

Positionspapier

Hilfen für nicht-deutsche Unionsbürger*innen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten

Eine Positionierung der **BAG Wohnungslosenhilfe e. V.**

Inhalt

	Einleitung	1
1	Arbeitsmarkt und Existenzsicherung	3
2	Wohnen und Unterbringung	6
3	Gesundheitliche Versorgung	10
4	Behörden, Verwaltung und Hilfesystem	13
5	Diskriminierung und Rassismus	18
	Forderungen	21

Einleitung

Rund 55.000 Unionsbürger*innen waren 2024 in Deutschland wohnungslos.¹ Die Ursachen liegen nicht in der Migration selbst, sondern in den Bedingungen, unter denen diese Menschen am Arbeitsmarkt, am Wohnungsmarkt und an den sozialen Sicherungssystemen teilhaben. Die Notlagen, die dieses Positionspapier beschreibt, sind das Ergebnis miteinander verschränkter Bedingungen: strukturelle Ausbeutung im Niedriglohnsektor, Wohnungsmarktdiskriminierung sowie sozialrechtliche Leistungsausschlüsse, Leistungsmininderungen und Zuständigkeitsverweigerungen.

Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts hat wesentliche Fragen konkretisiert – allerdings nicht nur zugunsten der Betroffenen: In B 4 AS 2/21 R hat das BSG die Rückkehr ins Herkunftsland als zumutbare Form der Selbsthilfe bestätigt und Leistungsausschlüsse für Personen mit Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche aufrechterhalten.² Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004, das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 15. Juli 2021 (C-535/19) und die Grundrechtecharta der Europäischen Union (EU) begründen wiederum Rechte, auf die sich Unionsbürger*innen in Notlagen berufen können. Dieser Rechtsrahmen wird dennoch systematisch nicht vollständig angewendet – insbesondere dort, wo EuGH-Urteile bis heute nicht umgesetzt sind. Auf Bundes- und Länderebene werden Ausschlüsse weiter verschärft, teils in Widerspruch zu bindenden Rechtspflichten. Dieses Auseinanderfallen von Rechtsrahmen und Verwaltungspraxis verlangt politische Antworten. Die Normhierarchie ist dabei nicht strittig: EU-Recht geht nationalem Recht vor.

Dieses Auseinanderfallen von Recht und Praxis ist kein Zufall. Missbrauchsnarrative, die EU-Binnenmigration unter Betrugsverdacht stellen, wirken nicht nur politisch – sie beeinflussen Verwaltungsentscheidungen und prägen, wissenschaftlich belegt, das Handeln von Sachbearbeitenden in Jobcentern und Sozialämtern.³ Ein Diskurs, der Freizügigkeit faktisch auf wirtschaftlich abgesicherte Personen beschränkt, beschädigt damit ein Grundprinzip der Europäischen Union in seiner Substanz: Freizügigkeit ist kein Privileg, sondern ein universelles Unionsrecht.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) nimmt mit diesem Positionspapier ihre anwaltschaftliche Rolle wahr und tritt für die Interessen jener ein, die von den Ausschlüssen betroffen sind und sich in politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen nicht selbst Gehör verschaffen können.

Das vorliegende Positionspapier aktualisiert die Positionierung von 2019. Es analysiert die strukturellen Ursachen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland und entwickelt fachpolitische Forderungen an Bund, Länder, Kommunen und das Hilfesystem. Forderungen nach Rückkehr der Menschen in die Herkunftsländer, um in Deutschland entstandene Notlagen zu lösen, sind keine fachpolitische Option: Sie widersprechen dem Freizügigkeitsrecht als geltendem Unionsrecht, verkennen die strukturellen Ursachen der Notlagen und entsprechen nicht der Lebenswirklichkeit der betroffenen Menschen.

1 Arbeitsmarkt und Existenzsicherung

1.1 Prekäre Arbeit und Wohnungslosigkeit

Knapp fünf Millionen Unionsbürger*innen leben und arbeiten in Deutschland.⁴ Sie stellen seit Jahren rund 30 Prozent aller Neuzugewanderten – im Jahr 2025 waren es 32,2 Prozent.⁵ Die Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsländern hat zwischen den Jahren 2010 und 2025 die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um 1,42 Millionen erhöht, während der SGB II-Leistungsbezug derselben Gruppe lediglich um 113.000 zunahm – netto ist es ein positiver Effekt für die sozialen Sicherungssysteme.⁶ Und dennoch sind Hunderttausende insbesondere aus den ostmittel- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten trotz Erwerbstätigkeit auf ergänzende Leistungen angewiesen.⁷ Erwerbstätigkeit und Leistungsabhängigkeit schließen sich in dieser Gruppe nicht aus – sie sind strukturell verknüpft: Niedriglohnbeschäftigung, Lohnvorenthalt und fehlende sozialversicherungsrechtliche Absicherung machen ergänzende Leistungen nicht zum Zeichen mangelnder Erwerbsorientierung, sondern zum Merkmal eines Arbeitsmarktsegments, das Ausbeutung systematisch ermöglicht. Dieser Sektor ist sozialpolitisch unzureichend reguliert und sanktioniert.⁸

Ein erheblicher Teil der Unionsbürger*innen findet in Deutschland überwiegend Zugang zu diesem Segment des Arbeitsmarktes mit prekären Beschäftigungsverhältnissen, Werkverträgen und Scheinselbstständigkeit. Fehlende oder unzureichende Meldungen zur gesetzlichen Sozialversicherung durch Subunternehmer und Vermittlungsagenturen sowie die systematische Ausnutzung von Sprachbarrieren und Rechtsunkenntnis sind dabei keine Ausnahmeerscheinungen, sondern strukturelle Merkmale in Beschäftigungssektoren wie Reinigung, häuslicher Betreuung (24-Stunden-Betreuung), Gastgewerbe, Logistik, Landwirtschaft oder Fleischverarbeitung.⁹ Eine besonders schwierige Konstellation entsteht durch die Kopplung von Arbeitsverhältnis und Unterkunft (siehe Kapitel 2.2).

1.2 Leistungsausschlüsse und Leistungsbeschränkungen im SGB II und SGB XII

Unionsbürger*innen sind unter bestimmten Voraussetzungen von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII ausgeschlossen bzw. erfahren Leistungseinschränkungen.¹⁰ § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II schließt Personen mit Freizügigkeitsrecht zur Arbeitssuche sowie Personen ohne Freizügigkeitsrecht von Leistungen nach dem SGB II aus. Entsprechende Ausschlüsse enthält § 23

Abs. 3 SGB XII für den Bereich der Sozialhilfe. Mit den Überbrückungsleistungen (§ 23 Abs. 3 S. 3–6 SGB XII, vgl. Abschnitt 1.3) besteht zugleich eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Sozialhilfeleistung nach dem SGB XII, die an die Stelle regulärer Sozialhilfe tritt, ohne diese zu ergänzen.

Im Unterschied dazu bestehen Leistungsansprüche für Arbeitnehmende und Selbständige sowie Personen mit fortwirkendem Status, Inhaber*innen eines Daueraufenthaltsrechts nach § 4a FreizügG/EU sowie bestimmte Familienangehörige – etwa von freizügigkeitsberechtigten Personen oder von Kindern in Schul- oder Berufsausbildung nach Art. 10 VO 492/2011. Auch Angehörige der Mitgliedsstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens können im Bereich der Sozialhilfe Ansprüche geltend machen. Nach fünf Jahren angemeldetem Wohnsitz greift darüber hinaus die Rückausnahme des § 7 Abs. 1 S. 4 SGB II.

Für den Arbeitnehmerstatus genügt nach der Rechtsprechung des EuGH eine tatsächliche und echte Tätigkeit; weder Mindeststundenumfang noch bestimmte Einkommenshöhen sind erforderlich, wobei der Umfang nicht völlig unbedeutend sein darf.¹¹

Die Durchsetzung ihrer jeweiligen Ansprüche setzt bei den betroffenen Menschen detaillierte Kenntnisse des Sozial- und Freizügigkeitsrechts sowie die Fähigkeit voraus, diese gegenüber Behörden geltend zu machen. Diese Voraussetzungen können die wenigsten ohne Beratung und Sprachmittlung erfüllen. Gleichzeitig wird ein anspruchsbegründender Status in der Verwaltungspraxis häufig verneint. Eine bundesweite Erhebung zeigt, dass 46 Prozent der Beratungsstellen von Fällen berichten, in denen Jobcenter den Arbeitnehmerstatus infrage stellten – auch bei Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung sowie bei Einkommen oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze.¹² Entsprechendes gilt für den nachwirkenden Arbeitnehmerstatus nach § 2 Abs. 3 FreizügG/EU, der insbesondere nach kurzer oder geringfügiger Beschäftigung häufig nicht anerkannt wird.¹³

Die gesetzliche Grundstruktur der Leistungsausschlüsse ist keine rechtliche Notwendigkeit, sondern Ergebnis politischer Entscheidungen.¹⁴ Zwar lässt die Rechtsprechung des EuGH (Dano, C-333/13; Alimanovic, C-67/14) Leistungsausschlüsse zu; sie verpflichtet die Mitgliedstaaten jedoch nicht dazu und steht günstigeren nationalen Regelungen nicht entgegen. Unberührt davon bleibt die Pflicht des Gesetzgebers, bindende Entscheidungen des EuGH umzusetzen.¹⁵ Als 2014 die vollständige Personenfreizügigkeit für Bulgarien und

Rumänien in Kraft trat, verschärfte sich eine Debatte, die seit der EU-Osterweiterung 2004 geführt wurde: Der Begriff der „Armutsmigration“ fungierte dabei als politisches Instrument, um Leistungsausschlüsse präventiv zu legitimieren, obwohl die unterstellten Pull-Effekte sozialstaatlicher Leistungen empirisch nicht belegt sind.¹⁶

Gesetzlich bestehende Ansprüche scheitern damit in der Praxis häufig nicht an unklarer Rechtslage, sondern daran, dass Verwaltungsroutinen und interne Arbeitshilfen eine gebotene individuelle Prüfung systematisch ersetzen.

Exemplarisch zeigt sich das beim Kindergeld: Der EuGH hat mit Urteil vom 1. August 2022 (C-411/20) entschieden, dass § 62 Abs. 1a EStG europarechtswidrig ist.¹⁷ Gleichwohl wurde die Norm bislang nicht angepasst.

1.3 Überbrückungsleistungen: Befristete Nothilfe statt Existenzsicherung

Für Unionsbürger*innen ohne Leistungsansprüche nach SGB II oder der Grundsicherung nach SGB XII sieht § 23 Abs. 3 S. 3–6 SGB XII Überbrückungsleistungen für einen Monat vor – einmalig innerhalb von zwei Jahren, bis zur Ausreise. Die Leistungen umfassen Ernährung, Körper- und Gesundheitspflege, Unterkunft sowie die Behandlung akuter Erkrankungen. Sie können formlos beantragt werden; gesetzlich gilt der Kenntnisgrundsatz (§ 18 SGB XII; vgl. Kap. 2.3). Sie sind ohne Erklärung eines Ausreisewillens zu gewähren und lösen keine Ausreisepflicht aus – diese entsteht erst durch eine förmliche Verlustfeststellung der Ausländerbehörde.¹⁸

Ergänzend findet sich in § 23 Abs. 3 S. 6 SGB XII eine Härtefallregelung, die im Ermessen der Behörden weitergehende Leistungen ermöglicht – etwa bei chronischer Erkrankung, Schwangerschaft, Pflegebedürftigkeit, Behinderungen, psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen sowie bei Personengruppen, für die eine Rückkehr ins Herkunftsland unzumutbar ist. Die genannten Umstände sind dabei als Indizien zu verstehen, die eine Unzumutbarkeit begründen können – ob sie dies im Einzelfall tun, ist stets individuell zu prüfen.

Rückreisekosten können nach § 23 Abs. 3a SGB XII auf Antrag als besondere Bedarfe in Darlehensform gewährt werden. Der Konstruktion der Überbrückungsleistungen liegt die Annahme zugrunde, dass die Rückkehr ins Herkunftsland grundsätzlich eine realistische und zumutbare Option darstellt.

Die Rechtsprechung hat diese Annahme für den Regelfall bestätigt.¹⁹ Für einen erheblichen Teil der Betroffenen trifft dies jedoch nicht zu: Sie haben ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland, befinden sich in Ausbeutungsverhältnissen oder verfügen über keine reale Rückkehrperspektive. In diesen Konstellationen ist eine Einzelfallprüfung rechtlich geboten – insbesondere bei vulnerablen Gruppen wie LGBTIQ*-Personen, chronisch Erkrankten oder Menschen mit Pflegebedarf.

In der Praxis werden Überbrückungsleistungen bundesweit sehr unterschiedlich und vielerorts nur eingeschränkt oder gar nicht gewährt; auch die Härtefallklausel wird selten angewendet.²⁰ Die erforderliche Einzelfallprüfung bleibt häufig aus – selbst dort, wo eine Rückkehr mit dem Freizügigkeitsrecht als geltendem Unionsrecht und der Lebenswirklichkeit der Betroffenen unvereinbar ist.

In vielen Kommunen zeigt sich darüber hinaus ein Verwaltungshandeln, das die Darlehensregelung des § 23 Abs. 3a SGB XII umgeht: Reisetickets werden unbürokratisch bereitgestellt, ohne die rechtlichen Voraussetzungen zu prüfen. Was als pragmatische Lösung erscheint, entspricht in der Wirkung einer Ausreiseförderung, nicht einer Hilfe zur Überwindung der Notlage.

Die Überbrückungsleistungen sind damit auf eine Situation zugeschnitten, die für einen erheblichen Teil der Betroffenen nicht zutrifft. Solange eine konsequente Einzelfallprüfung ausbleibt und die Härtefallregelung nicht systematisch angewendet wird, kann das Instrument seinen gesetzlichen Zweck nicht erfüllen.

2 Wohnen und Unterbringung

Leistungsausschlüsse und prekäre Beschäftigung greifen unmittelbar in die Wohnsituation ein. Sie erzeugen die Bedingungen, unter denen Wohnungslosigkeit entsteht – und sie versperren den Zugang zu den Hilfen, die ihre Überwindung ermöglichen würden.

2.1 Wohnungsmarktdiskriminierung und strukturelle Ausschlüsse

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) schützt formal vor Benachteiligung wegen der ethnischen Herkunft – auch auf dem Wohnungsmarkt. Wirksame Sanktionsmechanismen gegenüber diskriminierenden Vermietenden fehlen jedoch auf Bundesebene, weil die Beweislast für die rassistische

Diskriminierung bei den Wohnungssuchenden liegt. Gleichzeitig versperren die Ausschlüsse nach § 23 SGB XII den Zugang zu den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII – also genau jener Hilfen, die auf die Beendigung von Wohnungslosigkeit ausgelegt sind. Über die Härtefallregelung des § 23 Abs. 3 S. 6 SGB XII können diese Hilfen im Einzelfall auch für von Leistungsausschlüssen betroffene Unionsbürger*innen zugänglich sein.²¹

Neuzugewanderte Unionsbürger*innen in prekären Lebenslagen treffen vielerorts auf einen Wohnungsmarkt, auf dem ihnen der Zugang zu regulärem Wohnraum extrem erschwert wird. Rassistische Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe ist dabei keine individuelle Ausnahme.²² In der Folge sind Teile der neuzugewanderten Bevölkerung auf einen Nischenmarkt verwiesen: überteuerte, sanierungsbedürftige Gebäude ohne mietvertragliche Absicherung, in denen Mietwucher durch die Wohnungsnot der Betroffenen erst ermöglicht wird. Vermietende und Arbeitgebende sind in diesem System oft Profiteure.

Leistungsausschlüsse produzieren Wohnungslosigkeit auch dort, wo Mietverhältnisse bereits bestehen: Plötzliche, teils rechtswidrige Leistungseinstellungen führen zu Mietschulden und Wohnungsverlust.

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt und Leistungsausschlüsse im Sozialrecht wirken nicht unabhängig voneinander: Sie treffen dieselbe Gruppe, verstärken sich gegenseitig und kumulieren zu einer Ausschlusslogik, aus der es ohne externe Unterstützung keinen Ausweg gibt.

2.2 Koppelung von Beschäftigung und Unterkunft

Eine besondere Form rechtlicher Schutzlosigkeit entsteht durch die Koppelung von Arbeitsverhältnis und Unterkunft, wie sie für Saisonarbeitende und Werkvertrags-Arbeitnehmer*innen typisch ist. Dass diese Koppelung für die Wanderarbeitnehmenden aus Polen, Bulgarien und Rumänien besonders gravierend ist, belegt der Wohnungslosenbericht der Bundesregierung (2024): Bei 48 Prozent dieser Personen hing der Wohnungsverlust ursächlich mit der Bindung der Wohnung an ein Arbeitsverhältnis zusammen.²³ Das Ende oder der Verlust der Beschäftigung zieht unmittelbar den Verlust der Unterkunft nach sich.

Wo diese Abhängigkeit gezielt eingesetzt wird, um Ausbeutungsbedingungen durchzusetzen, ist die resultierende Wohnungslosigkeit kein individuelles Schicksal, sondern Folge rechtlicher Schutzlosigkeit. Rechtliche Instrumente zum Schutz vor dieser Koppelung sind vorhanden – ihre Durchsetzung scheitert regelmäßig an Sprachbarrieren, Rechtsunkenntnis und der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Betroffenen.

2.3 Ordnungsrechtliche Unterbringungspflicht zwischen Recht und Wirklichkeit

Die ordnungsrechtliche Unterbringungsverpflichtung ist eine kommunale Aufgabe, die unterschiedslos für alle wohnungslosen Menschen gilt, unabhängig von Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus oder sozialrechtlichen Ansprüchen. Sie steht nicht zur Disposition und kann nicht durch den Verweis auf ungeklärte Leistungsansprüche, mangelnde Kapazitäten oder vermeintliche örtliche Unzuständigkeit außer Kraft gesetzt werden. Die Rechtslage ist eindeutig.²⁴

Sobald eine Kommune eine Person ordnungsrechtlich unterbringt, hat sie zudem Kenntnis von deren Notlage: Nach dem in § 18 SGB XII verankerten Kenntnisgrundsatz sind Sozialhilfeleistungen – darunter Überbrückungsleistungen nach § 23 Abs. 3 SGB XII – von diesem Zeitpunkt an von Amts wegen zu gewähren, ohne dass ein Antrag erforderlich wäre.

In der Praxis wird diese Rechtslage häufig nicht umgesetzt. Viele Kommunen kommen ihrer Unterbringungsverpflichtung gegenüber wohnungslosen Unionsbürger*innen nicht nach. Verbreitete Verweigerungsgründe sind die Forderung nach einem nachgewiesenen sozialrechtlichen Anspruch als Zugangsvoraussetzung, die Unterstellung freiwilliger Obdachlosigkeit, Kapazitätsengpässe sowie der Verweis auf die Rückkehr ins Herkunftsland als vermeintliche Alternative. In einigen Kommunen erfolgt stattdessen eine Unterbringung in Sonderunterkünften mit Substandard-Bedingungen; diese Praxis verstößt gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), der eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber anderen wohnungslosen Menschen verbietet. Auch saisonale Ausschlüsse, wie sie vielerorts über die warme Jahreshälfte bestehen, sind rechtlich nicht haltbar.

Eine bundesweite Bestandserhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aus dem Jahr 2026 bestätigt den Befund: Lediglich gut ein Fünftel der

befragten Kommunen bringt wohnungslose Unionsbürger*innen ohne gesicherten Leistungsanspruch unbefristet unter; rund ein Fünftel verweigert die Aufnahme grundsätzlich unter Verweis auf die Möglichkeit der Rückkehr ins Herkunftsland. Damit dokumentiert eine im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte Erhebung flächendeckende Verstöße gegen die kommunale Unterbringungspflicht.²⁵

Dass Kommunen dennoch so handeln, ist häufig auf die ungeklärte Kostenverantwortung zurückzuführen: Solange der Bund die entstehenden Aufwendungen nicht erstattet, schafft das Kostenrisiko einen strukturellen Anreiz zur Leistungsverweigerung.

Die Verweigerung der Unterbringung hat weitreichende Folgen für nahezu alle anderen Lebensbereiche: Straßenobdachlosigkeit erschwert die Anmeldung einer Meldeadresse erheblich – ohne diese sind Sozialleistungen, Gesundheitsversorgung und der Schulzugang für Kinder in der Praxis kaum erreichbar.

2.4 Vulnerabilität und Unterbringung

Unionsbürger*innen in prekären Lebenslagen sind häufig von Mehrfachdiskriminierung betroffen, die sich aus dem Zusammenwirken verschiedener Benachteiligungsmerkmale wie Herkunft, Geschlecht, Behinderung oder sexueller Identität ergibt. Diese wirkt sich unmittelbar auf den Zugang zu Unterbringung und existenzsichernden Hilfen aus.

Familien mit Kindern sind in besonderer Weise betroffen, da fehlende oder unsichere Unterbringung unmittelbare Auswirkungen auf Bildung, Gesundheit und Kinderschutz hat.²⁶ Die Regelungen des SGB VIII greifen zwar auch für Unionsbürger*innen, dürfen jedoch nicht als Drohkulisse eingesetzt werden: Kindeswohlgefährdungen sind im Kontext von Wohnungslosigkeit regelmäßig Folge der Lebenslage und durch unterstützende Hilfen zu adressieren, nicht durch Trennung der Familie.

LGBTIQ*-Personen sind in der ordnungsrechtlichen Unterbringung spezifischen Risiken ausgesetzt. Große, gemischtgeschlechtliche Notunterkünfte bieten häufig keinen ausreichenden Schutz vor Diskriminierung und Gewalt; trans Personen sind in geschlechtlich segregierten Einrichtungen besonders gefährdet. Schutzräume und zielgruppenspezifische Unterbringungsangebote sind in den meisten Kommunen kaum vorhanden.

Menschen mit Behinderungen finden in der ordnungsrechtlichen Unterbringung vielfach keine adäquaten Bedingungen vor: Barrierefreiheit und notwendige Unterstützungsleistungen sind häufig nicht gewährleistet.

Ältere und pflegebedürftige Menschen fallen häufig durch das Raster bestehender Unterstützungsstrukturen. Pflegebedarfe sind im Rahmen der Überbrückungsleistungen nicht abgedeckt; bestehende Ansprüche nach dem SGB XI sowie ergänzende Hilfen zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII sind ohne Beratung und rechtliche Unterstützung kaum durchsetzbar. Pflegebedürftigkeit ist dabei regelmäßig als Indiz für einen Härtefall im Sinne des § 23 Abs. 3 S. 6 SGB XII zu werten.

Die beschriebenen Benachteiligungen führen dazu, dass besonders schutzbedürftige Personengruppen nicht nur erschwerten Zugang zu Unterbringung haben, sondern auch innerhalb des Hilfesystems spezifischen Risiken ausgesetzt sind. Fehlende oder ungeeignete Unterbringung verstärkt bestehende Problemlagen und wirkt sich unmittelbar auf weitere Lebensbereiche – insbesondere die gesundheitliche Versorgung – aus.²⁷

3 Gesundheitliche Versorgung

3.1 Ausschluss aus der Krankenversicherung und unionsrechtliche Verpflichtung

Das Recht auf Gesundheitsschutz gehört zu den sozialen Grundrechten, die in der Europäischen Grundrechtecharta und der Europäischen Sozialcharta verankert sind. Dennoch bleibt ein erheblicher Teil der in Deutschland lebenden Unionsbürger*innen ohne Krankenversicherungsschutz – nicht aus eigener Wahl, sondern weil § 5 Abs. 11 S. 2 SGB V erwerbslosen und wirtschaftlich nicht aktiven Unionsbürger*innen ohne anderweitiges Freizügigkeitsrecht den Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung verwehrt. Diese Sperre für die Auffangversicherung wird analog auf die freiwillige Versicherung angewendet. Für wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger*innen ohne ausreichende Existenzmittel und ohne anderweitiges Freizügigkeitsrecht – auch diejenigen, die ihren Arbeitnehmerstatus verloren haben – entsteht ein im deutschen Recht begründeter Zirkelschluss: Ein Freizügigkeitsrecht nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 FreizügG/EU setzt eine bestehende Krankenversicherung voraus, der Zugang zur Krankenversicherung setzt wiederum nach § 5 Abs. 11 S. 2 SGB V ein Freizügigkeitsrecht voraus.

Die Realität für einen erheblichen Teil der in Deutschland lebenden Unionsbürger*innen entspricht nicht dem gesundheitsrechtlichen Schutzversprechen. Nach Angaben von „Ärzte der Welt“ waren im Jahr 2024 88 Prozent der in niedrigschwelligen Einrichtungen versorgten Patient*innen nicht krankenversichert.²⁸ Dabei waren ca. ein Viertel aller Erstpatient*innen erwerbslose Unionsbürger*innen, die aufgrund gesetzlicher Regelungen keinen Zugang zur Krankenversicherung haben. Laut BAG W-Statistikbericht 2023 verfügen 27,5 Prozent der EU-Staatsangehörigen in Wohnungsnotfällen über keinen Krankenversicherungsschutz.²⁹ Von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen sind besonders betroffen: Sie verfügen typischerweise weder über dokumentierte Erwerbstätigkeit noch über ausreichende Existenzmittel oder über Familienangehörige, über die ein Freizügigkeitsrecht abgeleitet werden könnte.

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 15. Juli 2021 (C-535/19) entschieden, dass wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger*innen, die nach Art. 11 Abs. 3 Buchst. e VO 883/2004 den Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats unterliegen, durch nationales Recht nicht kategorisch vom Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossen werden dürfen.³⁰

Der Ausschluss aus der Krankenversicherung verletzt seit 2021 bindendes EU-Recht. Viele der betroffenen Menschen bleiben ohne Krankenversicherungsschutz, nicht weil die Rechtslage unklar wäre, sondern weil der Gesetzgeber die erforderlichen Anpassungen nicht vornimmt. Das ist keine Vollzugsverzögerung – es ist eine politische Entscheidung gegen die Umsetzung einer bindenden europarechtlichen Verpflichtung.

3.2 Not- statt Regelversorgung

Die Lücken im Versicherungssystem werden notdürftig durch niedrigschwellige medizinische Projekte der Wohnungsnotfallhilfe und durch Clearingstellen zu Fragen des Krankenversicherungsschutzes aufgefangen. Diese Angebote leisten unverzichtbare Arbeit³¹ und führen im Idealfall zur Regelversorgung – sie können sie aber nicht ersetzen. Spezialisierte Behandlungen, Operationen, Geburtshilfe und die Langzeitbehandlung chronischer Erkrankungen liegen außerhalb ihres Leistungsvermögens. In einigen Kommunen haben sich anonyme Krankenscheine als pragmatisches Brückeninstrument bewährt: Sie ermöglichen nicht krankenversicherten Menschen den Zugang zu medizinischer Grundversorgung, ohne dass Identität oder Aufenthaltsstatus geprüft werden.

Zusätzlich zu den gesetzlichen Ausschlüssen bestehen weitere strukturelle Zugangsbarrieren. Beitragsschulden entstehen, wenn eine Auffangversicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V ohne Wissen der Betroffenen entsteht – etwa durch Begründung des gewöhnlichen Aufenthalts – und schränken in der Folge die Leistungsansprüche auf Notfallversorgung ein.

Solange der Gesetzgeber die Versicherungsausschlüsse nicht beseitigt, ist der flächendeckende Ausbau niedrigschwelliger Angebote einschließlich anonymer Krankenscheine das notwendige Mindestinstrument.

3.3 Gesundheit und Vulnerabilität

Die beschriebenen Ausschlüsse aus der Krankenversicherung und die Beschränkung auf Notversorgung wirken sich für bestimmte Personengruppen in besonderer Weise aus und führen zu strukturellen Versorgungslücken, die über die allgemeine Unterversorgung hinausgehen.

Für schwangere Frauen ohne Krankenversicherungsschutz bedeutet dies den Ausschluss von regulären Vorsorgeuntersuchungen und gesicherter Geburtshilfe. Die Kostenübernahme für Entbindungen ist häufig ungeklärt; spezialisierte gynäkologische und geburtshilfliche Versorgung ist im Rahmen niedrigschwelliger Angebote nicht leistbar. Hinzu kommt, dass bestehende Hilfen aus Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen oder Sorge um den Verbleib der Kinder oftmals nicht in Anspruch genommen werden.

Für Menschen mit psychischen Erkrankungen besteht eine vollkommene Unterversorgung: Ohne Krankenversicherung bleibt der Zugang zu psychiatrischer Diagnostik und Behandlung versperrt; ohne gesicherte Diagnose werden Erkrankungen im Sozialleistungssystem nicht anerkannt; ohne Anerkennung entstehen wiederum keine Ansprüche, die eine Behandlung ermöglichen würden.

Für suchterkrankte Menschen besteht faktisch kein Zugang zu Substitutionsbehandlung oder Suchttherapie, da diese regelmäßig Kranken- oder Rentenversicherung voraussetzen. Chronische Erkrankungen und Suchterkrankungen fallen zudem aus dem Leistungsrahmen der Überbrückungsleistungen, die auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt sind.³²

Für LGBTIQ*-Personen aus Staaten mit homo- oder transfeindlicher Gesetzgebung oder gesellschaftlicher Repression verschärft sich die Situation zusätzlich: Eine Rückkehr ins Herkunftsland ist häufig nicht zumutbar, gleichzeitig besteht ohne Anwendung der Härtefallregelung nach § 23 Abs. 3 S. 6 SGB XII kein Zugang zu einer kontinuierlichen medizinischen Versorgung.³³

Betroffene von sexualisierter Gewalt und Menschenhandel sind auf spezialisierte medizinische und psychosoziale Unterstützung angewiesen, die ohne gesicherten Versicherungsschutz und ohne geeignete Schutzstrukturen kaum erreichbar ist. Für diese Personengruppe können darüber hinaus Leistungsansprüche nach dem SGB XIV bestehen, die unabhängig vom Krankenversicherungsstatus greifen und in der Beratung systematisch geprüft werden sollten.³⁴

Die dargestellten Versorgungslücken sind keine Einzelfälle, sondern zwangsläufige Folge der bestehenden Leistungsausschlüsse. Sie führen dazu, dass gesundheitliche Problemlagen nicht nur unbehandelt bleiben, sondern sich systematisch verfestigen und verschärfen.

4 Behörden, Verwaltung und Hilfesystem

4.1 Missbrauchsnarrative und ihre Folgen im Verwaltungshandeln

Der Zugang zu Sozialleistungen und Hilfeangeboten wird für Unionsbürger*innen in prekären Lebenslagen nicht allein durch gesetzliche Ausschlüsse erschwert – er wird darüber hinaus durch ein Verwaltungshandeln blockiert, das betroffene Personen unter Generalverdacht stellt. Dieses Misstrauen ist keine neue Erscheinung: Es hat sich seit der politischen Debatte um die Einführung der vollen Personenfreizügigkeit – insbesondere nach 2014 – in Verwaltungsroutinen, Arbeitshilfen und amtliche Formulare eingeschrieben. Interne Arbeitshilfen der Bundesagentur für Arbeit, die bundesweit für alle Jobcenter gelten, sehen geringfügige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit in Verbindung mit einer anderen EU-Staatsangehörigkeit als Indizien für organisierten Leistungsmissbrauch.³⁵ Das institutionalisierte Misstrauen ist zudem in amtliche Formulare eingeschrieben: Der Hauptantrag auf SGB-II-Leistungen enthält im Bearbeitungsvermerk das Feld „Personenkennnummer (bei rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen)“³⁶ – eine Kennzeichnung, die für keine andere Staatsangehörigkeit vorgesehen ist. Die gegenüber anderen Nationalitäten abweichende Behandlung in einem amtlichen Formular institutionalisiert ein Verdachtsmoment.³⁷

Hinzu kommt eine gesetzlich vorgeschriebene Meldepflicht: § 87 Abs. 2 S. 1 Nr. 2a AufenthG verpflichtet Jobcenter und Sozialämter, die Inanspruchnahme von Leistungen nach SGB II und SGB XII der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen. Antragstellende geraten damit allein durch den Behördenkontakt in ein freizügigkeitsrechtliches Überprüfungsverfahren.

Eine weitere Form systemischer Rechtlosigkeit entsteht durch die Praxis der Ausländerbehörden bei der Feststellung des Freizügigkeitsverlustes. Einträge im Ausländerzentralregister (AZR) werden nicht automatisch gelöscht, wenn sich die persönliche Situation ändert. Die Löschung erfolgt nur auf Antrag, der häufig mangels Kenntnis oder Beratung nicht gestellt wird. Bei behördlichen Kontrollen oder nach Ausreise und Wiedereinreise werden diese veralteten Einträge herangezogen und die Freizügigkeit verweigert – für Betroffene ohne Kenntnis der Sachlage und ohne Rechtsbeistand de facto der Verlust ihrer Rechte trotz bestehenden Anspruchs.³⁸

Die empirischen Daten widerlegen das Missbrauchsnarrativ. Die SGB-II-Hilfsquote bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger liegt mit 14 Prozent zwar über dem EU-27-Durchschnitt, aber erheblich unter dem Gesamtdurchschnitt der ausländischen Bevölkerung von rund 19 Prozent.³⁹ Dass bei einer Beschäftigungsquote von über 65 Prozent gleichzeitig über 181.000 Menschen aus diesen beiden Herkunftsländern auf ergänzende SGB-II-Leistungen angewiesen sind, verweist nicht auf Missbrauch, sondern auf strukturelle Ausbeutung im Niedriglohnsektor.

Die Folgen des institutionalisierten Misstrauens sind konkret: Betroffene werden mit unverhältnismäßigen Mitwirkungspflichten konfrontiert.⁴⁰ Lange Bearbeitungszeiten führen nicht zu Leistungsmissbrauch, sondern zu Leistungsverzicht. Menschen nehmen Rechte nicht in Anspruch – aus Scham, Misstrauen oder der Erfahrung, dass behördliches Handeln ihre Existenz eher gefährdet als sichert. In einem standardisierten Experiment mit 1.400 Sachbearbeitenden in 60 Jobcentern wurde nachgewiesen, dass das Lesen negativer Medienberichte zu negativer Beurteilung von Anträgen führte.⁴¹ Was seit Jahren als Verwaltungspraxis wirkt, wird gegenwärtig zu neuer politischer Programmatik verdichtet.

Den konzeptionellen Ausgangspunkt der aktuellen Entwicklung bildet ein Bericht des Bundesministeriums des Innern (BMI) vom 4. November 2024, erstellt für die Innenministerkonferenz (IMK). In diesem Bericht hält das BMI ausdrücklich fest, dass die Inanspruchnahme existenzsichernder Sozialleistungen durch erwerbstätige Unionsbürger*innen „regelmäßig eine

Wahrnehmung und Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit“ darstellt – und damit keinen Rechtsmissbrauch begründet. Aufstockende Leistungsbeziehe unterliegen dem Mitwirkungs- und Sanktionssystem des SGB II, nicht dem Ausländerrecht.⁴²

Gleichzeitig öffnet derselbe Bericht die Rechtsmissbrauchsdogmatik an entscheidender Stelle. Der EuGH verlangt für die Feststellung eines Rechtsmissbrauchs ein subjektives Element: die nachgewiesene Absicht, unionsrechtliche Voraussetzungen willkürlich herbeizuführen (Rs. C-456/12). Der BMI-Bericht erklärt dieses Element für entbehrlich – es könne durch objektive Umstände indiziert werden. Die Innenministerkonferenz hat auf dieser Grundlage auf ihrer 224. Sitzung im Dezember 2025 die Einführung eines Dreistufenmodells gefordert: Nach sechs Monaten Sozialleistungsbezug folgt eine behördliche Überprüfung mit Warnpflicht; im zweiten Schritt eine Verlustfeststellung; schließlich eine rückwirkende Verlustfeststellung.⁴³

Die nordrhein-westfälische Verwaltungsgerichtsbarkeit hat diese Dogmatik innerhalb weniger Monate zur Standardbegründung gemacht – in direktem Widerspruch zur BMI-eigenen Feststellung, dass aufstockender Leistungsbezug erwerbstätiger Unionsbürger*innen unionsrechtlich geschützt ist.⁴⁴

Wie politisch gesteuert diese Entwicklung ist, zeigt ein aktueller Normkonflikt innerhalb des Bundeslandes: Das LSG NRW hat im März 2026 festgestellt, dass Minijobverhältnisse den Arbeitnehmerstatus nach Unionsrecht nicht ausschließen – vier Wochen später hat das zuständige Landesministerium genau diese Beschäftigungsform systematisch unter Missbrauchsverdacht gestellt.⁴⁵ Dies ist kein Vollzugsproblem. Es ist ein dokumentierter Normkonflikt zwischen Sozialgerichtsbarkeit und Exekutive innerhalb desselben Bundeslandes – und ein Beleg dafür, dass die beschriebenen Ausschlüsse das Ergebnis politischer Entscheidungen sind, nicht administrativer Sachzwänge.

Sozialrecht dient der Existenzsicherung – nicht der Migrationssteuerung.⁴⁶

Die beschriebene Verknüpfung von Sozialrecht und Ausländerrecht konterkariert diesen Grundsatz. Die Komplexität der Rechtslage kann Verwaltungsversagen erklären, aber nicht entschuldigen – sie ist ein Argument für verpflichtende Qualifizierung und strukturelle Entlastung.⁴⁷

4.2 Versorgung im Subsystem: Projekt- statt Regelstruktur

Seit fast zwanzig Jahren werden Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für Unionsbürger*innen in prekären Lebenslagen überwiegend über befristete Projektförderungen aufgebaut. Eine Überführung in dauerhafte Regelstrukturen erfolgt nur selten. Dadurch entsteht ein strukturelles Nebeneinander von Angeboten, die nicht nachhaltig in das Regelsystem integriert sind.

Diese Projektstruktur enthält einen grundlegenden Widerspruch: Die Angebote sind häufig als Verweisberatung konzipiert, obwohl das reguläre Hilfe- und Leistungssystem für einen erheblichen Teil der Betroffenen aufgrund bestehender Leistungsausschlüsse nicht zugänglich ist. Diese Logik ist auch in der förderrechtlichen Ausgestaltung angelegt: Programme wie EhAP Plus sehen vor, dass Projekte primär auf Verweisberatung ausgerichtet sind und keine eigenständigen Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration durchführen dürfen.⁴⁸ Projekte verweisen somit auf Strukturen, die die erforderlichen Leistungen vielfach nicht erbringen können.

Die Befristung der Angebote hat weitreichende Folgen für die Versorgungspraxis. Mehrsprachige und fachlich spezialisierte Mitarbeitende arbeiten unter prekären Beschäftigungsbedingungen; über Jahre aufgebaute Vertrauensbeziehungen zu Ratsuchenden enden mit dem Auslaufen von Projektlaufzeiten; eine kontinuierliche Angebotsentwicklung sowie nachhaltige institutionelle Vernetzung werden erschwert.

Dennoch haben sich einzelne Kommunen strukturell und konzeptionell anders aufgestellt. So hat die Landeshauptstadt München in Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden dauerhafte Angebote geschaffen, die Unterbringung, Beratung und medizinische Versorgung miteinander verbinden.⁴⁹ Solche Ansätze zeigen, dass integrierte Versorgungsstrukturen praktisch umsetzbar sind, sie bleiben bislang jedoch Ausnahmen.

Die bestehende Projektstruktur führt dazu, dass Beratung und Unterstützung häufig nicht in eine verlässliche Versorgung überführt werden können. Für eine bedarfsgerechte Unterstützung ist daher eine systematische Verzahnung mit dauerhaft finanzierten Regelstrukturen erforderlich.

4.3 Verweisberatungsketten und fragmentierte Zuständigkeiten

Menschen in akuten Wohnungsnotlagen benötigen gleichzeitig Unterkunft, Existenzsicherung und Gesundheitsversorgung. Das Hilfesystem ist für diese Gleichzeitigkeit nicht eingerichtet. In der Praxis entsteht eine Verweisberatungskette: Projekte verweisen an Migrationsfachdienste, diese an Jobcenter, die an Sozialämter, die an die Wohnungsnotfallhilfe – und umgekehrt. Zuständigkeiten bleiben ungeklärt, niemand kann umfassend helfen, Betroffene fallen zwischen die Systeme.

Migrationsfachdienste sind konzeptionell und personell auf Fragen schulischer und beruflicher Qualifizierung, kulturelle Teilhabe sowie Familienunterstützung ausgerichtet. Die Durchsetzung sozialer Rechte zählt zwar gleichfalls zu ihren Aufgaben – für die Versorgung akut wohnungsloser Menschen fehlen ihnen jedoch die fachlichen Kenntnisse und die personellen Ressourcen. Die Wohnungsnotfallhilfe verfügt konzeptionell nicht über die für diese Zielgruppe erforderlichen migrationsspezifischen Rechts- und Sprachkompetenzen – mangels entsprechender Qualifizierungsfinanzierung und aufgrund fehlender institutioneller Vernetzung. Beratungsstellen bei Arbeitsausbeutung und Lohnvorenthalt leisten wichtige Arbeit, sind aber chronisch unterfinanziert. Clearingstellen zur Krankenversicherungsklärung arbeiten in einzelnen Städten, sind jedoch nicht flächendeckend vorhanden und ebenfalls nicht dauerhaft finanziert.

Die Fragmentierung der Zuständigkeiten ist kein organisatorisches Versehen – sie ist die institutionelle Entsprechung der beschriebenen Leistungsausschlüsse: Wer keinen einheitlichen Leistungsanspruch hat, findet auch keine einheitliche Zuständigkeit.

4.4 Sprachmittlung als Zugangsvoraussetzung

Fehlende Sprachmittlung ist keine marginale Begleiterscheinung der beschriebenen Probleme – sie ist deren Verstärker und in vielen Fällen ihre unmittelbare Ursache. Eine gesetzliche Grundlage, die Ressourcen und Verpflichtung zur Sprachmittlung gleichermaßen erzeugen würde, fehlt. Der gleichberechtigte Zugang zu Leistungen und Hilfeangeboten ist ohne kostenfreie professionelle Sprachmittlung nicht möglich. Unionsbürger*innen hatten ohnehin keinen Rechtsanspruch auf Integrationskurse nach § 44 Abs. 4 AufenthG; der vollständige Zulassungsstopp des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) seit Februar 2026 verschärft diese Lage weiter.

Allein für 2026 wurden 27.400 geplante Zulassungen für Unionsbürger*innen gestrichen.⁵⁰

Ohne Sprachmittlung können Beratungspflichten nicht erfüllt, Leistungsansprüche nicht geprüft, medizinische Diagnosen nicht gestellt und rechtliche Konsequenzen behördlichen Handelns nicht kommuniziert werden. Derzeit fehlt in Jobcentern, Sozialämtern, Gesundheitseinrichtungen und weiten Teilen des Hilfesystems eine verlässliche Sprachmittlungsstruktur. Solange die gesetzliche Grundlage ausbleibt, bleibt Sprachmittlung eine freiwillige Leistung – abhängig vom Engagement Einzelner statt dauerhaft gesichert.⁵¹

Die gesetzliche Verpflichtung zur Sprachmittlung ist keine ergänzende Maßnahme, sondern Voraussetzung für den gleichberechtigten Zugang zu allen anderen Leistungen. Ohne sie bleiben sämtliche übrigen Verbesserungen für einen erheblichen Teil der Betroffenen faktisch unwirksam.

4.5 Fachlichkeit unter Strukturvorbehalt: Kompetenzen des Hilfesystems

Die Wohnungsnotfallhilfe und die mit ihr vernetzten Angebote der Migrationssozialarbeit, der medizinischen Grundversorgung und der Beratungsstellen bei Arbeitsausbeutung verfügen über eine Fachlichkeit, mit der sie das Regelsystem substantiell unterstützen und erweitern: mehrsprachige Fachkräfte mit kulturspezifischem Wissen und community-nahen Zugängen, praxisorientiertes Rechtswissen zu Leistungsausschlüssen, Härtefallkonstellationen und Freizügigkeitsrecht, niedrigschwellige Erreichbarkeit und über Jahre gewachsene Vertrauensbeziehungen. Dadurch wird der Zugang zu Personen möglich, die für das Regelsystem faktisch unsichtbar sind.

Diese Kompetenzen sind eine eigenständige fachliche Qualität – und sie sind zugleich finanziell gefährdet. Die beschriebene Befristungs- und Fragmentierungslogik belastet nicht nur die Ratsuchenden, sondern auch die Fachkräfte: Sie sind strukturell nicht in der Lage, die Hilfe zu leisten, für die sie ausgebildet sind, und verlassen das Feld, wenn ihnen berufliche Perspektive fehlt. Die systematische Unterfinanzierung dieser Fachlichkeit ist eine sozialpolitische Entscheidung.

5 Diskriminierung und Rassismus

5.1 Diskriminierung

Der rechtliche Rahmen zum Schutz vor Diskriminierung gilt formal auch für Unionsbürger*innen. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

schützt vor Benachteiligung wegen der ethnischen Herkunft. Dieser Schutz greift im öffentlich-rechtlichen Sozialleistungsrecht jedoch nur eingeschränkt: Das AGG erfasst nicht das Verwaltungshandeln von Jobcentern und Sozialämtern gegenüber Leistungsberechtigten, solange dieses auf gesetzlichen Regelungen beruht. Eine spezifische gesetzliche Grundlage, die institutionelle Diskriminierung im Sozialrecht unterbindet und sanktioniert, fehlt auf Bundesebene.

Diskriminierung vollzieht sich in mehreren, sich gegenseitig verstärkenden Formen. Unmittelbare Diskriminierung – die offene Schlechterstellung aufgrund von Herkunft oder wahrgenommener Ethnizität – ist empirisch belegt: auf dem Wohnungsmarkt, in der Arbeitsvermittlung, in sozialen Diensten (vgl. Kap. 2.1, 4.1). Mittelbare Diskriminierung wirkt dort, wo formal neutrale Regeln – wie die Leistungsausschlüsse nach § 7 SGB II, Zugangsvoraussetzungen im Krankenversicherungsrecht, Selektionskriterien in Arbeitshilfen der Bundesagentur – eine bestimmte Gruppe treffen, ohne diese zu nennen. Institutionelle Diskriminierung ist nicht auf Einzelhandlungen zu reduzieren: Sie ist in Organisationsroutinen, interne Arbeitshilfen und Formularlogiken eingeschrieben und reproduziert sich unabhängig von den Absichten einzelner Sachbearbeitender. Armutsfeindlichkeit und Rassismus sind keine getrennten Diskriminierungsachsen, die additiv wirken. Sie sind strukturell verschränkt: Armut wird ethnisiert, Ethnizität wird mit sozialer Devianz assoziiert.

5.2 Rassismus gegen Roma

Innerhalb der Gruppe der EU-Zugewanderten aus ostmittel- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten sind Roma in besonderem Maße von Diskriminierung betroffen. Rassismus gegen Roma wirkt in Deutschland auf mehreren Ebenen gleichzeitig: als gesellschaftlich verankertes Vorurteil, das Normalitätserwartungen strukturiert; als institutionelle Praxis in Behörden, sozialen Diensten und auf dem Wohnungsmarkt; und als diskursive Ressource, die soziale Problemlagen ethnisiert und individualisiert. Rassismus gegen Roma ist keine Randerscheinung, sondern in der Mitte des gesellschaftlichen und politischen Diskurses präsent – und wirkt umso effektiver, weil er als sachliche Problembeschreibung auftritt.

Die vom Bundesinnenministerium beauftragte InRa-Studie (2024) dokumentiert dies für die behördliche Praxis: Als Roma wahrgenommene Personen erhalten auch dann keine Unterstützung, wenn formale Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.⁵² Akute Hilfe wird fast ausschließlich von zivilgesell-

schaftlichen Organisationen geleistet, die durchgehend von Überlastung und Unterfinanzierung berichten. Rassismus gegen Roma wirkt damit nicht trotz, sondern innerhalb der beschriebenen Ausschlussstrukturen – als deren Verstärker.

5.3 Wenn Armut zur Herkunftsfrage gemacht wird

Die beschriebenen Diskriminierungsmuster sind nicht politisch folgenlos geblieben. Beschlüsse auf Bundes- und Länderebene verknüpfen den Diskurs über innereuropäische Migration systematisch mit dem Vorwurf organisierter Leistungsmissbrauchs und zielen auf weitere Verschärfungen, teils in offenem Widerspruch zu bindendem Unionsrecht.⁵³

Die Logik dieses Musters ist erkennbar: Soziale Ungleichheit zwischen EU-Mitgliedstaaten wird in individuelles Fehlverhalten umgedeutet. Das erlaubt es, Verantwortung zu verschieben – auf Herkunftsstaaten, auf künftige EU-Reformen, auf die kommunale Ebene. Das Ergebnis ist ein Freizügigkeitsrecht, das in der Praxis nach sozialer Lage differenziert: uneingeschränkt für gut qualifizierte, finanziell abgesicherte Personen – eingeschränkt für Menschen in prekären Lebenslagen, unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind, Beiträge gezahlt haben oder ob Deutschland ihr Lebensmittelpunkt ist.

Der Diskurs, der Unionsbürger*innen in prekären Lebenslagen pauschal unter Missbrauchsverdacht stellt, beschädigt mehr als die Rechte der unmittelbar Betroffenen. Er blendet systematisch aus, dass diese Menschen einen unverzichtbaren Beitrag zur deutschen Gesellschaft leisten – in der Pflege, auf dem Bau, in der Landwirtschaft, in der Logistik und im Dienstleistungssektor. Er verkennet die strukturellen Abhängigkeiten, auf denen die deutsche Wirtschaft aufbaut, und er ignoriert, dass Freizügigkeit und soziale Teilhabe keine konkurrierenden Prinzipien sind, sondern Bedingungen füreinander – in einem gemeinsamen Europa, das nur dann funktioniert, wenn es für alle gilt.

Hilfen für nicht-deutsche Unionsbürger*innen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten

Die BAG W fordert die konsequente Umsetzung bestehenden Rechts und die Beendigung der Ausgrenzung von Unionsbürger*innen aus den sozialen Sicherungssystemen. Dies ist eine Frage der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung von Grund- und Menschenrechten.

Die folgenden Forderungen benennen, wer handeln muss. Sie sind auf vier Ebenen gegliedert: Bund, Länder, Kommunen, Hilfesystem. Wo geltendes EU-Recht nicht umgesetzt ist, benennen die Forderungen die Rechtspflicht. Wo nationales Recht mit EU-Recht kollidiert, benennen sie die erforderliche Änderung. Und wo politische Entscheidungen strukturelle Ausschlüsse produzieren, die sich als Sachzwang erscheinen, benennen sie die Verantwortung.

Forderungen an den Bund

- 1. Zugang zur Krankenversicherung sicherstellen:** Der Ausschluss wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger*innen aus der gesetzlichen Krankenversicherung nach § 5 Abs. 11 S. 2 SGB V verstößt gegen das EuGH-Urteil vom 15. Juli 2021 (C-535/19) und muss unverzüglich aufgehoben werden. Die in der Praxis verbreitete analoge Anwendung dieser Sperre auf die freiwillige Versicherung ist ebenfalls zu beenden.
- 2. Anpassung der Kindergeldregelung:** § 62 Abs. 1a EStG muss unverzüglich an das EuGH-Urteil vom 1. August 2022 (C-411/20) angepasst werden. EU-Zugewanderte mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland sind beim Kindergeld Deutschen gleichzustellen.
- 3. Revision der Leistungsausschlüsse:** § 7 SGB II und § 23 SGB XII müssen revidiert werden. Die Leistungsausschlüsse sind europarechtlich nicht zwingend vorgegeben, stehen aber im Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlichen Gebot menschenwürdiger Existenzsicherung. In der Praxis tragen die Ausschlüsse zu Wohnungslosigkeit und gesundheitlicher Unterversorgung bei.

4. **Bundesfinanzierung kommunaler Aufgaben der Grundversorgung:** Der Bund muss die Kommunen bei den zentralen Kostenpositionen entlasten: Er erstattet die Aufwendungen für Überbrückungsleistungen nach § 23 Abs. 3 SGB XII und übernimmt anteilig die Kosten der ordnungsrechtlichen Unterbringung wohnungsloser Unionsbürger*innen.
5. **Regelstrukturen, Clearingstellen und Beratungsstellen dauerhaft finanzieren:** Beratung und Unterstützung für Unionsbürger*innen in prekären Lebenslagen müssen in dauerhaft finanzierte Regelstrukturen überführt werden. Die bestehenden projektformigen Angebote sind durch direkten Zugang zum Regelsystem zu ersetzen und strukturell zu verankern. Dazu gehört insbesondere der flächendeckende Ausbau und die dauerhafte Finanzierung spezialisierter Angebote: Clearingstellen zur Klärung des Krankenversicherungsschutzes sowie Beratungsstellen für Arbeitsmigrant*innen bei Lohnvorenthalt und Arbeitsausbeutung.
6. **Gesetzliche Verpflichtung zur Sprachmittlung:** Alle Behörden und Einrichtungen des Hilfesystems, die mit Unionsbürger*innen arbeiten, die nicht über hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen, müssen verpflichtend kostenfreie Sprachmittlungsdienste bereitstellen. Dies ist Voraussetzung für den gleichberechtigten Zugang zu Leistungen. Darüber hinaus muss der diskriminierungsfreie Zugang zu Integrationskursen für Unionsbürger*innen gesetzlich verankert werden. Als Unionsbürger*innen steht ihnen unionsrechtlich ein diskriminierungsfreier Zugang zu vergleichbaren Angeboten zu, den andere Gruppen bereits haben; die derzeit geltende Ermessensregelung nach § 44 Abs. 4 AufenthG verstößt gegen dieses Gleichbehandlungsgebot (Art. 18 AEUV, Art. 24 RL 2004/38/EG) und bedarf einer gesetzgeberischen Korrektur.
7. **Diskriminierende Verwaltungspraxis beenden:** Die internen Arbeitshilfen der Bundesagentur für Arbeit, die Nationalität als Indiz für Leistungsmissbrauch führen, sind unverzüglich außer Kraft zu setzen. Einträge zum Freizügigkeitsverlust im Ausländerzentralregister müssen bei Anhaltspunkten für eine Statusänderung – etwa bei erneutem Kontakt mit der Ausländerbehörde – von Amts wegen überprüft und gegebenenfalls gelöscht werden, ohne dass es eines flächendeckenden Datenaustauschs mit anderen Behörden bedarf.⁵⁴ Die Beweislast darf nicht allein

bei den Betroffenen liegen; Freizügigkeit gilt als bestehend, bis der Verlust aktuell und rechtmäßig festgestellt ist. Darüber hinaus ist § 87 Abs. 2 S. 1 Nr. 2a AufenthG aufzuheben. Solange die Norm gilt, sind die zuständigen Ausländerbehörden anzuweisen, Meldungen über den Sozialleistungsbezug erwerbstätiger Unionsbürger*innen nicht als Grundlage für aufenthaltsrechtliche Überprüfungsverfahren zu nutzen. Die Weitergabe von Daten aus sozialrechtlichen Verfahren an Ausländerbehörden oder Strafverfolgungsbehörden ist auf das gesetzlich zwingend Erforderliche zu beschränken.

- 8. Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit verbindlich machen:** Die Jahresarbeitsprogramme zum NAP-W müssen Unionsbürger*innen als eigenständige Zielgruppe ausweisen und konkrete Maßnahmen benennen, die ihre strukturellen Ausschlüsse adressieren – insbesondere den fehlenden Zugang zur Krankenversicherung, die Leistungsausschlüsse nach SGB II/XII und die Wohnungsmarktdiskriminierung.

Forderungen an die Bundesländer

- 9. Unterstützung der Kommunen und verbindliche Ausführungsvorschriften:** Die Länder müssen die Kommunen bei der Bereitstellung von Hilfen für Unionsbürger*innen in Wohnungsnotfällen durch Förderprogramme und fachliche Beratung unterstützen. Die Länder leiten die örtlichen Sozialämter durch verbindliche Ausführungsvorschriften zur systematischen und großzügigen Anwendung der Härtefallregelung an – insbesondere bei chronischen Erkrankungen, Schwangerschaft, Pflegebedürftigkeit, Behinderungen, psychischen Erkrankungen, Suchterkrankungen und bei LGBTIQ*-Personen mit Diskriminierungserfahrung im Herkunftsland.
- 10. Ausbau und dauerhafte Finanzierung von Versorgungs- und Beratungsangeboten:** Die bestehenden Angebote zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen müssen besser ausgestattet werden – durch Finanzierung von Sprachmittlung, zusätzlichem Personal und medizinischem Material. Darüber hinaus müssen die Länder niedrigschwellige Beratungsangebote im Bereich der Migrationssozialarbeit ausbauen und dauerhaft finanzieren.

- 11. Programme gegen Wohnungsmarktdiskriminierung:** Mit gezielten Programmen muss der Zugang von Unionsbürger*innen zu regulärem Wohnraum verbessert werden – durch wirksame Antidiskriminierungsmaßnahmen und Sanktionsmechanismen gegenüber diskriminierenden Vermietenden.

Forderungen an die Kommunen

- 12. Anwendung des Kenntnisgrundsatzes:** Kommunen, die wohnungslose Unionsbürger*innen ordnungsrechtlich unterbringen, sind verpflichtet, Überbrückungsleistungen nach § 23 Abs. 3 SGB XII von Amts wegen zu gewähren (§ 18 SGB XII). Verweigerung mit Verweis auf fehlende Antragstellung ist rechtswidrig.
- 13. Uneingeschränkter Zugang zur Notversorgung und keine Substandard-Unterbringung:** Notunterkünfte und Notaufnahmeeinrichtungen müssen für alle wohnungslosen Menschen ganzjährig und uneingeschränkt offenstehen – unabhängig von Staatsangehörigkeit oder sozialrechtlichem Status. Saisonale Ausschlüsse und Kapazitätsobergrenzen für diese Gruppe sind rechtlich nicht haltbar. Eine Unterbringung wohnungsloser Unionsbürger*innen in Sonderunterkünften mit niedrigeren Standards kommt einer Diskriminierung gleich.
- 14. Anonyme Krankenscheine einführen:** Kommunen, in denen kein ausreichendes Angebot niedrigschwelliger medizinischer Versorgung für nicht krankenversicherte Menschen besteht, führen anonyme Krankenscheine ein. Das Instrument ermöglicht den Zugang zur medizinischen Grundversorgung unabhängig von Versicherungsstatus und Aufenthaltsrecht und ist kommunal zu finanzieren.

Forderungen an das Hilfesystem

Die folgenden Forderungen richten sich an die Träger und Einrichtungen des Hilfesystems – unter der Voraussetzung, dass Politik und Verwaltung die dafür notwendigen Bedingungen schaffen.

- 15. Gleichbehandlung und rechtlicher Zugang:** Alle von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen sind unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gleich zu behandeln.

Unionsbürger*innen müssen uneingeschränkter Zugang zu allen Angeboten haben. Die Zugänge zu Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII müssen regelhaft geprüft und genutzt werden – im Rahmen der Härtefallregelung auch für Unionsbürger*innen, die von den Leistungsausschlüssen gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II bzw. § 23 Abs. 3 Satz 1 SGB XII betroffen sind.

- 16. Zielgruppenspezifische und präventive Hilfen:** Unionsbürger*innen müssen bei der Entwicklung präventiver Hilfeangebote stärker berücksichtigt werden; sozial-integrative Hilfen sind im Rahmen von Stadtteilarbeit und Quartiersmanagement zu entwickeln. Für Frauen – insbesondere Schwangere und Alleinerziehende – sowie für Familien müssen spezialisierte Schutz-, Beratungs- und Hilfeangebote geschaffen werden.
- 17. Rechtssichere Beratung, Fortbildung und strukturelle Vernetzung:** Alle im Hilfesystem tätigen Fachkräfte müssen kontinuierlich zu Leistungsausschlüssen, Härtefallkonstellationen und Freizügigkeitsrecht qualifiziert werden. Die Vernetzung zwischen Wohnungsnotfallhilfe und Migrationssozialdiensten muss durch langfristig gesicherte Finanzierung und klare Aufgabenverteilung dauerhaft verankert werden.
- 18. Antidiskriminierung: Vorurteile benennen, Diskriminierung bekämpfen:** Vorurteile und Stereotype müssen auf allen Ebenen benannt und abgebaut werden – in Politik, Verwaltung, Hilfesystem und Zivilgesellschaft. Dies erfordert: Antidiskriminierungsstandards in allen Bereichen, niedrigschwellige Beschwerdemechanismen, systematisches Monitoring und konsequente Ahndung diskriminierender Praktiken sowie Fortbildung zu Rassismus – insbesondere Rassismus gegen Roma.

Anmerkungen

¹ BAG W (2025a): Mehr als eine Million wohnungslose Menschen in Deutschland, https://www.bagw.de/de/presse/pressemitteilungen/s?tx_netnews_news-view%5Bnews%5D=388&cHash=e4902b4fb7dea3e468e7eb2a605a2bdf.

² BSG, Urteil vom 29. März 2022, B 4 AS 2/21 R; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 8. Oktober 2024, 1 BvR 2006/24 – aus prozessualen Gründen, ohne inhaltliche

Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit der Leistungsausschlüsse.

³ InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ (2024): Abschlussbericht. Rassismus in deutschen Institutionen und institutioneller Rassismus in Deutschland. Verbundprojektleitung: Prof. Dr. Gert Pickel, Leipzig, S. 128 f.

⁴ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2026): Zuwanderungsmonitor, April 2026. Nürnberg, https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_2604.pdf.

⁵ Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 21/4680 vom 10. März 2026, Antwort zu Frage 6.

⁶ Geis-Thöne, Wido (2025): Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsländern: eine Erfolgsgeschichte geht zu Ende. IW-Report 29/2025, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln. Der Beschäftigungszuwachs entspricht 4,1 Prozent der Gesamtbeschäftigung, der Zuwachs beim SGB-II-Leistungsbezug 2,9 Prozent des Gesamtbestands.

⁷ Ebd.

⁸ Loschert, Franziska/Kolb, Holger/Schork, Franziska (2023): Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe. Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor. SVR-Studie 2023-1, Berlin; Faire Mobilität/DGB (2025): Statistische Gesamtauswertung 2024. Berlin.

⁹ Lübke, Sascha (2025): Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor. Bundeszentrale für politische Bildung.

¹⁰ Tießler-Marenda, Elke (2023): Sozialleistungsansprüche von EU-Bürger/innen: Hürden und rechtswidrige Verweigerung. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 54, H. 2, S. 16–25; Eckhardt, Bernd (2023): Der prekäre Anspruch neu zugewanderter EU-Bürgerinnen auf existenzsichernde Sozialleistungen. Zur Geschichte des SGB II-Ausschlusses von neuzugewanderten EU-Bürger*innen, In: Sozialrecht-Justament, September 2023, S. 11–20, https://cdn.website-editor.net/99b9ebaf-754545859fe2f4596fb10714/files/uploaded/Jahresgesamtausgabe_2023.pdf. Zur EFA-Bindung: Der deutsche Vorbehalt von 2016 schließt die Anwendung des Europäischen Fürsorgeabkommens auf Leistungen nach dem SGB II aus; EFA-Ansprüche bestehen daher nur im Bereich der Sozialhilfe nach SGB XII. BSG, Urteil vom 9. März 2022, B 8 SO 8/20 R.

¹¹ EuGH, Urteil vom 4. Februar 2010, Rs. C-14/09, Genc ./ Land Berlin, ECLI:EU:C:2010:57, Rn. 26 f. Das BSG hat diesen Maßstab ausdrücklich für den SGB-II-Kontext übernommen und präzisiert: BSG, Urteil vom 27. Januar 2021, B 14 AS 25/20 R, Rn. 19–21. Zum Fortbestand des Arbeitnehmerstatus während der Elternzeit, solange das Arbeitsverhältnis lediglich ruht: BSG, Urteil vom 9. März 2022, B 7/14 AS 91/20 R; hierzu Frings, Dorothee (2025): Rechtliche Situation von Alleinerziehenden im Kontext von Flucht und Migration. Expertise für den Zehnten Familienbericht der Bundesregierung. München, S. 24.

¹² BAGFW (2021): Auswertung der Umfrage zu Praxiserfahrungen der Mitarbeitenden in der Beratung: Schwierigkeiten von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in der Durchsetzung von Leistungsansprüchen. Berlin.

¹³ Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II benennen als Indizien für die Arbeitnehmer-eigenschaft u. a. Urlaubsgewährung und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Tarifierung, Sozialversicherungspflicht und langjährigen Bestand des Arbeitsverhältnisses (EuGH, Rs. C-14/09 – Genc, Rn. 27). Gegen die Arbeitnehmer-eigenschaft können nach denselben Weisungen u. a. eine sporadische Tätigkeit, eine sehr geringe Wochenarbeitszeit oder die Nichtabführung von Sozialabgaben sprechen. Diese Prüflogik gilt ungeachtet der EuGH-Rechtsprechung, nach der weder ein Mindeststundenumfang noch eine Mindesteinkommenshöhe erforderlich sind.

¹⁴ Vgl. Anm. 10. Eckhardt, Der prekäre Anspruch.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Rs. C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358; EuGH, Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597.

¹⁶ Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst (2020): Push- und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung, WD 1 - 3000 - 027/20; Giulietti, C. u.a. (2013): Unemployment Benefits and Immigration. In: International Journal of Manpower, 34(1), S. 24–38; De Giorgi, G./Pellizzari, M. (2009): Welfare Migration in Europe. In: Labour Economics, 16(4), S. 353–363.

¹⁷ Löhr, Tillmann (2023): Bürgergeld, Sozialhilfe und Kindergeld. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 54, H. 2, S. 4–15. EuGH, Urteil vom 1. August 2022, Rs. C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen ./ CK u.a., ECLI:EU:C:2022:602.

¹⁸ BSG, Urteil vom 13. Juli 2023, B 8 SO 11/22 R. Praxisberichte zeigen, dass Kommunen Überbrückungsleistungen entgegen dem Gesetzeswortlaut oft von einer schriftlichen Ausreiseerklärung abhängig machen (vgl. BAGFW 2021); zu beachten ist, dass die Antragstellung eine Meldung an die Ausländerbehörde auslösen kann. BAG W (2025b): Überbrückungsleistungen für Unionsbürger*innen. Argumentationshilfe zur Anwendung der Leistungen gemäß § 23 Abs. 3 S. 3–6 SGB XII, Berlin.

¹⁹ Vgl. Anm. 2.

²⁰ Vgl. Anm. 18.

²¹ LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 14. Juni 2023, L 2 SO 1789/22: Nach § 23 Abs. 3 S. 6 SGB XII kommen grundsätzlich auch Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem 8. Kapitel SGB XII in Betracht (Rn. 29).

²² Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Expertise (Müller 2015). Berlin 2015. Die Studie dokumentiert auf Basis von 604 Telefon-Testings und 175 Face-to-Face-Vergleichspaa-

ren rassistische Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe als konsistentes Muster. Laut einer repräsentativen Erhebung der ADS von 2019 berichten rund 35 % aller Befragten mit Migrationshintergrund von Diskriminierungserfahrungen aus rassistischen Gründen oder wegen ethnischer Herkunft bei der Wohnungssuche.

²³ BMWSB, Wohnungslosenbericht, S. 53. Bei allen anderen nichtdeutschen wohnungslosen Menschen beträgt der Anteil 28 Prozent.

²⁴ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2026): Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen, Berlin, <https://doi.org/10.58007/cwfc-5380>; Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin.

²⁵ Burgold, J.; Lohaus, J.; Frölich von Bodelschwingh, F.; Pätzold, R. (2026): Bestandserhebung der Unterkünfte und unterbringenden Einrichtungen für Wohnungslose in Deutschland. BBSR-Online-Publikation 21/2026. Bonn. <https://doi.org/10.58007/axap-gr48>, S. 37 f.

²⁶ BAG W (2025c): Ein sicheres Zuhause für Familien, Berlin.

²⁷ Vgl. Anm. 25, S. 32, 61, 49.

²⁸ Ärzte der Welt e.V., Jahresbericht 2024: Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung und ohne Papiere. München 2024.

²⁹ BAG W (2025d), Statistikbericht 2023. Berlin.

³⁰ EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, Rs. C-535/19, A ./.. Pensionsversicherungsanstalt, ECLI:EU:C:2021:595.

³¹ BAG W (2025e): Empfehlung: Niedrigschwellige medizinische Versorgungsangebote für wohnungslose Menschen im Gesundheitssystem etablieren und finanzieren, Berlin.

³² BSG, Urteil vom 29. Februar 2024, B 8 AY 3/23 R: „akute Erkrankungen“ im Sinne von § 4 Abs. 1 AsylbLG sind verfassungskonform weit auszulegen; dies ist auf die Ergänzungsleistungen nach § 23 Abs. 3 S. 6 SGB XII übertragbar. Die Berliner AG Unionsbürger*innen (Fachgremium aus Verwaltung und freien Trägern) weist darauf hin, dass Substitutionsbehandlung und Suchttherapie auch über die Eingliederungshilfe nach SGB IX zugänglich sein können; die Leistungsausschlüsse aus SGB II/XII gelten dort nicht, die Gewährung bleibt aber Ermessenssache. AG Obdach- und wohnungslose EU-Bürger*innen (Hg.) (2026): Positionspapier: Inhaftierte bzw. haftentlassene Unionsbürger*innen ohne bzw. mit nur eingeschränkten Sozialleistungsansprüchen, Berlin, <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/wohnungslosenpolitik/strategiekonferenzen/arbeitsgrup->

[pen/ag-eu-buerger_innen_positionspapier-inhaftierte-bzw-haftentlassene-unionsbuergerinnen-ohne_maerz2026.pdf](https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/wohnungslosenpolitik/strategiekonferenzen/arbeitsgruppen/ag-eu-buerger_innen_positionspapier-inhaftierte-bzw-haftentlassene-unionsbuergerinnen-ohne_maerz2026.pdf).

³³ Vgl. hierzu BAG W (2021): Empfehlung zur Ausgestaltung der Angebote für trans* und inter* Menschen in der Wohnungsnotfallhilfe, Berlin, https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_21_BAGW_inter_trans_Menschen_final.pdf.

³⁴ Härtel, Sophia/Hökendorf, Jörn (2025): Sicherung des Lebensunterhalts für Betroffene von Menschenhandel nach dem SGB XIV. In: info also 6, S. 243–250.

³⁵ Eine in mehrfacher Überarbeitung vorliegende interne Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit mit dem Titel „Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch im spezifischen Zusammenhang mit der EU-Freizügigkeit“ formulierte 2019 noch explizit, dass ein „drastisch gestiegener Zuzug von Rumänen und Bulgaren“ ein Erkennungsmerkmal für bandenmäßigen Leistungsmissbrauch sei. Die 2022 aktualisierte Fassung hat die explizite Nationalitätsnennung gestrichen, ohne die zugrundeliegende Prüflöge aufzugeben. Hierzu ausführlich: Leko, Jure/Lewicki, Aleksandra/Panagiotidis, Jannis/Petersen, Hans-Christian (2025): Diskriminierung von Menschen aus dem östlichen Europa. Das Jobcenter als Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. Im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin, Dezember 2025, S. 30–32.

³⁶ Bundesagentur für Arbeit: Hauptantrag – Antrag auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), Bearbeitungsvermerke, Stand 08/2022, https://web.arbeitsagentur.de/cms-zentrales-portal-produktion-karriereportal/prod/s3fs-public/antrag-algii_ba015207.pdf, Abruf am 09.07.2026.

³⁷ Ebd.

³⁸ § 36 AZRG regelt die Lösungsfristen und -voraussetzungen

³⁹ Vgl. Anm. 4.

⁴⁰ Bundesweit berichteten in einer Befragung von 2020 jeweils rund 47 Prozent der Einrichtungen von Zurückweisungen bereits im Eingangsbereich von Jobcentern und 42 Prozent von der Verweigerung der Antragsannahme wegen fehlender Deutschkenntnisse; 42 Prozent schilderten übermäßige Dokumentenanforderungen – teilweise unter Forderung nichtexistierender Bescheinigungen. BAGFW 2021.

⁴¹ Vgl. Anm. 3, S. 128 f.

⁴² Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): Arbeitnehmerfreizügigkeit und Sozialleistungsbezug. Bericht vom 4. November 2024, Anlage zu TOP 11 der 222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister

und -senatoren der Länder vom 4.–6. Dezember 2024 in Rheinsberg, S. 17.

⁴³ Innenministerkonferenz: Beschluss zu TOP 47, 224. Sitzung, Bremen, Dezember 2025. Die dritte Stufe sieht eine Verlustfeststellung ex tunc vor, d.h. mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt der ursprünglichen Einreise.

⁴⁴ OVG NRW, Beschluss vom 15. April 2025, 17 B 986/24: Geringfügige Beschäftigung im Umfang von 9,2 Wochenstunden erfüllte den Arbeitnehmerstatus nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG/EU, wurde aber unter Berufung auf Rechtsmissbrauch versagt; das nach EuGH-Maßstab erforderliche subjektive Element wurde nicht nachgewiesen, sondern aus einem Erwerbsanteil von ca. 12 Prozent am Gesamtbedarf hergeleitet. Strukturelle Faktoren – Kinderbetreuungspflichten, fehlende Qualifikationsanerkennung, Rassismus gegen Roma – blieben in der Abwägung unberücksichtigt. Als Leitentscheidung bereits angewendet auf einen bulgarischen Staatsangehörigen mit anerkannter Behinderung (GdB 40) und einem autistischen Kind mit Pflegebedarf: VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 28. Januar 2026, 16 L 1657/25.

⁴⁵ LSG NRW, Beschluss vom 17. März 2026, L 7 AS 497/25: Geringe Wochenstundenzahl und Mindestlohnunterschreitung durch den Arbeitgeber schließen den Arbeitnehmerstatus nach Unionsrecht nicht aus. Vier Wochen später: MAGS NRW, Erlass vom 14. April 2026 an die kommunalen Jobcenter in NRW – Minijobverhältnisse von EU-Bürger*innen werden systematisch als Verdachtsmoment für Leistungsmissbrauch eingestuft. Der Erlass gilt nur für die 18 kommunalen Jobcenter, nicht für die 35 gemeinsamen Einrichtungen unter BA-Aufsicht.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

⁴⁶ Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht relativierbar – BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

⁴⁷ Vgl. Anm. 35, S. 20–32.

⁴⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022): Förderrichtlinie Europäischer Sozialfonds Plus (ESF Plus) – EhAP Plus vom 20. April 2022, BAnz AT 25.04.2022 B3.

⁴⁹ Landeshauptstadt München/ARGE Freie München (2021): Zuwanderung aus Südost-Europa neu gestalten. Positionspapier. München 2021.

⁵⁰ Vgl. Anm. 5, Antwort zu Frage 17. Zum Ausmaß des Einschnitts: Im Januar 2025 wurden noch 19.018 Zulassungen nach § 44 Abs. 4 AufenthG erteilt, im Januar 2026 nur noch 520. Am 27. Februar 2026 lagen beim BAMF 4.696 noch nicht entschiedene Anträge von nichtdeutschen Unionsbürger*innen vor. Vgl. Diallo, Amani: Bund stoppt Zugang zu Integrationskursen – Zehntausende betroffen. In: Frankfurter Rundschau, 21.05.2026, <https://www.fr.de/politik/bund-stoppt-zugang-zu-integrationskursen-zehn-tausende-betroffen-zr-94316099.html>.

⁵¹ Löhr, Tillmann (2025): Sprachmittlung im Sozialrecht. In: NDV – Nachrichtendienst 8, S. 320 ff. und 351 ff.

⁵² Vgl. Anm. 3, S. 145 ff.

⁵³ Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK): Beschluss der Novembersitzung 2025; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialstaatskommission: Empfehlungen, Januar 2026; Bundesrat: Entschließung zur Bekämpfung von Sozialleistungsbetrug, BR-Drs. 527/25 (Beschluss), 1061. Sitzung, 30. Januar 2026.

⁵⁴ Das Migrationsverwaltungsdigitalisierungsweiterentwicklungsgesetz (MDWG) vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 222) führt mit § 22a AZR-Gesetz (in Kraft ab 1. November 2026 gemäß Art. 18 Abs. 5 MDWG) einen automatisierten Datenaustausch ein: Verlustfeststellungen nach § 2 Abs. 4, § 5 Abs. 4 oder § 6 Abs. 1 FreizügG/EU werden der Bundesagentur für Arbeit, den Jobcentern und der Familienkasse-Direktion unverzüglich übermittelt und dort mit dem Bestand der Leistungsbeziehenden abgeglichen. Der hier beschriebene Zustand ohne flächendeckenden Datenaustausch besteht damit nicht mehr; die Forderung ist als Forderung nach Rücknahme dieser Automatisierung zu lesen.



BAG Wohnungslosenhilfe e.V.

Diese aktualisierte Empfehlung wurde vom Fachausschuss Migration der BAG Wohnungslosenhilfe erarbeitet und vom Vorstand der BAG W am 30.06.2026 verabschiedet.

**Bundesarbeitsgemeinschaft
Wohnungslosenhilfe e.V.**

Waidmannsluster Damm 37 · 13509 Berlin
Telefon +49 30 2844537-0 · info@bagw.de
www.bagw.de