

Eva M. Welskop-Deffaa  
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg  
Tel.: 0761 200-216

Ihr/e Ansprechpartner/in  
Stefan Kunz  
Tel.: 0761 200-378  
E-Mail: kagw@caritas.de  
www.kagw.de

Dr. Elke Tießler-Marenda  
Tel.: 0761 200-371  
E-Mail: Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de  
www.caritas.de

Datum 28.05.2019

## Position

### **Arbeit mit Klient\_innen aus anderen EU-Mitgliedstaaten in prekären Lebenslagen**

Position der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (KAG W) und des Deutschen Caritasverbandes (DCV)

## I. Einleitung

Die Zahl der Menschen aus anderen Mitgliedsstaaten der EU, die in Deutschland gleich zu Beginn oder nach längerem Aufenthalt in soziale Schwierigkeiten geraten, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen und steigt weiter an. Ihre Lebenslagen sind von einer Vielzahl von Problemen bzw. einem Problem-Mix geprägt. Daraus resultieren Anforderungen an verschiedene Hilfe-Ebenen, an verschiedene Politikebenen, aber auch an Wirtschaft und Arbeitgeber.

Der Deutsche Caritasverband (DCV) legt gemeinsam mit seiner KAG Wohnungslosenhilfe (KAG W) diese Forderungen vor, die auf die Bundes-, Landes und die kommunale Ebene zielen, um die Arbeit mit Menschen in prekären Lebenslagen aus anderen Mitgliedstaaten der EU zu unterstützen und Möglichkeiten der Veränderung zu eröffnen.

Neben der Verhütung der schlimmsten Folgen für diese Menschen, die am Ende einer langen Abwärtsspirale in den niedrigschwelligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe der Caritas ankommen, sind auch Maßnahmen zur Prävention von Problemeskalationen und zur pragmatischen Verbesserung der Lebenslagen der Zielgruppe zu ergreifen.

Seit dem Inkrafttreten des sog. „EU-Bürger-Sozialleistungsausschlussgesetzes“ stellt sich für Einrichtungen die Frage, wie damit umgegangen werden kann, dass manche Personen zwar in einer Notlage sind, aber keine staatlich finanzierten Leistungen und Hilfen erhalten (dürfen). Aufgrund der Gesetzeslage müssen auch die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, die Überlebenshilfen für diese Menschen leisten wollen, alle über die sog. „Überbrückungsleistungen“ hinausgehenden Leistungen verweigern, da der Ermessensspielraum der Kommunen beschränkt wurde. Die Kommunen dürfen solche Hilfen nicht mehr finanzieren.

Vor diesem Hintergrund ist eine Positionierung erforderlich, die Fehlentwicklungen benennt und Verbesserungen aufzeigt.

Wesentlich für den nachhaltigen Erfolg erscheint es, die Lösung nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europarechtlicher Ebene zu suchen. Bei der Entwicklung und Umsetzung der sozialen Säule der EU müssen die Vereinheitlichung der Sozialstandards, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Freizügigkeit zusammen gedacht und in einem gemeinsamen europäischen Raum entsprechend umgesetzt werden.

KAG W und DCV formulieren im Folgenden Überlegungen für die Gestaltung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die soziale Arbeit der Wohlfahrtspflege mit EU-Bürgern notwendig sind.

### **Lebenslage hilfesuchender ausländischer EU-Bürger\_innen**

Häufig haben rat- und hilfesuchende ausländische EU-Bürger\_innen komplexere Lebenslagen als Menschen ohne Migrationshintergrund. Bei relativ neu Zugewanderten wird der Zugang zu wesentlichen Lebensbereichen und auch zu guter Beratung und Hilfe durch fehlende oder sehr schlechte Deutschkenntnisse erschwert. Oft fehlen Kenntnisse der deutschen Sozial- und Hilfesysteme, des Bildungssystems, der Funktionsweise des Wohnungsmarkts und der arbeitsrechtlichen Vorgaben. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Menschen hat, wenn sie in den Einrichtungen und Angeboten der KAG W, des DCV und anderer Wohlfahrtsverbände ankommen, ungeklärte, rechtlich komplizierte oder nur schwer realisierbare Ansprüche. Ein Krankenversicherungsschutz ist oft nicht ohne weiteres feststellbar und vielfach bestehen keine Ansprüche auf sozialrechtliche Leistungen. Ansprüche auf Unterbringung werden von den Kommunen häufig abgelehnt.

Dies führt dazu, dass zunehmend Menschen mit Herkunft aus einem anderen EU-Staat im öffentlichen Raum übernachten und dort ggf. vertrieben werden. Ein Teil von ihnen lebt ohne jegliche gesicherte finanzielle Mittel.

Dies führt häufig zu massiver Verelendung. Diese Form der absoluten Armut mitten in Deutschland bedarf der besonderen Beachtung in unseren Überlegungen.

Die Überwindung einer prekären Lebenslage gelingt meist nur durch das Finden einer Arbeit. Vielen gelingt aber aus den oben genannten Gründen der Zugang zum regulären Arbeitsmarkt nicht. Dies führt dazu, dass diese Menschen sich in ungesicherte Arbeitsverhältnisse begeben und hier massive Benachteiligung erfahren.

Die nachhaltige Überwindung ihrer Lebenslage ist für eine Vielzahl der Betroffenen in Deutschland auf Grund der Rahmenbedingungen erschwert und auch in ihrem Heimatland nicht realistisch.

### **Bedarfsgerechte Hilfen**

Betroffene, die Beratungseinrichtungen des DCV aufsuchen, erhalten dort Unterstützung insbesondere zur Klärung ihres Status und den Zugang zu Hilfsangeboten. Die Beratung umfasst Fragen von ggf. vorhandenen Leistungsansprüchen und soweit möglich auch den Umgang mit Ämtern und Leistungsbehörden. Weitere Themen sind soziale und gesellschaftliche Teilhabe, Bildung, Arbeit und Wohnen.

Die Menschen, die niedrigschwellige Angebote aufsuchen, brauchen in der Regel Angebote der Basisversorgung. Medizinische Versorgung, Essen, Trinken, Duschen und Wäschepflege sind

die zentralen Dienstleistungen, die sie in Anspruch nehmen. Die Angebote tragen in jedem Fall dazu bei, ein Überleben ohne geregelteres Einkommen halbwegs erträglich zu machen. Diese Maßnahmen alleine reichen jedoch nicht aus. Durch die bloße Versorgung von Menschen, die in Deutschland keine sozialrechtlichen Ansprüche haben, tragen die Hilfsangebote nicht nur zum humanitären Überleben bei, sie tragen faktisch auch zur Verfestigung der Lebenslage der von absoluter Armut Betroffenen bei. Nur humanitäre Hilfe zu leisten ist hier nicht genug. Nötig sind auch Angebote, die mittel- bis langfristig zu einer Verbesserung der persönlichen Situation führen. Konkrete Hilfen für diese Menschen müssen um Konzepte, wie Hilfen zukünftig erweitert und besser vernetzt werden können, ergänzt werden.

## **II. Forderungen und Handlungsbedarfe**

### **1. Zugang zum Hilfesystem und Beratung bedarfsgerecht ermöglichen**

Beratungsstellen und andere Einrichtungen (etwa der Wohnungslosenhilfe) melden seit Jahren, dass sie mit ihren Kapazitäten und teilweise auch in der inhaltlichen Ausrichtung dem steigenden Bedarf seitens ausländischer EU-Bürger\_innen nicht (mehr) gerecht werden können. Um bedarfsgerechte Hilfen anzubieten und umzusetzen, müssen die Beratungseinrichtungen und Hilfesysteme weiterentwickelt und soweit nötig auch spezifische Angebote für EU-Bürger\_innen in prekären Lebenslagen aufgebaut werden. Hierzu gehört, die Finanzierung von Sprachmittler\_innen zu sichern.

### **2. Die Integration in den Arbeitsmarkt verbessern**

Integration in Arbeit ist das zentrale Ziel der meisten nach Deutschland einwandernden EU-Bürger\_innen. Durch Sprachbarrieren, Unkenntnis der deutschen Arbeits- und Unterstützungssysteme, aber auch durch illegale und/oder ausbeuterische Arbeitsverhältnisse mit deutschen und ausländischen Arbeitgebern, entstehen viele Probleme, die in den Angeboten und Beratungsstellen ankommen.

EU-Bürger\_innen müssen durch die Jobcenter und die Agenturen für Arbeit bei der Integration in den Arbeitsmarkt durch die Einrichtung von Clearingstellen zur schnellen Klärung von Ansprüchen und Zuständigkeiten besser unterstützt werden.

Durch die Schaffung von niedrighschwelligem Qualifizierungsangeboten zur Integration in den Arbeitsmarkt können pragmatische Angebote geschaffen werden.

Die arbeitsrechtliche Beratung für EU-Bürger\_innen über ihre Rechte als Arbeitssuchende und als Erwerbstätige muss ausgebaut und auskömmlich finanziert werden. Der Ausbau der Angebote von Dolmetscher- und Sprachdiensten, um eine schnellere Klärung der Ansprüche und Zuständigkeiten zu erreichen, ist voranzutreiben.

### **3. Gesundheitsversorgung von (wohnungslosen) EU-Bürger\_innen sichern**

Die gesundheitliche Versorgung von (wohnungslosen) EU-Bürger\_innen ist oft nur durch die freiwilligen und spendenfinanzierten Angebote der Freien Wohlfahrt gewährleistet. Um den Zugang zur regulären Gesundheitsversorgung bei bestehendem Krankenversicherungsschutz tatsächlich sicherzustellen, müssen flächendeckend Clearingstellen zur Klärung des Krankenversicherungsschutzes eingerichtet werden. Die Versorgung bei Schwangerschaft und Geburt muss generell und umfassend gesichert werden.

Niedrighschwellige Angebote der medizinischen Hilfen müssen finanziell und sachlich abgesichert werden. Diese Hilfen müssen, auch wenn sie aus öffentlichen Geldern finanziert werden, Menschen ohne Rechtsansprüche zur Verfügung stehen.

#### **4. Niedrigschwellige Angebote sichern und ausbauen – Zugang unabhängig vom Status ermöglichen**

Niedrigschwellige Angebote können seit langem den wachsenden Bedarf von einheimischen und von neu eingewanderten Hilfesuchenden kaum befriedigen. Mit Blick auf ausländische EU-Bürger\_innen wird die Situation noch dadurch verschärft, dass die Finanzierung nach dem SGB XII wegen der Anspruchsausschlüsse erschwert oder sogar ausgeschlossen ist.

Die Finanzierung von und der Zugang zu niedrigschwelligen Angeboten der Wohnungslosenhilfe und anderen existenzunterstützenden Angeboten muss für alle Personen, die diese Hilfe benötigen, sichergestellt werden. Die Strukturen der Angebote müssen ausgebaut werden, damit die wachsende Zahl hilfesuchender Personen professionell unterstützt werden kann.

Die Angebote sollen bedarfs- und sachgerechte gesundheitsbezogene Hilfen umsetzen, gerade auch wenn sie aus öffentlichen Geldern finanziert werden.

#### **5. Allgemeine Härtefallklausel im SGB XII neu verankern**

Derzeit gibt es im SGB XII keine allgemeine Härtefallklausel. § 23 Abs. 3 S. 3 SGB XII sieht lediglich vor, dass hilfebedürftige Ausländer\_innen einmalig in zwei Jahren eingeschränkte Hilfen bis zur Ausreise bzw. längstens für einen Monat, sog. Überbrückungsleistungen, erhalten. In der Praxis werden die Überbrückungsleistungen regelmäßig von einem schriftlich bestätigten Ausreisewillen abhängig gemacht. In einem Härtefall können im Rahmen der Überbrückungsleistungen alle notwendigen Leistungen gewährt werden. Zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage können die Überbrückungsleistungen in Härtefällen auch länger als einen Monat erbracht werden. Grundsätzlich ist die Leistungsgewährung damit sowohl zeitlich als auch in der Höhe stark eingeschränkt.

Der Leistungsausschluss kann zu unzumutbaren Härten führen, wenn Personen im Heimatland nicht angemessen versorgt werden können, nicht ausreisen können bzw. ihnen dies nicht zumutbar ist und sie keine Überbrückungsleistungen erhalten. Hier muss eine von den Überbrückungsleistungen unabhängige Härtefallregelung geschaffen werden.<sup>1</sup>

#### **6. Leistungsausschlüsse eng auslegen – vorhandene Ansprüche nach SGB II und SGB XII korrekt erbringen**

Die Regelungen in § 7 SGB II und § 23 Abs. 3 SGB XII bereiten in der Praxis Anwendungs- und Auslegungsprobleme. Es bestehen Unsicherheiten in der Umsetzung und Anwendung sowohl seitens der Behörden als auch bei den Hilfeangeboten.

Eine einheitliche und korrekte Anwendung der Regelungen in § 7 SGB II und § 23 Abs. 3 SGB XII sowie der weiteren gesetzlichen Vorgaben auf kommunaler und auf Länderebene bei den zuständigen Behörden und Leistungserbringern muss sichergestellt werden. Dazu bedarf es verbindlicher und öffentlich zugänglicher Anwendungshinweise.

Die Leistungsausschlüsse müssen entsprechend der Rechtsprechung des BSG jeweils eng, die Überbrückungsleistungen sowie die Härtefallklausel in § 23 Abs. 3 SGB XII müssen weit ausgelegt werden.

---

<sup>1</sup> Ein Härtefall ist gegeben, wenn die individuelle Situation vom gesetzlich vorgesehenen Normalfall derart abweicht, dass eine Ausnahmeregelung gerechtfertigt erscheint. Dies ist z.B. der Fall, wenn im Herkunftsland keine Hilfe zu erlangen ist, weil dort eine konkrete medizinische Behandlung nicht zur Verfügung steht. Eine unzumutbare Härte ist es auch, wenn eine Behandlung im Heimatland zwar möglich wäre, aber die mit der Reise einhergehende Verzögerung der Behandlung schwerwiegende gesundheitliche Folgen hätte.

## **7. Wohnungslosigkeit verhindern**

Das Entstehen von Wohnungslosigkeit (auch von EU-Bürger\_innen) kann und muss auch durch Maßnahmen der sozialen Wohnungsbaupolitik verhindert werden.

Damit sich die Situation nicht weiter verschärft, muss dem Thema Wohnungslosigkeit eine hohe politische Priorität eingeräumt werden. Für eine zielgerichtete Prävention und Bekämpfung von Wohnungslosigkeit muss eine bundeseinheitliche Datenbasis in Form einer bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik eingeführt werden.

## **8. Pflicht zur ordnungsrechtlichen Unterbringung flächendeckend umsetzen**

EU-Bürger\_innen ohne Wohnung leben zunehmend im öffentlichen Raum. Sie werden häufig von Geschäftsleuten, Anwohnenden, Politik und Behörden als auffällige Personen im öffentlichen Raum wahrgenommen. Die Pflicht zur ordnungsrechtlichen Unterbringung ist in allen Kommunen gegeben, wird aber regional und in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich umgesetzt.

Eine angemessene Unterbringung für alle, die unfreiwillig obdachlos sind, muss tatsächlich umgesetzt werden. Wo notwendig muss eine Lobbystrategie erarbeitet werden, um mindestens die rechts- und gesetzeskonforme Anwendung der Standards zu erreichen und kommunale Lösungen zu finden.

## **9. Vorhandene EHAP-Programmlinien verstetigen**

Die durch EHAP geförderten Projekte haben positive Ergebnisse in der Erreichung der Zielgruppe und der Umsetzung von individuellen und zielgruppenorientierten Lösungen.

Die Lobbyarbeit zur Verstetigung der vorhandenen EHAP-Programmlinien muss auf EU- und Bundes-Ebene umgesetzt werden, um sicher zu stellen, dass auch Personen ohne Leistungsansprüche Zugang zu diesen Hilfeangeboten haben und ein Abgleiten in absolute Armut und Verelendung zu verhindern.

## **10. Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme in der EU verbessern und Angleichung der Lebensverhältnisse voran bringen**

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss auch bei den sozialen Mindestsicherungen gelten bzw. angestrebt werden – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

## **III. Kirche und ihre Caritas**

Einrichtungen in katholischer Trägerschaft beraten und unterstützen Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen und zu verschiedenen Fragestellungen. Alle Angebote stehen auch ausländischen EU-Bürger\_innen offen.

KAG W und DCV setzen sich anwaltschaftlich besonders dafür ein, dass die Rahmenbedingungen in Deutschland Hilfe für Menschen in prekären Lebenslagen unabhängig von deren Status ermöglichen. „Not sehen und handeln“ – also humanitäre Hilfe unabhängig von Leistungsansprüchen und politisch gewollten Rahmenbedingungen zu leisten – ist und bleibt eine unserer zentralen Aufgaben.

Kirchliche Einrichtungen und Träger der Caritas sind gefordert, ihren Beitrag auch bei der Wohnversorgung von Menschen in prekären Lebenslagen signifikant zu steigern. Es muss mit dem Ziel der Umsetzung geprüft werden, welche Immobilien im Bestand zur Verfügung gestellt werden können. Weiterhin sollen eigene Mittel von Kirche und ihrer Caritas zur Schaffung von

neuem dauerhaft preisgünstigem Wohnraum bereitgestellt werden. Dabei sind auch die aktuellen Unterstützungsangebote der öffentlichen Hand einzubeziehen.

Die Angebote und Hilfen in dem Bereich niedrighschwelliger kompensatorischer Hilfen für EU-Ausländer\_innen, die sich in Deutschland z.B. in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen befinden, müssen regelhaft reflektieren, inwiefern sie stabilisierend für die Lebenslagen dieser Personen und das sie ausbeutende System wirken. Es sollen entsprechende Weiterentwicklungen umgesetzt werden, die missbräuchliche Inanspruchnahme vermeiden helfen. Das Subsystem Schattenwirtschaft soll nicht durch unsere Arbeit „abgesichert“ werden. Sie muss vielmehr dazu beitragen, die Situation der Betroffenen grundsätzlich zu verbessern.

Freiburg, 28. Mai 2019

Deutscher Caritasverband e.V.

Katholische Bundesarbeitsgemein-  
schaft Wohnungslosenhilfe

Eva M. Welskop-Deffaa  
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Ulrike Kostka  
Vorsitzende

## **Kontakt**

Stefan Kunz, Geschäftsführer Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe,  
Tel.: 0761/200-378, [kaqw@caritas.de](mailto:kaqw@caritas.de)

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin Referat Migration und Integration,  
Tel.: 0761/200-371, [Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de](mailto:Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de)

Karin Vorhoff, Referatsleiterin Sozialraum, Engagement, Besondere Lebenslagen,  
DCV Freiburg, Tel. 0761/200-197, [Karin.Vorhoff@caritas.de](mailto:Karin.Vorhoff@caritas.de)