Personalvermittlungsagenturen sich als Unternehmen vor der Aufnahme einer Vermittlungstätigkeit in dem betreffenden Land registrieren müssen (E-7, 8). Ein weiterer Vorschlag war die Einführung eines obligatorischen Genehmigungsverfahrens für Arbeitgeber und Personalvermittlungsagenturen. Personalvermittler und Arbeitgeber sollten verpflichtet werden, schriftliche Verträge in der Sprache der Beschäftigten anzufertigen und auszuhändigen (E-7). Die Kontrolle und Überwachung sollte sich auf die Durchsetzung der sozialen Rechte mobiler Arbeitnehmer konzentrieren. Dazu sollten die Zuständigkeiten von Behörden und öffentlichen Stellen geklärt werden, um den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit Beratungsstellen über Grenzen hinweg effektiver zu ermöglichen (E-7).

Zur Vermeidung rechtlicher Kollisionen sollten gesetzliche Regelungen, die mobile EU-Bürger*innen für nicht angemeldete Beschäftigung oder unbefugten Aufenthalt kriminalisieren, zurückgenommen werden.

Denn diese Bestimmungen verhindern nicht die Ausbeutung, erhöhen aber die rechtliche Verletzlichkeit. Im Hinblick auf unangemeldete Beschäftigung wurde betont, dass es sich bei den von Beschäftigten ausgeführten Handlungen um übliche Arbeitstätigkeiten handelt, die an sich nicht verboten sind. Unrechtmäßig sind nur die Umstände, unter denen die Tätigkeiten ausgeübt werden. Und die Verantwortung für die Gestaltung der Umstände liegt bei den Arbeitgebern oder Vermittlungsagenturen. Daher sollten nicht die Beschäftigten sanktioniert werden, sondern die verantwortlichen Arbeitgebenden oder Vermittlungsagenturen (E-4). Eine Expertin empfahl, dass Beratungsstellen ein Mandat erhalten sollten, um stellvertretend die Interessen mobiler EU-Bürger*innen gerichtlich durchsetzen zu können (E-3).

Um die Angebote zu verbessern, sollten die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung für Sozialarbeiter*innen und Beamte verbessert werden. Darüber hinaus sollten Angebote auf einer stabilen Basis finanziert werden.

In Bezug auf institutionelle Anpassungen müssen die Zuständigkeiten bei der Gewährleistung der Rechte mobiler EU-Bürger*innen geklärt werden. Es ist wichtig, Schnittstellen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zu schaffen. Die Idee von Agenturen, Plattformen und Netzen ist auf europäischer Ebene bereits etabliert und sollte auf den Bereich der Gewährleistung sozialer Rechte mobiler EU-Bürger*innen übertragen und weiterentwickelt werden.

Darüber hinaus wurden rechtliche Klarstellungen in Bezug auf die konkurrierende Anwendung unterschiedlicher nationaler Bestimmungen angemahnt, etwa die Unterschiede beim Renteneintrittsalter, der Mitgliedschaften in den Systemen sozialer Sicherheit und Absicherung oder der Übertragbarkeit sozialer Leistungsansprüche .

4.5 Anregungen für die Gestaltung transnationaler Unterstützungsangebote

Dieses Kapitel zielt darauf ab, die Beobachtungen und Empfehlungen der Expert*innen systematischer mit der Debatte über Ansätze und Methoden der Sozialen Arbeit im Bereich der Bereitstellung von Angeboten zur Unterstützung schutzbedürftiger Menschen zu verknüpfen. Diese Überlegungen greifen Debatten über Standards der Sozialen Arbeit auf und wenden sie auf Situationen an, in denen sich Menschen „in der Mobilität eingerichtet“ haben.

Mit Blick auf die Situation in Deutschland identifiziert Matthias Müller (2020) fünf methodische Ansätze, die derzeit in der Sozialen Arbeit mit migrantischer Bevölkerung verfolgt werden: sozialpädagogische Begleitung, interkulturelle Öffnung der Regeldienste, Sozialraumaktivitäten, Gruppenangebote und Case-Management. In diesem Kapitel werden diese methodischen Ansätze als Anregungen für die Entwicklung von Angeboten im Bereich transnationaler Unterstützungsangebote aufgegriffen und angepasst.

4.5.1 Öffnung der Regeldienste für transnationale Aspekte

Das Konzept der interkulturellen Öffnung zielt darauf ab, dass sich die gesellschaftliche Vielfalt und Diversität in Behörden, Unternehmen und Organisationen sowohl in der Gestaltung von Angeboten als auch in der Zusammensetzung des Personals auf allen Hierarchieebenen abbildet. Im Rahmen sozialpädagogischer Kontexte wird betont, dass die sozialen Regeldienste sich für mobilitätsbezogene Fragen öffnen sollen. Die mit Mobilität und Migration verbundenen Aspekte sollen als reguläre und integraler Bestandteil der Zuständigkeit akzeptiert und eingebunden werden (Müller 2020: 85). Interkulturelle Öffnung bedeutet in diesem Zusammenhang vor allem, dass Migrant*innen der Zugang zu regulären Angeboten, die von Institutionen in einem Gastland erbracht werden, erleichtert und die Angebote verbessert werden (Penka et al. 2012: 563).

Auf europäischer Ebene lässt sich eine Sensibilisierung für transnationale Aspekte im Zusammenhang mit der europäischen Freizügigkeit beobachten (siehe 4.2.1). Auch im deutschen Kontext ist die Sensibilität für transnationale Aspekte der europäischen Freizügigkeit in den letzten Jahren gewachsen (siehe 4.3.1). Aber sowohl auf europäischer Ebene wie auch im nationalen Kontext ist die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit für die Gewährleistung sozialer Rechte mobiler EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen nicht eindeutig geklärt. Es fehlt auch an konkreten Programmen und Maßnahmen, um die Gewährleistung sozialer Rechte auch faktisch und effektiv für die besonders verletzlichen Personengruppen zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Sensibilisierung der Regeldienste für transnationale Aspekte stärker mit dem Aufbau eines Angebots für eine sozialpädagogische Begleitung mobiler EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen zu verbinden.

4.5.2 Sozialpädagogische Begleitung in transnationalen Kontexten

Sozialpädagogische Begleitung umfasst Angebote für Personen, die sich (noch) nicht in einer aktuellen Situation mit Unterstützungsbedarfen befinden (Müller 2020: 77). Die Angebote sollen daraus ausgerichtet sein, die Fähigkeit eines Individuums zu stärken, fundierte und vernünftige Entscheidungen zu treffen: „Die soziale Begleitung ist ein wesentliches Instrument, um den Problemen und Risiken zu begegnen, die sich aus der bereits bestehenden Verletzlichkeit und sozialen Ausgrenzung ergeben, sowie eine vorbeugende Maßnahme, um zu verhindern, dass Ausgrenzungsprozesse chronisch werden“ (Ministerio de Sanidad 2014: 65). Auch die befragten Expert*innen betonten, dass mobile EU-Bürger*innen entlang des gesamten Mobilitätsprozesses Schritt für Schritt begleitet werden sollten. Die Sozialpädagogische Begleitung beinhaltet vor allem die zwei Funktionen der Information und Beratung, die getrennt betrachtet werden sollten.

Information

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen von Expert*innen, dass Informationen die Zielgruppe nicht erreichen, ist eine sorgfältige Gestaltung von Inhalten und Informationskanälen notwendig. Die Erkenntnisse aus dieser Studie zeigen, dass die Kernbotschaft an mobile EU-Bürger*innen eine Verhaltensänderung fordern sollte: „Informieren Sie sich und nutzen Sie Beratungsmöglichkeiten“. *Mobilisierende Informationen* sollten sich auf die Kernbotschaft konzentrieren, dass es sich lohnt, informiert zu sein und Dienste zur Unterstützung und Beratung zu nutzen. Die Kernbotschaften sollten sorgfältig entwickelt und in Bezug auf Inhalte und Vertriebskanäle kommuniziert werden (siehe McGuire 2014, Cyrus/Vogel 2018). Die Einbeziehung von Vertrauenspersonen oder Gruppen der Communities in die Verbreitung von Kernbotschaften erhöht die Zuverlässigkeit der Informationen. Informationskampagnen sollten in leichter Sprache darauf hinweisen, dass mobile EU-Bürger*innen Rechte und Mittel zur Unterstützung haben, um Ansprüche zu verwirklichen. Wie Expert*innen vorschlugen, können Social Media Stücke, kurze Videos, die auf einem Mobiltelefon oder einer Informationswebsite mit detaillierteren Informationen gezeigt werden können, mobile EU-Bürger*innen dazu veranlassen, Ansprüche zu erkennen und aktiv Beratungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen. Dementsprechend sollten Informationen immer auf Quellen für leicht verständliche Informationen und ein niedrigschwelliges Beratungsangebot hinweisen.

Neben mobilisierenden sind auch *leicht verständliche Informationen* separat anzubieten, die den Inhalt gesetzlicher Regelungen, die institutionellen Zuständigkeiten und die für die Bearbeitung und Umsetzung von Ansprüchen relevanten Verfahren in einfacher Sprache knapp darstellen. Die Inhalte sollten auf das Wesentliche konzentriert werden und in einer einfachen Sprache mobile EU-Bürger*Innen, aber auch Arbeitgeber*innen und andere Interessierte ansprechen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Anwendung von Rechtsvorschriften auf eine konkrete Situation nicht immer eindeutig möglich ist, sollte auf die

Möglichkeit von Beratungsangeboten aufmerksam gemacht werden. Die vereinfachten erklärenden Informationen sollten von Akteuren entwickelt und angeboten werden, die thematische Bezüge und Zuständigkeiten aufweisen. Auch Behörden und Agenturen auf nationaler und europäischer Ebene, einschließlich der Netze des "Info Point Europe", sollten bei ihren Informationsangeboten gezielt auf diese Angebote der vereinfachten Erklärungen hinweisen. Als dritte Form der Gestaltung von Informationen sollten *erklärende Informationen* für das Fachpersonal der Beratungs- und Unterstützungsangebote, der Verwaltung oder der Rechtspflege angeboten werden. Die Ausarbeitung der erklärenden Informationen sollte weiter von den Behörden wahrgenommen werden, die für die Verwaltung und Umsetzung der für die EU-Mobilität relevanten rechtlichen Bestimmungen zuständig sind. Um das Auffinden dieser Informationen zu erleichtern, sollte eine nationale Informationsplattform geschaffen werden, die als Schnittstelle für die Vermittlung erklärender Informationen fungiert. Die Stelle sollte zudem als nationale Schnittstelle für die aktive und transnationale Vermittlung von Kontakten zwischen Organisationen und Behörden zuständig sein, die mit EU-Mobilität befasst sind und zur Bearbeitung von konkreten Fällen in diesem Land zuständige Ansprechpartner suchen.

Soziale Unterstützung und Beratung in transnationalen Kontexten

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger*innen. Soziale Unterstützung ist eine Sammelbezeichnung und umfasst „das Erwarten oder Erhalten von sozialen Leistungen der Hilfe und Unterstützung, die Menschen zur Bewältigung herausfordernder und belastender Situationen benötigen. (...) Das Ausmaß der sozialen Unterstützung, welche Individuen erfahren, ist abhängig von den Formen sozialer Kontakte, dem Grad der Vertrautheit mit anderen Personen und von früher stattgefundenen Austauschprozessen sozialer Unterstützung“ (Franzkowiak 2018: 924). Eine Komponente sozialer Unterstützung bildet die Beratung, die allgemein als Prozess verstanden werden kann, in dem Ratsuchende in und durch Interaktionen mit einer anderen Person mehr Klarheit über Probleme und Bewältigungsmöglichkeiten, Entscheidungsalternativen und Entwicklungsperspektiven gewinnen (Rechtien 2018). Die Wirksamkeit sozialer Unterstützung und Beratung hängt entscheidend davon ab, dass soziale Netzwerke aktiviert oder neu aufgebaut werden (Franzkowiak 2018).

Beratung kann auf individueller Basis und als Gruppenangebot durchgeführt werden. Mit Gruppenangeboten können auch Personen erreicht werden, die aufgrund eines geringen Vertrauens individuelle Angebote nicht wahrnehmen (Müller 2020: 79). Das Angebot für Gruppen baut darauf, dass Personen sich wechselseitig stützen und stärken und gemeinsam lernen. Der zusätzliche Wert solcher Gruppenangebote wurde von einigen Expert*innen ausdrücklich beschrieben. So bot eine Gewerkschaft einen Computerkurs für ältere Personen. Dabei stellte sich heraus, dass die Eltern mobiler EU-Bürgerinnen an dem Kurs teilnahmen, die ihre Enkelkinder in Obhut hatten. Sie wollten die Fähigkeiten zur digitalen Kommunikation erwerben oder verbessern, um mit den abwesenden Eltern der Kinder zu kommunizieren.

Gruppenangebote können auch als gemeinsame Veranstaltung von Akteuren organisiert werden, die unterschiedliche Fähigkeiten und Kompetenzen einbringen. Organisationen mit einem guten Zugang zu einer Zielgruppe können zum Beispiel mit Behörden kooperieren, die für die Umsetzung spezifischer administrativer Anforderungen (wie Registrierung bei Krankenkassen oder Steuerbehörden) zuständig sind. Ein konkretes Beispiel für ein Gruppenangebot ist der Informationstag, den Beratungsstellen der Fairen Mobilität gemeinsam mit Sozialversicherungsträgern in der bulgarischen Botschaft in Berlin organisiert haben. Die Veranstaltung bot einen Informationsaustausch von Berater*innen und Sozialversicherungsträgern über die Koordinierung der Systeme der Arbeitslosenunterstützung, der Renten, der Übertragbarkeit von Krankenversicherungsleistungen und der sozialen Sicherheit. Darüber hinaus richtete sich die Veranstaltung an bulgarische Staatsbürger*innen, die Fragen zum Sozialschutz und der Sozialversicherung für in Deutschland arbeitende bulgarische Bürger*innen haben.

4.5.3 Unterstützungsangebote im Rahmen transnational erweiterter Gemeinwesenarbeit

Als weiterführende Anregung lässt sich im Anschluss an die Interviews mit den Expert*innen die Überlegung festhalten, Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen als transnational erweiterte Variante der Gemeinwesenarbeit zu entwickeln. Gemeinwesenarbeit ist ein traditions- und facettenreiches Konzept sozialraumbezogener Arbeit bzw. der Arbeit mit größeren sozialen Zusammenhängen. Ziel von Gemeinwesenarbeit ist die Verbesserung materieller und immaterieller Lebensbedingungen in sozial benachteiligten oder auch neu entstehenden Quartieren und/oder von spezifischen Bevölkerungsgruppen. Zentrale Merkmale der Gemeinwesenarbeit sind die Partizipation der Adressat*innen, die Unterstützung von Kommunikation, Selbstorganisation und gemeinsame Handlungsfähigkeit (Stövesand 2019). In Orientierung an die Gemeinwesenarbeit könnten mobile EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen als spezifischer Bevölkerungsgruppe betrachtet werden, für die Angebote in einem größeren, transnationalen sozialen Zusammenhang entwickelt werden. Diese Angebote würden die lokale Gemeinwesenarbeit, die in sozial benachteiligten Quartieren in Herkunftsorten geleistet wird, mit einer zielgruppenspezifischen Gemeinwesenarbeit in Zielorten verbindet.

Mit Blick auf die institutionelle Ebene empfahl ein Experte, *Partnerschaftsprogramme* aufzulegen, die es Unterstützungsakteuren aus Entsende- und Zielgebieten ermöglichen, sich zu vernetzen, Informationen auszutauschen und im Rahmen einer problemzentrierten Zusammenarbeit evidenz-gestützte Angebote für mobile EU-Bürger*innen zu entwickeln. Der Experte riet, vor allem Verbindungen zu Akteuren in ländlichen Gebieten herzustellen, da mobile EU-Bürger*innen aus diesen Sozialräumen einem höheren Risiko ausgesetzt sind, in gefährdete Situationen zu geraten. Die Behörden der Zielgebiete könnten zur Identifizierung von Gebieten, die für eine Partnerschaftsprogramm in Frage kommen, auf die Daten der Anmeldungen oder die Kenntnisse von Sozialarbeiter*innen heranziehen. Die Partnerschaftsprogramme sollten lokale Behörden, öffentliche Stellen und zivile Organisationen wie Anbieter von Sozialarbeit, Gemeindeorganisationen oder glaubensbasierte Organisationen einbeziehen. Erfahrungen und Erkenntnisse aus solchen Partnerschaftsprogrammen könnten genutzt werden, um die Infrastruktur für Information, Beratung und Unterstützung landesweit zu verbessern (E-2). Aktivitäten im Rahmen einer transnational erweiterten Gemeinwesenarbeit könnten auch die Voraussetzungen für ein transnationales Case-Management in besonders schwierigen Fällen schaffen.

4.5.4 Transnationales Case-Management und Evaluierung

Case-Management ist eine Methode der Sozialen Arbeit zur Bearbeitung besonders schwieriger und komplexer Fälle (Müller 2020: 51). Bei einem Case-Management (Einzelfallhilfe) werden bereichs-übergreifende und ressourcenintensive Vorgehensweisen einzelfallspezifisch organisiert und mit allen am Fall Beteiligten kooperativ umgesetzt (Monzer 2020). Einige der für diese Studie befragten Expert*innen schilderten Fälle, die über Information und Begleitung hinaus eine intensive Betreuung erforderten. Dies betrifft insbesondere Fälle mobiler EU-Bürger*innen, die im Ausland erkrankten oder Opfer von Straftaten wurden. Aufgrund der national aufgespaltenen Zuständigkeiten und unzureichender rechtlicher und institutioneller Grundlagen war es den Unterstützung anbietenden Fachkräften in der Regel nicht und ansonsten nur mit hohem Aufwand möglich, solche Fälle mit einem transnationalem Case-Management zu bearbeiten. Ein Beispiel für ein erfolgreiches transnationales Case-Management bietet der Bericht der Berliner Beratungsstelle BEMA. Dargestellt wird die auf Initiative einer bulgarischen Behörden eingegangenen Zusammenarbeit zur Durchsetzung der Arbeitsrechte einer bulgarischen Pflegerin (2020).¹⁰³

¹⁰³ Knapp zusammengefasst: Im Jahr 2019 wandte sich eine Mitarbeiterin der bulgarischen Arbeitsverwaltung in Sofia an die Beratungsstelle BEMA in Berlin. Die Anfrage bezog sich auf den Fall einer Pflegekraft, die für vier Arbeitgeber in Deutschland gearbeitet und keinen Lohn erhalten hatte. Die Frau hatte einen Vertrag mit einer Personalvermittlungsagentur in Spanien abgeschlossen. Die Mitarbeiterin der bulgarischen Arbeitsverwaltung wollte

Transnationales Case-Management bildet insbesondere auch für den Bereich der Rückkehr mobiler EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarfen einen geeigneten Ansatz, um soziale Härten zu vermeiden und ein Wiederankommen im Herkunftsland zu ermöglichen. Die Entwicklung von Angeboten des transnationalen Case-Managements sollten durch Pilotprojekte gefördert werden, die begleitend evaluiert werden.

4.5.5 Empfehlungen zur Umsetzung transnationaler Unterstützungsangebote

Von den Hamburger Behörden und Organisationen sollte eine umfassende Bestandsaufnahme der Kooperationen und Vernetzung mit Behörden und Stellen in den Herkunftsländern erstellt werden. Auf dieser Grundlage sollten Partnerschaftsprojekte mit wichtigen Herkunftsregionen von EU-Bürger*innen entwickelt werden, die einen Rahmen für transnationale Kooperation schaffen und Behörden und Trägerorganisationen Sozialer Arbeit am Herkunfts- und Zielort vernetzen.

Auf der europäischen Ebene kann sich die Freie und Hansestadt Hamburg dafür einsetzen, die rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen der sozialen Absicherung der europäischen Grundfreiheit auf Freizügigkeit transnational weiterzuentwickeln. In Ergänzung zu den europäischen Initiativen zur Einführung europäischer Mindestlohnbestimmungen, Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung und zur Kooperation der Arbeitsmarktinspektionen sind europaweit koordinierte transnationale Programme zur Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen durch Träger der Sozialen Arbeit aufzulegen.

Um mobile EU-Bürger*innen in allen Phasen der Freizügigkeit niedrigschwellig zu begleiten, sind transnationale Angebote der Beratung und Unterstützung durch die Soziale Arbeit systematisch zu entwickeln und auszubauen. Dem Europäischen Kooperationsnetzwerk der Arbeitsverwaltungen (EURES) und der Europäische Arbeitsbehörde (ELA) sollte ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen werden, mobile EU-Bürger*innen über rechtliche Bestimmungen zu informieren, vor Ausbeutung zu schützen und mit den zivilgesellschaftlichen Stellen zur Beratung und Unterstützung mobiler EU-Bürger*innen auf Grundlage offizieller Vereinbarungen zu kooperieren.

4.6 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel wurden die Ergebnisse der Teilstudie zur Untersuchung der transnationalen Dimension grenzübergreifender Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen vorgestellt. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Europäische Grundfreiheit auf Freizügigkeit einen grenzübergreifenden Raum der Mobilität und der grenzübergreifenden Arbeitsmärkte konstituiert. Da die Systeme des sozialen Schutzes und der sozialen Absicherung aber weiterhin in den nationalen Grenzen der Mitgliedsstaaten organisiert sind, bestehen Sicherungslücken, die es insbesondere armen und geringer qualifizierten mobilen EU-Bürger*innen erschweren, ihre sozialen Rechte und Ansprüche transnational zu realisieren.

Auf europäischer Ebene sind in den letzten Jahren eine Reihe von Initiativen und Programmen aufgelegt worden, um sozialen Schutz und Absicherung für mobile EU-Bürger*innen zu gewährleisten. Allerdings gibt es für die von Trägern der Sozialen Arbeit erbrachten Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen bisher keine effektiven europäischen Initiativen zur Förderung und Weiterentwicklung der transnationalen

wissen, welche deutschen Behörden zuständig sind und Auskunft geben können. Die BEMA-Beraterin befasste sich intensiv mit dem Fall und kontaktierte die vier Arbeitgeber in Deutschland. Diese erklärten, dass sie Zahlungen an die Personalvermittlungsagentur geleistet hätten. Als die BEMA-Beraterin feststellte, dass die Beschäftigungsbedingungen nicht den Anforderungen einer rechtmäßigen Entsendung entsprachen, akzeptierten die Arbeitgeber ihre Haftungs-pflicht und zahlten den Lohn aus. Da die Personalvermittlungsagentur mit betrügerischen Dokumenten operiert und vorgegeben hatte, eine Lizenz für Arbeitsvermittlung zu haben, stellten die Arbeitgeber bei der Polizei eine Strafanzeige gegen die Personalvermittlungsagentur. Darüber hinaus leitete auch die zuständige Arbeitsverwaltung in Nürnberg eine Untersuchung gegen die Vermittlungsagentur ein (BEMA 2020: 8).

Vernetzung und Zusammenarbeit. Die Profession der sozialen Arbeit sollte sich daher gezielt dafür einsetzen, dass solche Programme auf europäischer Ebene oder durch Stiftungen aufgelegt und gefördert werden. Dabei sollte es nicht nur um Projekte zur Förderung internationaler Sozialer Arbeit zum besseren wechselseitigen Verständnis und der Identifikation guter Praxis gehen, sondern vor allem um die Entwicklung transnationaler Projekte, die eine effektive Kooperation bei der transnationalen Umsetzung von Unterstützungsangeboten für mobile EU-Bürger*innen entwickeln und erproben. Als theoretischer Orientierungsrahmen wird das Konzept der sozialen Verankerung vorgeschlagen, mit dem die Aufmerksamkeit systematisch auf die Fähigkeiten und Kapazitäten von mobilen EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf gelenkt wird. Mit dem Feststellen und Anknüpfen an individuelle soziale Verankerungen wird ein Horizont zur transnationalen Vernetzung der Unterstützungsarbeit eröffnet.

Es ist sinnvoll, bei der Entwicklung und Durchführung transnationaler Projekte auf bereits vorhandene Erfahrungen und Projekte aufzubauen. Die Recherche zur Beteiligung von Trägern der Sozialen Arbeit an bestehenden europäischen Initiativen und Projekten zeigt, dass bisher nur wenige Träger aus den Herkunftsländern Bulgarien, Polen und Rumänien Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen anbieten. Auch wenn die spezialisierten Projekte und Angebote nur zeitlich befristet und mit geringen personellen Kapazitäten umgesetzt wurden, kann auf diese Erfahrungen aufgebaut werden.

In den Interviews mit Expert*innen aus den Herkunftsländern Bulgarien, Polen und Rumänien sowie dem Zielland Deutschland wurden die vorhandenen Erfahrungen beschrieben, auf bestehende Lücken und Schwachstellen in den Unterstützungsangeboten hingewiesen und Vorschläge für die Konzipierung transnationaler Unterstützungsangeboten geteilt. Abschließend wurden diese Vorschläge für den Entwurf einer systematischen sozialpädagogischen Konzeptionalisierung von Unterstützungsangeboten genutzt.

Diese Teiluntersuchung der transnationalen Dimension verweist vor allem auf bestehende Lücken bei sozialem Schutz und Absicherung der Mobilität von armen und geringer qualifizierten EU-Bürger*innen. Deutlich wurden auch die Wissenslücken über die Gelingensfaktoren und Wirksamkeit transnationaler Unterstützungsangebote. Forschungsbedarf besteht bei der Analyse der Wechselwirkungen der aufgesplitterten und fragmentierten Zuständigkeiten und politischen Zielsetzungen.

Die Untersuchung zu den transnationalen Dimensionen der Unterstützungsangebote für mobile EU-Bürger*innen verdeutlicht, dass die Wirksamkeit von der Gestaltung von drei Grenzziehungen beeinflusst wird: erstens, die Grenzziehung territorialer Zuständigkeiten, die eine transnationale Kooperation von Akteuren aus unterschiedlichen nationalen Rechtsräumen zurzeit erschweren; zweitens, die Grenzziehung funktionaler Zuständigkeiten mit unterschiedlichen Zielsetzungen, die zum Beispiel die Kooperation von Trägern der sozialen Arbeit und Kontrollbehörden erschweren, wenn mobile EU-Bürger*innen einem Risiko auf Sanktionierung ausgesetzt sind; und drittens, die Grenzziehung kategorialer Charakterisierungen, die – zum Beispiel durch die Unterscheidung von Arbeitsvertrag und Zivilvertrag, entsandt oder selbständig beschäftigt – den rechtlichen Status und damit den Zugang zu sozialen Rechten bestimmen. Der Erfolg transnationaler Unterstützungsangebote wird maßgeblich davon abhängen, wie diese drei Grenzziehungen konkret gestaltet werden.

Anhang

Anhang 4-8 Liste der befragten Expert*innen

1. Grosu, Doinita, TU Cottbus (1.11.2021)
2. Krauß, Joachim; Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2.11.2021)
3. Kucharczuk, Aldona; Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit Hamburg (8.03.2022)
4. Cherkezova, Stoyanka; Institute for Population and Human Studies (14.03.2022)
5. Mihaylova, Maya; Bulgarian-Romanian Trans-Border Mediation Institute (14.03.2022)
6. Simeonova; Yuliya; Todorova, Atanaska, CITUB (17.03.2022)
7. Timofticiuc, Elena; AIDRom (18.05.2022)
8. Kossakowska, Magdalena; OPZZ, (20.05.2022)

Literatur

- Aksakal, Mustafa; Schmidt, Kerstin (2019): Migrant support initiatives and young mobile people's needs: outcomes of the YMOBILITY project. (COMCAD Working Papers, 164). Hg. v. COMCAD. Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Centre on. Bielefeld. Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61640-8>, zuletzt geprüft am 11.03.2020.
- Andor, László (2014) : Social dimension of the Economic and Monetary Union : What lessons to draw from the European elections ? Rede an der Hertie School of Governance, Berlin, 13. Juni 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-455_en.htm
- Anghel, Remus (2016) Migration in Differentiated Localities: Changing Statuses and Ethnic Relations in a Multi-Ethnic Locality in Transsylvania, Romania. In: Population, Space and Place, DOI: 10.1002/psp.1925
- Bähr, Christiane et al. (eds.) (2014) Weltatlas Soziale Arbeit. Jenseits aller Vermessungen. Weinheim und Basel: Beltz Juventa
- Beblavý, Miroslav; Lenaerts, Karolien (2017) Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme. Main findings from a comprehensive research project. Brussels: European Commission.
- BEMA (2020) Migration und Gute Arbeit in der Pandemie – Erkenntnisse aus der Arbeit der BEMA 2020. Berlin: Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit) https://bema.berlin/site/assets/files/1246/bema_jahresbericht_2020_kurzfassung.pdf
- Benz, Benjamin(2019). Ausgestaltung eines europäischen Rahmens für die Mindestsicherung. Gutachten im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Nationalen Armutskonferenz (NAK). Bochum: Evangelische Hochschule Rhein-Ruhr.
- BMAS (2022) Zugewanderte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Tätigkeitsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die 98. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Böhmer, Simon; Reichwald, Henriette; Neureiter, Marcus (2019): Thematische Evaluation der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit. Im Auftrag der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Arbeit und Integration, ESF-Verwaltungsbehörde Hamburg. Hg. v. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Arbeit und Integration, ESF-Verwaltungsbehörde Hamburg. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Arbeit und Integration, ESF-Verwaltungsbehörde Hamburg. Hamburg.
- Börner, Stefanie (2019) Soziale Rechte in der Europäischen Union. Eine Bestandsaufnahme. In: WSI-Mitteilungen 72 (6) 412-420
- Busch-Geertsema, Volker (2010): The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness. Synthesis Report. Hg. v. GISS. Association for Innovative Social Research and Social. Bremen. Online verfügbar unter https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjR187E_7XoAhWBsKQKHTS8BAM4ChAWMAF6BAgCEAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ym.fi%2Fdownload%2Ffilename%2F%257B2F921FD1-EFB6-42CD-BDFC-EF458A200163%257D%2F31699&usg=AOvVaw1eC2oyrqJZF1kOiRQOK-66, zuletzt geprüft am 25.03.2020.
- Cherkezova, Stoyanka (2013) Bulgaria's Roma External Migration: Myths and Reality. https://nasselenie-review.org/phocadownloadpap/5-6-2013-preview/Pop_2013_5-6_122-144_23_preview.pdf
- Cherkezova, Stoyanka; Tomova, Ilona (2020) An option or last resort? Migration of Roma and Non-Roma from CEE countries. Bratislava: UNDP
- Cyrus, Norbert; Kovacheva, Vesela (2022): Unterstützungsbedarfe von EU-Bürger*innen in Hamburg. Dritter Bericht im Rahmen der Studie „Ermittlung der Unterstützungsbedarfe für EU- in prekären Lebenslagen in Hamburg“. Diskussionspapier. Hg. v. Diakonisches Werk. Hamburg
- Cyrus, Norbert (2004) Soziale Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltsrecht. In: Treichler, Andreas; Cyrus, Norbert (eds.) Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft, Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, 180-203
- Cyrus, Norbert (2008) Soziale Unterstützung für Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter. Eine Aufgabe der Sozialen Arbeit in Deutschland. In: Homfeldt, Hans-Günther et al. (eds) Soziale Arbeit und Transnationalität. Herausforderungen eines spannungsvollen Bezugs. Weinheim und München: Juventa, pp. 81-96
- Cyrus, Norbert; Vogel, Dita (2018) Evaluation as knowledge generator and project improver. Learning from demand-side campaigns against trafficking in human beings. In: Contemporary Readings in Law and Social Justice 10 (1) 57-93

- Czochara, Magdalena (2014) Szanse i ograniczenia poradnictwa specjalistycznego dla osób bezdomnych w Polsce. In: *Studia Poradnicze* 2014, 136-153
- Dębski, Maciej (Hg.) (2010): *Problem bezdomności w polsce. Wybrane aspekty diagoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „gminny standard wychodzenia z bezdomności”*. Gdansk.
- Deloitte (2021) *Study supporting the ex-post EURES evaluation and the second biennial EURES report*. Brussels: European Commission
- Dounz-Weigt, Ralf (2019) *Obdach- und Wohnungslosigkeit in Europa – europäische Gesetzgebung im Kontext der Menschenrechtskonventionen*. Hildesheim et al.: Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst. DOI: 10.13140/RG.2.2.12206.54088
- Dullien, Sebastian (2015) *Eine europäische Arbeitslosenversicherung als Baustein für ein so-ziales Europa*, in: Alemann, Ulrich; Heidbreder, Eva; Hummel, Hartwig (Hrsg.): *Ein soziales Europa ist möglich: Grundlagen und Handlungsoptionen*, Wiesbaden, 2015, S. 183-199
- Duscha, Annemarie (2019): *Soziale Arbeit im Angesicht von Migration, Globalisierung und Transnationalität*. In: Annemarie Duscha (Hg.): *Selbsthilfe von Migrantinnen in transnationalen Räumen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 25–43.
- ECORYS (2016) *Study on the Your First EURES job mobility scheme and options for future EU measures on youth intra-EU labour mobility*. Brussels: European Commission
- EHMCN (2017): *Homelessness among Mobile EU Citizens. How to better understand the problem and find solutions*. Hg. v. EHMCN - European Homeless Mobile Citizens Network. Brussels. Online verfügbar unter <https://ehmcn.eu/romania/wp-content/uploads/sites/7/2017/01/homelessness-among-mobile-eu-citizens-toolkit.pdf>, zuletzt geprüft am 25.03.2020.
- Ekendahl, Mats; Karlsson, Patrik; Minas, Renate (2018): *EU citizens begging and sleeping rough in Swedish Urban Areas: social work perspectives on problems and target groups*. In: *Nordic Social Work Research* 2 (2), S. 1–12. DOI: 10.1080/2156857X.2018.1518816.
- European Parliament (2021) *The fight against poverty, social exclusion and discrimination*. Fact sheet, Strasbourg: European Parliament. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.3.9.pdf
- Ferreira, Nuno (2019). *A Roma European Crisis Road-Map: A Holistic Answer to a Complex Problem*. In: Magazzini, Tina; Piemontese, Stefano (eds) *Constructing Roma Migrants*. Springer, Cham, 31-49.
- Friesenhahn, Günther; Kniephoff-Knebel, Anette (2010) *Einleitung. Europäische Dimension Sozialer Arbeit*, in: Friesenhahn, Günther and Kniephoff-Knebel, Anette: *Europäische Dimensionen Sozialer Arbeit*. Schwalbach: Wochenschau Verlag, 6-14.
- Furman, Rich; Negi, Nalini Junko; Salvador, Rommel "Bombie" (2010): *An Introduction to Transnational Social Work*. In: Nalini Junko Negi und Rich Furman (Hg.): *Transnational social work practice*. New York, N.Y.: Columbia University Press, S. 3–19.
- Franzkowiak, Peter (2018) *Soziale Unterstützung*. In: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.) *Leitbegriffe der Gesundheitsförderung und Prävention. Glossar zu Konzepten, Strategien und Methoden*. Köln: BZgA, 924-934.
- Grzymala-Kazławska, Aleksandra (2016) *Social Anchoring: Immigrant Identity, Security and Integration Reconnected*. *Sociology* 60 (6) 1123-1139
- Grzymala-Kazławska, Aleksandra (2020) *Rethinking Settlement and Integration. Migrants' Anchoring in an Age of Insecurity*. Manchester: Manchester University Press.
- Guy, Will; Liebich, André; Marushiakova, Elena (2010): *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma. Summary and selected projects*. Hg. v. Publication Office of the European Union. Luxembourg. Online verfügbar unter http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/improving-the-tools-for-the-social-inclusion-and-non-discrimination-of-roma-in-the-eu-summary-and-selected-projects-2010.pdf.
- Heindlmaier, Anita; Blauburger, Michael (2017) *Enter at your own risk: free movement of EU citizens in practice*. In: *West European Politics* 40 (6) 1198-1217.
- Hentschel, Livia (2020) *Rechtsgrundlagen für europäische Mindeststandards bei der Grundsicherung*, <https://netzwerk-sozialrecht.net/rechtsgrundlagen-fuer-europaeische-mindeststandards-bei-dergrundsicherung/>
- Homfeldt, Hans Günther; Schröer, Wolfgang; Schweppe, Cornelia (Hg.) (2008): *Soziale Arbeit und Transnationalität. Herausforderungen eines spannungsreichen Bezugs*. Weinheim: Juventa Verl.

- Höpner, Martin (2017) Mogelpackung. Warum soziale Individualrechte die Europäische Union nicht sozialer machen. IPG – Internationale Politik und Gesellschaft+++
- Johner-Kobi et al. (2020) Transnationale Lebensräume und Unterstützungsnetzwerke älterer Migrantinnen und Migranten. Eine Herausforderung für die Soziale Arbeit? Zürich: Hochschule für Angewandte Wissenschaften
- Kancleria Senatu (2017): Bezdomość Polaków w wybranych krajach Unii Europejskiej. Kancleria Senatu. Warszawa. Online verfügbar unter https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/153/plik/ot-656_internet.pdf, zuletzt geprüft am 25.03.2020.
- Kingren, Thorsten (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten: Rechtsgutachten. Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB491. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin
- Magazzini, Tina; Piemontese, Stefano (eds) (2019) Constructing Roma Migrants. European Narratives and local Governance. Springer, Cham.
- Magazzini, T., Chiozza, E., Rossi, M. (2019). Conformism or Inadequacy of Roma Inclusion Policies? Missed Opportunities at the European and Local Levels. In: Magazzini, Tina; Piemontese, Stefano (eds) Constructing Roma Migrants. Springer, Cham, 51-67.
- McGuire, William J. (2013) McGuire's Classic Input-Output Framework for Constructing Persuasive Messages, in: Rice, Ronald E. and Charles K. Atkin (eds) Public Communication Campaigns. Fourth Edition, Los Angeles et al.: Sage, 133 – 145.
- Ministerio de Sanidad (2014) National Action Plan on Social Inclusion for the Kingdom of Spain 2013-2016. Madrid: Centro de Publicaciones.
- Misje, Turid (2020) Social work and welfare bordering: the case of homeless EU migrants in Norway, *European Journal of Social Work*, 23:3, 401-413, DOI: [10.1080/13691457.2019.1682975](https://doi.org/10.1080/13691457.2019.1682975)
- Maucher, M. (2009). Sozialdienstleistungen. In: Krautscheid, A. (eds) Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91841-9_11
- Monzer, Michael, 2020. *Case Management* [online]. *socialnet Lexikon*. Bonn: socialnet, 28.07.2020 [Zugriff am: 27.07.2022]. Verfügbar unter: <https://www.socialnet.de/lexikon/Case-Management>
- Morokvasic, Mirjana (2004) Settled in Mobility: engendering post-wall migration in Europe, *Feminist Review* 77: 7-25
- Müller, Matthias (2020) Migrationsfachdienste. Sozialarbeiterische und stärkenorientierte Hilfsprozesse gestalten. Göttingen: V&R.
- Olivier-Mensah, C. (2022). Unterstützung. In: Kessl, F., Reutlinger, C. (eds) Sozialraum. Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit, vol 20. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-29210-2_34
- Penka; Somone; et al. (2012) The concept of „intercultural opening“: the development of an assessment tool for the appraisal of its current implementation in the mental health system. In: *European Psychiatry* 27 (2): 63-69
- Pries, Ludger (2002) Transnationalisierung der Sozialen Welt? In: *Berliner Journal für Soziologie* 2002 (2) 263-272.
- Pries, Ludger (2016) Migration und Ankommen. Die Chancen der Flüchtlingsbewegung. Frankfurt a.M. and New York: Campus
- Ramboll (2015) Ex Post Evaluation of EURES covering the period 2009-2013. Final Report. Brussels: European Commission
- Rechtien, Wolfgang, 2018. *Beratung* [online]. *socialnet Lexikon*. Bonn: socialnet, 26.04.2018 [Zugriff am: 27.07.2022]. Verfügbar unter: <https://www.socialnet.de/lexikon/Beratung>
- Regioplan (2014) Study on Mobility, Migration and Destitution in the European Union. Final Report. Brussels: European Commission
- Roßkopf, Ralf; Heilmann, Katharina (eds.) (2021) International Social Work and Forced Migration. Developments in African, Arab and European Countries. Opladen: Barbara Budrich
- Sardelić, Julija (2017): The position and agency of the 'irregularized': Romani migrants as European semi-citizens. In: *Politics* 37 (3), S. 332–346. DOI: 10.1177/0263395716668537.
- Sassen, Saskia (2013): When Territory Deborders Territoriality. In: *Territory, Politics, Governance* 1 (1), S. 21–45. DOI: 10.1080/21622671.2013.769895.
- Schirilla, Nausikaa (2018): Transnationale Perspektiven auf Soziale Arbeit. In: Beate Blank, Süleyman Gögercin, Karin E. Sauer und Barbara Schramkowski (Hg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 199–208, https://doi.org/10.1007/978-3-658-19540-3_35.

- Schmitt, Caroline (2020): Transnationale Lebensbewältigung. In: Stecklina, Gerd/Wienforth, Jan (Hrsg.): Handbuch Lebensbewältigung und Soziale Arbeit. Praxis, Theorie und Empirie. Beltz Juventa: Weinheim/Basel, S. 575-584.
- Schröer, Wolfgang; Schweppe, Cornelia (2020) Transnational Social Work. In: Kessler, Florian et al. (eds.) European Social Work. A Compendium. Opladen: Barbara Budrich, p. 341-356.
- Schrooten, Mieke (2020) Transnational Social Work: Challenging and crossing borders and boundaries. In: Journal of Social Work doi.org/10.1177/1468017320949389
- Schwarzer, Beatrix; Ursula Kämmerer-Rütten, Alexandra (Hg.) (2016): Transnational Social Work and Social Welfare. Challenges for the Social Work Profession. Milton: Taylor and Francis (Routledge Advances in Social Work).
- SÖSTRA et al. (2020) Abschlussbericht: Monitoring und Evaluation des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP). Berlin: SÖSTRA
- Stachowki, Jakob; Bock, Bettina (2021) Unsettled settlement? Translocal social anchoring and patterns of (im)mobility among Polish families in rural Norway. In: Geoforum 126: 373-382.
- Stövesand, Sabine, 2019. Gemeinwesenarbeit [online]. socialnet Lexikon. Bonn: socialnet, 28.01.2019 [Zugriff am: 27.07.2022]. Verfügbar unter: <https://www.socialnet.de/lexikon/Gemeinwesenarbeit>
- Thorisdottir, Lilja Sif (2018): Social exclusion and discrimination of vulnerable EU migrants. Comparative analysis from the Perspective of Third Sector Organisations. Hg. v. University of Gothenburg. University of Gothenburg. Gothenburg.
- Wallimann, Isidor (2014) Transnational social work: a new paradigm with perspectives. In: Noble, Carolyn; Strauss, Helle; Littlechild, Brian (eds.) Global social work: Crossing borders, blurring boundaries. Sydney: Sidney University Press, p. 15-25
- Weller-Monteira Ferreira, Susanne (2004): Die Vergemeinschaftung europäischer Einwanderungspolitik und ihre Auswirkungen auf die Soziale Arbeit. In: Andreas Treichler und Norbert Cyrus (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel (Wissen & Praxis, 120), S. 99–122.
- Withaecx, Sophie; Schrooten, Mieke; Geldof, Dirk (2017): Thinking and acting globally and locally: Developing transnational social work practices in Belgium. In: *Transnational Social Review* 7 (2), S. 143–157. DOI: 10.1080/21931674.2017.1317198.
- Zychlinski, Jan (2011) Soziale Netzwerke in der Sozialen Arbeit. Rückblick auf den Fachkongress. In: impuls. Das Magazin des Fachbereichs Soziale Arbeit Fachhochschule Bern, 2011 (3) 4-6.

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen, Informationskästen und Anhänge

Abbildung 1-1: Mobilitätsquote nach EU-Mitgliedstaaten (2018).....	18
Abbildung 1-2: Auswanderungszahl und Auswanderungsrate nach EU-Mitgliedstaaten (2017).....	19
Abbildung 1-3: Die zehn wichtigsten Zielländer für Zuwanderung aus den EU-28 Mitgliedstaaten (2013–2017).....	19
Abbildung 1-4: Zuzüge, Fortzüge und Migrationssaldo von Unionsbürger*innen (2006–2017).....	21
Abbildung 1-5: Zuzüge, Fortzüge und Migrationssaldo aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Deutschland (2004–2017).....	23
Abbildung 1-6: Ausländische Bevölkerung aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland (2000–2018).....	24
Abbildung 1-7: Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Jahren (2017).....	25
Abbildung 1-8: Fortzüge im ersten Jahr des Aufenthalts in Deutschland (2017).....	26
Abbildung 1-9: Anteil der Personen mit einem kurzfristigen Aufenthalt unter vier Jahren.....	27
Abbildung 1-10: Bildungsstand der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2017).....	28
Abbildung 1-11: Zuzugsmotive der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2017).....	30
Abbildung 1-12: Aufenthaltszweck der Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen (2007, 2013, 2017).....	31
Abbildung 1-13: Beschäftigungsquoten für ausgewählte Staatsangehörigkeiten (2015–2019).....	33
Abbildung 1-14: Arbeitslosenquoten für ausgewählte Staatsangehörigkeiten (2015–2019).....	33
Abbildung 1-15: SGB-II-Hilfequote für ausgewählte Staatsangehörigkeit (2015–2019).....	35
Abbildung 2-16 Ausländische Bevölkerung aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (2004–2019).....	56
Abbildung 2-17 Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der registrierten Bevölkerung aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (2014–2019).....	59
Abbildung 2-18 Anteil der Leistungsbezieher*innen nach dem SGB XII an der jeweiligen Nationalität (2019).....	61
Abbildung 2-19 Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II an der jeweiligen Nationalität (2019).....	62
Abbildung 2-20 Anteil der Erwerbstätigen an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (2019).....	62
Abbildung 2-21 Obdachlosigkeit unter EU-Bürger*innen aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg im Jahr 2018.....	64
Abbildung 3-22 Merkmale der Interviewten.....	101
Abbildung 3-23 Bereiche, in denen Unterstützungsbedarf gesehen wird.....	102
Abbildung 3-24 Unterstützung, die von anderen bekommen wird.....	103
Abbildung 3-25 Unterstützung, die an Familie, Freunde, Bekannte und Kolleg*innen gegeben wird.....	104
Tabelle 1-1: Die acht deutschen Städte mit dem höchsten Anteil registrierter Bulgar*innen, Rumän*innen und Pol*innen zum 31.12.2018.....	24
Tabelle 2-2 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (2014–2019).....	58
Tabelle 2-3 Arbeitsuchende aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Hamburg (2014–2019).....	60

Kasten 1-1 Personenfreizügigkeit.....	16
Kasten 1-2 Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen.....	16
Kasten 1-3 Sozialleistungen für EU-Bürger*innen.....	41
Anhang 1-1: Zuzüge, Fortzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Bulgarien nach Deutschland (2004–2018).....	46
Anhang 1-2: Zuzüge, Fortzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Rumänien nach Deutschland (2004–2018).....	46
Anhang 1-3: Zuzüge, Fortzüge, Migrationssaldo und Gesamtbevölkerung aus Polen nach Deutschland (2004–2018).....	47
Anhang 2-4 Liste der durchgeführten Interviews mit Expert*innen in Hamburg.....	89
Anhang 3-5 Interview-Manual.....	129
Anhang 3-6 Statistische Blätter.....	130
Anhang 3-7 Sozio-demographische Informationen zum Sample.....	131
Anhang 4-8 Liste der befragten Expert*innen.....	166