

LoReMi

Local Responses to Precarious Migrants
Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe

Hochschule Fulda 
University of Applied Sciences



Sozialwesen

Global
Exchange

on Migration & Diversity
at COMPAS



Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken

Maren Kirchhoff

Ilker Ataç

Oktober 2022

Danksagungen

Der vorliegende Bericht ist im Rahmen des Forschungsprojekts *LoReMi: Local Responses to precarious migrants. Frames, strategies and evolving practices* entstanden. Die Teilstudie Frankfurt am Main wurde von Prof. Dr. Ilker Ataç und Dr. Maren Kirchhoff (Hochschule Fulda) in Zusammenarbeit mit Dr. Petra Tiarks-Jungk, Sarah Alexandra Lang, Lucy Grünberg und Kristina Ivanova vom Gesundheitsamt Frankfurt am Main durchgeführt. Die Transkriptionen der Interviews, die zwischen Oktober 2021 und März 2022 von Maren Kirchhoff und Ilker Ataç für die Studie geführt wurden, erfolgte durch Susanne Bertsch, Aljoscha Hess und Lore Graf. Wir bedanken uns besonders bei allen Interviewpartner*innen sowie Teilnehmer*innen der beiden Runden Tische, die im August 2021 und im März 2022 im Auditorium des Gesundheitsamts stattfanden. Unser Dank gilt dem Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie unseren Kooperationspartner*innen an der Universität Oxford und der Technischen Universität Wien – Dr. Sarah Spencer, Dr. Marie Mallet-Garcia, Dr. Zach Bastick, Adrienne Homberger und Prof. Dr. Simon Güntner – für die gute Zusammenarbeit. Unser Dank für Rückmeldungen zum Bericht gilt zudem Dr. Vesela Kovacheva, Tatjana Ulshöfer, Vesela Zaharieva, Sarah Lang, Sebastian Guttman, Gloria Schmid und Elena Barta.

Über die Autor*innen

Maren Kirchhoff ist Post-Doc und Mitarbeiterin im LoReMi-Projekt am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule Fulda.

Ilker Ataç ist Professor am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule Fulda.

In Zusammenarbeit mit:



Gesundheitsamt
Frankfurt am Main

Gefördert von:



Das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben wurde im Rahmen der Joint Programming Initiative Urban Europe mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert (Förderkennzeichen: 01UV2102). Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor:innen.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Contents

Einleitung	3
Kontext.....	8
Die Stadt Frankfurt am Main	12
Der Umgang der Stadt Frankfurt mit Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus	14
Gesundheit	20
Unterbringung.....	28
Bildung.....	38
Gewaltschutz.....	42
Diskussion	46
Fazit	56
Literatur	57

Einleitung

In diesem Bericht sind die Ergebnisse einer Studie zum Zugang von Menschen in sozialrechtlicher und aufenthaltsrechtlicher Prekarität zu sozialen Leistungen in der Stadt Frankfurt am Main zusammengefasst. Dieser Bericht ist Teil des 18-monatigen vergleichenden Forschungsprojekts *Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe (LoReMi)*, in dessen Rahmen auch Berichte über die Städte Wien und Cardiff erstellt wurden. Die vergleichenden Projektergebnisse werden in einem Abschluss-Bericht veröffentlicht, zudem werden Policy-Empfehlungen erarbeitet. Alle Dokumente können (künftig) online abgerufen werden.¹

Das Forschungsprojekt LoReMi

Im Rahmen des LoReMi-Projekts wurde untersucht, wie lokale Akteur*innen² Migrant*innen, die in prekären Lebenslagen leben und aufgrund aufenthaltsrechtlicher oder sozialrechtlicher Regelungen de jure oder de facto Schwierigkeiten haben, soziale Leistungen in Anspruch zu

¹ Unter: <https://www.hs-fulda.de/sozialwesen/forschung/sozialer-raum-sozialstrukturanalyse/loremi> bzw. <https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/>

² Im Folgenden verwenden wir das Gender-Sternchen als Versuch einer möglichst inklusiven, geschlechtergerechten Sprache, die Platz für nicht-binäre Geschlechtsidentitäten lässt. Die Nutzung des Gender-Sternchens wird zudem bei Verweisen auf Interviewaussagen zur Anonymisierung der Interviewpartner*innen genutzt.

nehmen, Zugang zu Leistungen verschaffen und in den Blick genommen, wie staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen der Bereitstellung dieser Leistungen zusammenarbeiten. Ein besonderer Schwerpunkt lag dabei auf der Situation von Frauen*. Ziel der Untersuchung war es, die Art und Weise zu erforschen, in der lokale Behörden ihre Ansätze im Kontext der allgemeinen Aufgabenstellung der Stadtverwaltung verstehen, sowie die tatsächlichen Praktiken zu identifizieren, die die Inklusion in zentrale Leistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Unterbringung ermöglichen. Darüber hinaus wurden die rechtlichen, politischen und praktischen Herausforderungen beleuchtet, die bei der Versorgung dieses Teils der lokalen Bevölkerung bestehen. Zudem wurden die Formen der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie die Formen der Mitverantwortung für die Lösung der auftretenden Probleme untersucht.

Die Frankfurter Teilstudie wird über das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert. Die Förderung erfolgt im Rahmen des Programms EU Horizon 2020 in der Programmlinie JPI Urban Europe, dem 'knowledge hub for urban transitions'.³ Das Ziel der Studie besteht entsprechend auch darin, im Dialog mit lokalen Akteur*innen den Spielraum für politische und praktische Innovationen und Veränderungen zu evaluieren. Die vergleichende Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen, Politiken und Praktiken in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien sowie der Wissensaustausch zwischen diesen Städten und einer größeren Gruppe europäischer Städte im Rahmen des C-MISE Städtenetzwerks⁴ soll die transnationale Vernetzung stärken, um künftige Praxis zu informieren und zu verbessern.

Das LoReMi-Projekt wird von drei Forschungsteams durchgeführt, die während der 18-monatigen Laufzeit des Projekts eng zusammenarbeiten: in Deutschland Professor Dr. Ilker Ataç und Dr. Maren Kirchhoff am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule Fulda; in Großbritannien Dr. Sarah Spencer, Dr. Marie Mallet und Dr. Zach Bastick am *Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford*; in Österreich Professor Dr. Simon Güntner und Adrienne Homberger am *Institut für Raumplanung im Forschungsbereich Soziologie der Technischen Universität Wien*.

³ <https://jpi-urbaneurope.eu/>

⁴ <https://cmise.web.ox.ac.uk/>

Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Europa

Migrant*innen sind in vielen europäischen Ländern mit Einschränkungen beim Zugang zu öffentlichen Leistungen konfrontiert. Drittstaatsangehörige, die nicht über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügen (z. B. weil ihr Visum abgelaufen ist oder sie unerlaubt eingereist sind), verfügen rechtlich und praktisch nur über eingeschränkte Leistungsansprüche. Ihnen bleibt der Zugang zu zahlreichen sozialen Leistungen häufig auch dadurch verwehrt, dass sie aus Angst vor Abschiebung selbst solche Leistungen nicht nachfragen, auf die sie Anspruch hätten. Der Schwerpunkt der LoReMi-Studie liegt auf dieser Personengruppe und im weiteren Sinne auf Personen mit einem "prekären" Aufenthaltsstatus. Unser Ziel war es, auch diejenigen in die Studie einzubeziehen, die vom Verlust ihres Aufenthaltsrechts bedroht sind, z. B. Ehepartner*innen, die ihr Aufenthaltsrecht verlieren würden, wenn sie aufgrund häuslicher Gewalt die Ehe verlassen. Der prekäre Aufenthaltsstatus wirkt sich also direkt oder indirekt auf den Zugang zu Sozialleistungen und damit auf die Lebenssituation der Betroffenen aus. Dies gilt auch für EU-Bürger*innen ohne sozialrechtliche Ansprüche. Diese haben in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts zwar das Recht auf Freizügigkeit und damit auf Aufenthalt, aber nur unter bestimmten Bedingungen auf Sozialleistungen. Der Versuch, Sozialleistungen zu beziehen, kann zur Überprüfung bzw. dem Entzug der Freizügigkeit führen (siehe hierzu ausführlich Kapitel 2). Ein*e "Migrant*in mit prekärem Aufenthaltsstatus" wird in dieser Studie kurz gesagt definiert⁵ als "eine Person, die keinen regulären Aufenthaltsstatus hat oder vom Verlust ihres Aufenthaltsstatus [oder des Freizügigkeitsrechts] bedroht ist und daher keinen oder einen stark eingeschränkten Zugang zu den meisten grundlegenden Dienstleistungen und sozialen Rechten hat oder Gefahr läuft, diesen zu verlieren" (Homberger et al. 2022: 7, Übersetzung und Ergänzung M.K.).

Dabei sind die Wege in die Prekarität fließend und multidirektional. Aufgrund der de jure oder de facto bestehenden sozialrechtlichen Ausschlüsse befinden sich diese Personen häufig in prekären Lebenslagen. Zugleich sind prekäre Arbeitsbedingungen, resultierend aus dem Fehlen der Möglichkeit, legal beschäftigt zu werden, Ausgangspunkt für die sozialrechtliche Prekarität. Wer genau unter diese Definition fällt und wer welche Ansprüche und Zugänge zu sozialen Leistungen und Rechten hat, ist zudem je nach rechtlichen Rahmenbedingungen von Land zu

⁵ In den englischsprachigen Veröffentlichungen des Forschungsprojekt sprechen wir von „migrants with precarious status“. Wir haben uns in den deutschsprachigen Versionen für den Begriff "Migranten mit prekärem Aufenthaltsstatus" entschieden, um zu unterstreichen, dass wir uns nicht auf den sozialen Status einer Person allgemein konzentrieren, sondern darauf, dass bestimmte aufenthaltsrechtliche Regelungen zu Prekarität führen. Die Definition der Gruppe ist in allen Veröffentlichungen identisch.

Land unterschiedlich. Im Wesentlichen fassen wir darunter folgende Gruppen (Hombberger et al. 2022):

- I. Drittstaatsangehörige ohne regulären Aufenthaltsstatus (irreguläre oder "undokumentierte" Migrant*innen)
- II. EU-Bürger*innen ohne Anspruch auf Sozialleistungen
- III. Drittstaatsangehörige, die einen Schutzstatus in einem anderen EU-Staat (oder in Großbritannien) haben.
- IV. Drittstaatsangehörige mit temporärem Aufenthaltsstatus, der an Bedingungen geknüpft ist, die sie nicht mehr erfüllen oder den zu verlieren sie Gefahr laufen
- V. Abgelehnte Asylwerber*innen⁶

In unserer Untersuchung zur Situation in Frankfurt am Main betrachten wir hauptsächlich die ersten drei Personengruppen.

Forschungsfragen

Frühere Studien haben ergeben, dass der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von öffentlichen Leistungen für die lokalen Behörden in Europa eine Herausforderung bei der Realisierung ihrer politischen Ziele darstellen kann, z. B. in Bezug auf Obdachlosigkeit, öffentliche Gesundheit, Kriminalitätsprävention, Bekämpfung von häuslicher Gewalt und Kinderschutz. Einige Kommunalverwaltungen haben darauf mit Initiativen reagiert, die sicherstellen sollen, dass die grundlegenden Anforderungen an die Versorgung mit sozialen Leistungen erfüllt werden, sei es durch die kommunalen Behörden selbst oder durch die Zusammenarbeit mit NGOs, die diese Versorgung übernehmen. In einigen Fällen haben Behörden eine Gesamtstrategie entwickelt, in der sie ihren Ansatz darlegen; in anderen Fällen handelt es sich um Initiativen, die nicht in der gesamten Kommunalverwaltung einheitlich sind (Delvino & Spencer 2019).

Vor diesem Hintergrund wurde im Forschungsprojekt LoReMi der Ansatz der drei Städte (Cardiff, Frankfurt am Main und Wien) eingehend untersucht, wobei die folgenden Forschungsfragen im Mittelpunkt standen:

⁶ Abgelehnte Asylbewerber*innen verfügen in Deutschland zumindest formal bis zum Zeitpunkt ihrer Ausreise über einen Anspruch auf Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

1. Welchen Ansatz verfolgt die Stadt bei der Inklusion von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Bezug auf soziale Leistungen – insbesondere beim Zugang zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung, Bildung und Beratung? Gibt es ein Verständnis für die besonderen Herausforderungen für Frauen? Wie begründet die Stadt ihren Ansatz? Gibt es eine Verbindung oder einen Bruch mit der allgemeinen Ausrichtung der Stadt?
2. Welche konkreten Maßnahmen gibt es, um Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Bezug auf wichtige Leistungen der Stadtverwaltung, anderer öffentlicher Institutionen oder von NGOs einzubeziehen? Welches sind die rechtlichen, politischen und praktischen Hindernisse für die Einbeziehung und den Schutz der Rechte dieser prekären Bevölkerungsgruppe?
3. Wie und warum arbeiten staatliche und nichtstaatliche Stellen in diesem Bereich zusammen? Welche Governance-Mechanismen gibt es? Welche Kooperations- und Konfliktprozesse treten in diesen Beziehungen auf?

Methode

In jeder Stadt wurde das Forschungsprojekt von Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung unterstützt, die als offizielle Kooperationspartner*innen fungierten. Durch die Kooperationspartner*innen erhielten die Forscher*innen erste Informationen und Kontakte zu weiteren Mitarbeiter*innen der städtischen Verwaltung sowie weiteren relevanten Akteur*innen im Feld. Zudem wurde das Erkenntnisinteresse der Untersuchung gemeinsam diskutiert.

Die Datenerhebung erfolgte in drei Stufen:

- › Hintergrundrecherche zu den nationalen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, zum Aufgabenbereich, zur Struktur und zum Ansatz der Stadt sowie zu den Erkenntnissen über die Einwohner*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus
- › je drei Veranstaltungen mit städtischen und zivilgesellschaftlichen Stakeholdern: vor Beginn der Feldforschung, zur Diskussion der vorläufigen Ergebnisse und schließlich zum Austausch über mögliche Implikationen für Politik und Praxis
- › qualitative leitfadengestützte Interviews

Bezogen auf Frankfurt am Main wurden insgesamt 28 Interviews geführt, davon:

- › 14 mit Mitarbeitenden von NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur*innen
- › 9 mit Mitarbeitenden von lokalen Behörden und anderen öffentlichen Einrichtungen

- › 5 mit EU-Bürger*innen und Drittstaatsangehörigen, die aufenthalts- und sozialrechtlich prekariert sind bzw. waren

Kontext

Trotz der späten offiziellen Anerkennung als "Einwanderungsland" Anfang der 2000er Jahre ist die Bundesrepublik Deutschland seit ihren Anfängen von Migration geprägt. Die intensiven politischen Auseinandersetzungen um Migration schlugen sich in rechtlichen Regelungen nieder, die durch eine Ambivalenz aus exklusiven und inklusiven Maßnahmen gekennzeichnet sind (siehe hierzu ausführlich Kirchhoff & Lorenz 2018). Insbesondere in den 1960ern und 1970ern kamen zahlreich so genannte Gastarbeiter*innen nach Deutschland, darunter viele Migrant*innen aus der Türkei, Italien und Griechenland. Auch wenn ihre Anwesenheit anfangs sowohl von ihnen selbst als auch von Politiker*innen nur als vorübergehend gedacht war, blieben viele in Deutschland⁷ und prägten insbesondere Großstädte wie Frankfurt am Main. Nach kontroversen politischen Debatten in den 1980ern und frühen 1990ern wurde das Recht auf Asyl 1993 durch den sogenannten "Asylkompromiss" stark eingeschränkt (Karakayalı 2008). Parallel dazu wurde das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verabschiedet, welches Asylsuchende aus dem regulären Sozialsystem ausschloss.

Seit den 1980ern wurden sowohl die politischen Debatten um Migration als auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland leben und um Asyl ersuchen können, zunehmend auch von der Europäischen Integration geprägt (Kirchhoff & Lorenz 2018). Die EU-Osterweiterungen in den 2000ern und 2010ern führten zu einem Anstieg der Zuwanderung vor allem von EU-Bürger*innen aus den neuen südost- und osteuropäischen EU-Staaten, deren Freizügigkeit für eine Übergangszeit für bis zu 7 Jahre nach Beitritt eingeschränkt wurde.⁸ Diese Entwicklung wurde von Diskussionen um "Armutsmigration" und "Sozialmissbrauch" begleitet, die in Änderungen der Freizügigkeitsregelung (2014/2015) sowie dem „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ mündeten. Durch dieses Gesetz, welches Ende 2016 in Kraft trat, wurden Unionsbürger*innen mehrheitlich von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch SGB XII ausgeschlossen (Friedrich & Zimmermann 2014;

⁷ Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund umfasste Ende 2021 rund 22,3 Millionen Menschen, also etwas mehr als ein Viertel der Gesamtbevölkerung. Rund 53% dieser Gruppe verfügt über eine deutsche Staatsbürgerschaft (DESTATIS 2022b).

⁸ Rumänische und bulgarische Staatsangehörige haben seit 2014 vollen Arbeitsmarktzugang.

Künkel 2018). Hierdurch wurde der Zugang zu Sozialleistungen für EU-Bürger*innen eingeschränkt (s.u.).

2015/2016 waren insbesondere die Fluchtbewegungen aus Syrien, Afghanistan und dem Irak prägend für die Zuwanderung nach Deutschland. In Reaktion hierauf wurde im Herbst 2015 das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz verabschiedet⁹. Seit Februar 2022 kommt es infolge des Krieges in der Ukraine zu einem erneuten Anstieg an Migrant*innen, die nicht über eine EU-Staatsbürger*innenschaft verfügen.

Anzahl an Personen in aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lebten Ende 2021 rund 11,8 Millionen Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft in Deutschland. Das entspricht ca. 14 % der Einwohner*innen. Fast 5 Millionen dieser Personen stammen aus Staaten der EU, ein kontinuierlich wachsender Anteil aus den seit 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten (DESTATIS 2022a). Laut dem aktuellen Migrationsbericht der Bundesregierung kamen 69,1 % aller 2020 nach Deutschland zugewanderten Personen (2019: 66,4 %) aus einem anderen europäischen Land, davon 54,6 % aus Staaten der EU (inkl. des Vereinigten Königreichs) (BMI 2021: 44). Die Hauptherkunftsstaaten waren wie im Vorjahr Rumänien (mit 15,7 % der Zuzüge), Polen (mit 8,7 % der Zuzüge) und Bulgarien (mit 6,1% aller Zuzüge) (ebd.: 27). Wie viele dieser Personen sozialrechtlich prekarisiert sind, lässt sich schwer schätzen, da Wege in die sozialrechtliche ebenso wie in die aufenthaltsrechtliche Prekarität fließend sind und sich nicht in offiziellen Statistiken abbilden (siehe hierzu ausführlich und in Bezug auf Frankfurt am Main Kapitel 4). Eine der aktuellsten vorliegenden Schätzungen nimmt an, dass sich 2014 mindestens 180.000 und höchstens 520.000 Migrant*innen irregulär in Deutschland aufhielten (Vogel 2015). Trotz des starken Anstiegs an Schutzersuchen seit dem Jahr 2015 wird davon ausgegangen, dass die Anzahl an Migrant*innen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung in Deutschland aufhalten, aufgrund vergleichsweise hoher Anerkennungsquoten nach 2015 nur moderat gestiegen ist (von Manteuffel 2018).

⁹ Neben umfassenden Verschärfungen des Asyl- und des Aufenthaltsgesetzes ist hierin auch die Einführung einer Gesundheitskarte für Asylsuchende und Geflüchtete vorgesehen, um deren Zugang zu Gesundheitsversorgung zu verbessern und damit den Verpflichtungen der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU nachzukommen.

Rechtliche Regelungen auf Bundesebene

Die Situation von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus wird durch zahlreiche rechtliche Regelungen beeinflusst, die an dieser Stelle nicht umfassend dargestellt werden können. Wir beschränken uns in der folgenden Darstellung auf solche Regelungen, die den Zugang zu bzw. den Ausschluss von Sozialleistungen für die Personengruppe, die wir als Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus fassen, festlegen oder direkt beeinflussen. Hierunter fallen einerseits asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen nach dem Asylgesetz (AsylG) und dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG), andererseits sozialrechtliche Regelungen nach dem Sozialgesetzbuch und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Drittstaatsangehörige, „die kein Aufenthaltsrecht haben oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt“, sind von der Grundsicherung bei Arbeitssuche nach SGB II ausgeschlossen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Zudem wurden Ende 2016 Unionsbürger*innen mit dem „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ mehrheitlich von Leistungen nach SGB XII ausgeschlossen (§ 23 SGB XII). Der Ausschluss gilt u. a. für Nicht-Erwerbstätige, wenn sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus der Arbeitssuche ergibt. Ebenfalls ausgeschlossen sind Unionsbürger*innen ohne materielles Aufenthaltsrecht. EU-Bürger*innen besitzen neben ihrer jeweiligen nationalen Staatsbürger*innenschaft die Unionsbürger*innenschaft (Art. 20 Abs. 1 AEUV). Sie verfügen damit über das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Unionsgebiets (Art. 20 Abs. 2 a AEUV). Das Recht auf Freizügigkeit wurde 2014 dahingehend geändert, dass das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche auf 6 Monate begrenzt ist, sofern Unionsbürger*innen „nicht nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden“ (§ 2 Abs. 2 1a FreizügG/EU). Nach 6 Monaten und ohne entsprechenden Nachweis verfügt die Person nicht mehr über ein materielles Aufenthaltsrecht. Ihr Aufenthalt bleibt formal jedoch so lange rechtmäßig, bis die Ausländerbehörde die Freizügigkeit aberkennt.¹⁰ In diesen Fällen werden einmalig bis zur Ausreise für maximal einen Monat Überbrückungsleistungen gewährt. Der sozialrechtliche Ausschluss endet nach fünf Jahren gewöhnlichem Aufenthalt im deutschen Bundesgebiet, wenn zwischendrin kein Verlust der Freizügigkeit festgestellt wurde.¹¹

¹⁰ Dies darf nur unter den in § 6 Abs. 3 – 5 FreizügG/EU formulierten Voraussetzungen erfolgen, die jedoch nicht detailliert bestimmt sind und somit Interpretationsspielräume lassen.

¹¹ Eine interviewte Beraterin wies darauf hin, dass aufgrund der Formulierung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ prinzipiell die Möglichkeit bestehe, dass dieser durch einen Nachweis seitens einer Meldebehörde belegt werde. Personen, die auf dieser Grundlage Leistungen beantragten, ohne eine

Auch Migrant*innen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität und Drittstaatsangehörige mit Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat sind von entsprechenden Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch ausgeschlossen. Drittstaatsangehörige mit Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat sind explizit von Leistungen nach dem AsylbLG ausgeschlossen, solange ihr Schutz fortbesteht.¹² Migrant*innen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität stehen theoretisch bis zum Ablauf der Ausreisepflicht ebenso wie abgelehnten Asylbewerber*innen Sozialleistungen nach dem AsylbLG zu (§ 1 Abs. 1 AsylbLG). In der Praxis jedoch können sie selbst solche Leistungen oftmals nicht in Anspruch nehmen. Denn die meisten öffentlichen Stellen sind durch die in § 87 Aufenthaltsgesetz festgeschriebene Übermittlungspflicht verpflichtet, Mitteilung an die Ausländerbehörde machen, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis davon erlangen, dass Personen über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen. Diese Pflicht gilt nicht nur für Polizei und Ordnungsbehörden, sondern auch für Sozialämter. Sie betrifft auch EU-Bürger*innen, die nicht mehr über ein materielles Aufenthaltsrecht verfügen (s.o.).

In der Praxis führt dies dazu, dass Drittstaatsangehörige mit prekärem Aufenthaltsstatus selbst grundlegende Leistungen nicht in Anspruch nehmen können, ohne eine Abschiebung zu riskieren (siehe hierzu ausführlich Kapitel 5 und 6 sowie von Manteuffel 2018). In den Jahren 2009 und 2011 gab es in diesem Zusammenhang einige Verbesserungen. So wurde zum einen klargestellt, dass die humanitäre Unterstützung von Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel nicht strafbar ist. Außerdem wurde eine medizinische Behandlung in Notfällen mit anschließender Kostenerstattung durch das Sozialamt vorgesehen (von Manteuffel 2018: 35). Zum anderen wurden Bildungseinrichtungen 2011 von der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen. In Hessen war eine entsprechende Regelung im Rahmen des Schulrechts schon 2009 erlassen worden (Steffens 2011: 283; siehe hierzu ausführlich Kapitel 7). Im Fall von EU-Bürger*innen kann der Bezug von Sozialleistungen zum Entzug des Aufenthaltsstatus führen, weshalb diese häufig ebenfalls davor zurückschrecken, Leistungen zu beantragen.

reguläre Beschäftigung nachweisen zu können, drohe allerdings eine nachträgliche Feststellung des Verlusts der Freizügigkeit, die wiederum zu einer Verweigerung von Leistungsansprüchen führen könne.

¹² Ihnen stehen bei akutem Hilfsbedarf für den Zeitraum von zwei Wochen und einmalig in zwei Jahren Überbrückungsleistungen zu (§1 Abs. 4 AsylbLG).

Die Stadt Frankfurt am Main

Für den Stichtag 31.12.2021 meldete die Stadt Frankfurt etwas mehr als 753.000 Einwohner*innen und ist damit die fünftgrößte Stadt in Deutschland und die größte Stadt im Bundesland Hessen.¹³ Der Anteil der Bevölkerung ohne deutsche Staatsbürger*innenschaft lag bei 29,9 %, der Anteil der Einwohner*innen mit deutscher Staatsbürgerschaft und Migrationshintergrund bei 24,6 % und ohne Migrationshintergrund bei 45,5 % (Stadt Frankfurt am Main 2022a). Frankfurt gilt als eine „superdiverse Stadt“. Frankfurt ist seit 2016 die erste deutsche Großstadt, in der mehr als 50 Prozent Menschen mit Migrationsgeschichte leben (Schneider 2020). 2020 lebten Personen aus insgesamt 177 Staaten in Frankfurt. 2021 umfasste die offiziell gemeldete Stadtbevölkerung rund 225.000 Personen ohne deutsche Staatsbürger*innenschaft. Davon stammten knapp zwei Drittel aus Europa; 42,7 % aus Mitgliedsstaaten der EU und weitere 24,7 % aus dem übrigen Europa. Rund 20 % der migrantischen Bevölkerung kommen aus einem asiatischen Land, weitere ca. 8,5 % sind Staatsangehörige eines afrikanischen Staates (Stadt Frankfurt am Main 2022c: 2). 2015 verfügten rund 80 % der offiziellen Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit über ein längerfristiges Aufenthaltsrecht – entweder aufgrund von übergeordneten Freizügigkeitsbestimmungen der EU oder weil sie eine Niederlassungserlaubnis besaßen (AmKA 2017: 49).

Kommunale Selbstverwaltung

Frankfurt am Main ist eine kreisfreie Stadt. Als Kommune ist sie entsprechend des im Deutschen Grundgesetz verankerten Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung befugt, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Grundgesetz Absatz 2 Satz 1). Hierunter fallen „Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können“ (Bundesverfassungsgericht zit. n. Heuser 2017). Die Kommune nimmt zudem als untere staatliche Verwaltungsbehörde die „Aufgaben in den Sektoren innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben, Soziales, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen wahr“¹⁴ (Bogumil & Jann 2009: 104).

¹³ Im Ballungsraum Frankfurt lebten Ende 2020 2,4 Millionen Menschen, in der Metropolregion Rhein/Main 5, 8 Millionen Menschen (Regionalverband Frankfurt am Main 2022).

¹⁴ Dabei untersteht sie dem Aufsichts- und Weisungsrecht des Bundeslands Hessen (vgl. Bogumil & Jann 2009: 103).

Das oberste politische Entscheidungs- und Beschlussorgan der Stadt ist die Stadtverordnetenversammlung. Diese setzt sich aktuell aus 93 Mitgliedern (Stadtverordneten) zusammen, die ehrenamtlich tätig sind und im Rahmen von Kommunalwahlen jeweils für die Dauer von 5 Jahren gewählt werden. Die letzte Wahl fand im März 2021 statt. Die hieraus hervorgegangene Regierungskoalition aus SPD, Grünen, FDP und Volt stellt seither die hauptamtlichen Dezernent*innen und Mitglieder des Magistrats. Sie löste die vorherige Koalition aus SPD, CDU und Grünen ab. Der Magistrat bereitet Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vor, führt diese aus und trifft Entscheidungen zu laufenden Verwaltungsangelegenheiten. In der Legislaturperiode 2021-2026 setzt sich der Magistrat aus Oberbürgermeister Feldmann (SPD), Bürgermeisterin Dr. Eskandari-Grünberg (Die Grünen), Stadtkämmerer Dr. Bergerhoff (Die Grünen) und 9 weiteren hauptamtlichen und 14 ehrenamtlichen Stadträt*innen zusammen. Dem Magistrat untersteht die Stadtverwaltung, die ihn mit ihren Ämtern und Betrieben unterstützt (Stadt Frankfurt am Main 2022b).

Frankfurts Selbstverständnis als weltoffene „internationale Bürgerstadt“

Frankfurt versteht sich als „vielfältige und weltoffene Metropole mit Menschen unterschiedlichster Kulturen und Lebensentwürfe“ (Stadt Frankfurt am Main 2022d). Dieses Selbstverständnis als „Global City“ hängt auch mit seiner Rolle als internationale Finanzmetropole zusammen (Stadt Frankfurt am Main – Integrationsdezernat 2011: 13). Um der Diversität seiner Bevölkerung Rechnung zu tragen und Gleichstellung und soziale Teilhabe zu fördern, wurde 1989 das Amt für multikulturelle Angelegenheiten (kurz: AmkA) gegründet, welches dem seit 2000 bestehenden Dezernat für Integration zugeordnet ist. In der Festschrift zum 20-jährigen Jubiläum des AmkA 2009 unterstrich die damalige und heutige Integrationsdezernentin Dr. Eskandari-Grünberg: „Dass wir uns in Frankfurt heute ganz selbstverständlich als ‚internationale Bürgerstadt‘ verstehen, [...] ist auch ein Ergebnis der in dieser Festschrift gewürdigten Arbeit“ (AmkA 2009: 9).

Mit dem 2010 verabschiedeten Integrations- und Diversitätskonzept hat sich die Stadt das Ziel gesetzt, „sicherzustellen, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft, Religion und Weltanschauung sowie unterschiedlicher Biographie und Lebenssituation gleichwertige Möglichkeiten zur Teilhabe am öffentlichen Leben haben“ (Stadt Frankfurt am Main – Integrationsdezernat 2011: 58). Die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe für alle sei eine „Querschnittsaufgabe für die ganze Stadt“ (a. a. O.: 16), die nur arbeitsteilig durch eine enge Zusammenarbeit der verschiedenen städtischen Ämter, weiterer Einrichtungen und der gesamten Bevölkerung umgesetzt werden könne (a. a. O.: 16-18). Im Diversitätskonzept wird auch

auf die staatliche Aufgabe verwiesen „sowohl durch Vermeidung von Regelungslücken wie durch die Vermeidung von zu restriktiven Regelungen zu verhindern, dass Ausländerinnen und Ausländer in die Illegalität abgedrängt werden“ (a. a. O.: 78). Zudem sei es „nicht weniger eine öffentliche Aufgabe, aus Illegalität entstehende soziale Probleme abzumildern und die Einhaltung der Menschenrechte zu sichern“ (ebd.). Neben dem Ausbau medizinischer Angebote müsse daher in Abstimmung mit Landes- und Bundesbehörden versucht werden, „sinnvolle Lösungen in Fragen von Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnis [zu] finden“ (ebd.). Denn: „die rechtliche Gleichstellung von Personen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit bildet [...] eine wesentliche Voraussetzung für umfassende Teilhabe und Gleichberechtigung“ (AmkA 2017: 50).

Eine Stadt für alle?

Inwieweit die Stadt diesem Ziel, eine „Stadt der Vielfalt“ bzw. eine „Stadt für alle“ zu sein, nachkommt, ist innerhalb der Frankfurter Stadtgesellschaft umstritten (siehe etwa Betz et al. 2021). Aufgrund der gewachsenen Anzahl an anwesenden EU-Bürger*innen ohne Leistungsanspruch und der damit zusammenhängenden Verelendung, die sich auch auf Frankfurts Straßen zeigt, wurde die Situation von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt in den letzten Jahren insbesondere in Bezug auf wohnungslose EU-Bürger*innen diskutiert (siehe hierzu auch Kapitel 8). Die vom AmkA in Auftrag gegebene „Bedarfsanalyse zur Situation wohnungsloser EU-Bürger*innen“ (Rieder & Haj-Ahmad 2020) führte ebenfalls zu kontroversen Diskussionen.

In den folgenden Kapiteln stellen wir vor diesem Hintergrund die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zu lokalen Antworten auf die Anwesenheit von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus dar.

Der Umgang der Stadt Frankfurt mit Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus

Trotz des inklusiven Selbstverständnisses der Stadt, welches sich unter anderem im 2010 verabschiedeten Diversitäts- und Integrationskonzept ausdrückt, besteht kein umfassend inklusiver Umgang mit Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Neben positiven Beispielen im Bereich der medizinischen Grundversorgung oder dem guten Zugang zu Grundschulen zeigen sich zu hohe Zugangsbarrieren etwa im Bereich der Unterbringung. Insgesamt lassen sich in Frankfurt sowohl inklusive als auch exklusive Antworten

identifizieren, die die aufenthalts- und sozialrechtlichen Prekarität der Betroffenen und die damit verbundenen prekären Lebenslagen teils abmildern, teils mitproduzieren, wie wir in den folgenden Kapiteln zu den Bereichen Gesundheit (Kapitel 7), Unterbringung (Kapitel 8), Bildung (Kapitel 9) und Gewaltschutz (Kapitel 10) ausführlich darstellen werden. Zuvor werden jedoch eine kurze Einschätzung zum Ausmaß aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität und zum Profil der hiervon in Frankfurt Betroffenen gegeben und einige allgemeine Befunde zum städtischen Umgang mit dieser Personengruppe festgehalten.

Schätzungen der Anzahl an Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt

Wie viele Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus aktuell in Frankfurt am Main leben, lässt sich schwer sagen, da keine entsprechenden statistischen Daten verfügbar sind. Dies liegt auch daran, dass die Wege in die aufenthalts- und sozialrechtliche Prekarität fließend sind und entsprechende Übergänge nicht in offiziellen Statistiken erfasst werden. Im Fall von EU-Bürger*innen ohne deutsche Staatsbürger*innenschaft, deren Anzahl in Frankfurt für 2020 auf rund 155.000 beziffert wurde (Stadt Frankfurt am Main 2022c: 2), bilden die Statistiken etwa nicht ab, wie viele dieser Personen arbeitssuchend und damit sozialrechtlich prekarisiert sind. EU-Bürger*innen auf Arbeitssuche haben in den ersten fünf Jahren keinen Anspruch auf Sozialleistungen. Bei denjenigen, die über reguläre Arbeit verfügen, kann ein Jobverlust zu einem Verlust von Ansprüchen auf jegliche Leistungen führen, wenn sie sich weniger als fünf Jahre in Deutschland aufhalten – ein Schicksal, welches insbesondere während der Pandemie nicht selten war (siehe hierzu Kapitel 2 & 6 sowie Böhm 2021).

Auch bei Drittstaatsangehörigen ist der Übergang zwischen regulärem und irregulärem Aufenthalt häufig fließend. Im Fall von Migrant*innen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität gehen wir auf der Basis der Literatur und der Aussagen in den Interviews davon aus, dass die meisten von ihnen so genannte „overstayer“ sind, d. h. Personen, die regulär mit Visum einreisen und zu einem früheren Zeitpunkt über einen Aufenthaltstitel oder eine Aufenthaltsgestattung verfügten, diese aber aus unterschiedlichen Gründen verloren haben.¹⁵ Diese Gründe können z. B. der Ablauf eines Touristenvisums oder Visums zu Studienzwecken sein, die Trennung von einem*r Ehepartner*in vor Ablauf der für einen eigenständigen Aufenthalt erforderlichen Zweijahresfrist oder die Ablehnung eines Asylantrags sein (Krieger et al. 2006: 74).

¹⁵ In der EU bilden „overstayer“ die größte Gruppe von Migrant*innen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität (Hinterberger 2020).

Schätzung für 2004/2005 gehen von 25.000 bis 50.000 statuslosen Personen in Frankfurt am Main aus (ebd.: 71-72). In ihrer Untersuchung „Lebenslage ‚illegal‘ – Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main“ stellen Wolfgang Krieger, Monika Ludwig, Patrick Schupp und Annegret Will 2006 fest, es gebe „offensichtlich für Statuslose (wie für MigrantInnen überhaupt) viele ‚gute Gründe‘ zu bleiben“. Diese lägen erstens im großen Potential an Arbeitsplätzen sowohl im gewerblichen Bereich, der von einer starken Konkurrenz und Dumpinglöhnen geprägt sei, als auch im privaten Bereich¹⁶. Hinzu komme zweitens, dass aufgrund des hohen Migrationsanteils, die Gefahr der Aufdeckung geringer sei als in kleineren Städten. Drittens existierten zahlreiche Unterstützungsstrukturen wie ethnische Communities, Familiennetzwerke und aktivistische Gruppen, die Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus „eine gewisse soziale Unterstützung im Alltag anbieten“ (ebd.: 74).

Die genaue Anzahl von Drittstaatsangehörigen und EU-Bürger*innen in aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main lässt sich auf Grundlage der existierenden Daten daher nicht beziffern. Auf Grundlage der vorliegenden Schätzungen und aufgrund des Anstiegs der Zahl von EU-Bürger*innen in der letzten Dekade gehen wir davon aus, dass es sich bei der Anzahl der Personen mit prekären Aufenthaltsstatus um einen relevanten Anteil der Stadtbevölkerung handelt. In mehreren Interviews mit Mitarbeitenden aus Einrichtungen, die Leistungen für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus bzw. allgemeiner für Personen in prekären Lebenslagen anbieten, wurde deutlich, dass diese die Inklusion dieser Gruppe in die Stadtgesellschaft für leistbar halten – eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung vorausgesetzt.

Profil von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt

Aus den Interviews und Berichten dieser Einrichtungen lässt sich zudem schlussfolgern, dass es sich bei ihrer Klientel um eine heterogene Gruppe handelt. Es sind einerseits Personen mit unterschiedlichen beruflichen Hintergründen, die erst kurz in Frankfurt sind und nach Arbeit suchen oder u. a. aufgrund nicht bestehender oder informeller Arbeitsverhältnisse keinen Zugang zu Krankenversicherung in Deutschland haben. Andererseits sind es Personen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität, die nicht selten seit Jahrzehnten in Frankfurt wohnen und arbeiten. Es sind Kinder und Jugendliche, Personen im berufsfähigen Alter und Ältere. Auch die

¹⁶ Gerade in Haushalten von Doppelverdienenden bleibe kaum Zeit, sich um anfallende Sorgearbeit selbst zu kümmern. Aufgrund der hohen Lebenshaltungskosten könnten sich Durchschnittsverdienende zudem kaum noch leisten, Personen legal als Reinigungs- und/oder Pflegekräfte zu beschäftigen (Krieger et al. 2006: 73).

Zusammensetzung in Bezug auf Geschlecht und Herkunftsland variiert je nach Ausrichtung bzw. Angeboten der Einrichtungen stark¹⁷. In den letzten Jahren war in vielen Bereichen eine Zunahme des Anteils an EU-Bürger*innen zu beobachten. Diese kommen, wie verschiedene Gesprächspartner*innen berichten, vorwiegend aus Bulgarien, Rumänien und Polen, aber auch aus Spanien, Kroatien und Italien. Dennoch verzeichnen insbesondere Einrichtungen der Gesundheitsversorgung weiterhin einen hohen Anteil an Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Diese kommen aus verschiedenen afrikanischen Ländern (u. a. Somalia, Ghana, Eritrea und Äthiopien) sowie den Philippinen. Hinzu kommen Drittstaatsangehörige mit Schutzstatus in einem anderen europäischen Mitgliedsstaat, die ebenfalls von Sozialleistungen ausgeschlossen sind.

Viele dieser Personen arbeiten¹⁸ auf Baustellen und in der Reinigungsbranche und seien aufgrund der dort vorherrschenden prekären Arbeitsbedingungen erkrankt, wie die Mitarbeiter*innen einer Beratungsstelle für EU-Migrant*innen unterstrichen. Andere arbeiten in Restaurants oder sind informell in privaten Haushalten als Reinigungs- oder Pflegekräfte beschäftigt. Wieder andere sind in der Prostitution. Eine Interviewpartnerin mit Schutzstatus aus Italien, die vor einigen Jahren nach Frankfurt migriert ist, betonte die Zentralität regulärer Beschäftigungsverhältnisse, um aus der Prekarität herauszukommen. Da ihr vom Jobcenter keine Arbeitserlaubnis ausgestellt wurde, könne sie weder arbeiten noch Ansprüche auf Sozialleistungen geltend machen. Sie habe deshalb über die Rückkehr nach Italien nachgedacht, doch ihre Kinder, die beide in Frankfurt zur Schule gehen, wünschten sich zu bleiben. Insgesamt zeigte sich gerade in den Interviews mit Migrant*innen mit unsicherem Aufenthaltsstatus und/oder ohne Anspruch auf Sozialleistungen deutlich, dass diese sehr unterschiedlichen, prekären Lebens- und Problemlagen ausgesetzt sind. Dass viele von ihnen trotz der schlechten Bedingungen in Frankfurt bleiben, liegt häufig mit daran, dass sie sich auch anderswo zumindest kurzfristig keine bessere Zukunft erhoffen.

¹⁷ Während junge Frauen im Gesundheitsbereich einen großen Anteil der Patient*innen ausmachen (Schade et al. 2015: 472), werden Angebote im Bereich der Wohnungslosenhilfe vorwiegend von Männern nachgefragt (z. B. WESER5 2021: 9). Die Multinationale Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen (MIA) berichtet für 2020 von einem relativ ausgeglichenen Anteil an Frauen und Männern (MIA 2021: 2). Insbesondere in Beratungsstellen, die auch Sexarbeiter*innen beraten, gibt es einen vergleichsweise höheren Anteil an Transpersonen.

¹⁸ Mehrere Interviewpartner*innen berichteten, dass sie während der Corona-Pandemie ihre Jobs verloren hätten. Viele Menschen, die sich ansonsten eigenständig über Wasser halten konnten, waren daher auf Lebensmittelspenden angewiesen.

Allgemeine Befunde zum städtischen Umgang mit Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus

Während in Frankfurt einige Leistungen, die sich an Migrant*innen (mit prekärem Aufenthaltsstatus) richten bzw. Hilfsbedürftigen unabhängig vom Aufenthaltsstatus und/ oder von sozialrechtlichen Ansprüchen offenstehen, explizit durch städtische Einrichtungen angeboten werden, wird die Mehrheit an Unterstützungsangeboten von nicht-städtischen Trägern erbracht.¹⁹ Die Einrichtungen erhalten für ihre Angebote teilweise finanzielle Förderung durch die Stadt Frankfurt oder von anderer staatlicher Ebene (Europa, Bund, Land), teilweise sind sie durch Eigenmittel der Träger und private Spenden finanziert. Häufig finden sich Mischformen in der Finanzierung. Die Stadt Frankfurt unterstützt verschiedene Einrichtungen, die eine Sozial(rechts)beratung für Migrant*innen anbieten. Zudem werden durch das Frauenreferat Beratungsangebote für Frauen* mit Gewalterfahrung gefördert, die Frauen* unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus offenstehen.

Verschiedene Einrichtungen, die Migrant*innen beraten, erhielten Landesmittel durch das WIR-Programm, mit dem die Hessische Landesregierung innovative Projekte „zur Willkommens- und Anerkennungskultur und vielfaltsorientierten Öffnung kommunaler Angebote“ fördert (Hessen 2022). Drei Projekte erhielten zwischen 2015-2018 zudem Fördergelder im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP). Bei allen drei Projekten wurde die Förderung nicht verlängert, was erst kurz vor der geplanten Verlängerung bekannt wurde. Im Fall der Beratungsstelle *Frauenrecht ist Menschenrecht* (FiM) führte dies dazu, dass die im Projekt geförderte Sozialarbeiterin nicht weiterbeschäftigt werden konnte. Im Fall der neu gegründeten Multinationalen Anlaufstelle für EU-Bürger*innen (MIA) gelang es der Caritas und der Diakonie mit der Stadt zu verhandeln, dass die Beratungsarbeit durch städtische Mittel weiterfinanziert wird. Auch hier kam es zu einer Stellenreduzierung bei den drei Mitarbeiter*innen, die seither nicht mehr in Vollzeit, sondern in Teilzeit angestellt sind. Doch dank der ausgeweiteten Kooperation mit der Stadt konnte die Arbeit der Beratungsstelle fortgesetzt werden.

Bei der sich aus der Kurzfristigkeit der Entscheidung zur Weiterförderung ergebenden Unsicherheit handelt es sich um keinen Einzelfall. Bei einem erheblichen Anteil jener Mittel,

¹⁹ Dies hat für Unterstützungssuchende den Vorteil, dass entsprechende Träger – anders als die meisten staatlichen Stellen – nicht der Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG unterliegen. Dennoch schränkt die Übermittlungspflicht den Zugang zu einigen grundlegenden sozialen Rechten ein, wie in den folgenden Kapiteln deutlich werden wird.

durch die Angebote finanzierbar werden, die Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu Gute kommen, handelt es sich um befristete Projektgelder. Eine Verlängerung der Projekte erfolgt – wenn überhaupt – meist erst kurz vor dem Auslaufen der Gelder. Verschiedene Gesprächspartner*innen sowohl aus NGOs als auch aus der Stadtverwaltung verweisen auf sich hieraus ergebende Probleme. Zum einen erschwere die unsichere Finanzierungsperspektive eine langfristige Planung. Zum anderen ergebe sich aus Projektfinanzierungen z.T. eine inhaltliche Fokussierung, die sich in der Praxis als nicht sinnvoll erweise, zur Einhaltung von Förderkriterien aber befolgt werden müsse. In zahlreichen Interviews wurde davon berichtet, dass es an ausreichenden und vor allem dauerhaften Ressourcen fehle, um den gesamten Bedarf zu decken und die Situation der Betroffenen nachhaltig zu verbessern. Neben Mitteln für konkrete Leistungen bezog sich diese Aussage insbesondere auf zu geringe Ressourcen für Rechts- und Sozialberatung sowie Sprachmittlung.

Rechts- und Sozialberatung und Sprachmittlung

Die Komplexität des Asyl- und Aufenthaltsrechts sowie des Sozialrechts, die schwer zugängliche Sprache amtlicher Bescheide und die teilweise hohen bürokratischen Anforderungen machen Angebote der Rechts- und Sozialberatung unabdingbar für den Zugang zu sozialen Rechten. Dies gilt insbesondere für den Zugang zu Sozialleistungen, die die Grundlage für längerfristige Unterbringungsmöglichkeiten in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe bilden, aber auch für den Zugang zu Krankenversicherungen. Die interviewten Mitarbeiter*innen verschiedener Beratungsstellen berichteten davon, dass die Nachfrage an Beratung infolge der Corona-Pandemie und damit verbundener Einschränkungen so stark angestiegen sei, dass nicht alle Anfragen behandelt werden konnten. Der Bedarf sei vor allem dadurch gewachsen, dass Behörden wie das Sozialamt und das Jobcenter auf telefonische und Mailkommunikation umgestiegen seien. Für viele Personen sei eine solche Kommunikation aufgrund von sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten nicht allein zu bewältigen, sodass sie auf die Unterstützung von Berater*innen angewiesen seien, die für Sie übersetzen. In diesem Zusammenhang ist es, wie insbesondere in einer Diskussionsrunde anlässlich der Präsentation der vorläufigen Ergebnisse dieser Studie hervorgehoben wurde, immer wieder zu Problemen gekommen. Mehrere Teilnehmer*innen berichteten davon, dass verschiedene Sachbearbeiter*innen aus Behörden wie dem Jobcenter – trotz anders lautender offizieller Aussage hierzu – keine Sprachmittlung per Telefon akzeptierten. Als Grund hierfür seien

Datenschutzgründe genannt worden, obgleich dies im Fall von Präsenzterminen nie ein Problem gewesen sei²⁰.

Unabhängig von diesen akuten Schwierigkeiten wurde von mehreren Mitarbeiter*innen zivilgesellschaftlicher Institutionen darauf Bezug genommen, dass fehlende Sprachmittlung für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus eine zentrale Barriere im Zugang zu sozialen Leistungen darstelle. Von Behördenseite, aber auch seitens der Krankenkassen, gebe es kaum die Möglichkeit, in einer anderen Sprache als Deutsch zu kommunizieren. Viele Probleme könnten schneller gelöst werden, „wenn es an allen Stellen Sprachmittlung gäbe“, so eine Beraterin, die vor allem rumänisch-sprachige Arbeitnehmer*innen zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen berät.

Gesundheit

Obgleich Deutschland verschiedene internationale Abkommen ratifiziert hat, die ein Recht auf Gesundheit unabhängig vom Aufenthaltsstatus vorsehen (z. B. Art. 12 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), haben Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung in Deutschland aufhalten sowie Menschen ohne Krankenversicherung nur in Ausnahmefällen (Notfallversorgung oder Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz) Anspruch auf medizinische Behandlung. Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus bleibt der Zugang zum regulären Gesundheitssystem somit nahezu vollständig verwehrt. Um diesem Ausschluss entgegenzuwirken und Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus Zugang zu Gesundheitsversorgung zu ermöglichen, bieten verschiedene städtische und zivilgesellschaftliche Akteur*innen in Frankfurt ergänzende, kostenlose und vertrauliche Dienste im Gesundheitsbereich an.

Humanitäre Sprechstunde

Eine Besonderheit der Stadt Frankfurt stellt die Humanitäre Sprechstunde dar, die mittlerweile auch international als Best-Practice-Modell wahrgenommen wird (vgl. Delvino & Spencer 2019: 51). Diese wird von Mitarbeiter*innen des Gesundheitsamts in Kooperation mit der NGO *Maisha – Verein afrikanischer Frauen in Deutschland* durchgeführt. Zweimal pro Woche findet eine allgemeinmedizinische und einmal pro Woche eine pädiatrische sowie eine gynäkologische

²⁰ Leider war es uns nicht möglich, ein Interview mit einer Person vom Jobcenter zu führen. Mehrere Interviewanfragen wurden abgelehnt.

Sprechstunde für Nicht-Krankenversicherte oder undokumentierte Migrant*innen statt. Die Behandlung erfolgt kostenlos und vertraulich. Neben der medizinischen Behandlung macht eine Sozialberatung durch Maisha einen wesentlichen Teil des Angebots aus. Die Zusammenarbeit begann 2001, nachdem sich Maisha zuerst an das Frankfurter Frauenreferat und dann an das Gesundheitsamt gewandt und die Probleme von Frauen aus verschiedenen afrikanischen Ländern im Zugang zu Gesundheitsversorgung erläutert hat. Seither sind im städtischen Haushalt Mittel für Behandlungskosten im Rahmen einer Basisversorgung vorgesehen. Die Finanzierung von Medikamenten, Impfstoffen, Diagnostik und Therapie erfolgt über das Jugend- und Sozialamt als Pauschale. Räumlichkeiten und Personal²¹ werden vom Gesundheitsamt gestellt. In Reaktion auf die EU-Osterweiterung und die Diversifizierung der Patient*innen wurde das zuvor „Afrika-Sprechstunde“ genannte Angebot 2009 zur Humanitären Sprechstunde ausgeweitet. In den Folgejahren kamen eine Kindersprechstunde und gynäkologische Sprechstunden hinzu.

In ihrer Arbeit berufen sich die Mitarbeiter*innen im Gesundheitsamt auf § 7 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD). Dieser besagt, dass die Aufgabe von Gesundheitsämtern darin liegt, die Bevölkerung dahingehend zu informieren und zu beraten, wie Gesundheit gefördert, Gefährdungen vermieden und Krankheiten verhütet werden können. Dies gelte „insbesondere für sozial benachteiligte oder besonders schutzbedürftige oder gefährdete Personen, die an der gesundheitlichen Versorgung nicht ausreichend teilhaben; für diesen Personenkreis können die Gesundheitsämter ambulante Behandlungen im Einzelfall vornehmen“ (HGöGD § 7 Abs. 1). Die Mitarbeiter*innen des Gesundheitsamts begreifen die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung entsprechend als Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Während die Humanitäre Sprechstunde in der Anfangszeit noch randständig war, findet sie mittlerweile innerhalb des Gesundheitsamts sowie der Stadtverwaltung breite Zustimmung (Interview F 1 & F 3²²).

Erhebungen des Gesundheitsamts zeigen, dass sich der Bedarf an einer kostenlosen Behandlung zwischen 2008 und 2013 mehr als verdoppelt hat. Viele der Patient*innen kommen öfter (Schade et al. 2015). Zwischen 2015 und 2019 hat sich die Zahl der Patient*innen der Humanitären Sprechstunde und der seit 2015 stattfindenden Kindersprechstunde

²¹ Aktuell handelt es sich um zwei Amtsärzt*innen, zwei medizinische Fachangestellte und eine Koordinatorin.

²² Die in Frankfurt für das LoReMi-Projekt geführten Interviews werden im Folgenden ausschließlich mit dem Kürzel F und einer Nummer abgekürzt. Eine anonymisierte Liste der Interviews findet sich im Anhang.

durchschnittlich bei rund 650 pro Jahr eingependelt mit ca. 1700 Konsultationen.²³ Hinzu kommen Patientinnen der seit 2018 stattfindenden gynäkologischen Sprechstunde, die von Frauen ohne Krankenversicherung – häufig auch im Fall von Schwangerschaft²⁴ – konsultiert wird. 2019 waren es 271 Patientinnen mit 658 Konsultationen. In Fällen, in denen eine adäquate Behandlung vor Ort nicht geleistet werden kann, wird versucht, Patient*innen entweder an kooperierende Fachärzt*innen oder niedrigschwellige Ambulanzen zu verwiesen, die kostenlose Dienste für Migrant*innen und Menschen ohne Krankenversicherung bereitstellen. Besonders bei erforderlicher stationärer Behandlung kommt es allerdings häufig vor, dass keine Lösung für die Patient*innen gefunden werden kann (siehe auch Abschnitt zu Beschränkungen und Problemen).

Weitere Angebote: Elisabeth-Straßenambulanz, Malteser und StuPoli

Neben dem explizit städtischen Gesundheitsangebot gibt es zahlreiche weitere Einrichtungen in Frankfurt, die sich dem Ziel „Gesundheit für alle“ verpflichtet fühlen (ESA Jahresbericht 2020: 1) und Gesundheitsdienstleistungen für Menschen ohne Krankenversicherung unabhängig vom Aufenthaltsstatus anbieten. Zu nennen sind hier die *Elisabeth-Straßenambulanz (ESA)*, die *Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung* sowie die *studentische Poliklinik*. Diese Angebote werden nur teilweise von der Stadt finanziert. Die Einrichtungen sind in unterschiedlichem Ausmaß auf Spenden aus der Zivilgesellschaft angewiesen, die immer wieder neu generiert werden müssen.²⁵ Sie unterscheiden sich zum einen in Bezug auf die (ursprünglichen) Zielgruppen, zum anderen in Bezug auf die Leistungen, die sie anbieten können.

Die ESA, eine Einrichtung in Trägerschaft der Caritas, bietet seit über 25 Jahren medizinische Versorgung für wohnungslose Personen und Personen ohne Krankenversicherung an. Rund die Hälfte der Patient*innen der ESA sind wohnungslos und nicht versichert. Sie wird zu zwei Dritteln durch städtische Mittel und ansonsten durch Eigenmittel der Caritas, d. h. Spenden finanziert.

²³ Pandemiebedingt waren die Zahlen 2020 und 2021 etwas rückläufig. Dies kann vermutlich auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden, u. a. die eingeschränkten Sprechzeiten der humanitären Sprechstunde und die Konnotation des Gesundheitsamts als Kontrolleinrichtung, die Quarantäne verordnet, sowie die Tatsache, dass insbesondere Personen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität auf der teilweise kaum frequentierten Einkaufsstraße Zeil weniger auf den Schutz der Anonymität vertrauen konnten.

²⁴ Bei der humanitären Sprechstunde war zwischen 2008 und 2013 14,1% der Diagnosen Schwangerschaft (Schade et al. 2015: 469).

²⁵ Der hiermit verbundene Arbeitsaufwand und die finanzielle Unsicherheit wurden von mehreren Gesprächspartner*innen als Problem beschrieben.

Jeden Vormittag findet eine allgemeinärztliche Sprechstunde statt. Zudem gibt es zweimal pro Woche eine zahnärztliche und eine psychiatrische Sprechstunde und einmal pro Woche eine Frauensprechstunde. Personen in sozial- und aufenthaltsrechtlicher Prekarität machen die Mehrheit der Patient*innen aus. Für deren Zugang zu Gesundheitsversorgung spielt sprachliche Verständigung eine zentrale Rolle, wie ein*e interviewte*r Mitarbeiter*in auf den Punkt brachte: "Wir wollen verstehen, weil wir glauben, dass professionelle medizinische Behandlung wirklich ein Verstehen, ein gegenseitiges Verstehen erfordert. Deshalb versuchen wir, wenn wir merken, dass Deutsch nicht verstanden wird, [...] mit Übersetzung zu arbeiten. Das heißt, wir, unser Team, ist wirklich multilingual ausgestattet. Auch Neueinstellungen in dem Team wurden mit Sprachkompetenz eingestellt. Allein eine medizinische Ausbildung wäre dann zu wenig gewesen."

Die *Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung*, die bis 2018 bundesweit *Malteser Migranten Medizin* hieß, bietet in Frankfurt einmal in der Woche eine Sprechstunde im *MediCentrum* des Markus Krankenhauses an, die von zwei ehrenamtlich tätigen Ärzt*innen sowie zwei Assistent*innen abgehalten wird. Medikamente und in begrenztem Rahmen ambulante und stationäre Operationen werden durch Spenden finanziert. Der Großteil der Patient*innen seien, so ein*e Interviewpartner*in, Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität, viele von Ihnen berufstätig, aber ohne Zugang zu Krankenversicherung. Sie werden in der offenen Sprechstunde untersucht und behandelt und im Zweifelsfall weiterverwiesen. Dank der Kooperation mit einem Labor und einer Röntgenpraxis sind unentgeltliche diagnostische Untersuchungen möglich. Für die Anschlussbehandlung kann zudem auf ein Netzwerk von rund 80 Fachärzt*innen zurückgegriffen werden, die entweder unentgeltlich, auf Rechnung nach einfachem Satz oder auf Spendenbasis behandeln. Zudem können die Malteser auf Anwäl*innen zurückgreifen, die pro bono Beratung von Patient*innen durchführen, die ggf. regulären Zugang zum Gesundheitssystem erhalten können. Die Beschaffung von Spenden und die Pflege dieser Netzwerke erfordert einen kontinuierlich hohen Koordinationsaufwand, der ebenfalls ehrenamtlich durch die Leitung des Malteser Hilfsdienstes in Frankfurt geleistet wird.

Bei der 2014 gegründeten *Studentischen Poliklinik (StuPoli)* handelt es sich um ein Lehrprojekt der Goethe Universität. Zwischen der StuPoli und der humanitären Sprechstunde besteht eine besonders enge Zusammenarbeit, die sich auch räumlich niederschlägt: Die Sprechstunde der StuPoli findet zweimal pro Woche in den Räumlichkeiten der Humanitären Sprechstunde statt. Untersuchung und Behandlung werden von Medizin-Studierenden, die das Wahlfach StuPoli belegen, gemeinsam mit Studierenden aus höheren Semestern (sogenannten „Seniors“) durchgeführt und von einer Ärztin supervidiert. Pro Jahr belegen rund 40 Studierende

(sogenannte „Juniors“) das Wahlfach. Einige von ihnen werden im Anschluss Teil des ehrenamtlichen Pools an Seniors, der etwa 30 Personen umfasst. Die organisatorische Arbeit wird von fünf bis acht Seniorstudierenden getragen, von denen ein paar für das Lehrprojekt als studentische Hilfskräfte an der Goethe Universität angestellt sind, während die Übrigen ebenfalls ehrenamtlich für die StuPoli tätig sind. Zum Angebot gehören Ultraschall- und Laboruntersuchungen sowie EKGs, die regelmäßig auch für Patient*innen der nahe gelegenen ESA durchgeführt werden.

Ambulantes Geburtenprogramm

Hervorzuheben ist des Weiteren das ambulante Geburtenprogramm. Um eine möglichst risikofreie Entbindung zu gewährleisten, wurde 2007 zwischen dem Gesundheitsamt und mehreren Frankfurter Kliniken vereinbart, dass letztere für 700 Euro ambulante Geburten für Patientinnen der Humanitären Sprechstunden durchführen. Dabei wird sichergestellt, dass die Frauen sich regulär zur Geburt an einer Klinik anmelden und dort entbinden können, ohne dass es zu einer Datenweitergabe an die Ausländerbehörde kommt.²⁶ Wie verschiedene Interviewpartner*innen mitteilten, wird diese Summe von den Patientinnen entweder durch Ratenzahlung bezahlt oder durch Notfallfonds zivilgesellschaftlicher Träger finanziert bzw. zumindest bezuschusst. Während das ambulante Geburtenprogramm generell als positiv eingeschätzt wird, könne keine ausreichende Nachsorge für die Frauen und die Neugeborenen sichergestellt werden. Zudem komme es zu Problemen, wenn bei der Geburt Komplikationen auftreten und ein stationärer Aufenthalt notwendig wird, da dieser nicht durch die Vereinbarungen gedeckt wird und in einem solchen Fall hohe zusätzliche Kosten anfallen.

Zwischenfazit: Grundversorgung durch sich ergänzende Angebote von Stadt und NGOs

Die Angebote der nicht-staatlichen Träger sowie des Gesundheitsamts stehen explizit allen Personen ohne Krankenversicherung unabhängig von ihrem Status offen.²⁷ Eine vertrauliche Behandlung wird von allen Trägern gewährleistet. Diese achten strikt darauf, möglichst wenig Daten zu erfassen und keine Daten an öffentliche Stellen weiterzugeben. Niedrigschwelligkeit wird als „die Basis“ (F 1) verstanden. Alle Einrichtungen bieten explizit offene Sprechstunden an.

²⁶ Die Angst vor Abschiebung ist für Frauen während der Geburt dennoch präsent. Eine Interviewpartnerin, die häufiger Geburten begleitet, berichtete von einer Frau, die in den Wehen liegend das medizinische Personal immer wieder darum bat, nicht die Polizei zu verständigen.

²⁷ Die ESA versorgt ausschließlich wohnungslose Personen, jedoch ebenfalls unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

Eine Terminvereinbarung ist nicht nötig. Einige Einrichtungen legen zusätzlich ein besonderes Augenmerk auf den Abbau sprachlicher Barrieren durch die Mehrsprachigkeit von Mitarbeiter*innen bzw. die Inanspruchnahme von Verdolmetschung, wenn niemand in der Einrichtung über erforderliche Sprachkenntnisse verfügt (F 3; F 4). Über die Jahre hat sich zwischen dem Gesundheitsamt und den nicht staatlichen Einrichtungen eine gute Arbeitsteilung entwickelt. Alle befragten Beteiligten betonten, wie gut die hierarchiefreie Zusammenarbeit sei, die weniger auf formalisierten Sitzungen als vielmehr auf informellem Austausch beruht. Es wird viel und alltäglich kommuniziert. Patient*innen werden an die jeweils anderen Einrichtungen über- und verwiesen.

Das hohe (ehrenamtliche) Engagement der in diesem Bereich Tätigen und die enge Zusammenarbeit zwischen Ihnen ermöglichen eine Grundversorgung Hilfesuchender ohne Krankenversicherung in Frankfurt unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Zentral sind hierfür, wie bereits erwähnt, auch die weiteren Kooperationen mit einzelnen Fachärzt*innen und Krankenhäusern. Das Hilfsnetzwerk hat auch in den ersten zwei Jahren der Corona-Pandemie eine zentrale Rolle für die Gesundheitsversorgung von Personen ohne Krankenversicherung unabhängig vom Aufenthaltsstatus gespielt. So konnte bei der Versorgung von Infizierten und bei Impfungen gegen COVID auf die bestehenden Strukturen zurückgegriffen werden, was wiederum durch zusätzliches, großteils ehrenamtliches Engagement der Mitarbeiter*innen gestemmt wurde. Das Angebot musste insgesamt nur leicht eingeschränkt werden²⁸ und steht seit Jahresbeginn 2022 wieder in vollem Umfang zur Verfügung.

Clearingstelle

Durch die Clearingstelle, die nach Verzögerungen aufgrund der Corona-Pandemie ihre Arbeit 2021 aufgenommen hat, soll vermehrt Zugang zum gesundheitlichen Regelsystem geschaffen werden. Einmal pro Woche findet in Kooperation mit dem Fachbereich „Soziale Arbeit und Gesundheit“ der *Frankfurt University of Applied Sciences* psychosoziale Beratung mit Fokus auf Kranken- und Sozialversicherungsfragen in Räumen der Humanitären Sprechstunde statt. Die Kosten für die Räume und einen Großteil der Personalkosten werden vom Gesundheitsamt übernommen, die Kosten für die zwei externen Berater*innen trägt das Jugend- und Sozialamt.

²⁸ Beispielsweise konnte die Humanitäre Sprechstunde eine Zeitlang nicht gemeinsam vom Gesundheitsamt und Maisha durchgeführt werden und die Sprechstundenzeit war etwas verringert. Zudem mussten etwa die Malteser auf die Mitarbeit einiger ehrenamtlicher Unterstützer*innen verzichten.

Es handelt sich um ein Modellprojekt, welches Ende November 2022 ausläuft. Eine Verstärkung am Gesundheitsamt ist geplant.

Ziel der Clearingstelle ist es, Menschen dabei zu beraten und zu unterstützen, langfristig Krankenversicherungsschutz und somit Zugang zum regulären Gesundheitssystem zu erhalten. Die Beratung umfasst u. a. die Klärung des Versicherungsschutzes, Unterstützung bei Anträgen, Ermittlung und ggf. Durchsetzung von Ansprüchen auf Sozialleistungen. Hierbei kann auf Übersetzung durch die Berater*innen in Spanisch, Englisch, Bulgarisch, Rumänisch und Deutsch sowie auf weitere sechs weitere Sprachen, die über einen kostenpflichtigen Telefondolmetschdienst zur Verfügung stehen, zurückgegriffen werden.

Zwischen Februar 2021 und Februar 2022 wurden 118 Personen beraten, von denen 39 % Drittstaatsangehörige, 32 % nicht-deutsche EU-Bürger*innen und 27 % deutsche Staatsbürger*innen waren (2 % unbekannt). Insgesamt 45 % der Ratsuchenden, die erstmals zwischen Februar 2021 und März 2022 in die Clearingstelle kamen, konnten bisher erfolgreich in eine Krankenversicherung vermittelt werden. Der tatsächliche Beratungsbedarf übersteigt laut den zuständigen Mitarbeiter*innen des Gesundheitsamts jedoch die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen. Die Vermittlung in den Versicherungsschutz sei häufig langwierig. Eine Klärung komme für die Betroffenen daher oft nicht rechtzeitig, weil es oft darum geht, ihren akuten Behandlungsbedarf abzudecken. Rund die Hälfte der Ratsuchenden nannten als Grund für das Aufsuchen der Clearingstellen bei Erstkontakt, dass sie dringend behandlungsbedürftig (31 %) oder schwanger (20 %) seien.²⁹ Auch kann die Bearbeitung einiger Barrieren im Zugang zu Krankenversicherung etwa aufgrund aufenthaltsrechtlicher Probleme von der Clearingstelle nicht abgedeckt werden.

Beschränkungen und Probleme

In den Interviews wurden zahlreiche weitere Beschränkungen und Probleme in Bezug auf die Gesundheitsversorgung deutlich. Die vergleichsweise gute Grundversorgung ist stark abhängig vom Engagement einzelner haupt- und ehrenamtlicher Akteur*innen und ihren privaten Netzwerken. Zudem handelt es sich hierbei um Parallelstrukturen. Ein Übergang ins Regelsystem findet bisher nur vereinzelt und erst systematisch seit der Errichtung der Clearingstelle statt. Mehrere Gesprächspartner*innen unterstrichen außerdem, dass

²⁹ Eine zuständige Mitarbeiterin betonte im Interview, dass es gerade deshalb alternative Unterstützungsmöglichkeiten etwa in Form eines Behandlungsfonds zur Finanzierung dringend notwendiger Eingriffe brauche.

Patient*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus aus Angst vor Abschiebung häufig erst kämen, wenn ihre Krankheit schon weit fortgeschritten sei. Häufig lägen multiple Krankheiten vor, die kaum ambulant versorgt werden könnten. Das Hilffssystem gerate immer wieder an seine Grenzen, etwa bei komplizierteren kostspieligen Operationen, chronischen oder psychiatrischen Erkrankungen, palliativer Versorgung oder Rehabilitationstherapie nach Operationen bzw. auch bei einer Pflegebedürftigkeit.

Aufgrund der unzureichenden bzw. unsicheren Finanzierung durch befristete Projektfinanzierung und Spendenabhängigkeit, die von zahlreichen Interviewpartner*innen als Problem genannt wurde, ist es kaum möglich, längerfristige oder kostenintensive Behandlungen zu finanzieren. Da ein Anspruch auf Behandlung nur im Notfall besteht, komme es zudem immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Genesung nach Eingriffen, da keine Unterbringung über den Notfall hinaus möglich sei bzw. es in Einrichtungen für Wohnungslose kaum adäquate Betten gebe. Diese Problematik werde durch zu frühe Entlassungen seitens der Kliniken verstärkt, die gerade im Fall von Wohnungslosen häufig zu einem Teufelskreis von wiederholten kurzen Aufenthalten im Krankenhaus führten.

Mehrere Interviewpartner*innen wiesen auf die problematischen Auswirkungen schlechter oder unzureichender Unterbringungsmöglichkeiten auf den Gesundheitszustand hin – ein Zusammenhang, der generell bestehe, sich durch die Corona-Pandemie aber nochmal drastischer gezeigt habe. Ein*e Mitarbeiter*in einer Beratungsstelle hob hervor, dass Rom*nja aufgrund ihrer vielfach problematischen Wohnsituationen besonders stark von der Pandemie getroffen wurden und viele Tote zu beklagen seien.

Zudem bestehen zwei zentrale Probleme im Zusammenhang mit Anträgen auf Kostenerstattung beim Sozialamt. Erstens laufen Betroffene mit ungeklärtem Aufenthalt in Deutschland Gefahr, dass ihre Daten vom Sozialamt an die Ausländerbehörde weitergegeben werden, wie in früheren Studien festgestellt wurde (Mylius 2016, von Manteuffel 2018). Es ließ sich nicht abschließend klären, ob es auch in Frankfurt zu einer Datenweitergabe kommt. Entscheidend ist aber, dass es diesbezüglich keine Rechtssicherheit gibt und Patient*innen sich insofern auch in Notfällen nicht auf die Risikofreiheit ihres Ersuchens um medizinische Behandlung verlassen können.³⁰

³⁰ Zwar unterliegt medizinisches und allgemeines Personal im Gesundheitssektor einer ärztlichen Schweigepflicht, die sich laut allgemeiner Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zum Aufenthaltsgesetz bis in öffentliche Stellen hinein verlängert (Drucksache 669/09). Allerdings besteht laut

Zweitens kommt es zu finanziellen Ausfällen für Krankenhäuser, wenn das Jugend- und Sozialamt Anträge auf Kostenübernahme auch für bereits geleistete Notfallbehandlungen ablehnt, da es die Nachweise über die Bedürftigkeit der behandelten Patient*innen nicht akzeptiert (F 3 & F 21). Ein*e Mitarbeiter*in des Jugend- und Sozialamts nannte auch fehlende Identitätsnachweise als Grund, warum Anträge auf Kostenerstattung oft abgelehnt würden. Die Krankenhäuser bleiben in diesem Fall auf den Behandlungskosten sitzen. Im Jahr 2019 beliefen sich laut einer Erhebung des Gesundheitsamts die Behandlungskosten für stationäre Behandlungsfälle ohne Kostenträger auf mehr als 1,5 Millionen Euro (Gesundheitsamt Frankfurt am Main 2020). Mehrere Interviewpartner*innen berichteten, dass es vor dem Hintergrund dieser Entscheidungspraxis des Jugend- und Sozialamts und der zunehmenden Privatisierung von Krankenhäusern schwerer geworden sei, Patient*innen unterzubringen. In den letzten Jahren würden vermehrt Patient*innen, die von ihnen an die zentrale Notaufnahme weitervermittelt wurden, ohne Behandlung abgewiesen.

Unterbringung³¹

Das Recht auf Wohnen ist Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, wie es Artikel 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einmahnt. Der Pakt sieht vor, dass das Recht unabhängig von Nationalität oder rechtlichem Status gelten soll, schafft aber keine rechtlich einklagbaren Ansprüche. Aus der Garantie der Menschenwürde nach dem deutschen Grundgesetz ergibt sich jedoch, dass der Staat die Grundvoraussetzungen für eine menschenwürdige Existenz sichern muss. Entsprechende Ansprüche werden im

Bundesärztekammer Rechtsunsicherheit, ob Sozialämter gegenüber Ausländerbehörden zur Geheimhaltung der von Ärzt*innen und Krankenhäusern erhaltenen Daten verpflichtet sind (Bundesärztekammer 2013: 6-7). Entsprechend stellt Mylius (2016) in einer Studie zur Praxis in Gesundheitsämtern und Krankenhäusern fest, dass in 8,5 % der untersuchten Fälle Krankenhäuser die Polizei informieren, wenn Migrant*innen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität für eine Notfallbehandlung erscheinen (ebd.: 275). Im Mai 2022 reichte ein seit 1997 in Deutschland lebender Kosovare, der sich seit 2017 ohne Aufenthaltsberechtigung in Frankfurt aufhält, mit Unterstützung der *Gesellschaft für Freiheitsrechte* und der Organisation *Ärzte der Welt* eine strategische Klage beim Frankfurter Verwaltungsgericht ein. Hierin wird argumentiert, die Übermittlungspflicht nach § 87 beschränke sein Recht auf Gesundheit. Das übergeordnete Ziel der Klage ist es, die Übermittlungspflicht durch das Bundesverfassungsgericht prüfen zu lassen (GFF 2022).

³¹ An dieser Stelle sei auf die Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bürger*innen und insbesondere auf die dort formulierten Handlungsempfehlungen verwiesen, die von Lisa Riedner und Marie-Therese Haj Ahmad (2020) verfasst wurden. Die dort wesentlich ausführlicher geschilderten Befunde zur Situation von wohnungslosen EU-Bürger*innen und den entsprechenden Handlungsbedarf schätzen wir auf Grundlage unserer Untersuchung als weitgehend aktuell ein, auch wenn sich die Lage im Zuge der Corona-Pandemie etwas verändert hat.

Sozialrecht als Errungenschaft der Arbeiter*innenbewegung festgelegt und konkretisiert (Kennerich 2018). Ein Recht auf Wohnen ist jedoch nicht explizit vorgesehen.

Fehlender bezahlbarer Wohnraum und unzureichender sozialer Wohnungsbau

Obdachlosigkeit wird in den letzten Jahren zunehmend zum Problem (siehe hierzu ausführlich: Sonderberichterstattung für angemessenes Wohnen 2018). In vielen Städten wird angemessener Wohnraum selbst für die Mittelschicht immer unerschwinglicher. Günstiger Wohnraum, den sich auch sozial Schwächere leisten können, ist besonders knapp; auch in Frankfurt am Main. Die Wohnungspreise und Mieten in Frankfurt am Main sind insbesondere nach 2009 rasant gestiegen. Zugleich hat die Anzahl an Sozialwohnungen drastisch abgenommen,³² während die Zahl der als wohnungssuchend registrierten Personen mit Anspruch auf eine Sozialwohnung zwischen 2009 und 2017 fast um die Hälfte auf knapp 24.000 angestiegen ist (Schipper & Heeg 2021: 54-55). Laut dem Amt für Wohnungswesen (2019: 48) waren 2018 46,1 % der wohnungssuchenden Personen akut wohnungslos. An der allgemein angespannten Lage auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt ändern auch zahlreiche Neubauprojekte nichts, da die hierdurch geschaffenen Wohnungen vorwiegend als Kapitalanlagen dienen (Betz et al. 2021: 10). Bisher lassen sich daher wenig positive Änderungen in Bezug auf bezahlbaren Wohnraum für untere Einkommensschichten verzeichnen (Belina 2021: 75).

Der Anspruch auf sozialgeförderten Wohnraum ist auf Personen beschränkt, die einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland nachweisen können (§ 27 WoFG), entweder durch einen festen Wohnsitz in Deutschland oder den Besitz einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung für mindestens ein Jahr. In Frankfurt kommt ein weiteres Ausschlusskriterium hinzu: Antragsstellende müssen mindestens seit einem Jahr in Frankfurt gemeldet sein (Amt für Wohnungswesen 2021). Die Mehrzahl an Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus ist also von der Antragsberechtigung auf Sozialwohnungen ausgeschlossen. Die unzureichenden Angebote an (geförderten) bezahlbarem Wohnraum wirkt sich auf den verfügbaren Wohnraum und auf die allgemeine Situation aus, mit der Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sowie Frauenhäuser konfrontiert sind.

³² Seit Anfang der 1990er Jahre ist die Zahl öffentlich geförderter Sozialwohnungen in Frankfurt von knapp 70.000 (= circa 20 % des Wohnbestandes) auf 25.000 Wohneinheiten (= 6,3 % des Wohnbestandes) im Jahr 2018 gesunken (Schipper & Heeg 2021: 55).

Private Unterkünfte

Für Personen, die geringe finanzielle Mittel und/ oder Schwierigkeiten haben, sich sprachlich zu verständigen, ist es besonders schwierig, Wohnraum zu finden, der für sie gleichermaßen angemessen und leistbar ist. Nicht selten wohnen Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt in unzumutbaren Unterkünften, die an informelle Arbeitsverhältnisse gebunden sind. Die teilweise horrenden Mieten werden des Öfteren inoffiziell, d. h. nicht in der Gehaltsabrechnung vermerkt, direkt vom Lohn abgezogen. Der Wohnraum ist zudem häufig von schlechter Qualität. Dieser Befund verschiedener früherer Untersuchungen, die sich vor allem auf die Lage osteuropäischer EU-Bürger*innen in Frankfurt am Main bezogen (siehe Aliche et al. 2014; Künkel 2018; Riedner & Haj Ahmad 2020), wurde auch von mehreren unserer Interviewpartner*innen in Bezug auf die gegenwärtige Situation bestätigt.

Für Personen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität wird das geringe Angebot an Wohnungen dadurch verschärft, dass Vermieter*innen sich strafbar machen, wenn sie Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung Wohnraum zur Verfügung stellen (Deutscher Caritasverband & Deutsches Rotes Kreuz 2017: 67). Der Grad an Ausbeutung sei daher sehr hoch, wie ein*e Gesprächspartner*in berichtete, der*die vor allem Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus u. a. bei der Wohnungssuche unterstützt. Aufgrund des geringen Angebots an Wohnraum, einer verbreiteten Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, mangelnder sozialer Absicherung (vgl. Künkel 2018: 289; Riedner & Haj Ahmad 2020: 51) und im Fall von Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus der permanent drohenden Gefahr, im Fall von Konflikten mit der*dem Vermieter*in den Behörden gemeldet zu werden (F 7), fügen sich Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus den teils unzumutbaren Bedingungen.

Mehrere der interviewten Betroffenen beschrieben zudem die besondere Prekarität, die sich aus privaten Arrangements ergibt: Sie gaben an, dass sie sich ein Zimmer mit anderen Personen teilen oder so lange wie möglich im Wohnzimmer von Freund*innen schliefen, um dann zum nächsten temporären Schlafplatz zu wechseln (F 26, F 27). Dies sei problematisch, teilweise schwer zu organisieren und psychisch belastend, so ein Interviewpartner; aber: „Du hast keine andere Wahl!“ (F 27, Übersetzung M.K.).

Aufgrund der Abhängigkeiten führen (Arbeits-)Konflikte oder ein abruptes Ende von (Arbeits-)Beziehung nicht selten zu einem direkten Verlust des Wohnraums. Letzteres trifft auch immer wieder Frauen, die informell in privaten Haushalten arbeiten und ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen versorgen, wenn diese sterben oder in eine Pflegeeinrichtung

umziehen. Selbst bei denjenigen, die über regulären Wohnraum verfügen, kann der Verlust des Arbeitsplatzes umgehend zu einem Verlust der Wohnung führen, wenn kein Anspruch auf Sozialleistungen besteht.

Angebote der Wohnungslosenhilfe in Frankfurt

In Frankfurt existieren verschiedene Hilfsangebote bei Wohnungslosigkeit bzw. Obdachlosigkeit³³. Die größten Träger sind der stadtnahe Frankfurter Verein *Soziale Heimstätten* sowie die beiden kirchlichen Träger *Diakonie* und *Caritas*. Die Unterbringung in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe beruht auf zwei gesetzlichen Grundlagen:

(1) Der Anspruch auf Unterstützung für „Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind“ ist im Sozialgesetzbuch des Bundes festgelegt (§ 67 SGB XII). Diese Hilfe steht, wie nahezu alle anderen Leistungen der Sozialgesetzbücher, den meisten ausländischen obdachlosen Personen inkl. EU-Bürger*innen jedoch rechtlich nicht (mehr) zu (siehe Kapitel 4). Damit bleibt für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus der Zugang zu einem Großteil der Angebote der Wohnungslosenhilfe verschlossen. Die Einrichtungen selbst haben laut Einschätzung mehrerer Interviewpartner*innen, die in diesem Bereich tätig sind, wenig Spielräume, Personen unabhängig vom sozialrechtlichen Leistungsanspruch unterzubringen, da sie ansonsten auf den Kosten sitzen bleiben.

(2) Die zweite rechtliche Grundlage für Unterbringung von Wohnungslosen sind die Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Bundesländer, im Fall Frankfurts das „Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (HSOG). Demnach sind Kommunen als untere Sicherheitsbehörden verpflichtet, akute Gefahrenlagen wie Obdachlosigkeit abzuwenden. Hierfür müssen sie unfreiwillig wohnungslosen Personen eine Unterkunft zur Verfügung stellen. Die ordnungsrechtliche Verpflichtung gilt unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus der betroffenen Person (Ruder 2015: 56). Diese Einschätzung der Rechtslage wird auch von Mitarbeiter*innen des Frankfurter Sozialamts geteilt, die jedoch die Verpflichtung der Stadt nach Einschätzung der Autor*innen restriktiv auslegen (siehe auch Riedner & Haj Ahmad 2020: 28; Böhm 2021: 91).

³³ Als wohnungslos gelten entsprechend der Definition der BAG Wohnungslosenhilfe (o.J.) Personen, die „nicht über einen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum“ verfügen, als obdachlos Personen, die über keinerlei Unterkunftsmöglichkeiten verfügen und im öffentlichen Raum übernachten (Böhm 2021: 96).

Ein*e Interviewpartner*in aus dem Sozialamt brachte ihre Einschätzung der rechtlichen Verpflichtung wie folgt auf den Punkt: „Wir müssen Obdachlosigkeit [...] immer dann verhindern, wenn jemand sich nicht selbst helfen kann. [...] Wenn jemand woanders noch ein Obdach hat, dann muss ich ihn hier nicht versorgen“ (F 18). Die Praxis des Jugend- und Sozialamts, Unionsbürger*innen, die keinen Leistungsanspruch haben, eine Fahrkarte anzubieten, wenn davon ausgegangen wird, dass sie anderswo die Möglichkeit haben, ihre Wohnungslosigkeit zu beenden, fußt auf eben dieser Interpretation. Denn in diesem Fall könne die Person Obdachlosigkeit selbst verhindern, das Sozialamt sei damit nicht mehr zur Unterbringung verpflichtet.³⁴

Wie Karl-Heinz Ruder in einem Rechtsgutachten aus Anlass der Bundestagung der BAG Wohnungslosenhilfe darlegt, befreit die Ablehnung dieser Handlungsmöglichkeit die zuständige Kommune jedoch nicht von ihrer Verpflichtung zur Unterbringung (Ruder 2015: 29). Die divergierenden Rechtsauffassungen sorgten zuletzt rund um die Bedarfsanalyse zur Situation wohnungsloser EU-Bürger*innen in Frankfurt für Kontroversen. Eine Klärung, welche Auffassung der Frankfurter Magistrat vertritt, ist zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie ausständig, was zu einem Andauern der Unterbringungsproblematik führt.

Notübernachtung

Aufgrund der beschriebenen gesetzlichen Regelungen und ihrer derzeitigen Auslegung durch das Jugend- und Sozialamt steht wohnungslosen EU-Bürger*innen ohne Leistungsanspruch in der Regel nur eine kurzfristige Notübernachtung in einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe offen. Diese würden vereinzelt auch von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung genutzt, dies sei jedoch „eher eine Randerscheinung“ (F 17). Die Notunterbringung erfolgt auf Grundlage des Ordnungsrechts in verschiedenen Einrichtungen und ist je nach Einrichtung für maximal 10 Tage möglich. Menschen, die in den Notübernachtungsstätten übernachten, müssen in der Regel spätestens in drei Tagen beim Besonderen Dienst 3 des Jugend- und Sozialamts (BD 3) vorsprechen, welcher die Ansprüche auf Unterbringung nach SGB II und XII sowie nach Ordnungsrecht prüft. Wenn das Jugend- und Sozialamt die Kostenübernahme nicht bestätigt, dürfen die Betroffenen nur unter besonderen Bedingungen in der Notschlafstelle bleiben (siehe

³⁴ In diese Richtung geht auch folgender Hinweis auf der Informationsseite der Stadt Frankfurt zu Notschlafstellen: „Vor der Nutzung der Notschlafstellen sind sämtliche Selbsthilfemöglichkeiten (örtlich unbegrenzt) auszuschöpfen.“ (Stadt Frankfurt am Main 2022e)

Abschnitt Liste vital). Die wichtigsten Organisationen, die in Frankfurt am Main Unterkunft anbieten, sind der *Frankfurter Verein*, die *Diakonie* und die *Caritas*.

Der Frankfurter Verein ist u. a. Träger der Notschlafstätte Ostpark, die mit 200-220 Plätzen die größte Frankfurter Einrichtung und Anlaufstelle für wohnungslose Personen ist. Für die Notschlafstätte Ostpark besteht eine komplette Pauschalfinanzierung durch die Stadt. Dies ermöglicht den Mitarbeiter*innen eine gewisse Flexibilität in der Aufnahme. Die Aufnahme erfolge, wenn freie Plätze verfügbar sind, ohne vorherige Antragsstellung und unabhängig vom Aufenthaltsstatus, wie ein*in Mitarbeiter*in des Frankfurter Vereins unterstreicht: „Wir fragen natürlich, ob [der Mensch] ein Ausweisdokument hat. Wenn er jetzt keins hat und er steht da und friert und wir haben ein Bett, [...] dann nehmen wir ihn auch so auf, [...] und versuchen das im Nachhinein zu klären, also aufgenommen wird er dann erst mal.“ Der Frankfurter Verein unterliegt als stadtnahe Einrichtung jedoch zugleich der direkten Kontrolle des Sozialdezernats, dessen jeweilige Leitung Teil des Aufsichtsrats des Vereins ist (F 12).

Menschen, die in der Notübernachtungsstätte Ostpark übernachten, müssen in der Regel³⁵ bereits am nächsten Tag beim BD 3 vorsprechen, der die Ansprüche auf Unterbringung prüft. Einige in der Beratung tätige Interviewpartner*innen kritisierten, dass eine anspruchlose Unterbringung im Ostpark in der Regel nur für maximal drei Tage möglich sei.³⁶

Weitere durch die Stadt pauschal finanzierte Notschlafplätze, in denen Personen maximal zehn Tage unterkommen können, existieren z. B. im *Diakoniezentrum WESER5*³⁷ sowie im *Haus Hannah – Wohnen für Frauen* (Diakonie). Eine Unterbringung erfolgt getrennt nach Geschlechtern und in der Regel in 2- bis 4-Bett-Zimmern. Familien werden im Auftrag der Stadt Frankfurt durch den *Evangelischen Verein für Wohnraumhilfe* vorwiegend in Pensionen oder Hotels untergebracht. Diese sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Viele davon befinden

³⁵ Aufgrund der Pandemie hat sich dies etwas verzögert, da eine Vorsprache nur mit Termin möglich war/ist.

³⁶ Das Sozialamt stelle unter Verweis auf die auf den Personalausweisen angegebenen Adressen regelmäßig fest, dass vorstellige Personen am Wohnort, an dem sie zuletzt offiziell gemeldet waren, Möglichkeiten zur Unterbringung hätten. Wenn diese die Ihnen angebotenen Fahrkarten dorthin ablehnen, werde die Obdachlosigkeit nicht mehr als unfreiwillig betrachtet und die Kommune fühle sich nicht verpflichtet die Unterbringung zu verlängern.

³⁷ Im Vergleich zu 2016 hat sich der Anteil an EU-Bürger*innen unter denjenigen, die die Notübernachtung von WESER5 in Anspruch nehmen, 2017 fast verdoppelt. Zwischen 2018 und 2020 lag deren Anteil bei rund 30 %, ca. 23 % kamen aus Drittstaaten, 47 % der Nutzer*innen hatten die deutsche Staatsbürger*innenschaft. (WESER5 2019: 26).

sich im Bahnhofsviertel.³⁸ In Reaktion auf die Pandemie wurde die Zehntagesfrist zwischen April und Juni 2020 sowie über die Feiertage zum Jahreswechsel 2020/2021 aufgehoben.

Um längerfristig in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe bleiben zu dürfen, muss dies beim Sozialamt beantragt werden. Über eine kurzfristige Notunterbringung hinaus werden EU-Bürger*innen, die sich weniger als fünf Jahre in Deutschland aufhalten, nur untergebracht, wenn sie als Aufstocker*innen Ansprüche auf ALG II haben, etwa aufgrund eines Minijobs oder weil der Arbeitsverdienst aufgrund von Teilzeitbeschäftigung zu gering für die Bedarfsdeckung ist. Auch in diesen Konstellationen kann ein Jobverlust im schlimmsten Fall zu (erneuter) Obdachlosigkeit führen, wie verschiedene Interviewpartner*innen in Bezug auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie hervorhoben (Böhm 2021: 95-96). Wie die Mitarbeiter*innen einer Beratungsstelle betonten, führt die Praxis der Überprüfung der Anspruchsberechtigung nicht selten dazu, dass wohnungslose EU-Bürger*innen auch die ihnen zustehenden Notangebote nicht in Anspruch nehmen, wenn sie befürchten, dies könne mittelfristig zu einer Aberkennung ihres Rechts auf Freizügigkeit führen (F 10).

Die gesetzlichen Regelungen führen insofern zu Barrieren im Zugang selbst zu jenen Leistungen, zu deren Erbringung die Stadt verpflichtet ist. Für Personen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität ist ähnlich wie im Gesundheitsbereich ein abschreckender Effekt aufgrund von § 87 AufenthG zu beobachten. Es ist davon auszugehen, dass sie entsprechende Angebote meiden, um keine Abschiebung zu riskieren.

Winternotprogramm

Die Übernachtungsplätze des Winternotprogramms stehen niedrigschwellig allen Personen offen, die akut einen Schlafplatz brauchen. Das niedrigschwellige saisonale Angebot, durch das Kältetode verhindert werden sollen, ist zwischen 15. November und 31. März geöffnet. Es handelt sich um ein reines Übernachtungsangebot, welches zwischen 20 bis 22 und 6 bzw. 8 Uhr zur Verfügung steht. Hierunter fällt zum einen die B-Ebene des Verkehrsbauwerks *Eschenheimer Tor*, die vom *Frankfurter Verein* betreut wird. Die Personen bekommen bei Bedarf eine Isomatte und einen Schlafsack zur Verfügung gestellt. Diese Möglichkeit steht unabhängig vom Aufenthaltsstatus offen. Nach einer Schätzung der interviewten Mitarbeiter*innen übernachteten pro Nacht rund 140 bis 150 Personen im Eschenheimer Tor, davon 50 bis 60 % aus Ost- bzw.

³⁸ Es handelt sich hierbei um einen Stadtteil, in dem Drogenkonsum zum öffentlichen Straßenbild gehört und der daher von verschiedenen Interviewpartner*innen als ungeeignet für die Unterbringung von Familien beschrieben wurde.

Südosteuropa. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde 2020 die Übernachtungsmöglichkeit im Eschenheimer Tor erstmals ganzjährig geöffnet. Auch für 2021 und 2022 entschied das Sozialdezernat, die eigentlich saisonale Notunterkunft das ganze Jahr offen zu halten (Stadt Frankfurt am Main 08.04.2022). Dieses Angebot wird durch ein Wintercafé ergänzt, in dem zwischen 6 Uhr und 10.30 Uhr warme Getränke und Gebäck ausgegeben werden. Bei besonders kaltem Wetter werden die Öffnungszeiten ausgeweitet.

Während insgesamt eine Verbesserung der Situation im Vergleich zur bis 2018 genutzten B-Ebene der *Hauptwache*³⁹ festgestellt wird (WESER5 2019: 11), kommt es dennoch immer wieder zu Kritik an der Winterübernachtung im Eschenheimer Tor. Ein*e Interviewpartner*in bezeichnete sie als reinen „Erfrierschutz“, der weiterhin nicht den Vorgaben einer ordnungsrechtlichen Unterbringung entspreche (F 10). Seit 2017 werden weitere Plätze im Winternotprogramm in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe von der Stadt finanziert, unter anderem in der Tagesstätte WESER5. Dort standen vor der Pandemie 30 Plätze für die Winternotübernachtung zur Verfügung. Um Mindestabstände einzuhalten, wurden diese im Winter 2020/2021 und 2021/2022 auf 20 Plätze (15 Männer und 5 Frauen) reduziert. Um diese Möglichkeiten nutzen zu können, müssen sich Übernächter*innen vorab bei der jeweiligen Einrichtung anmelden⁴⁰. Der Anteil an Migrant*innen lag 2019/2020 bei 93 % und 2020/2021 bei 85 % (WESER5 2020; 2021). Die Übernachtungsplätze im Winternotprogramm sind unabhängig von Leistungsansprüchen auch für einen längeren Zeitraum nutzbar.

Liste Vital

Eine weitere humanitäre Ausnahmeregelung gibt es für besondere gesundheitliche Notfälle: Wenn Einrichtungen auf Personen treffen, deren Verbleib auf der Straße eine vitale Gefährdung darstellen würde, können Sie diese bei einem der monatlichen Treffen des *Arbeitskreises Straße* auf die *Liste Vital* setzen lassen. Diese wird vom Frankfurter Verein verwaltet. Dem Arbeitskreis Straße gehören die verschiedenen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sowie das Sozialamt an. Das Jugend- und Sozialamt übernimmt in diesem Fall die Kosten für die Unterbringung. Obwohl verschiedene Interviewpartner*innen dankbar für diese Absprache mit der Kommune sind, wurde von einigen beanstandet, dass es sich hierbei um Einzelfalllösungen handle, die

³⁹Diese Übernachtungsmöglichkeit wurde anfangs für fast zwei Jahrzehnte vom Verkehrsbetrieb gestellt, ohne dass die Übernachtungen von einem sozialen Träger begleitet wurden (F12).

⁴⁰ Im Winter 2019/2020 haben sich durchschnittlich 29 Personen pro Nacht für die Winterplätze bei WESER5 angemeldet. Davon haben 18 Personen den Schlafplatz auch tatsächlich in Anspruch genommen (WESER5 2020).

nichts an der grundlegenden problematischen Unterbringungssituation in Frankfurt ändern. Man müsse, zynisch gesagt, so lange warten, bis der Gesundheitszustand von Personen, die aufgrund fehlender Unterbringungsansprüche auf der Straße leben, so schlecht sei, dass eine Unterbringung über die Liste vital möglich sei, kritisierte ein*e Mitarbeiter*in einer Beratungsorganisation (2. Runder Tisch).

Alternative Angebote

Neben privaten Lösungen versuchen verschiedene Akteur*innen die Versorgungslücke zu schließen. Hier sind örtliche Kirchengemeinden zu nennen, die vorübergehend Unterkünfte zur Verfügung stellen,⁴¹ sowie aktivistische selbstorganisierte Projekte wie das *Project Shelter*. Hierbei handelt es sich um eine seit 2014 bestehende Initiative, in der laut eigenen Angaben „Menschen mit und ohne Migrations- und Fluchterfahrung gemeinsam gegen Obdachlosigkeit und Rassismus arbeiten“ (Project Shelter 2021: 309). Die Aktivist*innen organisieren private Schlafplätze für Migrant*innen, die von der Unterbringung in staatlich finanzierten Einrichtungen ausgeschlossen sind, und setzen sich zugleich politisch für längerfristige Änderungen ein. Zudem fordern sie ein selbstverwaltetes migrantisches Zentrum, in dem Menschen in Ruhe und sicher ankommen und ihr Leben organisieren können (ebd.). Eine ähnliche Forderung vertritt auch der *Förderverein Roma*, der sich seit langem für ein Haus für Roma einsetzt. Dieses ist als ganzheitliches Wohnprojekt konzipiert, in dem die Einwohner*innen ihren Bedürfnissen entsprechend untergebracht werden und zugleich soziale Beratung erhalten.

Probleme

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Unterkunftsmöglichkeiten für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt beschränkt sind. Mehrere interviewte Berater*innen unterstrichen, dass sie aufgrund des knappen Angebots an günstigem Wohnraum sowie den umfassenden Leistungsausschlüssen und der restriktiven Handhabung des Jugend- und Sozialamts in den meisten Fällen wenig Unterstützung bieten können. Neben der Qualität der verschiedenen Unterkünfte und den Abhängigkeiten im Bereich der privaten Unterbringung wurde von der Mehrheit der Gesprächspartner*innen als Hauptproblem gesehen, dass es keine ganzjährigen angemessenen Unterbringungsmöglichkeiten unabhängig von

⁴¹ Dabei handelt es sich u. a. um Unterbringung im Rahmen von sogenannten Kirchenasylen. Diese zielen darauf ab, Personen, denen eine Abschiebung nach der Dublin-Verordnung droht, zur Aufnahme eines Asylverfahrens in Deutschland zu verhelfen (zu Auseinandersetzungen um Dublin-Abschiebungen siehe Hinger et al. 2018).

Sozialleistungsansprüchen gibt. Gerade im Fall von Wohnungslosigkeit gebe es einen langfristigen Beratungsbedarf, der nicht zur Kurzfristigkeit der verfügbaren Angebote passe. „Also diese [...] 10 Tage reichen nicht, um irgendwie behördenmäßig auch was zu klären,“ unterstrich ein*e Berater*in (2. Runder Tisch).

Im Fall von Gewalterfahrung gibt es zwar Unterbringungsmöglichkeiten für Frauen (siehe hierzu Kapitel 10). Doch es sei unverantwortlich, dass vorher kaum Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden, was die Wahrscheinlichkeit, entsprechende Gewalterfahrungen auf der Straße oder in Privatwohnungen zu erleben, erhöhe. Zudem verwiesen mehrere Gesprächspartner*innen darauf, dass es immer wieder dazu komme bzw. angekündigt wird, dass die Kinder in Obhut genommen würden, wenn Frauen obdachlos seien, anstatt sie auch ohne sozialrechtlichen Leistungsanspruch, gemeinsam mit ihren Kindern unterzubringen (siehe auch Riedner & Haj Ahmad 2020: 39-40).

Durch die Corona-Pandemie habe sich nochmal deutlicher gezeigt, dass es nicht nur wichtig sei, „dass untergebracht wird, sondern dass auch [...] adäquat untergebracht wird“ wie es ein*e Interviewpartner*in auf den Punkt brachte (F 9). Zahlreiche Interviewpartner*innen unterstrichen, dass es ohne angemessene Unterkunft schwierig sei, in formelle Arbeitsverhältnisse zu kommen. Unsichere Wohnverhältnisse wirken sich zudem negativ auf den Zugang zu Gesundheit (siehe Kapitel 7) und Bildung (siehe Kapitel 9) aus.

Eine anspruchslose Unterbringung über den akuten Notfall hinaus war für alleinstehende Männer ab Jahresbeginn bis zum Herbst 2021 im von der Caritas geleiteten *Henriette-Führt-Haus* möglich. In Reaktion auf die Pandemie und die Forderungen des Förderverein Roma wurden 20 Plätze geschaffen, die ohne Prüfung rechtlicher Ansprüche belegt werden können. Seit Herbst 2021 werden diese vom Sozialamt pauschal finanzierten Plätze nicht mehr nachbesetzt, wenn sie frei werden. Die Einstellung des Angebots wurde von mehreren Interviewpartner*innen kritisiert. Beim Runden Tisch Ende März 2022, bei dem die vorläufigen Ergebnisse dieser Studie präsentiert wurden, äußerten mehrere Anwesende, man sei aktuell unter dem von Grünen, SPD, FDP und Volt gestellten Magistrat mit der gleichen restriktiven Unterbringungspolitik konfrontiert wie unter der vorherigen rot-schwarz-grünen Stadtregierung– auch wenn der Koalitionsvertrag in eine andere Richtung weise (2. Runder Tisch). Die im Frankfurter Koalitionsvertrag formulierten Pläne „in Anlehnung an das Kölner Modell aus humanitären Gründen einen Schlafplatz in einer Art Boardinghouse“ (Grüne, SPD, FDP, Volt 2021: 114) anzubieten und Möglichkeiten einer Etablierung eines „Haus für Roma“ nach Berliner Vorbild zu prüfen (ebd.: 94), wurden von vielen

Interviewpartner*innen begrüßt. Bisher (Stand Juli 2022) sind allerdings noch keine konkreten Schritte in diese Richtung erfolgt.

Bildung

In Bezug auf den Zugang zu Bildung für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main zeigt sich ein gemischtes Bild. Im Bereich der Grundschulbildung besteht ein vergleichsweise guter Zugang für Kinder in aufenthaltsrechtlicher Prekarität, was sich u. a. durch inklusive gesetzliche Regelungen auf Landes- und Bundesebene ergibt. Barrieren bestehen sowohl im Zugang zu Kitaplätzen als auch zu weiterführender Bildung.

Gesetzliche Grundlagen: Abschaffung der Übermittlungspflicht für Bildungseinrichtungen auf Bundes- und Schulzugangsrecht auf Landesebene

Nach jahrelanger Mobilisierung durch kirchliche und Menschenrechtsorganisationen sowie der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) wurden Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen in Deutschland 2011 von der grundsätzlich für alle öffentlichen Stellen geltenden Übermittlungspflicht nach § 87 ausgenommen (§ 87 Abs. 1 AufenthG). Das Land Hessen hatte bereits im Dezember 2009 als eines der ersten Bundesländer im Schulgesetz vorgesehen, Schulen von der Übermittlungspflicht auszunehmen (Steffens 2011: 238). In mehreren der für diese Fallstudie durchgeführten Interviews wurde geäußert, dass sich hieraus positive Änderungen im Zugang zu Bildung für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus ergeben haben. In den letzten Jahren seien im Gegensatz zu den Jahren vor der Gesetzesänderung keine Probleme bekannt, so ein*e Gesprächspartner*in aus der Gewerkschaft (F 23).

Dass die bloße Abschaffung der Übermittlungspflicht jedoch nicht automatisch zum Abbau aller Barrieren im Zugang zu Bildung führt, haben Barbara J. Funck, Yasemin Karakaşoğlu und Dita Vogel (2015) in einer bundesweiten vergleichenden Studie zur „Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern“ im Auftrag der GEW festgestellt. Die Autorinnen heben hervor, dass die Wahrscheinlichkeit eines risikofreien Schulbesuchs stark davon abhängt, ob eine Schulpflicht bzw. ein Schulzugangsrecht für alle Kinder und Jugendlichen unabhängig vom Aufenthaltsstatus in der jeweiligen Landesverfassung verankert ist. Eine landesrechtliche Verankerung eines Schulbesuchsrechts, wie es auch die Empfehlungen des Europarats vorsehen (Council of Europe 2011: 8), habe eindeutig positive Auswirkungen (Funck et al. 2015: 35-37).

In Hessen ist ein explizites Schulzugangsrecht für Kinder in aufenthaltsrechtlicher Illegalität vorgesehen (§ 46 (3) VOGSV). Der Schulbesuch ist kostenfrei⁴². Auf Bundes- und Landesebene sind also explizit inklusive Regelungen ungeachtet des Aufenthaltsstatus vorgesehen, um dem Recht auf Bildung zur Geltung zu verhelfen. Zudem bekannte sich die Stadt Frankfurt im Integrations- und Diversitätskonzept 2010 „zu der humanitären Verpflichtung, auch Flüchtlingen und Kindern von Eltern ohne offiziellen Aufenthaltsstatus die Teilnahme am Regelschulunterricht zu ermöglichen“ (Stadt Frankfurt am Main – Integrationsdezernat 2011: 68).

Wenig Schwierigkeiten im Zugang zu Grundschulen, Probleme bei Kita-Plätzen

Die Autorinnen der GEW-Studie weisen darauf hin, dass neben den gesetzlichen Grundlagen zentral sei, dass Informationen hierüber verfügbar bzw. verbreitet sind. Ausschlaggebend für den (risikofreien) Zugang zu Bildung sei, dass sowohl Schulleitungen und Schulverwaltungen sowie Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität über das Recht auf Bildung und die Aussetzung der Übermittlungspflicht informiert sind (Funck et al. 2015: 11-12).⁴³ Die für die vorliegende Studie zur Situation von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main durchgeführten Interviews deuten darauf hin, dass es weder von Seiten des staatlichen Schulamts noch durch den Frankfurter Bezirksverband der GEW nach der Gesetzesänderung 2011 öffentliche Informationsveranstaltungen oder -kampagnen gegeben hat.⁴⁴

Die zuständige Bildungsdezernentin betonte, sie „gehe davon aus“, dass die Schulen durch die staatliche Schulbehörde informiert worden seien. 2010, also bereits vor der Abschaffung der Übermittlungspflicht auf Bundesebene, hat sich die Stadt Frankfurt im Integrations- und Diversitätskonzept dazu bekannt, allen Kindern in Frankfurt unabhängig vom Aufenthaltsstatus einen Schulbesuch zu ermöglichen (Stadt Frankfurt am Main 2011:68). Das Wissen über das Recht auf Bildung und die Abschaffung der Übermittlungspflicht scheint jedenfalls unter den Schulleitungen verbreitet zu sein, was u. a. auch darauf zurückzuführen ist, dass Schüler*innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität im post-migrantischen Frankfurt keine Ausnahmeerscheinung

⁴² Hierunter fallen jedoch nur die Unterrichtskosten. Kosten für Veranstaltungen wie Klassenfahrten oder Exkursionen müssen privat gezahlt werden (Deutscher Caritasverband & Deutsches Rotes Kreuz 2017: 20).

⁴³ Der GEW Bundesverband hat in Anschluss an die Studie einen Flyer erstellt, um Beschäftigte in Schulen und Kitas über die Gesetzeslage zu informieren, damit diese Kinder und Jugendliche in aufenthaltsrechtlicher Illegalität im Zugang zum Recht auf Bildung besser unterstützen können (GEW 2017).

⁴⁴ Das staatliche Schulamt konnte aufgrund fehlender Dokumentation keine Auskünfte hierzu erteilen.

sind.⁴⁵ Insgesamt seien die Frankfurter Schulen recht „mutig und entschlossen“, Inklusion unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu ermöglichen, so ein*e Gesprächspartner*in (F 25). Ein*e andere*r Interviewpartner*in unterstrich die kontinuierliche Notwendigkeit, Informationen zum Recht auf Bildung bekannt zu machen, um sicherzustellen, dass dieses wahrgenommen werde.

Während der Zugang zu Grundschulen insgesamt als unproblematisch beschrieben wurde, wurde von Schwierigkeiten aufgrund von Ausgrenzung innerhalb der Schulen berichtet. Immer wieder komme es etwa bei Roma-Kindern schnell zu einer Vermittlung vom Regel- ins Fördersystem, so ein Mitarbeiter einer Beratungsstelle. Eine Antwort hierauf stellt die Kindertagesstätte *Schaworalle* dar, die ein bundesweites Modellprojekt ist, in dem Roma-Kinder auf die Schule vorbereitet und anschließend beschult werden. Nachdem der Förderverein Roma die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen 1996 gestartet hatte, gelang es 1999 mit Hilfe des Jugendamtes, des AmkAs und des Stadtschulamtes, geeignete Räumlichkeiten anzumieten (Förderverein Roma e.V. 2022: 5). Neben Kindergarten-Plätzen umfasst die Schaworalle u. a. ein Schulprojekt, in dem Rom*nija bis zum Alter von 15 Jahren regulär beschult werden und einen Hauptschulabschluss machen können. Das Angebot wird gut angenommen.

Mehr Schwierigkeiten bestehen beim Zugang zu Kita-Plätzen, wie bei der Diskussion anlässlich der Präsentation der vorläufigen Projektergebnisse unterstrichen wurde (2. Runder Tisch). Zwar stelle die 2018 beschlossene Abschaffung von Kita-Gebühren in Hessen eine Erleichterung im Zugang dar. Doch Familien müssten andere Entgelte – etwa für Essen – bezahlen, die für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus zumeist schwer aufzubringen seien. Auf Grundlage des bundesweiten Bildungs- und Teilhabepakets können Anträge auf Übernahme von Essenskosten gestellt werden. Diese sind aber wiederum an Leistungsansprüche nach dem Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz gekoppelt (BMAS 2022). Zudem wurde bei der Diskussion darauf hingewiesen, dass in Frankfurt ebenso wie landes- und bundesweit insgesamt zu wenig Kita-Plätze zur Verfügung stünden. Auch für die Kindergarten-Plätze in der Schaworalle gibt es eine längere Warteliste (Förderverein Roma e.V. 2022: 7).

Weiterführende Bildung

Im Bereich der weiterführenden Bildung zeigten sich in der Erhebung die gravierendsten Zugangsbarrieren. Eine Interviewpartnerin betonte, dass Migrant*innen mit prekärem

⁴⁵ So heben Funck et al. (2015: 38) hervor, „dass die öffentliche Thematisierung der Situation von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität dazu führen kann, dass häufiger gangbare Wege zur Schulanmeldung aufgezeigt werden“.

Aufenthaltsstatus kaum Möglichkeiten hätten, Praktika zu absolvieren, weil sie häufig Diskriminierung ausgesetzt seien. Für Migrant*innen ohne Aufenthaltsberechtigung gibt es so gut wie keine Möglichkeiten, an Ausbildungsplätze zu kommen oder an Weiterbildungsprogrammen teilzunehmen. Von Deutschsprachkursen und Integrationskursen⁴⁶, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge finanziert werden, sind sie explizit ausgeschlossen. Auch auf die vom Frankfurter Frauendezernat geförderten und von lokalen Trägerorganisationen durchgeführten Alternativangebote haben sie keinen Anspruch.

EU-Bürger*innen hingegen stehen Deutschkurse prinzipiell offen. Für Angehörige der Roma-Minderheit bietet der Förderverein Roma seit 2013 außerdem ein Berufsbildungsprojekt für Jugendliche zwischen 14 und 27 sowie ein zweites für Erwachsene an. Hierbei handelt es sich um von der EU finanzierte Projekte, in denen die Teilnehmer*innen u. a. darin unterstützt werden, einen Hauptschulabschluss zu erwerben und sich beruflich zu orientieren, und in Arbeit vermittelt werden. Eine von uns interviewte Person, die in diesem Rahmen die Hauptschule abschließen konnte, berichtet jedoch von Schwierigkeiten bei der weiterführenden Ausbildung. Das Jobcenter habe ihr mitgeteilt, dass sie arbeiten müsse, da sie sonst ihr Recht auf Freizügigkeit verliere. „Ich darf nicht hierbleiben und in die Schule gehen und lernen. Wenn ich hierbleiben will, dann muss ich richtig arbeiten.“ (F 15) Anstatt ihren Bildungsweg fortzusetzen, nahm die interviewte Person einen Job als Reinigungskraft an. Erst nach einigen Jahren konnte sie mit der Unterstützung des Fördervereins Roma in einen Beruf wechseln, der ihr ermöglichte sich weiterzubilden.

In Bezug auf den Zugang zu Bildung für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus bestehen also Verbesserungspotentiale – über jene Verbesserungen hinaus, die infolge der Abschaffung der Übermittlungspflicht für Bildungseinrichtungen bereits festzustellen sind. Die Corona-Pandemie habe, so ein*e Gesprächspartner*in aus der GEW, noch einmal verdeutlicht, wie stark Bildungserfolge auch von häuslichen Bedingungen abhängen. Schüler*innen in prekären Lebenslagen hätten es während der Schulschließungen und damit verbundenen Phasen des Homeschoolings besonders schwer gehabt. Der Zugang zu Bildung ist also – ähnlich wie der Zugang zu Gesundheitsversorgung (siehe Kapitel 7) – stark von der Unterbringungssituation (siehe Kapitel 8) abhängig.

⁴⁶ Die Teilnahme an Integrationskursen ist explizit nur für folgende Gruppen vorgesehen: „Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive (Eritrea, Syrien, Somalia, Afghanistan), arbeitsmarktnaher und vor dem 01.08.2019 eingereister Asylbewerber, Geduldeter mit einer Duldung nach § 60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG oder Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG“ (BAMF 2018).

Gewaltschutz

Durch die am 1. Februar 2018 in Kraft getretene Istanbul-Konvention⁴⁷ hat sich Deutschland verpflichtet, Gewalt gegen Frauen zu verhüten, zu bekämpfen und den Opfern häuslicher Gewalt Schutz zu gewähren. Die Verpflichtung gilt für alle staatlichen Stellen in der Verwaltung, der Gesetzgebung und der Gerichtsbarkeit auf allen Ebenen. Sie umfasst explizit den Schutz aller Frauen unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsstatus (Art. 4). Die mit der Istanbul-Konvention verbundenen Aufgaben fallen in die Zuständigkeit der Länder oder werden von diesen an die Kommunen delegiert. Der Schutz vor Gewalt stellt sich für Migrantinnen* mit prekärem Aufenthaltsstatus auch in Frankfurt aus unterschiedlichen Gründen jedoch als schwierig dar, wie mehrere Interviewpartner*innen, die in der Beratungsarbeit tätig sind, berichteten.

Geringe Möglichkeiten des Gewaltschutzes für Migrantinnen* mit prekärem Aufenthaltsstatus

Frauen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität sind dem Risiko, Gewalt zu erfahren, aufgrund prekärer Wohnsituationen, die häufig mit privaten Abhängigkeiten und informellen Arbeitsverhältnisse verbunden sind (siehe Kapitel 8), in besonderem Maße ausgesetzt. Eine effektive Gewaltprävention wird durch die aufenthalts- und sozialrechtlichen Ausschlüsse verhindert. Frauen*, die in prekären Wohnverhältnissen oder auf der Straße leben, hätten eine höhere Wahrscheinlichkeit von Gewalt betroffen zu sein, so eine Teilnehmerin bei der Vorstellung der vorläufigen Ergebnisse dieser Studie. Es sei zynisch, dass eine angemessene Unterbringung Frauen* erst dann zustehe, wenn sie Opfer von Gewalt geworden seien. Zudem verbleiben Migrantinnen* mit prekärem Aufenthaltsstatus häufig in gewaltvollen Beziehungen, wenn sie nicht über einen eigenständigen Aufenthaltsstatus verfügen, sondern dieser an die Partnerschaft gebunden ist.

Gleiches gilt für Frauen* ohne Aufenthaltsberechtigung, die sich häufig aus Angst vor Abschiebungen nicht trauen, sich als Gewaltopfer zu outen und Unterstützung zu suchen (Dinkelaker & Schwenken 2020: 163; Atmaca & Dinkelaker 2020: 168). Feministische Forscher*innen haben darauf verwiesen, dass die Möglichkeit, Schutz vor Gewalt zu erhalten, für

⁴⁷ Deutschland hat das „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“, kurz Istanbul-Konvention genannt, 2011 unterzeichnet und 2017 ratifiziert.

Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus insofern „durch restriktive Asyl- und Aufenthaltspolitiken [...] ausgehöhlt“ wird (Dinkelaker & Schwenken 2020: 60). Neben diesen auf Bundesebene verankerten und zugleich verinnerlichten Barrieren wird der Zugang zu Gewaltschutz zudem durch fehlende und insbesondere zu wenige pauschal finanzierte Plätze in Frauenhäusern erschwert, wie mehrere Gesprächspartner*innen auch in Bezug auf Frankfurt feststellten.

Erschwerter Zugang zu Frauenhäusern

Die Mehrzahl der Frauenhausplätze in Frankfurt wird aktuell über Tagessätze statt über Festbeträge finanziert, d. h. Personal- und Sachkosten werden auf die zur Verfügung stehenden Plätze umgelegt. Für Frauen*, die einen Anspruch auf Sozialleistungen haben, bezahlt das Jobcenter oder das Sozialamt Tagessätze an das jeweilige Frauenhaus (a. a. O.: 163). Wie bereits erläutert, sind Migrant*innen mit prekären Aufenthaltsstatus aus unterschiedlichen Gründen von entsprechenden Sozialleistungen ausgeschlossen (siehe Kapitel 4 & 8). Für Frauenhäuser bedeutet dies, dass sie im Zweifelsfall auf den Kosten sitzen bleiben, wenn sie Frauen* mit prekärem Aufenthaltsstatus aufnehmen, die keinen Anspruch auf Kostenübernahme haben. Mehrere für diese Studie interviewte Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen berichteten, dass es schwierig sei, Plätze für Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus, die Gewalt erfahren haben, zu finden.

Der erschwerte Zugang zu Frauenhäusern für Migrantinnen* mit prekärem Aufenthaltsstatus wird dadurch verschärft, dass insgesamt zu wenig Plätze in Frauenhäusern zur Verfügung stehen, sowohl in Frankfurt als auch in ganz Hessen. Laut Erhebungen der Hessischen Landesregierung standen 2018 in Frankfurt 128 Plätze zur Verfügung, in ganz Hessen waren es 727 (Drucksache 19/6088). Damit fehlen in ganz Hessen rund 800 Plätze in Frauenhäusern,⁴⁸ wie eine Recherche im Auftrag der Frankfurter Rundschau Anfang 2021 feststellte. Frankfurt erfüllt mit den zur Verfügung stehenden Plätzen zwar die formalen Anforderungen der Konvention.

⁴⁸ Der Bund stellt seit 2020 mit dem Programm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ zur Umsetzung der Istanbul-Konvention jährlich zwar 30 Millionen Euro für Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe zur Verfügung. Hessische Einrichtungen hätten Anspruch auf rund 2,2 Millionen. Bislang wurden jedoch nur knapp 618.000 Euro abgerufen. Dies liegt laut Angaben des Hessischen Ministers für Soziales an dem „immense[n] Aufwand und langwierige[n] Verwaltungsabläufe[n]“ und der „Komplexität des Antragsverfahrens“, welches die Träger, die Mittel beantragen, vor Herausforderungen stelle. Der Verbesserungsbedarf sei dem Bund mitgeteilt worden (Hessischer Landtag 2021: 1). In Reaktion auf die Corona-Pandemie und den gestiegenen Schutzbedarf hat das Land Hessen im Programm „Verhütung und Bekämpfung häuslicher Gewalt“ weitere 4 Millionen Euro zur Verfügung gestellt (Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2022).

Dennoch müssten immer wieder Anfragen abgewiesen werden, wie eine Mitarbeiterin des Autonomen Frauenhauses berichtete (FR 09.02.2021).

Wegen der angespannten Situation auf dem Frankfurter Wohnungsmarkt (siehe Kapitel 6) müssen Frauen oft lange auf den Umzug aus dem Frauenhaus in eine eigene Wohnung warten, sodass Plätze länger als gedacht belegt bleiben. Zwar gebe es einige zusätzliche alternative Unterkunftsmöglichkeiten wie etwa das Nachtcafé für Frauen*, doch auch hier seien die Kapazitäten begrenzt: „Wenn da kein Platz ist, ist kein Platz, (...), aber da muss man wenigstens keinen Leistungsanspruch haben“ (F 10). Eine andere Gesprächspartnerin, die in einer Beratungsstelle für Frauen* arbeitet, unterstrich, dass diese Plätze für Frauen*, die gerade erst Gewalt erfahren haben, eigentlich nicht geeignet seien, da diese Einrichtungen weder über entsprechend geschultes Fachpersonal noch über eine ausreichende Schutzstruktur verfügen.

(Erwartete) Verbesserungen durch die kommunale Umsetzung der Istanbul-Konvention

Die Stadt Frankfurt hat 2020 beschlossen, zur Umsetzung der Istanbul-Konvention eine Koordinierungsstelle zu schaffen, die seit Herbst 2021 im Frauenreferat angesiedelt ist. Hierfür hat der Magistrat unbefristet Sachmittel in Höhe von 50.000 Euro für eine Koordinationsstelle mit einer Referent*innenstelle, die aktuell von zwei Personen geteilt wird, sowie eine Assistenzstelle im Haushalt vorgesehen. Zu den Aufgaben der Koordinierungsstelle gehört es nach dem Vorbild des Darmstädter Modells zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (siehe hierzu Darmstadt 2021; Deutscher Städtetag 2021: 14-15), eine an den Vorgaben der Istanbul-Konvention orientierte Bestandsaufnahme durchzuführen und Handlungsbedarfe sowohl zu identifizieren als auch auf ihre Realisierung hinzuwirken (Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2020a).

Die Umsetzung der Konvention wird dabei als gemeinschaftliche Aufgabe verstanden, die nur gelingen kann, wenn alle zuständigen Dezernate und Ämter, Justiz und Polizeibehörden sowie zivilgesellschaftliche Institutionen zusammenwirken. Die Referent*innen sind sehr zuversichtlich, dass diese Zusammenarbeit gelingen wird, da sie auf bestehenden Strukturen wie dem Arbeitskreis Gewalt gegen Frauen aufbauen könnten, in denen Vertreter*innen aus dem Jugend- und Sozialamt, aus Polizei und Justiz sowie aus verschiedenen NGOs zum Teil seit den 1980ern zusammenarbeiten. Sie bemerkten: „Strukturen, die in anderen Kommunen zur Konvention erst aufgebaut werden müssen, existieren hier schon.“ In diesen Strukturen gebe es eine große Sensibilität für Mehrfachdiskriminierung, da Migration in Frankfurt Normalität sei.

Dennoch gab – und gibt – es auch in Frankfurt Verbesserungsbedarf⁴⁹. Dieser wurde auch vom Frankfurter Magistrat und von der Stadtverordnetenversammlung erkannt. Zeitgleich zur Schaffung der Koordinierungsstelle wurden im Februar 2020 unter Verweis auf die Konvention einige weitere Etatanträge verabschiedet. Durch die bereitgestellten Mittel sollen 37 pauschalfinanzierte Plätze in Frauenhäusern für Frauen*, die keine Anspruch auf ALG II haben, geschaffen werden (Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2020b). Das Autonome Frauenhaus *Frauen helfen Frauen* bietet von den 60 Plätzen seit Dezember 2020 zwei pauschal finanzierte Plätze für Frauen in Not an. Der *Frankfurter Verein* stellt laut Bericht des Magistrats seit April 2021 zusätzlich 20 pauschal finanzierte Plätze bereit⁵⁰ (Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2022). Es ist geplant „das Verfahren vollständig auf pauschale Finanzierung umzustellen“ (Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2020b). Zudem wurden Gelder für Sprachmittlung bewilligt. Verbesserungen, die auch Frauen* mit prekärem Aufenthaltsstatus zugutekommen dürften. Der aktuelle Bedarf an Plätzen wird hierdurch jedoch noch nicht vollständig gedeckt, wie mehrere Gesprächspartner*innen unterstrichen. Zudem seien die Plätze in Reaktion auf die Corona-Pandemie geschaffen worden und daher befristet. Es bestehe weiterhin Bedarf an mehr pauschal finanzierten Plätzen in Frauenhäusern und pauschal finanzierter Beratung (F 22).

Zudem wird eine umfassende und nachhaltige Verbesserung des Gewaltschutzes für Migrantinnen* mit prekärem Aufenthaltsstatus allein auf kommunaler Ebene nur sehr schwer zu realisieren sein. Denn die Bundesrepublik Deutschland hat die Istanbul-Konvention nur unter Vorbehalt ratifiziert. Der Vorbehalt betrifft Art. 59, Absätze 2 und 3, die vorsehen, dass Ausweisungsverfahren für Opfer von Partnerschaftsgewalt oder Menschenhandel ausgesetzt werden und diese einen eigenständigen Aufenthaltsstatus erhalten sollen, wenn dies aufgrund der persönlichen Lage oder für ein rechtliches Verfahren notwendig ist.⁵¹ Aktuell werde im Kleinen versucht, Lösungsmöglichkeiten zu finden, in der Hoffnung, dass dies als Vorarbeit für eine zukünftige Landeskoordinierungsstelle und die Bundeskoordinierungsstelle dienen könne,

⁴⁹ Durch eine im Etatantrag zur Einrichtung der Koordinierungsstelle vorgesehene Bestandsaufnahme soll der genaue Bedarf ermittelt werden. Ein erster Zwischenbericht wird derzeit von den Referent*innen erarbeitet.

⁵⁰ Im Rahmen einer vom AmkA organisierten Fachtagung am 09.06.2022 kommentierte eine Beraterin einer Frauenberatungsstelle, dass sie lediglich von den zwei Plätzen im Autonome Frauenhaus wisse.

⁵¹ Die Konvention sieht vor, dass Frauen*, die von Partnerschaftsgewalt betroffen sind, ein eigenständiger Aufenthaltsstatus zugestanden werden soll, wenn ihr eigener Status von dem ihres Partners abhängt (Art 59 (1)). Laut dem Deutschen Juristinnenbund ist auch dieser Artikel nicht ausreichend im deutschen Recht verankert. Er werde in der Praxis durch eine zu hohe Beweislast der Opfer unterlaufen (DJB 2020). Das Bündnis Istanbul-Konvention (2021: 177) stellt im Alternativbericht zur Umsetzung der Konvention fest, dass Opfern häuslicher Gewalt durch willkürliche Behandlung durch Ausländerbehörden und Polizei ein effektiver Schutz versagt werde.

so die Referent*innen der Koordinierungsstelle. Sie stehen hierfür auch im Austausch mit Kolleg*innen aus Darmstadt, Marburg und Mannheim. Denn es brauche ein vernetztes Vorgehen zwischen Bund, Land und Kommune. Auch wenn positiv sei, dass Kommunen wie Frankfurt versuchen, inklusive Antworten auf lokaler Ebene zu finden, sei es doch problematisch, wenn es „lokal einen Unterschied macht“, ob Frauen* Zugang zu Gewaltschutz erhalten. Die aktuelle Regierungskoalition aus SPD, Grünen und FDP hat im Koalitionsvertrag angekündigt, dass die Konvention zukünftig vorbehaltlos umgesetzt werden soll. Bisher ist dieser Ankündigung keine offizielle Rücknahme des Vorbehalts gefolgt (Stand August 2022).

Diskussion

Im Rahmen des LoReMi-Forschungsprojekts haben wir untersucht, wie auf lokaler Ebene auf die Anwesenheit von Menschen reagiert wird, die durch Regelungen auf nationaler Ebene aufenthalts- und sozialrechtlich prekariert sind. Dabei stand in der Teilstudie zur Situation in Frankfurt am Main einerseits die Frage nach den Lebensrealitäten und Herausforderungen dieser Personen im Zentrum. Andererseits wurden die lokalen Unterstützungsangebote und die Zusammenarbeit von städtischen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen analysiert, die an Aushandlungen darum beteiligt sind, inwiefern dieser prekarierte Teil der Frankfurter Stadtbevölkerung Zugang zu grundlegenden Leistungen im Bereich Gesundheit, Unterbringung, Bildung und Gewaltschutz erhält oder ihm dieser verwehrt bleibt. Durch die Analyse des rechtlichen und politischen Rahmens sowie die Auswertung zweier Runder Tische mit lokalen Stakeholdern und Interviews mit Mitarbeiter*innen aus der Stadtverwaltung und NGOs sowie Betroffenen selbst, wurden einige übergeordnete Punkte und Probleme deutlich. Diese stellen wir im Folgenden dar und präsentieren einigen Vorschlägen für mögliche Schritte zur Bewältigung der festgestellten Herausforderungen. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene werden in den nächsten Monaten in einem abschließenden Policy-Paper unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus allen drei Fallstudien formuliert.

Verschiedene Antworten auf Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus

Bei den explizit städtischen Antworten zeigte sich in Bezug auf die verschiedenen Bereiche ein gemischtes Bild. Vorab ist wichtig zu erwähnen, dass auch in den Bereichen, in denen wir inklusive Antworten identifizieren konnten, Verbesserungspotentiale bestehen, wie wir weiter unten noch ausführen.

Die bisher deutlichsten Ansätze einer inklusiven städtischen Antwort bestehen im Bereich *Gesundheitsversorgung*. Dabei spielt die vom Gesundheitsamt in Kooperation mit *Maisha* seit 2001 angebotene humanitäre Sprechstunde eine zentrale Rolle. Auch die bisher noch in der Aufbauphase befindliche Clearingstelle bildet einen Baustein. Das städtische Angebot einer medizinischen Basisversorgung gilt international als ein Best-Practice-Modell. Das Gesundheitsamt sieht die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung dabei als Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Andere Ämter wie das Jugend- und Sozialamt unterstützen dieses Anliegen, indem sie finanzielle Mittel bereitstellen.

Die Unterstützungsinfrastruktur basiert jedoch nicht nur auf kommunalen Angeboten. Für die gesundheitliche Versorgung nicht krankenversicherter Personen ungeachtet des Aufenthaltsstatus und sozialrechtlicher Ansprüche sind weitere Angebote nicht-staatlicher Akteur*innen zentral: Zu nennen sind die Elisabeth-Straßenambulanz, die Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung und die StuPoli sowie die langjährig aufgebauten und gepflegten informellen Netzwerke mit Fachärzt*innen und Krankenhäusern. Diese Angebote beruhen zu einem großen Teil auf dem besonderen Engagement ehrenamtlich und hauptamtlich Tätiger und werden nur anteilig von der Stadt finanziert. Die gut funktionierende Arbeitsteilung und eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitsamt und den genannten zivilgesellschaftlichen Organisationen stärkt die Kapazität der Stadtverwaltung, das Ziel eines umfassenden Zugangs zur Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung zu erreichen.

Die Antworten im Bereich *Bildung* beinhalten inklusive sowie einige exklusive Elemente, weshalb sie zusammenfassend als durchwachsen zu charakterisieren sind. Die Stadt Frankfurt bekennt sich seit 2010 explizit dazu, allen Kindern unabhängig vom Aufenthaltsstatus den Zugang zum Regelschulunterricht zu ermöglichen. Positiv hat sich diesbezüglich die Abschaffung der Übermittlungspflicht für Bildungseinrichtungen 2009 bzw. 2011 ausgewirkt. Der Wegfall der Kita-Gebühren stellt eine weiter bedeutende inklusive Maßnahme dar. Allerdings reicht diese Maßnahme allein nicht aus, um den Zugang zur Kindergartenbetreuung für Kinder von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu gewährleisten. Weitere wesentliche Hürden ergeben sich durch fehlende Plätze insgesamt sowie weitere zu zahlende Entgelte. In Bezug auf Weiterbildung fehlt es weitgehend an inklusiven Maßnahmen, die notwendig wären, damit Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus die bestehenden hohen Zugangsbarrieren überwinden können.

Im Bereich *Gewaltschutz* verfolgt die Stadt Frankfurt am Main seit spätestens 2020 ebenfalls einen zunehmend inklusiven Ansatz im Sinne der Istanbul-Konvention. Die Schaffung von 37 von der Stadt pauschal-finanzierten Frauenhausplätzen, die derzeit noch mit etwas Verzögerung anläuft, kann helfen, Migrantinnen* mit prekärem Aufenthaltsstatus einen effektiveren Zugang zu Gewaltschutz zu ermöglichen. Auch die im Etatantrag vom Februar 2020 erwähnte angedachte Umstellung auf eine vollständige Pauschalfinanzierung ist eine sinnvolle Verbesserungsmaßnahme, die zu einem inklusiven Ansatz beitragen kann.

Deutlich exklusivere Antworten zeigen sich in Bezug auf die *Unterbringung* von wohnungslosen Personen. Die Stadt finanziert nur kurzfristige Notunterbringung für Personen ohne Ansprüche nach dem Sozialgesetzbuch. Mittel- und längerfristig verfügbare Unterbringungsmöglichkeiten bleiben den meisten Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus daher verwehrt. In Reaktion auf die Corona-Pandemie wurden zumindest zeitweise inklusivere Maßnahmen umgesetzt, die jedoch teilweise bereits wieder zurückgenommen wurden. Auch der Koalitionsvertrag von 2021 sieht einige inklusive Maßnahmen vor, deren Umsetzung bisher jedoch noch ausständig ist (Stand Juli 2022).

Insgesamt zeigte die Untersuchung, dass der Beitrag zivilgesellschaftlicher Organisationen und aktivistischer Gruppen, Ehrenamtlicher sowie privater Unterstützer*innen aus dem persönlichen Umfeld bei der Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, mit denen Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main in den verschiedenen Bereichen konfrontiert sind, von entscheidender Bedeutung ist. Hinzu kommt das besondere Engagement zahlreicher hauptamtlich tätiger Personen, die sich über ihre formelle Anstellung hinaus für Menschen in prekären Lebenslagen einsetzen.

Empfehlungen

Frühere Untersuchungen haben darauf verwiesen, dass aufenthaltsrechtliche Prekarität und der eingeschränkte sozialrechtliche Leistungsanspruch schwerwiegende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Drittstaatsangehörigen sowie EU-Migrant*innen, die keine wirtschaftliche Selbstständigkeit nachweisen können, haben (Riedner & Haj Ahmad 2020; Dinkelaker & Schwenken 2020). Dieser Eindruck bestätigte sich auch in der vorliegenden Studie zur Situation von Migrant*innen in aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main. Im Gesundheitsbereich tätige Interviewpartner*innen berichteten, dass Patient*innen die niederschweligen Angebote häufig erst dann aufsuchen, wenn Krankheiten weit fortgeschritten sind. Interviewte aus der Rechts- und Sozialberatung und betroffene Migrant*innen beschrieben,

dass letztere aufgrund fehlender alternativer Unterbringungsmöglichkeiten z. T. über Jahre in prekären, zum Teil ausbeuterischen Arbeits- und Wohnverhältnissen bleiben. Zudem wurde deutlich, dass sich der Ausschluss negativ auf Möglichkeiten von Gewaltprävention und des effektiven Schutzes nach ersten Gewalterfahrungen auswirkt. Dies sind nur einige der Probleme, die ausführlicher in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt wurden.

Die Einschränkungen ergeben sich einerseits aus expliziten Ausschlüssen von regulären sozialrechtlichen Ansprüchen. Diesen Ausschlüssen könnte die Stadt z.T. entgegenwirken, indem sie etwa im Bereich der Unterbringung eine extensivere Auslegung des Ordnungsrechts als bisher verfolgt. Andererseits erschweren implizite Barrieren den Zugang selbst zu solchen Leistungen, auf die die Betroffenen Anspruch hätten. Allen voran ist hier die Angst vor Aufdeckung zu nennen. Die Betroffenen befürchten, dass die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen zu Abschiebung, dem Verlust der Freizügigkeit oder der Inobhutnahme ihrer Kinder führen kann. Dort, wo entsprechende Möglichkeiten des Zugangs bereits existieren oder geschaffen werden, müssen diese immer wieder explizit kommuniziert werden, um unnötige Ängste zu zerstreuen und Klarheit für Migrant*innen und die sie unterstützenden Einrichtungen zu schaffen.

In ihrem Integrations- und Diversitätskonzept von 2010 bekennt sich die Stadt Frankfurt zum Ziel, gesellschaftliche Teilhabe für alle Bewohner*innen der Stadt zu ermöglichen. Dabei wird als öffentliche Aufgabe gesehen, die sozialen Probleme, die aus aufenthaltsrechtlicher Prekarität entstehen, abzumildern und die Einhaltung der Menschenrechte zu sichern. Vor dem Hintergrund unserer Studie lässt sich bezüglich der Erfüllung dieser selbst proklamierten Aufgaben ein ambivalentes Resümee ziehen. Im Sinne des Integrations- und Diversitätskonzeptes sollte ermittelt und rechtlich abgeklärt werden, welche lokalen Maßnahmen ergriffen werden können, damit Leistungen, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus zur Erfüllung grundlegender sozialer Bedürfnisse gewährt werden sollen, ohne Angst vor Abschiebung oder Inobhutnahme von Kindern in Anspruch genommen werden können.

Schließlich scheint uns wichtig, einen integrierten städtischen Ansatz zur Inklusion zu verfolgen, d. h. Leistungen nicht ausschließlich getrennt voneinander zu betrachten, sondern auch die Zusammenhänge zwischen dem Zugang zu Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Bildung und Gewaltschutz zu berücksichtigen und zentrale Akteur*innen in all diesen Bereichen einzubeziehen. Dafür bedarf es eines ämter- und dezernatsübergreifenden Ansatzes, wie er aktuell in Bezug auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention anvisiert ist.

Aus der Analyse des Kontexts und der Interviews wurden zudem verschiedene konkrete Möglichkeiten deutlich, wie die Situation in den einzelnen Bereichen verbessert werden könnte.⁵²

Allgemeine Verbesserungsmöglichkeiten

Bessere und dauerhafte Finanzierung der existierenden Beratungsangebote

Die meisten der Beratungsorganisationen erhalten eine Teil-Finanzierung durch die Stadt. Um ihre Aufgaben vollständig erfüllen zu können, sind sie zusätzlich auf Spenden angewiesen, deren Sammlung in der erforderlichen Höhe z. T. nur mit enormer Zusatzarbeit zu bewerkstelligen ist. Zudem erschwert die häufig kurzfristige Projektfinanzierung die zur effektiven Problembehebung notwendige kontinuierliche und langfristige Arbeit vieler Berater*innen. Im Sinne einer explizit inklusiven Antwort sollten die bestehenden Beratungseinrichtungen durch die Stadt finanziell besser ausgestattet werden und längerfristige Mittel erhalten, um die Betroffenen darin unterstützen zu können, Wege aus der Prekarität zu finden bzw. trotz Prekarität ein Maximum an ihnen zustehenden Sozialleistungen, Gesundheitsdiensten, Bildung und an Schutz vor Gewalt sowie vor ausbeuterischen Wohn- und Arbeitsverhältnissen zu erreichen.

Finanzierung von Sprachmittlung und mehrsprachige Angebote durch Behörden

Ein weiteres zentrales Hindernis beim Zugang zu grundlegenden Leistungen der öffentlichen Hand stellen Sprachbarrieren dar. Viele der Probleme, wegen deren Migrant*innen Beratungsstellen aufsuchen, ergeben sich nicht allein aus rechtlichen Schwierigkeiten, sondern aufgrund sprachlicher Hürden. Mehrsprachige Ansätze und die Nutzung einfacher Sprache in Behörden sowie die Bereitstellung eines hauptamtlichen Pools an Sprachmittler*innen würde hier Abhilfe schaffen. Eine größere Bereitschaft zu Mehrsprachigkeit innerhalb von Behörden bzw. zusätzliche Mittel für Sprachmittlung sind förderlich. In dieser Hinsicht wäre es sinnvoll, auch nicht-staatlichen Einrichtungen, die in ihrer Tätigkeit mit Personen zu tun haben, die (noch) nicht sicher auf Deutsch kommunizieren können, mehr und dauerhafte finanzielle Mittel zum Ausbau von Mehrsprachigkeit zuzusichern.

⁵² An dieser Stelle können wir nicht auf alle genannten Vorschläge eingehen. Sie werden jedoch für die noch zu formulierenden Handlungsempfehlungen berücksichtigt.

Informationsangebote über unabhängig vom Aufenthaltsstatus geltende Rechte für Betroffene sowie Mitarbeiter*innen aus NGOs, Verwaltung und weiteren relevanten Stellen

Sowohl die Betroffenen selbst als auch relevante Stellen (wie beispielsweise Schulverwaltungen) müssen kontinuierlich über Rechte informiert werden, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus gelten. Diese Information muss etwa im Fall des Rechts auf Bildung enthalten, dass keine Datenweitergabe zu erfolgen hat bzw. befürchtet werden muss, wenn diese Rechte in Anspruch genommen werden.

Bessere Kommunikationsstrukturen zwischen Beratungsstellen, Einrichtungen und städtischen Ämtern

Verschiedene Interviewpartner*innen unterstrichen schließlich, dass die Kommunikation zwischen Beratungsstellen und Klient*innen auf der einen Seite und dem Jugend- und Sozialamt sowie dem Jobcenter auf der anderen Seite verbessert werden könnte. Hier sollte darüber nachgedacht werden, wie etwa durch fixe Ansprechpartner*innen bessere Kommunikationsstrukturen geschaffen werden können.

Verbesserungsmöglichkeiten im Gesundheitsbereich

Ausreichende und nachhaltige Finanzierung des Gesundheitsangebots für Menschen in prekären Lebenslagen sicherstellen

Wie oben erläutert, basiert die medizinische Versorgung von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus aber auch wohnungslosen Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft, die ebenfalls häufig Schwierigkeiten im Zugang zum regulären Gesundheitssystem haben, auf der Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsamt und nicht-staatlichen Einrichtungen. Letztere erhalten nur teilweise finanzielle Mittel von der Stadt und sind zu einem großen Teil von Spenden und ehrenamtlicher Arbeit abhängig. Zur Sicherstellung einer angemessenen medizinischen Versorgung wäre eine ausreichende und nachhaltige Finanzierung dieser Strukturen durch die Stadt sinnvoll. Zudem sollte darüber diskutiert werden, wie sich die bestehenden informellen Netzwerke verstetigen lassen, um das Angebot dauerhaft zu gewährleisten und unabhängig von engagierten Einzelpersonen zu machen.

Verstetigung sowie personeller und finanzieller Ausbau der Clearingstelle

Die „Clearingstelle 1.0“ wurde in Frankfurt zunächst als ein zweijähriges Pilotprojekt des Gesundheitsamts gestartet. Bis jetzt werden hauptsächlich EU-Bürger*innen und deutsche

Staatsangehörige mit ungeklärtem Krankenversicherungsstatus ins medizinische Regelsystem vermittelt. Im Sinne einer inklusiven Gesundheitsversorgung sollte das Angebot verstetigt und insbesondere auf sonstige Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus erweitert werden. Zusätzlich wäre ein personeller und finanzieller Ausbau der Clearingstelle mit dem Schwerpunkt auf aufenthaltsrechtlichen Fragen sinnvoll. Mit Blick auf andere Städte erscheint es sinnvoll, den oben genannten Behandlungsfonds in die Clearingstelle zu integrieren (siehe Anonymer Krankenschein Bonn 2022).

Regelung für Notfallbehandlungen zwischen den Krankenhäusern und dem Jugend- und Sozialamt

In den Interviews wurde unterstrichen, dass Anträge auf Kostenerstattung in Notfällen durch komplexe Formulare und Prozeduren erschwert werden bzw. abgelehnt wurden. Um für die Krankenhäuser Sicherheit bezüglich der Rückerstattung der Kosten zu schaffen und die Versorgung zu verbessern, ist es notwendig, eine Grundlage für eine verbindliche allgemeingültige Vereinbarung bezüglich der Abrechnung der Notfallbehandlungen zu schaffen, anstatt die Fälle jeweils einzeln im Nachhinein zu prüfen und damit Rechtsunsicherheit zu schaffen.

Einführung eines Behandlungsfonds auf kommunaler oder Landesebene

Als konkrete Maßnahme zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in Frankfurt am Main wurde von zahlreichen Interviewpartner*innen die Einführung eines Behandlungsfonds auf kommunaler bzw. vorzugsweise auf Landesebene genannt, aus dem dringend notwendige fachärztliche und stationäre Behandlungen bezahlt werden können.⁵³ Ein solcher Fonds ist im Koalitionsvertrag der schwarz-grünen Landesregierung von 2019 bereits vorgesehen. Bisher fehlt es an konkreten Maßnahmen zur Umsetzung (Stand Juli 2022).

Abschaffung der Übermittlungspflicht § 87 AufenthG im Gesundheitswesen

Zudem wurde immer wieder auf die Notwendigkeit einer Abschaffung der Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG im Bereich der Gesundheitsversorgung verwiesen, um so für alle Patient*innen ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus einen risikofreien Zugang zu Gesundheit

⁵³ Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnen fordert zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung von Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation einen Härtefallfonds auf Bundesebene, der durch die Kassenärztliche Bundesvereinigung und die öffentliche Hand finanziert wird (BAG W 2018).

sicherzustellen. Die Reform des Aufenthalts- und Sozialrechts zur Beseitigung von formellen Anspruchsbeschränkungen und informellen Barrieren – etwa durch die Abschaffung der Übermittlungspflicht auch für weitere Bereiche, wie sie aktuell in Bezug auf Gesundheitsversorgung diskutiert wird – lässt sich nicht allein auf lokaler Ebene erzielen. Die Stadt Frankfurt könnte sich jedoch gemeinsam mit anderen Kommunen im Rahmen des Deutschen Städtetages für entsprechende Änderungen stark machen. Zudem könnte sie unabhängig von einer Gesetzesänderung auf Bundesebene klären, ob es rechtlich zulässig wäre, eine offizielle Anweisung an das Sozialamt zu richten, dass keine Daten, die im Zusammenhang mit Gesundheitsleistungen erhoben werden, an die Ausländerbehörde weitergeleitet werden sollen.

Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Bildung

Ausbau von Kita-Plätzen und unbürokratische Befreiung von Entgelten

Verbesserungspotential im Bildungsbereich besteht laut Ansicht unserer Interviewpartner*innen beim Kita-Zugang. Dieser könnte etwa durch den allgemeinen Ausbau von Kita-Plätzen sowie eine unbürokratische Befreiung von Essensgeldern erleichtert werden.

Besseren Zugang zu weiterführender Bildung durch Entkopplung der Freizügigkeit vom Arbeitsstatus ermöglichen

Die Schwierigkeiten im Bereich der weiterführenden Bildung könnten dadurch behoben werden, dass die Freizügigkeit vom Arbeitsstatus entkoppelt und Ausbildungsverhältnisse als Grundlage für ein Fortbestehen der Freizügigkeit anerkannt werden. Hierfür könnte sich die Stadt Frankfurt insbesondere angesichts des aktuell eklatanten Fachkräftemangels wiederum im Kontext des Deutschen Städtetags einsetzen. Zudem könnte sie rechtlich prüfen lassen, inwieweit eine entsprechende Auslegung bereits jetzt mit der bestehenden Gesetzeslage vereinbar ist und auf kommunaler Ebene umgesetzt werden kann.

Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Unterbringung

Mittel- und längerfristige Möglichkeiten der anspruchslosen Unterbringung ausweiten

Der zentrale Punkt, wie die Unterbringungssituation in Frankfurt verbessert werden könnte, war nach Ansicht zahlreicher Gesprächspartner*innen die Ausweitung der Kapazitäten für eine anspruchslose Notunterbringung. Zudem wurde festgestellt, dass die Zeiträume der möglichen Unterbringung verlängert werden sollten, um so dem längerfristigen Beratungsbedarf, den viele

wohnungslose Personen haben, um ihre Situation zu klären, entsprechen zu können. Dies wäre rechtlich im Rahmen einer extensiven Auslegung des Hessischen Ordnungsrechts denkbar.

Adäquate, mittelfristig nutzbare Unterbringungsmöglichkeiten schaffen, um Genesung zu gewährleisten

Da für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus ausschließlich ein Anspruch auf Behandlung im Notfall besteht und keine Unterbringung über den Notfall hinaus möglich ist, kommt es immer wieder zu Schwierigkeiten in Bezug auf die vollständige Genesung nach Eingriffen. Dies gilt für wohnungslose Personen insgesamt, da es in Einrichtungen für Wohnungslose kaum adäquate Betten gibt. Diese Problematik wird durch zu frühe Entlassungen seitens der Kliniken verstärkt, die gerade im Fall von Wohnungslosen häufig zu einem Teufelskreis von wiederholten kurzfristigen Aufenthalten im Krankenhaus führen. Um diesen Kreislauf zu durchbrechen, sollten mittelfristig nutzbare Unterbringungsmöglichkeiten bereitgestellt werden, die krankengerecht sind und eine nachhaltige Genesung ermöglichen. Insgesamt wiesen die Interviewpartner*innen auf die problematischen Auswirkungen schlechter oder unzureichender Unterbringungsmöglichkeiten auf den Gesundheitszustand hin – ein Zusammenhang, der generell bestehe, sich durch die Corona-Pandemie aber nochmal drastischer gezeigt habe.

Erweiterung der Notunterkünfte für undokumentierte Migrant*innen

Migrant*innen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität verzichten aus Angst vor Abschiebung darauf, Notunterkünfte aufzusuchen und verbleiben entweder auf der Straße oder in prekären privaten Arrangements. Stärker als bisher sollten in die Überlegungen hierzu nicht nur EU-Migrant*innen ohne sozialrechtliche Leistungsansprüche, sondern auch Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsberechtigung einbezogen werden. Hierfür könnte die Stadt Utrecht, die ebenfalls dem C-MISE-Netzwerk angehört, als Vorbild dienen. Um die negativen Konsequenzen von Wohnungslosigkeit zu bekämpfen, ermöglicht Utrecht auch Migrant*innen ohne Aufenthaltsgenehmigung einen Zugang zu Einrichtungen für Wohnungslose (Delvino & Spencer 2019: 42).

Mehr pauschalfinanzierte Notschlafplätze

Die Unterbringungssituation könnte durch mehr pauschalfinanzierte Notschlafplätze verbessert werden. Um eine bedarfsgerechte Unterbringung zu gewährleisten, wäre es sinnvoll, den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe mehr Spielraum zu gewähren, damit diese eigenständig

entscheiden können, wer mittelfristig in den Unterkünften bleiben darf, ohne dass innerhalb kurzer Zeiträume Rücksprachen mit dem Jugend- und Sozialamt erfolgen müssen. Hierfür könnten allgemeine Richtlinien etabliert werden, auf deren Basis die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe entscheiden.

Boardinghouse und Haus für Roma einrichten

Der im Frankfurter Koalitionsvertrag formulierte Plan, Schlafplätze in einer Art Boardinghouse anzubieten, die unabhängig von Leistungsansprüchen genutzt werden können, wurden von vielen Interviewpartner*innen begrüßt. Entsprechend der Problemanalyse der vorliegenden Studie scheint dies eine sinnvolle Maßnahme zu sein, welche die Situation insbesondere für EU-Bürger*innen ohne Leistungsansprüche verbessern würde. Gleiches gilt für die Schaffung eines „Haus für Roma“. Bisher (Stand Juli 2022) sind noch keine konkreten Schritte in diese Richtung erfolgt.

Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Gewaltschutz

Mehr pauschalfinanzierte Frauenhausplätze und pauschalfinanzierte Beratung

Die Referent*innen der Koordinationsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention verfassen derzeit eine Bestandsaufnahme, um den Bedarf in diesem Bereich genau zu ermitteln. Im Rahmen unserer weit weniger umfassenden Erhebung gewannen wir den Eindruck, dass es jedenfalls mehr Bedarf an pauschal finanzierten Wohnplätzen und pauschal finanzierter Beratung im Bereich Gewaltprävention und Gewaltschutz gibt. Die im Etat Antrag vom Februar 2020 beschlossene Einrichtung von 37 pauschalfinanzierten Plätzen und die erwähnte geplante Umstellung auf eine vollständige Pauschalfinanzierung scheinen dementsprechend als sinnvolle Verbesserungsmaßnahme. Hier sollte geklärt werden, was es zur konkreten Umsetzung dieser Maßnahmen braucht.

Gewaltprävention durch besseren Zugang zu Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe

Zusätzlich sollten mehr Plätze in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe geschaffen werden, die für Frauen* und Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus offenstehen und geeignet sind. Verfügbare und geeignete Unterbringungsmöglichkeiten sind zentral für effektive Gewaltprävention.

Aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten für Opfer von Gewalt schaffen

Um effektiven Gewaltschutz entsprechend Art. 4 der Istanbul-Konvention zu gewährleisten, braucht es zudem Möglichkeiten für Opfer von Gewalt, einen eigenständigen Aufenthaltsstatus zu erhalten. Hier sollte die Stadt Frankfurt klären lassen, inwieweit dies bereits nach geltendem Aufenthaltsrecht und der ratifizierten Variante der Istanbul-Konvention möglich ist. Darüber hinaus könnte sich die Stadt gemeinsam mit anderen Kommunen auf Bundesebene für notwendige Änderungen einsetzen.

Fazit

Die vorliegende Untersuchung hat verdeutlicht, dass Teile der Frankfurter Bevölkerung aufgrund von aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarisierung auf verschiedene Probleme beim Zugang zu sozialen Leistungen und damit bei der Verwirklichung grundlegender sozialer Rechte stoßen. Trotz des 2010 verabschiedeten Integrations- und Diversitätskonzepts und inklusiver Ansätze in den Bereichen Gesundheit, Gewaltschutz und Bildung verfolgt die Stadt Frankfurt bisher keinen umfassend inklusiven Ansatz, um auf diese Probleme zu reagieren. Insbesondere, aber nicht nur im Bereich der Unterbringung besteht, wie erläutert, Veränderungsbedarf, um Obdachlosigkeit und prekäre Wohnsituationen zu verhindern. Ergänzend hierzu sollten die bereits bestehenden inklusiven Ansätze in Bezug auf Gesundheit, Bildung und Gewaltschutz und die Beratungsstrukturen in diesen Feldern, die wesentlich auch auf Angeboten zivilgesellschaftlicher Einrichtungen und Initiativen beruhen, durch eine bessere und langfristige öffentliche Finanzierung gestärkt werden.

Gerade die Corona-Pandemie hat unterstrichen, dass inklusive Ansätze nicht nur sinnvoll sind, um als Stadt menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Auch im Sinne der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit ist eine inklusive Politik, die alle Bewohner*innen der Stadt einbezieht, notwendig. Insbesondere in den Interviews mit Migrant*innen selbst wurde deutlich, dass diese über Jahre und teils Jahrzehnte unter prekären Bedingungen in Frankfurt leben und arbeiten, da sie auch anderswo keine bessere Perspektive sehen. Diese Menschen müssen in städtischen Politiken explizit mitgedacht und bei der Gestaltung der Bedingungen einbezogen werden, unter denen sie sich in Frankfurt aufhalten. Um sich nicht nur zu einem umfassenden inklusiven Ansatz zu bekennen, sondern diesen auch umzusetzen, bedarf es gezielter Maßnahmen, von denen wir einige in diesem Bericht skizziert haben.

Literatur

Alicke, Tina, Letita Türk & Gerda Holz 2014: Neuzuwanderung in Frankfurt am Main. Vorstudie zur Situationsbeschreibung und zur strukturellen Weiterentwicklung von kommunalen Hilfen, abrufbar unter: <http://d-nb.info/1074372298/34> [21.03.2022].

AmkA, Amt für multikulturelle Angelegenheiten 2009: 20 Jahre AmkA, abrufbar unter: https://amka.de/sites/default/files/2018-05/20%20Jahre%20AmkA_2009.pdf [29.07.2022].

AmkA, Amt für multikulturelle Angelegenheiten 2017: Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring, abrufbar unter: https://amka.de/sites/default/files/2018-05/Frankfurter%20Integrations-%20und%20Diversit%C3%A4tsmonitoring_2017_0.pdf [29.07.2022].

Amt für Wohnungswesen 2021: Infoblatt. Vermittlung öffentlich geförderter Wohnungen, abrufbar unter: https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/amt-fuer-wohnungswesen/pdf/64_3/64_3_infoblatt-vermittlung.ashx [26.04.2022].

Atmaca, Delal & Samia Dinkelaker 2020: „Ein Recht auf Schutz vor Gewalt für alle Frauen“ Interview mit dem Dachverband für Migrant*innenorganisationen DaMigra e.V., in: Bürger und Staat 3/2020, 167-170, abrufbar unter: http://www.buergerimstaat.de/3_20/migration.pdf [29.07.2022].

Anonymer Krankenschein Bonn 2022: Anonymer Krankenschein Bonn e.V. Bonner Clearingstelle für Menschen ohne Krankenversicherung, abrufbar unter: <https://aks-bonn.de/> [13.07.2022].

BAGW, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe o.J.: Wohnungsnotfälle, https://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/wohnungsnotfall_def.html [26.04.2022].

Belina, Bernd 2021: Bodenpreise und Bodenpreispolitik, in: Betz et al. (Hg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle?, Bielefeld: transcript, 67-78.

Betz, Johanna, Svenja Keitzel, Jürgen Schardt, Sebastian Schipper, Sara Schmitt Pacífico & Felix Wiegand 2021: Einleitung, in: dies. (Hg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle?, Bielefeld: transcript, 9-20.

BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022: Bildungspaket, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Bildungspaket/bildungspaket.html> [05.05.2022].

BMI, Bundesministerium des Inneren und für Heimat (Eds.) 2021: Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2020, abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2020.pdf> [12.05.2022].

Bogumil Jörg & Werner Jann 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2., völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 103-104

Böhm, Benjamin 2021: Zermürbend, abschreckend, desintegrierend: Frankfurts Politik gegen Obdachlose, in: Betz et al. (Hg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Bielefeld: transcript, 89-98.

Bundesärztekammer 2013: Patientinnen und Patienten ohne legalen Aufenthaltsstatus in Krankenhaus und Praxis, abrufbar unter: <https://www.bundesaerztekammer.de/patienten/patientenrechte/patienten-ohne-legalen-aufenthaltsstatus/>

Council of Europe 2011: Undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern [Report Committee on Migration, Refugees and Population (Doc. 12718)], abrufbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/4ee0c4dd2.pdf> [12.04.2022].

Darmstadt 2021: Istanbul-Konvention umsetzen. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt abrufbar unter: https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Gewaltschutz/Bericht_Bestandsbewertung_und_Handlungsempfehlungen_zur_IK.pdf [11.05.2022].

Delvino Nicola & Sarah Spencer 2019: Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities, abrufbar unter: <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/CMISE-Guidance-for-Municipalities-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe.pdf> [15.06.2021].

DESTATIS 2022a: Migration und Integration Ausländische Bevölkerung nach Altersgruppen und ausgewählten Staatsangehörigkeiten, abrufbar unter:

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-altersgruppen.html> [07.06.2022].

DESTATIS 2022b: Presse. Gut jede vierte Person in Deutschland hatte 2021 einen Migrationshintergrund, abrufbar unter:

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_162_125.html

Deutscher Caritasverband & Deutsches Rotes Kreuz 2017: Beratungshandbuch Aufenthaltsrechtliche Illegalität 2017, in:

https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2018-02-02_Beratungshandb_Aufenthaltsrechtl_Illegalitaet_2017.pdf [15.06.2022]

Dinkelaker, Samia & Helen Schwenken 2020: Fragmentierter Schutz an der Schnittstelle von gewaltförmigen Geschlechterverhältnissen und restriktiven Asyl- und Aufenthaltspolitiken, in: Bürger und Staat, Heft 3/2020, 160-166, abrufbar unter:

https://www.buergerundstaat.de/3_20/migration.pdf [26.07.2022].

DJB, Deutschen Juristinnenbund 2020: Rücknahme des Vorbehalts zu Artikel 59 der Istanbul-Konvention. Themenpapier vom 13.02.2020, abrufbar unter:

<https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st20-12> [11.05.2022].

ESA 2021: Jahresbericht 2020, abrufbar unter:

https://www.alsterdorf.de/fileadmin/user_upload/images/ueber-uns/zahlen-und-fakten/ESA_Jahresbericht_2020.pdf [15.06.2022]

Förderverein Roma e.V. 2022: Kindertagesstätte Schaworalle. Jahresbericht 2021, abrufbar unter:

<http://www.schaworalle.de/info/Jahresbericht%202021.pdf> [05.05.2022].

FR, Frankfurter Rundschau 09.02.2021: Hessen: Schutz vor Gewalt gegen Frauen und Kinder unzureichend, abrufbar unter: <https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/hessen-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-kinder-unzureichend-90197788.html> [11.05.2022].

Friedrich, Sebastian & Jens Zimmermann 2014: 'Die müssen weg'. Autoritäre Armuts- und Migrationspolitik im Kontext aktueller Debatten um 'Armutsmigration', in: Berliner Zustände 2013, abrufbar unter: <https://rechtsausen.berlin/2014/05/die-muessen-weg-autoritaere-armuts-und-migrationspolitik-im-kontext-aktueller-debatten-um-armutsmigration/> [07.03.2022].

Funck, Barbara J., Yasemin Karakaşoğlu & Dita Vogel 2015: „Es darf nicht an Papieren scheitern“ Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen, abrufbar unter: https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=33994&token=a7da698d477adc42f4bd2590c786bfdae01152b2&sdownload=&n=NichtAnPapierenScheitern_2015_Broschuere_web.pdf [05.05.2022].

Gesundheitsamt Frankfurt am Main 2020: Unveröffentlichte Datenerhebung zu stationären Behandlungsfällen ohne Kostenträger, Frankfurt am Main.

GEW, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 2017: Flyer „Recht auf Bildung - auch ohne Papiere“ https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=39890&token=fd57b397d10078be5d4d462a4792910a9d7f68da&sdownload=&n=NichtAnPapierenScheitern_2015_Flyer_web.pdf [05.05.2022].

GFF, Gesellschaft für Freiheitsrechte 2022: Gesellschaft für Freiheitsrechte klagt auf Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere. Herzkranker Kläger braucht dringend medizinische Versorgung, abrufbar unter: <https://freiheitsrechte.org/pm-gesundheitsversorgung/> [10.05.2022].

Grüne, SPD, FDP Volt 2021: „Ein neues Frankfurt gestalten“ Koalitionsvertrag für Frankfurt 2021-2026, abrufbar unter: <https://fdp-frankfurt.de/wp-content/uploads/sites/6/2021/06/FINAL-mit-Inhaltsverzeichnis-und-Deckblatt.pdf> (15.03.2022).

Heeg, Susanne & Sebastian Schipper 2021: Der Stachel des Widerspruchs: Wohnungspolitik und Soziale Kämpfe in Frankfurt am Main in: Betz et al. (Hg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Bielefeld: transcript, 53-66.

Hessen 2022: Integrationsprogramm WIR, abrufbar unter: <https://integrationskompass.hessen.de/vielf%C3%A4ltige-f%C3%B6rderungsm%C3%B6glichkeiten-im-landesprogramm-wir> [18.05.2022].

Hessischer Landtag 2021: Kleine Anfrage von Christiane Böhm (DIE LINKE) vom 14.09.2021 Bundes-Förderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ in Hessen und Antwort des Ministers für Soziales und Integration, Drucksache 20/6376, abrufbar unter: starweb.hessen.de/cache/DRS/20/6/06376.pdf [11.05.2022].

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2022: Pressemitteilung: „One Billion Rising“ Weltweiter Aktionstag gegen Gewalt an Frauen und Mädchen, abrufbar unter: <https://soziales.hessen.de/Presse/Weltweiter-Aktionstag-gegen-Gewalt-an-Frauen-und-Maedchen> [11.05.2022].

Heuser, Helene: Sanctuary Cities in Deutschland: Widerstand gegen die Abschiebepolitik der Bundesregierung, VerfBlog, 2017/3/13, <https://verfassungsblog.de/sanctuary-cities-in-deutschland-widerstand-gegen-die-abschiebepolitik-der-bundesregierung/> [04.07.2022].

Hinterberger, Kevin Fredy 2020: Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten. Deutschland, Österreich und Spanien im Rechtsvergleich, Nomos/Facultas, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3522591>

Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie-Laure Mallet, Ilker Ataç, Simon Güntner & Sarah Spencer 2022: Local Responses to Migrants with Precarious Status: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe, COMPAS Working Paper 157, abrufbar unter: <https://www.compas.ox.ac.uk/2022/local-responses-to-migrants-with-precarious-status-frames-strategies-and-evolving-practices-in-europe/> [16.08.2022].

Sophie Hinger, Maren Kirchhoff & Ricarda Wiese 2018: “We belong together!” Collective Anti-deportation Protests in Osnabrück, in: Rosenberger, Stern & Merhaut (Hg.): Protest Movements in Asylum and Deportation, Cham: Springer, 163–184.

Karakayalı, Serhat 2008: Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld: transcript.

Künkel, Jenny 2018: ‘Die städtische Produktion von „Armutsmigration“. Soziale Kämpfe um prekäres Wohnen in Frankfurt am Main’, in: PROKLA 191, 283–98.

Kirchhoff, Maren & David Lorenz 2018: Between Illegalization, Toleration, and Recognition: Contested Asylum and Deportation Policies in Germany, in: Rosenberger, Stern & Merhaut (Hg.): Protest Movements in Asylum and Deportation, Cham: Springer, 49–68.

Krieger, Wolfgang, Monika Ludwig, Patrick Schupp & Annegret Will 2006: Lebenslage „illegal“. Menschen ohne Aufenthaltstitel in Frankfurt am Main, Karlsruhe: von Loeper.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2020a: Bericht zum Beschluss B623, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und->

[institutionen/frauenreferat/pdf/istanbul-konvention/magistratsbericht-zum-beschluss-b623.ashx](#) [04.05.2022].

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2020b: Etatantrag , abrufbar unter: https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=frauenhauspl%E4tze&TEXT_O=beinhalte+%28ungef%E4hr%29&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?7?3 [13.05.2022]

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2022: Bericht des Magistrats vom 25.04.2022, B 168. Betreff: Istanbul-Konvention umsetzen - Schutz bei häuslicher Gewalt bedarfsgerecht für alle Betroffenen ausbauen, abrufbar unter: https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?W=DOK_NAME=%27B_168_2022%27 [13.05.2022].

MIA, Multinationale Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen 2021: Sachbericht 2020, abrufbar unter: <https://www.diakonie-frankfurt-offenbach.de/wp-content/uploads/2021/07/MIA-Sachbericht-2020.pdf> [17.03.2022].

Mylius, Maren 2016: Die Medizinische Versorgung von Menschen Ohne Papiere in Deutschland. Studien zur Praxis in Gesundheitsämtern und Krankenhäusern. Bielefeld: transcript.

Project Shelter 2021: Project Shelter: Practices of Solidarity between visions of liberation and boundaries of integration, in: Betz et al. (Hg.): Frankfurt – eine Stadt für alle?, Bielefeld: transcript, 309-318.

Regionalverband Frankfurt am Main 2022: Bevölkerung und Demographie, abrufbar unter: <http://service.region-frankfurt.de/ia/metropolregion/bevoelkerung/atlas.html> [16.05.2022].

Rieder, Lisa & Marie-Therese Haj Ahmad 2020: Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bürger*innen in Frankfurt am Main, abrufbar unter: <https://www.amka.de/bedarfsanalyse-wohnungsloser-eu-buergerinnen-frankfurt-am-main> [07.10.2021].

Ruder, Karl-Heinz 2015: Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Schade, Manuela, Ursel Heudorf & Petra Tiarks-Jungk 2015: Die Humanitäre Sprechstunde in Frankfurt am Main: Inanspruchnahme nach Geschlecht, Alter und Herkunftsland, in: Gesundheitswesen 2015; 77(07): 466-474.

Schneider, Jens 2020: Was heißt "Integration" in superdiversen Nachbarschaften?, in: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/308203/was-heisst-integration-in-superdiversen-nachbarschaften/> [01.06.2022].

Sonderberichterstatteerin für angemessenes Wohnen 2018: Bericht der Sonderberichterstatteerin für angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und auf das Recht auf Nichtdiskriminierung, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Bericht_Sonderberichterstatteerin_Recht_auf_Wohnen_Recht_auf_Nichtdiskriminierung.pdf [15.6.2022.]

Stadt Frankfurt am Main 08.04.2022: Meldungen. Stadt lässt Winter-Angebot für Obdachlose im Sommer offen, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/aktuelle-meldung/meldungen/stadt-laesst-winter-angebot-fuer-obdachlose-im-sommer-offen> [03.05.2022].

Stadt Frankfurt am Main 2022a: Bevölkerung, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/zahlen-daten-fakten/themen/bevoelkerung> [16.05.2022].

Stadt Frankfurt am Main 2022b: Stadtpolitik, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/stadtpolitik> [17.05.2022].

Stadt Frankfurt am Main 2022c: Statistik aktuell, Ausgabe 04/2022, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/zahlen-daten-fakten/themen/bevoelkerung> [16.05.2022].

Stadt Frankfurt am Main 2022d: Vielfalt und Zusammenleben, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/themen/soziales-und-gesellschaft/vielfalt-und-integration/vielfalt-und-zusammenleben> [16.05.2022].

Stadt Frankfurt 2022e: Notschlafstelle, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/leistungen/Notlagen-und-Opferhilfen-8958513/Finanzielle-und-sonstige-Hilfen-8958541/Notschlafstellen> [03.05.2022].

Stadt Frankfurt am Main – Integrationdezernat 2011: Diversitäts- und Intergrationskonzept, abrufbar unter: <https://www.amka.de/integrations-und-diversitaetskonzept-fuer-stadt-politik-und-verwaltung-2010> [17.05.2022].

Steffens, Karin 2011: Menschenrechte und schulische Bildung im Labyrinth der deutschen Einwanderungspolitik, in: Steffens & Weiß (Hg.): Menschenrechte und Bildung. Jahrbuch für Pädagogik 2011, Frankfurt am Main: Lang, 271-285.

Vogel, Dita 2015: Update report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany (2014), abrufbar unter: https://irregular-migration.net/wp-content/uploads/2021/06/Vogel_2015_Update_report_Germany_2014_fin-.pdf [26.07.2022].

Von Manteuffel, Marie 2018: Papierlos und unterversorgt. Die notwendigen Verbesserungen der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland, Zeitschrift für medizinische Ethik 64, 33- 41.

WESER5 2019: Tätigkeitsbericht 2018, Frankfurt: Diakonisches Werk für Frankfurt und Offenbach.

WESER5 2020: Tätigkeitsbericht 2019, abrufbar unter: <https://www.diakonie-frankfurt-offenbach.de/wp-content/uploads/2020/07/WESER5-Taetigkeitsbericht-2019.pdf> [04.05.2022].

WESER5 2021: Tätigkeitsbericht 2020, abrufbar unter: https://www.diakonie-frankfurt-offenbach.de/wp-content/uploads/2021/06/Taetigkeitsbericht_WESER5_-2020.pdf [04.05.2022].

Anhang: Interviewübersicht

	Datum		Interviewte (anonymisiert)	Interviewer*in	Sprache	Transkription
F1	12.10.2021	Online	Gesundheitsamt	IA	German	AH
F2	12.10.2021	Online	Med. Versorgung für Menschen o. KV	IA	German	AH
F3	20.10.2021	FFM	Gesundheitsamt	MK	German	AH
F4	20.10.2021	FFM	Med. Versorgung für wohnungslose Menschen	MK	German	LG
F5	21.10.2021	FFM	Med. Versorgung für Menschen o. KV	IA + MK	German	LG
F6	21.10.2021	FFM	Wohlfahrtsorganisation d. evangelischen Kirche	MK	German	AH
F7	26.10.2021	FFM	NGO für Afrikanische Migrant*innen	MK	German	SB
F8	27.10.2021	FFM	Med. Versorgung für Menschen o. KV	IA	German	LG
F9	28.10.2021	FFM	Unterstützungsorganisation für Roma	MK	German	AH
F10	23.11.2021	FFM	Beratung für EU Migrant*innen	MK	German	SB
F11	23.11.2021	FFM	Frauenrechtsorganisation	MK	German	SB
F12	24.11.2021	FFM	Unterbringung für wohnungslose Personen	MK	German	SB
F13	24.11.2021	Telefon	Bildungsgewerkschaft (Bundesverband)	MK	German	SB
F14	01.12.2021	Online	Unterbringung für wohnungslose Personen	MK	German	SB
F15	01.12.2021	Telefon	EU Migrant*in	MK	German	LG
F16	01.12.2021	FFM	Drittstaatsangehörige*r mit Schutzstatus	IA	English	AH
F17	01.12.2021	FFM	Unterbringung für wohnungslose Personen	IA	German	LG
F18	09.12.2021	Online	Jugend- und Sozialamt	IA	German	SB
F19	16.12.2021	Online	Frauenreferat	MK	German	SB
F20	17.12.2021	Online	Amt für multikulturelle Angelegenheiten	IA	German	LG
F21	13.01.2022	Online	Jugend- und Sozialamt	IA	German	AH
F22	20.01.2022	Online	Frauenreferat	MK	German	SB
F23	25.01.2022	Online	Bildungsgewerkschaft (Bezirksverband)	MK	German	SB
F24	27.01.2022	Online	Ausländerbehörde	IA	German	AH
F25	16.03.2022	Online	Bildungsdezernat	MK	German	LG
F26	30.03.2022	FFM	Undokumentierte Migrant*in	MK	English	Notizen
F27	30.03.2022	FFM	Undokumentierte Migrant*in	MK	English	AH
F28	30.03.2022	FFM	Undokumentierte Migrant*in	IA	English	AH

LOCAL RESPONSES TO PRECARIOUS MIGRANTS: FRAMES, STRATEGIES AND EVOLVING PRACTICES IN EUROPE (LOREMI)

www.compas.ox.ac.uk/project/loremi