



Prekär in Berlin

**Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration
und Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten**

Christian Pfeffer-Hoffmann (Hrsg.)

Christian Pfeffer-Hoffmann (Hrsg.)

Prekär in Berlin

Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und
Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten

Autorinnen und Autoren: Maëlle Dubois, Emilia Fabiańczyk,
Doritt Komitowski, Marianne Kraußlach, Miguel Montero Lange,
Christian Pfeffer-Hoffmann, Agnieszka Skwarek

Impressum

ISBN 978-3-86387-950-1

© 2019 Mensch und Buch Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Herausgebers unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Diese Publikation entstand im Rahmen von „Gute Arbeit für zuwandernde EU-Fachkräfte in Berlin“, einem Projekt von



www.minor-kontor.de

Umschlaggestaltung: Markel Anasagasti Intxausti

Das Projekt „Gute Arbeit für zuwandernde EU-Fachkräfte in Berlin“ wird gefördert von der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

Senatsverwaltung
für Integration, Arbeit
und Soziales



Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	10
Vorwort.....	11
Definition: Der Begriff von „Wohnungsnotfall“	17
I. Lebensrealität von EU-Zugewanderten in Wohnungsnotfällen	19
1. Migrationsmotive der wohnungslosen und obdachlosen EU-Zugewanderten in Berlin.....	20
2. Wohnsituation der EU-Zugewanderten in Wohnungsnotfällen	25
2.1. Wohnsituation bei der Ankunft in Berlin.....	25
2.2. Derzeitige Wohnsituation.....	28
3. Berufliche Situation von EU-Zugewanderten in Wohnungsnotfällen.....	30
3.1. Situation der Arbeitenden.....	30
3.2. Situation der Arbeitslosen	31
4. Probleme von EU-Zugewanderten in Wohnungsnotfällen.....	34
5. Gründe für den Wohnungsnotfall.....	36
6. Bewältigung des Alltags.....	38
7. Zukunftsperspektiven.....	40
II. Rechtlicher und politischer Rahmen	45
1. Sozialrechtliche Regelungen.....	46
1.1. Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II.....	46
1.2. Sozialhilfe nach SGB XII	48
1.3. Wohngeld.....	53
1.4. Staatlich geförderter Wohnraum.....	54
2. Berliner Hilfesystem für Wohnungslose	56
2.1. Das Geschützte Marktsegment.....	57
2.2. Die ordnungsrechtliche Unterbringung.....	57
2.3. Wohnungslosenhilfe im Rahmen des Integrierten Sozialprogramms ...	61
III. Forschungsüberblick zu Zusammenhängen zwischen Arbeitssituation und Wohnungsnotfällen	65

1. Vulnerable Zielgruppen	66
1.1. <i>Geschlecht</i>	66
1.2. <i>Staatsangehörigkeit und (familiäre) Einwanderungsgeschichte</i>	66
2. Gründe für das Auftreten von Wohnungsnotfällen	71
2.1. <i>Multifaktorielle Ursachen von Wohnungsnotfällen</i>	71
2.2. <i>Arbeitsbezogene Gründe der Wohnungslosigkeit</i>	76
3. Arbeit als Ausweg aus dem Wohnungsnotfall?	79
IV. EU-Zugewanderte auf dem Berliner Arbeitsmarkt	85
1. Hürden für eine faire Arbeitsmarktintegration.....	86
1.1. <i>Arbeitslosigkeit</i>	86
1.2. <i>Prekäre Arbeit</i>	88
1.3. <i>Berufsfelder mit Prekaritätsrisiken</i>	101
1.4. <i>Verstöße gegen das geltende Arbeitsrecht</i>	109
1.5. <i>Ausbeutung und Menschenhandel</i>	113
2. Erschwerende Faktoren bei der Arbeitsmarktintegration	114
2.1. <i>Sprachbarrieren</i>	115
2.2. <i>Niedriges Bildungsniveau</i>	117
2.3. <i>Mangel an Informationen und Netzwerken</i>	121
2.4. <i>Ausnutzung von Mehrfachabhängigkeiten</i>	121
2.5. <i>Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt</i>	123
V. EU-Zugewanderte auf dem Berliner Wohnungsmarkt	125
1. Angespante Lage auf dem Berliner Wohnungsmarkt	127
1.1. <i>Steigende Preise</i>	127
1.2. <i>Mangelnde Wirkkraft der Mietpreisbremse</i>	130
2. Spezifische Hürden von EU-Zugewanderten beim Zugang zum Berliner Wohnungsmarkt	132
2.1. <i>Mangelnde Kenntnisse und Netzwerke</i>	132
2.2. <i>Ungünstige Voraussetzungen für die Bewerbung</i>	134
2.3. <i>Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt</i>	135
3. Konsequenzen und Handlungsstrategien bei EU-Zugewanderten	139

3.1. Wohngelegenheiten ohne Mietvertrag.....	139
3.2. Prekäre Mietverhältnisse und Wohnungshopping	140
3.3. Anmeldung beim Bezirksamt: Handel mit heißer Ware	145
3.4. Wohnungsnotfälle.....	148
4. Erfahrungen mit wohnungsmarktbezogenen Unterstützungsangeboten	149
4.1. Erfahrungen mit Wohnberechtigungsscheinen und Sozialwohnungen	149
4.2. Erfahrungen mit Wohngeld	151
4.3. Erfahrungen mit der Vermittlung im Rahmen des Geschützten Marktsegments	151
VI. Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten	155
1. Schwierige Arbeitssituationen als Katalysator für das Auftreten von Wohnungsnotfällen	156
1.1. Geringere Erfolgsaussichten bei der Wohnungssuche	156
1.2. Erhöhtes Wohnungsnotfall-Risiko.....	159
2. Auswirkungen von Wohnungsnotfällen auf die Arbeitssituation.....	162
2.1. Personen ohne mietrechtlich abgesicherten Wohnraum	162
2.2. Obdachlose.....	163
3. Spezifische Zusammenhänge bei EU-Zugewanderten	164
3.1. Migration als Risikofaktor für Wohnungsnotfälle.....	164
3.2. Anmeldung und Zugang zum Arbeitsmarkt	166
3.3. Doppelte Abhängigkeit vom Arbeitgebenden	167
3.4. Eingeschränkter Zugang zu Sozialleistungen	170
VII. Handlungsempfehlungen.....	179
1. Beratungsangebote für EU-Zugewanderte	181
1.1. Bekanntmachung von vorhandenen Angeboten.....	181
1.2. Angebots- und Qualitätsentwicklung für Beratungseinrichtungen ...	182
2. Interkulturelle Öffnung.....	184
3. Spracherwerb.....	185

4. Bekämpfung von Diskriminierung	186
5. Arbeitsmarkt	187
5.1. Förderung von guten Arbeitsbedingungen	187
5.2. Anerkennung der Qualifikationen.....	188
5.3. Doppelte Abhängigkeit.....	189
6. Wohnungsmarkt	190
6.1. Sozialwohnungen und Geschütztes Marktsegment	190
6.2. Fonds für Mietkautionen	191
7. Gesundheit.....	191
8. Anmeldung beim Bürgeramt	192
8.1. Überdenken der Wohnungsgeberbestätigung.....	192
8.2. Eindämmung der Auswirkungen.....	193
9. Kommunale Unterbringung nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz in Berlin	193
10. Sozialrecht.....	195
Anhang A: Forschungsmethoden.....	197
1. Interviews mit Expertinnen und Experten	197
2. Interviews mit Betroffenen	199
3. Auswertung vorhandener statistischen Daten	202
3.1. Daten der Bundesagentur für Arbeit	202
3.2. Angebots- und Bestandsmieten in Berlin	202
3.3. Daten aus dem Immobilienportal „WG-Gesucht“	203
3.4. Daten aus dem Immobilienportal „Immobilien Scout“.....	203
4. Online-Umfrage (Chatbot).....	204
5. Forschung in den sozialen Medien	206
6. Schriftliche Befragungen	206
Anhang B: Entwicklung und Verteilung der Communities aus der EU in Berlin	209
1. Die Berliner Bevölkerung ohne deutschen Pass.....	209
2. Wohnorte der EU-Staatsangehörigen in Berlin.....	213

3. Die Communities in Fokus	216
4. Entwicklungen in den Bezirken und Stadtteilen	223
Literaturverzeichnis.....	227
Abbildungsverzeichnis.....	245
Tabellenverzeichnis.....	247

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
EU-2	EU-Mitgliedstaaten, die 2007 die EU beigetreten sind: Bulgarien, Rumänien
EU-8	EU-Mitgliedstaaten, die 2004 die EU beigetreten sind (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) mit der Ausnahme von Malta und Zypern
EU-11	EU-Mitgliedstaaten, die seit 2004 die EU beigetreten sind (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Kroatien) mit der Ausnahme von Malta und Zypern
EU-15	EU-Mitgliedstaaten, die vor 2004 die EU beigetreten sind (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich) mit der Ausnahme von Deutschland
EU-17	EU-Mitgliedstaaten, die vor 2004 die EU beigetreten sind (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich) sowie Malta und Zypern, mit der Ausnahme von Deutschland
GIPS	Südeuropäische EU-Mitgliedstaaten Griechenland, Italien, Portugal und Spanien

Vorwort

Emilia Fabiańczyk, Christian Pfeffer-Hoffmann

Berlin ist derzeit mit einem wachsenden Problem der Wohnungs- und Obdachlosigkeit konfrontiert. Offizielle Statistiken gibt es bisher nicht, aktuellen Schätzungen zufolge leben jedoch in Berlin ca. 4.000 bis 6.000 Menschen auf der Straße (Caritas 2018a). Geschätzt 40.000 weitere Personen verfügen über keine Wohnung (Berliner Stadtmission 2018a).

EU-Zugewanderte¹ sind von diesen Misständen besonders betroffen. Bundesweit sind – laut den Analysen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) – bis zu ca. 50 % der Straßenobdachlosen in deutschen Großstädten EU-Bürgerinnen und EU-Bürger (BAG W 2017). Zudem macht diese Zielgruppe einen erheblichen Anteil der Klientel der Berliner niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe aus (siehe Seite 174). Die im Auftrag der Diakonie neu erschienene Studie zur Lebenslage wohnungsloser Personen (Gerull 2018) zeigt weiterhin, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Durchschnitt die schlechteste Lebenslage (38,9 % schlecht oder sehr schlecht vs. 24,6 % bei deutschen Befragten) aufweisen. Diese Zielgruppe, darunter v. a. Menschen aus Ost- und Südosteuropa, stellt somit eine sehr vulnerable Zielgruppe dar.

Die Zuwanderung aus der Europäischen Union nach Berlin gehört zu den wichtigsten Migrationstrends in der Hauptstadt. EU-Bürgerinnen und EU-Bürger machen 38,2 % der Berliner Bevölkerung ohne deutschen Pass aus. Im Verlaufe der letzten zehn Jahre ist bei der Bevölkerung mit Unionsbürgerschaft ein Anstieg um 74,8 % auf 271.889 Personen (Stand: Dezember 2017) zu verzeichnen gewesen. Besonders deutlich ist dabei der Zuwachs der Communities aus den zuletzt beigetretenen EU-Mitgliedstaaten aus Ost- und Südosteuropa, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien. Auch die Zuwanderung aus Südeuropa trug, wenn auch

¹ In dieser Publikation verwenden wir die Begriffe EU-Zugewanderte, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie Menschen mit Unionsbürgerschaft als Synonyme. Darunter verstehen wir Personen ohne deutschen Pass, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union (EU) besitzen.

in geringerem Maße, zum Wachstum der Berliner Bevölkerung aus EU-Mitgliedsstaaten bei.

Die treibende Kraft hinter der Einwanderung aus den EU-Ländern ist vor allem der Wunsch, eine (bessere) Arbeitsstelle zu finden. Dies spiegelt sich auch in der aktuellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur Erwerbstätigkeit in Deutschland wider: Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gewinnen auf dem Arbeitsmarkt – sowohl deutschlandweit als auch in Berlin – immer mehr an Präsenz: So wurden zwischen April 2017 und April 2018 13,8 % aller neuen Stellen von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berlin von Personen aus ost- und südosteuropäischen Ländern besetzt und weitere 3,4 % von Menschen aus Südeuropa (BA 2018a).

Doch keineswegs ist es so, dass die Integration für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger stets reibungslos verlaufen würde. Vielmehr sehen sie sich mit zahlreichen Hürden konfrontiert: Sie verfügen häufig über keine oder nur sehr geringe Deutschkenntnisse, es fehlen ihnen soziale und professionelle Netzwerke und in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in Deutschland haben sie nur einen eingeschränkten Zugang zur Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II sowie zur Sozialhilfe nach SGB XII. Nicht selten erfolgt der Zugang zum Arbeitsmarkt bei dieser Zielgruppe über prekäre oder undokumentierte Arbeit² – insbesondere bei Personen aus Ost- und Südosteuropa und in geringerem Maße auch bei Menschen aus Südeuropa. EU-Zugewanderte sind in Berufen mit einer erhöhten Disposition zu prekärer Arbeit überrepräsentiert und mit vielen anderen Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt, wie u. a. Verstößen gegen das Arbeitsrecht und Arbeitsausbeutung, konfrontiert.

Von der angespannten Lage auf dem Berliner Wohnungsmarkt, die sich u. a. an den rasant steigenden Angebotsmieten ablesen lässt, sind EU-Zugewanderte zudem in besonderem Maße betroffen. Ein Grund dafür sind spezifische Hürden,

² Undokumentierte Arbeit wird in dieser Publikation verstanden als die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ohne eine hierfür erforderliche Meldung an die Sozial- und Rentenversicherung, Krankenkasse, das Finanzamt oder ohne erforderliche Genehmigung (Aufenthaltserlaubnis, Arbeitserlaubnis). Sozialversicherungsrechtliche Verstöße werden vom Gesetz als Fälle von Schwarzarbeit nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG geführt. Aufgrund der negativen Konnotation von „Schwarzarbeit“ wird in der vorliegenden Veröffentlichung bewusst der synonyme Begriff von undokumentierter oder irregulärer Arbeit verwendet.

auf die diese Zielgruppe bei dem Versuch, Zugang zum Wohnungsmarkt zu erhalten, stößt. Dazu gehören u. a. mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende Informationen über gesetzliche Ansprüche bzw. Beratungsangebote und Bewerbungsprozedere, fehlende Unterlagen sowie Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Die vielen Hürden während des Integrationsprozesses von EU-Zugewanderten sind zugleich Risikofaktoren für den Eintritt in eine prekäre Lebenslage. Eine der möglichen Konsequenzen, die sich aus ihrem Auftreten ergibt, ist das Hineingeraten in einen Wohnungsnotfall.³

Neuzugewanderte EU-Bürgerinnen und -Bürger haben es zudem schwerer als andere Gruppen, sich aus prekären Lebenslagen zu befreien, weil sie – wie bereits erwähnt – in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts von wesentlichen Sozialleistungen ausgeschlossen sind. Dies unterscheidet ihre Situation auch deutlich von anderen Gruppen, die in Wohnungsnotfälle geraten, und ist somit eine wichtige Erklärung für den hohen Anteil von EU-Zugewanderten in Wohnungsnotfällen.

Angesichts der sich insgesamt häufenden Wohnungsnotfälle in Berlin rief die Senatorin für Integration, Arbeit und Soziales, Elke Breitenbach, im Januar 2018 die erste „Berliner Strategiekonferenz Wohnungslosenhilfe“ ins Leben. Ziel der Strategiekonferenz war – unter Mitwirkung wichtiger Akteure aus dem Bereich – eine Neufassung der Leitlinien der Wohnungslosenhilfe, die im Jahr 1999 verfasst wurden. Auch eine neue, bedarfsgerechte, gesamtstädtische Strategie der Wohnungslosenhilfe sollte entwickelt werden. Aufgrund der kontinuierlich zunehmenden Anzahl an Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern in Wohnungsnotfällen spielte die Situation dieser Personengruppe im Rahmen der Strategiekonferenz eine große Rolle (SenIAS 2017a).

Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung, als Träger mit einem Schwerpunkt in der Migrationsforschung, unterstützt die Arbeit an der Entwicklung der neuen Strategie der Wohnungslosenhilfe, indem wir Analysen zum Umfang, zu den Gründen sowie den Präventionsmöglichkeiten von Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten bereitstellen. Die vorliegende Expertise stellt ein Ergebnis unserer entsprechenden Analysen im Jahresverlauf 2018 dar und beantwortet

³ In dieser Publikation verwenden wir den Begriff Wohnungsnotfall auf die Situationen und nicht auf die Personen bezogen. Zu der in dieser Publikation verwendeten Definition siehe Seite 19.

folgende zentrale Forschungsfragen: Welche Zusammenhänge bestehen bei EU-Zugewanderten zwischen ihrer Arbeitsmarktintegration und dem Risiko von Wohnungsnotfällen? Wie gestaltet sich die Situation von EU-Zugewanderten auf dem Wohnungs- und auf dem Arbeitsmarkt? Wie leben EU-Zugewanderte in Wohnungsnotfällen in Berlin?

Viele der hierbei behandelten Themen, wie u. a. Hürden im Integrationsprozess, Problemlagen auf dem Arbeits- bzw. Wohnungsmarkt und Wohnungsnotfälle, betreffen nicht nur EU-Zugewanderte, sondern auch andere zugewanderte sowie nicht zugewanderte Personen. Dass EU-Zugewanderte im Fokus dieser Publikation stehen, ergibt sich zum einen aus der Zielsetzung des Projektes „Gute Arbeit für zuwandernde EU-Fachkräfte in Berlin“, in dessen Rahmen die Expertise entstand. Zudem ist aufgrund der oben beschriebenen und unter Kapitel VI aufgeführten Gründe davon auszugehen, dass diese Zielgruppe in besonderem Maße von den hier besprochenen Problematiken betroffen ist.

Als Einstieg in das Thema werfen wir in Kapitel I einen Blick auf den Alltag und die Lebensbedingungen der EU-Zugewanderten, die akut von Wohnungsnotfällen betroffen sind oder dies in der Vergangenheit waren. Auch ihre Migrationsmotive sowie ihre Zukunftsperspektiven werden dabei beleuchtet.

Kapitel II gibt einen Überblick über die sozialrechtlichen Rahmenbedingungen sowie Maßnahmen der Wohnungspolitik und der Wohnungslosenhilfe in Berlin. Dabei wird die Situation der EU-Zugewanderten besonders unter die Lupe genommen.

Um zu verstehen, welche Erkenntnisse bereits über den Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktintegration und Wohnungsnotfällen bestehen, wird in Kapitel III die vorhandene Forschung ausgewertet.

Mit der konkreten Situation der EU-Zugewanderten auf dem Berliner Arbeitsmarkt und auf dem Berliner Wohnungsmarkt setzen wir uns in den Kapiteln IV und V auseinander, um dann im Kapitel VI die spezifischen Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und Wohnungsnotfällen in Bezug auf diese Zielgruppe aufzuzeigen.

Ansätze zur Prävention von und dem Umgang mit dem Problem der Wohnungsnotfälle unter EU-Zugewanderten werden in Kapitel VII in Form von Handlungsempfehlungen angeführt. In einem Anhang stellen wir Analysen in Bezug auf die

Berliner Bevölkerung mit Unionsbürgerschaft vor – zu ihrer Verteilung auf die unterschiedlichen Bezirke sowie ihre Entwicklung über die letzten zehn Jahre.

Für diese Expertise haben wir zahlreiche Erhebungsmethoden genutzt: statistische Auswertungen verschiedener arbeitsmarkt- und wohnungsmarktbezogener Daten, Analysen und Befragungen in den sozialen Medien und im Internet, Experteninterviews, Fokusgruppeninterviews sowie schriftliche Abfragen bei Bezirksämtern (siehe Anhang A.). Unser Dank gilt an dieser Stelle den Berliner Akteuren, die uns mit ihrem Engagement aktiv bei der Arbeit an der Publikation unterstützt haben. Dank der Interviews durch Mitarbeitende der Träger Amaro Foro e.V., mobile Beratungsstelle für Zuwandernde aus Südosteuropa (Caritasverband für das Erzbistum e.V.) und Klik e.V. konnten die Erfahrungen von insgesamt 63 EU-Zugewanderten in Wohnungsnotfällen aus Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Polen berücksichtigt werden. 17 Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus arbeitsmarkt- und communitybezogenen Beratungsstellen, Mietberatungsstellen, der Antidiskriminierungsberatung sowie der Wohnungslosenhilfe nahmen sich neben ihrer Arbeit Zeit, zahlreiche Fragen zu beantworten und ihr Wissen und Erfahrungen bzgl. der Schwerpunktthemen der Expertise mit uns zu teilen. Auch ihnen sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt.

Berlin, im Dezember 2018

Definition: Der Begriff von „Wohnungsnotfall“

Die beiden Begriffe Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit werden im öffentlichen Diskurs häufig synonym verwendet und haben keine offizielle Definition. Jedoch werden in der Fachliteratur mit den beiden Begriffen zwei Lebenssituationen grundsätzlich voneinander unterschieden:

„Obdachlos sind Menschen, die keinen festen Wohnsitz und keine Unterkunft haben. Sie übernachten im öffentlichen Raum wie Parks, Gärten oder U-Bahnstationen. [...] Wohnungslos sind Menschen, die über keinen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügen. Sie leben beispielsweise in einer Notunterkunft, einer stationären Einrichtung der Wohnungslosenhilfe oder übernachten in einer kommunalen Einrichtung“ (Diakonie Deutschland 2017).

Der Begriff Wohnungsnotfall bezieht sich auf diese beiden Situationen, aber auch auf Menschen, die davon bedroht sind und auf Personen, die in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Die Grundlage für die Begriffsverwendung in der vorliegenden Publikation stellt die Definition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) dar:

- „Zu den Wohnungsnotfällen zählen Haushalte und Personen, die
- A. aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen sind, darunter (A.1) ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum) und nicht institutionell untergebracht, [...] (A.2) ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung [...], aber institutionell untergebracht, [...].
 - B. unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sind [...].
 - C. in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben, darunter (C.1) in Schlicht- und anderen Substandardwohnungen [...], (C.2) in außergewöhnlich beengtem Wohnraum [...], (C.3) Wohnungen mit völlig unzureichender Ausstattung [...], (C.4) baulich unzumutbaren bzw. gesundheitsgefährdenden Wohnungen [...], (C.5) mit Niedrigeinkommen und überhöhter Mietbelastung [...], (C.6) aufgrund von gesundheitlichen und sozialen Notlagen [...], (C.7) in konfliktbeladenen und Gewalt geprägten Lebensumständen [...].
 - D. als Zuwanderinnen und Zuwanderer in gesonderten Unterkünften von Wohnungslosigkeit aktuell betroffen sind [...].
 - E. ehemals von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht waren, mit Normalwohnraum versorgt wurden und auf Unterstützung zur Prävention von erneutem Wohnungsverlust angewiesen sind“ (BAG W 2010a).

I. Lebensrealität von EU-Zugewanderten in Wohnungsnotfällen

EMILIA FABIAŃCZYK

Das Wichtigste in Kürze

- > Die interviewten, von Wohnungsnotfällen betroffenen EU-Zugewanderten kamen v. a. in der Absicht nach Berlin, ihre Lebenssituation zu verbessern. Sie hofften darauf, eine Arbeit zu finden – und zwar eine solche, die bessere Konditionen und ein höheres Gehalt als im Herkunftsland mit sich brächte.
- > Bereits während ihrer anfänglichen Zeit in Berlin gestaltete sich die Wohnsituation für die Zielgruppe schwierig. Die überwältigende Mehrheit verfügte nicht über eine Unterkunft mit Mietvertrag, sondern lebte bei Bekannten oder in Pensionen oder Ho(s)tels. Für einen Teil der Befragten begann der Aufenthalt in Berlin bereits mit Obdachlosigkeit.
- > Auch wenn sich für die Mehrheit der Befragten bis zum Zeitpunkt der Befragung (Monate bis Jahre nach ihrer Ankunft in Berlin) eine leichte Verbesserung der Wohnsituation eingestellt hatte, ist keineswegs von einer grundsätzlichen Behebung des Problems zu sprechen. Viele der gefundenen Lösungen sind temporärer Natur und von geringem Standard.
- > Wenn die von Wohnungsnotfällen Betroffenen einer Arbeit nachgehen, so ist diese oft undokumentiert und/oder schlecht bezahlt. Das Fehlen einer Meldeadresse stellt in vielen Fällen eine große Hürde für den Erhalt einer (legalen) Arbeit dar.
- > Je nachdem, wie gravierend sich die Wohnsituation gestaltet, macht diese es den EU-Zugewanderten unmöglich, sich mit der Arbeitssuche zu befassen: Wohnungs- und Obdachlose, die sich auf der Suche nach einem Schlafplatz und einer Duscheinrichtung befinden und die über keinerlei Rückzugsmöglichkeiten verfügen, haben kaum Kapazitäten für die Arbeitssuche.
- > Hilfsangebote staatlicherseits, die ihnen (zumindest temporär) eine Linderung der mit der Wohnsituation einhergehenden Probleme bieten können, werden von den EU-Zugewanderten wertgeschätzt.
- > Die Rückkehr in die entsprechenden Herkunftsländer stellt für die befragten EU-Zugewanderten trotz ihrer schwierigen Lage nur in seltenen Fällen eine Option dar, da diese ihrer Einschätzung zufolge eine deutliche Verschlechterung ihrer Situation bedeuten würde.

II. Rechtlicher und politischer Rahmen

MAËLLE DUBOIS, DORITT KOMITOWSKI, MARIANNE KRAUßLACH, AGNIESZKA SKWAREK

Das Wichtigste in Kürze

- > Die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II und die Sozialhilfe nach dem SGB XII können, da sie eine Sicherung des Lebensunterhaltes sowie die Übernahme von Wohnkosten und Mietschulden beinhalten, Wohnungsnotfälle abwenden.
- > EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ohne deutschen Pass haben jedoch einen eingeschränkten Zugang zu diesen Sozialleistungen, insbesondere, wenn sie ausschließlich zur Arbeitssuche nach Deutschland zugewandert sind.
- > Im Hinblick auf den Zugang zur Sozialhilfe nach dem SGB XII bestehen in rechtlicher Hinsicht Unterschiede zwischen Staatsangehörigen der Unterzeichnerstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA-Staaten) und den anderen EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern (v. a. aus jüngst beigetretenen Mitgliedstaaten).
- > Von den „67-er Maßnahmen“ (Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 ff. SGB XII), die teilweise auf die Überwindung von Wohnungsnotfällen ausgerichtet sind, sind jedoch auch Staatsangehörige aus EFA-Staaten ausgeschlossen.
- > Den Berlinerinnen und Berlinern – und darunter auch EU-Zugewanderten – stehen mit dem Wohnberechtigungsschein (WBS) und der RLvF-Bescheinigung zwei Instrumente zur Verfügung, die einen Zugang zum staatlich bzw. vertraglich geförderten Wohnungsmarkt ermöglichen.
- > Für Personen, die von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen sind, besteht die Möglichkeit der Vermittlung innerhalb des geschützten Marktsegments.
- > Wohnungslose Personen haben zudem die Möglichkeit, nach dem Allgemeinen Ordnungs- und Sicherheitsgesetz (ASOG) in kommunalen Unterkünften untergebracht zu werden.
- > Die kommunale Unterbringung nach ASOG von nichtleistungsberechtigten Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern wird bisher in den Berliner Bezirken unterschiedlich gehandhabt.
- > Die niedrigschwellige Wohnungslosenhilfe Berlins steht mit unterschiedlichen Angeboten, darunter Unterbringungsmöglichkeiten, Beratung und medizinischer Versorgung, allen Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit in Wohnungsnotfällen zur Verfügung.

III. Forschungsüberblick zu Zusammenhängen zwischen Arbeitssituation und Wohnungsnotfällen

MIGUEL MONTERO LANGE

Das Wichtigste in Kürze

- > Eine problematische Arbeitssituation ist zumeist nur einer von mehreren unterschiedlichen individuellen und strukturellen Faktoren, die im Zusammenspiel zu Wohnungsnotfällen führen können.
- > Bei Zugewanderten spielt die Ballung individueller Problemlagen als Entstehungsgrund für Wohnungsnotfälle eine geringere Rolle. Stattdessen sind diese häufiger durch einige wenige, teilweise migrationsspezifische, strukturelle Probleme bedingt.
- > Das Ausmaß, in dem arbeitsbezogene Faktoren zum Auftreten von Wohnungsnotfällen beitragen, kann in der bisherigen Forschung nicht eindeutig identifiziert werden. Die tatsächliche Bedeutung von Arbeitslosigkeit und prekären Arbeitssituationen als erklärender Faktor für das Auftreten eines Wohnungsnotfalls ist umstritten.
- > Die lokale Arbeitslosenrate und der Prozentsatz an Personen, die nicht am Arbeitsmarkt teilhaben, sind allein unerheblich für das Ausmaß der Wohnungslosigkeit; nicht aber das durchschnittliche Einkommen und die Beschaffenheit des Wohnungsmarktes. V. a. in Regionen, in denen eine hohe Mietbelastung und eine hohe Arbeitslosigkeit zusammenkommen, steigt die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Wohnungsnotfällen.
- > In den letzten 20 Jahren haben die Anteile von Menschen ohne deutschen Pass an allen wohnungslosen Personen bundesweit deutlich zugenommen. Seit 2007 sind die Anteile von Drittstaatsangehörigen und seit 2010 die von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern rasant gestiegen.
- > Langzeitarbeitslosigkeit und die mangelnde Effektivität arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die nicht auf die Bedürfnisse wohnungsloser Menschen zugeschnitten sind, werden von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) als eine der Hauptursachen der Zunahme von Wohnungslosigkeit in Deutschland genannt.

IV. EU-Zugewanderte auf dem Berliner Arbeitsmarkt

MAËLLE DUBOIS

Das Wichtigste in Kürze

- > In Berlin erfolgt die Arbeitsmarktintegration von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern häufig über prekäre Beschäftigungsverhältnisse.
- > Mehr als die Hälfte der Staatsangehörigen der zuletzt beigetretenen ost- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten ist in Berlin in Teilzeit oder in einem Minijob beschäftigt.
- > EU-Zugewanderte aus den neuen Mitgliedstaaten verdienen deutlich weniger als der Berliner Durchschnitt.
- > Bundesweit betrachtet verdienen sie auch bei gleichem Bildungsniveau bis zu 1.500 € (im Falle der Akademikerinnen und Akademikern) weniger.
- > Die Arbeitssituation der Bulgarinnen und Bulgaren ist in Berlin besonders prekär: 11,7 % von ihnen sind arbeitslos; unter den Beschäftigten sind 15,4 % Minijobberinnen und Minijobber und 36,5 % haben Anspruch auf ergänzende Leistungen nach SGB II.
- > Beschäftigte aus Ost- und Südosteuropa arbeiten überdurchschnittlich häufig in Berufen, in denen prekäre Beschäftigungsverhältnisse, undokumentierte Arbeit sowie Arbeitsausbeutung vergleichsweise stark verbreitet sind.
- > Ein niedriges Bildungsniveau, geringe Deutschkenntnisse und fehlende Netzwerke sind Faktoren, die einer gelungenen Arbeitsmarktintegration bei einem Teil der Zugewanderten im Weg stehen.
- > Diese Hürden bei der Arbeitsmarktintegration führen bei einem Teil der EU-Zugewanderten dazu, dass sie sich in für sie ungünstige (Arbeits-)Verhältnisse hineinbegeben.
- > In manchen Fällen wird die vulnerable Situation von Zugewanderten wesentlich ausgenutzt. Dies kann z. B. durch den Verkauf von arbeitsmarktrelevanten Dienstleistungen, die finanzielle Bereicherung mittels Lohnbetrügen oder – schlimmstenfalls – durch Ausbeutung geschehen.

V. EU-Zugewanderte auf dem Berliner Wohnungsmarkt

MAËLLE DUBOIS, EMILIA FABIAŃCZYK, MARIANNE KRAUßLACH

Das Wichtigste in Kürze

- > Die Lage auf dem Berliner Wohnungsmarkt hat sich in den letzten Jahren deutlich angespannt. Die Angebotsmieten sind rasant gestiegen. Mittlerweile schlägt sich das auch in den Bestandsmieten nieder. Sozialwohnungen werden ebenfalls immer teurer. Kaufpreise sind in die Höhe geschneilt. Wohnen ist in Berlin demnach kostspielig.
- > EU-Zugewanderte wohnen in den Bezirken, in denen diese Entwicklung besonders prägnant ist: u. a. Berlin Mitte, Neukölln sowie Charlottenburg-Wilmersdorf.
- > Für EU-Zugewanderte ist der Zugang zum ohnehin angespannten Wohnungsmarkt aufgrund mehrerer Faktoren zusätzlich erschwert. Geringe Deutschkenntnisse, mangelnde Informationen über den Berliner Wohnungsmarkt und das übliche Bewerbungsprozedere, kleine Netzwerke sowie fehlende Unterlagen schmälern ihre Chancen auf Wohnraum.
- > Zudem werden sie erwiesenermaßen bei der Wohnungssuche diskriminiert. Allein ein nichtdeutscher Nachname in der Bewerbung führt zu einer signifikant niedrigeren positiven Rückmeldequote.
- > Prekäre Wohnverhältnisse – wie z. B. informelle und unsichere (Unter-) Mietverträge, das unfreiwillige, häufige Umziehen von einer Wohnung in die nächste („Wohnungshopping“) und das Zusammenrücken auf beengtem Raum, gehören für einen beträchtlichen Anteil der EU-Zugewanderten in Berlin zum Alltag.
- > Die Anmeldung beim Bezirksamt stellt für EU-Zugewanderte, die ohne (oder mit einem inoffiziellen) Mietvertrag wohnen, wegen der Notwendigkeit der Vorlage einer Wohnungsgeberbestätigung eine erhebliche administrative Hürde dar. In der Folge ist ein Schwarzmarkt für Anmeldungen entstanden.
- > Die wachsenden Notlagen in Bezug auf Wohnraum werden auch daran deutlich, dass unter den Obdachlosen in Berlin viele EU-Zugewanderte anzutreffen sind. Staatliche Instrumente, wie der Wohnberechtigungsschein (WBS), das Wohngeld oder das Geschützte Marktsegment, die zur Vermeidung oder Bekämpfung von Wohnungsnotfällen dienen sollen, zeigen nur bedingt Wirkung.

VI. Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten

MAËLLE DUBOIS, MARIANNE KRAUßLACH

Das Wichtigste in Kürze

- > Prekäre Arbeit stellt – v. a. wegen fehlender finanzieller Ressourcen – eine erhebliche Hürde bei der Wohnungssuche und der Beibehaltung eines Mietverhältnisses dar.
- > (EU-)Zugewanderte sind dabei besonders gefährdet, weil ihr Zugang zum Arbeitsmarkt häufiger über prekäre oder ausbeuterische Arbeitsverhältnisse erfolgt als der der Gesamtbevölkerung. Unter den EU-Zugewanderten sind wiederum Menschen aus Ost- und Südosteuropa besonders davon betroffen, da sie überdurchschnittlich häufig in Berufsfeldern arbeiten, von denen bekannt ist, dass sie mit einer erhöhten Gefahr des Aufkommens von Wohnungsnotfällen einhergehen.
- > Für Menschen, die von einem Wohnungsnotfall betroffen sind, ist es – je nach dessen Schweregrad – schwierig bis unmöglich, eine Arbeit zu finden bzw. ihrer derzeitigen Arbeit weiterhin nachzugehen. Die Sorge um den Wohnraum nimmt einen Großteil ihrer Zeit und Energie in Anspruch.
- > Ohne Meldeadresse haben EU-Zugewanderte oft keine andere Wahl, als undokumentiert zu arbeiten.
- > Die Kopplung der Unterkunft an die Arbeitsstelle stellt eine besonders heikle Situation der doppelten Abhängigkeit vom Arbeitgebenden dar, der zu entkommen für Betroffene sehr schwierig sein kann.
- > Aufgrund des Ausschlusses von existenzsichernden Sozialleistungen haben EU-Bürgerinnen und EU-Bürger zu wichtigen Instrumenten zur Prävention oder Bekämpfung von Wohnungslosigkeit keinen Zugang.
- > Als Folge der bisher gängigen Verwaltungspraxis, die kommunale Unterbringung nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) an die Leistungsberechtigung zu koppeln, bleiben vielen EU-Zugewanderten nur die Angebote der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe. Diese werden dadurch wiederum an ihre Belastungsgrenzen gebracht.

Berlin sieht sich mit einer steigenden Wohnungs- und Obdachlosigkeit konfrontiert. EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die in wachsendem Maße mit der Hoffnung auf eine gute Arbeit nach Berlin zuwandern, sind von diesem Problem in besonderem Maße betroffen.

Welche Zusammenhänge bestehen bei EU-Zugewanderten zwischen ihrer Arbeitsmarktintegration und dem Risiko der Wohnungslosigkeit? Um dieser Frage nachzugehen, werden in diesem Buch zahlreiche Faktoren beleuchtet, die zur Prekarität der Arbeits- und Wohnverhältnisse von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern beitragen. Anschließend werden Handlungsempfehlungen zur Prävention von prekärer Arbeit und von Wohnungsnotfällen gegeben.



minor - projekt-kontor für bildung und forschung
alt-moabit 73 • 10555 berlin • +49 - (0)30-39 74 42 27
minor@minor-kontor.de • www.minor-kontor.de

Das Projekt „Gute Arbeit für zuwandernde EU-Fachkräfte in Berlin“ wird aus Mitteln der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales gefördert.

Senatsverwaltung
für Integration, Arbeit
und Soziales

