



Europäische Union

Europäischer Sozialfonds ESF
Chancen nutzen, Beschäftigung sichern!



**EVALUIERUNG DES OPERATIONELLEN PROGRAMMS
ESF-HAMBURG - FÖRDERPERIODE 2014-2020**

**THEMATISCHE EVALUATION DER
SERVICESTELLE**

ARBEITNEHMERFREIZÜGIGKEIT



**Im Auftrag der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Arbeit
und Integration, ESF-Verwaltungsbehörde Hamburg**

**Endbericht
Februar 2019**

Ansprechpartner

Marcus Neureiter

Manager

T 030 30 20 20-137
F 030 30 20 20-199
M 0151 580 15-137
marcus.neureiter@ramboll.com

Simon Böhmer

Seniorberater

T 040 30 20 20-172
F 040 30 20 20-199
M 0162 284 89 72
simon.boehmer@ramboll.com

Autoren:

Simon Böhmer
Henriette Reichwald
Marcus Neureiter

Unter Mitarbeit von:

Ariane Doebling

INHALT

1.	Einleitung	5
1.1	Rechtliche und institutionelle Verankerung der Arbeitnehmerfreizügigkeit	5
1.2	Entwicklungen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland	5
1.3	Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Hamburg	6
1.4	Die Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit	7
1.5	Auftrag und Ziele der Evaluation	11
2.	Methodisches Vorgehen	12
2.1	Datenerhebung und -auswertung	12
2.2	Dateninterpretation und -bewertung	13
3.	Zielerreichung und Wirksamkeit	14
3.1	Zielerreichung und Wirksamkeit personenbezogener Aktivitäten	14
3.1.1	Erreichung der Zielgruppen	14
3.1.2	Personenbezogene Aktivitäten	20
3.1.2.1	Reaktive Maßnahmen	21
3.1.2.2	Personenbezogene Präventionsmaßnahmen in Herkunftsländern	26
3.1.3	Effekte der personenbezogenen Aktivitäten	27
3.1.4	Nicht-intendierte Effekte	34
3.1.5	Einflussfaktoren	34
3.1.5.1	Förderliche Einflussfaktoren	35
3.1.5.2	Hinderliche Einflussfaktoren	36
3.2	Zielerreichung und Wirksamkeit strukturbezogener Aktivitäten	38
3.2.1	Strukturbezogene Aktivitäten	38
3.2.2	Effekte der strukturbezogenen Aktivitäten	42
3.2.3	Einflussfaktoren auf die Effekte der strukturbezogenen Aktivitäten	47
3.3	EU-Mehrwert der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit	50
4.	Komplementarität	52
5.	Relevanz	57
5.1.1	Entwicklungen auf personenbezogener Ebene	57
5.1.2	Entwicklungen auf struktureller Ebene	58
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	60
6.1	Schlussfolgerungen	60
6.2	Empfehlungen	63
6.2.1	Empfehlungen zur Fortführung und konzeptionellen Ausrichtung der Servicestelle	63
6.2.2	Empfehlungen zur weiteren Steuerung und Umsetzung der Servicestelle	64
6.2.3	Empfehlung zur Planung und Steuerung zukünftiger ESF-Projekte	65
7.	Quellenverzeichnis	66
7.1	Fachliteratur	66
7.2	Fachpolitische Dokumente	66

ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Entwicklung der Zahlen von EU-Bürgerinnen und -Bürger in Hamburg	7
Abbildung 2: Aktivitäten der Servicestelle auf personen- und strukturbezogener Ebene.....	8
Abbildung 3: Interventionslogik der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit	10
Abbildung 4: Methodische Module der Evaluation	12
Abbildung 5: Von der Servicestelle durchgeführte Beratungen mit Stand 30.11.2018.....	15
Abbildung 6: Verteilung der Herkunftsgruppen der von der Servicestelle beratenen EU-Zuwanderer im Abgleich mit der Verteilung der Herkunftsgruppen von EU-Zuwanderern in Hamburg	16
Abbildung 7: Charakteristika der beratenen EU-Zuwanderer	18
Abbildung 8: Zugangswege der beratenen EU-Zugewanderten.....	19
Abbildung 9: Schematische Darstellung des Beratungsprozesses.....	21
Abbildung 10: Von den Beratenen angegebene Branchen	23
Abbildung 11: Erwartete Effekte personenbezogener, reaktiver Aktivitäten.....	28
Abbildung 12: Ergebnisse der Beratungsfälle	30
Abbildung 13: Strukturelle Aktivitäten der Servicestelle nach Art und Reichweite der Aktivität ..	39
Abbildung 14: (Erwartete) Effekte der strukturbezogenen Aktivitäten	43
Abbildung 15: Wechselwirkungen zwischen struktur- und personenbezogenen Aktivitäten.....	48
Abbildung 16: Themenbereiche der Europäischen Säule Sozialer Rechte, die die Servicestelle adressiert	51
Abbildung 17: Übersicht zu relevanten Akteursgruppen bezüglich Arbeitnehmerfreizügigkeit	52
Abbildung 18: Relevante personenbezogene Akteure hinsichtlich Arbeitnehmerfreizügigkeit	53

1. EINLEITUNG

1.1 Rechtliche und institutionelle Verankerung der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die Arbeitskräftemobilität innerhalb der Europäischen Union (EU) gehört zu den zentralen Grundfreiheiten der EU-Bürgerinnen und Bürgern. Hierbei gibt es grundsätzlich zwei rechtliche Rahmen für die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder einer selbstständigen Tätigkeit in einem anderen EU-Mitgliedsstaat: Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Entsendung.

Die **Arbeitnehmerfreizügigkeit** ermöglicht allen Bürgerinnen und Bürgern der EU-Mitgliedstaaten, ihren Arbeitsplatz innerhalb der Europäischen Union frei zu wählen und *unter den gleichen Bedingungen* eine Beschäftigung aufzunehmen und auszuüben wie Angehörige dieses Staates, ohne dass sie dafür eine zusätzliche Arbeitserlaubnis benötigen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist in Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der EU-Verordnung 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (FreizügG/EU), dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern sowie in Artikel 15 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschrieben. Beispielsweise garantiert Art. 45 Abs. 3 AEUV das Recht auf Aufenthalt, freie Bewegung und freien Zugang zum Arbeitsmarkt anderer Mitgliedsstaaten. In §2 Abs. 2 FreizügG/EU ist festgehalten, dass Unionsbürgerinnen und -bürger die Freiheit haben, sich bis zu sechs Monate in einem anderen Mitgliedstaat zur Arbeitsuche aufzuhalten – unter der Voraussetzung, dass eine Arbeitssuche nachgewiesen werden kann und begründete Aussicht auf eine Einstellung besteht. Die Gleichbehandlung ist in Art. 45 Abs. 2 AEUV sowie in Art. 7 der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeitsverordnung 492/2011 geregelt. §3 FreizügG/EU schützt darüber hinaus Familienangehörige der Arbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer. Diese haben ein vom Arbeitnehmer bzw. der Arbeitnehmerin abgeleitetes Aufenthaltsrecht. Das FreizügG/EU wurde im Jahr 2004 als Artikel 2 des Zuwanderungsgesetzes vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen.

Neben der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist die **Entsendung** von Arbeitnehmer/-innen eine weitere Form der Mobilität innerhalb der Europäischen Union. Um Arbeitnehmerentsendung handelt es sich, wenn ein Arbeitgeber Arbeitnehmer/-innen in einen anderen EU-Mitgliedstaat zur dortigen Erbringung von Dienstleistungen entsendet. Das heißt, entsandte Arbeitnehmer halten sich nur vorübergehend im entsprechenden Aufnahmestaat auf. Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bildet die Rechtsgrundlage für Entsendung innerhalb der EU. Dieser gestattet es Unternehmen, Dienstleistungen auch in anderen EU-Mitgliedstaaten anzubieten und im Zuge dessen Arbeitnehmer/-innen zu entsenden. Die Richtlinie 96/71/EG beschreibt den rechtlichen Rahmen zum Schutz der entsandten Arbeitnehmer/-innen, um Missbrauch und Lohndumping entgegen zu wirken. Die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU zielte indes auf eine verbesserte Umsetzung und Übertragung der der Entsendungsrichtlinie 96/71/EG in das nationale Recht der Mitgliedstaaten. 2018 wurde mit der Reform der Entsenderichtlinie 96/71/EG beschlossen, dass auch entsandte Arbeitnehmer/-innen spätestens ab 2020 den gleichen Lohn erhalten sollen wie inländische Arbeitnehmer/-innen. Darüber hinaus ist jeder Mitgliedstaat laut Art. 4 der Entsenderichtlinie 96/71/EG verpflichtet, ein nationales Verbindungsbüro einzurichten, welches Hilfesuche bearbeitet. In Deutschland hat die Generalzolldirektion diese Aufgabe übernommen.

1.2 Entwicklungen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland

Bis zuletzt gab es Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit: Im Zuge der **EU-Osterweiterung**¹ und aufgrund der Befürchtung einer hohen Arbeitsmigration galt für die neuen EU-Mitgliedstaaten eine **Übergangszeit** bezüglich des freien Arbeitsmarktzugangs innerhalb der EU. Die alten Mitgliedsstaaten konnten den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten bis zu einer maximalen Dauer von sieben Jahren einschränken. Ausgenommen von der Regelung waren Malta und Zypern. Ausschließlich Großbritannien, Irland und Schweden liberalisierten ihre Arbeitsmärkte bereits ab dem

¹ Am 01.05.2004 traten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern der EU bei. Am 01.01.2007 folgten Bulgarien und Rumänien. Kroatien wurde am 01.07.2013 ebenfalls Mitglied der EU.

01.05.2004. Alle anderen alten EU-Mitgliedsstaaten inklusive Deutschland machten Gebrauch von der Übergangsregelung. Seit dem 01.05.2011 gilt in **Deutschland** auch für die EU-Beitrittsstaaten von 2004 vollständige Freizügigkeit. Rumänischen und bulgarischen Staatsbürgern wurde der freie Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erst am 01.01.2014 gewährt und für Kroatien galt die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bis zum 01.07.2015.

Die **Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen** für die neuen EU-Mitgliedsstaaten führte in Deutschland zu einem **Zuwachs an Arbeitsmigranten aus den osteuropäischen Staaten** (BMF, 2014). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den elf osteuropäischen Mitgliedstaaten hat sich seit Januar 2010 verfünffacht. Sie lag im Juni 2018 bei 1.308.000, während es im Januar 2010 nur 257.000 waren (BA, 2018).

Der Großteil der in Deutschland lebenden Osteuropäer lebt in stabilen sozialen Verhältnissen. Doch das Ziel der Arbeitnehmerfreizügigkeit, sozialen Aufstieg zu erleichtern und eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen, wird in der Praxis nicht immer erreicht. Medien berichten von **Hindernissen bezüglich Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen** sowie häufig prekären Verhältnissen, in denen insbesondere osteuropäische Zuwanderer leben und arbeiten (Süddeutsche, 2017; Spiegel, 2018). So komme es immer wieder zu Fällen von Lohnbetrug, unwürdigen Wohnsituationen oder Ausbeutung.

Als Reaktion auf diese Herausforderungen hat es auf politischer Ebene zuletzt Bestrebungen gegeben, die **Rechte von ausländischen Arbeitnehmern zu stärken**, und sie besser vor Betrug und Ausbeutung zu schützen.

- ▶ Die EU-Richtlinie 2014/54/EU galt der Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte. Alle Mitgliedsstaaten wurden dazu verpflichtet, Beratungsstellen einzurichten mit dem Auftrag Arbeitnehmer/-innen zu den Themen Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Bildung, Wohnraum und Steuern zu informieren und ihnen rechtliche Unterstützung anzubieten. In Deutschland hat im Mai 2016 die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer ihre Arbeit aufgenommen.
- ▶ Darüber hinaus gaben die 28 Mitgliedstaaten im Jahr 2017 eine gemeinsame Erklärung zu Mindeststandards und fairen Arbeitsbedingungen im Rahmen der **Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR)** ab. Die drei Schwerpunkte der ESSR sind Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion. Die 20 untergeordneten Grundsätze und Rechte sollen den Anstoß zu einer Reform der europäischen Arbeitsmärkte und des Sozialsystems geben und dabei helfen, die sozialen Rechte von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern zu stärken.
- ▶ Außerdem wurde 2017 die Einrichtung einer **Europäischen Arbeitsagentur** beschlossen. Diese soll den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedsstaaten verbessern und somit zu einer besseren Aufklärung und Bekämpfung der Verstöße gegen und Missbrauch von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung beitragen (Europäische Kommission 2017).
- ▶ Das deutsche Gesetz zur Regelung der **Arbeitnehmerüberlassung (AÜG)** wurde zudem im April 2017 angepasst. Es dient ebenfalls dem Schutz ausländischer Leiharbeiter/-innen vor Ausbeutung und regelt die Überlassung zur Arbeitsleistung von Arbeitnehmer/-innen an Dritte durch ihren Arbeitgeber.

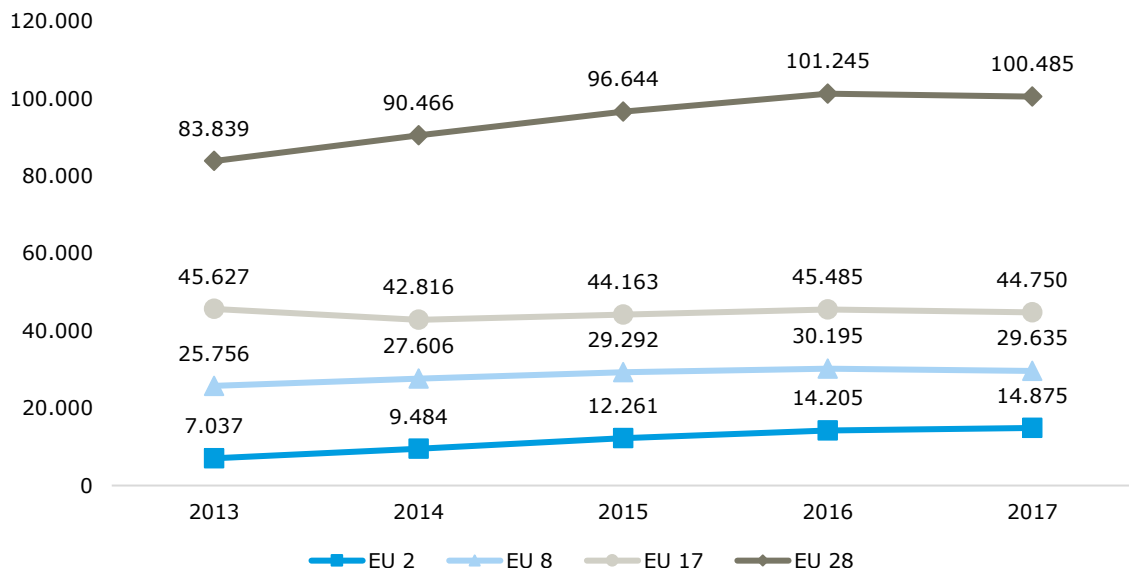
1.3 Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Hamburg

Auch in Hamburg spiegeln sich die politischen Bestrebungen, die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem Ausland zu stärken und ihre Situation zu verbessern, in politischen Strategien wider. So ist beispielsweise ein Ziel des **gemeinsamen Arbeitsmarktprogramms 2015-2020** eine faire Gestaltung von Arbeitsbedingungen in Hamburg und eine Regulierung von prekären Beschäftigungsformen.

Denn gerade Hamburg ist ein beliebtes Ziel für Zuwanderinnen und Zuwanderer aus der EU. Zwischen den Jahren 2013 und 2017 stieg die Zahl der in Hamburg lebenden EU-Bürgerinnen und

EU-Bürger um 20 Prozent von 84.000 auf 100.500 an (siehe Abbildung 1). Der größte relative Zuwachs ist bei Bürgerinnen und Bürgern aus Rumänien und Bulgarien zu verzeichnen. Im Vergleich der Jahre 2013 und 2017 stieg die Zahl der Personen aus Rumänien von 3.300 um 137 Prozent auf 7.700 an und die aus Bulgarien von 3.800 um 90 Prozent auf 7.200. Den größten Anteil der in Hamburg lebenden EU-Zuwanderinnen und EU-Zuwanderer machen polnische Staatsbürger aus. Die Zahl blieb in den letzten drei Jahren relativ konstant bei 24.000 Zugewanderten (Statistisches Bundesamt 2018).

Abbildung 1: Entwicklung der Zahlen von EU-Bürgerinnen und -Bürger in Hamburg, 2013-2017



Anmerkungen:

EU2 bezieht sich auf die im Januar 2017 beigetretenen Länder Bulgarien und Rumänien;

EU8 bezieht sich auf die im Mai 2004 beigetretenen Staaten, also Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

EU17 hingegen bezieht sich neben Malta und Zypern auf die 15 EU-Länder nach der vierten EU-Erweiterung (Deutschland, Österreich, Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Großbritannien, Irland, Dänemark, Finnland, Schweden).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2018); eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Von den 100.500 EU-Bürgerinnen und Bürgern, die 2017 in Hamburg lebten, waren 80 Prozent im erwerbsfähigen Alter (zwischen 18 und 65 Jahren); 53 Prozent waren männlich, 47 Prozent weiblich (Statistisches Bundesamt, 2018).

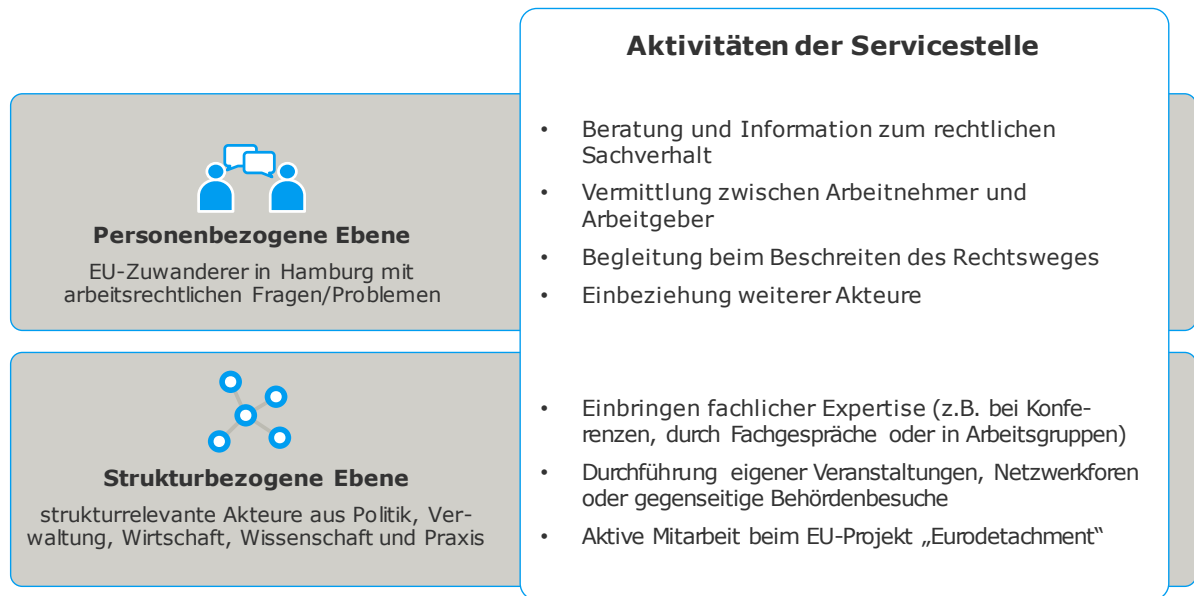
Und auch in Hamburg werden immer wieder Rechtsverstöße gegen Arbeitnehmerfreizügigkeit und -entsendung gemeldet. Insbesondere Zuwanderinnen und Zuwanderer aus osteuropäischen Mitgliedsstaaten werden oft als Tagelöhner/-innen beschäftigt, sind in prekären, teils illegalen Arbeitsverhältnissen und / oder übernachten in überbelegten, heruntergekommenen Wohnungen (Süddeutsche 2017; Spiegel 2018).

1.4 Die Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit

Um das „das Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Lebenswirklichkeit zu flankieren“ (siehe hierzu Drucksache 20/2673) und faire Arbeitsbedingungen am Hamburger Arbeitsmarkt für alle Beschäftigten durchzusetzen, wurde zum 15. März 2012 auf Betreiben der Hamburgischen Bürgerschaft die „Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit“ geschaffen. Kofinanziert durch den ESF und die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie, Integration Hamburg (BASFI), befindet sich dieses Projekt momentan in der dritten Förderphase (01.01.2017 – 31.12.2020). Im Operationellen Programm des ESF Hamburg ist die Servicestelle dem Spezifischen Ziel A1-2 „Verbesserung des Fachkräfteangebots durch Qualifizierung und Mobilität“ zugeordnet.

Die Servicestelle ist bei Arbeit und Leben Hamburg angesiedelt und beschäftigt neben der Projektleitung aktuell fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, von denen eine Person das Office Management verantwortet und vier beratend tätig sind. Diese Beraterinnen verfügen über sprachliche Kompetenzen u.a. in Bulgarisch, Rumänisch, Spanisch und Polnisch. Die Aktivitäten der Servicestelle lassen sich – wie in der Interventionslogik in Abbildung 3 dargestellt – in zwei Ebenen unterteilen:

Abbildung 2: Aktivitäten der Servicestelle auf personen- und strukturbezogener Ebene



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Auf **personenbezogener Ebene** berät, informiert und unterstützt die Servicestelle Erwerbstätige aus allen EU-Mitgliedsstaaten – insbesondere Menschen aus Osteuropa – hinsichtlich ihrer arbeitsrechtlichen Situation. Sie klärt EU-Zuwanderinnen und EU-Zuwanderer über reguläre Arbeitsbedingungen und Mindeststandards (z. B. Arbeit- und Pausenzeiten, Mindestlöhne, Sozialversicherung), über ihre Rechte und über Möglichkeiten zu deren Durchsetzung, aber auch über ihre Pflichten am Arbeitsmarkt auf. Die Beratungsstelle steht den Betroffenen auch im Konfliktfall mit Arbeitgebern zur Seite und begleitet die Betroffenen – wenn notwendig – zu Behörden und anderen Einrichtungen oder organisiert einen Rechtsbeistand. Diese Aktivitäten sollen laut Interventionslogik, die in Absprache mit der Begleitgruppe erstellt wurde (siehe Abbildung 3), ...

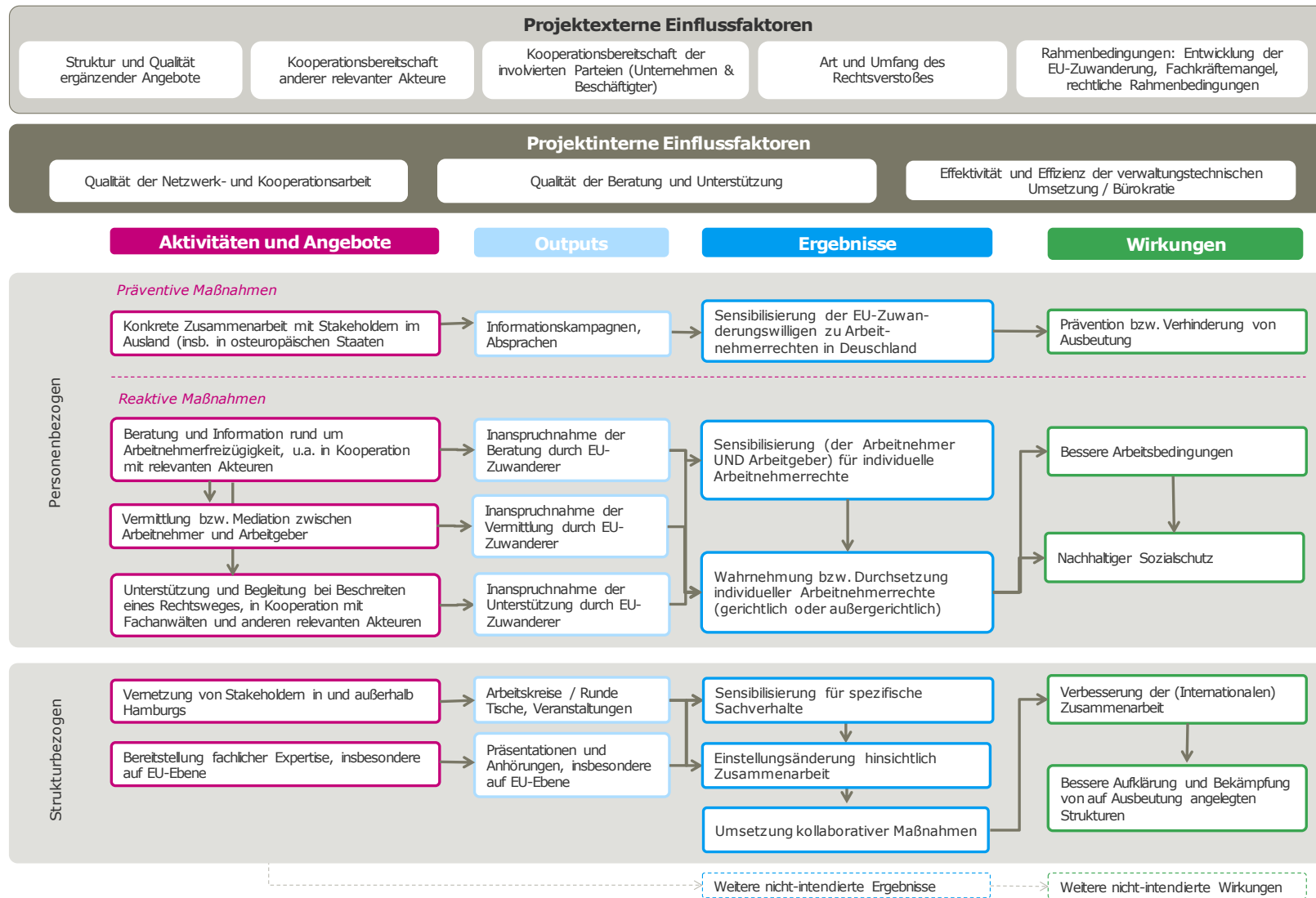
- ▶ **...unmittelbar** sowohl EU-Zuwanderer als auch deren Arbeitgeber für arbeitsrechtliche Gegebenheiten sensibilisieren und dies wiederum dazu führt, dass EU-Zuwanderer ihre Arbeitsrechte wahrnehmen und durchsetzen.
- ▶ **...mittelbar** zu besseren Arbeitsbedingungen der EU-Zuwanderer in Hamburg führen und/oder einen nachhaltigen Sozialschutz sicherstellen, d.h. dass EU-Zuwanderer arbeitsrechtlich nun besser gewappnet sind und sich bei Arbeitsrechtsverstößen selbst helfen können.

Auf **strukturbezogener Ebene** steht die Vernetzung von strukturellen Stakeholdern und deren Sensibilisierung und Aktivierung hinsichtlich einer verstärkten (transnationalen) Zusammenarbeit im Mittelpunkt. Dafür führt sie vielfältige strukturelle Aktivitäten auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene durch – von der Teilnahme an Konferenzen, Workshops und Arbeitsgruppen über die Durchführung eigener Veranstaltungen und Netzwerktreffen hin zur aktiven Mitarbeit in dem EU-Projekt „Eurodetachment“². Die Annahme ist, dass diese Aktivitäten ...

² Das Projekt „Eurodetachment“ wird finanziert durch die Europäische Kommission (DG Employment) und koordiniert durch das Nationale Institut für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung aus Frankreich (intefp). Das Ziel des Projekts ist es, die länderübergreifende

- ▶ ...**unmittelbar** strukturelevante Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Praxis hinsichtlich bestehender Defizite und Potentiale einer verstärkten Verwaltungszusammenarbeit sensibilisiert und befähigt und sie dazu anregt, hierfür politisch aktiv zu werden.
- ▶ ...**mittelbar** zu einer Verbesserung der (transnationalen) Zusammenarbeit strukturelevanter Akteure beiträgt - und damit zu einer besseren Aufklärung und Bekämpfung von auf Ausbeutung ausgelegten Strukturen.

Abbildung 3: Interventionslogik der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

1.5 Auftrag und Ziele der Evaluation

Mit dieser thematischen Evaluation soll das ESF-Projekt „Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit“ insb. hinsichtlich Zielerreichung, Wirksamkeit und EU-Mehrwert – aber auch hinsichtlich der Komplementarität mit anderen Unterstützungsangeboten für die Zielgruppen sowie die weitere Relevanz analysiert und bewertet werden. Angesichts der vielfältigen Aktivitäten der Servicestelle auf unterschiedlichen Ebenen, deren Reichweite in Teilen über Hamburg hinausgeht, soll die Evaluation den Nutzen und Mehrwert der Servicestelle beschreiben und bewerten und im Sinne des Bewertungsplans (BASFI 2015) des Hamburger ESF-OP 2014-2020 einen konstruktiven Beitrag zur möglichen Weiterentwicklung des Projekts leisten³.

Wie im Bewertungsplan für das Hamburger ESF-OP 2014-2020 vorgesehen, verfolgt die Evaluation einen überwiegend qualitativen, theoriebasierten Ansatz (siehe BASFI 2015, S. 12). Diese methodische Herangehensweise schien auch vor dem Hintergrund der spezifischen Thematik angebracht: Eine Kontaktaufnahme mit der Zielgruppe war nicht nur wegen sprachlicher Barrieren, sondern insbesondere aufgrund sensibler Rechtslage der Ratsuchenden nicht möglich. Datenquellen waren neben vorliegenden Monitoringdaten und Projektdokumenten vor allem Fallstudien und Interviews sowie eine teilnehmende Beobachtung in der Servicestelle. Das methodische Vorgehen wird in Kapitel 2 genauer beschrieben.

Die Evaluation adressiert dabei mehrere Evaluationsfragen. Angesichts der vielfältigen Aktivitäten der Servicestelle ist ein zentraler Schwerpunkt der Evaluation die Frage, wie erfolgreich die Servicestelle hinsichtlich **Zielgruppen-** und **Zielerreichung** ist bzw. welche konkreten **Effekte** aus den personen- und strukturbezogenen Aktivitäten folgen. Dabei werden auch die unterschiedlichen Facetten des EU-Mehrwerts der Servicestelle erläutert, die sich sowohl aus den struktur- als auch aus den personenbezogenen Aktivitäten der Servicestelle ergeben. Die Aktivitäten und deren unmittelbare sowie mittelbare Effekte werden in Kapitel 3 näher beleuchtet. Hierbei werden auch die Einflussfaktoren betrachtet, die die Effektivität der Servicestelle hemmen oder fördern.

In Kapitel 4 wird außerdem untersucht, wie gut sich die Servicestelle in die bestehende Akteurslandschaft einbettet. Der analytische Schwerpunkt liegt also auf der **Komplementarität** zu bestehenden Unterstützungsleistungen für EU-Zuwanderinnen und EU-Zuwanderer in Hamburg und auf dem Mehrwert der Servicestelle in Hinblick auf bereits bestehende Angebote.

Schließlich wird in Kapitel 5 die (zukünftige) **Bedeutung** der Servicestelle analysiert und bewertet. Anhand von verschiedenen Relevanzkriterien wird überprüft, inwiefern die Servicestelle für den Hamburger Arbeitsmarkt und den mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen weiterhin relevant ist.

Einen **komprimierten Überblick zu den zentralen Ergebnissen** der Evaluation ist in Kapitel 6 gegeben. Hier werden auch Empfehlungen für die Steuerungs- und Projektebene genannt.

³ Dies wurde auch im Rahmen des Themenfindungsworkshops, der mit relevanten Behörden und Wirtschafts- sowie Sozialpartnern im Juni 2016 durchgeführt wurde, betont.

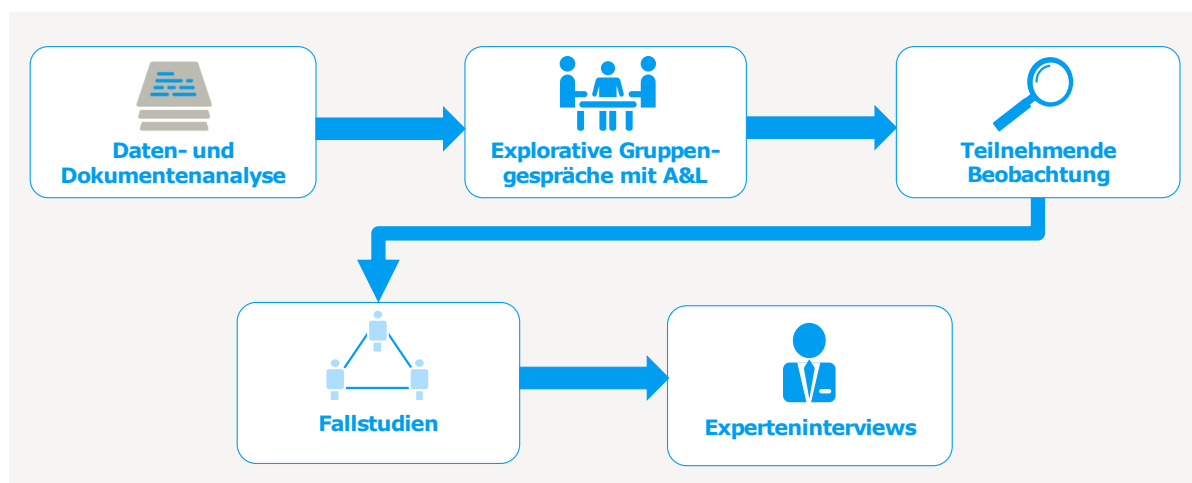
2. METHODISCHES VORGEHEN

Um den unterschiedlichen Fragestellungen der Evaluation gerecht zu werden, kamen verschiedene methodische Module zur Datenerhebung und -auswertung zur Anwendung. Zudem wurden Interpretation und Bewertung der Daten partizipativ von unterschiedlichen Akteuren unterstützt. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Arbeitsschritte kurz erläutert.

2.1 Datenerhebung und -auswertung

Für die Datenerhebung und -auswertung wurden insgesamt fünf unterschiedliche methodische Module umgesetzt, die in Abbildung 4 zusammengefasst sind und im Folgenden näher erläutert werden.

Abbildung 4: Methodische Module der Evaluation



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.



Die Daten- und Dokumentenanalyse diente der Schaffung einer fundierten Wissensbasis für das weitere Vorgehen der Evaluation. Einen zentralen analytischen Fokus bildeten dabei projektinterne Daten und Dokumente: Monitoringdaten wurden ausgewertet, um insbesondere die Zielgruppenerreichung zu beschreiben und zu bewerten. Den Betrachtungszeitraum bildete die aktuelle Projektphase, d.h. 02.01.2017 bis zum Stichtag 29.06.2018. Zusätzlich wurde vom Projektträger eine Auswertung der jährlichen Anzahl an Beratungen zwischen 2012 und 2018 zur Verfügung gestellt. Außerdem wurden Sachberichte und weitere projektinterne Dokumente ausgewertet. Zur Einordnung der Servicestelle in den Hamburger Kontext wurden zudem kontextrelevante Sekundärdaten und Dokumente sowie politische Strategiepapiere und Richtlinien ausgewertet.



Um ein besseres Verständnis über die vielfältigen Aktivitäten der Servicestelle zu erhalten, wurden zu Beginn der Evaluation zwei explorative Gespräche mit Projektvertreterinnen und -vertretern geführt: Ein Einzelgespräch mit der Leitung der Servicestelle sowie ein Gruppengespräch mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Servicestelle. Hierbei wurden insbesondere konkrete Fragen zur Umsetzung des Projekts geklärt, aber auch die Rahmenbedingungen der Servicestelle diskutiert.



Aufbauend auf den explorativen Gesprächen und der Daten- und Dokumentenanalyse wurde eine teilnehmende Beobachtung in der Servicestelle durchgeführt. Dabei handelt es sich um eine zielgerichtete, aufmerksame und systematische Wahrnehmung einer (Arbeits-) Situation⁴. Ziel war es, die Tätigkeiten und Arbeitsweisen der Servicestelle so genau wie möglich

⁴ Siehe Merkens, H. (1992). Teilnehmende Beobachtung: Analyse von Protokollen teilnehmender Beobachter. In: Hoffmeyer-Zlotnik, J. (Ed.): Analyse verbaler Daten: über den Umgang mit qualitativen Daten. Opladen: Westdt. Verlag (ZUMA-Publikationen). Siehe auch Weigand, G. (2007). Teilnehmende Beobachtung in interkulturellen Situationen, Frankfurt: Campus Verlag.

nachvollziehen zu können, aber auch die in der Interventionslogik (siehe Abbildung 3) formulierten Annahmen mit der Praxis abzugleichen. Hierfür begleitete ein Mitglied des Evaluationsteams die Arbeit der Servicestelle für insgesamt zwei Tage. Unter den beobachteten Aktivitäten der Servicestelle waren zwei Beratungstermine, eine Sitzung des Runden Tisches sowie ein Kooperationsstreffen mit der Bucerius Law School.



Um die getroffenen Annahmen und Hypothesen weiter vertieft zu überprüfen, wurden in einem weiteren Schritt eine personenbezogene und eine strukturbezogene Fallstudie durchgeführt, im Rahmen derer jeweils drei relevante Akteure zu einem mit dem Auftraggeber abgestimmten inhaltlichen Schwerpunkt befragt wurden. Die Auswahl der Akteure und die inhaltliche Schwerpunktsetzung erfolgte hinsichtlich ihrer Relevanz für die personen- und strukturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle. Die personenbezogene Fallstudie fokussierte sich auf das Thema Entlohnung und Entgelt, Interviewpartner waren eine Mitarbeiterin der Servicestelle, eine Fachanwältin sowie ein Vertreter des Landeskriminalamts. Die strukturbezogene Fallstudie konzentrierte sich indes auf das Thema der internationalen Verwaltungszusammenarbeit. Interviewpartner hierfür waren die Leitung der Servicestelle, ein Vertreter der EU-Gleichbehandlungsstelle sowie zwei Vertreter des EU-Projektes „Eurodetachment“.



Zum Abschluss der Evaluation wurden insgesamt sieben Experteninterviews mit Kooperationspartnern der Servicestelle und anderen relevanten Akteuren in und außerhalb von Hamburg geführt. Ziel war es insbesondere, Einschätzungen zur Relevanz und zum Mehrwert der Servicestelle sowie zu Komplementarität zu bestehenden Angeboten einzuholen aber auch die getroffenen Annahmen und Hypothesen zu validieren. Befragt wurden Vertreterinnen und Vertreter des UV Nord, von Verdi, vom Bundesprogramm „Faire Mobilität“, von der Beratungsstelle Verikom, von der rumänischen Botschaft sowie von der BASFI.

2.2 Dateninterpretation und -bewertung

Die Interpretation und Bewertung der Ergebnisse und Empfehlungen wurde partizipativ unterstützt, d.h. mit unterschiedlichen Akteuren validiert und diskutiert.

- ▶ Ein zentrales Element des partizipativen Bewertungsprozesses war die eigens für die Evaluation eingerichtete **Begleitgruppe**. Teilnehmende waren Vertreterinnen und Vertretern aus Behörden, Sozialpartner sowie die Projektleitung der Servicestelle. Zum Auftakttreffen im September 2018 wurden gemeinsam Hypothesen zur Umsetzung, zu Ergebnissen und zur Wirksamkeit der Servicestelle diskutiert. Grundlage für die Diskussion war insbesondere die für diese Evaluation erstellte Interventionslogik zur Servicestelle (siehe Abbildung 3). Anhand dieser Logik wurde ein Bewertungsmaßstab für die folgenden Evaluationsschritte erarbeitet und mit den beteiligten Akteuren validiert.
- ▶ Ende Dezember 2018 wurden dem **Auftraggeber** Ergebnisse und Empfehlungen in Form eines Endberichtsentwurfs vorgelegt, mit ihm diskutiert und validiert. Zudem wurden die durch das Evaluationsteam formulierten vorläufigen Handlungsempfehlungen besprochen.
- ▶ Eine weitere Validierungsschleife zu den Handlungsempfehlungen wurde im Rahmen des zweiten **Begleitgruppentreffens** im Januar 2019 durchgeführt. Anregungen und Hinweise seitens der Mitglieder insbesondere zu den Empfehlungen des Berichts wurden im Anschluss in den Bericht eingearbeitet.

3. ZIELERREICHUNG UND WIRKSAMKEIT

Das folgende Kapitel befasst sich mit der Frage, inwiefern die Ziele der Servicestelle erreicht werden. Grundlage für die Überprüfung der Zielerreichung und Wirksamkeit bildet die in Abbildung 3 dargestellte Interventionslogik, die zu Beginn der Evaluation gemeinsam mit dem Auftraggeber sowie mit der Begleitgruppe erarbeitet wurde. Basierend auf dieser Interventionslogik kann durch den Abgleich mit den durch die Evaluation erhobenen und ausgewerteten qualitativen und quantitativen Daten festgestellt werden, inwiefern die Zielstellungen sich in der praktischen Umsetzung der Aktivitäten tatsächlich materialisieren und wo mögliche Abweichungen bestehen. Der erste Teil des Kapitels beschäftigt sich mit personenbezogenen Aktivitäten der Servicestelle und deren Effekten. Der zweite Teil hingegen analysiert die sturkturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle.

Im fortlaufenden Text wird das links aufgeführte Icon immer dann benutzt, wenn die Evaluation eine Bewertung auf Grundlage der Ergebnisse und Erkenntnisse formuliert. Die Bewertungen sind zusammenfassend in Form von Schlussfolgerungen im Kapitel 7 dargestellt.

3.1 Zielerreichung und Wirksamkeit personenbezogener Aktivitäten

Ein Großteil der Aktivitäten der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit findet auf personenbezogener Ebene statt und bezieht sich direkt auf die Zielgruppe der EU-Zugewanderten. Wie aus der Interventionslogik in Abbildung 3 ersichtlich, berät die Servicestelle EU-Zugewanderte (reaktiv) und Zuwanderungswillige (präventiv) zu Arbeitnehmerrechten in Deutschland. Dabei kooperiert sie mit verschiedenen Akteuren, vermittelt in bestimmten Fällen zwischen Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern und Arbeitgebern und unterstützt Betroffene beim Beschreiten eines Rechtswegs. Im Folgenden wird zuerst die Erreichung der Zielgruppen analysiert (3.1.1), bevor die verschiedenen Aktivitäten dargestellt und bewertet werden (3.1.2). Im Anschluss werden die Effekte auf die Zielgruppe herausgearbeitet und die Frage adressiert, inwiefern die Servicestelle zu besseren Arbeitsbedingungen und einem nachhaltigen Sozialschutz beiträgt (3.1.3). Außerdem werden einige nicht-intendierte Effekte herausgearbeitet (4.1.4). Das Kapitel endet mit einer Analyse der Einflussfaktoren (3.1.5).

3.1.1 Erreichung der Zielgruppen



Zentrale Ergebnisse zur Zielgruppenerreichung

- Das Projekt ist **gut ausgelastet**. Die Outputzielwerte werden vollumfänglich erreicht. Dabei werden in den Beratungen die Nationalitäten abgedeckt, die in den vergangenen Jahren vermehrt nach Hamburg zugewandert sind, also insbesondere Arbeitnehmer/-innen aus Bulgarien und Rumänien.
- Es besteht ein vielseitiges Engagement, die Zielgruppe auf das Angebot aufmerksam zu machen. Dabei ist die Servicestelle bereits gut bekannt unter EU-Zuwanderern: Der Zugang in die Beratung basiert zu einem sehr großen Teil auf **Hörensagen**. Es bestehen dabei **keine Probleme bei der Zielgruppenerreichung**.
- Die **muttersprachlichen Beratungskompetenzen** der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Servicestelle sind wesentlich für den Zugang zu der Zielgruppe und ihrer Beratung.

In diesem Kapitel wird untersucht, inwiefern bzw. wie gut EU-Zuwanderer durch die Servicestelle erreicht werden. Hierzu werden die Anzahl der durchgeführten Beratungen und beratenen EU-Zuwanderer untersucht, die Charakteristika der Zielgruppen analysiert sowie die Zugangswege in die Beratung der Servicestelle vorgestellt und bewertet. Die Ausführungen beziehen sich

dabei auf die reaktiven Maßnahmen in Deutschland und nicht auf die präventiven Maßnahmen in den Herkunftsländern. Als Untersuchungsgrundlage für dieses Kapitel dienen insbesondere die Monitoringdaten der Servicestelle. Ergänzt werden die Erkenntnisse durch Aussagen aus den explorativen Gesprächen mit der Servicestelle sowie Experteninterviews.

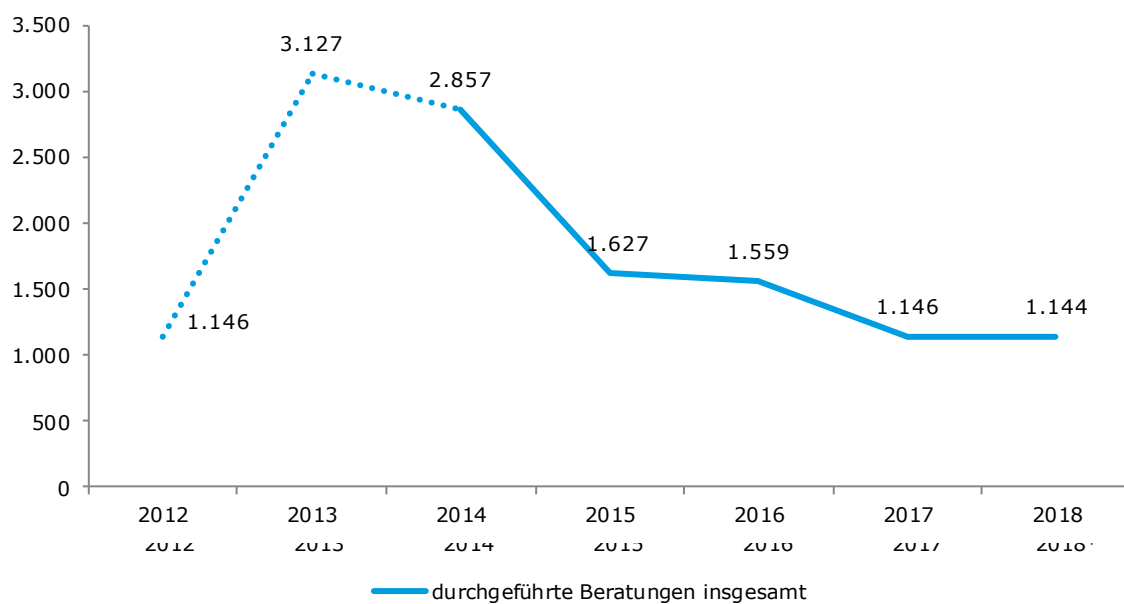
Anzahl der Beratungen und Beratenen

Die Anzahl der Beratungen, die die Servicestelle pro Jahr durchführt, liegt seit 2015 in einem Bereich zwischen 1.146 und 1.627 Beratungen im Jahr. Dabei ist zu beachten: Pro EU-Zugewandertem finden normalerweise mehrere Beratungen in der Servicestelle statt. So liegt die Anzahl der beratenen EU-Zuwanderer beispielsweise im Jahr 2017 bei 512 Personen. Ausgehend von den 1.146 durchgeführten Beratungen im selben Jahr ergibt sich also ein Durchschnittswert von 2,2 Beratungen pro Person. Eine Beratungssitzung wird im Regelfall mit einer bis zwei Stunden Beratungszeit angesetzt.

Im Abgleich mit den Zielwerten, die imwendungszweck der Servicestelle definiert wurden, ist die Anzahl der tatsächlich erreichten EU-Zuwanderer vollumfänglich im Soll: So übertrafen die Outputwerte für 2015 und 2016 die für diesen Zeitraum definierten Zielwert um ein Viertel.

Im Zeitvergleich zwischen 2012 und 2018 fällt auf, dass die Anzahl der Beratungen im Jahr 2013 einen Höchststand erreichte und danach deutlich gesunken ist (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Von der Servicestelle durchgeführte Beratungen mit Stand 30.11.2018



Quelle: Monitoringdaten der Servicestelle, Beratungen von 2012 bis 2018; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Der deutliche Rückgang der Zahlen seit 2014 ist jedoch keinesfalls auf eine schwindende Nachfrage zurückzuführen, sondern ist das Ergebnis einer konsequenten Nachsteuerung durch den Projektträger aufgrund der Erfahrungen der ersten beiden Projektjahre. Tatsächlich müssen die Zahlen der Beratungen im zweiten und dritten Projektjahr aus verschiedenen Gründen gesondert betrachtet werden:

- ▶ Bis 2014 sind die Beratungen eines Mitarbeiters aus dem Bundesprojekt „Faire Mobilität“ als Teil des Teams der Servicestelle in die Statistik mit eingeflossen (in der obigen Abbildung als gestrichelte Linie kenntlich gemacht). Diese Stelle ist im Jahr 2015 gestrichen worden.
- ▶ Zum anderen fehlte es in den Anfangsjahren noch an einigen spezifischen (Sozial-) Beratungsangeboten für bestimmte Nationalitätengruppen. So kamen z.B. die „SOS Servicestelle Südosteuropa“, die „Diakonie-Fachstelle Zuwanderung Osteuropa“ oder die EHAP-Projekte erst später zum Tragen. In den anderen bereits bestehenden Sozialberatungsstellen (u.a. Plata, Bahnhofsmision, AWO Beratungsstelle) gab es indes einen

Problemstau hinsichtlich arbeitsrechtlicher Fragen. Viele Ratsuchende insbesondere aus Bulgarien und Rumänien wandten sich deshalb mit ihren Anliegen zunächst an die Servicestelle und wurden dort beraten. Diese hohe Nachfrage führte dazu, dass in vielen Fällen auch zu sachfremden Themen jenseits des eigentlichen Kernauftrages beraten wurde.

- ▶ In den Anfangsjahren bestand noch eine offene Sprechstunde und hierdurch ein ungesteuerter Zulauf von Ratsuchenden.

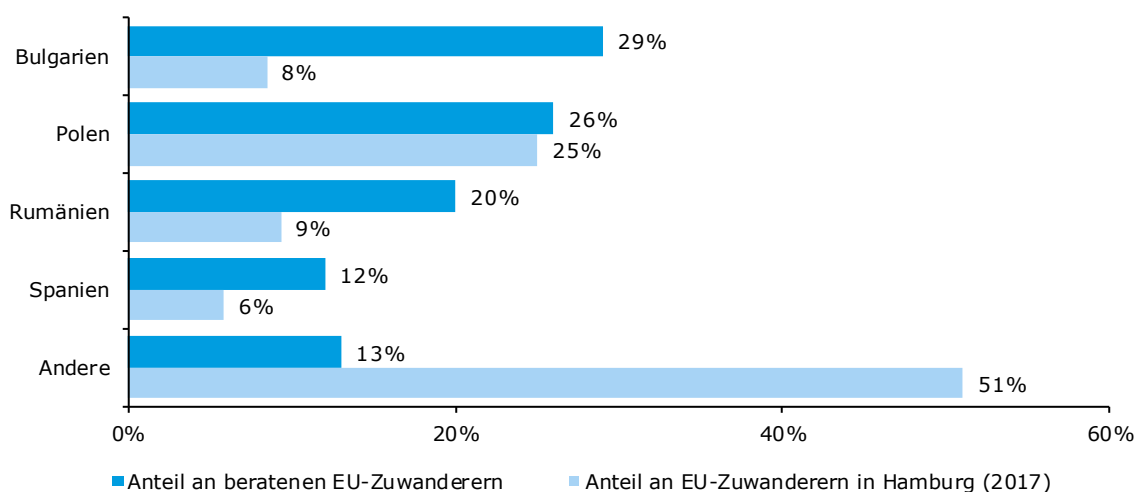
Durch die Überlastung der Beraterinnen der Servicestelle wurden die Beratungsstandards der Servicestelle (zum Teil mit externer Moderation und Supervision) überarbeitet. Es folgte eine konsequente Beschränkung der Beratungsaktivitäten auf arbeitsrechtliche Fragen und eine Abschaffung der offenen Sprechzeiten. Ratsuchende werden seit dem Jahr 2015 nur nach vorheriger Terminvergabe beraten. Laufkundschaft ist dementsprechend so gut wie nicht vorhanden.

Charakteristika der beratenen EU-Zuwanderer

Zielgruppe der Servicestelle sind Menschen aus EU-Mitgliedsstaaten, die die Grundfreiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch nehmen und einer Erwerbstätigkeit in der Hamburger Metropolregion nachgehen bzw. nachgegangen sind. Die Beratenen der Servicestelle sind EU-Zugewanderte mit vorrangig bulgarischer, polnischer, rumänischer und spanischer Herkunft. Abbildung 6 stellt die Anteile an den EU-Ausländern in Hamburg und den Beratungen der Servicestelle dar. Beratene mit bulgarischer Herkunft machen mit 29 Prozent die größte Gruppe aus, gefolgt von Polen (26 Prozent) und Rumänien (20 Prozent) – insgesamt machen die diese drei Herkunftsgruppen also drei Viertel aller EU-Zuwanderer, die durch die Servicestelle beraten wurden, aus.

Im Abgleich mit der Verteilung der EU-Zuwanderer in Hamburg nach Herkunftsland fällt auf, dass insbesondere EU-Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien überrepräsentiert sind, Personen aus „anderen“ EU-Mitgliedsstaaten dagegen deutlich unterrepräsentiert sind (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Verteilung der Herkunftsgruppen der von der Servicestelle beratenen EU-Zuwanderer im Abgleich mit der Verteilung der Herkunftsgruppen von EU-Zuwanderern in Hamburg



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018), Monitoringdaten der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit "Statistik Personen", Item "Herkunftsland", Zeitraum 02.01.2017 bis 29.06.2018, N=761; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Diese Unterschiede in der Verteilung der Herkunftsgruppen lassen sich auf zwei wesentliche Gründe zurückführen: Einerseits ist die Anzahl der rumänischen und bulgarischen Zuwanderer nach Hamburg in den letzten Jahren stark gestiegen. Tatsächlich ist der größte relative Zuwachs bei Bürgerinnen und Bürgern aus Rumänien und Bulgarien zu verzeichnen. Zwischen 2013 und

2017 stieg die Zahl der Personen aus Rumänien von 3.300 um 137 Prozent auf 7.700 an und die aus Bulgarien von 3.800 um 90 Prozent auf 7.200 (Statistisches Bundesamt 2018).

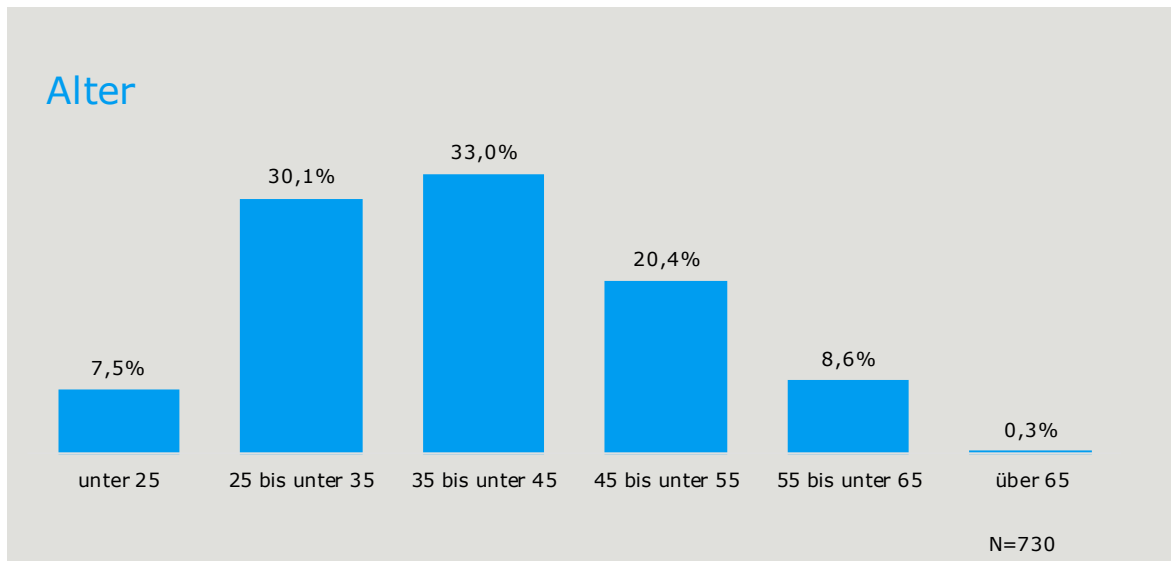
Andererseits stellen laut Aussage aller interviewten Expertinnen und Experten Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Bulgarien und Rumänien eine besonders vulnerable Gruppe in Bezug auf ausbeuterische Arbeitsverhältnisse dar. Grund hierfür sei die wirtschaftliche Lage und schlechte Perspektive im Herkunftsland. Denn je größer das Wohlstandsgefälle zwischen Deutschland und den Herkunftsländern, desto eher die Bereitschaft entsprechender Zuwanderer, unter prekären und/oder rechtswidrigen Beschäftigungsverhältnissen zu arbeiten bzw. sie in Kauf zu nehmen.

Da das Wohlstandsgefälle zwischen Deutschland und Bulgarien bzw. Rumänien besonders hoch ist, ist also davon auszugehen, dass bulgarische und rumänische Bürgerinnen und Bürger überproportional häufig unter rechtswidrigen Arbeitsverhältnissen in Hamburg arbeiten und entsprechend hoch der Unterstützungsbedarf bei diesen Bevölkerungsgruppen ist. Dagegen ist dies bei Personen aus west- und nordeuropäischen Staaten weitaus weniger der Fall – entsprechend niedrig ist deren Anteil unter den beratenen EU-Zuwanderern, was sich in dem Unterschied der Anteile unter „Andere“ (siehe Abbildung 6) widerspiegelt.

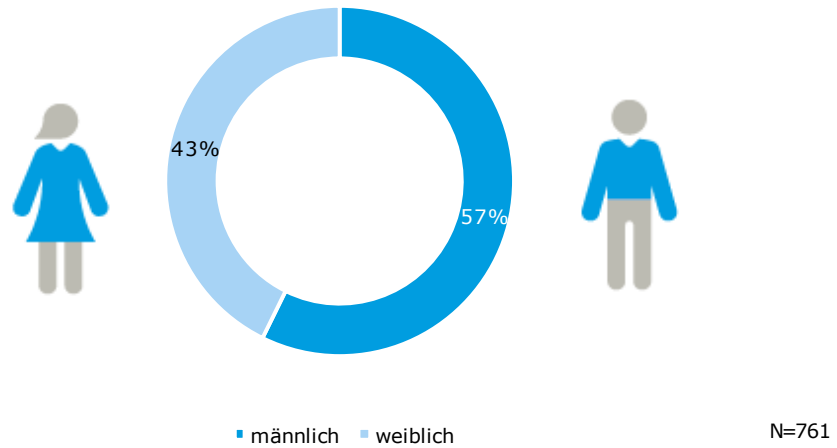
Zudem ist ein Einflussfaktor für den oben beschriebenen Unterschied die Tatsache, dass eine Beraterin der Servicestelle vormals bei dem bulgarischen Konsulat gearbeitet hat und durch ihr Engagement und ihre Kontakte in die bulgarische Community die Servicestelle sehr bekannt ist unter bulgarischen Bürgerinnen und Bürgern in Hamburg.

Die Monitoringdaten der Servicestelle lassen Rückschlüsse auf weitere Merkmale der beratenen EU-Zuwanderer zu. So waren die Beratenen der Servicestelle im Jahr 2017 im Durchschnitt knapp 39 Jahre alt. Dieses entspricht im Großen und Ganzen der Altersverteilung bei den Zugewanderten in Hamburg allgemein. Die Mehrheit der Beratenen war männlich (57 Prozent). Demnach sind Männer in den Beratungen leicht überrepräsentiert, denn der Anteil von Bulgaren, Rumänen, Polen und Spaniern in Hamburg allgemein lag im gleichen Zeitraum bei lediglich 51 Prozent. Bei Betrachtung der Bildungsabschlüsse fällt auf, dass die Beratenen überwiegend über Sekundar- und postsekundäre Bildungsabschlüsse verfügen. Abbildung 7 stellt die Charakteristika der Beratenen im Überblick dar.

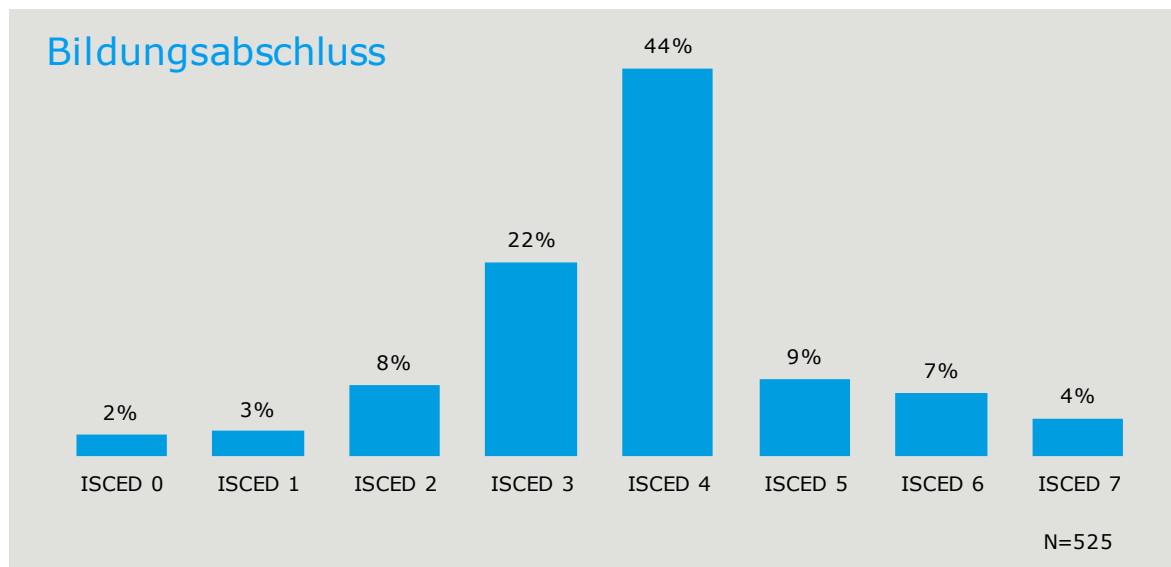
Abbildung 7: Charakteristika der beratenen EU-Zuwanderer



Geschlecht



Bildungsabschluss



Quelle: Monitoringdaten der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit "Statistik Personen", Item "Geschlecht", "Herkunftsland", Bildungsabschluss" "Geburtsdatum", Zeitraum 02.01.2017 bis 29.06.2018; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

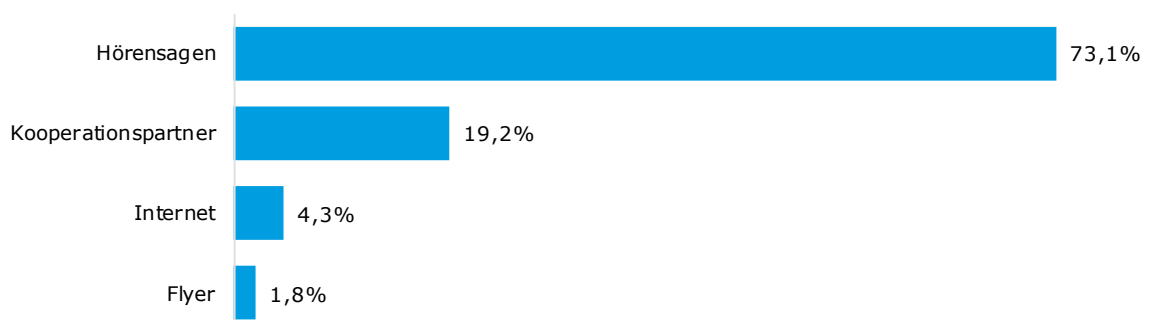
Wege in die Beratung der Servicestelle

Die Servicestelle nutzt unterschiedliche Strategien, um EU-Zuwanderer anzusprechen und sie für die Beratung und Unterstützung zu gewinnen. Dazu gehören insbesondere folgende Anspruchswege:

- ▶ Die Servicestelle hat eine Reihe von **Flyern und Broschüren** in den Sprachen Polnisch, Bulgarisch, Rumänisch und Spanisch veröffentlicht (u.a. in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Arbeitsschutz), und sie an Multiplikatoren verteilt (z.B. Behörden, Konsulate und Beratungseinrichtungen) und an ausgewählten Orten, an denen die Zielgruppe anzutreffen ist (zum Beispiel Supermärkte, Arztpraxen, Reisebüros), platziert.
- ▶ Sie ist mit einem **Informationsstand auf einschlägigen Veranstaltungen** vertreten.
- ▶ Zu besonderen Themen und Anlässen werden **Pressekonferenzen** organisiert. Die Servicestelle kann dabei auf zahlreiche Medienkontakte zu Presse-, Hörfunk- und Fernsehjournalisten zurückgreifen, die im Laufe der Zeit aufgebaut wurden. Die Berichterstattung in Tageszeitungen, Magazinen, Hörfunk und Fernsehen erfolgt nicht nur lokal und regional, sondern auch bundesweit.
- ▶ Weiter werden **stadtteilbezogene Veranstaltungen** organisiert, wie z.B. der Bulgar(i)entag⁵ in Wilhelmsburg. Die Veranstaltung richtet sich insbesondere an bulgarische Bewohner/-innen von Wilhelmsburg und an die Tagelöhner/-innen vom Stübenplatz. Ziel war es, bulgarische Arbeitsmigrantinnen und -migranten an die Beratungs- und Unterstützungsangebote heranzuführen und aus der Tagelöhnerexistenz möglichst in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Diese Veranstaltung ist eine Gemeinschaftsaktion von und mit Wilhelmsburger Einrichtungen und wurde auch vom Bezirksamt Hamburg-Mitte unterstützt.

Interessant ist der Abgleich der Anspruchswege mit den Zugangswegen zur Servicestelle, die von den beratenen Zuwanderern genutzt wurden. Diese sind in Abbildung 8 dargestellt. So kam ein Großteil (73 Prozent) der Beratenen über **Hörensagen** in die Servicestelle. Daneben wird die Zielgruppe insbesondere von Kooperationspartnern, wie z.B. Konsulate, soziale Beratungsstellen oder Behörden, auf das Angebot der Servicestelle aufmerksam gemacht. Laut einigen interviewten Expertinnen und Experten ist dies insbesondere auf die umfassende Netzwerkarbeit mit Kooperationspartnern (siehe Kapitel 4.1.2), die Sprachkompetenzen der Beraterinnen der Servicestelle und die guten Kontakte zu den bulgarischen, rumänischen und polnischen Communities in Hamburg zurückzuführen. Nur ein kleiner Teil ist über das Internet oder Flyer auf das Angebot der Servicestelle gestoßen.

Abbildung 8: Zugangswege der beratenen EU-Zugewanderten



Quelle: Monitoringdaten der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit "Statistik Personen"; Item "Impuls", Zeitraum 02.01.2017 bis 29.06.2018, N=761, eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Somit kann festgehalten werden, dass das Projekt ein „Selbstläufer“ ist: Die Servicestelle ist bei der Zielgruppe in hohem Maße bekannt - 73 Prozent kommen über Hörensagen in die Beratung. Es werden demnach keine Schwierigkeiten bei dem Zugang

⁵ . Der Bulgar(i)entag verzeichnet allerdings eine abnehmende Besucherzahl. Daher wird von den Mitarbeitenden der Servicestelle über eine Verlagerung der Veranstaltung nach Billstedt nachgedacht, da dort aktueller Bedarf gesehen wird.

zur Zielgruppe gesehen. Unterstrichen wird dieses durch den Umstand, dass die Beratung sehr gut ausgelastet ist und daher nur mit Terminvergabe gearbeitet werden kann.

Die bereits hohe Bekanntheit der Servicestelle unter EU-Zuwanderern ist dabei nicht nur auf die vielfältigen Ansprechwege der Servicestelle zurückzuführen, sondern wird mitunter auch durch die guten Kontakte zu den bulgarischen, rumänischen, polnischen und spanischen Communities in Hamburg und die sprachlichen Kompetenzen der Beraterinnen gefördert.

3.1.2 Personenbezogene Aktivitäten



Zentrale Ergebnisse zu den personenbezogenen Aktivitäten

- Die personenbezogenen Aktivitäten lassen sich in präventive und reaktive Maßnahmen unterteilen. **Präventive Maßnahmen** umfassen Informationskampagnen, die die Servicestelle punktuell insbesondere in osteuropäischen Staaten in enger Zusammenarbeit mit dortigen Stakeholdern durchführt.
- Der Schwerpunkt der Arbeit der Servicestelle liegt jedoch auf **reaktive Maßnahmen**, die sich auf bereits bestehende, arbeitsrechtliche Problemstellungen beziehen, mit denen Ratsuchende in die Beratung kommen. Diese reaktiven Maßnahmen lassen sich wiederum in zwei Schritte gliedern:
 - Zunächst **berät** und **informiert** die Servicestelle zu arbeitsrechtlichen Themen und klärt den Sachverhalt. Dabei adressiert die Servicestelle ein **breites Spektrum von arbeitsrechtlichen Themen**. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf der Beratung und Information **zur Entlohnung, zum Arbeitsvertrag und zur Kündigung**.
 - In 70 Prozent der Fälle **begleitet** und **unterstützt** die Servicestelle in einem zweiten Schritt Ratsuchende bei der Lösung konkreter Problemstellungen. In einem Fünftel der Fälle vermittelt die Servicestelle zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, in 15 Prozent der Fälle begleitet sie Ratsuchende beim Beschreiten des Rechtsweges. Häufig werden zudem Behörden und weitere Akteure hinzugezogen.
- Die Servicestelle kann hierbei auf ein **gut ausgebautes Netzwerk** zurückgreifen. Persönliche Kontakte zu den entsprechenden Stellen ermöglichen kurze Wege. Die Unterstützung durch die Servicestelle wird von den Kooperationspartnern geschätzt und es bestehen keine Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit. Die Servicestelle fungiert hier als Vermittler zwischen EU-Zuwanderern und Behörden und leistet wichtige Vorarbeit für Behörden und Fachanwälte, deren Arbeit dadurch wiederum erleichtert wird.

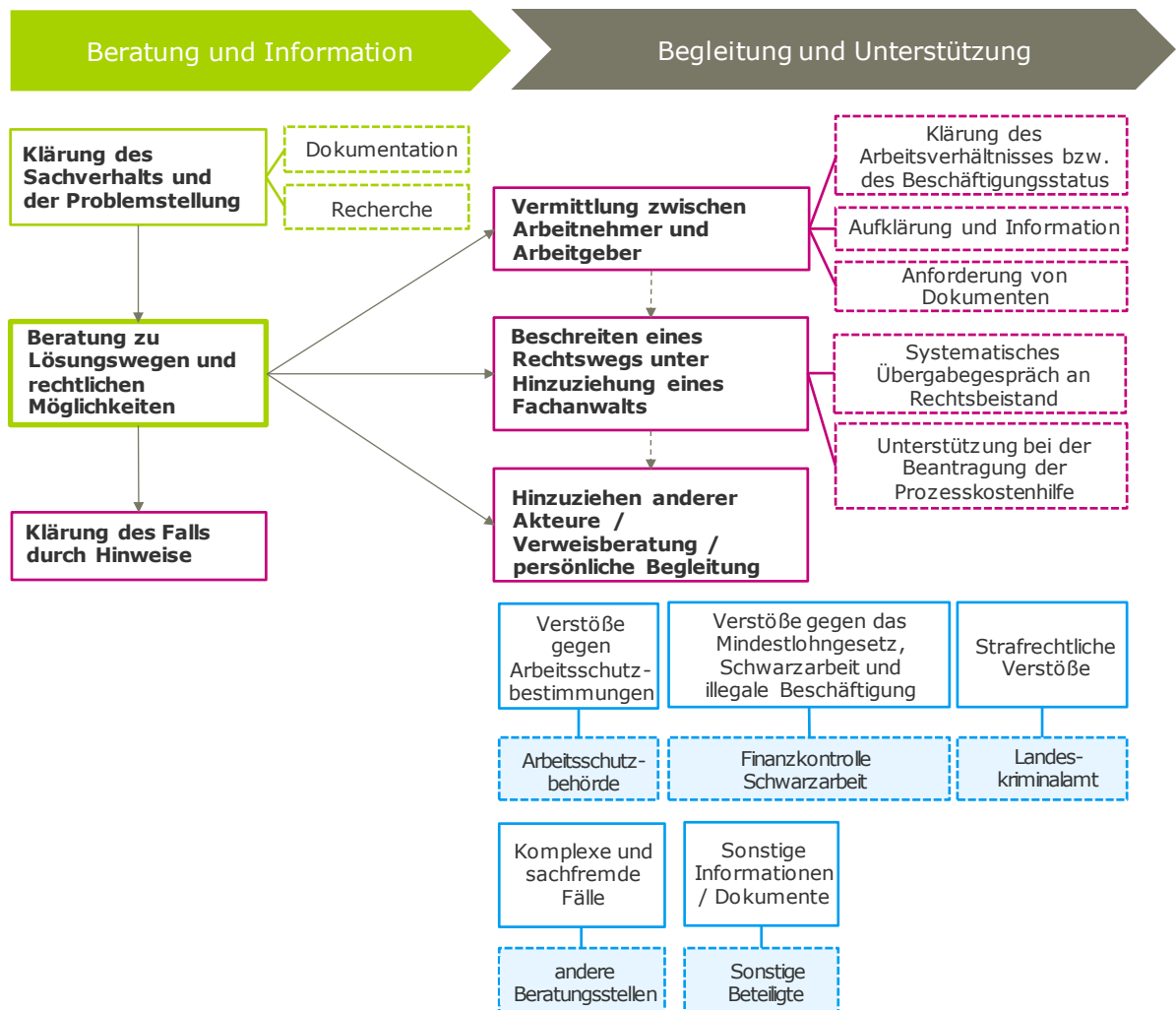
Die personenbezogenen Aktivitäten der Servicestelle umfassen sowohl präventive als auch reaktive Maßnahmen. Präventive Maßnahmen beinhalten dabei eine konkrete Zusammenarbeit mit Stakeholdern im Ausland, insbesondere in osteuropäischen Staaten. Der Schwerpunkt der Arbeit der Servicestelle liegt allerdings auf den reaktiven Maßnahmen vor Ort, d.h. es werden EU-Zugewanderte mit einem spezifischen arbeitsrechtlichen Anliegen beraten und unterstützt. Die verschiedenen Aktivitäten in diesem Bereich werden im Folgenden dargestellt. Die Ausführungen basieren auf der Dokumentenanalyse, der teilnehmenden Beobachtung sowie der Aussagen aus den Experteninterviews und der personenbezogenen Fallstudie.

3.1.2.1 Reaktive Maßnahmen

Reaktive Maßnahmen beziehen sich auf ein spezifisches arbeitsrechtliches Problem, mit dem die Ratsuchenden in die Beratung kommen. Diese reaktiven Maßnahmen lassen sich in zwei Schritte gliedern, wie Abbildung 9 überblicksartig darstellt:

- ▶ **Beratung und Information zu arbeitsrechtlichen Themen:** Am Anfang eines jeden Beratungsprozesses steht zunächst ein Klärungs- bzw. Auftaktgespräch zu dem Sachverhalt und der Problemstellung der Ratsuchenden. Diese erläutern ihre Situation und legen relevante Dokumente vor, wobei Kopien oft zu Dokumentationszwecken in der Service-stelle behalten werden. Nach einer ersten Einschätzung durch die Beraterinnen werden die Betroffenen auf mögliche Lösungswege und rechtliche Möglichkeiten hingewiesen. In 30 Prozent der Fälle endet damit der Beratungsprozess.
- ▶ **Begleitung und Unterstützung bei der Lösung konkreter Problemstellungen:** In mehr als zwei Drittel der Fälle (70 Prozent) leitet die Servicestelle in einem nächsten Schritt Maßnahmen der Begleitung und Unterstützung für die Ratsuchenden ein. Diese Maßnahmen können die Vermittlung zwischen dem/der betroffenen Arbeitnehmer/-in und dem Arbeitgeber, das Beschreiten eines Rechtswegs unter Hinzuziehung eines arbeitsrechtlichen Fachanwalts oder die Einbeziehung anderer Unterstützungsleistungen und Akteure umfassen.

Abbildung 9: Schematische Darstellung des Beratungsprozesses



Quelle: eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Dieser in Abbildung 9 dargestellt Beratungs- und Entscheidungsprozess wird im folgenden Text näher erläutert.

Beratung und Information

Beratung und Information von Ratsuchenden stellen das Kerngeschäft der Servicestelle dar und bilden, wie in Abbildung 9 veranschaulicht, die Ausgangsgrundlage für eine ggf. notwendige weitere Begleitung und Unterstützung. Die Beraterinnen der Servicestelle erklären den betroffenen Personen in der Beratung, warum sie in die jeweilige Situation geraten sind und wie sie sich zukünftig schützen können. Die Fälle sind sehr heterogen und meist sehr komplex, wie im Folgenden aufgezeigt wird. Zudem kommen die Personen häufig erst dann in die Beratung, wenn die Problematik bereits fortgeschritten ist. Daher liegt der Schwerpunkt auf akut problembewältigender Beratung und Information. Selten kommen Personen in die Servicestelle, um sich präventiv informieren zu lassen, wie folgendes Zitat verdeutlicht.

Beraterin im Rahmen der personenbezogenen Fallstudie: „Die Pralinen sind, wenn sich Kunden im Vorfeld beraten lassen wollen. Zum Beispiel, welche Rechte und Möglichkeiten habe ich im Fall einer Schwangerschaft, z.B. im Hinblick auf Kündigungsschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz und weiterer Sonderschutzrechte?“

Die Themen der Beratung ergeben sich aus den individuellen Bedarfen der Ratsuchenden, die Probleme mit oder in ihrem Arbeitsverhältnis haben. Spezifische Schwerpunkte auf bestimmte Branchen oder Tätigkeiten werden in der Servicestelle als nicht verfolgt - die Beratungsinhalte decken insgesamt ein breites Spektrum ab. Es werden hier vor allem Themen zu fairen Arbeitsbedingungen und nachhaltigem Sozialschutz adressiert, insbesondere:

- Klärung der Beschäftigungsform (abhängige Beschäftigung, selbständige Tätigkeit);
- Rechte und Pflichten bei abhängiger Beschäftigung oder selbständiger Tätigkeit;
- Tarife und Regeln der Entlohnung, Arbeitsbedingungen, Kündigungsschutz;
- beschäftigungsrelevante Probleme des Sozialrechts (Kranken- und Pflegeversicherung, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung, Familienleistungen, Leistungen nach dem SGB II und SGB XII);
- Besonderheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger aus Bulgarien, Rumänien, Kroatien;
- aufenthaltsrechtlicher Status der Beschäftigten aus den EU-Mitgliedstaaten.

Die Beratungsinhalte haben sich seit Beginn der Beratung durch die Servicestelle verändert. Als die Servicestelle im Jahr 2012 ihre Arbeit aufnahm, gab es insbesondere für Bulgaren und Rumänen nur wenige bis keine Beratungsstellen, die eine muttersprachliche Beratung angeboten haben. Dies führte dazu, dass die Aufgabenstellung noch sehr vage formuliert war und zu vielen verschiedenen Themen beraten wurde. Im Laufe der Zeit haben sich dann Zuständigkeiten ausdifferenziert und Netzwerke aufgebaut. So wurden beispielsweise die EHAP-Projekte⁶ und Migrationsberatungsstellen der Diakonie etabliert und Migrationsberatungen sowie „plata“ für Obdachlose eingerichtet; nicht zuletzt gründete die Diakonie die Fachstelle „Zuwanderung Osteuropa“. All diese Stellen bieten auch Beratungen in verschiedenen Muttersprachen der Ratsuchenden an. Die Sozialberatung wurde damit explizit aus dem Portfolio der Servicestelle ausgegliedert. Die Servicestelle berät nur dann zu anderen, nicht arbeitsrechtlichen Themen, wenn sich diese im weiteren Sinne auf die Beschäftigung beziehen, wie z.B. Fragen zur Krankenversicherung, Familienleistungen und Arbeitslosengeld I. Auf diese Abgrenzung wird vertieft in Kapitel 4 eingegangen.

Eine weitere Veränderung der Beratungsinhalte ergab sich mit der Aufhebung der Freizügigkeitseinschränkung für EU-Zugewanderte aus Rumänien und Bulgarien: Vor der Aufhebung im Jahr 2014 durften Personen aus Bulgarien und Rumänien kein sozialversicherungspflichtiges

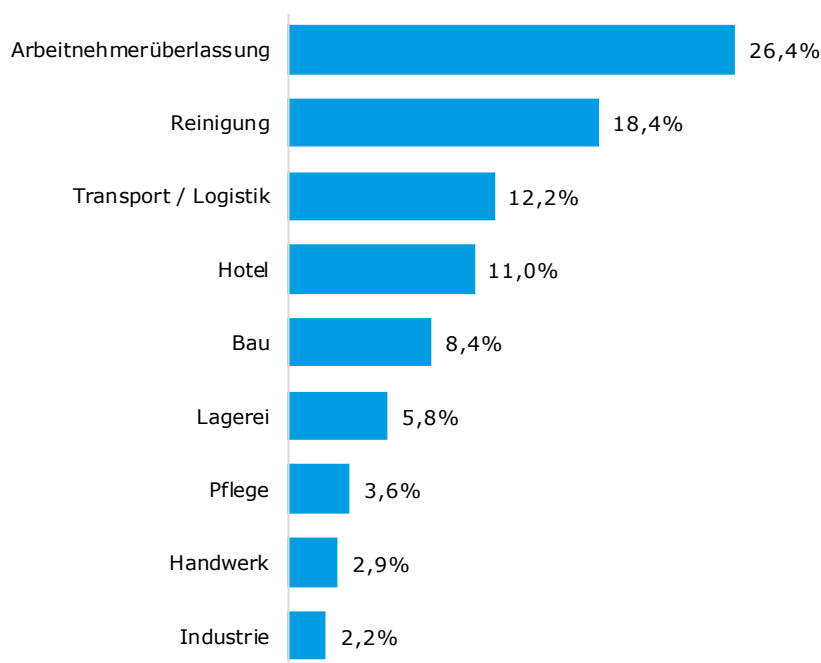
⁶ Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) fördert die Ansprache, Beratung und Information von besonders benachteiligten neuzugewanderten Unionsbürgern/-innen im Hinblick auf die Beratungsangebote des regulären Hilfesystems. In Hamburg bestehen in diesem Kontext die Projekte BulRom, ABB-Service-Team und step.in, die jedoch Ende 2018 auslaufen sind.

Beschäftigungsverhältnis in Deutschland eingehen. Daher stand eine Beratung zu Problemen mit der (Schein-)Selbständigkeit im Vordergrund, die vorrangig sozialrechtliche Problematiken mit sich zog, wie z.B. die Abführung von Krankenversicherungsbeiträgen. Mittlerweile liegen durch den unbeschränkten Arbeitsmarktzugang hauptsächlich abhängige Beschäftigungsverhältnisse vor, welche häufiger mit arbeitsrechtlichen Frage- und Problemstellungen einhergehen.

Anwältin: „Früher waren Probleme durch Scheinselbständigkeit und illegaler Beschäftigung häufig, heute stehen eher Lohnklagen und Lohnfortzahlungen im Fokus.“

Im Betrachtungszeitraum traten Probleme, die zu einer Beratung geführt haben, vermehrt bei Arbeitnehmerüberlassungen (d.h. Zeitarbeitsfirmen), in der Reinigungsbranche sowie bei Transport- und Logistikbetrieben auf. Die von den Beratenen angegebenen Branchen sind in Abbildung 10 dargestellt.

Abbildung 10: Von den Beratenen angegebene Branchen



Quelle: Monitoringdaten der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit "Statistik Firmen und Branchen" "Statistik Vorgänge", Zeitraum 02.01.2017 bis 29.06.2018, N=583, eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Typische Fälle

- ▶ **Reinigungskräfte eines Hotels** wurden teils nach gereinigten Zimmern bezahlt und nicht nach gearbeiteten Stunden. Somit umging das Unternehmen die Auszahlung des Mindestlohns.
- ▶ Der Ratsuchende war als **Paketzusteller** für 30h für 1.400 brutto angestellt und hat 6 Wochen 7 Tage à 14 Stunden gearbeitet. Dafür hat er keinen Lohn erhalten. Er hat dann schriftlich wegen „nicht-Übereinstimmung mit dem Arbeitgeber“ gekündigt. Die Kündigung ist nur von ihm unterschrieben und er hat nur Fotos von seinem Arbeitsvertrag. Den Arbeitsvertrag hat er nie unterschrieben.

Ethische Aspekte werden bei der Beratung laut der Servicestelle stets beachtet: Die Beratungen und sich daraus ergebende Handlungen erfolgen stets im Sinne der Kundin bzw. des Kunden. Schwierige Fälle werden mit den Sozialberatungsstellen besprochen, um mögliche Konsequenzen zu eruieren, z. B. wenn der Verdacht besteht, dass der Kunde seinen Arbeitsplatz selbstverschuldet verloren hat und dies leistungsrechtliche Folgen hätte. Einige Kundinnen und Kunden stellen die Sachverhalte in diesem Kontext nicht ganz deutlich oder unvollständig dar, beispielsweise aus Scham bei Führerscheinverlust wegen Trunkenheit während der Beschäftigung als Fahrer. Hier bedarf es auf Seiten der Beraterinnen eines besonderen Feingefühls.

Teilweise ist es schwierig, mit den Ratsuchenden in der Beratung zielführend zu kommunizieren. Durch eine Weiterbildung zum Umgang mit schwierigen und / oder psychisch kranken Kundinnen und Kunden können die Beraterinnen auf nützliche Hinweise für die tägliche Arbeit zurückgreifen. Sie wurden geschult, wann und wie eine Beratung abgebrochen werden sollte und wie Pausen in ein Beratungsgespräch eingeführt werden können.

Begleitung und Unterstützung

In mehr als zwei Drittel der Fälle (70 Prozent) leitet die Servicestelle in einem nächsten Schritt Maßnahmen der Begleitung und Unterstützung für die Ratsuchenden ein. Folgende Maßnahmen werden angeboten:

Vermittlung bzw. Mediation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern

Bei einem Fünftel aller Fälle werden die Arbeitgeber in die Beratung einbezogen und gehören damit zu den am häufigsten an Beratung beteiligten Akteure. Vermehrt steht die Klärung des Arbeitsverhältnisses bzw. des Beschäftigungsstatus im Vordergrund. Die Krankenkasse wird an dieser Stelle ebenfalls häufig hinzugezogen, um zu prüfen, ob das entsprechende Arbeitsverhältnis ordnungsgemäß angemeldet worden ist.

Die Servicestelle übernimmt dabei eine Mediatoren- und Vermittlerrolle zwischen der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer und den Arbeitgebern, um Missstände anzusprechen und zu beheben bzw. zu schlichten. Dazu gehen die Beraterinnen direkt (telefonisch oder schriftlich) auf die Arbeitgeber zu und klären sie zu entsprechenden Sachverhalten auf. Weiter werden die Arbeitgeber mit dem Einverständnis der Ratsuchenden kontaktiert – beispielsweise, wenn relevante Informationen über den von EU-Zugewanderten vorgetragenen Sachverhalt oder bestimmte Dokumente fehlen. Zudem werden die Arbeitgeber teilweise auch nur darüber informiert, dass es zu einer möglichen Klage kommen kann.

Die Beraterinnen der Servicestelle berichten, dass die Arbeitgeber in die Regel auf ihre Anfragen reagieren und die geforderten Informationen und Dokumente zuarbeiten. Erschwert wird die Kontaktaufnahme mit den Arbeitgebern, wenn diese z.B. Insolvenz anmelden oder aus anderen Gründen ihre Kontaktdaten ändern.

Unterstützung und Begleitung beim Beschreiten des Rechtswegs in Kooperation mit Fachanwälten und anderen relevanten Akteuren.

Stellt sich heraus, dass die Beweislage ausreichend und eine erfolgreiche Mediation zwischen Arbeitnehmer/-in und Arbeitgeber aussichtslos ist, rät die Servicestelle zum Beschreiten des Rechtsweges. Willigt der bzw. die Beratene ein, begleitet die Servicestelle sie / ihn hierbei und bezieht hierzu Fachanwälte ein.

Im Betrachtungszeitraum wurde 15 Prozent der Beratungsfälle an einen rechtlichen Beistand übergeben. Die Servicestelle verfügt dabei über ein Kooperationsnetzwerk von arbeitsrechtlichen Fachanwälten mit fremdsprachlichen Kompetenzen. Zudem wurde die im Jahr 2015 etablierte Kooperationsbeziehung (Law Clinic) mit der Bucerius Law School fortgeführt. Diese Kooperation eröffnet den Beraterinnen der Servicestelle auch die Teilnahme an Fortbildungen und Fachkonferenzen der Hochschule.

Exkurs zu Bucerius Law Clinic

Die Bucerius Law Clinic bietet eine für Klienten kostenlose Rechtsberatung in Absprache mit der Anwaltskammer an. Zunächst findet eine reine Beratung statt. Nach einer Einschätzung des Falls wird ggf. später auch die rechtliche Begleitung übernommen, welche dann kostenpflichtig ist.

Die Kooperation zwischen der Law Clinic und der Servicestelle wurde von der Law Clinic angestoßen, da sie „echte“ Fälle mit den Studierenden bearbeiten wollten. Die Servicestelle zahlt einen Pauschalbetrag an die Law Clinic. Die zu bearbeitenden Fälle werden von der Servicestelle im Vorfeld detailliert aufbereitet.

Die Sachverhalte sind teilweise sehr komplex und die Klientinnen bzw. Klienten wissen im Vorfeld nicht, welche Informationen für die rechtliche Bearbeitung notwendig sind. Nach Aussage einer Anwältin im Rahmen der Fallstudie können die Beraterinnen der Servicestelle durch ihre Erfahrung mittlerweile sehr gezielt bei den Kundinnen und Kunden nachfragen, was die Darstellung des Sachverhalts vereinfacht. Die Servicestelle leistet dafür im Vorfeld bereits wichtige Aufklärungsarbeit: Sie bewertet den Fall vor, berät zu notwendigen Schritten und unterstützt die Betroffenen beim Prozess. Sie erarbeitet also gemeinsam mit den Ratsuchenden eine Strategie, welcher Weg beschritten werden soll, bevor Rechtsbeistand überhaupt aktiv wird bzw. zu Rate gezogen wird.

Neben den gerichtlichen Schritten fallen für die Klientin bzw. den Klienten noch andere wichtige Aspekte an, wie z.B. die Meldung der Arbeitslosigkeit an die Arbeitsagentur. Daneben unterstützt die Servicestelle die Kundinnen und Kunden vor allem bei der Beantragung der Prozesskostenhilfe und dem Einholen von benötigten Dokumenten. Diese Tätigkeiten werden von den Anwältinnen und Anwälten als sehr nützlich und teilweise sogar als Voraussetzung für die erfolgreiche Beschreitung des Rechtswegs angesehen.

In der Theorie endet die Beratung mit der Fallübergabe an den Fachanwalt. In der Praxis wenden sich die Betroffenen jedoch auch im Anschluss immer wieder an die Servicestelle, wenn sie z. B. ein Schreiben nicht verstehen. Teilweise treten die Beraterinnen der Servicestelle im Prozess als Zeuginnen und Zeugen auf, wenn beispielsweise ein Gespräch zwischen der Servicestelle und dem betroffenen Arbeitgeber stattgefunden hat.

Hinzuziehen weiterer Akteure

Bei bestimmten Problem- und Fragestellungen werden weitere Akteure in den Unterstützungsprozess einbezogen:

Arbeitsschutzbehörde, Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Landeskriminalamt

Bei Verstößen gegen Arbeitsschutzbestimmungen wird die Arbeitsschutzbehörde informiert, bei Verstößen gegen das Mindestlohngesetz, illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit dagegen die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und / oder die Polizei bzw. das Landeskriminalamt. Bei Verdacht auf Menschenhandel wird ebenfalls die Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel (KOOFRA) einbezogen.

Diese Stellen sind nach Angaben zweier Expertinnen und Experten sowie den Mitarbeitenden der Servicestelle auf die Hinweise der Servicestelle bzw. der betroffenen EU-Zugewanderten angewiesen. Denn die Servicestelle hilft durch die Vermittlung bzw. Weitergabe der Fälle, „das Dunkelfeld aufzuhellen“. Bedeutend hierbei ist der muttersprachliche und niedrigschwellige Zugang der Servicestelle zur Zielgruppe. Bei vielen Zugewanderten bestehe eine Hürde, beispielsweise direkt zur Polizei zu gehen, wobei die Sprachbarriere eine bedeutende Rolle spielt. Hier nimmt die Servicestelle eine Brückenfunktion zwischen den Behörden und den Zielgruppen ein.

Experte/Expertin auf Landesebene: „Die Beraterinnen der Servicestelle stellen eine Vertrauensperson für die Betroffenen dar.“

Durch den Aufbau persönlicher Kontakte zu den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern sind kurze Wege entstanden, die eine Zusammenarbeit vereinfachen und den Austausch erhöhen.

Experte/Expertin auf Landesebene: „Der Austausch mit den Beraterinnen hat sich durch den Aufbau einer persönlichen Beziehung intensiviert. Die Hinweise über die Servicestelle haben daher zugenommen.“

Sozialberatungsstellen

Bei komplexen und sachfremden Fällen wird an die Sozialberatungsstellen verwiesen, beispielsweise an „plata“ bei Rückkehrwünschen oder Obdachlosigkeit. Ein enger Austausch besteht auch mit der Fachstelle „Zuwanderung Osteuropa“ (hier vor allem zur gesundheitlichen Situation von EU-Zugewanderten) und den EHAP-Projekten, die zu verschiedenen sozialen Fragestellungen beraten und begleiten.

Sonstige Beteiligte

Es existieren eine Reihe weiterer Akteure, die bei in bestimmten Sachverhalten in die Beratung einbezogen werden, um u. a. Dokumente oder Informationen anzufragen und bei Anträgen zu unterstützen. Die Arbeitsagentur wird beispielsweise zum Zweck von Stellenvermittlungen in reguläre diskriminierungsfreie Jobs kontaktiert. Probleme der Grundsicherung nach SGB II werden mit dem Jobcenter erörtert. Weitere Akteure bei spezifischen Fragestellungen sind u. a. Gewerkschaften, die Deutsche Rentenversicherung, die Ausländerbehörde sowie auch Presse und Medien.

Die reaktiven Aktivitäten der Servicestelle sind sehr vielfältig und adressieren das breite Themenspektrum, welches sich durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit für EU-Zugewanderte ergibt. Es besteht ein gut ausgebautes Netzwerk mit Fachanwälten und anderen Akteuren. Die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wird durchweg als positiv und zielführend beschrieben - Die Servicestelle fungiert hier als Vermittler zwischen EU-Zuwanderern und Behörden und leistet wichtige Vorarbeit für Behörden und Fachanwälte, deren Arbeit dadurch wiederum erleichtert wird.

3.1.2.2 Personenbezogene Präventionsmaßnahmen in Herkunftsländern

Auf personenbezogener Ebene führt die Servicestelle zudem präventive Maßnahmen in Herkunftsländern durch: Das Ziel dieser Maßnahmen ist es, Zuwanderungswillige bereits vor ihrer Abreise nach Deutschland über die Arbeitswelt und die Arbeitsbedingungen in Deutschland zu informieren und sie auf diese vorzubereiten. Dabei arbeitet die Servicestelle eng mit Arbeitsinspektionsbehörden, Gewerkschaften und anderen Organisationen in den Herkunftsländern zusammen: Sie erarbeiten und streuen Informationsmaterial und führen gemeinsame Informationskampagnen durch. Hier werden auch die Konsulate und Botschaften in Hamburg bzw. Deutschland einbezogen, welche als Multiplikatoren für mögliche Kooperationspartner in den Herkunftsländern fungieren.

Die präventiven Maßnahmen finden eher punktuell und nicht flächendeckend in den Herkunftsländern statt. Die Aktivitäten scheinen sich aufgrund vorhandener Beziehungen und Kontakte der Servicestelle auf bestimmte Regionen zu fokussieren. So wurde beispielsweise eine Informationskampagne in Warna (Bulgarien) durchgeführt. Über den Zeitraum von einer Woche wurden

dort mehrere Schulen besucht und deren Absolventen darüber informiert, was zu beachten ist, wenn eine Arbeitsaufnahme in Deutschland geplant ist. Zusätzlich wurde dort auch mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, Staatsanwaltschaft und Arbeitsinspektionsbehörden über diese Aspekte gesprochen. Um die Informationen landesweit zu verbreiten, wurde eine Pressekonferenz im nationalen Fernsehen übertragen. Des Weiteren wurde beispielsweise eine Informationskampagne in Sofia (Bulgarien) mit einer dort ansässigen Gewerkschaft durchgeführt.

Es ist durchaus zu würdigen, dass die Servicestelle bereits in den Herkunftsländern Zuwanderungswillige über Rechte und Pflichten auf dem deutschen Arbeitsmarkt informiert und dort präventiv tätig ist, zumal sie damit ihre im Auftrag formulierten Vorgaben erfüllt. Allerdings kann die Rolle der Servicestelle (als Akteur auf Landesebene) in diesem Bereich der Präventionsarbeit kritisch hinterfragt werden, angesichts der Tatsache, dass die Servicestelle ihre präventiven personenbezogenen Maßnahmen in Herkunftsländern (insbesondere Bulgarien) eher punktuell und nicht flächendeckend umsetzt. Zudem besteht keine konsequente bundesweite Abstimmung und Koordinierung mit anderen präventiv tätigen Akteuren zu Präventionsarbeit in Herkunftsländern, obwohl beispielsweise das Bundesprogramm „Faire Mobilität“ auch Präventionsarbeit in Bulgarien leistet – diese Tatsache wird in Kapitel 4 näher beleuchtet.

3.1.3 Effekte der personenbezogenen Aktivitäten

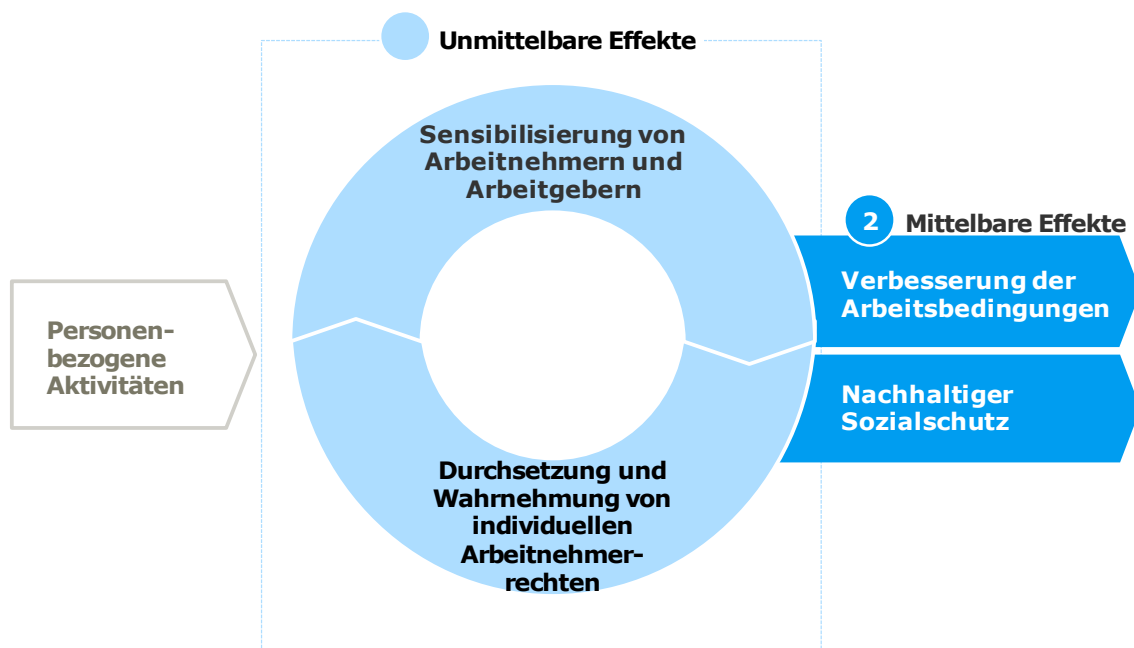


Zentrale Ergebnisse zu Effekten der personenbezogenen Aktivitäten

- Die Servicestelle nimmt sowohl direkt als auch indirekt Einfluss auf die arbeitsrechtliche Situation von EU-Zuwanderern in Hamburg. Auf **direktem** Wege, d.h. über ihre Beratungs- und Begleitungsleistungen wirkt die Servicestelle wie folgt:
 - Die personenbezogenen Aktivitäten haben insbesondere einen **Sensibilisierungseffekt**, und zwar sowohl auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, als auch auf Arbeitgeber.
 - Eine **Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte** beeinflusst die Servicestelle über drei Wege: (1) über die direkte Unterstützung der Servicestelle und/oder (2) über das Hinzuziehen relevanter Akteure (insbesondere der arbeitsrechtlichen Fachanwälte) und/oder (3) über die Sensibilisierung der Betroffenen für ihre Arbeitnehmerrechte. Dieser Durchsetzungseffekt tritt aufgrund vielfältiger hemmender Faktoren jedoch nur in wenigen Fällen ein.
 - Eine **Verbesserung der Arbeitsbedingungen** betrifft meist nicht direkt die in der Beratung befindlichen EU-Zugewanderten, da diese zum Zeitpunkt der Beratung häufig nicht mehr in einem Beschäftigungsverhältnis mit dem entsprechenden Arbeitgeber stehen. Die Beratung der Servicestelle trägt jedoch in einigen Fällen dazu bei, dass sich die Arbeitsbedingungen für den Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmerin nachträglich oder in dem *folgenden* Arbeitsverhältnis verbessern.
- Zudem nimmt die Servicestelle **indirekt** Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der EU-Zuwanderer in Hamburg, und zwar durch die Tatsache, dass ihre personenbezogenen Aktivitäten bereits in sich eine Außenwirkung auf Arbeitgeber in Hamburg haben. Durch die Bearbeitung von arbeitsrechtlichen Sachverhalten und der engen Zusammenarbeit mit Behörden steigt der **gefühlte Kontrolldruck** auf Arbeitgeber in Hamburg, die in Folge Vorsicht walten lassen und gegebenenfalls die Arbeitsbedingungen in ihrem Betrieb anpassen. Dieser indirekte Einflussmechanismus komplementiert die direkten Auswirkungen der Servicestelle.

Die personenbezogenen Aktivitäten zielen auf unterschiedliche Effekte ab, die bereits in der Interventionslogik zusammengefasst wurden (siehe Abbildung 3). Einige dieser Effekte können unmittelbar nach der Aktivität eintreten oder aber zeitversetzt. So zielen die reaktiven Maßnahmen **unmittelbar** darauf ab, EU-Zuwanderer und idealerweise deren Arbeitgeber für bestimmte arbeitsrechtliche Sachverhalte zu sensibilisieren und/oder zur Wahrnehmung bzw. Durchsetzung dieser Rechte beizutragen. Basierend auf diesen unmittelbaren Effekten ist zu erwarten, dass sich **mittel- bzw. langfristig** Arbeitsbedingungen der EU-Zuwanderer verbessern und/oder zumindest ein nachhaltiger Sozialschutz⁷ auf Seiten der Beratenen sichergestellt wird. Die Zusammenhänge der personenbezogenen Aktivitäten und den erwarteten Effekten werden in Abbildung 11 grafisch dargestellt.

Abbildung 11: Erwartete Effekte personenbezogener, reaktiver Aktivitäten



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Im Folgenden wird untersucht, inwiefern diese anvisierten Effekte tatsächlich eingetreten sind. Die Untersuchung stützt sich hierbei insbesondere auf die Aussagen der Akteure, die im Rahmen der personenbezogenen Fallstudie und durch Experteninterviews befragt wurden, aber auch auf projektspezifische Dokumente.

Sensibilisierung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern für individuelle Arbeitnehmerrechte

Ein unmittelbarer Effekt, der aufgrund der personenbezogenen Aktivitäten zu erwarten ist, ist die Sensibilisierung der Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber für individuelle Arbeitnehmerrechte. Tatsächlich trägt die Arbeit der Servicestelle hierzu auf verschiedenen Wegen bei.

EU-Zuwanderer werden insbesondere durch die **Beratungssitzungen** in der Servicestelle zu ihren individuellen Arbeitsrechten sensibilisiert. Laut einigen interviewten Expertinnen und Experten leistet die Servicestelle hier wichtige Aufklärungsarbeit bei EU-Zuwanderern, und zwar in zweifacher Hinsicht: Sie sensibilisiert EU-Zuwanderer einerseits für die arbeitsrechtlichen Möglichkeiten und Voraussetzungen, diese Möglichkeiten wahrzunehmen. Andererseits hat sie eine Lotsenfunktion für Ratsuchende inne: Sie klärt EU-Zuwanderer über die komplexe Akteurslandschaft und entsprechende Zuständigkeiten auf. Denn im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedsstaaten gibt es in Deutschland unterschiedliche Behörden und Akteure auf Bundes- wie Landesebene, die in unterschiedlicher Weise relevant sind für die Kontrolle des Arbeitsrechts und damit für Arbeitnehmerfreizügigkeit und -entsendung: Dazu zählen insbesondere Zoll,

⁷ Nachhaltiger Sozialschutz bezieht sich hier zum einen auf die Befähigung der EU-Zugewanderte, sich selbst hinsichtlich arbeitsrechtlicher Problemstellungen zu helfen. Zum anderen schließt Sozialschutz auch den Zugang zum Sozialsystem ein.

Landeskriminalamt und Arbeitsschutzbehörden auf Behördenseite, sowie Berufsunfallversicherungen bzw. die Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA BAU). Die Servicestelle sensibilisiert EU-Zuwanderer also hinsichtlich der unterschiedlichen Zuständigkeiten und befähigt sie, den für ihren Sachverhalt zuständigen Akteur zu identifizieren.

Experte/Expertin auf Bundesebene: „Die von der Servicestelle zur Verfügung gestellten Informationen sind sehr wichtig, da die rumänischen Bürger so verstehen, dass sie Rechte haben, und sie sich an die deutschen Behörden wenden müssen, um Probleme mit ihrem Arbeitsverhältnis zu melden. Die Servicestelle hilft den rumänischen Bürgern auch bei allen Verfahren, was sehr wichtig ist, denn das System ist kompliziert für jemanden, der aus einem anderen Land kommt und die deutsche Sprache nicht gut beherrscht.“

Auch wenn der Rechtsweg nicht beschritten wird bzw. werden kann, tritt nach Aussage der Mitarbeitenden der Servicestelle häufig ein Lerneffekt bei den Betroffenen ein – die EU-Zugewanderten wissen nach der Beratung, worauf sie in Zukunft achten müssen und welche Beweise sie benötigen, um den Rechtsweg beschreiten zu können. Dieses befähigt sie teilweise, Sachverhalte mit ihren (zukünftigen) Arbeitgebern zu thematisieren und so gegebenenfalls selbst zu lösen. Allerdings wird von den Beraterinnen der Servicestelle auch berichtet, dass manche Kunden und Kundinnen „beratungsresistent“ sind und wiederholt mit ähnlichen Problemstellungen in die Beratung kommen. Der Sensibilisierungseffekt trifft also nicht notwendigerweise auf alle Ratsuchenden zu.

Durch die Sensibilisierung wird von den Mitarbeitenden und weiteren Interviewpartnern ein **Multiplikator-Effekt** der Beraternen in die jeweiligen Communities vermutet, so dass ein Beitrag zur Sensibilisierung weiterer Arbeitnehmer/-innen geleistet wird: Es wird dabei davon ausgegangen, dass Beratene die Informationen zu arbeitsrechtlichen Themen in ihren Netzwerken verbreiten.

Ebenfalls sensibilisiert die Servicestelle die involvierten **Arbeitgeber**. Dies passiert insbesondere, wenn die Servicestelle - wie unter Kapitel 3.1.2 beschrieben - Kontakt zu den Arbeitgebern aufnimmt, um den Sachverhalt zu klären. In der Fallstudie wird angemerkt, dass manche Arbeitgeber aus Unkenntnis Fehler bei der Anstellung ausländischer Arbeitskräfte machen und Arbeitnehmer nicht zwingend bewusst ausnutzen. Auch wurde von einem Experten auf Landesebene berichtet, dass bereits Erfolge in bestimmten Branchen erzielt werden konnten, indem die Servicestelle offen Fehler angesprochen hat.

Experte/Expertin auf Landesebene: „Viele EU-Zuwanderer arbeiten sehr gern bei Landsleuten – der Chef ist also auch Person mit Migrationshintergrund, die kennen sich auch nicht aus, und agieren oftmals aus Unwissen.“

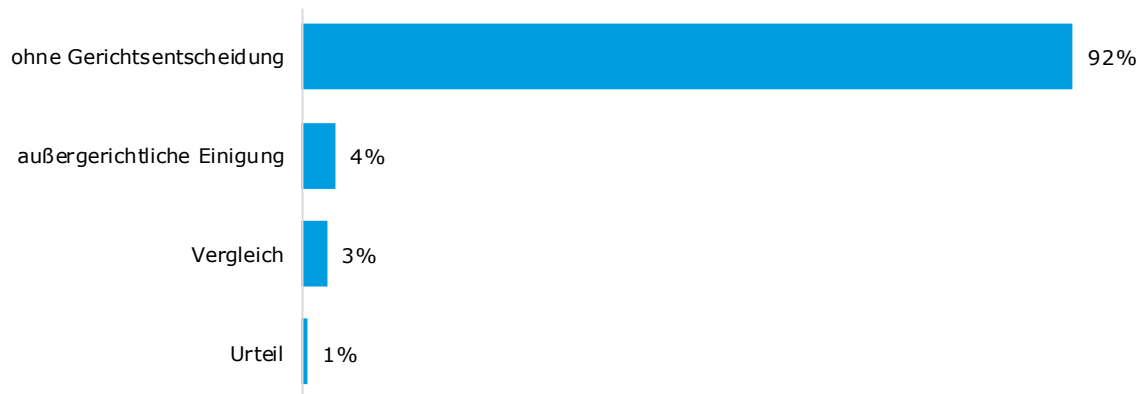
Wahrnehmung bzw. Durchsetzung individueller Arbeitnehmerrechte

Die Wahrnehmung bzw. Durchsetzung individueller Arbeitnehmerrechte stellt ebenfalls einen unmittelbaren Effekt der personenbezogenen Aktivitäten dar, der oft, aber nicht zwingend aus dem Sensibilisierungseffekt resultiert.

Von einer Durchsetzung der individuellen Arbeitnehmerrechte wird gesprochen, wenn Arbeitnehmer/-innen gerichtlich oder außergerichtlich ihre Ansprüche durchsetzen können, um Konsequenzen unfairer Arbeitsbedingungen abzuwenden. Dies kann sich z. B. auf ausgebliebene Lohnzahlungen oder Abfindungen sowie Urlaubsansprüche beziehen. Die Prozesse können dabei in einer außergerichtlichen Entscheidung (z. B. über Mahnverfahren mit Arbeitgebern) oder in gerichtlichen Entscheidungen (Vergleich oder Urteil) enden.

Die Ergebnisse der Vorgänge innerhalb der Beratung sind in Abbildung 12 dargestellt. Der Großteil der Fälle (92 Prozent) wurde ohne eine Gerichtsentscheidung beendet. Denn oftmals konnte kein Verfahren eingeleitet werden, da es sich entweder nicht aus dem Sachverhalt ergab oder sonstige Gründe gegen die Aufnahme eines Verfahrens sprachen. In vier Prozent der Fälle konnte eine außergerichtliche Entscheidung bewirkt werden. Drei Prozent der Fälle enden in einem Vergleich und ein Prozent in einem gerichtlichen Urteil.

Abbildung 12: Ergebnisse der Beratungsfälle



Quelle: Monitoringdaten der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit "Statistik Vorgänge", Zeitraum 02.01.2017 bis 29.06.2018, N=1.058, eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Die Servicestelle kann zu den Fällen, in denen Arbeitnehmerrechte erfolgreich durchgesetzt werden, über drei Wege beitragen, die im Folgenden näher beschrieben werden:

- (1) über direkte Unterstützung und Vermittlung und/oder
- (2) über das Hinzuziehen relevanter Akteure, insbesondere der arbeitsrechtlichen Fachanwälte und/oder
- (3) über die Sensibilisierung der Betroffenen für Arbeitnehmerrechte.

(1) Die Servicestelle wird bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten oft selbst aktiv und schaltet sich insbesondere als Vermittler zwischen Arbeitnehmer/-in und Arbeitgeber in den Sachverhalt ein. Teilweise verfasst sie auch mit Unterstützung von Rechtsbeiständen Mahnschreiben an Arbeitgeber. Folgendes Beispiel aus der personenbezogenen Fallstudie verdeutlicht, wie die Servicestelle selbst zu einer Wahrnehmung individueller Arbeitnehmerrechte beitragen kann.

Beispiel: Sonderschutzrechte bei Schwangeren

Nach der Kündigung einer Mitarbeiterin in Schwangerschaft wird der Arbeitgeber von der Servicestelle kontaktiert und über den Sachstand informiert. Daraufhin zieht er in den meisten Fällen die Kündigung zurück und meldet die Schwangerschaft dem Amt für Arbeitsschutz. Die Schwangere erhält dann Mutterschutzzahlungen. Diese Fallkonstellation kommt nach Angaben der Mitarbeitenden in der Servicestelle häufig vor.

(2) Der zweite Weg führt über das Hinzuziehen der Fachanwälte und die Übergabe des Falls in einen arbeitsrechtlichen Prozess sowie die Weiterleitung des Falls an die zuständigen Behörden. Vergleiche und gerichtliche Urteile werden hauptsächlich durch die Rechtsbeistände erwirkt, die damit die Durchsetzung individueller Arbeitsrechte wesentlich fördern. Wie in Abbildung 12 zu erkennen ist, trifft dieses jedoch nur auf einen kleinen Teil der Beratenen zu.

Zudem werden Verstöße der Arbeitgeber gegen Gesetze und Arbeitsschutzbestimmungen den entsprechenden Behörden gemeldet bzw. die Betroffenen zu diesen Stellen begleitet. Gegen diese Missstände wird nach Prüfung dann behördlich vorgegangen und die Arbeitnehmerrechte auf

diese Weise durchgesetzt. Die Funktion, die die Servicestelle an dieser Stelle hat, ist die bereits beschriebene Brückenfunktion zwischen EU-Zuwanderern und Behörden. So wurde in der personenbezogenen Fallstudie berichtet, dass einige Prozesse ohne die Vermittlung und Unterstützung von Seiten der Servicestelle nicht angestoßen worden wären.

(3) Auch der Sensibilisierungseffekt zu Arbeitnehmerrechten trägt dazu bei, dass Arbeitnehmerrechte wahrgenommen werden. Zum einen wissen sensibilisierte Arbeitnehmer/-innen laut der personenbezogenen Fallstudie, welche Rechte sie überhaupt in Anspruch nehmen können und zum anderen werden sie dadurch gegebenenfalls motiviert, diese Rechte auch einzufordern.

Beraterin: „Viele zugewanderte Arbeitnehmer wollen kein illegales Beschäftigungsverhältnis. Sie wollen einen legalen Vertrag und eine ordentliche Lohnabrechnung. Sie müssen wissen, wie sowas aussieht.“

Nichtsdestotrotz bleibt anzumerken, dass die tatsächliche Wahrnehmung bzw. Durchsetzung individueller Arbeitnehmerrechte nur in einigen Fällen stattfindet (wie auch in Abbildung 12 ersichtlich wird). Grund hierfür sind prozessuale und faktische Einflussfaktoren. So hat die Servicestelle generell keinen Einfluss auf die Einleitung und den Ausgang eines Gerichts- oder Strafverfolgungsprozesses. In der personenbezogenen Fallstudie wurde darauf hingewiesen, dass Gerichtsprozesse einen hohen Kosten- und Zeitaufwand für die Betroffenen darstellen. Trotz gewährter Prozesskostenhilfe besteht ein finanzielles Risiko, wenn der Prozess in zweiter Instanz verloren wird. Dieses finanzielle Risiko führt oft dazu, dass streitige Fälle in der Regel in einen gerichtlichen Vergleich gelenkt werden. Zudem wird ein Vergleich generell angestrebt, um den Rechtsfrieden zu wahren und die Gerichte zu entlasten. Dieses leistet einen Beitrag zu der Erklärung, warum nur so eine geringe Anzahl an Urteilen zustande kommt.

Die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte wird zudem durch die oft nicht ausreichende Beweislage sowie durch fehlende Dokumente erschwert. Zudem ist den Mitarbeitenden der Servicestelle in den vergangenen Jahren aufgefallen, dass auch die Arbeitgeber „besser“ aufgestellt sind und „Lücken“ im Arbeitsrecht teils „noch gewiefter“ ausnutzen. So hat sich oftmals die Niederschrift der Arbeitsverträge geändert, welche gut versteckt problematische Inhalte z. B. zu vertraglichen Regelungen von Zuschlägen und Ausschlussfristen, welche die gesetzlichen Ansprüche untergraben (z. B. keine Zuschläge am Wochenende, Verkürzungen der Zeit für die Geltendmachung von Ansprüchen). Eine Prüfung der Verträge und des Sachverhalts ist daher aufwendiger geworden.

Von den Mitarbeitenden der Servicestelle sowie im Rahmen der personenbezogenen Fallstudie wurde zusätzlich erwähnt, dass viele Betroffene kein Interesse an einem Strafverfahren haben, weil sie persönlich für sich darin keinen Nutzen sehen. Dieses führt immer wieder dazu, dass kein Verfahren eingeleitet wird und die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte ausbleibt.

Beraterin: „Einige wollen einfach schnell ihre Lohnansprüche durchsetzen. Sie wollen keinen langwierigen Prozess.“

Bessere Arbeitsbedingungen

Die Sensibilisierung der Arbeitnehmer/-innen sowie Arbeitgeber und die Wahrnehmung bzw. Durchsetzung der individuellen Arbeitnehmerrechte soll laut Interventionslogik schließlich mittelbar dazu führen, dass sich die Arbeitsbedingungen der ratsuchenden EU-Zuwanderer verbessern.

Zunächst ist festzuhalten, dass eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen meistens nicht direkt die in der Beratung befindlichen EU-Zugewanderten betrifft, da diese zum Zeitpunkt der Beratung häufig nicht mehr in einem Beschäftigungsverhältnis mit dem entsprechenden Arbeitgeber stehen (insbesondere aufgrund von Insolvenzverfahren). Gerade wenn ein Rechtsverfahren oder eine Strafverfolgung eingeleitet wird, kann davon ausgegangen werden, dass eine weitere

Beschäftigung ausgeschlossen ist. Auch wird eine illegale Beschäftigung selten in eine legale Beschäftigung umgewandelt.

Die Beratung der Servicestelle kann jedoch dazu führen, dass sich die Arbeitsbedingungen für den Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmerin nachträglich oder in dem *folgenden* Arbeitsverhältnis verbessern. Zum einen achten einige Arbeitnehmer/-innen aufgrund der Sensibilisierung verstärkt auf bestimmte (vertragliche) Aspekte eines Arbeitsverhältnisses, fordern Änderungen ein und/oder lehnen ein unfaires Arbeitsverhältnis ab.

Beraterin: „Zur Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten gehört auch die bewusste Entscheidung, einen Arbeitsvertrag nicht anzunehmen.“

Zum anderen werden die Arbeitsbedingungen für die Zielgruppe in Hamburger Unternehmen durch die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte bzw. die Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren mittelfristig beeinflusst: So erhalten Betroffene teilweise durch rechtliche oder behördliche Prozesse im Nachhinein Recht - was sich im besten Fall in einer Auszahlung von Lohnansprüchen oder in einer Anerkennung von Sozialversicherungsansprüchen aus dem vorherigen Arbeitsverhältnis äußert. Doch auch die Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern können sich durch die Arbeit der Servicestelle langfristig verbessern. Tatsächlich stellte eine Interviewpartnerin aus der personenbezogenen Fallstudie einen Bezug der Arbeit der Servicestelle mit den Entsendungen von Arbeitnehmern aus osteuropäischen Staaten her. Hier wurde über die Hinweise der Servicestelle an Behörden ein Prozess angestoßen, der dazu führte, dass sich das Ausmaß unrechtmäßiger Entsendungen verringert hat:

Anwältin: „Bulgarische Unternehmer haben früher Firmen in Bulgarien nur zu dem Zweck gegründet, um Arbeitnehmer nach Deutschland zu entsenden, wo sie zu bulgarischen Bedingungen gearbeitet haben. Die Servicestelle hat dazu beigetragen, dass diese Firmen über die Botschaft und die bulgarische Arbeitsagentur belangt wurden.“

Zudem kann die Servicestelle über direkte (1) oder indirekte (2) Sensibilisierung von Arbeitgebern hinsichtlich Arbeitnehmerrechte zu besseren Arbeitsbedingungen dort beschäftigter EU-Zuwanderer beitragen.

- ▶ (1) In wenigen Fällen führe laut eines interviewten Experten auf Landesebene die Aufklärung der Arbeitgeber dazu, dass dortige Arbeitsbedingungen geändert und verbessert werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der entsprechende Arbeitgeber unbewusst Arbeitnehmerrechte missachtet hat (siehe oben angeführtes Fallbeispiel „Sonderschutzrechte bei Schwangeren“).
- ▶ (2) Nicht zu unterschätzen sei jedoch „Abschreckwirkung“ der Servicestelle auf andere Arbeitgeber in Hamburg: Wenn in der Beratung der Servicestelle Fälle aufgenommen werden, die mit Rechtsverstößen assoziiert sind, werden entsprechende Information an die relevanten Behörden weitergegeben (z. B. Landeskriminalamt, Amt für Arbeitsschutz und Finanzkontrolle Schwarzarbeit). Die Hinweise der Servicestelle tragen nach Erkenntnissen aus der Fallstudie zu einer Steigerung des wahrgenommenen Kontroll- und Verfolgungsdrucks auf bestimmte Arbeitgeber oder auf ganze Branchen bei. Nach Angaben eines Interviewpartners in der personenbezogenen Fallstudie hätten sich beispielsweise die Bedingungen im Baugewerbe im Zeitverlauf verbessert.

Experte/Expertin auf Landesebene: „In Hamburg weiß man, da wird hingeschaut.“

Zur Abschreckwirkung tragen laut eines Interviewpartners auch die strukturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle bei: Die personenbezogene Ebene schwimmt an dieser Stelle teilweise mit der strukturellen Ebene. Denn um individuelle arbeitsrechtliche Probleme zu lösen, müssen oft auch strukturelle Veränderungen durchgeführt werden. Daher versucht die Servicestelle auch, über die Kammern und Verbände auf die Strukturen in den Branchen einzuwirken. Hier erschwert jedoch oftmals eine fehlende Kooperationsbereitschaft und Beeinflussbarkeit der Arbeitgeberseite eine Veränderung der Arbeitsbedingungen.

Nachhaltiger Sozialschutz

Nachhaltiger Sozialschutz bezieht sich zum einen darauf, dass EU-Zugewanderte sich selbst hinsichtlich arbeitsrechtlicher Problemstellungen zu helfen wissen. Zum anderen bezieht sich Sozialschutz auch auf den Zugang zum Sozialsystem. EU-Zugewanderte sind hierbei nicht vollständig mit Deutschen gleichgestellt. Sie erst nach einem Jahr Beschäftigung Anspruch auf Sozialleistungen. Wenn die zugewanderte Person dagegen nicht in Deutschland arbeitet, selbständig ist oder einen Leistungsanspruch nach SGB II auf Grund vorheriger Arbeit erworben hat, dem stehen innerhalb der ersten fünf Jahre keine dauerhaften Leistungen nach SGB II oder SGB XII zu.

Laut einiger interviewter Expertinnen und Experten stellt die Servicestelle einen nachhaltigen Sozialschutz insbesondere durch ihre Sensibilisierungsarbeit sicher. Viele beratene Arbeitnehmer/-innen haben durch die Beratung und insbesondere Rückmeldung der Servicestelle Lehrgeld bezahlt. Diese Beratung befähigt sie, bewusstere Entscheidungen zu treffen und unfairen Bedingungen zu begegnen – sie führt zu einem besseren Verständnis über eigene Arbeitsrechte und damit zu einem besseren Einschätzungsvermögen zum rechtlichen Sachverhalt. Dies wiederum erhöht ihre Verhandlungsmacht, die dazu führt, dass nicht jedes problematische Arbeitsverhältnis eingegangen werden muss. Allerdings ist – wie bereits beschrieben – zu beachten, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oft wissentlich schlechte Entlohnung und Arbeitsbedingungen in Kauf nehmen. Hier ist es schwierig, einen nachhaltigen Wandel zu bewirken.

Die Wahrnehmung bzw. Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten ermöglicht in einigen Fällen indes den Zugang in das Sozialsystem. Die Servicestelle kann hier einen Beitrag zu nachhaltigen Sozialschutz leisten, wie das folgende Beispiel verdeutlicht:

Beispiel: Erhalt des Arbeitnehmerstatus

Eine Frau wurde nach Ende ihres befristeten Arbeitsverhältnisses weiter beschäftigt, was rechtlich zu einer Entfristung des Arbeitsverhältnisses führte. Ihr wurde jedoch gekündigt und keinen Lohn mehr gezahlt. Durch die Unterstützung der Servicestelle konnten ihre Lohnansprüche zwar nicht durchgesetzt werden, weil bereits Ausschlussfristen griffen. Es konnte allerdings durch den Nachweis der Beschäftigung der Arbeitnehmerstatus erhalten werden, der ihr einen Zugang zu den Sozialsystemen ermöglichte.



Abschließend lässt sich festhalten, dass die Servicestelle eine Wirkung auf die arbeitsrechtliche Situation der EU-Zuwanderer in Hamburg hat. Interessant aus Sicht der Evaluation ist dabei, dass die Servicestelle sowohl direkt (über ihre Beratungs- und Begleitungsleistungen) als auch indirekt (Abschreckfunktion) wirkt:

- ▶ Über die Beratungs- und Begleitungsleistung der Servicestelle wird insbesondere ein Sensibilisierungseffekt erreicht - zu würdigen ist insbesondere, dass dieser Effekt sowohl bei Arbeitnehmer/-innen als auch bei Arbeitgebern greift. Allerdings scheint der Beitrag der Servicestelle zur tatsächlichen Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten und die daraus resultierende Verbesserung der Arbeitsbedingungen begrenzt zu sein, was insbesondere auf die vielfältigen hemmenden Einflussfaktoren zurückzuführen ist (siehe hierzu auch folgendes Kapitel 3.1.5).

- ▶ In diesem Zusammenhang ist auch die Abschreckwirkung der Servicestelle unter Arbeitgebern in Hamburg hervorzuheben – denn interessant ist, dass die Servicestelle nicht nur direkt über ihre personenbezogenen Aktivitäten Einfluss nimmt auf die Arbeitsbedingungen der EU-Zuwanderer in Hamburg, sondern auch über die Tatsache, dass diese Aktivitäten bereits in sich eine Außenwirkung auf Arbeitgeber in Hamburg haben. Dieser indirekte Einflussmechanismus komplementiert die direkten Auswirkungen der Servicestelle.

3.1.4 Nicht-intendierte Effekte

Durch die personenbezogenen Aktivitäten der Servicestelle haben sich auch nicht-intendierte Effekte auf struktureller Ebene ergeben. So wurde von einer Anwältin berichtet, dass es sogenannte Schreibbüros gab, die gegen Bezahlung Schreiben übersetzt und angefertigt sowie Formulare ausgefüllt haben. Hier bestand allerdings keine arbeitsrechtliche Expertise und häufig wurden Fehlinformationen weitergeben. Die Servicestelle habe diese Schreibdienste verdrängt und die Qualität der Beratung für die Betroffenen angehoben.

3.1.5 Einflussfaktoren



Zentrale Ergebnisse zu Einflussfaktoren bzgl. der personenbezogenen Aktivitäten

- Die Servicestelle beeinflusst die Effektivität ihrer personenbezogenen Arbeit in zweifacher Hinsicht selbst: Einerseits verfügt sie über ein passgenaues und kompetentes **Personal** - insbesondere die Kombination aus Sprachkenntnissen, Engagement und umfassender fachlicher Expertise bei den Mitarbeitenden ist ein gewinnbringender Faktor für die erfolgreiche Bearbeitung der Sachverhalte. Andererseits führt sie intensive **Netzwerkarbeit** durch, was nicht nur die Zusammenarbeit und Verweisberatung zu relevanten Behörden und Beratungsstellen stärkt, sondern durch den kontinuierlichen Fachaustausch auch die Qualität der Beratung verbessert.
- Aus Perspektive der Zielgruppe ist zudem die **wahrgenommene Distanz zu den Behörden** ein förderlicher Einflussfaktor für die Inanspruchnahme der Beratung - die Servicestelle übernimmt dabei eine Brückenfunktion zwischen den Betroffenen und den relevanten Institutionen, wie Behörden und Fachanwälten.
- Gleichzeitig gibt es vielfältige Faktoren, die die Effektivität der personenbezogenen Arbeit entscheidend hemmen: Dazu gehören neben **individuellen Herausforderungen bei Ratsuchenden** insbesondere **fehlende Dokumente und unzureichende Beweislage** zu entsprechenden Sachverhalten und **Verschleierungstaktiken auf Arbeitgeberseite**. Auch die durch **Unterbesetzung geprägte Personalsituation** bei den exekutiven Institutionen (Arbeitsschutz, Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaft) erschwert eine Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte
- Zudem erhöht die **Befristung des Projekts** das Risiko einer Fluktuation unter der Belegschaft, die aufgrund hohen Fachexpertise und Erfahrung der Mitarbeitenden in diesem sehr spezialisierten Fachbereich schwierig aufzufangen ist.

Aus den vorangegangenen Ausführungen lassen sich förderliche und hinderliche Einflussfaktoren auf die personenbezogene Arbeit der Servicestelle und deren Auswirkung ableiten. Dabei wird zwischen Faktoren unterschieden, die durch das Projekt beeinflussbar sind und solchen, die außerhalb des Einflussbereichs der Servicestelle liegen. Die Analyse basiert auf den Fallstudien, den Gruppengesprächen mit dem Träger der Servicestelle sowie den Experteninterviews.

3.1.5.1 Förderliche Einflussfaktoren

Die folgenden förderlichen Einflussfaktoren sind durch das Projekt beeinflussbar:



Personalauswahl: Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die personenbezogene Arbeit der Servicestelle ist die **Kombination aus vielfältigen Sprachkenntnissen und umfassender fachlicher Expertise**. Denn das Angebot einer Beratung in der entsprechenden Muttersprache der Ratsuchenden minimiert die Zugangsbarrieren und Verständnisschwierigkeiten und unterstützt den Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung. Zudem ermöglicht das fundierte Fachwissen und die Erfahrungen der Beraterinnen im Themenfeld eine zielführende Beratung und Begleitung - die Mitarbeitenden verfügen überwiegend über langjährige Beratungserfahrung und Qualifikationen, die in Zusammenhang mit dem Beratungsauftrag stehen. Hinzu kommt, dass die Beraterinnen der Servicestelle von den interviewten Expertinnen und Experten als überaus engagiert beschrieben werden.

Experte/Expertin auf Landesebene: „Ein Erfolgsmerkmal der Servicestelle ist die hervorragende Personalauswahl“



Netzwerkarbeit: Die Servicestelle verfügt über ein umfassendes Netzwerk an Kooperationspartnern. Dieses Netzwerk wird kontinuierlich gepflegt: Neben individuell **fallbezogenen Austausch** finden **regelmäßige Austauschformate** über arbeitsrechtliche Themen statt, insbesondere im Rahmen des von der Servicestelle organisierten "Beratungsnetzwerks EU-Länder" und in sprachgruppenbezogenen Netzwerken der Beraterinnen, wie z.B. dem Iberonetzwerk. Dieser kontinuierliche Austausch erhöhe laut Aussage der in der Fallstudie interviewten Beraterin die **Qualität der Beratung**, da sich die Beraterinnen mit anderen Stellen über Fälle austauschen und so ihr Fachwissen erhöhen. Zusätzlich ermöglicht die gute Vernetzung eine **qualifizierte Verweisberatung** der Beratenen an andere Stellen und von anderen Stellen an die Servicestelle. Hier ist es förderlich, dass Akteure, die ebenfalls mit der Zielgruppe in Kontakt kommen, laut einigen interviewten Expertinnen und Experten auf Landesebene gut über das Angebot der Servicestelle informiert sind.

Zudem bestehen förderliche Einflussfaktoren, die nicht direkt durch die Servicestelle beeinflussbar sind.



Unabhängigkeit der Beratung: Ein großer Vorteil der Servicestelle bei der Zielerreichung und der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten ist, dass sie als ESF-Projekt eines unabhängigen Trägers eine gewisse Unabhängigkeit von und Distanz zu den Behörden aufweist. Denn den direkten Kontakt mit einer Behörde scheuen viele EU-Zuwanderinnen und EU-Zuwanderer. Aufgrund dieser Distanz zur Behörde wird die Beratung der Servicestelle von der Zielgruppe eher in Anspruch genommen als beispielsweise die Dienstleistungen der Arbeitsschutzbehörde und der Polizei. Auch bezüglich der rechtlichen Unterstützung wird berichtet, dass viele EU-Zuwanderer ohne die Servicestelle keinen rechtlichen Prozess angestoßen bzw. keinen rechtlichen Beistand konsultiert hätten.



Situation in den Herkunftsländern: Wenn sich die Situation in den Herkunftsländern verbessert, vermindert sich der Druck und die Bereitschaft bei EU-Zugewanderten,

prekäre Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen. Denn je geringer das Wohlstandsgefälle zwischen dem Herkunftsland und Deutschland, desto seltener nehmen Zugewanderte ein gemindertem Gehalt in Kauf, da sie damit immer noch ein besseres Gehalt als in ihrem Herkunftsland haben, und desto eher sind sie bereit, bei arbeitsrechtlichen Verstößen einen Rechtsweg einzuschlagen.

Experte/Expertin auf Landesebene: „Ein schönes Beispiel, wie sich das ändert, ist Polen. Die Wirtschaft in Polen hat sich in den letzten Jahren sehr gut entwickelt, dementsprechend gesunken ist die Zahl der polnischen Zuwanderer nach Deutschland. Denn sie kriegen das gleiche Gehalt in Polen, aber mit besseren Arbeitsbedingungen. Wenn sich also wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern verbessern, dann sind die Personen dort wesentlich weniger bereit, nach Deutschland zu kommen, weil sie im Heimatland gleich viel verdienen und dies mit besseren Arbeitsbedingungen.“

3.1.5.2 Hinderliche Einflussfaktoren

Die identifizierten hinderlichen Faktoren sind nicht durch die Servicestelle selbst beeinflussbar.



Herausforderungen bei den Ratsuchenden: Viele Ratsuchende wenden sich erst in äußerst prekären Situationen an die Servicestelle; dementsprechend schwierig zu lösen sind ihre Problemlagen. Begründet wird das zu **späte Aufsuchen der Servicestelle** in einem nicht vorhandenen Vertrauen in das staatliche System und der Angst, dass Arbeitnehmer/-innen nach einer Beschwerde keine andere Arbeitsstelle mehr finden würden.

Einige beratene EU-Zugewanderte stellen die Sachverhalte zudem nicht ganz deutlich bzw. vollständig dar. Manche lernen nicht aus den Fehlern, die sie gemacht haben bzw. sie wenden die bereits erhaltenen Hinweise nicht an. **Die falschen bzw. unvollständigen Aussagen** und die **Beratungsresistenz** beeinflusst schlussendlich die Wirksamkeit der Beratung.



Fehlende Dokumente und unzureichende Beweislage: Das Beschreiten eines Rechtsweges wird durch eine oft sehr dünne Beweislage erschwert. Essenziell ist beispielsweise der Nachweis über die geleisteten Arbeitsstunden auf Seiten der Arbeitnehmer/-innen, um Lohnansprüche geltend zu machen. Die Dokumentation liegt oft nicht in dem erforderlichen Maße vor und wird erst nach der Beratung umgesetzt.



Fehlende Kapazitäten bei exekutiven Institutionen: Um die Arbeitnehmerrechte stärker durchzusetzen, bedarf es auch einer umfangreichen Überprüfung der Unternehmen. Nur dann können die Rahmenbedingungen im Unternehmen nachhaltig und systematisch verändert und auf diese Weise die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Die durch Unterbesetzung geprägte Personalsituation bei den exekutiven Institutionen (Arbeitsschutz, Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaft) erschwert eine Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte. Dies wurde von Expertinnen und Experten auf Landes- und Bundesebene sowie in einer schriftlichen Stellungnahme der Polizei angemerkt (Deutscher Bundestag 2018).



Verschleierung durch die Arbeitgeber: Problematisch für die Kontrolle und die Geltendmachung von Ansprüchen ist insbesondere das Outsourcing von Arbeitspaketen und Zuständigkeiten an Sub-Unternehmen. Hier ist es sehr schwierig, an die Verantwortlichen heranzukommen. Es kommt vor, dass ein Betrieb bei Problemen schließt und sich neu gründet. Zudem ist in den vergangenen Jahren aufgefallen, dass auch die Arbeitgeber zunehmend „besser“ darin werden, „Lücken“ im Arbeitsrecht auszunutzen. So hat sich die Niederschrift der Arbeitsverträge geändert: sie sehen auf den ersten Blick ordentlich aus, enthalten aber problematische Inhalte z. B. zur Regelung von Zuschlägen und

Ausschlussfristen, die die gesetzlichen Ansprüche untergraben (keine Zuschläge am Wochenende, Verkürzungen der Zeit für die Geltendmachung von Ansprüchen). Eine Prüfung ist daher aufwändiger geworden und die Bearbeitung der Fälle wird für die Beraterinnen sowie weitere relevante Akteure entsprechend komplizierter.



Befristung des Projekts: Die Befristung des Projekts erhöht das Risiko einer Fluktuation unter der Belegschaft, da die Mitarbeiter/-innen keine gesicherte langfristige Perspektive haben. Mit dem Abgang einer Person geht Fachexpertise und Erfahrung verloren, die in diesem sehr spezialisierten Fachbereich schwierig zu kompensieren ist (s. oben).

3.2 Zielerreichung und Wirksamkeit strukturbezogener Aktivitäten

Neben personenbezogenen Aktivitäten leistet die Servicestelle zusätzlich strukturbezogene Arbeit mit dem Ziel, strukturelle oder ordnungspolitische Herausforderungen zu adressieren und dabei strukturelevante Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Praxis einzubeziehen. Dabei ist die Servicestelle auch auf transnationaler Ebene tätig, wie der Anwendungszweck der Servicestelle bekräftigt: So soll die Servicestelle im Rahmen der länderübergreifenden Partnerschaften und Kooperationsbeziehungen auch dazu beitragen, länderübergreifende Sachfragen klären und Rechtsverstöße im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern effektiver ahnden zu können. Im Folgenden werden entsprechende Aktivitäten der Servicestelle und deren Effekte beschrieben und bewertet sowie Einflussfaktoren herausgearbeitet, die den Wirkungsgrad der Aktivitäten beeinflussen.

3.2.1 Strukturbezogene Aktivitäten



Zentrale Ergebnisse zu strukturbezogenen Aktivitäten

- Die Servicestelle führt **drei Arten von Aktivitäten** durch, die strukturelevante Akteure auf Landesebene aber auch auf überregionaler bzw. Bundesebene und auf transnationaler Ebene adressieren. Diese drei Aktivitätsarten sind wie folgt:
 - Die Servicestelle verfügt aufgrund ihrer Beratungspraxis und ihres regelmäßigen Fachaustausches mit lokalen, nationalen und internationalen Akteuren über eine hohe **fachliche Expertise**, die sie auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlicher Weise zur Verfügung stellt und **einbringt**, beispielsweise als Gastredner bei Fachveranstaltungen und Konferenzen, durch Fachgespräche sowie durch aktive Mitarbeit in Workshops und Arbeitsgruppen.
 - Zudem organisiert sie eigene **Netzwerkforen** mit zentralen politischen und Verwaltungsakteuren auf Landesebene und führt eigene **Fachveranstaltungen** durch, zu denen Gastredner aus der gesamten Bundesrepublik eingeladen werden. Sie organisiert **Besuche** und Begegnungen zwischen Behörden der Hansestadt Hamburg und aus den Herkunftsländern der EU-Zuwanderer.
 - Außerdem **wirkt** sie **aktiv** mit bei dem **EU-weiten Projekt „Eurodetachment“** zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit. Sie übernimmt hier eine Informations- und Repräsentantenrolle für Deutschland, fungiert aber auch als Vermittler zwischen den deutschen Behörden und den Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten.

Die strukturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle lassen sich grob in drei Arten einteilen: Die Servicestelle organisiert (1) (Fach-)Veranstaltungen, Austausch und Netzwerken, sie stellt (2) ihre fachliche Expertise in unterschiedlichen Kontexten bereit und sie leistet (3) aktive Mitarbeit bei dem EU-Projekt „Eurodetachment“. Dabei ist sie nicht nur landesweit tätig, sondern auch bundesweit und transnational (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Strukturelle Aktivitäten der Servicestelle nach Art und Reichweite der Aktivität

Quelle: Desk Research; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Die drei Arten struktureller Aktivitäten werden im Folgenden näher beschrieben. Die Ausführungen basieren auf der Dokumentenanalyse, der teilnehmenden Beobachtung sowie der Aussagen aus den Experteninterviews und der strukturbezogenen Fallstudie.

Bereitstellung fachlicher Expertise

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Servicestelle verfügen aufgrund ihrer Beratungspraxis und ihres regelmäßigen Fachaustausches mit lokalen, nationalen und internationalen Akteuren über eine fachliche Expertise, die sie auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlicher Weise zur Verfügung stellen und einbringen: So kommt die Servicestelle Einladungen nach, zu unterschiedlichen Anlässen und vor unterschiedlichen Akteursgruppen **Vorträge** zu halten. Auf **Landesebene** nimmt sie beispielsweise regelmäßig Fachgespräche mit Landespolitikern wahr, beteiligt sich an Podiumsdiskussionen anderer Veranstalter oder leistet Beiträge zu Seminaren der Technischen Universität Hamburg-Harburg. Zudem wird die Leitung der Servicestelle regelmäßig als Redner und Diskutant zu Konferenzen in **benachbarten Bundesländern** eingeladen, insbesondere zum Thema Arbeitsrecht und Leistungsmissbrauch. Auf Bundesebene führt die Servicestelle vermehrt bilaterale Fachgespräche mit Akteuren wie der EU-Gleichbehandlungsstelle oder Botschaften durch. Auch auf **EU-Ebene** wurde die fachliche Expertise der Servicestelle mehrfach eingefordert – im Sommer 2018 folgte die Leitung der Servicestelle der Einladung des Europäischen Ausschusses der Regionen, einen Vortrag zu möglichen Auswirkungen der geplanten Europäischen Arbeitsbehörde auf operative regionale Strukturen zu halten.

Daneben leistet die Servicestelle **aktive Mitarbeit** in **Workshops** und **Arbeitsgruppen**. Beispielsweise beteiligte sich die Leitung der Servicestelle an der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung". Im Frühjahr 2019 ist sie zu einem Workshop der EU-Gleichbehandlungsstelle zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von EU-Zuwanderern eingeladen.

Schließlich bringt die Servicestelle ihre Erfahrungen und Expertise auch **proaktiv** in die politische Akteurslandschaft ein. So verfasste der Leiter der Servicestelle, im Frühjahr 2017 auf Grundlage der Erfahrungen und Expertise der Servicestelle eine Stellungnahme zur „länderübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit und Amtshilfe bezüglich Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern“ und verteilte sie an politische und Verwaltungsakteure auf Landes- und Bundesebene sowie an die EU-Kommission.

Ist der Sachverhalt von branchenspezifischer, struktureller Relevanz, sucht die Servicestelle zudem aktiv das Gespräch mit branchenrelevanten Akteuren wie Gewerkschaften, Kammern und

Verbänden (siehe hierzu auch Kapitel 3.1.2). Ziel hierbei ist es, strukturelle Veränderungen zu erreichen, und so letztendlich die personenbezogenen Problemlagen zu lösen.

Organisation von Fachveranstaltungen, Austausch und Netzwerken

Die Servicestelle führt selbst zahlreiche Veranstaltungen und Treffen mit unterschiedlichen strukturelevanten Akteuren durch. Auf **Landesebene** sind hier insbesondere zwei Netzwerke bzw. Arbeitskreise zu nennen, die die Servicestelle initiierte und deren Sitzungen sie regelmäßig organisiert. Am „**Beratungsnetzwerk EU-Länder**“ beteiligen sich zahlreiche soziale und Beratungseinrichtungen in Hamburg, deren Zielgruppe u. a. EU-Zuwanderinnen und Zuwanderer sind. Sie tauschen sich regelmäßig zu fachlichen sowie operativen Themen ihrer Arbeit aus, um eine effektive Unterstützungsstruktur für EU-Zuwanderinnen und Zuwanderern in Hamburg zu gewährleisten.

Dagegen ist der von der Servicestelle auf Anregung der Hamburgischen Bürgerschaft⁸ einberufene **Runde Tisch „Fairness und klare Regeln auf dem Hamburger Arbeitsmarkt“** auf einer weniger operativen als vielmehr ordnungspolitischen Ebene angesiedelt. Er dient vornehmlich dem Austausch unter strukturelevanten Akteuren in Hamburg zum Umgang mit nicht legaler Beschäftigung und Formen des Menschenhandels in Hamburg. Dazu organisiert die Servicestelle quartalsweise Sitzungen mit jeweils unterschiedlichen Themenschwerpunkten, die die Servicestelle hinsichtlich ihrer politischen Aktualität (neue oder geplante Drucksachen und Beschlüsse) ihrer momentanen operativen Bedeutung (Sachverhalte aus Beratungen) auswählt. Zu den Teilnehmenden des Runden Tisches gehören Behörden (Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation; Behörde für Arbeit, Soziales, Familie, Integration; Behörde für Inneres und Sport; Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz), der Zoll, Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die Agentur für Arbeit; abhängig von der Thematik der jeweiligen Sitzung werden weitere Akteure einbezogen wie beispielsweise die Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder Träger der Rentenversicherung.

Das Konzept und die Durchführung des Runden Tisches werden von allen befragten Expertinnen und Experten durchweg positiv gewertet – so beschreibt ein Experte den Runden Tisch als notwendiges und sinnvoll besetztes Austauschforum für arbeitsmarktrelevante Akteure in Hamburg, das zwar keine konkreten Beschlüsse oder Absprachen mit sich bringe, aber viel Raum für Diskussion und fachlichen Austausch biete. Der Teilnehmerkreis sei sinnvoll zusammengesetzt, wobei zwei der sieben befragten Expertinnen und Experten die oftmalige Abwesenheit der Arbeitgeberverbände bedauern. Positiv hervorgehoben wird zudem die Regelmäßigkeit, in der die Sitzungen stattfinden – so bleibe man „up-to-date – sowie die von der Servicestelle ausgewählten Themen der jeweiligen Sitzungen – sie geben einen wichtigen Einblick in die aktuellen Sachverhalte und Probleme der in Hamburg arbeitenden EU-Zugewanderten. Gleichzeitig betont ein Experte angesichts der Dunkelziffer für Arbeitsrechtsverstöße, aus Einzelberatungen und Erfahrungen der Servicestelle nicht immer gleich auf verallgemeinernde Tendenzen schließen zu können.

Experte/Expertin auf Landesebene: „Für mich ist es immer schwierig einzuschätzen, wie viele EU-Zuwanderer nun tatsächlich unter rechtswidrigen Arbeitsbedingungen arbeiten. Die Servicestelle berichtet am Runden Tisch aus ihrer Beratungspraxis und damit immer von Einzelfällen, aber ist das alles hoch skalierbar?“

Neben den beiden Netzwerken organisiert die Servicestelle zudem fast jedes Jahr eine **Fachveranstaltung** zu aktuellen Themen rund um Arbeitnehmerfreizügigkeit. Aufgrund der **überregionalen** bzw. **transnationalen** Bedeutung dieser Themen werden regelmäßig auch relevante Akteure aus anderen Bundesländern, der Bundesebene oder aus dem Ausland eingeladen und / oder als Redner hinzugezogen. Auf dem im Herbst 2018 organisierten Fachtag wurde beispielsweise erläutert und debattiert, welche Veränderungen und Auswirkungen sich im Zuge der Reformen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) für Leiharbeiterinnen und -

⁸ Siehe Drucksache 20/2965

arbeitnehmer ergeben. Als Redner geladen waren Wissenschaftler und Fachleute aus Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Niedersachsen und der Bundesebene. Rund 60 Besucherinnen und Besucher, darunter Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner, aus Politik und Verwaltung, nahmen an der Veranstaltung teil. Ein Interviewpartner berichtete hierzu:

Experte/Expertin auf Landesebene: „Die [Vorträge] waren sehr gut, weil man die unterschiedlichen Perspektiven auf ein Thema erfährt. Und man lernt auch von anderen Bundesländern.“

Auf **transnationaler Ebene** initiiert und organisiert die Servicestelle u.a. Besuche und Begegnungen zwischen Behörden der Hansestadt Hamburg und aus den Herkunftsländern der EU-Zuwanderinnen und Zuwanderer – beispielsweise reiste die Servicestelle zusammen mit einem Vertreter des Hamburger Amtes für Arbeitsschutz in die polnische Stadt Wroclaw, um einen Austausch mit der dort ansässigen Arbeitsinspektionsbehörde zu initiieren. Vertreterinnen und Vertreter der Servicestelle nutzen zudem eigene Besuche und Reisen – teilweise in Begleitung von Vertreterinnen und Vertretern der Konsulate und / oder Botschaften – in die Herkunftsländer (auch im Rahmen der Durchführung präventiver Maßnahmen, siehe Kapitel 3.1), um Fachgespräche mit dort ansässigen Behörden, Gewerkschaften und NGOs zu führen. Sie tauschen sich hierbei insbesondere über länderübergreifende Sachverhalte, über die Rechtssysteme der jeweiligen Länder und entsprechende Zuständigkeiten sowie über Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit aus.

Aktive Projektmitarbeit

Die Servicestelle ist zudem als assoziierter Partner des EU-Projekts „Eurodetachment“ tätig. Da die deutschen Behörden bisher (seit dem Projektstart im Jahr 2010) der Einladung der Projektteilnahme nicht nachkamen, wurde schließlich im Jahr 2015 die Leitung der „Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit“ als assoziierter Partner für Deutschland in das Projekt aufgenommen. Der Kontakt kam über die Bildungseinrichtung Arbeit und Leben des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zustande, deren Vertreterinnen und Vertreter zum Auftakt der dritten Projektphase eingeladen wurden.

Trotz der Tatsache, dass die Servicestelle als ESF-Projekt keine hoheitlichen Befugnisse wie die aus anderen Mitgliedsstaaten teilnehmenden Arbeitsinspektionsbehörden besitzt, übernahm sie bisher eine aktive Rolle in dem Projekt. Dies trifft insbesondere auf den transnationalen Informations- und Fachaustausch innerhalb des Projekts zu, zu dem die Leitung der Servicestelle mit Vorträgen, Diskussionsbeiträgen und aktiver Workshopteilnahme beitrug. Im Jahr 2016 organisierte die Servicestelle beispielsweise einen Workshop zur Verbesserung der länderübergreifenden Zusammenarbeit mit der rumänischen und der portugiesischen Arbeitsinspektionsbehörde. An diesem Workshop waren neben dem Amt für Arbeitsschutz u.a. auch die Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA BAU) und die Gewerkschaft IG BAU mit eigenen Fachbeiträgen vertreten.

Projekt „Eurodetachment“

Das Projekt „Eurodetachment“ wird finanziert durch die Europäische Kommission (DG Employment) und koordiniert durch das Nationale Institut für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung aus Frankreich (intefp). Das Ziel des Projekts ist es, die länderübergreifende Zusammenarbeit von öffentlichen Behörden und Sozialpartnern hinsichtlich der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu verbessern. Hierfür werden kollaborative Maßnahmen zur Kontrolle, zur Information und Sensibilisierung sowie zur Prävention geplant und umgesetzt. In der letzten Projektphase 2016 bis 2018 beteiligten sich 15 EU-Mitgliedsstaaten sowie fünf EU-Sozialpartner. In der neuen Förderphase ab 2019 werden es insgesamt 16 EU-Mitgliedsstaaten sein. Teilnehmende Akteure aus den Mitgliedsstaaten sind primär Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Arbeitsinspektionsbehörden.

Das Engagement der Servicestelle in diesem Projekt wird von unterschiedlichen Seiten als positiv und wichtig bewertet. Laut Aussagen eines Interviewpartners aus der strukturbezogenen

Fallstudie übernimmt die Servicestelle hiermit nicht nur eine **Repräsentanten- und Informationsrolle** für Deutschland, dem als zentrales Zuwanderungsland für EU-Bürgerinnen und -Bürger eine hohe ordnungspolitische Bedeutung hinsichtlich Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beigemessen wird. Die Servicestelle fungiert in diesem Projekt auch als **Vermittler** zwischen den deutschen Behörden und den Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten, indem sie über Zuständigkeiten aufklärt und Kontakte herstellt. Die Ergebnisse und Wirkungen dieses Engagements werden im Folgenden näher erläutert.

3.2.2 Effekte der strukturbezogenen Aktivitäten

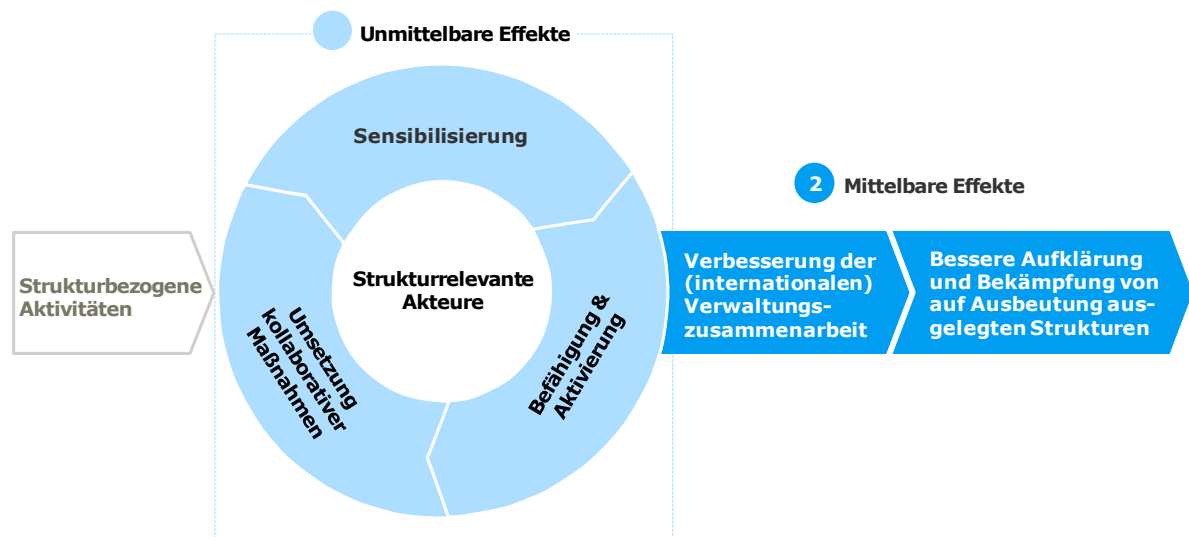


Zentrale Ergebnisse zu Effekten der strukturbezogenen Aktivitäten

- Die Servicestelle wirkt insbesondere **sensibilisierend** auf strukturelle Akteure weit über die Landesebene hinaus – aufgrund der Kombination aus eigener Beratungsexpertise und Erfahrungen hinsichtlich (internationaler) Verwaltungszusammenarbeit verfügt die Servicestelle einen umfassenden Überblick über das Thema und stärkt das Problembewusstsein relevanter Akteure. Insbesondere der Runde Tisch „Fairness und klare Regeln auf dem Hamburger Arbeitsmarkt“ wird hierbei als effektives Instrument der Sensibilisierung genannt.
 - In vielen Fällen führen strukturelle Aktivitäten auch zu einer **Befähigung und Aktivierung** struktureller Akteure. Wirksam hierbei sind insbesondere bilaterale Fachgespräche sowie der Runde Tisch in Hamburg, die das politische Agenda Setting insbesondere auf Landesebene beeinflussen.
 - In einigen wenigen Fällen bewirkt oder beeinflusst zumindest die Servicestelle **konkrete Zusammenarbeit** im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Dies ist insbesondere bezüglich der Amtshilfe zwischen Behörden der Hansestadt Hamburg und Arbeitsinspektionsbehörden anderer Herkunftsländer erkennbar. Die Servicestelle fungiert hier als Moderator und Vermittler.
 - Punktuell sind **Verbesserungen in der (internationalen) Verwaltungszusammenarbeit** zu erkennen – dies beschränkt sich aber meist auf Interaktionen zwischen Hamburger Behörden und Arbeitsinspektionsbehörden in anderen Herkunftsländern.
 - Inwiefern dies zu einer besseren **Aufklärung und Bekämpfung von auf Ausbeutung ausgelegten Strukturen** führt, ist für die Evaluation nur punktuell nachweisbar.
-

Wie bereits in der Interventionslogik (siehe Abbildung 3) beschrieben, zielen die strukturbezogenen Aktivitäten auf unterschiedliche Effekte. Einige dieser Effekte können unmittelbar nach der Aktivität eintreten oder aber zeitversetzt. Diese Effekte und deren Beziehung zueinander sind grafisch in Abbildung 14 dargestellt. Im Folgenden wird untersucht, inwiefern diese anvisierten Effekte tatsächlich eingetreten sind. Die Untersuchung stützt sich hierbei insbesondere auf die Aussagen der strukturelevanten Akteure, die im Rahmen der Fallstudien und durch Experteninterviews befragt wurden.

Abbildung 14: (Erwartete) Effekte der strukturbezogenen Aktivitäten



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Sensibilisierung

Ein unmittelbarer Effekt der strukturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle ist die Sensibilisierung strukturelevanter Akteure für bestimmte Sachverhalte und / oder die Klärung strukturbezogener Fragen und Unklarheiten.

Auffallend häufig wird in diesem Zusammenhang der **Runde Tisch** auf Landesebene genannt. Insbesondere die befragten Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Hamburger Behörden betonen, dass dieses Forum bedeutsam sei, um ein Gesamtbild zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in und Entsendung nach Hamburg und damit verbundenen Herausforderungen zu erhalten. Es werden wichtige aktuelle Informationen, Entwicklungen und Tendenzen bezüglich des Missbrauchs und Verstößen gegen Arbeitnehmerfreizügigkeit geteilt und aufgezeigt:

Experte/Expertin auf Landesebene: „Bei mir trägt der Runde Tisch eindeutig zum Verständnis der ganzen Situation bei. Auch bei den Vertretern von Zoll und BGV, die teilnehmen. Das Problembewusstsein wird gestärkt.“

In ähnlicher Weise betont ein Interviewpartner den Lerneffekt, der sich durch den Input der Servicestelle und insbesondere den Diskussionsbeiträgen der Teilnehmenden ergibt:

Experte/Expertin auf Landesebene: „[Der Runde Tisch] ist Gold wert! Denn er ermöglicht einen Erfahrungs- und Fachaustausch, der für unsere eigne Arbeit essenziell ist. So lernen wir, welche Probleme es in anderen Branchen gibt, und wie die anderen Sozialpartner damit umgehen und Schlupflöcher versuchen zu stopfen.“

Ein ähnlicher Lerneffekt wird auch hinsichtlich der von der Servicestelle organisierten **eigenen Fachveranstaltungen** erwähnt. So betonen zwei Interviewpartner der Landes- und Bundesebene, dass die spezifische Themenschwerpunktsetzung der jeweiligen Fachveranstaltungen und die hierzu eingeladenen Redner/-innen eine umfassende Gesamtschau des Themas erlauben. Man erfahre, dass die Perspektiven und Sichtweisen auf ein Thema doch sehr unterschiedlich

ausfallen, und man lerne von den Erfahrungen und Herausforderungen in anderen Bundesländern.

Die **aktive Mitarbeit** der Servicestelle beim **Projekt Eurodetachment** sensibilisiert indes Akteure auf unterschiedlichen Ebenen. Laut einem Interviewpartner auf EU-Ebene bewirkte die Servicestelle einerseits ein besseres Verständnis bei beteiligten Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten für die komplexe Akteurslandschaft und damit oftmals unklaren Zuständigkeiten in Deutschland, wenn es um die Bearbeitung und Bekämpfung von Verstößen gegen und Missbrauch der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geht. Hier konnte die Servicestelle wichtige Aufklärungsarbeit leisten.

Andererseits sei die Servicestelle ein wichtiges „Sprachrohr für die internationale Verwaltungszusammenarbeit“ in Deutschland. Laut einem Interviewpartner auf EU-Ebene schärfe sie das Bewusstsein bei Landes- und Bundesakteuren für die Notwendigkeit der internationalen Verwaltungszusammenarbeit und zeige, dass bestehende transnationale Kooperationsnetzwerke und -bemühungen an Dynamik gewinnen. Tatsächlich spiegelt sich dies teilweise in den Gesprächen mit Landes- und Bundesakteuren wider. Insbesondere die von der Servicestelle veröffentlichte **Stellungnahme** zur „länderübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit und Amtshilfe bezüglich Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern“ wird in diesem Zusammenhang als nützliches Instrument genannt.

Generell sei die Servicestelle ein gern gesehener **Gastredner** bei **Fachveranstaltungen** und Konferenzen – durch die umfangreiche Beratungsleistung in Hamburg besitze die Servicestelle eine regionale Expertise über die Tendenzen und Entwicklungen der Arbeitssituation von EU-Zugewanderten in Hamburg. Die Mehrheit der befragten Expertinnen und Experten betont daher in den Interviews, dass der Input der Servicestelle auf Konferenzen und Veranstaltungen wichtig und aufschlussreich ist, insbesondere weil „von der Forschungsseite äußerst wenig über Ausbeutung bekannt ist“ (Experte auf Bundesebene).

Befähigung & Aktivierung

Ein weiterer unmittelbarer Effekt, der sich auch, aber nicht zwangsläufig aus dem Sensibilisierungseffekt ergibt, ist die Befähigung und Aktivierung struktureller Akteure hinsichtlich einer verstärkten Aufklärung und Bekämpfung der auf Ausbeutung ausgelegten Strukturen.

Mehrere Interviewpartner/-innen auf Landesebene betonen, dass die vielfältigen strukturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle eine fundiertere Wissensgrundlage schaffen, welche wiederum eine wissensbasierte Entscheidungsfindung ermöglicht. Von diesem **Befähigungseffekt** würden politische und Verwaltungsakteure profitieren, insbesondere wenn Stellungnahmen verfasst oder Beschlüsse bzw. Gesetzesentwürfe des Bundesrates mitgetragen werden. Ein Verwaltungsakteur auf Landesebene beschreibt dies anhand des Runden Tisches wie folgt:

Experte/Expertin auf Landesebene: „Durch den Input [der Servicestelle] kann man wesentlich konkreter, schärfer und auf besserer Wissensbasis argumentieren, warum man den Beschluss konkret ablehnt oder [ihm] zustimmt.“

Auch auf transnationaler Ebene ist ein Befähigungseffekt festzustellen, die auf dem Sensibilisierungseffekt aufbaut: Durch die **aktive Mitarbeit** der Servicestelle beim **Projekt „Eurodetachment“** schafft die Servicestelle – wie im vorherigen Abschnitt beschrieben – ein besseres Verständnis für die komplexe Akteurslandschaft bei beteiligten Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten. Dies wiederum befähigt die Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten, für spezifische Sachverhalte die entsprechenden zuständigen Stellen in Deutschland zu identifizieren und transnationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Verstößen gegen und Missbrauch der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzustoßen.

Einige interviewte Expertinnen und Experten auf Bundes- und Landesebene berichten zudem von einem **Aktivierungseffekt**: Indem die Servicestelle ihre fachliche Expertise bereitstellt und auf unterschiedlichen Kanälen teilt, regt es strukturelle Akteure zum Handeln an. Dies tut die Servicestelle insbesondere dadurch, dass sie ihre Expertise aktiv und kontinuierlich in den öffentlichen Diskurs einbringt und strukturelle Akteure direkt anspricht. Dazu zählen nicht nur die eigenen Fachveranstaltungen und Netzwerktreffen, sondern auch und insbesondere Fachgespräche bzw. bilaterale Gespräche. Ein Interviewpartner auf Bundesebene beschreibt es wie folgt:

Interviewpartner aus strukturbezogener Fallstudie: „Das [aktive Einbringen der Expertise der Servicestelle] bringt etwas im Sinne des Agenda Settings. Es ist sinnvoll, und es wäre toll, wenn es dies auch aus anderen Bundesländern geben würde. Die Servicestelle ist – salopp formuliert – ein „pain in the ass“, weil es andauernd auf Missstände aufmerksam macht. Aber genau das braucht es, das treibt an.“

Der Aktivierungseffekt spiegelt sich auch bei politischen Akteuren wider, zumindest auf Landesebene. Ein konkretes Beispiel hierfür ist der Antrag der SPD- und GRÜNEN-Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft zu „Gute Arbeit in Hamburg: Runder Tisch für Fairness und klare Regeln“⁹. In diesen Antrag flossen Erkenntnisse aus dem Runden Tisch und der Stellungnahme der Servicestelle zur internationalen Verwaltungszusammenarbeit ein. In Vorbereitung des Antrags wurde zudem die Leitung der Servicestelle zu einem Fachgespräch mit Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerschaftsfraktionen eingeladen.

Umsetzung kollaborativer Maßnahmen

Punktuell bewirken die strukturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle auch, dass relevante Akteure zu konkreten Sachverhalten kooperieren und zusammenarbeiten, um Verstöße gegen und Missbrauch von Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufzuklären und zu bekämpfen. Das trifft laut zwei Interviewpartnern auf Landesebene insbesondere auf die Zusammenarbeit zwischen Hamburger Akteuren und Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten zu: Initiiert durch gegenseitige, von der Servicestelle organisierte Besuche haben einige ausländische Arbeitsinspektionsbehörden mehrmals Amtshilfe von Hamburger Behörden zu spezifischen Sachverhalten erfragt und erhalten.

Die Servicestelle nimmt hier oftmals die Vermittler- und Mediatorenrolle ein: Aufgrund der sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Servicestelle stellt sie den Kontakt her und vermittelt im transnationalen Austausch zwischen den Verwaltungsakteuren.

Verbesserung der (internationalen) Verwaltungszusammenarbeit

Nach den Aussagen der Interviewpartner führen die drei oben genannten unmittelbaren Effekte zumindest punktuell zu einer verbesserten und intensiveren (internationalen) Zusammenarbeit struktureller Akteure. Dies trifft insbesondere auf die Zusammenarbeit zwischen Hamburger Akteuren und Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten zu: Aufbauend auf den Sensibilisierungs- und Befähigungseffekt habe sich beispielsweise zwischen dem Amt für Arbeitsschutz in Hamburg und der polnischen Arbeitsinspektionsbehörde in Breslau ein niedrigschwelliger, da unkomplizierter Austausch etabliert:

⁹ Siehe Drucksache 21/13249

Experte/Expertin auf Landesebene: „Die Arbeitskontakte sind sehr viel unproblematischer als der offizielle Weg, der lange ist und nicht gerade effizient. Der läuft nämlich über die Zentralbehörde in Warschau, dann an die Verbindungsstelle der Generalzollverwaltung in Köln und von da aus an die entsprechende Behörde.“

Dieser niedrigschwellige Austausch sei insofern wichtig, als dass er die Hemmschwelle des Nachfragens senkt. Teilweise hätten Arbeitsinspektionsbehörden aus anderen Herkunftsländern nur Klärungsfragen zum Arbeitsrecht in Deutschland, um adäquat auf Sachverhalte reagieren zu können. Diese können nun unkompliziert und schnell beantwortet werden.

Bessere Aufklärung und Bekämpfung von auf Ausbeutung ausgelegten Strukturen

Inwiefern all diese genannten, strukturbezogenen Effekte zu einer besseren Aufklärung und Bekämpfung von auf Ausbeutung ausgelegten Strukturen führt, ist für die Evaluation nur punktuell zu bewerten. Über die von der Servicestelle initiierte, internationale Amtshilfe und Verwaltungszusammenarbeit zwischen Hamburger Behörden und Arbeitsinspektionsbehörden aus anderen Herkunftsländern konnten zwar nachweislich einzelne Sachverhalte aufgeklärt werden. Diese Sachverhalte sind jedoch meist personenbezogener und weniger strukturbezogener Natur – beispielsweise, wenn EU-Zugewanderte in ihr Herkunftsland zurückkehren und über die dortige Arbeitsinspektionsbehörde Rechtsansprüche gegenüber deutschen Behörden, Versicherungen oder Arbeitgebern stellen.

Zu erwähnen ist jedoch die „Abschreckfunktion“ der Servicestelle, die bereits in Kapitel 3.2.1 beschrieben wurde – in Kombination mit der personenbezogenen Beratungsleistung der Servicestelle haben die strukturbezogenen Aktivitäten zumindest in Hamburg indirekt Einfluss auf Missbrauchs- und Ausbeutungsstrukturen. Durch den Sensibilisierungseffekt, der auch auf Arbeitgeber ausstrahlt, steige der Bekanntheitsgrad der Servicestelle und das Bewusstsein über strukturbezogene Bemühungen auch unter Arbeitgebern. Wie ein Interviewpartner auf Landesebene betont, werde dadurch zwar Ausbeutung nicht verhindert, aber Unternehmen werden vorsichtiger.



Gemessen an ihren Ergebnissen und Effekten sind die strukturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle somit als wirkungsvoll zu betrachten, auch in Bezug auf die unterschiedlichen Ebenen, die sie adressieren: Sie sensibilisieren, befähigen und aktivieren strukturelle Akteure auch über Hamburg hinaus. Zwar nimmt der Wirkungsgrad der strukturellen Aktivitäten mit der Distanz zu Hamburg ab, d. h. je weiter entfernt die Betrachtungsebene (überregionale über Bundesebene hin zu transnationaler Ebene), desto kleiner der Personenkreis, der durch die Servicestelle erreicht wird, und desto geringer die strukturelle Wirksamkeit ihrer Aktivitäten. Doch die Tatsache, dass Sensibilisierungs-, Befähigungs- und Aktivierungseffekte auch auf Bundes- und transnationaler Ebene erkennbar sind, zeigt, dass die Servicestelle passende und effektive Kommunikationskanäle bespielt bzw. adäquate Aktivitäten umsetzt und so als regionaler Akteur im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine beachtliche Wirkung erzielt.

Dabei ist festzuhalten: Die Servicestelle hat auf struktureller Ebene eine hauptsächlich sensibilisierende und befähigende Wirkung. Tatsächliche strukturelle Verbesserungen in der (internationalen) Verwaltungszusammenarbeit und in der Aufklärung und Bekämpfung von auf Missbrauch und Ausbeutung ausgelegte Strukturen sind dagegen – wenn überhaupt – nur sehr punktuell auf die strukturellen Aktivitäten der Servicestelle zurückzuführen. Der Anspruch, maßgeblich zu solchen Verbesserungen beizutragen, erscheint ohnehin zu hoch angesichts der eigentlich regionalen Ausrichtung und der Organisationsart der Servicestelle. Dies wird im Folgenden näher analysiert.

3.2.3 Einflussfaktoren auf die Effekte der strukturbezogenen Aktivitäten



Zentrale Ergebnisse zu Einflussfaktoren bzgl. strukturbezogener Aktivitäten

- Die Einflussmöglichkeit der Servicestelle auf struktureller, ordnungspolitischer Ebene wird durch ihre **Organisationsart** (keine hoheitlichen Befugnisse) und primär **regionale Ausrichtung** beschränkt – diese Faktoren erlauben es ihr lediglich, Impulse für politische Entscheidungsfindungsprozesse auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene zu setzen.
- Förderlich wirkt die Tatsache, dass die Servicestelle über eine **einzigartige Fachexpertise** verfügt, die sich aus den personenbezogenen Aktivitäten speist und die für strukturelle Akteure von hohem Nutzen ist. Außerdem ist die Servicestelle äußerst gut **vernetzt**, insbesondere in einigen osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten. Dies erleichtert die Kontaktherstellung zwischen Hamburger Behörden und Behörden in den Herkunftsländern der Zugewanderten.

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, welche Einflussfaktoren sich für die oben genannten strukturellen Effekte der Servicestelle identifizieren lassen. Dabei werden sowohl durch das Projekt beeinflussbare Faktoren als auch Faktoren, die außerhalb des Einflussbereichs der Servicestelle liegen, berücksichtigt. Die Ergebnisse dieses Kapitels speisen sich überwiegend aus der Fallstudie, den Gruppengesprächen mit dem Träger der Servicestelle sowie den Experteninterviews.

Den Aussagen der Interviewpartner zu urteilen, gibt es zwei hemmende Einflussfaktoren, die die Effekte der strukturbezogenen Aktivitäten maßgeblich beschränken:



Organisationsart: Die Servicestelle ist ein ESF-Projekt und hat als Zuwendungsempfänger keinerlei hoheitliche Befugnisse. Damit kann die Servicestelle auf struktureller, ordnungspolitischer Ebene lediglich Impulse für politische Entscheidungsfindungsprozesse auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene setzen. In dieser „schwachen Rolle“ (Zitat eines Interviewpartners auf Landesebene) ist die Servicestelle darauf angewiesen, dass diese Impulse von den entsprechenden Akteuren angenommen, aufgegriffen und weitergetragen werden. Sie kann aufgrund ihrer fachlichen Expertise ordnungspolitisch relevante Stakeholder für bestimmte Sachverhalte sensibilisieren, deren Zusammenarbeit initiieren und sie zum Handeln befähigen. Ohne etwaige Befugnisse kann die Servicestelle jedoch nicht die Weiterverfolgung dieser unmittelbaren Effekte sicherstellen, sondern ist auf das Engagement und die Verbindlichkeit der entsprechenden Akteure angewiesen.



Regionale Ausrichtung: Die Servicestelle ist ein primär regionaler Akteur, dessen Funktionsbereich sich auf Hamburg konzentriert. Während diese starke regionale Verankerung positiv auf personenbezogene Aktivitäten wirkt (siehe hierzu auch Kapitel 4), wirkt sie auf struktureller Ebene im direkten Vergleich zu bundesweit agierenden Akteuren hemmend: Laut einem Interviewpartner habe die Servicestelle weniger Gewicht und einen geringeren Wirkungsgrad als Akteure auf Bundesebene: Sie sei weiter weg bzw. habe einen weniger guten Zugang zu Schlüsselakteuren auf Bundesebene.

Gleichzeitig weisen die Interviewpartner auf einige Faktoren hin, die für die Effektivität der strukturbezogenen Aktivitäten der Servicestelle förderlich sind. Diese Faktoren sind allesamt projektinterner Natur, d.h. von der Servicestelle beeinflussbar.

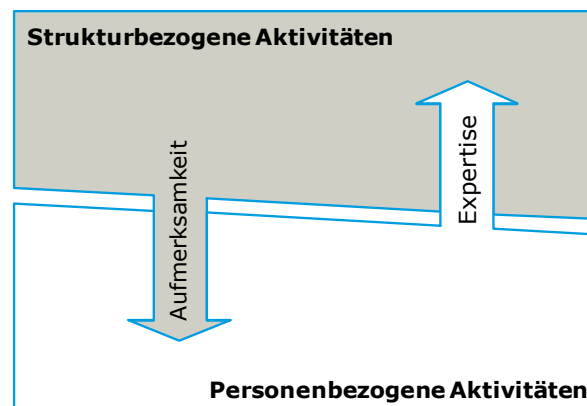


Fachliche Expertise aus der täglichen Beratungspraxis: Die Servicestelle hat sich aufgrund ihrer personenbezogenen Aktivitäten eine umfangreiche Expertise zur arbeitsrechtlichen Situation von EU-Zuwanderern in Hamburg angeeignet. Diese Expertise ist aus drei Gründen interessant und wichtig für strukturelle Akteure:

- ▶ Die fachliche Expertise ermöglicht es der Servicestelle, ordnungspolitisch relevante Einschätzungen zu Verstößen gegen und Missbrauch von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung abzugeben. Auf Grundlage dieser Einschätzungen können strukturelle Prozesse und ordnungspolitische Entscheidungen reflektieren.
- ▶ Die fachliche Expertise zur arbeitsrechtlichen Situation von EU-Zugewanderten ist einzigartig. Es gibt nur wenige Beratungseinrichtungen in Deutschland, die EU-Zugewanderte bei der Durchsetzung individueller zivilrechtlicher Ansprüche unterstützen¹⁰ und damit über dieses Wissen verfügen (siehe auch Kapitel 4).
- ▶ Die umfangreichen strukturbezogenen Aktivitäten erlauben es der Servicestelle zudem, ihre Einschätzungen in einen ordnungspolitischen Bezugsrahmen zu setzen und hieraus strukturelle Schlussfolgerungen zu ziehen.

Tatsächlich ist hier eine durchaus gewinnbringende Wechselwirkung zwischen den struktur- und personenbezogenen Aktivitäten zu erkennen, wie in Abbildung 15 dargestellt: Die umfassende fachliche Expertise, die sich aus den personenbezogenen Aktivitäten ergibt, – verschafft der Servicestelle Gehör bei strukturellen Akteuren und weckt Interesse weit über Hamburg hinaus. Das Ansehen bei strukturellen Akteuren wiederum verschafft der Servicestelle mehr Gewicht und Bekanntheit auf personenbezogener Ebene, was ihr beispielsweise hinsichtlich Verweisberatung und Kooperation mit anderen personenbezogenen Akteuren in Hamburg zugutekommt. Möglicherweise stärkt das Ansehen wiederum auch die Abschreckfunktion der Servicestelle auf die Arbeitgeber – und nimmt damit zusätzlich Einfluss auf Missbrauchs- und Ausbeutungsstrukturen zumindest in Hamburg.

Abbildung 15: Wechselwirkungen zwischen struktur- und personenbezogenen Aktivitäten



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.



Vernetzung mit strukturellen Akteuren: Für die Umsetzung der strukturbezogenen Aktivitäten ist es außerdem förderlich, dass die Servicestelle gut vernetzt ist mit Akteuren in und außerhalb Hamburgs und die Kontakte kontinuierlich und intensiv pflegt. Dies trifft insbesondere auf Akteure in den Herkunftsländern zu: Durch persönliche Kontakte zu rumänischen, bulgarischen, spanischen und polnischen Botschaften und Konsulaten in Deutschland sowie Arbeitsinspektionsbehörden, Gewerkschaften und weiteren Akteuren in diesen Herkunftsländern konnten beispielsweise Besuche und Begegnungen zwischen Hamburger und dort ansässigen Behörden organisiert werden und Kontakte bezüglich spezifischer transnationaler Sachverhalte hergestellt und vermittelt werden.

Betrachtet man die Einflussfaktoren insgesamt, lassen sich zwei grundlegende Punkte festhalten: Zum einen ist anzuerkennen, dass die Einflussmöglichkeit der Servicestelle auf struktureller, ordnungspolitischer Ebene beschränkt ist. Ihre Organisationsart und primär

¹⁰ Siehe hierzu die Ausführungen zur Komplementarität in Kapitel 4.

regionale Ausrichtung erlauben es ihr lediglich, Impulse für politische Entscheidungsfindungsprozesse auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene zu setzen. Aufgrund dieser beschränkten Einflussmöglichkeit ist jedoch bereits die Sensibilisierung, Befähigung und Aktivierung relevanter Stakeholder für spezifische Sachverhalte als ein großer Erfolg zu bewerten.

Zum anderen ist festzuhalten, dass die Servicestelle über einige Ansätze verfügt, welche die Effektivität der strukturelevanten Aktivitäten erhöhen helfen. Dazu zählt insbesondere die fachliche Expertise, die sich aus den personenbezogenen Beratungsaktivitäten speist. Denn hier ist eine Wechselwirkung zwischen personen- und strukturbezogenen Aktivitäten zu erkennen: Aufbauend auf den Erfahrungen und Erkenntnissen aus Beratungsaktivitäten vor Ort besitzt die Servicestelle eine einzigartige fachliche Expertise, die es ihr ermöglicht, ordnungspolitisch relevante Einschätzungen zu Verstößen gegen und Missbrauch von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung abzugeben. Dies wiederum verschafft der Servicestelle mehr Gewicht und Aufmerksamkeit auf struktureller, ordnungspolitischer Ebene.

3.3 EU-Mehrwert der Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit



Zentrale Ergebnisse zur EU-Mehrwert der Servicestelle

- Die Servicestelle generiert einen **europäischen Mehrwert** in dreifacher Hinsicht:
 - Sie trägt mit ihren strukturbezogenen Aktivitäten mittelbar wie unmittelbar zu einer **verbesserten transnationalen Zusammenarbeit** zwischen Behörden der EU-Mitgliedsstaaten bei.
 - Mit ihren personenbezogenen Aktivitäten trägt sie zudem dazu bei, zwei der **zentralen Grundfreiheiten der Europäischen Union zu schützen und deren Missbrauch zu bekämpfen**.
 - Dabei trägt sie auch zu politischen Zielsetzungen auf EU-Ebene bei, hierbei insbesondere zur **Europäischen Säule sozialer Rechte**.

Wie bereits in den beiden Kapiteln 3.1 und 3.2 angeklungen, beschränkt sich der Wirkungsgrad der Servicestelle nicht nur auf die Landesebene, sondern geht darüber weit hinaus. Tatsächlich haben die Wirkungen der Servicestelle auch eine transnationale und europäische Dimension, die sich sowohl durch die struktur- *als auch* die personenbezogenen Aktivitäten ergibt. Die unterschiedlichen Facetten dieses europäischen Mehrwerts werden im Folgenden näher erläutert bzw. zusammengefasst. Als Grundlage dienen die Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel sowie die Aussagen aus den Fallstudien und Experteninterviews.

Der europäische Mehrwert der Servicestelle ergibt sich einerseits im Hinblick auf die **transnationale Zusammenarbeit von Behörden der EU-Mitgliedsstaaten** zu Arbeitnehmerfreizügigkeit und -entsendung. Wie in Kapitel 3.2 beschrieben, trägt die Servicestelle mit ihren strukturbezogenen Aktivitäten mittelbar wie unmittelbar zu einer besseren Verwaltungszusammenarbeit und Amtshilfe auf transnationaler Ebene bei:

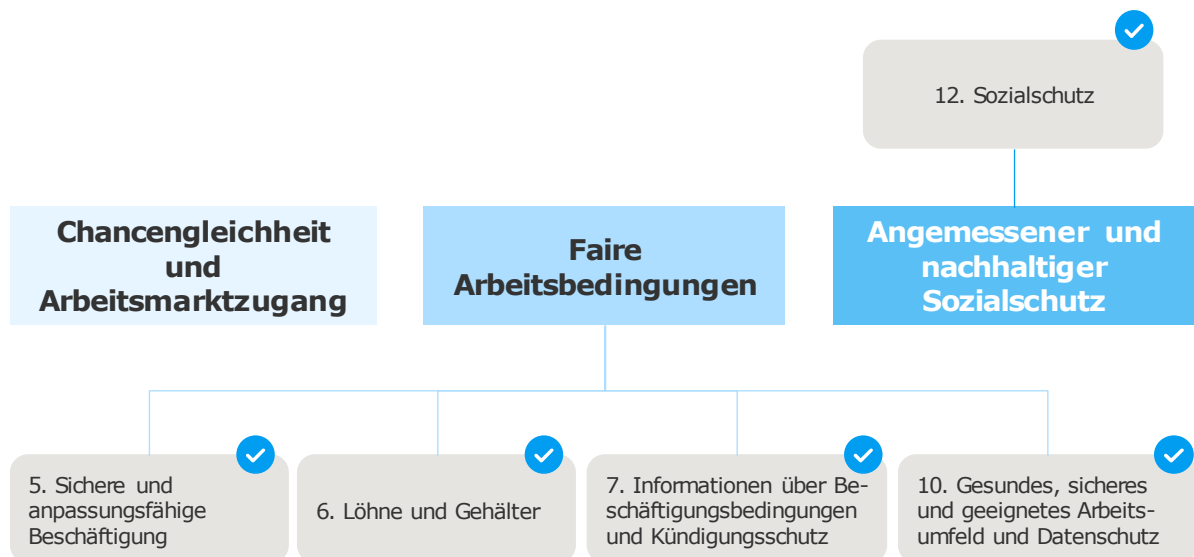
- ▶ Sie **sensibilisiert** Verwaltungs- und politische Akteure in Deutschland hinsichtlich der bestehenden Defizite und der Potentiale einer verstärkten Verwaltungszusammenarbeit und **aktiviert** sie, hierfür politisch aktiv zu werden. Ein konkretes Beispiel hierfür ist der Antrag der SPD- und GRÜNEN-Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft zu „Gute Arbeit in Hamburg: Runder Tisch für Fairness und klare Regeln“, zu dem die Servicestelle im Vorfeld als Experte hinzugezogen wurde.
- ▶ Durch gegenseitige Besuche und die aktive Mitarbeit der Servicestelle beim Projekt „Eurodetachment“ schafft die Servicestelle ein besseres Verständnis bei beteiligten Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten für die komplexe Akteurslandschaft in Deutschland. Dies wiederum **befähigt** die Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten, für spezifische Sachverhalte die entsprechend zuständigen Stellen in Deutschland zu identifizieren und transnationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Verstößen gegen sowie Missbrauch der Arbeitnehmerfreizügigkeit und -entsendung anzustoßen. Zumindest punktuell lassen sich diese Verbesserungen durch die Evaluation nachzeichnen – beispielsweise zwischen der Hamburger Arbeitsschutzbehörde und der polnischen Arbeitsinspektionsbehörde (siehe 4.2.1).

Der europäische Mehrwert der Servicestelle ergibt sich zudem im Hinblick auf ihre arbeitsrechtliche Unterstützung von EU-Zugewanderten in Hamburg. Laut einem Interviewpartner auf Bundesebene leistet die Servicestelle durch ihr umfassendes Beratungs- und Begleitungsangebot notwendige, weil ordnungspolitisch äußerst relevante Arbeit hinsichtlich Arbeitnehmerfreizügigkeit und -entsendung. Denn sie trägt dazu bei, zwei der zentralen **Grundfreiheiten der Europäischen Union zu schützen** und deren Missbrauch zu bekämpfen.

Experte/Expertin auf Bundesebene: „Letztendlich ist es auch im Interesse der Politik, dass Arbeitnehmerfreizügigkeit funktioniert. Das heißt, ordnungspolitisch macht es Sinn, dass es keinen unfairen Wettbewerb gibt. Denn „billige“ Arbeitskräfte aus dem Ausland untergraben nun einmal Arbeitsmarktpolitik und lässt den Druck auf deutsche Firmen erhöhen.“

Schließlich trägt die Servicestelle zu politischen Zielsetzungen auf EU-Ebene bei, hierbei insbesondere zu der Europäischen Säule sozialer Rechte: Im Jahr 2017 gaben die 28 Mitgliedstaaten eine gemeinsame Erklärung zu neuen bzw. wirksameren sozialen Rechten für EU-Bürgerinnen und -Bürger ab. Die drei Dimensionen der Säule sind Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion, denen insgesamt 20 Grundsätze und Rechte untergeordnet sind. Wie Abbildung 16 darstellt, adressiert die Servicestelle fünf der insgesamt 20 Grundsätze.

Abbildung 16: Themenbereiche der Europäischen Säule Sozialer Rechte, die die Servicestelle adressiert



Quelle: Europäische Union (2017); eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

So trägt – wie in Kapitel 3.1.3 ausführlich beschrieben – die Servicestelle mit ihren Beratungsaktivitäten ganz unmittelbar zur Information über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz bei. Eher mittelbar trägt sie direkt (über ihre Beratungsleistung) und indirekt (Abschreckwirkung) dazu bei, dass Arbeitsrechte tatsächlich respektiert werden und damit rechtskonforme, gute Arbeitsbedingungen (wie in den Grundsätzen 5, 6 und 10 gefordert) für EU-Zuwanderer in Hamburg sichergestellt werden. In enger Zusammenarbeit mit sozialen Beratungsstellen trägt die Servicestelle zudem zu angemessenem Sozialschutz bei.

Angesichts der Tatsache, dass es sich hier um ein ESF-Projekt auf Landesebene handelt, ist der vielfältige Mehrwert, den die Servicestelle auf EU-Ebene generiert, beachtlich.

4. KOMPLEMENTARITÄT

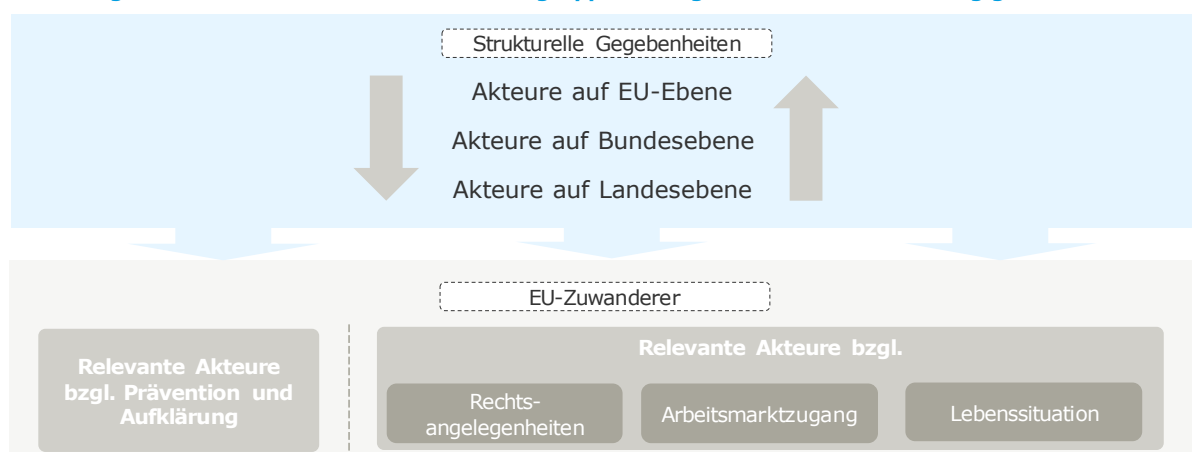


Zentrale Ergebnisse zur Komplementarität der Servicestelle mit anderen Angeboten

- Die Servicestelle ist gut in die bestehende Akteurslandschaft in Hamburg eingebettet und grenzt sich aufgrund ihrer **thematischen Ausrichtung** und/oder ihrem **Aufgabenbereich** von den Dienst- und Unterstützungsleistungen anderer Akteure in Hamburg sinnvoll ab.
- Tatsächlich adressiert die Servicestelle mit ihrer Kombination aus spezifischer Zielgruppenfokussierung (EU-Zugewanderte), fachlicher Expertise und arbeitsrechtlicher Beratungsleistung ein **institutionelles Defizit** in Hamburg bzw. in Deutschland generell.
- Inhaltliche **Überschneidungsrisiken** bestehen punktuell **mit Sozialberatungsstellen**, und zwar immer dann, wenn dort zu arbeitsrechtlichen Themen beraten wird. Das Risiko wird jedoch reduziert aufgrund der Zielgruppendefinition (siehe Verikom) und/oder der funktionierenden Verweisberatung zwischen den Sozialberatungsstellen und der Servicestelle.
- Ein weiteres **Überschneidungsrisiko** besteht mit jenen deutschen Akteuren, die **präventiv** im osteuropäischen Ausland hinsichtlich Arbeitsrecht aktiv sind. Zu nennen ist hier insbesondere das Bundesprogramm „Faire Mobilität“, das auch Informationskampagnen u.a. in Rumänien und Bulgarien organisiert.

Wie bereits in Kapitel 3 angeklungen, gibt es unterschiedliche Akteursgruppen auf unterschiedlichen Ebenen, die für EU-Zuwanderer in Hamburg von *unmittelbarer* (aufgrund direkter, personenbezogener Dienst- und Unterstützungsleistung) und / oder von *mittelbarer* Bedeutung (strukturelle Akteure) sind. Diese Akteure lassen sich – je nach Leistungsart und Reichweite – in unterschiedliche Akteursgruppen zusammenfassen, die in Abbildung 17 dargestellt sind.

Abbildung 17: Übersicht zu relevanten Akteursgruppen bezüglich Arbeitnehmerfreizügigkeit



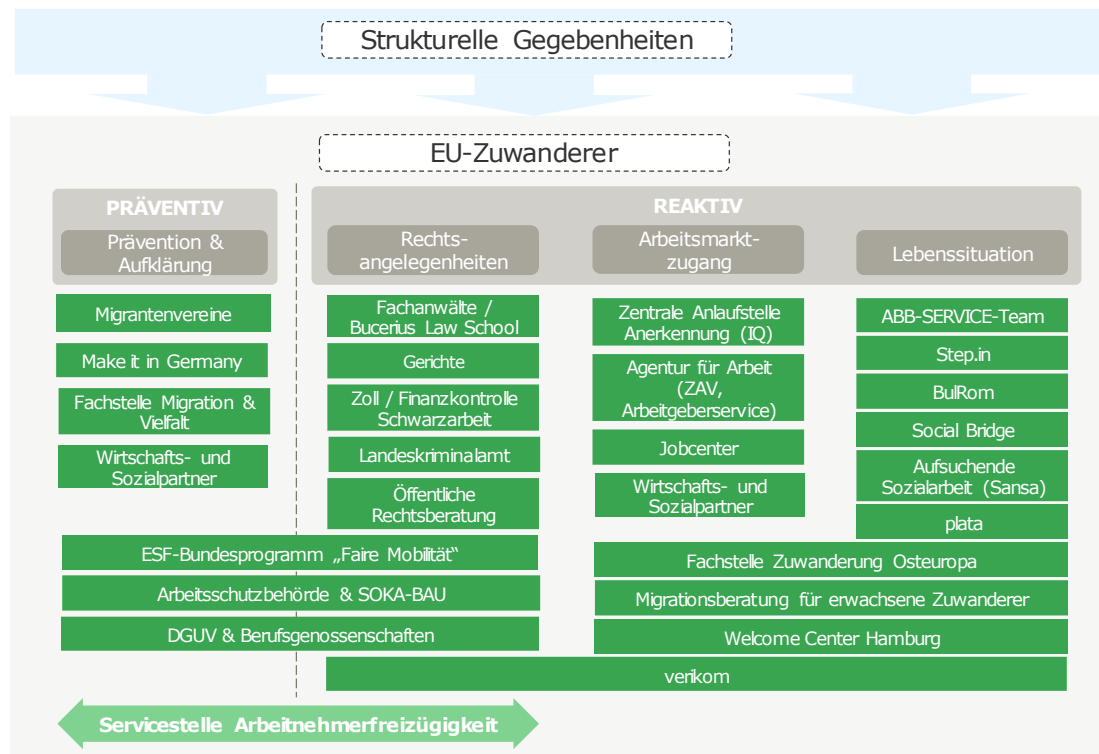
Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Im Folgenden wird erörtert, wie sich die Servicestelle Arbeitnehmerfreizügigkeit in diese Akteurslandschaft einbettet. Angesichts ihrer vielfältigen personenbezogenen Aktivitäten wird der Frage nachgegangen, inwiefern sich die Servicestelle sinnvoll von bereits bestehenden Dienst- und Unterstützungsleistungen abgrenzt. Gleichzeitig werden damit auch der Mehrwert bzw. die Alleinstellungsmerkmale der Servicestelle thematisiert. Die Analyse beruht dabei einerseits auf

Ergebnissen der Dokumentenanalyse, andererseits auf Aussagen aus den Fallstudien und Experteninterviews.

Akteure, die Dienst- und Unterstützungsleistungen für EU-Zuwanderer in Hamburg anbieten, lassen sich vier thematischen Schwerpunkten zuordnen: Lebenssituation, Arbeitsmarktzugang, Rechtsangelegenheiten sowie Prävention und Aufklärung. Die Servicestelle ist dabei in den Schwerpunkten Rechtsangelegenheit und Aufklärung verortet. Die Zusammenhänge und Abgrenzungen zu anderen Akteuren sind in Abbildung 18 dargestellt.

Abbildung 18: Relevante personenbezogene Akteure hinsichtlich Arbeitnehmerfreizügigkeit



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Lebenssituation

Die Lebenssituation von EU-Zugewanderten wird hauptsächlich von Sozialberatungsstellen adressiert, die ebenfalls überwiegend eine muttersprachliche Beratung anbieten. Eine Abgrenzung ist also über die thematische Ausrichtung gegeben. Dementsprechend großteilig findet eine **funktionierende Verweisberatung** an die bzw. von der Servicestelle.

Die bis 2018 durch **EHAP geförderten Projekte** ABB-Service-Team, Step.in, BulRom und Social Bridge bieten eine niedrigschwellige und teilweise aufsuchende Sozialberatung an, vermitteln und begleiten bei Bedarf in das Hilfesystem. Sie werden als wichtiger Kooperationspartner der Servicestelle beschrieben, da sie stärker vor Ort bei der Zielgruppe sind und die Fälle durch ihre Verweisberatung an andere Stellen „vorsortieren“. Bedenken bestehen auf Seiten der Mitarbeitenden der Servicestelle bezüglich der auslaufenden Förderperiode der EHAP-Projekte zum Ende des Jahres 2018. Dadurch fällt zu einem die Verweismöglichkeit auf Stellen mit Expertise in den entsprechenden Beratungsinhalten weg und zum anderen wird dadurch auch mit mehr Zulauf aus der Zielgruppe gerechnet.

Die **Beratung von obdachlosen osteuropäischen EU-Zuwanderern** wird von den Projekten Plata und Sansa angeboten. Zudem berät Plata Ratsuchende zu Rückkehrhilfen. Die Servicestelle verweist bei Bedarf an diese Stellen. Viele Beratene der Servicestelle treffen bewusst die Entscheidung, Deutschland zu verlassen und kehren zurück in ihr Herkunftsland oder migrieren weiter innerhalb der EU. In solchen Fällen klärt die Servicestelle zur Beendigung der Arbeitsverhältnisse und der Sozialversicherungspflicht in Deutschland sowie über Möglichkeiten der Übertragung in Deutschland erworbener Ansprüche in das Heimat- beziehungsweise Zielland auf.

Der Schwerpunkt der **Fachstelle Zuwanderung Osteuropa** liegt auf osteuropäischen Zugewanderten, die keine Krankenversicherung haben und eine Behandlung benötigen. Daneben bietet sie auch eine sozialrechtliche Beratung an. Es besteht ein enger Austausch und eine Verweisberatung mit der Servicestelle. In regelmäßigen Abständen findet ein persönliches Treffen zu komplexen und schwierigen Fällen zwischen den Beraterinnen der beiden Projekte statt. Speziell bei dem Thema Krankenversicherung weisen die Beraterinnen der Servicestelle eine hohe Expertise auf und können wertvolle Hinweise an die Fachstelle vermitteln.

Zum Zeitpunkt dieser Evaluation war die Stelle für rumänischsprachige Beratung in der Fachstelle nicht besetzt. Dieses führt dazu, dass entsprechende Ratsuchende nicht an die Fachstelle Zuwanderung Osteuropa verwiesen werden können und die sachfremde Problemstellung teilweise in der Servicestelle mitbearbeitet wird.

Die **Migrationsberatung für Erwachsene** unterstützen Zugewanderte u.a. bei den Themen Deutsch lernen, Schule und Beruf sowie Wohnen. Das **Welcome Center** hat den Schwerpunkt, Fach- und Führungskräfte, die nach Deutschland einwandern zu Aufenthaltsangelegenheiten, zur Anerkennung von Abschlüssen sowie zum Arbeitsmarkt in Deutschland zu beraten. Die Schnittmenge der Zielgruppen ist relativ gering und eine Zusammenarbeit erfolgt über entsprechende Verweisberatung.

Verikom ist zum einen Träger des EHAP-Projekts step.in, welches aufsuchende Sozialarbeit auf Rumänisch und Bulgarisch anbietet. Zudem bieten sie im Rahmen der Sozialberatung auch eine arbeitsrechtliche Beratungsleistung an. Hier werden folgende sprachliche Schwerpunkte angeboten: Deutsch, Englisch, Französisch, Kurdisch, Russisch, Syrisch, Aramäisch, Türkisch und Ukrainisch. Durch die sprachlichen Unterschiede werden verschiedene Zielgruppen einbezogen, was die Schnittmenge zur Servicestelle reduziert. Inhaltlich kommt es punktuell zu Überschneidungen, die jedoch aufgrund des Sachverhalts der Ratsuchenden zu rechtfertigen ist: Verikom ist generell für die Existenzsicherung und den leistungsrechtlichen Teil der Beratung zuständig. Dabei muss jedoch oft schnell reagiert werden und es kommt daher zu Überschneidungen der Tätigkeiten mit der Servicestelle, beispielsweise bei Krankschreibungen und Kündigungen. Viele Fälle schlagen zunächst bei der Sozialberatung auf und bei Bedarf findet eine erste arbeitsrechtliche Beratung statt. Diese reicht bis zur Aufklärung zur Vorgehensweise bei Kündigungen und Kündigungsschutzklagen. Diese Form der arbeitsrechtlichen Beratung wird als weitaus weniger intensiv als die der Servicestelle beschrieben. Bei weiterem Bedarf nach Begleitung und Unterstützung wird an die Servicestelle überwiesen. Verikom arbeitet selbst nicht direkt mit Anwälten zusammen.

Arbeitsmarkt-zugang

Bezüglich des Themenbereichs **Arbeitsmarktzugang** bestehen weniger Berührungspunkte zu der Arbeit der Servicestelle. Sie beziehen sich hauptsächlich auf die Klärung leistungsrechtlicher Aspekte. Generell gehört Arbeitsvermittlung nicht zu den Aufgaben der Servicestelle.

Rechts-angelegenheiten

Die **arbeitsrechtliche Beratung** gehört zum Markenkern der Servicestelle. Die Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren in diesem Bereich wurde bereits größtenteils in Kapitel 3.1.2.1 beschrieben. Die Servicestelle schließt in diesem Bereich laut eines Interviewpartners auf Bundesebene ein bestehendes institutionelles Defizit: Die Servicestelle kümmere sich um zivilrechtliche Ansprüche von EU-Zugewanderten, die bei anderen Behörden entweder außerhalb des Funktionsbereichs liegen (der Zoll konzentrierte sich beispielsweise ausschließlich auf Belange des öffentlichen, finanziellen Interesses) oder aber aufgrund von Personalknappheit nicht so vollumfänglich adressiert werden können wie durch die Servicestelle.

Experte/Expertin auf Landesebene: „Problem für uns ist also: Wir erreichen die Zielgruppe nur sehr schwer. Beispiel Arbeitsschutztelefon: Hier können sich Beschäftigte informieren und beschweren. Diese Möglichkeit wird aber gar nicht oder nur selten von den EU-Zugewanderten in Anspruch genommen. Von der Behörde aus haben wir nicht die Möglichkeit, auch sprachlich an diese Gruppe heranzukommen.“

Die Servicestelle hat hier eine Brückenfunktion inne und übermittelt bei Bedarf die jeweiligen Fälle an die entsprechenden Institutionen. Zudem werden in Kooperation mit Behörden bestimmte Informationsmaterialien erstellt, z. B. zum Thema Arbeitszeit in Deutschland in Zusammenarbeit mit der Arbeitsschutzbehörde, und auf unterschiedlichen Sprachen herausgegeben. Diese stehen in der Beratungsstelle zur Verfügung und auf der Internetseite.

Auch zu Rechtsbeiständen und zur Fachanwaltschaft gibt es eine klare Abgrenzung – Die Servicestelle bewertet den Fall vor, berät zu notwendigen Schritten und unterstützt die Betroffenen beim Prozess. Sie erarbeitet also gemeinsam mit den Ratsuchenden eine Strategie, welcher Weg beschritten werden soll, bevor Rechtsbeistand überhaupt aktiv wird bzw. zu Rate gezogen wird. Dies geschieht zudem in muttersprachlicher Begleitung. So betont eine interviewte Anwältin, dass die Servicestelle keine Hilfsarbeiten für die Anwälte oder Behörden übernimmt, sondern bereits im Vorfeld wichtige Aufklärungsarbeit leistet.

Das **Bundesprogramm „Faire Mobilität“** arbeitet auf Bundesebene im gleichen Themenfeld. Die Beratung wird als vergleichbar beschrieben, jedoch findet eine Abgrenzung auf regionaler Ebene statt. Die Servicestelle ist als Landesprojekt laut Interviewpartner auf Bundesebene deutlich besser verankert als ein bundeszentraler Ansatz. Denn die Servicestelle ist in der regionalen Akteurslandschaft viel präsenter, welches die Netzwerkarbeit erleichtert und den Austausch mit Behörden und Institutionen fördert.

Experte/Expertin auf Landesebene: „Von solchen regional bezogenen Servicestellen ist das eine Stärke, dass sie eine bessere Verankerung vor Ort haben. Es braucht ein länderspezifisches Kooperationsnetzwerk, um personenbezogen gut arbeiten zu können“.

Prävention & Aufklärung

Die **präventiven Aktivitäten** werden, wie bereits beschrieben, eher punktuell von der Servicestelle umgesetzt. Hier gibt es jedoch auch von anderen Stellen Bestrebungen, in den jeweiligen Herkunftsländern EU-Zuwanderungswillige über das Arbeiten in Deutschland aufzuklären und zu einer Prävention von Ausbeutung beizutragen. Zu nennen ist hier insbesondere das Bundesprogramm „Faire Mobilität“, das in einigen der Herkunftsländer Aufklärung betreibt. Es finden nach Aussagen eines Interviewpartners aktuell keine Absprachen oder Kooperationen zu diesem internationalen Engagement statt. Dies führe jedoch zu einer unsystematischen Ansprache der verschiedenen Institutionen in den Herkunftsländern. Es empfiehlt sich daher, das präventivbezogene Engagement strategisch auszurichten und einen Austausch mit den relevanten Akteuren in diesem Feld zu etablieren. Auf diese Weise könnte sowohl die Qualität als auch die Quantität der Prävention und Aufklärung im Herkunftsland erhöht werden.

Aus den vorangegangenen Kapiteln lassen sich folgende **Alleinstellungsmerkmale der Servicestelle** ableiten:

- **Kombination von personen- und strukturbezogener arbeitsrechtlicher Expertise.** Die Mitarbeitenden der Servicestelle verfügen über fundiertes arbeitsrechtliches Fachwissen („Kompetenzcenter“). Dabei haben sie Verständnis für den Einzelfall sowie für die strukturellen Zusammenhänge in diesem Gebiet.
- **Kombination aus Beratung und Begleitung.** In der Servicestelle werden Betroffene zu arbeitsrechtlichen Themen beraten und bei Bedarf bei weiteren Schritten, z. B. im Klageverfahren, begleitet.
- **Sprachliche und interkulturelle Kompetenz.** Die Mitarbeitenden verfügen über die relevanten muttersprachlichen und interkulturellen Kompetenzen, um mit der Zielgruppe in direkten Kontakt zu kommen.



Die Servicestelle ist also sehr gut in die bestehende Akteurslandschaft in Hamburg eingebettet und grenzt sich aufgrund ihrer thematischen Ausrichtung und/oder ihrem Aufgabenbereich von den Dienst- und Unterstützungsleistungen anderer Akteure in Hamburg sinnvoll ab. Die Servicestelle fungiert für die Zielgruppe der EU-Zuwanderer mitunter als Netzwerkknotenpunkt für andere Angebote und hat eine Verweisfunktion. Besonders zu

betonen ist jedoch die Tatsache, dass die Servicestelle mit ihrer Kombination aus spezifischer Zielgruppenfokussierung (EU-Zugewanderte), fachlicher Expertise und arbeitsrechtlicher Beratungsleistung ein institutionelles Defizit in Hamburg bzw. Deutschland generell adressiert.

Inhaltliche Überschneidungsrisiken bestehen allenfalls punktuell mit Sozialberatungsstellen und jenen Akteuren, die präventiv im osteuropäischen Ausland aktiv sind. An der Schnittstelle zu den Sozialberatungsstellen besteht das Risiko immer dann, wenn dort zu arbeitsrechtlichen Themen beraten wird, auch wenn dieses nur bis zu einem bestimmten Grad passiert.

5. RELEVANZ



Zentrale Ergebnisse zur Relevanz der Servicestelle

- Die Servicestelle ist aus Sicht der Evaluation weiterhin relevant und wird es aller Voraussicht nach auch in naher Zukunft bleiben, und zwar aus den folgenden Gründen:

- Es besteht **weiterhin Handlungsbedarf auf personenbezogener Ebene**: Die **Zahl der EU-Zuwanderinnen und EU-Zuwanderer** in Hamburg **nimmt weiterhin zu**, zwischen 2013 und 2017 um 20 Prozent auf nun insgesamt 100.500. Zudem gibt es Indizien dafür, dass es **weiterhin Rechtsverstöße** gegen und Missbrauch von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Arbeitnehmerentsendung gibt und dass diese Verstöße an Komplexität zunehmen.
- Zudem besteht weiterhin **struktureller, ordnungspolitischer Handlungsbedarf** aufgrund des vorherrschenden Umsetzungsdefizits hinsichtlich der Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsrechten und des Empowerments von EU-Zugewanderten, diese Rechte wahrzunehmen.
- Die Servicestelle grenzt sich von anderen **bestehenden Regel- und Unterstützungsmaßnahmen ab und ergänzt sie sinnvoll**. Tatsächlich füllt sie mit der Kombination aus fachlicher Expertise und sprachlicher Kompetenz sowie ihrer umfassenden Beratung und Begleitung ratsuchender EU-Zugewanderten eine institutionelle Lücke.

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, inwiefern die Servicestelle für den Hamburger Arbeitsmarkt und den mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen relevant ist: Wie in Kapitel 3 beschrieben, liegt der Schwerpunkt der Servicestelle auf der Information und Beratung von EU-Zugewanderten in arbeitsrechtlichen Fragen und auf der individuellen Unterstützung von Ratsuchenden in Hamburg. Zudem führt die Servicestelle strukturbezogene Aktivitäten durch, um Impulse für strukturelle, ordnungspolitische Herausforderungen zu geben. Die **zukünftige Relevanz** dieses Aufgabenportfolios fußt dabei auf folgenden Annahmen:

- ▶ Die Zuwanderung von erwerbsfähigen EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern hält an oder steigt sogar weiter an.
- ▶ Es besteht weiterhin Handlungsbedarf auf personenbezogener Ebene – Rechtsverstöße gegen und Missbrauch von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung bestehen weiterhin oder nehmen sogar zu bzw. werden komplexer.
- ▶ Es besteht weiterhin struktureller, ordnungspolitischer Handlungsbedarf.
- ▶ Es gibt keine anderen Angebote, die diesen Handlungsbedarf decken.

Treffen diese vier Annahmen zu, ist die Relevanz der Servicestelle auch weiterhin gegeben. Im Folgenden wird daher überprüft, inwiefern diese Annahmen zum Zeitpunkt der Evaluation weiter Bestand haben, um so letztendlich die aktuelle und zukünftige Relevanz der Servicestelle zu bewerten. Die Analyse greift dabei auf sozioökonomische Daten, auf Aussagen aus den Experteninterviews und auf Ergebnisse der bisherigen Analyseschritte zurück.

5.1.1 Entwicklungen auf personenbezogener Ebene

Wie eingangs in Kapitel 1 erwähnt, nimmt die Zahl der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die nach Hamburg zuwandern, weiter zu. Zwischen den Jahren 2013 und 2017 stieg die Zahl der in Hamburg lebenden Personen aus EU-Mitgliedsstaaten um 20 Prozent von 84.000 auf 100.500 an (Statistisches Bundesamt 2018). Der stärkste relative Zuwachs ist bei Bürgern aus Rumänien und Bulgarien zu verzeichnen. Im Vergleich der Jahre 2013 und 2017 stieg die Zahl der Personen aus Rumänien um 137 Prozent (von 3.300 auf 7.700) und die aus Bulgarien um 90 Prozent

(von 3.800 auf 7.200). Den größten Anteil an EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern machen weiterhin polnische Staatsbürger aus – rund 24.000 Personen aus Polen waren 2017 in Hamburg registriert (Statistisches Bundesamt 2018).

Inwiefern diese Zielgruppe nun unter rechtswidrigen Arbeitsbedingungen in Hamburg arbeiten und wie sich diese Zahlen in den letzten Jahren entwickelt haben, kann aufgrund fehlender Hellfelddaten lediglich anhand von Indizien beantwortet werden. Ein Indiz ist die Anzahl der ratsuchenden EU-Zugewanderten, die die Servicestelle aufsuchen. Wie bereits in Kapitel 3.1.1 beschrieben, war insbesondere im Jahr 2015 ein großer Andrang an EU-Zugewanderten zu verzeichnen, die eine Überlastung der Beraterinnen der Servicestelle zur Folge hatte. Um den Zulauf der Ratsuchenden besser zu steuern, wurden offene Sprechzeiten abgeschafft - Ratsuchende werden seit dem Jahr 2015 nur nach vorheriger Terminvergabe beraten. Der Andrang ist laut den Aussagen der Servicestelle gleichgeblieben, lediglich die arbeitsrechtlichen Inhalte der Beratungen und die Komplexität der Sachverhalte haben sich verändert (siehe Kapitel 3.1.2). Ein weiteres Indiz ist der Wiederhall der arbeitsrechtlichen Situation von EU-Zuwanderern in den Medien – sie berichten immer wieder zu Fällen von Lohnbetrug, unwürdigen Wohnsituationen oder Ausbeutung (Süddeutsche, 2017; Spiegel, 2018).

Laut einem Interviewpartner auf Landesebene wird die Zahl der arbeitsrechtlichen Verstöße unter EU-Zuwanderern auch in Zukunft gleichbleiben, denn das bestehende Wohlstandsgefälle begünstigt, dass EU-Zuwanderer mehr oder minder freiwillig rechtswidrige Arbeitsverhältnisse eingehen:

Experte/Expertin auf Landesebene: „Solange es ein derartiges Wohlstandsgefälle zwischen EU-Mitgliedsstaaten gibt, wird die Servicestelle an Relevanz nicht einbüßen. Das wird wahrscheinlich noch in 20 oder 30 Jahren der Fall sein.“

Auf Grundlage dieser Entwicklungen folgert die Evaluation, dass weiterhin Handlungsbedarf auf personenbezogener Ebene bestehen wird. Denn die Zahl der EU-Zuwanderer nimmt weiter zu und Rechtsverstöße hinsichtlich Arbeitnehmerfreizügigkeit und Arbeitnehmerentsendung werden weiterhin gemeldet, wobei die Fälle und Sachverhalte an Komplexität zunehmen.

5.1.2 Entwicklungen auf struktureller Ebene

In den letzten Jahren wurden einige gesetzliche Änderungen auf Bundes- und EU-Ebene vollzogen, die sich auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit und insbesondere Entsendung von Bürgerinnen und Bürgern anderer EU-Mitgliedsstaaten auswirken. Sie beziehen sich sowohl auf Arbeitsrechte generell¹¹ als auch auf ordnungspolitische Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Arbeitsrechte¹². Zudem plant die EU-Kommission die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, die neue Perspektiven für nachhaltige und effizientere Strukturen der länderübergreifenden Zusammenarbeit eröffnen könnte.

Nichtsdestotrotz sehen einige Interviewpartner auf Landes-, Bundes-, und EU-Ebene weiterhin großen Handlungsbedarf auf struktureller Ebene. Dies hat einerseits mit der strukturellen, ordnungspolitischen Dimension einiger Sachverhalte zu tun – denn den Hintergrund arbeitsrechtlicher Probleme bilden häufig strukturelle branchenspezifische oder ordnungspolitische Fragen. In diesen Fällen sind insbesondere strukturell relevante Akteure wie Aufsichts- und Verfolgungsbehörden, Wirtschaftspartner und die Politik gefordert.

Andererseits besteht laut zwei Interviewpartnern auf Landes- und Bundesebene ein Umsetzungsdefizit hinsichtlich der Bekämpfung und Aufklärung von Verstößen gegen

¹¹ Als Beispiele sind das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz auf Bundesebene sowie die am Juni 2018 reformierte Entsenderrichtlinie 96/71/EG auf EU-Ebene zu nennen.

¹² Als Beispiele sind die Änderungen am Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) auf Bundesebene sowie die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU auf EU-Ebene zu nennen.

Arbeitnehmerfreizügigkeit und Arbeitnehmerentsendung in Deutschland: Die Arbeitsrechtssituation in Deutschland sei zwar gut - institutionelle Defizite gäbe es jedoch hinsichtlich der Kontrolle, dass diese Arbeitsrechte eingehalten werden, und des Empowerments der EU-Zugewanderten, ihre Rechte wahrzunehmen. Insbesondere zivilrechtliche Ansprüche würden zu wenig adressiert, da deutsche Behörden wie der Zoll sich auf Verstöße im öffentlichen (Finanz-)Interesse konzentrieren. Nach Meinung einiger Interviewpartner würden diese Defizite auch in Zukunft weiter bestehen – beispielsweise würde die Einrichtung der geplanten europäischen Arbeitsbehörde dieses institutionelle Defizit nur teilweise adressieren – die Behörde ziele auf eine bessere transnationale Koordinierung und einen besseren Informationsaustausch zwischen Arbeitsbehörden ab, letztlich Kompetenzverschiebungen innerhalb der Mitgliedsstaaten seien aber nicht zu erwarten.

Damit folgert die Evaluation, dass es weiterhin einen strukturellen, ordnungspolitischen Handlungsbedarf gibt. Die Servicestelle kann hier aus ihren Praxiserfahrungen heraus mit Hintergrundinformationen und Handlungsempfehlungen weiter wichtige Impulse auf Strukturebene geben: Aufgrund der Kombination aus fachlicher operativer und struktureller Expertise kann sie entsprechende strukturelevante Akteure auf ordnungspolitische Herausforderungen aufmerksam machen. Der Bedarf nach solch einem fachlichen Input scheint auch in Zukunft zu bestehen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

6.1 Schlussfolgerungen

Die gewünschten Zielgruppen vor Ort werden in hohem Maße erreicht. Dabei erreicht die Servicestelle eine hohe Bekanntheit unter den von ihr angesprochenen EU-Zugewanderten.

- ▶ Die Beratung und Unterstützung ist inzwischen ein „Selbstläufer“. Die Servicestelle ist bei der Zielgruppe in hohem Maße bekannt - 73 Prozent kommen über Hörsagen in die Beratung. Es werden demnach keine Schwierigkeiten bei dem Zugang zur Zielgruppe gesehen.
- ▶ Unterstrichen wird dies durch den Umstand, dass die Beratung sehr gut ausgelastet ist und daher nur mit Terminvergabe gearbeitet werden kann. Die Outputwerte werden vollumfänglich erreicht.
- ▶ Die bereits hohe Bekanntheit der Servicestelle unter EU-Zuwanderern ist dabei nicht nur auf die vielfältigen Ansprechewege der Servicestelle zurückzuführen, sondern wird mitunter auch durch die guten Kontakte zu den bulgarischen, rumänischen, spanischen und polnischen Communities in Hamburg und die sprachlichen Kompetenzen der Beraterinnen gefördert.

Die personenbezogenen Aktivitäten der Servicestelle umfassen sowohl reaktive als auch präventive Maßnahmen; ein klarer Schwerpunkt liegt auf der Beratung und Unterstützung bei arbeitsrechtlichen Fragestellungen.

- ▶ Die personenbezogenen Aktivitäten lassen sich in präventive und reaktive Maßnahmen unterteilen. Präventive Maßnahmen umfassen Informationskampagnen, die die Servicestelle punktuell insbesondere in osteuropäischen Staaten in enger Zusammenarbeit mit dortigen Stakeholdern durchführt.
- ▶ Der Schwerpunkt der Arbeit der Servicestelle liegt jedoch auf reaktiven Maßnahmen, die sich auf bereits bestehende, arbeitsrechtliche Problemstellungen beziehen, mit denen Ratsuchende in die Beratung kommen. Diese reaktiven Maßnahmen lassen sich wiederum in zwei Schritte gliedern: Die Servicestelle berät und informiert zu einer Fülle an arbeitsrechtlichen Themen und klärt den Sachverhalt. Bei Bedarf begleitet und unterstützt die Servicestelle in einem zweiten Schritt Ratsuchende bei der Lösung konkreter Problemstellungen. Sie vermittelt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer/-in, begleitet Ratsuchende beim Beschreiten des Rechtsweges und/oder zieht weitere relevante Akteure zum Beratungsprozess hinzu.
- ▶ Die Servicestelle kann hierbei auf ein gut ausgebautes Netzwerk zu Behörden, Beratungsstellen und anderen relevanten Akteuren zurückgreifen. Dabei kommt ihr zugute, dass sie als Landesprojekt deutlich besser verankert und präsenter ist als ein bundeszentraler Ansatz es sein kann. So kann auf bestehenden Netzwerkstrukturen aufgebaut werden; regionale Spezifika können bei der Umsetzung der Aktivitäten flexibler und umfangreicher berücksichtigt und adressiert werden.

Die Servicestelle nimmt mit ihrer personenbezogenen Arbeit sowohl mittelbar als auch unmittelbar Einfluss auf die arbeitsrechtliche Situation von EU-Zuwanderern.

- ▶ Unmittelbar, d.h. über ihre Beratungs- und Begleitungsleistungen, wirkt die Servicestelle insbesondere sensibilisierend, und zwar sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite. Der Beitrag der Servicestelle zur tatsächlichen Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten und die daraus resultierende Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist dagegen begrenzt, was insbesondere auf die vielfältigen hemmenden Einflussfaktoren zurückzuführen ist.
- ▶ Es bestehen vielfältige projektexterne Faktoren, die die Effektivität der personenbezogenen Arbeit hemmen: Dazu gehören neben individuellen Herausforderungen bei Ratsuchenden insbesondere die unzureichende Beweislage zu entsprechenden Sachverhalten, Verschleierungstaktiken auf Arbeitgeberseite und die durch Unterbesetzung geprägte Personalsituation bei den exekutiven Institutionen (Arbeitsschutz, Polizei, Zoll,

Staatsanwaltschaft). Die Befristung des Projekts erhöht das Risiko einer Fluktuation unter der Belegschaft, die aufgrund hohen Fachexpertise und Erfahrung der Mitarbeitenden in diesem sehr spezialisierten Fachbereich schwierig aufzufangen wäre.

- ▶ Die Servicestelle nimmt auch mittelbar und indirekt Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der EU-Zuwanderer in Hamburg: Ihre personenbezogenen Aktivitäten haben bereits in sich eine Außenwirkung auf Arbeitgeber in Hamburg. Durch die Bearbeitung von arbeitsrechtlichen Sachverhalten und der engen Zusammenarbeit mit Behörden steigt der gefühlte Kontrolldruck auf Arbeitgeber in Hamburg, die in der Folge mehr Vorsicht walten lassen und tendenziell die Arbeitsbedingungen insbesondere für EU-Zuwanderer in ihrem Betrieb verbessern.

Der Wirkungsgrad der Servicestelle auf struktureller Ebene ist - angesichts ihrer regionalen Ausrichtung und der Organisationart (als Zuwendungsempfänger besitzt sie keine hoheitlichen Befugnisse) - beachtlich.

- ▶ Die Servicestelle führt vielfältige strukturelevante Aktivitäten auf Landes- überregionaler, Bundes- und EU-Ebene durch. Sie stellt ihre fachliche Expertise in unterschiedlicher Weise zur Verfügung (z. B. als Gastredner bei Konferenzen, durch Fachgespräche oder durch aktive Mitarbeit in Arbeitsgruppen) ein, organisiert selbst Netzwerkforen, eigene Fachveranstaltungen sowie gegenseitige transnationale Behördenbesuche und wirkt aktiv beim EU-Projekt „Eurodetachment“ mit.
- ▶ Die Servicestelle wirkt damit insbesondere sensibilisierend, befähigend und aktivierend auf strukturelle Akteure. Aufgrund der beschränkten Einflussmöglichkeit (regionale Ausrichtung, keine hoheitlichen Befugnisse) sind bereits diese Effekte als ein großer Erfolg anzuerkennen. Konkrete Verbesserungen der transnationalen Zusammenarbeit lassen sich zumindest punktuell auf die Aktivitäten der Servicestelle zurückführen.

Die Servicestelle generiert in vielfältiger Weise einen Mehrwert auf europäischer Ebene.

- ▶ Die Servicestelle trägt mit ihren strukturbezogenen Aktivitäten mittelbar wie unmittelbar zu einer verbesserten transnationalen Zusammenarbeit von Behörden der EU-Mitgliedsstaaten bei. Sie sensibilisiert Verwaltungs- und politische Akteure in Deutschland hinsichtlich bestehender Defizite und Potenziale einer verstärkten Verwaltungszusammenarbeit und aktiviert sie, hierfür politisch aktiv zu werden. Zudem befähigt sie die Arbeitsinspektionsbehörden anderer EU-Mitgliedsstaaten, für spezifische Sachverhalte die entsprechenden zuständigen Stellen in Deutschland zu identifizieren und transnationale Zusammenarbeit anzustoßen.
- ▶ Zudem trägt die Servicestelle mit ihrer arbeitsrechtlichen Unterstützung von EU-Zuwanderern in Hamburg dazu bei, zwei der zentralen Grundfreiheiten der Europäischen Union zu schützen und deren Missbrauch zu bekämpfen. Angesichts dieses Einsatzes für einen fairen europäischen Arbeitsmarkt ist die Arbeit der Servicestelle nicht nur für Hamburg, sondern auch für die Europäische Union von ordnungspolitisch hoher Relevanz.
- ▶ Die Servicestelle schützt die beiden Grundfreiheiten dabei nicht nur in reaktiver, sondern mithilfe von Informationskampagnen in Herkunftsländern auch in präventiver Art und Weise. Inwiefern diese Bemühungen tatsächlich den Missbrauch von Arbeitnehmerfreizügigkeit und -entsendung vorbeugen, konnte im Rahmen der Evaluation nicht im Detail nachgezeichnet werden.
- ▶ Schließlich trägt die Servicestelle zu politischen Zielsetzungen auf EU-Ebene bei, hierbei insbesondere zur Europäischen Säule sozialer Rechte: Mit ihrer personenbezogenen, arbeitsrechtlichen Arbeit für EU-Zugewanderte adressiert die Servicestelle fünf der insgesamt 20 Grundsätze: Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung, Löhne und Gehälter, Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz, Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld sowie Sozialschutz.

Die Servicestelle adressiert ein institutionelles Defizit in Hamburg – bzw. in gewissem Sinne in Deutschland insgesamt – und ist gut in die Akteurslandschaft in Hamburg eingebettet.

- ▶ Tatsächlich grenzt sich die Servicestelle sinnvoll von bestehenden Dienst- und Unterstützungsleistungen anderer Akteure in Hamburg ab. Das Alleinstellungsmerkmal der Servicestelle ist dabei die Kombination aus spezifischer Zielgruppenfokussierung (EU-Zugewanderte), umfassender arbeitsrechtlicher Beratungs- und Unterstützungsleistung, vielfältigen Sprachkompetenzen sowie fachlicher Expertise.
- ▶ Insbesondere hinsichtlich arbeitsrechtlich relevanter Akteure adressiert die Servicestelle ein institutionelles Defizit: Sie kümmert sich um zivilrechtliche Ansprüche von EU-Zugewanderten, die bei anderen Behörden entweder außerhalb des Funktionsbereichs liegen (der Zoll ist beispielsweise ausschließlich für Belange des öffentlichen, finanziellen Interesses zuständig) oder aber aufgrund von Personalknappheit (z.B. bei Arbeitsschutzbehörde) nicht so vollumfänglich adressiert werden können wie durch die Servicestelle.
- ▶ Inhaltliche Überschneidungsrisiken bestehen punktuell mit Sozialberatungsstellen, und zwar immer dann, wenn dort zu arbeitsrechtlichen Themen beraten wird. Das Risiko wird jedoch reduziert aufgrund der Zielgruppendefinition die funktionierende Verweisberatung zwischen den Sozialberatungsstellen und der Servicestelle.
- ▶ Ein weiteres Überschneidungsrisiko besteht mit jenen deutschen Akteuren, die präventiv im osteuropäischen Ausland hinsichtlich Arbeitsrecht aktiv sind. Zu nennen ist hier insbesondere das Bundesprogramm „Faire Mobilität“, das auch Informationskampagnen u. a. in Rumänien und Bulgarien organisiert.

Die Relevanz der Servicestelle bleibt voraussichtlich auch weiterhin hoch.

- ▶ Es besteht weiterhin Handlungsbedarf auf personenbezogener Ebene: Die Zahl der EU-Zuwanderer in Hamburg nimmt weiterhin zu, zwischen 2013 und 2017 um 20 Prozent auf nun insgesamt 100.500. Zudem gibt es Indizien dafür, dass Rechtsverstöße gegen und Missbrauch von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Arbeitnehmerentsendung in Hamburg auch weiterhin auftreten.
- ▶ Zudem besteht weiterhin struktureller, ordnungspolitischer Handlungsbedarf. Dies hat einerseits mit der strukturellen, ordnungspolitischen Dimension einiger Sachverhalte – denn den Hintergrund arbeitsrechtlicher Probleme bilden häufig strukturelle branchenspezifische oder ordnungspolitische Fragen. Andererseits besteht weiterhin ein Umsetzungsdefizit in Deutschland hinsichtlich der Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsrechten und des Empowerments von EU-Zuwanderern, diese Rechte wahrzunehmen.
- ▶ Die Servicestelle ist insgesamt gut geeignet, die genannten Herausforderungen und Bedarfe zu adressieren.

6.2 Empfehlungen

Im Projektverlauf wurden konkrete Handlungsempfehlungen auf Basis aller Erhebungsschritte abgeleitet. Im Folgenden werden diese zentralen Empfehlungen der Evaluation aufgelistet und begründet.

6.2.1 Empfehlungen zur Fortführung und konzeptionellen Ausrichtung der Servicestelle

VERSTETIGUNG DER SERVICESTELLE ANSTREBEN

Befund

Durch die Befristung des Projekts kann den Mitarbeitenden keine langfristige Beschäftigungsperspektive gegeben werden. Damit erhöht sich das Risiko einer Fluktuation unter der Belegschaft. Dies wäre für das Projekt jedoch fatal, da mit dem Abgang einer Beraterin Fachexpertise und Erfahrung verloren gehen würde, die in diesem sehr spezialisierten Fachbereich schwierig zu kompensieren ist.

Außerdem schließt die Servicestelle mit ihrem Leistungsportfolio eine institutionelle Lücke in Hamburg und adressiert so gut wie kein anderer Akteur den bestehenden Handlungsbedarf auf personenbezogener und struktureller Ebene.

Empfehlung

Aus Sicht der Evaluation ist es sinnvoll, auf eine dauerhafte Verstetigung des Projekts hinzuwirken und damit eine Übernahme des Projekts in das Regelsystem zu forcieren.

Begründung

Bereits mit der Aussicht auf Verstetigung und langfristiger Finanzierung würde sich das Risiko einer Personalfuktuation minimieren lassen – und damit auch die Herausforderung angesichts der hoch komplexen, fremdsprachlichen und sich schnell verändernden Beratungstätigkeiten, den Wegfall schnellstmöglich kompensieren zu müssen. Zudem könnte damit die bestehende institutionelle Lücke in Hamburg dauerhaft geschlossen werden.

6.2.2 Empfehlungen zur weiteren Steuerung und Umsetzung der Servicestelle

KOORDINATIONSMECHANISMEN MIT BESTEHENDEN ANGEBOTEN STÄRKEN

Befund

Es bestehen punktuell inhaltliche Überschneidungsrisiken mit Sozialberatungsstellen, und zwar immer dann, wenn dort zu arbeitsrechtlichen Themen beraten wird.

Empfehlung

Die Servicestelle ist bereits sehr engagiert, dieses Überschneidungsrisiko mithilfe des "Beratungsnetzwerks EU-Länder" sowie ad-hoc Gesprächen zu minimieren. Dennoch sollte auf eine noch konsequentere Verweisberatung oder zumindest eine noch regelmäßiger Einbindung der Servicestelle hingewirkt werden, sobald arbeitsrechtliche Aspekte betroffen sind. Beispielsweise könnten konkrete Überschneidungsfälle im Rahmen des Beratungsnetzwerkes gemeinsam aufgearbeitet und „Verweisleitlinien“ vereinbart werden. Außerdem sollten jene, die nicht Teil des Beratungsnetzwerkes sind, zumindest halbjährlich kontaktiert werden, um für Verweisberatung und/oder Zusammenarbeit zu sensibilisieren.

Begründung

Überschneidungsrisiken könnten so vermieden werden. Hinzu kommt, dass Sozialberatungsstellen meist keine ausreichende Expertise über arbeitsrechtliche Zusammenhänge haben, was bei einer lückenhaften Beratung beispielsweise zu Verlusten von Ansprüchen und zum Wegfall des Versicherungsschutzes bei den Betroffenen führen kann.

PRÄVENTIONSARBEIT IN HERKUNFTSLÄNDERN STRATEGISCHER AUSRICHTEN

Befund

Die Servicestelle setzt ihre präventiven personenbezogenen Maßnahmen in Herkunftsländern (insbesondere Bulgarien) eher punktuell und nicht flächendeckend um. Zudem besteht keine bundesweite Abstimmung und Koordinierung mit anderen präventiv tätigen Akteuren.

Empfehlung

Die Evaluation empfiehlt eine strategischere und mit anderen relevanten Akteuren abgestimmte Ausrichtung der Präventionsbemühungen der Servicestelle in den Herkunftsländern. Dies bedeutet zumindest, dass die Servicestelle aktiv den Kontakt mit relevanten Akteuren in Deutschland sucht und einen bilateralen Abstimmungsprozess anregt. Idealerweise bedeutet es jedoch, dass die Servicestelle eine bundesweite Koordinierung von Präventionsmaßnahmen deutscher Akteure in den Herkunftsländern erreicht. Hier würde sich beispielsweise die EU-Gleichbehandlungsstelle als koordinierende Instanz eignen.

Begründung

Mit einer zentralen Steuerung und Koordination der präventiven Aktivitäten können diese Präventionsmaßnahmen in den Herkunftsländern flächendeckender und effektiver umgesetzt werden. Die Servicestelle kann in diesem strategisch ausgerichteten Rahmen weiter einen wertvollen Beitrag zur Aufklärung und Information von EU-Zuwanderungswilligen leisten, und lokale Präventionsarbeit zielgerichteter in ein Gesamtkonzept einbetten.

6.2.3 Empfehlung zur Planung und Steuerung zukünftiger ESF-Projekte

SYNERGIEN ZWISCHEN PERSONEN- UND STRUKTURBEZOGENEN AKTIVITÄTEN KONSEQUENT NUTZEN

Befund

Es ist eine gewinnbringende **Synergie** zwischen den struktur- und personenbezogenen Aktivitäten der Servicestelle zu erkennen: Die umfassende fachliche Expertise, die sich aus den personenbezogenen Aktivitäten ergibt, verschafft der Servicestelle Gehör bei strukturelevanten Akteuren und weckt deren Interesse. Das Ansehen bei strukturellen Akteuren wiederum verschafft der Servicestelle mehr Gewicht und Bekanntheit auf personenbezogener Ebene, was ihr beispielsweise hinsichtlich Verweisberatung und Kooperation mit anderen personenbezogenen Akteuren in Hamburg zugutekommt.

Empfehlung

Aus Sicht der Evaluation hat diese Wechselwirkung Vorzeigecharakter und sollte – wenn möglich – auch bei der Konzipierung anderer ESF-Projekte mit hohem Innovationspotential mitgedacht werden: Projektträger sollten ihre personenbezogenen Aktivitäten mit strukturellen Aktivitäten komplementieren, d.h. ihre Erfahrungen und Erkenntnisse auf struktureller Ebene zur Verfügung stellen. In der Konzeptionsphase müsste dies bereits bei der Vorbereitung einer Ausschreibung und bei der Finanzierung berücksichtigt werden.

Begründung

Der Mehrwert einer solchen selbstverstärkenden Kombination aus personen- und strukturbezogenen Aktivitäten ergibt sich nicht nur für das Projekt selbst, sondern auch für die Strukturebene: Es stellt einen nachhaltigen Wissenstransfer sicher, der strukturelevante Akteure sensibilisiert, befähigt und aktiviert.

7. QUELLENVERZEICHNIS

7.1 Fachliteratur

- Bundesagentur für Arbeit [BA] (2018): Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Eckwerte (Monatszahlen). Verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Migration/Personen-nach-Staatsangehoerigkeiten/Personen-nach-Staatsangehoerigkeiten-Nav.html>
- Bundeministerium für Migration und Flüchtlinge [BAMF] (2014): Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland – Jahresbericht. Verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/freizuegigkeitsmonitoring-jahresbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile
- Bundeministerium für Migration und Flüchtlinge [BAMF] (2017): Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland – Jahresbericht. Verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/freizuegigkeitsmonitoring-jahresbericht-2017.pdf;jsessionid=FDFFAB2B5F88337AD9F26C54E15D0F49.1_cid294?__blob=publicationFile
- Europäische Kommission (2017): European Labour Authority. Abgerufen von: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en>
- Hahn, T. (2017): „Im Dienste von Europas Niedriglöhnern“. Abgerufen von: <https://www.sueddeutsche.de/politik/arbeitsmarkt-im-dienste-von-europas-niedrigloehnern-1.3670757>
- Lintschnig, H. & Schultz, S. (2018): Ausbeutung von Billiglohnarbeitern - Verloren in Europa. Abgerufen von: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/arbeitsmigration-wie-bulgaren-in-hamburg-ausgebeutet-werden-a-1232762.html>
- Statistisches Bundesamt (2018): Ausländer: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/ Familienstand, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. Abgerufen von: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;sid=2F8F5ACDAB1D4312A0633311885DB66D.GO_2_1?operation=abrufabelleAbrufen&selectionname=12521-0021&levelindex=1&levelid=1544691082142&index=15
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018). Ausländische Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2017. Statistische Berichte, Kennziffer: A I 4 - j 17 HH, abgerufen von https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/bevoelkerung/A_1_4_j_H/A_I_4_j_17_HH.pdf

7.2 Fachpolitische Dokumente

- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie, Integration Hamburg [BASFI] (2015): Bewertungsplan zum Operationellen Programm der Freien und Hansestadt Hamburg für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014-2020. Abgerufen von: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEWjD37mTt6vfAhUDCCwKHT4bD-wQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.esf-hamburg.de%2Fcontentblob%2F4647796%2Fdata%2Fbewertungsplan-zum-esf-op.pdf&usq=AOvVaw3LfmX1bseryeDEjeTDybXW>
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2011): Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 17. Mai 2011 „Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vernünftig gestalten – Klare Regeln für gute Arbeit statt Lohn- und Sozialdumping“ (Drucksache 20/526). Drucksache 20/2673.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2017): Gemeinsames Arbeitsmarktprogramm der Agentur für Arbeit Hamburg, des Jobcenters team.arbeit.hamburg und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) für die Jahre 2015-2020. Verfügbar unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/7937182/40f5fe9f65d3ce0c4a1931e0cb69122a/data/arbeitsmarktprogramm-2015-2020-barrierefrei.pdf> [Letzter Zugriff: 25.03.2018].

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2018): Antrag „Gute Arbeit in Hamburg: Runder Tisch für Fairness und klare Regeln am Hamburger Arbeitsmarkt“. Drucksache 21/13249.

Deutscher Bundestag (2018): Schriftliche Stellungnahme. Gewerkschaft der Polizei – Bezirksgruppe Zoll. Ausschussdrucksache 19(11)96.

Europäische Union (2017): Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte (2017/C 428/09).