

Vesela Kovacheva

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“

VORWORT der Herausgeber

Mit ihrer breit angelegten Studie „Ermittlung der Unterstützungsbedarfe von EU-Bürger*innen in prekären Lebenslagen in Hamburg“ stellt die Diakonie Hamburg Zahlen, Daten und Fakten zusammen, die mehr und tiefere Kenntnisse über die Lebenssituation, Interessen und transnationalen Netzwerke mobiler EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf in Hamburg liefern. Im Fokus stehen Menschen aus Bulgarien, Polen und Rumänien, die in Hamburg in schwierigen Lebenssituationen sind.

Die Studie ist in drei Schritte unterteilt: Literaturstudie, Expert*innen – Interviews und Betroffeneninterviews.

In diesem zweiten Teil der Studie „Der Umgang mit EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf in Hamburg: **lokale Antworten auf transnationale Herausforderungen**“ geht es um die Einschätzungen unterschiedlicher Akteure aus Behörden und der Sozialen-Arbeit. Welche Ansätze zum Umgang mit EU-Bürger*innen in schwierigen Lebenslagen werden in Hamburg verfolgt? Wo werden Schwerpunkte gelegt? Welche Erfahrungen machen Behörden und Berater*innen in der Umsetzung? Damit schließt die Diakonie Hamburg Wissenslücken und zeigt Perspektiven auf, wie die Unterstützungsbedarfe gestaltet sein könnten. Außerdem werden sowohl Handlungsmöglichkeiten in Hamburg wie auch auf Bundes- und EU-Ebene betrachtet. Denn es wird deutlich, dass für gezielte Unterstützung und Hilfe zur Selbsthilfe lokale und transnationale Ansätze verfolgt werden müssen.

Bei allen den Fakten und Zahlen dürfen die Motivationen und Bedürfnisse der Menschen, die dahinterstehen, nicht vergessen werden. Im dritten Teil der Studie werden sie zu Wort kommen.

Wir bedanken uns bei allen, die an der Studie mitgewirkt haben, und freuen uns auf einen regen Austausch zu den Ergebnissen Teil 2 der Studie mit Ihnen.

Sangeeta Fager

Diakonisches Werk Hamburg

Fachbereich Weltweite Diakonie

fager@diakonie-hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

04	Zusammenfassung
04	1. Einleitung
05	2. Methodisches Vorgehen
06	3. Die EU-Zuwanderung aus Bulgarien, Rumänien und Polen nach Hamburg
06	3.1 Umfang der Zuwanderung
08	3.2 Teilhabe mobiler EU-Bürger*innen am Arbeitsmarkt
11	3.3 Bezug von Sozialleistungen
14	3.4 Wohnsituation der EU-Zugewanderten
16	3.5 Zwischenfazit
16	4. Der Umgang mit EU-Zuwanderung in Hamburg
16	4.1 Thematisierungen in der Hamburgischen Bürgerschaft
17	4.2 Ausbau von Unterstützungsangeboten
18	4.3 Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz
20	4.4 Unterstützung der Arbeitsmarktteilhabe
24	4.5 Überwindung der Obdachlosigkeit und prekärer Wohnverhältnisse
33	4.6 Überprüfung und Entzug des Freizügigkeitsrechts
36	4.7 Einschätzungen der Gründe für das Bestehen prekärer Lebenslagen
39	5. Schlussfolgerungen
42	Anhang
43	Literaturverzeichnis

Zusammenfassung

Der Bericht stellt die Ergebnisse einer explorativen Untersuchung des Umgangs mit EU-Zugewanderten mit Unterstützungsbedarfen in der Freien und Hansestadt Hamburg vor. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt auf Zugewanderten aus den EU-Mitgliedsstaaten Bulgarien, Rumänien und Polen. Der Bericht gibt zunächst einen Überblick über die Zuwanderung aus diesen drei Ländern nach Hamburg und stellt Informationen zur Situation der EU-Zugewanderten in den Bereichen Arbeit, Soziales und Wohnen vor. Dabei ist festzuhalten, dass die große Mehrheit gut integriert ist. Aufgezeigt werden die Problemlagen der Unionsbürger*innen sowie daraus resultierende Unterstützungs- und Handlungsbedarfe auf lokaler Ebene. Danach wird eine Bestandsaufnahme und Bewertung der aktuell verfolgten Ansätze des Umgangs mit EU-Zugewanderten mit Unterstützungsbedarf vorgenommen. Eingegangen wird insbesondere auf vier Ansätze: (1) Angebote zur Beratung und niedrigschwelligen Unterstützung, (2) Angebote zur Unterstützung der Arbeitsmarktteilnahme, (3) Verfahren zur systematischen Prüfung der Perspektive bei Obdachlosigkeit und (4) Verfahren zur systematischen Überprüfung des Freizügigkeitsrechts bei Obdachlosen und EU-Bürger*innen, die einen Antrag auf Sozialleistungen stellen. Zur Darstellung und Einordnung dieser Ansätze wurde relevante Literatur wie wissenschaftliche Analysen, Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft, Berichte von Hilfsorganisationen, etc. gesichtet sowie Interviews mit Expert*innen im Bereich der EU-Zuwanderung in Hamburg durchgeführt und ausgewertet. Zum Abschluss werden mögliche Handlungsoptionen zur Verbesserung der Situation von EU-Bürger*innen mit Unterstützungsbedarf vorgestellt, die bisher wenig genutzt worden sind und über deren Anwendung sozialpolitisch nachgedacht werden soll.

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.¹

¹ 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.

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 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. 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 Tabelle 3 im Anhang).

Die Interviewpartner*innen gehören folgenden Einrichtungen an:

- Behörde für Arbeit, Soziales, Familien und Integration, Amt für Soziales, das für Wohnungslosigkeit und EU-Zuwanderung zuständig ist²
- 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.

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

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 coronabedingten Kontaktbeschränkungen wurden die Interviews im Zeitraum März bis 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.

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

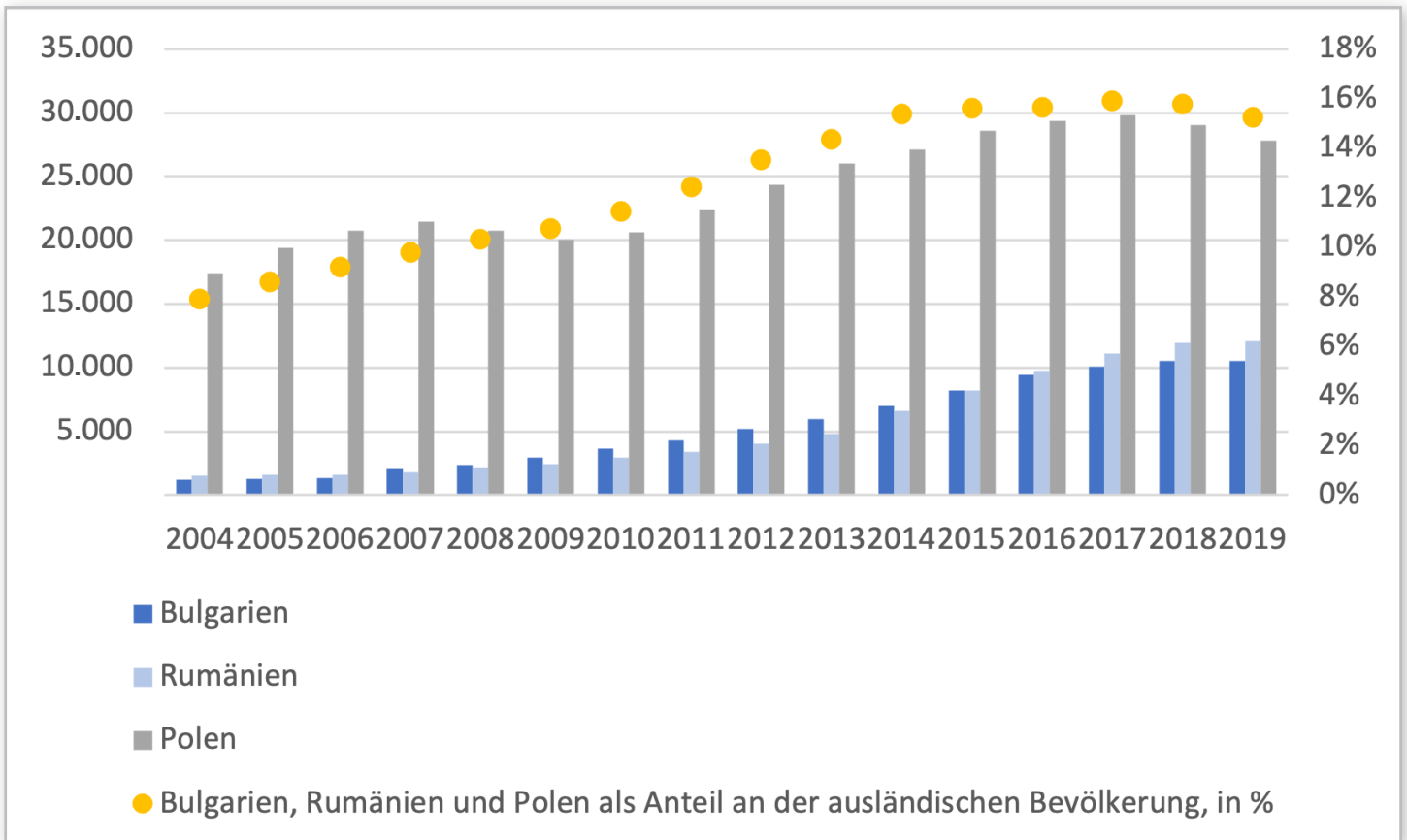
Dieses Kapitel gibt für die Freie und Hansestadt Hamburg einen Überblick über die Zuwanderung aus den drei Herkunftsländern Bulgarien, Rumänien und Polen sowie über die Lebenssituation der Zugewanderten nach der Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit. Dabei werden insbesondere Indikatoren dargestellt,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

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.³ Auffällig sind hohe Zuwachsraten im unmittelbaren Anschluss an die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (siehe Abbildung 1). 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 (Kovacheva und Cyrus 2020).

3 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.

Abbildung 1: 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.

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 im Erscheinen) 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.

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 1).

Tabelle 1: 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.

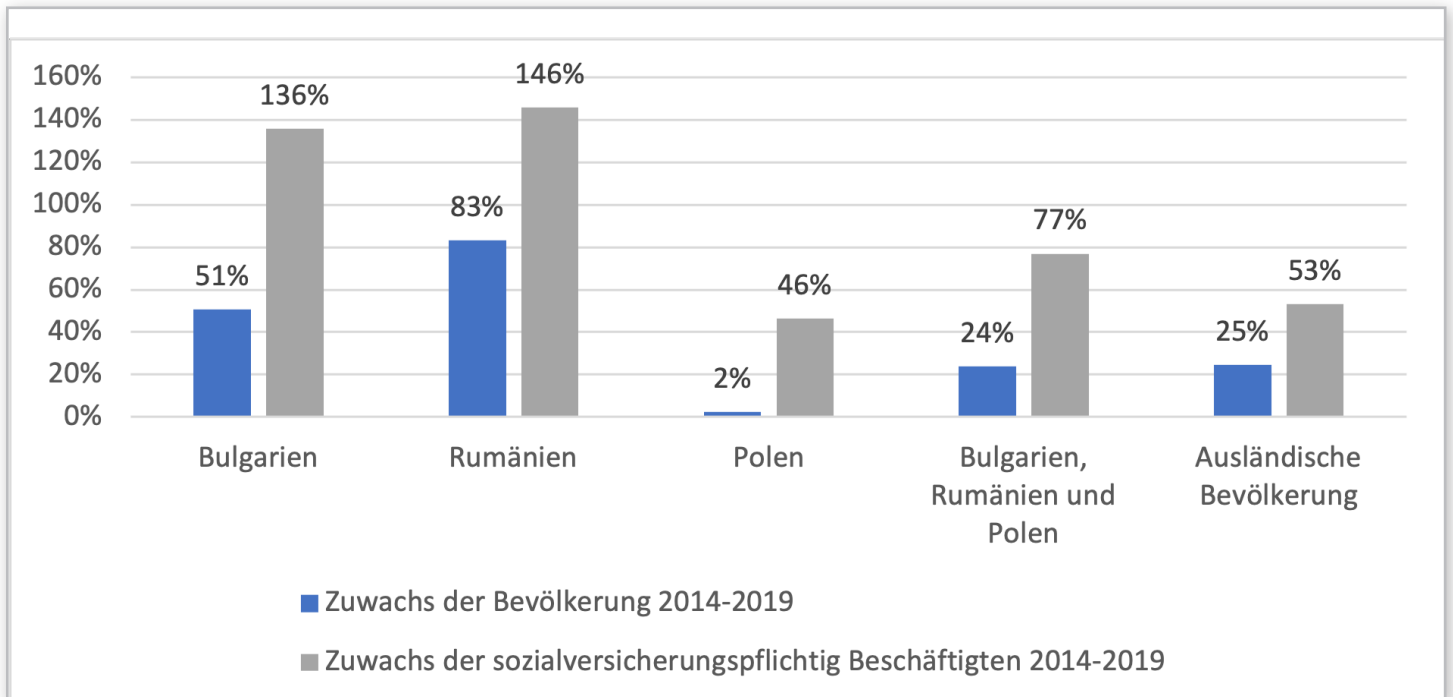
* Anmerkung: Für die Berechnung der erwerbsfähigen Bevölkerung wurden Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein verwendet (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020). Da keine Daten für die Gruppe der 0 bis 15-Jährigen verfügbar sind, wurde die Gruppe der erwerbsfähigen 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 im Erscheinen). 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 im Erscheinen). 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). 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: 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). 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: 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 (Kovacheva und Cyrus 2020; Kovacheva im Erscheinen).

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).

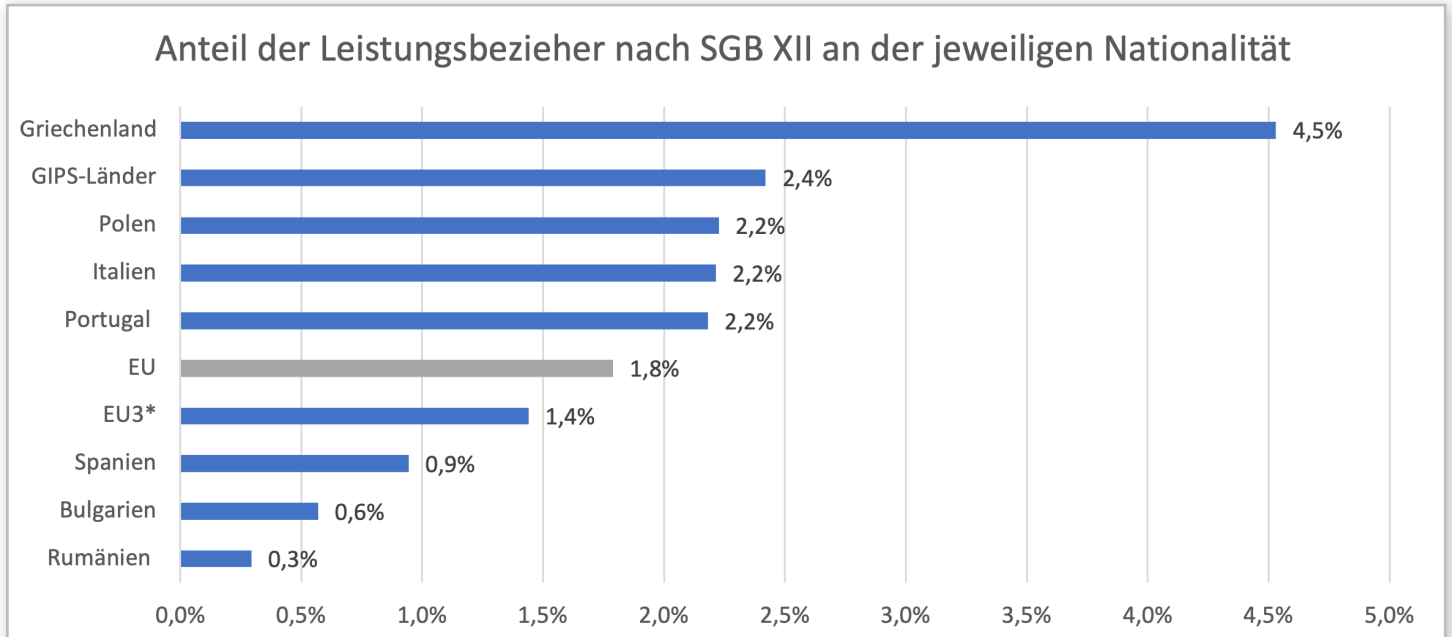
Städtestudien in Berlin (Kovacheva und Vogel 2012) und Hamburg (Kovacheva im Erscheinen) liefern empirische Erkenntnisse über das Ausmaß an Arbeitsausbeutung unter EU-Zugewanderten aus Bulgarien. Auf der Basis von Befragungen unter Migrant*innen lässt sich ein hohes Maß an Arbeitsausbeutung feststellen. 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 im Erscheinen). 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.

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 3 und Abbildung 4). 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 3 und Abbildung 4). Das zeigt, dass keine übermäßig starke Abhängigkeit von Sozialleistungen osteuropäischer EU-Zugewanderter im Vergleich zu anderen EU-Nationalitäten besteht.

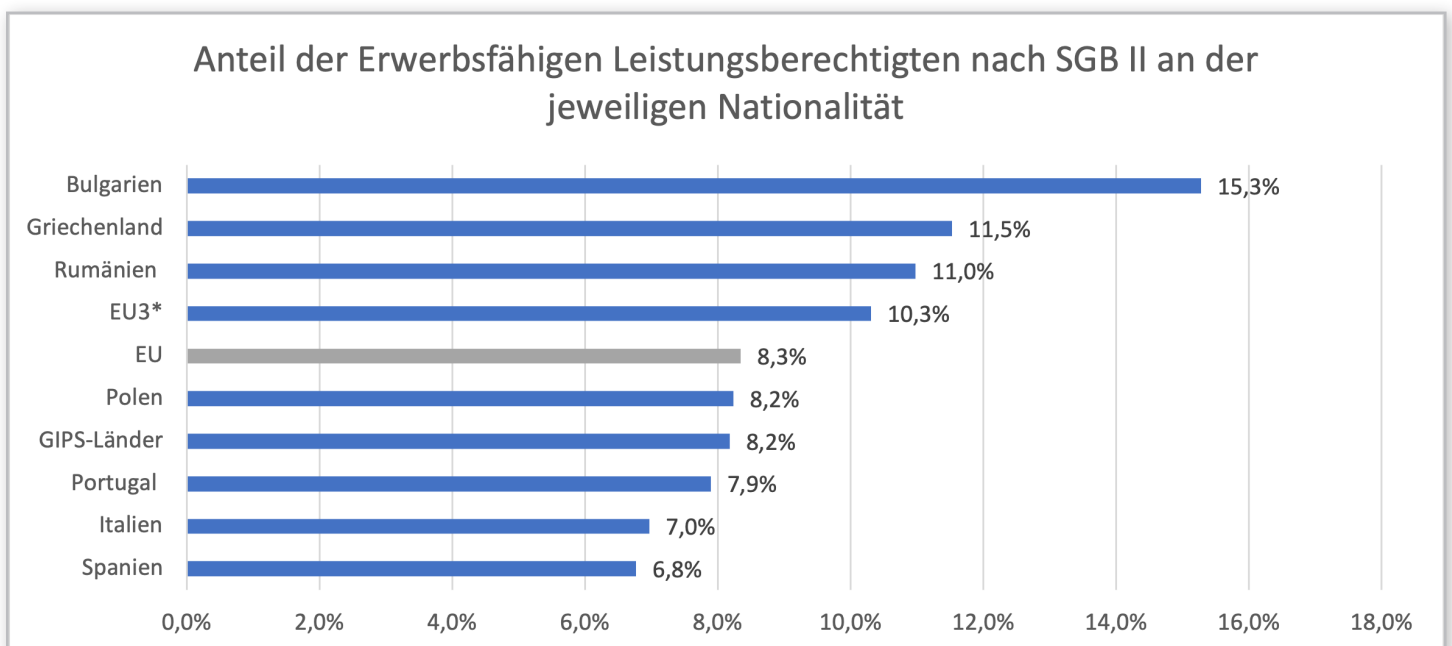
Abbildung 3: Anteil der Leistungsbezieher*innen nach dem SGB XII an der jeweiligen Nationalität (2019)



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.

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

Abbildung 4: Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II an der jeweiligen Nationalität (2019)

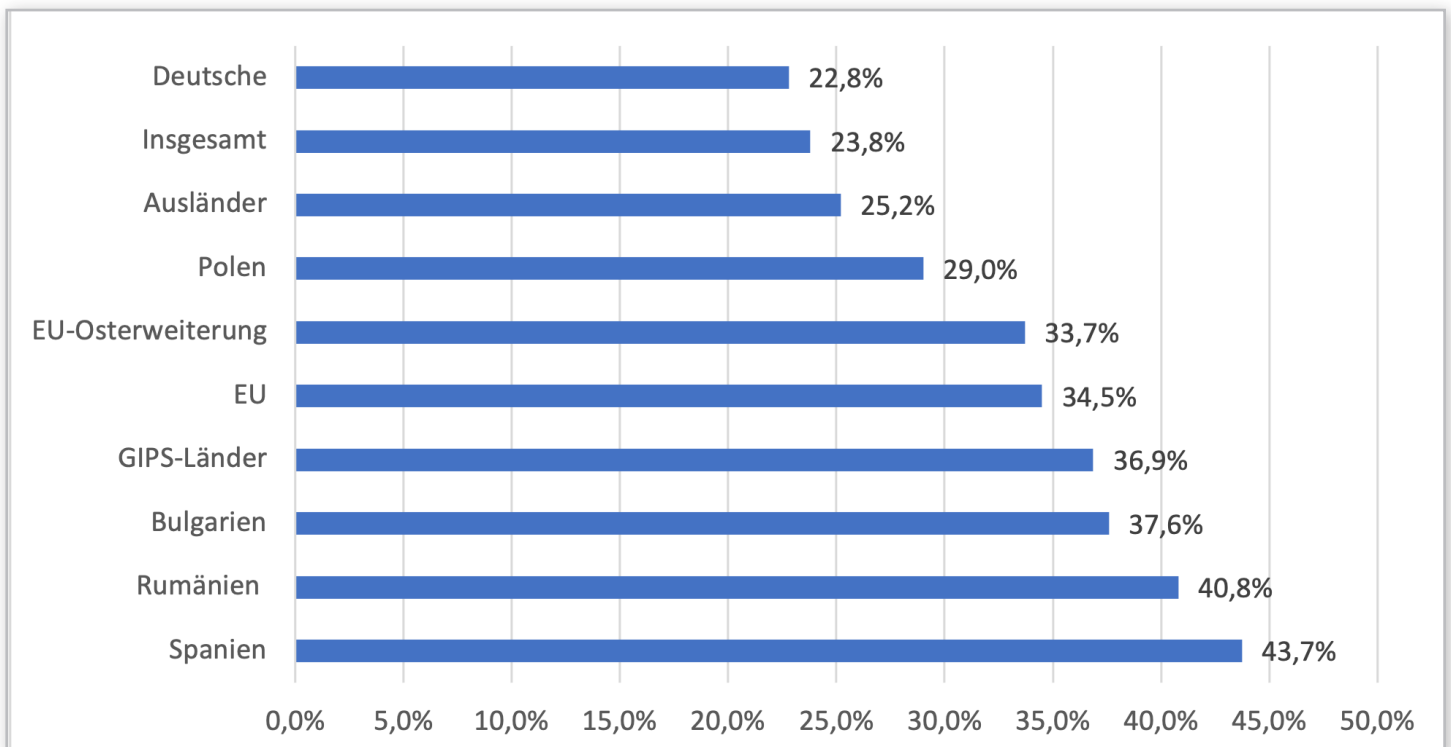


Quelle: Eigene Berechnung der Anteile auf der Basis der Daten für ausländische Bevölkerung zum 31.12.2018 (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005-2020) und Daten der Bundesagentur für Arbeit für Februar 2019 für Leistungsberechtigte nach dem SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2020b),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

*Anmerkung: 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 5). 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 5: Anteil der Erwerbstätigen an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (2019)



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

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 Notunterkünften⁴, Das prekäre Leben der Bulgaren⁵, Hamburg stellt Bettlern aus Osteuropa ein Ultimatum⁶, Ausbeutung und Mietwucher: 800 Euro für neun Quadratmeter⁷.

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).⁸ 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 6). Dies deutet darauf hin, dass Obdachlosigkeit im Verhältnis zu Erwerbstätigkeit

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

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

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

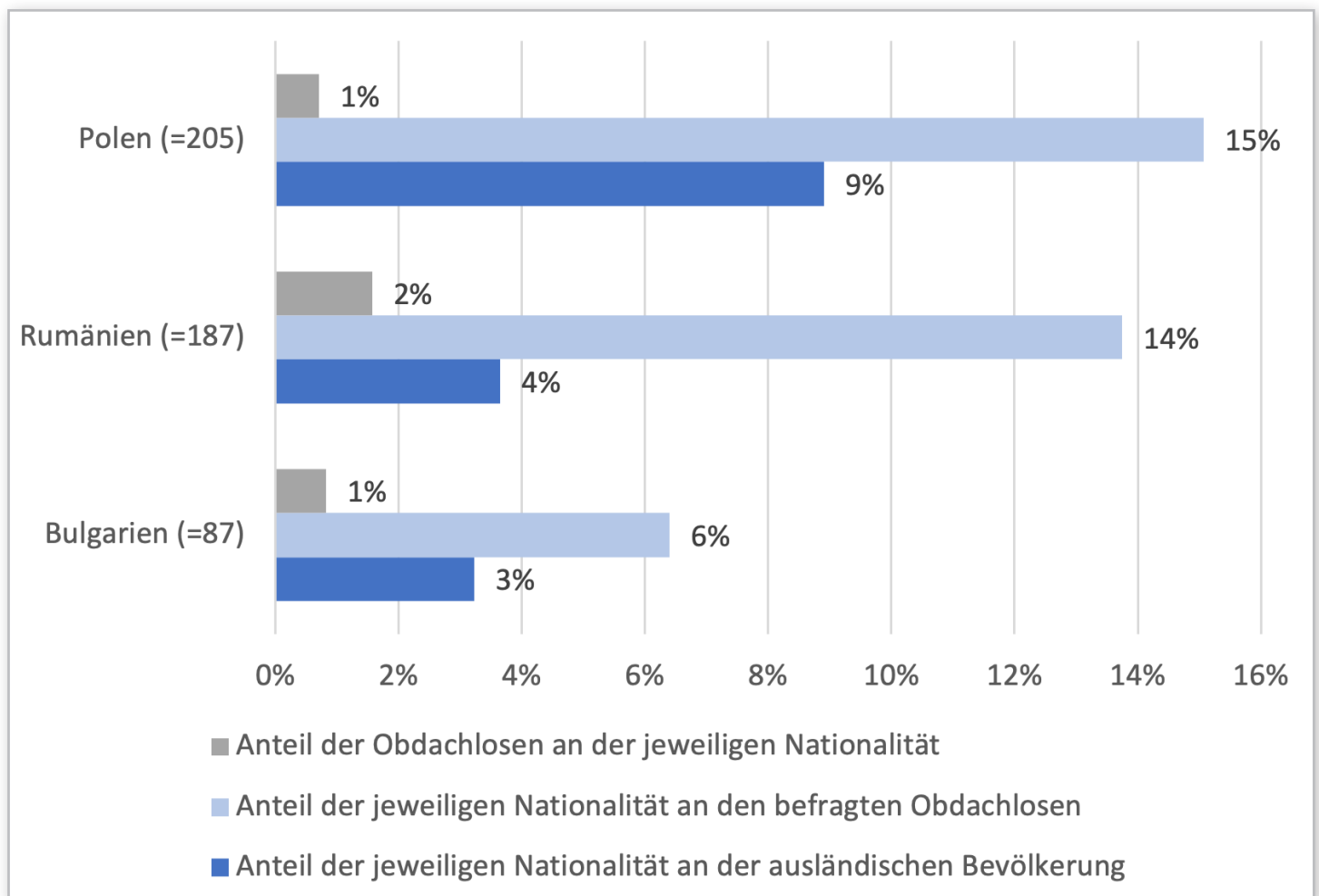
7 Hamburger Abendblatt, 24.10.2019, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article227460143/Ausbeutung-und-Mietwucher-800-Euro-fuer-neun-Quadratmeter.html>.

8 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).

quantitativ von einer geringeren 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 6). 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 6: 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.

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 4.5).

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 (4.1), die bestehenden Unterstützungsangebote für EU-Zugewanderte (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 (4.3) sowie Unterstützung der Arbeitsmarktintegration und Schutz vor Arbeitsausbeutung (4.4) behandelt. Danach wird auf die Bereiche Vermeidung von Obdachlosigkeit (4.5) sowie Überprüfung der Freizügigkeitsberechtigung (4.6) eingegangen. Das anschließende Kapitel 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.

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 parlamenta-

rischen 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.

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 niedrighschwellige 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-Team⁹, step.in – beratung mobil¹⁰, BulRom¹¹, Sansa¹² und Perspektiven in Europa schaffen¹³ durchgeführt. In der zweiten Förderperiode 2018–2020 laufen aktuell die Projekte IMeS¹⁴, Visite sozial¹⁵ und Social Bridge Hamburg¹⁶.

Die Projekte Plata¹⁷, 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 Zuwanderung Osteuropa“¹⁸, die das Projekt BuRo¹⁹ fortsetzte, bietet neben Sozialberatung für osteuropäische Zugewanderte auch Beratung für Erkrankte ohne Krankenversicherungsschutz. Die im Rahmen des Flüchtlingszentrums angesiedelte „Clearingstelle Gesundheitsversorgung Ausländer“²⁰ bietet die Möglichkeit einer Klärung der Kostenübernahme für erkrankte EU-Zugewanderte ohne Krankenversicherungsschutz.

Die aus ESF-Mitteln geförderte Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit²¹ 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 verikom e.V., der Evangelische 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.

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

-
- 9 Aufsuchende Beratung und Begleitung besonders benachteiligter EU-Zuwanderer mit drei Teilprojekten ABB-Service-Team, ABB-Behördenberatung, ABB-Gesundheitsberatung) (GM Jugendhilfe GmbH).
- 10 Beratung mobiler EU-Bürger*innen in Wilhelmsburg, Billstedt und St. Pauli (2016-2018) (verikom, IKB, BI Wilhelmsburg).
- 11 Information und Orientierung für marginalisierte Migrantinnen/Migranten aus Bulgarien und Rumänien (CASAblanca).
- 12 Aufsuchende Arbeit für EU-Zugewanderte.
- 13 Modellprojekt für neuzugewanderte Unionsbürger/-innen in prekären Lebenssituationen in Hamburg (Diakonisches Werk Hamburg).
- 14 Information für marginalisierte Menschen in der Sexarbeit.
- 15 Visite sozial – Mobile Beratung auf der Straße.
- 16 Social Bridge Hamburg – Orientierung für EU-Zugewanderte; Sozialberatung für EU-Zugewanderte.
- 17 <https://hoffnungsorte-hamburg.de/die-hoffnungsorte/plata/>
- 18 <https://www.diakonie-hamburg.de/de/presse/pressemitteilungen/Neue-Beratungsstelle-fuer-EU-Buerger-aus-Osteuropa>
- 19 Das Projekt BuRo, das im Zentrum für Wohnungslose der Diakonie Hamburg im Juni 2013 startete, wurde als Reaktion auf den angestiegenen Anteil der EU-Zugewanderte aus Osteuropa in der Obdachlosenhilfe, insbesondere aus Bulgarien, Rumänien und Polen, gegründet (Graßhoff et al. 2016).
- 20 https://www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_mv.php.
- 21 <https://hamburg.arbeitundleben.de/arbeitnehmerfreiz%C3%BCgigkeit>.

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 unabweisbaren Behandlungsbedarf geprüft.

Seit der Gründung der Clearingstelle 2012 sind verschiedene 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. Unionsbürger*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).

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.

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 niedrighschwelligigen 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 (Schwarz-ArbG). 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.²² Auch keine

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

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).²⁴

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 Auftraggeber 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 Zugewanderter 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.

24 Grundtabelle Fälle, Schlüssel 522000.

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).²⁵

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.

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

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).

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-Zugewanderter 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).

4.5 Überwindung der Obdachlosigkeit und prekärer Wohnverhältnisse

Nach der Typologie des Dachverbands der Wohnungslosenhilfe²⁶ 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.

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

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

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 behördenseitig 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 niedrigschwelligen 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 niedrigschwelligen Hilfesystem bei Obdachlosigkeit sowie Klärung der Perspektive im niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfesystem eingegangen. Das Thema Überprüfung und Entzug der Freizügigkeitsrechts wird erst in 4.6 behandelt.

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 Hamburgischen 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 Hilfsorganisationen, 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 Anwerbe-phase hingewiesen (Int-7).

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.²⁷ Neben dem Schutz vor nächtlicher Erfrierung bietet die Stadt Hamburg öffentlich-rechtliche Unterbringung (ÖrU) für obdachlose Personen an.²⁸ 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.²⁹ 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“ werden³⁰.

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.

27 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).

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

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

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

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)

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 Unterkunftsöglichkeiten 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).

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).³¹ Da die Wohnungslosenhilfe Sozialhilfe darstellt und kein Anspruch auf Gleichbehandlung nach der Koordinierungsvorordnung 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 Winternot-

31 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).

programm in den darauffolgenden zwei Jahren wird mit dem Nutzen der Rückfahrkarte ausgeschlossen. 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 Arbeitsmarktteilnahme 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 Container³² 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 niedrighschwelligem Hilfesystem nach einheitlichen Kriterien und ergebnisoffen erfolgen soll.³³

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

33 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.

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 Arbeitssuchenden, 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 Meldepflicht 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 Arbeitssuche 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).³⁴

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

34 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).

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.³⁵ 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 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 hilfeschend 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

35 Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 2016, https://dejure.org/BGBl/2016/BGBl_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).

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).

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.

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 Bewegungsfreiheit 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 Niedriglohnsektor 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-Beschäftigte 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 Auftraggeberhaftung 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).

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).

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).

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 Deutschkenntnissen, 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 niedrigschwelligen 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 rechtllichem Weg durch die Überprüfung und den Entzug des Freizügigkeitsrechts durch die Ausländerbehörde veranlasst oder im Rahmen der Perspektivberatungen im niedrigschwelligen 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 niedrigschwelligen 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 im Erscheinen) 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

Tabelle 3: Liste der durchgeführten Interviews mit Expert*innen in Hamburg

Kodierung	Institution	Anzahl der Interviewpartner*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

7. Literaturverzeichnis

- 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 (im Erscheinen):** The unnoticed effects of EU accession. Evidence on mobility and integration of Bulgarian migrants in Germany. Wiesbaden: Springer VS.
- Kovacheva, Vesela; Cyrus, Norbert (2020):** Zur Situation von EU-Bürgerinnen und 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". Diskussionspapier 3. Februar 2020. Hg. v. Diakonisches Werk. Hamburg.
- 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/printerFriendly/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.

Herausgeber

Diakonisches Werk Hamburg
Susanne Hesemann
Dr. Dirk Hauer
Königstraße 54
22767 Hamburg

Ansprechpartnerin

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

Autorin/Autor

Vesela Kovacheva
Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW Hamburg)
vesela.kovacheva@haw-hamburg.de
Dr. Norbert Cyrus
Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
cyrus@europa-uni.de