

## Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten



### Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe

#### Forderungen an Politik und Hilfesystem

Auf der Ebene der lokalen Hilfesysteme tritt die BAG Wohnungslosenhilfe ein für

- eine grundsätzliche Gleichbehandlung aller von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen unabhängig von der Staatsangehörigkeit
- einen uneingeschränkten Zugang von EU-BürgerInnen zu Angeboten der Notversorgung
- eine stärkere Berücksichtigung von EU-BürgerInnen bei der Entwicklung und Umsetzung präventiver Hilfeangebote
- sozial-integrative Hilfen für MigrantInnen im Quartier
- eine Stärkung und Förderung der Arbeit von Beratungs- und Anlaufstellen für ArbeitsmigrantInnen
- den Ausbau von Qualifizierungsangeboten für EU-BürgerInnen
- die Gewährleistung der medizinischen Versorgung – einschließlich der Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln – für alle Hilfesuchenden
- die Einrichtung von Clearingstellen zur Klärung des Krankenversicherungsschutzes
- die Schaffung von Frauenschutzräumen und sicheren Unterkünften
- den Aufbau und die Förderung frauenspezifischer Beratungs- und Hilfeangebote
- die Schaffung spezieller Hilfeangebote für Familien
- den Abbau von Sprachbarrieren, die Beratungs- und Hilfeprozesse in der Praxis behindern und EU-BürgerInnen den Zugang zu Hilfeangeboten erschweren
- die Sicherstellung einer kompetenten und rechtssicheren Beratung

Vor dem Hintergrund der seit dem 1. Mai 2004 erfolgten Erweiterung der Europäischen Union hat insbesondere auch die Zahl von Menschen aus EU-Mitgliedsstaaten in den Hilfen in Wohnungsnotfällen kontinuierlich zugenommen.<sup>1</sup> Rückmeldungen aus dem Hilfesystem zeigen, dass in einigen Hilfesegments bereits mehr als die Hälfte der KlientInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten stammen. Dies betrifft vor allem niedrigschwellige Angebote und – besonders in der Kälteperiode – die Notunterbringung.<sup>2</sup>

Aufgrund der großen sozial- und fachpolitischen Relevanz dieser Entwicklung hat die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) bereits 2012/2013 ihre Informationen zu den

Auf Ebene der Bundesländer tritt die BAG Wohnungslosenhilfe ein für

- eine Realisierung weitergehender Hilfen für EU-BürgerInnen
- eine Förderung und Unterstützung der Kommunen bei der Bereitstellung von Hilfen für EU-BürgerInnen in Wohnungsnotfällen
- die Verbesserung des Zugangs von EU-BürgerInnen zu Wohnungsmärkten
- eine bessere Ausstattung der Projekte zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen
- die Entwicklung bedarfsgerechter Beratungs- und Hilfeangebote
- die Stärkung bestehender Beratungs- und Hilfeangebote für EU-BürgerInnen und die Einrichtung und den Ausbau niedrigschwelliger Beratungsangebote im Bereich der Migrationssozialarbeit

Darüber hinaus tritt die BAG Wohnungslosenhilfe ein für

- die Verstärkung der im Rahmen der EHAP-Förderung entstandenen Beratungsangebote
- den Aufbau qualifizierter Angebote zur Unterstützung von Rückkehr bei den Freien Trägern und den Auf- und Ausbau von Netzwerken der Beratungseinrichtungen in den EU-Mitgliedsstaaten

Anspruchsgrundlagen Hilfesuchender ohne deutsche Staatsangehörigkeit grundlegend überarbeitet und aktualisiert<sup>3</sup> und eine Grundsatzpositionierung zu den Hilfen für MigrantInnen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten erarbeitet.<sup>4</sup>

Während diese Positionierung vor allem die Frage der Durchsetzung (sozial-)rechtlicher Ansprüche in den Blick genommen hat, zeigen die aktuellen Debatten zur Thematik, dass sich besonders die Situation der Menschen aus Ost- und Südosteuropa seither dramatisch verändert hat. In der Praxis der Hilfen zeichnet sich zuletzt immer stärker eine Zunahme absoluter Verarmung und Verelendung bei einer wachsenden Zahl von UnionsbürgerInnen ab, die keinen oder keinen ausreichenden Zugang zu Hil-



fen in Wohnungsnotfällen haben – mit fatalen Folgen für die betroffenen Menschen und neuen Herausforderungen für die Hilfepraxis.

Diese Entwicklung nimmt die BAG W zum Anlass, gerade im Hinblick auf die Situation von UnionsbürgerInnen die bestehende Grundsatzpositionierung zu den Hilfen für MigrantInnen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten zu aktualisieren.

**EU-BürgerInnen** genießen aufgrund bestehender Freizügigkeitsregelungen freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Der überwiegende Teil dieser Menschen geht daher einer Erwerbstätigkeit – abhängig beschäftigt oder selbständig – nach. Nur ein geringer Teil dieser EU-BürgerInnen ist – aus unterschiedlichen Gründen – nicht oder nur eingeschränkt in der Lage, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

**Menschen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten** machen vor allem in niedrighschwelligem Angeboten der Wohnungslosenhilfe (Tagesaufenthalte, medizinische Projekte etc.) einen hohen Anteil der Personen aus, die die Hilfen dieser Angebote in Anspruch nehmen.

Ein Teil der EU-BürgerInnen ist aufgrund der bestehenden Rechtslage von Sozialleistungen ausgeschlossen und daher in besonderem Maße auf Angebote der (kommunalen) Notunterbringung und der Notversorgung (Essen, Kleidung, medizinische Versorgung etc.) angewiesen.

Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt dafür ein, eine klare politische Zuständigkeit für Wohnungsnotfälle von EU-BürgerInnen auf Bundesebene zu schaffen und gezielte Förderprogramme aufzulegen. Im Rahmen der EU-Struktur- und Sozialfonds sind gezielte operationelle Programme zur Wohnungsnotfallproblematik, u.a. auch für die Zielgruppe der wohnungslosen EU-BürgerInnen zu schaffen.

Die BAG Wohnungslosenhilfe fordert darüber hinaus, dass die Bundesregierung mit anderen Mitgliedsstaaten in einen sozialpolitischen Dialog über Wege zur Bewältigung der Armutmigration und Wohnungslosigkeit eintritt.

## UnionsbürgerInnen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten

Rund 4,5 Millionen EU-BürgerInnen leben und arbeiten in Deutschland. Jährlich wanderten in den letzten Jahren gut eine halbe Million EU BürgerInnen nach Deutschland ein.<sup>5</sup> Diese Menschen sind auf der Suche nach Arbeit und einem besseren Leben in Deutschland. Das ist völlig legitim und legal und wie alle anderen EU-BürgerInnen haben auch sie das Recht, in einem anderen Mitgliedsstaat als Selbständige oder abhängig Beschäftigte einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die überwiegende Mehrheit der neu zugewanderten EU-BürgerInnen findet schnell Arbeit und Einkommen. Dagegen ist die kleine Gruppe derer, die keine Arbeit finden, nicht erwünscht und erhält zu meist keinerlei Sozialleistungen, selbst eine Unterbringung nach dem Ordnungsgesetz wird ihr – entgegen der Rechtsauffassung der BAG W<sup>6</sup> – oftmals verwehrt.<sup>7</sup>

Die BAG Wohnungslosenhilfe e.V. geht davon aus, dass ca. 50.000 EU-BürgerInnen wohnungslos sind. Eine große Zahl dieser Menschen, mehrheitlich aus osteuropäischen Mitgliedsstaaten, lebt dabei überwiegend auf der Straße.<sup>8</sup> Inzwischen prägen wohnungslose EU-BürgerInnen in vielen Städten in Deutschland das Bild der Straßenobdachlosigkeit.<sup>9</sup> Dabei kommt es immer wieder zu Gewalt, es erfolgen Räumungen durch die Ordnungskräfte verbunden mit Stigmatisierung und Diskriminierung.

In niedrighschwelligem Angeboten der Wohnungslosenhilfe, insbesondere denen der Großstädte, macht die Gruppe der wohnungslosen EU-Bürger in zwischen wenigstens die Hälfte der Klientel aus, in den Übernachtungsmöglichkeiten der Kältehilfe liegt die Belegungsquote der EU-BürgerInnen nach Rückmeldungen aus dem Hilfesystem bei bis zu 80 Prozent.

Häufig zu beobachten sind gesundheitliche Folgeschäden auf Grund des Lebens auf der Straße, und medizinische Angebote der Wohnungslosenhilfe stellen für diesen Personenkreis oftmals die einzige Versorgungsmöglichkeit im Krankheitsfall dar.<sup>10</sup> Je länger es wohnungslosen EU-BürgerInnen nicht möglich ist, ihren Status – vor allem durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – zu verbessern, ist davon auszugehen, dass ihre Verarmung und Verelendung weiter voranschreitet.

Rassistische Stereotype und Fremdenfeindlichkeit führen darüber hinaus zu einer Diskriminierung, die den Zugang von EU-BürgerInnen zu Arbeits- und Wohnungsmärkten zusätzlich erschweren. Dies betrifft nach Einschätzung der BAG W vor allem Menschen aus ost- und südosteuropäischen Mitgliedsstaaten. Auch in den Hilfesystemen können solche Sicht- und Handlungsweisen auftreten und den Zugang von EU-BürgerInnen zu Hilfen zusätzlich erschweren.

Ein besonderes Augenmerk ist dabei auch auf die Frage möglicher Rückkehrhilfen für solche Personengruppen zu richten, die bereits in ihren Herkunftsländern Diskriminierungen aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit ausgesetzt sind, wie dies in vielen Ländern Ost- und Südosteuropas für die Gruppe der Roma gilt.

## Rechtliche Situation von UnionsbürgerInnen in den Hilfen für Wohnungsnotfälle

### Menschenrechte und Verfassungsrecht

Die Menschenrechte gelten universell, d.h. völlig unabhängig von einer Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit und somit auch für alle UnionsbürgerInnen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.

Der UN-Sozialpakt von 1976<sup>11</sup> hat die sozialen Menschenrechte international rechtlich verbindlich anerkannt. Ein Staat, der den Sozialpakt ratifiziert hat, ist verpflichtet, die Menschenrechte in seinem gesamten Handeln zu schützen, zu achten und zu gewährleisten. Der UN-Sozialpakt enthält das Recht auf Wohnen und Existenzminimum (Art. 11), auf Arbeit (Art. 6), Familie und Kinder (Art. 10), Gesundheit (Art. 12) und Bildung (Art. 13). Auch Deutschland hat den Sozialpakt ratifiziert.

Allerdings haben diese sozialen Rechte nur den Charakter von Programmsätzen, die dem einzelnen noch kein subjektives einklagbares Recht einräumen. Anders sieht es mit den Menschenrechten aus, die als Grundrechte Eingang in das Grundgesetz gefunden haben. Dazu gehören unstrittig die Rechtsgüter Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz), Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz), aber auch Schutz der Familie (Art. 6 Grundgesetz) und Eigentum (Art. 14 Grundgesetz). Nach dem Wortlaut und in Rechtsprechung und Literatur unstrittig, handelt es sich hier um „Jedermannsgüter“, also Rechtsgüter die staatlicherseits für alle Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu wahren und zu schützen sind. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland garantiert die Umsetzung dieser Menschenrechte.<sup>12</sup>

### Unterbringung nach Ordnungsrecht

Soweit durch Obdachlosigkeit eine menschenwürdige Existenz gefährdet ist und mit sozialrechtlichen Maßnahmen diese Ge-

fahr nicht abgewendet werden kann, ist diese Gefährdung für alle Menschen durch die Polizei- bzw. Ordnungsbehörden abzuwenden – gleich welche Staatsangehörigkeit die Betroffenen besitzen. Nach den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Bundesländer besteht insoweit eine „Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“, weil zur öffentlichen Sicherheit es auch gehört, dass Einzelne vor Beeinträchtigungen ihrer grundrechtlich geschützten Lebensgüter bewahrt werden. Unfreiwilliger Schutzloser Aufenthalt im Freien ist eine solche Beeinträchtigung. Zuständig für eine Unterbringung sind am Aufenthaltsort der Betroffenen die Städte und Gemeinden (in Berlin die Bezirksämter, in Bremen die Ortspolizeibehörden und in Hamburg die Senatsämter).

Noch immer verkennen oder ignorieren sehr viele Städte und Gemeinden in Deutschland, dass auch für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – und zwar völlig unabhängig vom Herkunftsland – diese polizei- bzw. ordnungsrechtliche Unterbringungspflicht besteht. Sie ist abgeleitet aus den Menschenrechten im Grundgesetz und kann nicht durch Hinweis auf knappe Unterbringungs Kapazitäten oder eine angeblich andere örtliche Zuständigkeit ausgehebelt werden.<sup>13</sup>

Prinzipiell ist dieser Schutz vorübergehend bis Selbsthilfe oder eine Lösung nach anderen rechtlichen Vorschriften greift, er ist jedoch so lange zu gewähren, wie die Gefährdung besteht. Unabhängig von den konkreten aufenthaltsrechtlichen und sozialrechtlichen Regeln gilt jedoch, dass für alle Menschen – unabhängig von ihrem Herkunftsland – mindestens für die Zeit der Überprüfung ihrer rechtlichen Position und für die Zeit zur Findung einer angemessenen Lösung eine Verpflichtung der Städte und Gemeinden zur Unterbringung besteht.

Bei UnionsbürgerInnen scheidet in den ersten drei Monaten der Verlust des Freizügigkeitsrechts wegen Wohnungslosigkeit (mit der möglichen ausländerrechtlichen Folge der Abschiebung) aus<sup>14</sup>, da ihnen das Freizügigkeitsrecht in diesem Zeitraum Voraussetzungslos zusteht (vergl. die aktuelle Handreichung der BAG W hierzu). In diesem Zeitraum bestehen deshalb die polizei- bzw. ordnungsrechtlichen Verpflichtungen zur Unterbringung bei unfreiwilligem Aufenthalt im Freien. Auch wegen der Nutzung der Unterkünfte ist die Ausweisung mit der Begründung ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialleistungen nicht möglich, denn darum handelt es sich bei der polizei- bzw. ordnungsrechtlichen Unterbringung nicht (vergl. nächsten Abschnitt). Ist also während des Drei-Monatszeitraums bei UnionsbürgerInnen unabwendbar unfreiwilliger Schutzloser Aufenthalt im Freien gegeben, muss mindestens für diesen Zeitraum Obdach gewährt werden, selbst dann, wenn die Gebühren für die Unterkunft nicht aus Sozialhilfemitteln – wegen fehlender Anspruchsgrundlage – refinanziert werden können. Obdach ist selbstverständlich darüber hinaus zu gewähren, bis Selbsthilfe oder eine Lösung nach anderen rechtlichen Vorschriften greift. Nach Ablauf von drei Monaten ist obdachlosen UnionsbürgerInnen ohne ausreichende Existenzmittel bis zu einer möglichen Entscheidung über das Aufenthaltsrecht weiterhin eine Obdachlosenunterkunft zur Verfügung zu stellen. Diese Unterbringungspflicht greift auch bei über diesen Zeitpunkt hinaus bestehender Obdachlosigkeit.

### **Neuregelungen im Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und in der Sozialhilfe nach SGB XII**

Das am 29.12.2016 in Kraft getretene so genannte „Unionsbürgerausschlussgesetz“ enthält eine Neuregelung von Sozi-

alleistungen für EU-BürgerInnen.<sup>15</sup> Für Nicht-Sozialleistungsberechtigte UnionsbürgerInnen werden Minimalansprüche auf Sozialleistungen kodifiziert, die als „Überbrückungsleistungen“ für Ernährung und Unterkunft sowie als Kosten für die Rückreise durch das Sozialamt (SGB-XII-Träger) erbracht werden können.<sup>16</sup>

Eine wichtige weitere Änderung ist die Regelung der Rückreisekosten in § 23 Abs. 3a SGB XII: „Neben den Überbrückungsleistungen werden auf Antrag auch die angemessenen Kosten der Rückreise übernommen. Satz 1 gilt entsprechend, soweit die Personen alleindurch die angemessenen Kosten der Rückreise die in Absatz 3 Satz 5 Nummer 1 und 2 genannten Bedarfe nicht aus eigenen Mitteln oder mit Hilfe Dritter decken können. Die Leistung ist als Darlehen zu erbringen.“<sup>17</sup>

Es ist im Regelfall höchst unwahrscheinlich, dass die davon betroffenen UnionsbürgerInnen Mittel besitzen, mit denen sie das Darlehen zurückzahlen können. Deshalb läuft diese Neuregung nach unsere Auffassung ins Leere. Die Regelung läuft auch aus Sicht mancher zur Leistung verpflichteten Kommunen ins Leere, da nicht ersichtlich ist, wie ein derartiges Darlehen von den ausgereisten LeistungsempfängerInnen ggf. beigetrieben werden soll.

Die dargestellten Leistungsansprüche bestehen allerdings nicht, wenn der Verlust des Rechts nach § 2 Absatz 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU festgestellt wurde (§ 23 Abs. 3 Satz 7 SGB XII); dann besteht allerdings immer noch ein Anspruch nach AsylbLG. Um die Voraussetzungen zur Feststellung des Verlusts der Freizügigkeit zu verbessern, wurde parallel eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes aufgenommen, die die Leistungsträger zur Datenübermittlung an die Ausländerbehörden verpflichtet. Diese Übermittlung bildet u.a. die verfahrensrechtliche Voraussetzung zur Überprüfung des Aufenthaltsstatus und ggf. der Entziehung der Freizügigkeit. Inwieweit diese Neuregelung zu einem Anstieg der Fälle von Entzug des Aufenthaltsrecht führen wird, ist ungewiss. Darüber hinaus dürfte sie leider auch abschreckende Wirkung auf mögliche AntragsstellerInnen von Überbrückungsleistungen haben.

### **Die aufenthaltsrechtliche Lage der nicht erwerbstätigen oder arbeitssuchenden EU-BürgerInnen**

Da die Gruppe der UnionsbürgerInnen eine der am stärksten wachsenden Gruppen unter den MigrantInnen in den Hilfen für Wohnungsnotfälle ist, gehen wir hier kurz auf die aufenthaltsrechtliche Situation dieses Personenkreises ein. Hinsichtlich der grundsätzlichen Aufenthaltsrechte der UnionsbürgerInnen und ihnen gleichgestellter Personen in den ersten drei Monaten heißt es in der Handreichung der BAG Wohnungslosenhilfe:

„UnionsbürgerInnen dürfen sich innerhalb der EU ohne Genehmigung über Grenzen hinweg bewegen und ihren Wohnort frei wählen. Innerhalb der ersten drei Monate darf ihnen das Aufenthaltsrecht – solange keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht – nicht entzogen werden. Danach kann Personen, die nicht erwerbstätig oder arbeitssuchend sind und die für ihren Lebensunterhalt auf Sozialleistungen angewiesen sind, das Recht zum Aufenthalt aberkannt werden; jedoch nur nach einer Prüfung aller persönlichen Umstände und wenn auch zukünftig keine Erwerbsperspektive in Deutschland besteht. UnionsbürgerInnen können ihr Recht zum Aufenthalt nur durch einen förmlichen Bescheid verlieren. Derartige Bescheide werden in der Praxis allerdings nur selten erlassen, weil sie nur den aktuellen Aufenthalt beenden, nicht jedoch das Recht zur erneuten Einreise und zum Aufenthalt beschränken (BAG W, 2012).“



### Voraussetzungen für die Aberkennung von Aufenthaltsrechten nach drei Monaten Aufenthalt bei Nicht-Erwerbstätigen oder Arbeitssuchenden

Bei den zugewanderten UnionsbürgerInnen herrscht in der Praxis ins. über die Rechte der Gruppe der nicht erwerbstätigen oder arbeitssuchenden Personen mit Angewiesenheit auf Sozialleistungen Unklarheit und Ungewissheit.

Die Rechtsgrundlage für den möglichen Verlust des Rechts zum Aufenthalt ist der Artikel 14 der EU-Richtlinie 2004/38 vom 29. April 2004. Der Verlust ist an Voraussetzungen gebunden.

- Die Freizügigkeit besteht unabhängig von sozialrechtlichen Voraussetzungen.
- Zunächst muss festgestellt werden, ob es sich um Unionsbürger handelt, die sich zur Arbeitsuche in Deutschland aufhalten. Sie sind bis zu sechs Monate freizügigkeitsberechtigt und darüber hinaus nur, solange sie nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.
- Ist der Unionsbürger von vorneherein nicht-erwerbstätig oder sind sechs Monate abgelaufen und kann der Nachweis nicht erbracht werden, gilt § 4 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU - FreizügG/EU): Nicht erwerbstätige Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen, haben das Recht nach § 2 Abs. 1 FreizügG/EU, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel verfügen.
- Ist eine oder sind beide Voraussetzungen nicht gegeben, greift ggf. § 7 FreizügG/EU zur Ausreisepflicht:
  - Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen sind ausreisepflichtig, wenn die Ausländerbehörde festgestellt hat, dass das Recht auf Einreise und Aufenthalt nicht besteht. In dem Bescheid soll die Abschiebung angedroht und eine Ausreisefrist gesetzt werden. Außer in dringenden Fällen muss die Frist mindestens einen Monat betragen.
  - Die Ausreisepflicht kann aber nicht mit einer Wiedereinreisepflicht belegt werden; dies ist nur bei Ausweisungen nach § 6 oder einer Verlustfeststellung nach § 1 Abs. 7 FreizügG/EU möglich.

### Auswirkungen für die Praxis

- Erst nach 3 Monaten kann Nachweis der Aufenthaltsberechtigung verlangt werden, nicht vorher
- Unbedingt Krankenversicherungsschutz recherchieren und erwirken, auch wenn das aufwendig ist
- Existenzminimum ist nicht bundesweit einheitlich zu definieren: regionale und persönliche Komponente lt. Richtlinie (AVV zum FreizügG/EU) vom 3. Februar 2016 )
- Nach Möglichkeit in Arbeit vermitteln, die Ansprüche auf Sozialleistungen ermöglicht<sup>18</sup>
- Stärker spendenfinanzierte Hilfen erschließen (Medizin, Projekte), um Verelendung entgegen zu wirken
- Ordnungsrechtliche Unterbringungspflicht im Einzelfall durchsetzen, um überhaupt Voraussetzung für Arbeitssuche zu schaffen
- Postadressenfunktion bei Dienststelle anbieten, um evtl. Meldepflichten (z.B. nach SGB II) zu genügen
- Ggf. Widerspruch gegen den Entzug der Freizügigkeit einlegen

### Resumee

- Die Neuregelungen dürften eine abschreckende Wirkung auch auf Folgeantragsteller unter den UnionsbürgerInnen haben
- Vor einer möglichen Ausreisepflicht muss der Verlust des Freizügigkeitsrecht festgestellt sein (oder eine Ausweisung ausgesprochen worden sein). Für diese steht eine genaue Prüfung aller Voraussetzungen an; erfolgt diese nicht, ist sie rechtswidrig. Obdachlosigkeit allein ist definitiv kein Grund für Ausreisepflicht
- Die Neureglung der Rückreisekosten ist wirklichkeitsfremd und dürfte in dieser Form gar nicht greifen; zumal Betroffene in der Praxis regelmäßig kein Interesse an einer Ausreise haben
- Überbrückungsleistungen dürfen nicht an den Ausreisewillen gekoppelt werden<sup>19</sup>

### Gesamtschätzung des Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II und in der Sozialhilfe nach SGB XII: Eine populistische Gesetzesänderung

Die Neuregelungen zur Erleichterung des Freizügigkeitsentzugs sind wirklichkeitsfremd und werden die EU-Binnenwanderung nach Deutschland nicht verhindern.

Zwischen 2010 und 2016 gab es eine Zuwanderung von 1,85 Millionen UnionsbürgerInnen. Es ist nicht politisch überzeugend, dass gesetzliche Verfahrensmöglichkeiten zur Abschiebung von wohnungslosen UnionsbürgerInnen bei einer Gesamtzahl von ca. 50.000 wohnungslosen UnionsbürgerInnen erleichtert wurden. Das heißt im Klartext, dass ein Gesetz zur Leistungsvermeidung für ca. 2,7 % der in den letzten Jahren zugewanderten UnionsbürgerInnen gemacht wurde. Die große Mehrheit der zugewanderten Menschen zahlt in unsere Sozialversicherungssysteme ein und leistet damit einen erheblichen Beitrag zur Erhöhung unseres Bruttonettoprodukts, während das Wirtschaftswachstum ins. der osteuropäischen Staaten unter der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte leidet. Wer eine minimalen Teil der EU-Migration als Einwanderung in unsere Sozialsysteme qualifiziert und die Mehrkosten für den deutschen Steuerzahler meint, handelt nur zynisch und populistisch, d.h. schürt weiter Ressentiments gegen Ausländer.

Es ist zudem nicht sicher, ob nicht die Absenkung der Sozialhilfe nach SGB XII und ihre Befristung auf vier Wochen verfassungswidrig ist, wenn man die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum betrachtet.

### Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für

- **die Verwirklichung der verfassungsrechtlich garantierten Menschenrechte auf Menschenwürde, Leben und Gesundheit und Schutz der Familie für alle Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Dazu zählt u.a. der Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung, und zwar unabhängig vom Sozialleistungsbezug.**
- **eine rechtskonforme Umsetzung der Artikel 6 bis 15 der EU-Richtlinie 2004/38, die das Aufenthaltsrecht von UnionsbürgerInnen garantieren. Dazu gehört u.a.:**
  - die Garantie des Mindestaufenthaltsrechtes von bis zu drei Monaten nach Artikel 6
  - ein faires und umfassendes Prüfungsverfahren bei Aufenthalt von mehr als drei Monaten nach Artikel 7 ff. Dies umfasst die Verpflichtung zur gründlichen Prüfung und zur Recherche und Beschaffung von dazu notwendigen / geeig-

neten Unterlagen und Informationen über alle Rechtsansprüche nach SGB II und/oder XII.

- **die Schaffung einer neuen Unterkunftsdirektive** durch die Europäische Union, die **Mindeststandards der Unterbringung** für wohnungslose UnionsbürgerInnen benennt.

## Hilfebedarfe und Ansätze zur Hilfe für EU-BürgerInnen in Wohnungsnotfällen

### Zugang zum System der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Die mit dem am 29.12.2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II und in der Sozialhilfe nach SGB XII erfolgte Neuregelung von Sozialleistungen für EU-MigrantInnen und Migranten hat auch Auswirkungen für die Versorgung, Beratung und Betreuung dieser Personengruppe.

In der ordnungsrechtlichen Unterbringung verfahren die Kommunen unterschiedlich. Oftmals erfolgt eine ordnungsrechtliche Unterbringung lediglich bis zur Klärung von Leistungsansprüchen, oder ein genereller Ausschluss von der Unterbringung, bis die betreffende Person selbsttätig seinen Leistungsanspruch nachgewiesen hat. Dabei wird von den Kommunen häufig von einer freiwilligen Obdachlosigkeit ausgegangen, bis ein Nachweis erbracht wird, dass auch Wohnungslosigkeit im Herkunftsland bestand.

Auch die Unterbringung in den Winternotprogrammen wird kommunal unterschiedlich gehandhabt. So gibt es in einigen Großstädten Ausschlüsse für EU-BürgerInnen, sofern die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze in den Programmen nicht ausreicht oder es kommt zu zeitlichen Begrenzungen, bis eine Rückkehr ins Herkunftsland möglich ist.

Seit der Gesetzesänderung erfordert eine Weitervermittlung in adäquate weiterführende Angebote der Wohnungslosenhilfe oder anderer notwendiger Hilfen von den Mitarbeitenden der Fachberatungsstellen fundierte rechtliche Kenntnisse. Bei der Beantragung von sozialhilferechtlichen Leistungen ist es dabei nicht ausreichend, einzig den in der Person begründeten Anspruch auf Hilfen darzulegen, verstärkt sind vielmehr auch aufenthaltsrechtliche Belange zu berücksichtigen, um eine Aberkennung der Freizügigkeit bei EU-MigrantInnen und Migranten zu vermeiden. Selbst wenn eine aus der EU zugewanderte Person seit fünf Jahren seinen Aufenthalt in der BRD begründet, bedarf es zur Erlangung des Daueraufenthaltsrechtes, dass ein formaler Freizügigkeitsgrund erfüllt wurde. Ist dem nicht der Fall, kann die Beantragung von Leistungen das Freizügigkeitsrecht gefährden.<sup>20</sup>

Vor allem EU-BürgerInnen und Bürger aus Nicht-EFA<sup>21</sup>-Staaten, die keinerlei Leistungsanspruch haben bzw. nur den Anspruch auf sogenannte „Überbrückungsleistungen“ bis zur Rückkehr ins Herkunftsland, sind – besonders außerhalb der Winternotprogramme – zumeist auf niedrigschwellige Angebote der Wohnungslosenhilfe angewiesen, um zumindest Angebote zur Körper- und Wäschehygiene sowie Mahlzeiten in Anspruch nehmen zu können.

### Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für

- **eine grundsätzliche Gleichbehandlung aller von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen unabhängig von der Staatsangehörigkeit.** Eine solche Gleichbehandlung muss oberstes Handlungsprinzip sowohl in der ordnungsrechtlichen Notversorgung als auch bei Hilfen in freier Trägerschaft sein.
- **einen uneingeschränkten Zugang von EU-BürgerInnen zu Angeboten der Notversorgung.** Notunterkünfte und Notauf-

nahmeeinrichtungen müssen auch für von Wohnungslosigkeit betroffene MigrantInnen aus EU-Mitgliedsstaaten offen stehen und Vorrang vor Hilfen zur Rückkehr in die Herkunftsländer haben.

- **eine Realisierung weitergehender Hilfen für EU-BürgerInnen.** Aus menschenrechtlichen Gründen sind auch für EU-BürgerInnen, die über keine sozialrechtlichen Anspruchsgrundlagen verfügen, weitergehende Hilfeangebote zugänglich zu machen.
- **eine Förderung und Unterstützung der Kommunen bei der Bereitstellung von Hilfen für EU-BürgerInnen in Wohnungsnotfällen.** Um dem zunehmenden Hilfebedarf gerecht zu werden, bedarf es einer Mitfinanzierung der kommunalen Notversorgung durch den Bund.

### Zugang zu Wohnraum und Wohnungssicherung

Angesichts knapper werdender Mietwohnungsbestände und steigender Miet- und Energiekosten sehen sich EU-BürgerInnen, die aufgrund der EU-Freizügigkeitsregelungen als Arbeitskräfte nach Deutschland kommen, großen Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt gegenüber. Bedingt durch oftmals nur unzureichende Einkommen haben sie einen nur eingeschränkten Zugang zu Wohnungsmärkten.

Nicht selten können sie aufgrund von Diskriminierung am Wohnungsmarkt Wohnraum nur in so genannten „Schrottimmobiliën“ finden, die zumeist durch Mietwucher gekennzeichnet sind und in der Regel keine mietvertragliche Absicherung aufweisen.

Vor allem Saisonarbeitern und Werkvertrags-ArbeitnehmerInnen sind jedoch im Rahmen ihrer Beschäftigung in temporären Unterkünften, Firmenunterkünften oder Werkwohnungen untergebracht. Der Zugang zu diesem Wohnraum ist direkt an das jeweilige Beschäftigungsverhältnis gekoppelt, mit dem Verlust oder dem Ende der Beschäftigung ist dann zumeist auch der Verlust der Wohnung/Unterkunft verbunden. Viele der Wohnungen und Unterkünfte zeichnen sich oftmals durch beengte Wohnverhältnisse und unzureichende Ausstattung aus.

Darüber hinaus ist die besondere Problematik des Verlustes von Wohnraum, der – wie bei Saisonarbeitern und Werkvertragsarbeitern aus Osteuropa häufig anzutreffen – an ein Beschäftigungsverhältnis gekoppelt ist, verstärkt in der präventiven Arbeit zur Vermeidung von Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit zu berücksichtigen.

### Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für

- **die Verbesserung des Zugangs von EU-BürgerInnen zu Wohnungsmärkten.** Mit Blick auf die besonderen Schwierigkeiten von EU-BürgerInnen am Wohnungsmarkt und der Unterbringung dieser Menschen in oftmals unzureichenden und unzumutbaren Unterkünften sind Maßnahmen zur Versorgung dieser Personengruppe mit angemessenem Wohnraum zu schaffen.
- **eine stärkere Berücksichtigung von EU-BürgerInnen bei der Entwicklung und Umsetzung präventiver Hilfeangebote.** Aufgrund anhaltender Wohnungsmarktdiskriminierung und einer insgesamt schlechteren Wohnraumversorgung sind MigrantInnen in besonderem Maße von Wohnungsnot betroffen und von Wohnungsverlust bedroht. Dem muss entgegen gewirkt werden.
- **sozial-integrative Hilfen für EU-BürgerInnen im Quartier.** Entsprechende Hilfen sind im Rahmen von Stadtteilarbeit und Quartiersmanagement zu entwickeln.



### Zugang zum Arbeitsmarkt

Auf Grundlage von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit, die integrale Bestandteile der EU-Verträge sind, genießen EU-BürgerInnen in Deutschland freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die bis Ende 2013 für BürgerInnen einiger osteuropäischer Beitrittsländer bestanden, sind mittlerweile zwar aufgehoben, gleichwohl ist die Beschäftigungssituation vieler EU-BürgerInnen auch weiterhin durch niedrige Verdienstmöglichkeiten, schlechte Arbeitsbedingungen und eine insgesamt große Arbeitsplatzunsicherheit geprägt.<sup>22</sup> Nicht selten kommt es zu Lohnvorenthalt und fehlenden oder unzureichenden Meldungen zur gesetzlichen Sozialversicherung durch (Sub-) Unternehmer und Vermittlungsagenturen,<sup>23</sup> die zumeist keine Ansprüche auf Maßnahmen zur Vermittlung in den Arbeitsmarkt durch die Jobcenter begründen und den Zugang zu sozialhilferechtlichen Leistungen einschränken oder unmöglich machen.

Auch aufgrund dieser prekären Beschäftigungs- und Einkommenssituation greift eine große Zahl von EU-BürgerInnen auf niedrigschwelligen Angebote der Wohnungslosenhilfe, wie Tagesaufenthalte, Wärmestuben, Kleiderkammern und ähnliche Angebote, zurück, die Bedarfe befriedigen, die ansonsten nicht oder nur unzureichend abgedeckt werden können. Gleichzeitig treten im Hilfesystem zunehmend auch jene EU-BürgerInnen in Erscheinung, die aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nicht ausreichend in der Lage sind, einer Beschäftigung nachzugehen, und in absoluter Armut leben. Diese nutzen, da strukturierte Hilfen zumeist keine Angebote für diesen Personenkreis bereithalten, ebenfalls vornehmlich niedrigschwellige Angebote der Wohnungslosenhilfe.

Hinzu kommt ein „Arbeitsmarkt“, der geprägt ist durch Zwangsarbeitsverhältnisse mit extremer Ausbeutung und nicht selten illegaler Beschäftigung bis hin zu Formen des Menschenhandels. Diese Menschen sind in besonderer Form von Ausgrenzung und Armut betroffen. Gleichzeitig genießen Opfer von Menschenhandel einen besonderen aufenthalts- und asylrechtlichen Schutz in Deutschland.<sup>24</sup>

### Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für

- **eine Stärkung und Förderung der Arbeit von Beratungs- und Anlaufstellen für ArbeitsmigrantInnen.** In vielen Städten sind in den letzten Jahren durch oder in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften Anlaufstellen für ArbeitsmigrantInnen<sup>25</sup> entstanden, an deren Beratungskompetenzen anzuknüpfen ist.
- **den Ausbau von Qualifizierungsangeboten für EU-BürgerInnen.** Die Unterstützung bei der Qualifizierung und der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen sind wichtige Voraussetzungen für eine Arbeitsmarktintegration. Dazu gehören auch die kostenlose Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse und grundlegende Bildungsangebote, wie z. B. Alphabetisierungskurse. Der Zugang zu solchen Angeboten ist zu fördern und zu unterstützen.
- **die Klärung und Durchsetzung von Rechtsansprüchen.** Notwendig sind verstärkte Beratungsangebote über sozialrechtliche Standards und Ansprüche, um verdeckter Leiharbeit und Scheinselbstständigkeit zu begegnen, und über bestehende Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungsträgern aufzuklären.

### Medizinische Versorgung

Die medizinische Versorgung von EU-BürgerInnen sollte im Regelsystem der Gesundheitsversorgung erfolgen. Voraussetzung dafür ist die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung. Ist ein solcher Versicherungsschutz nicht vorhanden, ist er nach Möglichkeit zu erschließen. Besteht ein reguläres Arbeitsverhältnis, bzw. bestehen Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Grundsicherung, besteht grundsätzlich eine Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse, bei Begründung eines selbstständigen Gewerbes muss ein Vertrag mit einer privaten Krankenversicherung oder eine freiwillige Versicherung mit einer gesetzlichen Krankenversicherung abgeschlossen werden.<sup>26</sup>

Diese gesetzlichen Vorgaben treffen auf eine in den letzten Jahren ständig zunehmende Zahl von armen Zuwanderern aus den ost- und südosteuropäischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht zu. Sie haben oftmals kein reguläres Beschäftigungsverhältnis, häufig keinen gesicherten Wohnraum und leben „von der Hand in den Mund“, etwa von so genannter „Schwarzarbeit“ und/oder Gelegenheitsjobs, vom Flaschensammeln oder Betteln.

Bei gesundheitlichen Problemen gibt es dann lediglich einen Zugang zur Regelversorgung, wenn im Herkunftsland ein Krankenversicherungsschutz besteht. Während eines vorübergehenden Aufenthalts kann im Rahmen der Sachleistungsaushilfe – allerdings beschränkt auf medizinisch notwendige Maßnahmen – auf die bestehende Krankenversicherung im Herkunftsland zurückgegriffen werden. Während eines dauerhaften Aufenthalts kann bei einem vorrangigem Krankenversicherungsschutz im Herkunftsland (z.B. über einen Rentenbezug oder eine Familienversicherung) der Wohnort mit dem europäischen Formular S1 ins Ausland, in diesem Fall nach Deutschland, verlegt werden, um einen vollumfänglichen Leistungsanspruch nach SGB V zu begründen.

Die deutsche Krankenversicherung ist dabei frei zu wählen. Sie übernimmt die anfallenden Behandlungskosten und rechnet anschließend mit der Krankenversicherung im Herkunftsland ab. In beiden Fällen müssen der deutschen Krankenversicherung eine Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC) oder eine Provisorische Ersatzbescheinigung (PEB) sowie ein gültiger Identitätsnachweis vorgelegt werden.

Doch nur in den Fällen, in denen eine EHIC-Karte tatsächlich vorhanden ist, sind die Voraussetzungen für den Behandlungsanspruch im Ausland tatsächlich erfüllt. Hinzu kommt Unwissenheit über die unterschiedlichen Sachleistungsansprüche und ihre Voraussetzungen, um die Behandlungskosten mit einem für die behandelnden Arztpraxen oder Kliniken überschaubaren bürokratischen Aufwand abrechnen zu können.

Vor allem die zumeist niedrigschwelligen Projekte der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen verzeichnen in den letzten Jahren eine signifikante Zunahme hilfeschender, mittelloser und oft obdachloser Patientinnen und Patienten aus Ost- und Südosteuropa, die mit dem gesamten Spektrum behandlungsbedürftiger Erkrankungen in den Sprechstunden vorsprechen. Die Kapazitäten der bestehenden Angebote der medizinischen Versorgung der Wohnungslosenhilfe reichen hierfür jedoch oftmals kaum aus und müssen insbesondere für ein weiteres Anwachsen der Zahl der Hilfesuchenden als unzureichend betrachtet werden.

Die Arbeit der Projekte basiert zumeist auf dem Engagement ehrenamtlich tätiger Ärzte. Nur über Geld- und Sachspenden (Medikamente, Verbandstoffe etc.) kann die Versorgung geleis-

tet werden. Überweisungen zu Fachärzten oder in Kliniken sind oftmals nicht möglich oder gelingen nur in Ausnahmefällen oder in akuten Notsituationen.<sup>27</sup>

EU-BürgerInnen weisen dieselben Krankheiten auf wie die anderen PatientInnen der medizinischen Projekte für Wohnungslose auch. Fehlende Zugangsmöglichkeit in die medizinische Regelversorgung trägt jedoch in besonderem Maße zu einer Chronifizierung von Krankheitsbildern bei.

Konnten bis Ende 2016 noch individuelle Lösungen der Kostenübernahme mit den Sozialämtern verhandelt werden, so ist dies seit Inkrafttreten des „Unionsbürgerausschlussgesetzes“ im Dezember 2016 praktisch unmöglich geworden.

Eine weitere große Schwierigkeit stellen die fehlenden oder unzureichenden Kenntnisse der deutschen Sprache der Hilfesuchenden dar, umgekehrt beherrschen die behandelnden Ärztinnen und Ärzte, die Pflegekräfte und die SozialarbeiterInnen die jeweilige Muttersprache der PatientInnen nur in seltenen Fällen. Ein Dolmetschendienst ist in der Regel nicht vorhanden bzw. nicht ad hoc abrufbar, keinesfalls ist er zusätzlich finanzierbar. Übersetzungshilfen durch muttersprachliche Begleitpersonen sind nicht problemlos, nicht nur im Hinblick auf Vertraulichkeit und Datenschutz. Eine umfassende Anamnese ist somit häufig unmöglich und erschwert die Diagnosestellung und die Einleitung einer angemessenen Therapie. Darüber hinaus ist eine Sozialberatung und Hilfestellung in der Klärung von Rechtsansprüchen und der Klärung, ob im Herkunftsland eine Krankenversicherung und somit Anspruch auf eine EHIC-Karte besteht, durch die Sprachbarrieren äußerst schwierig oder nur mit hohem sozialarbeiterischen Aufwand und Einsatz möglich.

#### Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt dafür ein,

- **die medizinische Versorgung – einschließlich der Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln – für alle Hilfesuchenden zu gewährleisten.** Diese muss für alle Menschen unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsbürgerschaft ohne bürokratische Hürden und ohne mögliche rechtliche Konsequenzen für Hilfesuchende wie für Hilfeleistende sichergestellt werden.
- **den Zugang zur Regelversorgung sicherzustellen.** Die Vermittlung in das Regelsystem der medizinischen Versorgung muss auch bei der Behandlung von EU-BürgerInnen oberstes Ziel sein. Der Gesetzgebungsebene gegenüber ist auf eine stärkere Synchronisierung der Krankenversicherungssysteme in Deutschland und den Herkunftsländern der MigrantInnen zu drängen.
- **Clearingstellen einzurichten,** die eine Beratung für zugewanderte Menschen ohne oder mit ungeklärtem Krankenversicherungsschutz anbieten, um ihnen den Zugang zum medizinischen Regelsystem zu ermöglichen.
- **Projekte zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen besser auszustatten.** Medizinische Projekte bedürfen zusätzlicher Ressourcen – etwa im Bereich von Dolmetscherdiensten – zur Sicherstellung der Versorgung hilfesuchender EU-BürgerInnen.

#### Spezifische Problemlagen und Hilfebedarfe von Frauen und Familien aus EU-Mitgliedsstaaten

Vermehrt treten Arbeitsmigrantinnen aus EU-Mitgliedsstaaten als Klientinnen der Wohnungslosenhilfe in Erscheinung. Viele von ihnen finden vor allem in haushaltsnahen Dienstleistungen (etwa in der häuslichen Pflege, als Haushaltshilfen oder im Reinigungssektor) Beschäftigung, die nicht selten durch beson-

ders problematische Arbeitsbedingungen und nicht-existenzsichernde Einkommen gekennzeichnet sind.

Frauen, für die es in Deutschland zu einem Bruch mit ihrem Partner kam, sehen sich mit sozialrechtlichen Unsicherheiten und Hürden konfrontiert, die zusätzliche Belastungen darstellen: Kam bisher der Partner für ihren Lebensunterhalt auf oder leiteten sich von der Partnerschaft sozialhilferechtliche Ansprüche ab, benötigen sie nun eine schnelle Klärung ihrer weiteren Optionen. In der Regel müssen Betroffene dann so schnell wie möglich eine Arbeit aufnehmen, was wiederum heißt, dass die Frage der Kinderbetreuung gelöst werden muss. Gerade bei Tätigkeiten, die wenig Qualifikation voraussetzen, muss dann jedoch auch oft der Spagat zwischen Öffnungszeiten von Kitas und Schulen und unregelmäßigen Arbeitszeiten gemeistert werden.

Oft sind Frauen nicht allein, sondern zusammen mit ihren Kindern betroffen. Wenn auch Minderjährige betroffen sind, steigt der Hilfebedarf, um die Klärung der Bedarfslagen und Rechtsansprüche der Kinder zu gewährleisten. In diesen Fällen greifen auch die gesetzlichen Regelungen zum Kinderschutz im SGB VIII.<sup>28</sup> Dabei ist unbedingt darauf zu achten, dass Kinderschutz nicht als „Drohkulisse“ missbraucht werden darf. Immer wieder gibt es Fälle, in denen sich Frauen aus Angst, von ihren Kindern getrennt zu werden, nicht trauen, sich an unterstützende Dienste zu wenden. Die Herausnahme eines Kindes aus seiner Familie zur (Wieder-) Herstellung des Kindeswohls ist jedoch nur die letzte Möglichkeit, die nur dann eingesetzt werden darf, wenn andere Hilfeformen nicht greifen oder nicht wirksam erscheinen.<sup>29</sup>

Selbst bei temporärer Inobhutnahme muss durch Elternarbeit gemeinsam mit der Familie geklärt werden, wie das Zusammenleben in Zukunft wieder gelingen kann. Neben dem Kindeswohl schützt das Gesetz insbesondere auch das Elternrecht: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“ (GG Art. 6 und SGB VIII §1 Absatz 2).

Betroffene Familien und Frauen brauchen Schutz und spezifische Beratungs- und Betreuungsangebote, die ihre besonderen Bedarfslagen berücksichtigen. Neben Unterstützung bei der Geltendmachung von Ansprüchen sowie bei der Suche nach Wohnraum, Arbeit und geeigneter Kinderbetreuung müssen auch psychosoziale Stabilisierung, rechtliche Beratung, medizinische und psychologische Versorgung (insbesondere bei Schwangerschaft, Traumatisierung oder Gewalt) und die Klärung von Perspektiven Bestandteile der Hilfe sein.

#### Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für

- **die Schaffung von Frauenschutzräumen und sicheren Unterkünften,** auf die insbesondere die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, aber auch Frauen, die aus patriarchal-traditionellen Haushalten fliehen, angewiesen sind.
- **den Aufbau und die Förderung frauenspezifischer Beratungs- und Hilfeangebote.** Zentrale Schnittstellen ergeben sich zu Frauenhäusern, zu spezifischen Beratungsstellen für Mädchen und Frauen, zu Angeboten der medizinischen Versorgung sowie zum Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.
- **die Schaffung spezieller Hilfeangebote für Familien,** die den besonderen Hilfebedarfen dieser Zielgruppe gerecht werden – etwa durch die Erschließung von Hilfen nach den §§ 67 ff SGB XII.



- **die Gewährung vorläufiger Leistungen gemäß § 41a Abs. 7 SGB II für Kinder ehemaliger Arbeitnehmer und ihre sorgeberechtigten Elternteile (Aufenthaltsrecht nach Art. 11 VO 492/2011) durch die zuständigen Jobcenter.**<sup>30</sup>

### Sexualisierte Gewalt

Das Ausmaß an sexualisierter Gewalt ist bei EU-Bürgerinnen und Bürgern aufgrund Ihrer unsicheren Aufenthaltssituation und des oftmals fehlenden Zugangs zum Arbeitsmarkt besonders groß. Ob Zwangsprostitution und/oder Armutprostitution, die Menschen erleben in erheblichem Maße sexuelle Ausbeutung, Gewalt und Abhängigkeiten.

Die psychische und physische Situation der Menschen ist höchst problematisch, der Zugang zum Gesundheitssystem verwehrt. Hinzu kommt, dass die Scham und Stigmatisierung auf Grund des kulturellen Hintergrundes besonders hoch ist.

### Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für

- **ein geschlechtersensibles Vorgehen in der Hilfepraxis, das sexualisierte Gewalt als geschlechterübergreifendes Thema wahrnimmt.**
- **eine Stärkung der rechtlichen Position von Frauen in Prostitution und die Schaffung angemessener Ausstiegsoptionen.**

## Konsequenzen für die Hilfepraxis

### Stärkung von Beratungskompetenzen

Die komplexe Lebenslage und die damit einhergehenden mehrdimensionalen Schwierigkeiten der Hilfesuchenden in der Wohnungsnotfallhilfe stellen die Beraterinnen und Berater vor besondere fachliche Herausforderungen.

Sprache ist das wesentliche Werkzeug in der Beratung. Doch oftmals sprechen BeraterInnen und die KlientInnen unterschiedliche Sprachen und eine Vermittlung in geeignete Hilfen, die über passende Sprachkompetenzen und inhaltliches Wissen verfügen und den Personenkreis als Zielgruppe verstehen, häufig nicht gegeben. Dolmetscher und Sprachmittler sind daher notwendig, um in zielführende Kommunikation treten zu können. Hierzu bedarf es neben dem Einsatz von Dolmetscherdiensten und Sprachmittlern auch der Förderung und Sicherstellung entsprechender Sprachkompetenzen in den Fachdiensten.

Die komplexe Lebenslage bedarf in der Regel einer fachlich kompetenten Beratung, die über weitreichende und aktuelle Kenntnisse im Sozial-, Verwaltungs- und Ordnungsrecht verfügt. Um aktuelles Wissen gerade im sozialrechtlichen Kontext vorzuhalten, benötigen BeraterInnen daher regelmäßige Fortbildungen und Informationen. Zugleich sind gute und aktuelle Kenntnisse des Sozialraums und der lokalen Helfelandschaft von enormer Bedeutung, um EU-BürgerInnen in passgenaue Hilfe vermitteln zu können.

Gerade Hilfesuchende aus den ost- und südosteuropäischen Mitgliedsstaaten haben oftmals kaum Chancen auf die Realisierung von Hilfen. Grundsatzziele der sozialen Arbeit, wie Sicherung des Einkommens, eigene mietvertraglich abgesicherte Wohnung, geregelte Schuldensituation, Teilhabe etc., können daher meist nicht oder nur bedingt erreicht werden. Trotz professioneller Haltung geht dies nicht spurlos an den BeraterInnen vorbei. Instrumente zur Erhaltung der professionellen Resilienz müssen daher eine wesentliche Rolle spielen. Praxisberatung, Supervision und Coaching sind wichtige Instrumente und müssen zur Reflexion der Arbeit sowie der Personalentwicklung vorgehalten werden.

### Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für

- **die Entwicklung bedarfsgerechter Beratungs- und Hilfeangebote.** Grundlage hierfür sind Konzepte interkultureller Öffnung, wie sie bereits an vielen Stellen des Hilfesystems entwickelt und implementiert wurden.
- **den Abbau von Sprachbarrieren ein, die Beratungs- und Hilfeprozesse in der Praxis behindern und EU-BürgerInnen den Zugang zu Hilfeangeboten erschweren.** Unzureichenden oder fehlenden Sprachkenntnissen ist durch den Aufbau entsprechender Dolmetscherdienste oder die Vernetzung mit bestehenden Dolmetscherangeboten zu begegnen. Hierzu bedarf es zusätzlicher finanzieller Ressourcen.
- **die Sicherstellung einer kompetenten und rechtssicheren Beratung.** Hierzu bedarf es der kontinuierlichen zielgruppenspezifischen Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beratungsangebote und der Gewährleistung ausreichender Möglichkeiten zur Reflexion der Beratungsleistungen.

### Vernetzung und Kooperation

Durch den steigenden Anteil von EU-BürgerInnen wachsen auch die Anforderungen an die (sozial-) rechtliche Expertise im Hilfesystem. Daher ist auch in diesem Bereich eine enge Vernetzung mit den zuständigen Behörden und eine auf diese Fragen spezialisierte Rechtsberatung notwendig, um bestehende Rechtsansprüche von UnionsbürgerInnen erkennen und gegenüber den Sozialbehörden durchsetzen zu können.

Ziel muss es dabei sein, ein funktionsfähiges Netzwerk mit migrationsrelevanten Diensten und Organisationen im Umfeld des Hilfeangebotes aufzubauen und zu pflegen. Nur in der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, Diensten und Behörden können vorhandene Hilfeangebote koordiniert genutzt und im eigenen Helfefeld nicht vorhandene Ressourcen und Kompetenzen erschlossen werden.

In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass sich entsprechende Kooperationen etwa mit Migrationssozialdiensten oftmals nur schwierig realisieren lassen. Dies liegt zum einen an der spezifischen Fokussierung dieser Dienste auf Bereiche der schulischen und beruflichen Qualifizierung und der Unterstützung von Familien, die wenig bis gar keinen Raum lässt, die Zielgruppe der Wohnungslosen in den Blick zu nehmen.

Zum anderen – und damit eng verbunden – sind es die auch in vielen Migrationssozialdiensten nur begrenzt zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen, die eine engere Vernetzung und Kooperation mit den Diensten und Angeboten erschweren. Für Hilfen für die besonders von Armut betroffenen UnionsbürgerInnen ist dann die Realisierung entsprechender Kooperationen mit einschlägigen Fachdiensten besonders schwer.

Mit dem Europäischen Hilfsfond für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) hat die Europäische Union (EU) für die Förderperiode 2014 bis 2020 ein neues Instrument zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung geschaffen. Zielgruppen der Projektförderung aus Mitteln EHAP sind in Deutschland besonders benachteiligte neu zugewanderte UnionsbürgerInnen und ihre Kinder sowie wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen.

Mit der Ausrichtung der EHAP-Projektförderung auf die besonders benachteiligten neu zu-gewanderten UnionsbürgerInnen wurden neue Hilfefazilitäten für die Zielgruppe wohnungsloser EU-BürgerInnen geschaffen. Ziel muss es angesichts der Zunahme absoluter Verarmung und Verelendung bei einer wachsenden Zahl von UnionsbürgerInnen sein, diese im Rahmen der



EHAP-Förderung entstanden Projekte zu verstetigen und die Angebote über 2020 hinaus dauerhaft zu finanzieren.

#### **Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für**

- **die Einrichtung und den Ausbau niedrigschwelliger Beratungsangebote im Bereich der Migrationssozialarbeit.** Dies ermöglicht es MigrantInnen, speziell für sie entwickelte Hilfeangebote besser zu erschließen.
- **die Stärkung bestehender Beratungs- und Hilfeangebote für EU-BürgerInnen.** In der Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen, Diensten und Behörden können vorhandene Hilfeangebote koordiniert genutzt und im eigenen Helfefeld nicht vorhandene Ressourcen und Kompetenzen erschlossen werden.
- **die Vernetzung und Kooperation zwischen Wohnungslosenhilfe und Migrationssozialdiensten.** Hierzu bedarf es einer langfristig gesicherten Finanzierung und einer klaren Verteilung von Aufgaben zwischen den beteiligten Akteuren.
- **die Verstetigung der im Rahmen der EHAP-Förderung entstandenen Beratungsangebote.** Sie dienen als wichtige Schnittstellen zu den Hilfen in Wohnungsnotfällen und anderen Systemen der Regelversorgung.

#### **Hilfen zur Rückkehr in die Herkunftsländer**

Viele Kommunen bieten MigrantInnen, die dies wünschen, Hilfen zur Rückkehr in ihre Herkunftsländer an. Die bestehenden Rückkehrhilfeprogramme und -maßnahmen auf bundes-, landes- und kommunaler Ebene sind auf ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige, nicht aber auf EU-BürgerInnen ausgerichtet. Dabei werden auf Antrag lediglich die angemessenen Kosten der Rückreise als Darlehen übernommen werden. Eine weitergehende Beratung oder Unterstützung ist hierbei jedoch nicht vorgesehen.<sup>31</sup>

Entgegen der Gesetzesbegründung der Bundesregierung zur Novellierung des § 23 SGB XII geht die BAG Wohnungslosenhilfe nicht davon aus, dass es in allen EU-Mitgliedsstaaten eine existenzsichernde, soziale Mindestsicherung gibt bzw. diese auch zugänglich ist, und ausreichende Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten angeboten werden. Einen freiwilligen Entschluss zur Rückkehr kann es aber nur geben, wenn die betroffenen Menschen eine begründete Hoffnung haben können, dass sich ihre Lebenssituation durch eine Rückkehr zumindest geringfügig verbessern lässt. Dies gilt besonders auch für diejenigen, die sich aufgrund ihrer prekären Lebenslage im Herkunftsland gezwungen sahen, in ein anderes Land zu migrieren und die kaum Chancen haben, einen der formalen Freizügigkeitsgründe zu erfüllen.

Hilfen zur Rückkehr in die Herkunftsländer müssen fester Bestandteil der Hilfen für EU-MigrantInnen werden. Entsprechende Beratungsangebote für wohnungslose EU-BürgerInnen sind bei den Freien Trägern zu schaffen, da diese besser als staatlichen Stellen eine unabhängige und zieloffene Beratung gewährleisten können. Die Rückkehrhilfen sollten in bestehende Beratungsangebote integriert werden, die bereits kompetent in der Migrationssituation beraten können und dies zukünftig auch bezüglich einer möglichen Rückkehr können sollten. Nur so können die betroffenen Menschen ihre Entscheidungen wohlinformiert treffen.

Die Beratungsarbeit muss die individuellen Probleme, Fähigkeiten und Interessen der EU-BürgerInnen kennen, damit eine Einschätzung der jeweiligen Erfordernisse erfolgen kann und auf den Einzelfall abgestimmte Hilfen möglich werden. Im Vor-

dergrund muss eine Stärkung der Kompetenzen stehen, um – zusammen mit den EU-BürgerInnen – Perspektiven für eine Zukunft im Herkunftsland zu entwickeln. Die Beratung muss dabei in der Lage sein, bedarfsorientierte Informationen zum Sozialsystem, der sozialen Infrastruktur (Hilfen und Programme vor Ort), der medizinischen Versorgung, der Arbeitsmarktsituation (Qualifizierungs- und Ausbildungsangebote) sowie der Wirtschaftslage in der Zielregion zu geben.

Notwendig ist eine ausführliche Beratung und Begleitung vor, während und nach der Rückkehr in die Herkunftsländer, die praktische Hilfen zur Bewältigung der Übersiedelung (z.B. Unterstützung bei der Organisation, Reisekostenzuschuss und Umzugskostenhilfe) zur Verfügung stellt. Sie sollte bereits von Deutschland aus bei der Arbeits- und Wohnungssuche unterstützen und die betroffenen Menschen zum Zwecke der weiteren Betreuung an institutionelle Partner vor Ort anbinden.

Das Vorhandensein einer entsprechenden Infrastruktur vor Ort in den Herkunftsländern ist entscheidend für eine gelingende Reintegration. Diese unterscheidet sich in den einzelnen Ländern, Regionen und Kommunen aber erheblich. Strukturen der Reintegrationsunterstützung benötigen daher häufig beraterrische, praktische und finanzielle Unterstützung und müssen, unter Einbeziehung lokaler Nicht-Regierungsorganisation (NRO), erst ausgebaut werden. Ist eine Anbindung im Herkunftsland nicht schnell genug oder nicht ausreichend möglich, sollte für einen begrenzten Zeitraum weiter persönliche Beratung aus Deutschland möglich sein.

Zum Ausbau der Reintegrationsförderung gehört auch die Netzbildung der Beratungseinrichtungen in den EU-Mitgliedsstaaten. Hierzu sollte eine geeignete Plattform des Informationsaustausches geschaffen werden. In diesem Rahmen hat auch eine Evaluation des Erfolges der Maßnahmen der Rückkehrhilfen zu erfolgen. Die Koordination zwischen den Beratungsdiensten der Freien Träger und den Einrichtungen/Angeboten in den Herkunftsländern der EU-MigrantInnen bedarf einer ausreichenden Finanzierung.

#### **Die BAG Wohnungslosenhilfe tritt ein für**

- **eine Unterstützung von EU-BürgerInnen bei der freiwilligen Rückkehr in ihre Herkunftsländer.** Ziel von Hilfen muss es sein, jenen EU-BürgerInnen bedarfsgerechte und nachhaltige Unterstützung in ihren Herkunftsländern zu ermöglichen, für die kein Zugang zum deutschen Hilfesystem realisiert werden kann, und für die sich entsprechende Perspektiven in ihren Herkunftsländern bieten.
- **den Aufbau qualifizierter Angebote zur Unterstützung von Rückkehr bei den Freien Trägern,** da diese über qualifizierte Kompetenzen für eine unabhängige und zieloffene Beratung verfügen.
- **den Auf- und Ausbau von Netzwerken der Beratungseinrichtungen in den EU-Mitgliedsstaaten.** Ziel ist die Schaffung des Informationsaustausches und der Evaluation von Maßnahmen der Rückkehrhilfen.

#### **Erarbeitet von der Projektgruppe Migration der BAG W, verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 23. Mai 2019**

Der Projektgruppe Migration gehörten im Prozess der Erarbeitung der vorliegenden Positionierung folgende Mitglieder an: Sabine Bösing (BAG W), Reinhard Hofmann (Nürnberg), Andrea Hniopek (Hamburg), Dr. Rolf Jordan (BAG W), Stefanie Kabisch (München), Daniela Keeß (Frankfurt a.M.), Oliver Klingelberg



(Bielefeld), Karsten Krull (Berlin), Bernhard Mülbrecht (Vorsitzender, Münster), Paul Neupert (BAG W), Barbara Peters-Steinwachs (Neubrandenburg), Andreas Pürzel (München), Werena Rosenke (BAG W), Dr. Thomas Specht (Hohen Neuendorf), Claudius Voigt (Münster)

## Anhang

### Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II und in der Sozialhilfe nach SGB XII vom 29.12.2016

Bereits die Neufassung des § 23 Abs. 3 Satz 1 SGB XII beinhaltet eine wesentliche Änderung. Neben der Anpassung der Leistungsausschlüsse in § 23 Absatz 3 SGB XII an die Leistungsausschlüsse in § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II, gibt es hier eine sprachliche Änderung mit weitreichenden Folgen. Hieß es in der bis zum 29.12.2016 geltenden Fassung des § 23 Abs. 3 Satz 1 SGB XII: Ausländer, die eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen, oder deren Aufenthaltsrecht sich allein zum Zweck der Arbeitssuche ergibt, sowie ihre Familienangehörigen haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe, heißt es in der seit dem 29.12.2016 geltenden Fassung:

Ausländer und ihre Familienangehörigen erhalten keine Leistungen nach Absatz 1 oder nach dem Vierten Kapitel, wenn

1. sie weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmer oder Selbständige noch auf Grund des § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU freizügigkeitsberechtigt sind, für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts,
2. sie kein Aufenthaltsrecht haben oder sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt,
3. sie ihr Aufenthaltsrecht allein oder neben einem Aufenthaltsrecht nach Nummer 2 aus Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1), die durch die Verordnung (EU) 2016/589 (ABl. L 107 vom 22.4.2016, S. 1) geändert worden ist, ableiten oder
4. sie eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen.

Wesentliches sprachliches Unterscheidungsmerkmal ist hier die Formulierung von „haben keinen Anspruch“ zu „erhalten keine Leistungen“. Entsprechend den Ausführungen in der Gesetzesbegründung<sup>32</sup> bedeutet dies, dass nunmehr auch das nach § 23 Abs. 1 Satz 3 SGB XII prinzipiell eingeräumte Ermessen ausgeschlossen ist. Das Bundessozialgericht hat in seiner Entscheidung vom 30.08.2017 bereits auf diese unterschiedliche Rechtslage hingewiesen und eine unterschiedliche Betrachtungsweise erkennen lassen, dies jedoch nicht weiter vertieft. Dabei hat es auch darauf hingewiesen, dass auch nicht das auf die Rechtsprechung des BSG reagierende Gesetz vom 22.12.2016 einen Ausschluss vom Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art 20 Abs. 1 GG bei einem tatsächlichen Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland vorsieht.<sup>33</sup> § 23 Abs. 3 Satz 3 SGB XII stellt hier lediglich eine Rückausnahme von Satz 1 dar und räumt UnionsbürgerInnen zeitlich und der Höhe nach begrenzte Leistungsansprüche ein, die im Satz 5 näher ausgestaltet sind.

Eine weitere Rückausnahme stellt hier § 23 Abs. 3 Satz 6 SGB XII dar, die bei Vorliegen der Voraussetzungen weitere Leistungen ermöglicht.

Hiernach gilt:

- soweit dies im Einzelfall besondere Umstände erfordern, werden (Überbrückungs-) Leistungsberechtigten nach Satz 3 zur Überwindung einer besonderen Härte andere Leistungen im Sinne von Absatz 1 gewährt;
- ebenso sind Leistungen über einen Zeitraum von einem Monat hinaus zu erbringen, soweit dies im Einzelfall auf Grund besonderer Umstände zur Überwindung einer besonderen Härte und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage geboten ist.

Diese Vorschrift kann auch im Einzelfall für wohnungslose UnionsbürgerInnen in besonderen sozialen Schwierigkeiten von besonderer Bedeutung sein. Der Gesetzgeber sieht hier weitergehende Leistungen beispielsweise für den Fall vor, dass im Einzelfall eine Rückkehr in das Herkunftsland nicht möglich ist. Klassischerweise hat der Gesetzgeber hier den Fall vor Augen, dass dies aus gesundheitlichen Gründen bei amtsärztlicherseits festgestellter Unfähigkeit zur Ausreise gegeben ist.<sup>34</sup>

Hierzu führt der Gesetzgeber aus:

*„Durch eine Härtefallregelung wird sichergestellt, dass innerhalb der Leistungsfrist von einem Monat auch über das gewährte Niveau der vorgesehenen Überbrückungsleistungen hinausgehende Bedarfe wie zum Beispiel für Kleidung gedeckt werden können, soweit dies im Einzelfall zur Überwindung einer besonderen Härte erforderlich ist. Ebenso können bei Vorliegen besonderer Umstände Bedarfe, die entstehen, soweit im Einzelfall eine Ausreise binnen eines Monats nicht möglich oder zumutbar ist, gedeckt werden. Hierbei handelt es sich um eine Regelung, die lediglich bei Vorliegen besonderer Umstände eingreift, um im Einzelfall für einen begrenzten Zeitraum unzumutbare Härten zu vermeiden, nicht um eine Regelung, die mit der ein dauerhafter Leistungsbezug ermöglicht wird. Von einer Unmöglichkeit der Ausreise ist insbesondere auszugehen, wenn eine amtsärztlich festgestellte Reiseunfähigkeit vorliegt.“<sup>35</sup>*

§ 23 Abs. 3 Satz 6 erster Halbsatz SGB XII verweist darauf, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen Leistungen im Sinne des Absatzes 1 gewährt werden. Da der Gesetzgeber hier keine weiteren Einschränkungen vornimmt, ist davon auszugehen, dass sämtliche, im Absatz 1 genannten Leistungen möglich sind mithin ggf. auch Leistungen im Wege des Ermessens gewährt werden können. Damit wäre prinzipiell auch der Anwendungsbereich der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII als Ermessensleistung eröffnet. Da der Gesetzgeber Leistungen nach Satz 6 nur für besonders gelagerte Einzelfälle vorgesehen hat, dürfte lediglich das Vorliegen besonderer sozialer Schwierigkeiten hier nicht ausreichen. Im Einzelfall müssen weitere Schwierigkeiten, meist persönlicher, humanitärer und/oder gesundheitlicher Natur hinzutreten. Diese können sich bei dem Personenkreis der UnionsbürgerInnen im Einzelfall durchaus einstellen und zu einem Leistungsanspruch verdichten.<sup>36</sup>

Zwar führt der Gesetzgeber aus, dass es sich bei der Bestimmung des § 23 Abs. 3 Satz 6 SGB XII nicht um eine Regelung handelt, mit der ein dauerhafter Leistungsbezug ermöglicht wird. Allerdings handelt es sich bei den Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. SGB XII schon von ihrer Rechtsnatur her um vorübergehende Hilfen, mithin gerade nicht um Dauerhilfen, auch wenn die Hilfe im Einzelfall sehr lange andauern kann.

Unter dem im § 23 Abs. 3 Satz 6 erster Halbsatz SGB XII genannten Begriff „andere Leistungen“ ist auch die Höhe der zu gewähren-

den materiellen Leistungen zu verstehen. Da sich auch der von dieser Vorschrift erfasste Personenkreis – wie fast alle von den Leistungsausschlüssen erfassten EU-Bürger(innen) – regelmäßig länger als einen Monat in Deutschland aufhalten darf, ist es bereits aus verfassungsrechtlichen Erwägungen nicht mehr vertretbar lediglich abgesenkte Leistungen gem. § 23 Abs. 3 Satz 5 SGB XII zu gewähren. Vielmehr ist dann das soziokulturelle Existenzminimum entsprechend den Bestimmungen des § 8 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfsermittlungsgesetz – RBEG) in der jeweils geltenden Fassung sicherzustellen, mithin sind Leistungen zum Lebensunterhalt in gesetzlicher Höhe zu gewähren.<sup>37</sup>

### **Voraussetzungen für die Aberkennung von Aufenthaltsrechten nach drei Monaten Aufenthalt bei Nicht-Erwerbstätigen oder Arbeitssuchenden**

#### **Fallkonstellation: Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch einen Unionsbürger oder einen seiner Familienangehörigen**

Nur die bloße Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch einen Unionsbürger oder einen seiner Familienangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat führt in den ersten 3 Monaten nicht automatisch zum Verlust des Aufenthaltsrechts. Entscheidend ist Artikel 14 Abs. 1:

„Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen steht das Aufenthaltsrecht nach Artikel 6 zu, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen.“

Für die Auslegung ist die Vorbemerkung Nr. 16 dieser Richtlinie entscheidend. Dort heißt es:

„Der Aufnahmemitgliedstaat sollte prüfen, ob es sich bei dem betreffenden Fall um *vorübergehende Schwierigkeiten* handelt, und die *Dauer des Aufenthalts*, die *persönlichen Umstände* und den *gewährten Sozialhilfebetrag* berücksichtigen, um zu beurteilen, ob der Leistungsempfänger die Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch genommen hat, und in diesem Fall seine Ausweisung zu veranlassen.“ (Hervorhebungen durch den Verfasser)

Das bedeutet, dass nach EU-Recht auch bei mittellosen, wohnungslosen und arbeitslosen UnionsbürgerInnen ein Sozialhilfebezug nicht automatisch zur Beendigung des Aufenthalts führen darf, sondern von einer Einzelfallprüfung abhängt.

#### **Fallkonstellation: Nicht-erwerbstätige UnionsbürgerInnen**

Nach § 4 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU - FreizügG/EU) gilt für nicht-erwerbstätige Freizügigkeitsberechtigte:

„Nicht erwerbstätige Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen, haben das Recht nach § 2 Abs. 1, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel verfügen. Hält sich der Unionsbürger als Student im Bundesgebiet auf, haben dieses Recht nur sein Ehegatte, Lebenspartner und seine Kinder, denen Unterhalt gewährt wird.“

Damit ist also ein Entzug der Freizügigkeit möglich, wenn nicht ausreichender Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel gegeben sind.<sup>38</sup>

- Krankenversicherungsschutz ist als ausreichend anzusehen, wenn er im Umfang der gesetzlichen Krankenversicherung

folgende Leistungen umfasst: ärztliche und zahnärztliche Behandlungen, Versorgung mit Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmitteln, Krankenhausbehandlung, medizinische Leistungen zur Rehabilitation und Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt.

- Die Ausländerbehörde kann drei Monate nach der Einreise die Glaubhaftmachung der Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts und somit auch den Nachweis ausreichender Existenzmittel verlangen (§ 5 Absatz 2 Satz 1). Das Gesetz nennt keinen festen Betrag für die Höhe der Existenzmittel. Dies wäre gemäß Artikel 8 Absatz 4 Freizügigkeitsrichtlinie unzulässig. Es ist eine Vergleichsberechnung unter Einbeziehung der regionalen, sozialhilferechtlichen Bedarfssätze erforderlich. Zugleich müssen die persönlichen Umstände in jedem Einzelfall berücksichtigt werden.<sup>39</sup>

Hinsichtlich der Ausreisepflicht gilt § 7 Ausreisepflicht:

„(1) Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen sind ausreisepflichtig, wenn die Ausländerbehörde festgestellt hat, dass das Recht auf Einreise und Aufenthalt nicht besteht. In dem Bescheid soll die Abschiebung angedroht und eine Ausreisefrist gesetzt werden. Außer in dringenden Fällen muss die Frist mindestens einen Monat betragen. Wird ein Antrag nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung gestellt, darf die Abschiebung nicht erfolgen, bevor über den Antrag entschieden wurde.“

<sup>1</sup> Während die Grundsatzpositionierung der BAG Wohnungslosenhilfe zu „Hilfen für Migrantinnen und Migranten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten“ (Bielefeld 2013) auch Menschen mit Migrationshintergrund sowie Geflüchtete in den Blick genommen hat, fokussiert die vorliegende Positionierung vor allem auf Menschen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, die in besonderem Maße von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind.

<sup>2</sup> Lag der Anteil der Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall im Jahr 2010 noch bei knapp 14%, so hat er sich mit etwa 25% in 2017 nahezu verdoppelt (Vgl. [http://www.bagw.de/de/themen/statistik\\_und\\_dokumentation/statistikberichte/index.html](http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/index.html)). In niedrigschwelligem Angeboten der Hilfen im Wohnungsnotfall, bspw. in Tagesaufenthalten und in zahlreichen medizinischen Versorgungsangeboten ist der Anteil der Hilfesuchenden ohne deutsche Staatsangehörigkeit deutlich höher.

<sup>3</sup> „Handreichung zu Ansprüchen auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit“, Informationen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld 2012.

<sup>4</sup> „Hilfen für Migrantinnen und Migranten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten“, Grundsatzpositionierung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld 2013.

<sup>5</sup> 2016 sind 634.036 EU Bürger zugewandert und gleichzeitig 340.023 abgewandert, Ende 2016 lebten und arbeiteten laut Ausländerzentralregister insgesamt 4.538.188 EU-BürgerInnen in Deutschland (Quelle: Ausländerzentralregister). In diesen Zahlen ist der Großteil der 50.000 EU-BürgerInnen in prekären Situation nicht enthalten, da sie aufgrund fehlender Anmeldung zumeist nicht statistisch erfasst sind.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu das Rechtsgutachten von Karl-Heinz Ruder: Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin 2015 (online abrufbar unter: [https://www.bagw.de/de/publikationen/mzw-basis/mzw\\_64.html](https://www.bagw.de/de/publikationen/mzw-basis/mzw_64.html)).

<sup>7</sup> Siehe hierzu auch den Abschnitt „Zugang zum System der Hilfen in Wohnungsnotfällen“.

<sup>8</sup> Der Anteil derer, die auf der Straße leben, ist im Vergleich zu den deutschen Obdachlosen fast vier bis fünf Mal so hoch. Während sie in einigen Städten im Winter die Angebote der Kältehilfe nutzen können, wird ihnen in anderen Städten nicht selten selbst dies verwehrt.

<sup>9</sup> Bis zu 50% der Menschen, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben, haben nach Einschätzung der BAG Wohnungslosenhilfe keine deutsche Staatsangehörigkeit (Pressemitteilung der BAG Wohnungslosenhilfe: 860.000 Menschen in 2016 ohne Wohnung, <http://www.bagw.de/de/presse/index~147.html>).

<sup>10</sup> Siehe hierzu auch den Abschnitt „Medizinische Versorgung“.



- <sup>11</sup> Vergl. hierzu: [www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-ice-scr.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-ice-scr.html).
- <sup>12</sup> Vergl. hierzu ausführlich : Ruder, Karl-Heinz; Bätge, Frank: Obdachlosigkeit – Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung, Köln 2018, ins. S. 24 ff.
- <sup>13</sup> Entgegen anderen überholten Rechtsauffassungen ist eindeutig die Gemeinde für die Unterbringung zuständig, in der sich der Obdachlose tatsächlich aufhält. (VHG Kassel Beschluss v. 30.04.91 NVwZ 1992, 503 / BayVGH München, I 2003, 343). Vgl. zur Unterbringungspflicht für EU- Bürgerinnen auch ausführlich Ruder, Karl-Heinz; Bätge, Frank: Obdachlosigkeit – Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung, Köln 2018, ins. S. 34-38.
- <sup>14</sup> Vergl. hierzu auch die Ausarbeitung der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages zur Abschiebung von obdachlosen Ausländern vom 13.11.2017, Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 215/17.
- <sup>15</sup> Für über die ordnungsrechtliche Unterbringung hinausgehende Sozialleistungen gelten besondere Rechtsnormen, die sich zum Teil aus der Umsetzung der EU-Gesetzgebung ergeben. Die aufenthaltsrechtliche und sozialrechtliche Anspruchslage nicht-deutscher Personen wird in einer gesonderten „Handreichung zu Ansprüchen auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit“, erarbeitet durch den Fachausschuss Sozialrecht der BAG W unter Mitwirkung von Frau Prof. Dr. Susanne Dern und Frau Prof. Dr. Dorothee Frings, verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 24. Oktober 2012, ausführlich behandelt, die als Ergänzung zu diesem Positionspapier schon veröffentlicht worden ist. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Leitfäden und Handreichungen der Spitzenverbände. Deshalb beschränkt sich die folgende Darstellung auf die wichtigsten Eckpunkte zum „Unionsbürgerausschlussgesetz“ und zum Aufenthaltsgesetz. Weitergehende Informationen finden sich im Rechtsteil des Anhangs zu diesem Papier und in der erwähnten Handreichung.
- <sup>16</sup> Diese einmaligen Leistungen liegen mit einem Betrag von ca. 190 Euro (Stand 2019) noch unterhalb des regulären rein physischen Existenzminimums, das sich in der Regelbedarfsstufe 1 auf rund 280 Euro beläuft. Allerdings bestand vor der Regelung keine explizite Rechtsgrundlage für solche Leistungen.
- <sup>17</sup> Dabei gilt lt. § 23 dieses Gesetzes; Absatz 3, Satz 4: „Hilfebefürchtigen Ausländern, die Satz 1 unterfallen, werden bis zur Ausreise, längstens jedoch für einen Zeitraum von einem Monat, einmalig innerhalb von zwei Jahren nur eingeschränkte Hilfen gewährt, um den Zeitraum bis zur Ausreise zu überbrücken (Überbrückungsleistungen)“.
- <sup>18</sup> Siehe hierzu: [www.bagw.de/media/doc/TGD\\_11\\_Bundestagung\\_AG10\\_Classen.pdf](http://www.bagw.de/media/doc/TGD_11_Bundestagung_AG10_Classen.pdf). Reale, nicht völlig unwesentliche Tätigkeit. Minijob ca. 8 bis 10 Std/Woche, ca. 200 bis 300 Euro/Monat reicht aus; so auch bei Selbständigen.
- <sup>19</sup> Hessisches Landessozialgericht, Beschluss vom 20.06.2017 – L 4 SO 70/17 B ER.
- <sup>20</sup> So wurde in der Praxis der Wohnungslosenhilfe von Personen berichtet, die bereits seit 10 oder mehr Jahren in Deutschland lebten, denen aber nach der Gesetzesänderung Leistungen für die Unterbringung in einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe entzogen wurden.
- <sup>21</sup> Das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) trifft eine Regelung für den Bezug von Fürsorgeleistungen gegenüber Staatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Gebiet eines anderen Unterzeichnerstaates aufhalten. Die unterzeichnenden Staaten – Stand 2019 sind dies insgesamt 18 Staaten – verpflichten sich, in gleicher Weise und unter den gleichen Bedingungen wie den eigenen Staatsangehörigen Fürsorgeleistungen zu gewähren, die in der jeweils geltenden Gesetzgebung vorgesehen sind.
- <sup>22</sup> Die EU-Verträge vom April 2003 ermöglichten den ‚alten‘ EU-Mitgliedsstaaten die Einführung von Übergangsbestimmungen zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit für Staatsangehörige aus den neuen Beitrittsstaaten Osteuropas. Deutschland hat von dieser Möglichkeit sowohl gegenüber den so genannten EU-8-Staaten als auch gegenüber den EU-2-Staaten in vollem Umfang Gebrauch gemacht. So galten die entsprechenden Übergangsregelungen für die zum Januar 2007 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien (EU-2) noch bis Ende Dezember 2013.
- <sup>23</sup> Hiervon betroffen sind zumeist entsandte Beschäftigte, Werkvertrags-ArbeitnehmerInnen, so genannte „Scheinselbständige“, SaisonarbeiterInnen und grenzüberschreitende LeiharbeiterInnen, aber auch Haushaltshilfen und in der Prostitution tätige Frauen und Männer. Zu den Zugangsbedingungen von EU-Bürgern zum deutschen Arbeitsmarkt und häufigen Problemen am Arbeitsmarkt vgl. die vom DGB herausgegebene Studie von Michaela Dälken: Grenzenlos faire Mobilität? Zur Situation von mobilen Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten. Expertise im Auftrag des Projekts Faire Mobilität. Berlin 2012.
- <sup>24</sup> Auf Grundlage der EU-Opferschutz-Richtlinie vom 29. April 2004 (2004/81/EG des Rates) wurde für Opfer von Menschenhandel die Einführung eines

besonderen Aufenthaltstitels vereinbart, der allerdings an die Kooperation mit den zuständigen Polizei-, Strafverfolgungs- und Justizbehörden zur Bekämpfung von Menschenhandel geknüpft ist. Seit 2008 begründet dies einen Aufenthalt aus humanitären Gründen zwecks Zeugenaussage in einem Strafverfahren (§ 25 Abs. 4a AufenthG). So hat das LSG NRW einer vom Leistungsausschluss betroffenen bulgarischen Antragstellerin Leistungen nach SGB II zugesprochen, da sie als ehemalige Zwangsprostituierte einen (fiktiven) Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 AufenthG hat. Vgl.: LSG NRW (8. Senat); Beschluss vom 14. Februar 2018; L 7 AS 2380/17 B ER & L 7; AS 2381/17 B.

- <sup>25</sup> Im Rahmen des Projekts „Faire Mobilität“ ([www.faire-mobilitaet.de](http://www.faire-mobilitaet.de)) des DGB wurden und werden in Berlin, Frankfurt/Main, Hamburg, München, Stuttgart und anderen Ballungszentren Erstberatungsstellen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten eingerichtet.
- <sup>26</sup> Krankenversicherungspflicht besteht seit dem 01.04.2009 grundsätzlich für alle BürgerInnen.
- <sup>27</sup> Besonderer Beachtung bedürfen Kinder und schwangere Frauen aus EU-Mitgliedsstaaten. Hier wurden zwar mittlerweile in einigen wenigen Projekten entsprechende Kinder- und gynäkologische Sprechstunden eingerichtet, die Kostenübernahme, etwa für die Geburtshilfe in Kliniken, ist aber oftmals ungesichert.
- <sup>28</sup> Kinderschutz ist ein Sammelbegriff für rechtliche Regelungen und aktives Handeln öffentlicher und privater Institutionen, die dem Schutz von Kindern vor Beeinträchtigungen wie altersunangemessener Behandlung, Übergriffen und Ausbeutung, Vernachlässigung, Krankheit und Armut dienen sollen. Das Recht auf Wohlergehen und Schutz gilt unabhängig vom rechtlichen Status der Betroffenen für alle Kinder und Jugendlichen, die sich in Deutschland aufhalten.
- <sup>29</sup> Kanalan, I. / Köbller, M.: Obdachlosigkeit von Unionsbürger/innen – eine Herausforderung für Sozial- und Jugendämter, Jobcenter sowie Ordnungsbehörden? Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV) 2018, S. 303-307, 377-379. Abgerufen am 02.04.2019 unter: [https://www.issger.de/cms/upload/nachrichten/Obdachlosigkeit\\_von\\_Unionsbrger\\_innen\\_NDV-6-7-2018.pdf](https://www.issger.de/cms/upload/nachrichten/Obdachlosigkeit_von_Unionsbrger_innen_NDV-6-7-2018.pdf).
- <sup>30</sup> Das Landessozialgericht NRW am 22. Februar 2019 dem EuGH die Frage vorgelegt, ob der Leistungsausschluss aus § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1c SGB II für Kinder ehemaliger Arbeitnehmer\*innen und ihre sorgeberechtigten Elternteile (Aufenthaltsrecht nach Art. 11 VO 492/2011) europarechtswidrig ist. Gemäß § 41a Abs. 7 SGB II kann das Jobcenter vorläufige Leistungen bewilligen, wenn die Frage der Zulässigkeit einer entscheidenden Vorschrift im SGB II beim Bundesverfassungsgericht oder beim EuGH anhängig ist.
- <sup>31</sup> Siehe hierzu auch den Abschnitt „Rechtliche Situation von UnionsbürgerInnen in den Hilfen für Wohnungsnotfälle“.
- <sup>32</sup> Bundestagsdrucksache 18/10211.
- <sup>33</sup> B 14 AS 31/16 R.
- <sup>34</sup> Bundestagsdrucksache 18/10211.
- <sup>35</sup> Bundestagsdrucksache 18/10211.
- <sup>36</sup> Das Bezirksamt Neukölln von Berlin hat im Fall einer bulgarischen Transgenderperson in besonderen sozialen Schwierigkeiten, welche sich in der Vergangenheit in prekären, von besonderen Abhängigkeiten geprägten Wohnsituationen zu prostituieren hatte und die laut Expertise einer speziellen, mit diesem Personenkreis befassten Beratungsstelle, bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland, aufgrund ihrer sexuellen Orientierung, mit erheblichen Ausgrenzungen zu rechnen hätte, Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. SGB XII gewährt.
- <sup>37</sup> Das Bezirksamt Neukölln von Berlin hat im Fall einer Unionsbürgerin polnischer Staatsangehörigkeit, die an einer schweren psychischen Erkrankung litt und bei der, der regional zuständige Sozialpsychiatrische Dienst festgestellt hat, dass der Betroffenen auf nicht absehbare Zeit eine Rückkehr in ihr Herkunftsland nicht möglich ist, Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend den Bestimmungen des § 8 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfsermittlungsgesetz – RBEG) gewährt.
- <sup>38</sup> Vgl. dazu Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU (AVV zum FreizügG/EU) der Regelungen für Gewährung und Entzug von Freizügigkeit in der EU Vom 3. Februar 2016.
- <sup>39</sup> Vgl. ebenda.

#### Impressum:

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.  
 Boyenstraße 42 • 10115 Berlin  
 Tel (+49) 30-2 84 45 37-0 • Fax (+49) 30-2 84 45 37-19  
[www.bagw.de](http://www.bagw.de), [info@bagw.de](mailto:info@bagw.de)  
 Juni 2019