

**Positionspapier (September 2020)**

## **EU-Bürger\*innen in prekären Lebenslagen – Befunde und Handlungsnotwendigkeiten**

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine der zentralen Säulen der Europäischen Union und als solche explizit politisch gewollt. Dies gilt auch im Zusammenhang mit dem Prozess der EU-Erweiterung nach Südosteuropa. Die damit verbundene Vertiefung des Wohlstandsgefälles innerhalb der EU ist eine Konsequenz, die dabei billigend in Kauf genommen wird.

Im Jahr 2004 sind mit Polen, Tschechien, der Slowakei, Ungarn und den baltischen Staaten die ersten ehemaligen Ostblockstaaten in die EU aufgenommen worden. Trotz damals eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte das sofort erhebliche Wanderungsbewegungen (vor allem aus Polen) zur Folge. Die Aufnahme von Rumänien und Bulgarien 2007 (volle AN-Freizügigkeit 2014) hat diese europäische Binnenmigration noch einmal verstärkt. So ist z. B. von 2008 bis 2018 die Zahl der in Deutschland lebenden Rumän\*innen um das Siebenfache auf knapp 700.000 gestiegen, ähnliches gilt für die Zuwanderung aus Polen und Bulgarien.<sup>1</sup>

Spätestens seit dem „Alarmruf“ vom April 2012<sup>2</sup> des Deutschen Städtetages wird die Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen im politischen Raum vor allem als problematische Armutsmigration wahrgenommen und diskutiert. Dabei gerät zum einen die überdurchschnittlich erfolgreiche Zuwanderungsgeschichte aus diesen Ländern aus dem Blick.<sup>3</sup> Zum anderen wird dieser Diskurs in aller Regel als Ausgrenzungsdiskurs geführt, bei dem es darum geht, Armutszuwanderung zu begrenzen bzw. gänzlich zu unterbinden. Immer wieder werden EU-Bürger\*innen mit der fragwürdigen Behauptung einer angeblichen „Sogwirkung der deutschen Sozialsysteme“ aus den sozialen Sicherungs- und Hilfesystemen gedrängt.<sup>4</sup> Dies ist nicht nur aus ethischen und fachpolitischen Gründen problematisch, sondern auch aus grundsätzlichen europapolitischen Erwägungen.<sup>5</sup> Europa kann und darf kein Selbstbedienungsladen für seine wohlhabenden Mitglieder sein und innereuropäische Migrationspolitik keine Rosinenpickerei.

Natürlich gibt es Menschen, denen der Zugang zu einem regulären und existenzsichernden Erwerbseinkommen nicht oder zumindest nicht auf Anhieb gelingt. Diese Menschen und ihre

---

<sup>1</sup> [Statista: Ausländer aus Rumänien in Deutschland](#); [Statista: Ausländer aus Polen in Deutschland](#); [IAB Zuwanderungsmonitor](#)

<sup>2</sup> Schreiben des Deutschen Städtetages an Bundesinnenminister Friedrich vom 20.4.2012

<sup>3</sup> Die Erwerbsquote von Zuwanderer\*innen aus diesen 3 Ländern liegt mit etwa 55% deutlich über dem Durchschnitt nicht-deutscher Bevölkerungsgruppen. Gleichmaßen liegen die Arbeitslosenquoten unter dem Durchschnitt [Mythos Armutsmigration](#); [BMAF Freizügigkeitsmonitoring Jahresbericht 2016](#)

<sup>4</sup> Auch die von der BASFI 2018 in Auftrag gegebene Studie zur Lebenssituation obdach- und wohnungsloser Menschen in Hamburg kommt zu dem eindeutigen Schluss, dass das zentrale Wanderungsmotiv auch obdachloser Menschen die Suche nach Arbeit ist und nicht etwa die Attraktivität der Sozialsysteme oder der Hamburger Hilfeinrichtungen (Kämper, A./Ratzka, M.: „Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. [Auswertungsbericht.](#)“, Hamburg 2018)

<sup>5</sup> Vgl. Diakonie Deutschland: „[Position der Diakonie Deutschland zur EU-Binnenmobilität](#)“, Berlin, Mai 2020

existenziellen Nöte begegnen uns in vielen Arbeitsfeldern der Diakonie – in der Fachstelle Zuwanderung Osteuropa, in der Migrationssozialarbeit, in der Wohnungsnotfallhilfe, in der Fachstelle Prostitution oder auch in der Arbeit gegen Menschenhandel. In einem interdisziplinären und arbeitsfeldübergreifenden Diskussionsprozess haben wir die wesentlichen Befunde zur vielfältig prekären Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten aus Polen, Bulgarien und Rumänien herausgearbeitet<sup>6</sup>. Wir stellen sie hiermit vor und verbinden sie mit den Handlungsanforderungen, die aus unserer Sicht unmittelbar notwendig sind, um diesen Menschen zu helfen.

### **Zugang zu Sozialleistungen**

Mit dem „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 29.12.2016 sind viele EU-Bürger\*innen per Gesetz von Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII ausgeschlossen worden. Während der EuGH die langjährige Ausschlusspraxis der Jobcenter nach § 7 SGB II für europarechtskonform erachtet hat<sup>7</sup>, ist im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes vom 3.12.2015 klärungsbedürftig, ob die deutsche Praxis verfassungskonform ist. Ohne eine solche Klärung abzuwarten, hatte die Bundesregierung 2016 den Ausschluss von EU-Bürger\*innen von Sozialleistungen präzisiert und verschärft und die Ausschlussstatbestände des § 7 SGB II nun auch auf hilfebedürftige EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die ein Aufenthaltsrecht nach Art. 10 der VO / EU Nr. 92 / 2011 haben (Familien mit schulpflichtigen Kindern oder minderjährigen Kindern in Ausbildung) ausgeweitet. Inwieweit diese Ausweitung europarechtskonform ist, liegt zurzeit dem EuGH zur Klärung vor.

Zu den verschärften gesetzlichen Rahmenbedingungen kommt ein Verwaltungshandeln der Jobcenter hinzu, das es betroffenen EU-Bürger\*innen in hohem Maße erschwert bis unmöglich macht, ohne Unterstützung und Begleitung ihre Rechtsansprüche überhaupt vorzubringen bzw. Anträge zu stellen. Manche Varianten dieser restriktiven Verwaltungspraxis betreffen grundsätzlich alle JC-„Kund\*innen“, manche insbesondere Migrantinnen und Migranten. Für EU-Bürger\*innen haben sie allzu oft existenzbedrohende Auswirkungen.

Aus den Beratungsstellen wird immer häufiger über diskriminierendes Verhalten von JC-Mitarbeitenden bereits im Bereich der Eingangszone berichtet. Bereits die Annahme von Anträgen wird verweigert, Ratsuchende, die über keine ausreichende deutsche Sprachkompetenz verfügen, werden weggeschickt. Beratungseinrichtungen haben große Schwierigkeiten, mit Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern Kontakt aufzunehmen, obwohl gerade das wegen der Sprachbarrieren und der manchmal extrem kurzen Rückmeldefristen dringend nötig wäre. Vollmachten werden oftmals nicht anerkannt. Regelmäßig kommen die Jobcenter ihren Informations- und Aufklärungspflichten nicht nach, auch über vorhandene Ansprüche (etwa Alleinerziehendenzuschlag) wird nicht informiert.

Anträge werden häufig pauschal und ohne genaue Einzelfallprüfung abgelehnt mit dem Hinweis, dass die/der Antragsteller\*in sich nur zur Arbeitssuche in der BRD aufhalte. Etwaige andere in Frage kommende Aufenthaltsrechte werden nicht geprüft. Viel zu oft müssen die Beratungsstellen Ratsuchende dabei unterstützen, mündlichen und schriftlichen Bescheiden zu widersprechen.

---

<sup>6</sup> Um den Wissenstand über diese Problemkomplexe weiter zu vertiefen, hat das Diakonische Werk Hamburg eine Studie „Ermittlung der Unterstützungsbedarfe für EU-Bürger in prekären Lebenslagen in Hamburg“ in Auftrag gegeben, die voraussichtlich 2021 erscheinen wird.

<sup>7</sup> In Bezug auf Arbeitsuchende (Urt. v. 15.9.2015, Rs. C-67/14 - Alimanovic) und auf Personen, die nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen und nicht wirtschaftlich abgesichert sind (Urt. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13 - Dano).

Ratsuchende laufen Gefahr, bei Antragstellung ihr Freizügigkeitsrecht zu verlieren. Diese Drohung führt vermehrt dazu, dass keine Anträge gestellt werden. Weitere Verarmung und Verelendung sind die Folge.

Um für Behörden und Institutionen erreichbar zu sein, Sozialleistungen zu erhalten, aber auch um Steuernummern zugeteilt zu bekommen und Arbeitsverträge abzuschließen, müssen Klient\*innen mindestens eine Postadresse haben. Wohnungslose Menschen haben jedoch oftmals weder Post- noch Meldeadresse. Deshalb bieten viele Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe für Ihre Nutzer\*innen die Einrichtung von Postanschriften bzw. Zustellanschriften an. Dieses Angebot ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden (Post registrieren, ausgeben, Fragen beantworten, beraten), entsprechend ist die Anzahl eingerichteter Postanschriften bzw. Zustellanschriften je Einrichtung begrenzt. Die Anzahl angebotener Postanschriften deckt in Hamburg bei Weitem nicht den Bedarf.

#### **Lösungsansätze und Forderungen:**

- **Die gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene müssen liberalisiert und der Zugang von EU-Bürger\*innen zu Sozialleistungen deutlich erleichtert werden. Dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichtes, dass mit Sozialpolitik keine Migrationssteuerung betrieben werden darf, muss vollumfänglich Rechnung getragen werden.**
- **Das Recht, auf Dolmetscherdienste zurückgreifen zu dürfen, muss breit bekannt gemacht und entsprechende Dienste müssen zugänglich gemacht werden.**
- **Wie in anderen Kommunen auch sollte in Hamburg eine Ombudsstelle eingerichtet werden, die Beschwerden und Schwierigkeiten im Umgang mit dem Jobcenter nachgeht.**
- **Verbandsübergreifend gilt es, den Austausch untereinander zu intensivieren und in den bezirklichen Runden Tischen mit den Jobcentern koordiniert aufzutreten.**
- **Das Angebot von Postanschriften bei Freien Trägern der Wohnungsnotfallhilfen muss gestärkt und ausgebaut werden.**
- **Gegenüber Behörden und anderen Institutionen ist in geeigneter Form klarzustellen, dass für die Beantragung und das Ausstellen sowie das Entgegennehmen von Dokumenten bzw. Bescheinigungen eine Postanschrift ausreichend ist und es einer Meldeanschrift nicht bedarf.**

#### **Freizügigkeitsrecht**

Im Zusammenhang mit einem verstärkten interbehördlichen Datenabgleich wird bei der Stellung von ALG-II-Anträgen offenbar die Freizügigkeit durch die Ausländerbehörden verstärkt überprüft. Es häufen sich auch Berichte, wonach Ratsuchende von den Jobcentern aufgefordert werden, sich ihren Daueraufenthalt durch die Ausländerbehörden bestätigen zu lassen – und dies, obwohl sie sich noch gar nicht lange genug in Deutschland aufhalten oder obwohl ihr Fall eindeutig ist, etwa weil sie Arbeitnehmer\*innen oder Familienangehörige von Arbeitnehmer\*innen sind. In der Konsequenz müssen Bezieher\*innen von SGB-II-Leistungen nun vermehrt bei den Ausländerbehörden vorsprechen. Dies wirkt auf Ratsuchende nicht nur schikanös, sondern auch einschüchternd und belastend.

Seit 2017 werden auch obdachlose EU-Bürger\*innen aufgefordert, ihr Freizügigkeitsrecht bei der Ausländerbehörde überprüfen zu lassen. Es gibt seitdem etliche Fälle von Freizügigkeitsentzug und auch Abschiebungen.<sup>8</sup>

#### **Lösungsansätze und Forderungen:**

- **Die verschärfte Vorgehensweise der Ausländerbehörden und Jobcenter muss rückgängig gemacht und die Freizügigkeit wieder nur in begründeten Fällen überprüft werden.**

#### **Beschulung**

Bis heute ist Leitlinie der Hamburger Schulbehörde, dass jedes Kind, das seinen Lebensmittelpunkt in Hamburg hat, ein Recht auf Beschulung hat und gleichzeitig der Schulpflicht unterliegt. Diese Beschulung darf nicht an nicht vorhandenen Meldeadressen o. ä. scheitern. Der Lebensmittelpunkt in Hamburg kann ausdrücklich auch auf andere Weise (Bescheinigung des Vermieters o. ä.) nachgewiesen werden. Diese Grundorientierung mit der Bezugnahme auf das Menschenrecht auf Bildung ist im Sommer 2009 von der damaligen Schulsenatorin in einem Rundschreiben an sämtliche Schulleitungen in Hamburg kommuniziert worden und bis heute uneingeschränkt gültig.

Dennoch beobachten Beratungsstellen immer wieder, dass EU-Bürger\*innen wahrheitswidrig darauf hingewiesen werden, dass sie eine Meldeadresse bräuchten, um ihre Kinder in einer Schule anzumelden. Die Menschen gehen folglich davon aus, dass sie kein Recht auf Beschulung ihrer Kinder haben, und es ist schwer, sie von dem Gegenteil zu überzeugen, da sie eine solche Auskunft ja von den Behörden bekommen haben.

Mit der Einführung einer neuen Software Ende 2016 wird beim zentralen Einstellungsverfahren automatisch nach einer Meldeadresse gefragt. Liegt diese nicht vor, kann die zentrale Einweisung nicht vorgenommen werden. In diesem Falle müssen sich Eltern mühselig bei jeder einzelnen Schule um die Einschulung ihrer Kinder bemühen – ein Prozess, der ohne intensive Begleitung durch erfahrene Berater\*innen von den allermeisten Eltern nicht zu schaffen ist.

#### **Lösungsansätze und Forderungen:**

- **Die offizielle Orientierung der Hamburger Schulbehörde darf nicht durch faktisches Verwaltungshandeln außer Kraft gesetzt werden.**
- **Im Zeitalter der Digitalisierung kann es nicht sein, dass die Umsetzung der politischen Grundorientierung auf Recht auf Bildung und Schulpflicht an einer untauglichen Software scheitert. Das zentrale Einstellungsverfahren muss sicherstellen, dass tatsächlich jedes Kind mit Lebensmittelpunkt Hamburg in einer Hamburger Schule eingeschult werden kann, ohne dass die Eltern auf umständliche und mühselige Wege geschickt werden.**

#### **Zugang zu Integrationskursen für EU-Bürger\*innen**

Gemäß § 44 Absatz 4 Satz 1 AufenthG haben EU-Bürger\*innen die Möglichkeit, an einem Integrationskurs teilzunehmen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um einen individuellen Rechtsanspruch, sondern die Kursteilnahme **kann** im Rahmen verfügbarer Plätze nach

---

<sup>8</sup> Siehe u. a. die Antworten des Senats auf eine Reihe schriftlicher kleiner Anfragen (Drs. [21/11021](#), [21/14994](#), [21/17484](#), [21/18089](#), [21/18999](#), [21/19612](#), [22/407](#)).

entsprechender Beantragung beim BAMF gewährt werden. Für den Antrag auf Zulassung wird ein gültiges Ausweisdokument (Personalausweis, Reisepass etc.) sowie eine Meldeadresse benötigt. Insbesondere an letzterer scheitern manche Anträge von EU-Bürger\*innen.

Die Zugangshürden für EU-Bürger\*innen sind darüber hinaus eher materieller Art: Der Eigenanteil von 1.365,- € oder sogar 1.950,- € bei Spezialkursen ist für viele zu hoch. Da der Zugang zu SGB-II- und SGB-XII-Leistungen vielen EU-Bürger\*innen verwehrt ist, können sie auch keine Kostenbeitragsbefreiung oder Fahrtkostenzuschüsse beantragen. Der Druck, so schnell wie möglich irgendeine Arbeit aufnehmen zu müssen, oder auch der zu hohe Eigenanteil führen dazu, dass viele die Kurse vorzeitig abbrechen mit der Konsequenz, dass ihnen nicht die Hälfte des TN-Beitrages erstattet wird.

#### **Lösungsansätze und Forderungen:**

- **Die Freie und Hansestadt Hamburg sollte sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass auch EU-Bürger\*innen einen gesetzlichen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs haben und/oder dass der Eigenanteil deutlich gesenkt wird.**
- **Im jetzigen Verfahren der Antragstellung müssen neben der Meldeadresse auch andere Formen des Wohnsitznachweises zugelassen werden.**
- **Das Angebot von Kursen für berufstätige Personen muss bedarfsgerecht weiterentwickelt werden (Teilzeit, Abendkurse etc.).**
- **Solange keine gesetzlichen Ansprüche bestehen, sorgt die FHH aus eigenen Mittel dafür, dass EU-Bürger\*innen an Integrationskursen teilnehmen können – entweder durch eigenständige Angebote oder durch Kostenübernahme analog der Finanzierung von Deutschkursen für Flüchtlinge, die nicht aus „sicheren“ Herkunftsstaaten kommen.**

#### **Zugang zu Gesundheitsversorgung**

Das Recht auf Gesundheitsversorgung im Fall von Krankheit und Unfall ist ein Menschenrecht, das nicht an die Staatsangehörigkeit, den Sozialrechtsstatus o. ä. gebunden ist. Dieses Recht wird in erster Linie durch den Schutz der Krankenversicherung gewährleistet. Allerdings leben auch in Hamburg erschreckend viele Menschen – Deutsche wie Nicht-Deutsche – ohne einen solchen Krankenversicherungsschutz, so auch EU-Bürger\*innen, die qua Gesetz weitgehend von den sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen sind. Obwohl über die sog. „Bürgerversicherung“ eigentlich jeder Mensch in Deutschland Zugang zur Gesetzlichen Krankenversicherung haben sollte, scheitert das in der Praxis häufig.

Hamburg sperrt sich bisher gegen die Einbeziehung dieser Menschen in die Krankenversicherung. Stattdessen verweist die Stadt auf den Fonds für Gesundheitsdienstleistungen, der von der Clearingstelle verwaltet wird. Dieser ist zum einen tendenziell überzeichnet, zum anderen werden damit nur Leistungen einer medizinischen Grundversorgung refinanziert, nicht aber aufwendigere Leistungen und Therapien wie etwa bei Hepatitis- und Krebserkrankungen. Und schließlich beobachten wir immer wieder den Versuch, Betroffene auf angebliche Gesundheitsleistungen im Heimatland zu verweisen.

#### **Lösungsansätze und Forderungen:**

- **Grundsätzlich sollte sichergestellt werden, dass in Hamburg niemand ohne Krankenversicherungsschutz leben muss. Schritte in diese Richtung wären die Einführung eines anonymisierten Krankenscheines oder die Übernahme von Kassenbeiträgen bzw. Beitragsrückständen für Menschen in prekären Notsituationen.**

- **Solange eine Aufnahme in das Regelsystem der Krankenversicherung politisch nicht gewollt ist, muss der Fonds für Gesundheitsdienstleistungen quantitativ so ausgestattet sein, dass Gesundheitsdienstleistungen einschließlich Therapien bei chronischen und potenziell lebensbedrohlichen Erkrankungen tatsächlich vollumfänglich refinanziert werden können. Der Zugang muss nach Bedarf und nicht nach Kassenlage gesteuert werden.**

### **Prekäre Wohnsituationen und Obdachlosigkeit**

Die Zahl obdachloser Menschen aus Polen, Rumänien und Bulgarien ist in den letzten Jahren gestiegen. Gleichzeitig erleben wir aber gerade in diesem Feld, dass Politik und Verwaltung den Zugang zum Hilfesystem und den Nothilfeeinrichtungen für diesen Personenkreis massiv einschränken bis unmöglich machen. So wird obdachlosen EU-Bürger\*innen explizit und erklärtermaßen der Zugang zum Winternotprogramm durch Ausweiskontrollen und entsprechende Befragung/„Beratung“ verwehrt. Dabei ist Hamburg wie jede Kommune rechtlich verpflichtet, unfreiwilliger Obdachlosigkeit durch ordnungsrechtliche Unterbringung abzuwehren, und zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder den Sozialrechtsansprüchen. Auch wenn obdachlose Menschen – egal welcher Nationalität – tatsächlich oder vermeintlich keine sozialrechtlichen Ansprüche haben, muss die Stadt sie im Rahmen der Gefahrenabwehr unterbringen, bis andere Maßnahmen greifen. Das gilt nicht nur im Winter bzw. im Rahmen des Winternotprogrammes<sup>9</sup>. Die momentane repressive Praxis ist aber nicht nur aus rechtlichen und humanitären Gründen fragwürdig. Sie ist auch aus pragmatischen Gründen fatal: Die betroffenen Menschen ziehen sich zurück und sind auch für soziale Arbeit nicht mehr erreichbar. Es entsteht eine größer werdende Gruppe extrem verelendeter perspektivloser wohnungsloser Menschen.

Zunehmend sind die Beratungsstellen in Hamburg mit den Auswirkungen prekärer und ausbeuterischer Bedingungen konfrontiert, unter denen EU-Bürger\*innen vielfach arbeiten müssen. Niedrige Löhne, geplatze Arbeitsverträge, Erpressbarkeit, fehlende preiswerte Wohnmöglichkeiten oder auch erfolglose Arbeitssuche treiben EU-Bürger\*innen schnell in prekäre und ausbeuterische Wohnverhältnisse oder in die offene Obdachlosigkeit. Es ist richtig und notwendig, auch ordnungs- und strafrechtlich gegen Arbeitsausbeutung und Mietwucher vorzugehen. Dabei muss jedoch sichergestellt werden, dass entsprechende Maßnahmen nicht zu Lasten der Betroffenen gehen.

### **Lösungsansätze und Forderungen:**

- **Die Stadt muss ihrer ordnungsrechtlichen Verpflichtung gegenüber allen Menschen in Not ohne Wenn und Aber nachkommen. Der Zugang zu den Angeboten der Notversorgung muss uneingeschränkt und niedrigschwellig für Alle möglich sein.**
- **Auf polizeiliche und aufenthaltsrechtliche Zwangsmaßnahmen gegen obdachlose Menschen wie Überprüfung und Entzug der Freizügigkeit und die Auflösung und Vertreibung von Platten wird verzichtet.**
- **Als direkte Maßnahme gegen Mietwucher sollten preiswerte Arbeiterhostels/-pensionen für Arbeitsmigrant\*innen in prekären Arbeitsverhältnissen errichtet werden.**
- **Die Beratungsangebote für EU-Bürger\*innen in prekären Lebens- und Wohnsituationen müssen gestärkt und ausgebaut werden.**

---

<sup>9</sup> siehe Ruder, K.-H.: [„Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von \(unfreiwillig\) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger](#), Berlin 2015 und BAGW: „Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. [Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe](#), Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Juni 2019

- **Stadtteile und Quartiere, in denen viele arme EU-Migrant\*innen leben, müssen gezielt in den Bereichen Community Organizing und Gemeinwesenarbeit gestärkt und unterstützt werden.**

## **Menschenhandel / Zeugenschutz**

Die offiziell vorliegenden Zahlen zu Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung (MHA)<sup>10</sup> in Deutschland sind verhältnismäßig niedrig. Neben den vielfältigen Grauzonen und Problemen statistischer Erfassung kann das auch daran liegen, dass Opferschutzmaßnahmen, Aufklärung und Schulungen in diesem Feld in Deutschland noch relativ wenig ausgeprägt sind. Untersuchungen aus Großbritannien zeigen, dass sowohl die Wahrnehmung als auch die Verfolgung von MHA-relevanten Umständen zunehmen, wenn Schutz- und Sensibilisierungsmaßnahmen verbessert werden.

Im Bereich Prostitution/Sexarbeit gibt es eine weitgehend gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit von Trägern und Beratungsstellen mit Behörden. Es ist über die Jahre gelungen, Strukturen aufzubauen, die nicht ausschließlich die Straftatbestände im Blick haben, sondern auch den Opferschutz einbeziehen. Außerdem gibt es spezialisierte Beratungsstellen, die sowohl die psychische wie auch die sozialanwaltschaftliche Unterstützung der Opfer von MHA abdecken. Im Bereich MHA zum Zwecke der Arbeitsausbeutung fehlen die oben genannten Ansätze fast vollständig. Es gibt wenig Bewusstsein über die Problematik und keine ausreichenden Beratungsstrukturen und Opferschutz-Maßnahmen. Außerdem fehlt bei Behörden (Justiz, Polizei und Verwaltung) oft das Fachwissen über das Phänomen, die Rechte der Opfer und über die Umsetzung der Rechtslage. In der Konsequenz laufen Strafverfolgungsmaßnahmen entweder ins Leere, weil die Opfer nicht geschützt werden können und sie daher kaum bereit sind als Zeug\*innen aufzutreten, oder aber sie gehen zu Lasten der Opfer, denen auch das letzte bisschen Existenzsicherung entzogen wird.

### **Lösungsansätze und Forderungen:**

- **Grundsätzlich müssen Aufklärung, Schulung und Information bei Polizei, Staatsanwaltschaften und Sozialarbeiter\*innen gestärkt und verbessert werden.**
- **Gleiches gilt für den Opferschutz: Betroffenen muss der Zugang zu Sozialleistungen erleichtert werden, Notlagen müssen finanziell abgedeckt werden, Unterkünfte (bei Bedarf mit entsprechenden Schutzkonzepten) müssen bereitgestellt werden.**
- **Beratungsstellen und psychosoziale Betreuungsmöglichkeiten müssen ausgebaut werden.**
- **Die transnationale Zusammenarbeit von Beratungs- und Opferschutzeinrichtungen muss gestärkt werden.**

## **Prostitution**

Das Prostituiertenschutzgesetz<sup>11</sup> schreibt vor, dass sämtliche Personen, die in der Prostitution tätig sind, sich bei einer dafür eingerichteten staatlichen Stelle anmelden müssen. Nach der Anmeldung erhalten sie einen Ausweis, den sie während der Ausübung ihrer Tätigkeit mit sich führen müssen.

---

<sup>10</sup> Der Straftatbestand des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Deutschland definiert als Anwerbung, Beförderung, Weitergabe, Beherbergung oder Aufnahme einer anderen Person unter Ausnutzung einer Zwangslage zur Ausübung von Prostitution, zur Ausnutzung zur Beschäftigung, zur Ausnutzung zur Bettelerei, zur Begehung einer strafbaren Handlung, zum Halten einer Person in Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder Ähnlichem sowie zur rechtswidrigen Organentnahme. Mit den Paragraphen §232 und §233a StGB setzt Deutschland die EU Richtlinie zur Bekämpfung von MHA und zum Schutz der Opfer (2011/36/EU) um.

<sup>11</sup> in Kraft seit 1.7.2017 [ProstSchG](#)

Für die Anmeldung ist eine Meldeadresse, hilfsweise eine „Zustelladresse“, erforderlich. Eine solche Zustelladresse bieten einige Beratungsstellen an, darunter die Fachberatungsstelle Prostitution der Diakonie.

Die Anmeldestelle gibt die Daten der gemeldeten Personen an die Finanzämter weiter. Spätestens hier beginnen die Probleme für Menschen ohne geregelten Aufenthalt, denn sie können die steuerlichen Anforderungen, die aus der Anmeldung resultieren, nicht erfüllen. In der Folge melden sich viele EU-Bürger\*innen und Drittstaatler\*innen, die in der Prostitution tätig sind, nicht an. Damit begehen sie fortgesetzt eine Ordnungswidrigkeit. Sie besitzen den geforderten Ausweis nicht und können bei Kontrollen mit Bußgeldern belegt werden. Infolgedessen findet Sexarbeit häufiger im Verdeckten statt, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, von Ausbeutung und Gewalt betroffen zu werden. Gleichzeitig sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass die Betroffenen Hilfe bei der Polizei oder anderen Behörden suchen, wenn sie Opfer von Gewalt werden. Sexarbeiter\*innen, die nicht angemeldet sind, können in Deutschland auch nicht in Prostitutionsstätten arbeiten, denn die Betreiber sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die bei ihnen tätigen Menschen angemeldet sind. Prostitutionsstätten sind im Vergleich zur Einzelarbeit z. B. auf dem Straßenstrich, relativ sichere Arbeitsorte.

Seit Einführung des ProstSchG hat sich ein neues Feld der Schattenkriminalität aufgetan: Betreiber\*innen von Prostitutionsstätten und andere Akteure (z. B. Anwäl\*innen) bieten Sexarbeiter\*innen überteuerte Dienstleistungen an, um sie gegen Entgelt bei der Anmeldung nach dem ProstSchG zu unterstützen. Dabei scheinen Betrug und unklarer Umgang mit den sensiblen Daten der Frauen/Männer an der Tagesordnung zu sein. Die Sexarbeiter\*innen überblicken häufig nicht, welche Konsequenzen die Anmeldung für sie hat, und geraten in neue finanzielle und persönliche Abhängigkeiten von Hintermännern und -frauen. EU-Bürger\*innen sind von dieser Praxis in besonderem Maße betroffen.

Die Anmeldepflicht nach Prostituiertenschutzgesetz bei einer gesonderten behördlichen Stelle und die Pflicht zur Mitführung der Anmeldebestätigung bei Ausübung der Tätigkeit diskriminiert sämtliche Personen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten. Vulnerable Gruppen werden dadurch gerade nicht geschützt und gestärkt.

#### **Lösungsansätze und Forderungen:**

- **Die Anmelde- und Ausweispflicht nach Prostituiertenschutzgesetz für Menschen in der Prostitution muss ersatzlos abgeschafft werden.<sup>12</sup>**
- **Aufklärungsarbeit und Ausbau mehrsprachiger Angebote.**
- **Prävention: Aufklärung auch schon in den Herkunftsländern – was auch eine transnationale Zusammenarbeit erfordert.**

Diakonie Hamburg, September 2020

---

<sup>12</sup> Gemeint ist die Anmeldung gemäß Prostituiertenschutzgesetz bei einer eigens zuständigen behördlichen Stelle, in Hamburg das Fachamt für Hilfen nach dem Prostituiertenschutzgesetz FA-BEA\* Pro. Dass selbstständig Tätige ggf. ein Gewerbe anmelden oder sich beim Finanzamt registrieren lassen müssen, bleibt von unserer Forderung unbenommen.