

INKLUSION VON MIGRANT:INNEN MIT PREKÄREM AUFENTHALTSSTATUS IN GRUNDLEGENDE DIENSTLEISTUNGEN: ZEHN POLITIKEMPFEHLUNGEN



Ein Policy Brief auf der Grundlage des LoReMi-Projekts (Lokale Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus: Rahmen, Strategien und innovative Praxis in Europa)

Zach Bastick, Sarah Spencer, Marie Mallet-Garcia, Maren Kirchhoff, Adrienne Homberger, Ilker Ataç, & Simon Güntner

Oktober 2022



Zusammenfassung der Empfehlungen

- Regeln für den Zugang zu Leistungen klären
- Auf Erfassung statusbezogener Daten verzichten und „Firewalls“ installieren
- Zugang zu rechtlicher Beratung, Information und Orientierung ermöglichen
- Niederschweligen Zugang zu grundlegenden Leistungen sicherstellen
- Langfristige Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Leistungserbringer*innen aufbauen
- Inklusive Ansätze zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt fördern
- Lehren aus Ansätzen ziehen, die sich im Umgang mit der COVID-19-Pandemie als erfolgreich erwiesen haben
- Kommunikation und Koordination innerhalb von Stadtverwaltungen fördern
- Eine ressortübergreifende Vision sowie eine Strategie zu deren Umsetzung entwickeln
- Bestehende politische Spielräume und Hebel auf nationaler und europäischer Ebene nutzen

Der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung vom Zugang zu öffentlichen Leistungen stellt für die lokalen Behörden in ganz Europa eine Herausforderung dar. Er untergräbt ihre Fähigkeit, wichtige politische Ziele wie die Reduzierung von Obdachlosigkeit, den Schutz der öffentlichen Gesundheit, die Kriminalitätsprävention und den Kinderschutz zu verwirklichen, sowie ihren Verantwortlichkeiten als Pflichtenträgerinnen gemäß den internationalen und europäischen Menschenrechtsvorschriften nachzukommen.

Die vorliegenden zusammengefassten Politikempfehlungen aus dem vergleichenden Forschungsprojekt „Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe (LoReMi)“ richten sich sowohl an politisch Verantwortliche als auch an mit der praktischen Umsetzung befasste Organisationen. Im Rahmen dessen wurde untersucht, wie drei europäische Städte – Cardiff (Großbritannien), Frankfurt am Main (Deutschland) und Wien (Österreich) – mit dem Teil ihrer Bevölkerung umgehen, der über keinen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügt. Auf dieser Basis werden Empfehlungen für lokale, regionale, nationale und europäische Behörden vorgestellt.

Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus sind Personen, die keinen regulären Zuwanderungs- bzw. Aufenthaltsstatus haben oder aufgrund eines bedingten oder zeitlich begrenzten Aufenthaltsstatus vom Verlust ebendieses Status bedroht sind. Sie haben daher keinen oder nur stark eingeschränkten Zugang zu den meisten sozialen Rechten und grundlegenden Dienstleistungen oder laufen Gefahr, diesen zu verlieren. Zu dieser Gruppe gehören auch EU-Bürger*innen, die aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Eigenständigkeit Gefahr laufen, ihren Aufenthaltsstatus in einem anderen EU-Land zu verlieren, sowie EU-Bürger*innen, die ohne dauerhaften oder vorläufigen Aufenthaltsstatus im Vereinigten Königreich leben.

Migrant*innen, die mit prekärem Status in Europa leben, sind aufgrund nationaler Gesetzgebung und Politik häufig von vielen öffentlichen Leistungen ausgeschlossen. Um eine gute Versorgung aller ihrer Einwohner*innen zu gewährleisten, haben einige Gemeinden Schritte zur Deckung des Bedarfs an grundlegenden Leistungen für diese Menschen unternommen. Dies erfolgt zum einen durch Inklusion in kommunale Dienste, zum anderen durch die Finanzierung von Leistungen, welche von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erbracht werden.

1 Siehe C-MISE-Leitfaden für Kommunen für Beispiele aus dem gesamten Spektrum kommunaler Leistungen: <https://cmise.web.ox.ac.uk/files/cmise-migrants-irregular-status-europe-guidance-municipalities.pdf>, archiviert unter <https://perma.cc/6XR3-K7A4>

Das LoReMi-Projekt wurde in den Jahren 2021–2022 durchgeführt. Es umfasste Interviews, Runde Tische mit Stakeholdern in jeder Stadt und Diskussionen der Projektergebnisse und ihrer Auswirkungen auf einer internationalen Konferenz im September 2022 in Zusammenarbeit mit der City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE, Städteinitiative für Migrant*innen mit irregulärem Status in Europa).² Das Projekt wurde im Rahmen des Horizon 2020-Programms der EU durch die JPI Urban Europe („The knowledge hub for urban transitions“) finanziert und hatte zum Ziel, lokale Strategien hinsichtlich des Ausschlusses dieser Einwohner*innen von grundlegenden Leistungen zu erfassen, zu bewerten und zu verbessern.

Trotz erheblicher Unterschiede zwischen den untersuchten Städten traten ähnliche Sachverhalte zutage. Dieses Kurzdossier beleuchtet die lokalen Herausforderungen, die sich aus der Exklusion von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus ergeben, zeigt Maßnahmen auf, die von den Kommunen im Umgang damit ergriffen werden können, und beschreibt hierbei erforderliche Reformen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Darüber hinaus wird aufgezeigt, welchen Beitrag NGOs leisten können, um Defizite auszugleichen. Weitere Einzelheiten zu den Herausforderungen, mit denen Kommunen konfrontiert sind, zu aktuellen Praktiken und zu den Hintergründen dieser Empfehlungen finden sich in den Projektberichten über Cardiff, Frankfurt und Wien sowie im daran anschließenden vergleichenden Bericht, @ <https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/>

1. Regeln für den Zugang zu Leistungen klären

Die Gesetze und Vorschriften, die den Zugang von Migrant*innen zu öffentlichen Leistungen regeln, sind komplex. Leistungsansprüche unterscheiden sich je nach Zuwanderungs- oder Aufenthaltsstatus. Dies stellt sowohl Leistungserbringer*innen als auch Migrant*innen vor große Herausforderungen, da unklar ist, ob ihnen der Zugang gewährt werden kann und soll. Es führt dazu, dass Migrant*innen Leistungen, auf die sie eigentlich Anspruch haben, meiden oder von ihnen ausgeschlossen werden – mit negativen Folgen. Mitarbeiter*innen der leistungserbringenden Organisationen, die nicht ausreichend über die Regeln informiert sind, verlassen sich bei der Entscheidung über Aufnahme oder Ausschluss auf ihr Ermessen.

Die nationalen Regierungen (oder ggf. die regionalen oder – sofern dies nicht der Fall ist – die lokalen Behörden) sollten die geltenden Ansprüche und Zugangsregeln bezüglich der einzelnen Leistungen prüfen und klären. Diese Informationen sollten regelmäßig aktualisiert werden, den Leistungserbringer*innen zur Verfügung stehen und Gegenstand von Mitarbeiter*innenschulungen sein. Leistungserbringer*innen und Beratungsstellen im NGO-Bereich sollten ebenfalls über diese Informationen verfügen, damit sie Einzelpersonen gegebenenfalls an öffentliche Dienste verweisen können. Migrant*innen sollten Zugang zu

klaren, verständlichen und mehrsprachigen Informationen darüber haben, welche Leistungen sie gemäß ihrem Status in Anspruch nehmen können.

2. Auf Erfassung statusbezogener Daten verzichten und „Firewalls“ installieren

Trotz bestehender Leistungsansprüche können Personen aus Angst vor Entdeckung, Inhaftierung und Abschiebung von der Inanspruchnahme einer Leistung abgehalten werden. Bei manchen Eltern ist dies mit der Angst verbunden, dass ihre Kinder aufgrund von Mittellosigkeit in die Obhut der örtlichen Behörden gegeben werden. Kommunalbehörden sollten diese Hürde abbauen, indem sie klären, in welchen Fällen sie gesetzlich verpflichtet sind, Daten von Leistungsempfänger*innen an die Einwanderungsbehörden zu übermitteln. Jede Leistung kann dahingehend überprüft werden, ob Informationen über den Zuwanderungs- oder Aufenthaltsstatus gesammelt werden (wie es kürzlich die Stadt Zürich durchgeführt hat).³

In den meisten europäischen Ländern gibt es keine gesetzliche Pflicht, die Einwanderungsbehörden über Leistungsnehmer*innen zu informieren. Leistungserbringer*innen sollten davon absehen, Informationen über den Aufenthaltsstatus zu sammeln, es sei denn, diese Informationen werden von der lokalen Behörde selbst benötigt. In diesem Fall kann eine „Firewall“ eingerichtet werden, um die Weitergabe der Daten zu verhindern und sicherzustellen, dass die Mitarbeiter*innen sich über diese Vertraulichkeit im Klaren sind. Die Kommunen können auch klarstellen, unter welchen seltenen Umständen Kinder ihren Eltern entzogen werden können. Abgesehen von dieser internen Kommunikation müssen lokale Behörden für Migrant*innen und die sie beratenden NGOs Gewissheit schaffen, welche Leistungen somit gefahrlos in Anspruch genommen werden können. Damit wird sichergestellt, dass dort, wo der Zugang gesetzlich vorgesehen ist, dieses Ziel nicht unterlaufen wird.⁴

3. Zugang zu rechtlicher Beratung, Information und Orientierung ermöglichen

Rechtsberatung ist von zentraler Bedeutung für die Verhinderung von aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Eingeschränkter Zugang zu Beratung stellt einen wesentlichen Faktor beim Verlust des regulären bzw. bei Verlängerung des irregulären Status aufgrund fehlerhafter Anträge und versäumter Fristen dar. Der Zugang zu umfassenderen Informations- und Beratungsangeboten („Sozialberatung“) kann dazu beitragen, Leistungsansprüche zu klären, Betroffene auf ihnen zur Verfügung stehende Leistungen hinzuweisen und sie bei Anträgen zu unterstützen. Trotz ihrer großen Bedeutung fehlt es sowohl der Rechts- als auch der Sozialberatung häufig an ausreichender und stabiler Finanzierung durch die öffentliche Hand. Diese Beratungsleistungen werden hauptsächlich von NGOs mit kurzfristigen, unsicheren und fragmentierten Projektmitteln erbracht. Ein problemlösender Ansatz erfordert, dass alle Behördenebenen Maßnahmen

2 Wir danken unseren Interviewpartnern, den Beteiligten an diesen Diskussionen und all jenen, die mit ihren sehr hilfreichen Kommentaren zu Entwürfen dieses Kurzdossiers beigetragen haben sowie Karl Heyer für die Übersetzung.

3 Siehe Abschnitt 4.2, Zugang zu kommunalen Leistungen (S. 16), abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Report_Zurich-City-Card_E.pdf, archiviert unter <https://perma.cc/9Kd8-P2KJ>

4 Für weitere Politikempfehlungen zu diesem Thema siehe: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-16-on-safeguarding-irregularly-p/16808b5b0b>, archiviert unter <https://perma.cc/K6J5-5V6N>

ergreifen, um insbesondere den einfachen Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung zu fördern. Die Finanzierung für Beratungsleistungen sollte Menschen ungeachtet ihres Status einschließen und der Notwendigkeit, die vielfältigen und komplexen Situationen von Migrant*innen zu berücksichtigen, Rechnung tragen.

4. Niederschweligen Zugang zu grundlegenden Leistungen sicherstellen

Es gibt gute Gründe dafür, allen Einwohner*innen den Zugang zu grundlegenden Leistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildung, Wohnraum und Sprachkursen zu gewährleisten. Europäische Kommunen haben aufgezeigt, warum dies aus wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und verwaltungstechnischen Gründen der Fall ist.⁵ Um kommunalpolitische Ziele zu erreichen und die negativen Folgen von Exklusion zu vermeiden, müssen nationale Politiken und kommunale Praktiken niedrigschweligen Zugang gewährleisten. Dies bedeutet, dass die strukturellen Hindernisse angegangen werden müssen, die marginalisierte Gruppen erfahren können, z. B. digitale Ausgrenzung. Nicht alle Nutzer*innen von Leistungen können Online-Zugänge nutzen. Mehrsprachige Mitarbeiter*innen oder der Einsatz von Dolmetscher*innen können ebenfalls von grundlegender Bedeutung sein. Als Minimum sollten die Kommunen sicherstellen, dass Migrant*innen dort, wo es das Gesetz vorschreibt oder erlaubt, Zugang zu den Leistungen erhalten, auf die sie einen gesetzlichen Anspruch haben und die ihren Bedürfnissen entsprechen. Wenn es darüber hinaus im Ermessen der lokalen Behörden liegt, eine lokale Leistung unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu erbringen, trägt eine inklusive Auslegung dazu bei, die sozialpolitischen Ziele und Verpflichtungen zur Wahrung der Menschenrechte zu erfüllen.

Der Zugang zu Leistungen sollte nach Möglichkeit im Rahmen der regulären, für alle Anspruchsberechtigten gleichermaßen zu nutzenden Kanäle gewährleistet sein. Alternativ dazu können Leistungen auf Einwohner*innen zugeschnitten werden, die von sozialer Ausgrenzung betroffen sind, einschließlich Migrant*innen. Das heißt, dass Leistungen standardmäßig inklusiv und bei Bedarf zielgerichtet sein sollten.⁶ Beispiele hierfür finden sich in den LoReMi-Stadtberichten. Für Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie z. B. Menschen mit psychischen Problemen⁷ oder junge Erwachsene,⁸ die durch die Volljährigkeit vorher bestehende Ansprüche verlieren, ist es besonders wichtig, Zugang zu spezialisierter Unterstützung zu haben. Wo die Inklusion in kommunale Angebote nicht möglich ist, können NGOs finanziell unterstützt werden, um Leistungen statusunabhängig zu erbringen. Dies sollte mit dem Ziel geschehen, Betroffene nach Möglichkeit an

Stellen zu übermitteln, die für die Erbringung der Leistungen regulär zuständig sind, um die Schaffung eines parallelen Wohlfahrtssystems zu vermeiden.⁹

5. Langfristige Zusammenarbeit mit externen Leistungserbringern aufbauen

NGOs, einschließlich der von Migrant*innen selbst betriebenen Organisationen, sind essenzielle Akteur*innen bei der Bereitstellung und Ermöglichung von niedrigschweligem Zugang zu Leistungen. Sie haben besseren Zugang zu prekären Migrant*innen und sind in größerem Maße in der Lage, Vertrauen zu ihnen aufzubauen. Sie verfügen oft über besondere Sachkenntnisse zu Fragen, die diese Gruppe betreffen, und können z. T. Leistungen leichter ohne Erhebung personenbezogener Daten anbieten. Die Zusammenarbeit mit NGOs ist daher von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung eines inklusiven lokalen Ansatzes (wobei zu berücksichtigen ist, dass einige NGOs es vorziehen, finanziell unabhängig zu bleiben und sich vorrangig als Interessenvertreter*innen zu betätigen). Arbeitgeber*innen, Gewerkschaften sowie private und gemeinnützige Vermieter*innen sind ebenfalls potenzielle Partner*innen für einen ganzheitlichen Inklusionsansatz. Die bestehende Zusammenarbeit erfolgt jedoch häufig ad hoc anstatt auf Grundlage einer langfristigen Strategie und die Arbeitsbeziehungen hängen von einigen wenigen engagierten Personen ab.

Um wirksame Maßnahmen zu gewährleisten, müssen langfristige Kooperationsbeziehungen aufgebaut werden, die unabhängig von Personalwechseln bestehen bleiben. Es gibt eine Reihe von Good Practice-Beispielen, auf die man aufbauen kann, wie z. B. die langjährige Partnerschaft zwischen dem Frankfurter Gesundheitsamt und der NGO Maisha im Bereich der Gesundheitsversorgung oder in der Einrichtung von „Chancenhäusern“ in Wien (siehe Stadtberichte).

6. Inklusive Ansätze zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt fördern

Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus arbeiten oder wohnen oft in Privathaushalten, wo sie besonders anfällig für Ausbeutung, Missbrauch und Gewalt sind. Besonders gefährdet sind Schwangere und Frauen mit Kleinkindern.¹⁰ Um dem entgegenzusteuern, sind alternative Unterbringungsmöglichkeiten notwendig. Außerdem sollten Kommunalbehörden sicherstellen, dass Opfer von häuslicher Gewalt Zugang zu Frauenhäusern haben, beispielsweise indem sie die Finanzierung dieser Unterkünfte vom Aufenthaltsstatus oder Ansprüchen auf Sozialleistungen abkoppeln. Der

5 Siehe Abschnitt 1.3 des C-MISE-Leitfadens für Kommunen zum gesamten Spektrum der von Städten angeführten Gründe zur Notwendigkeit, Leistungen unabhängig von Zuwanderungs- und Aufenthaltsstatus anzubieten: <https://cmise.web.ox.ac.uk/files/cmise-migrants-irregular-status-europe-guidance-municipalities.pdf>, archiviert unter: <https://perma.cc/J4YZ-3YXH>

6 Siehe auch Framework to Support Local Authorities and Communities to Build Inclusive Cities: https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/Inclusive_cities_framework_FINAL_web.pdf, archiviert unter: <https://perma.cc/2NW5-GFW3>

7 Für weitere Politikempfehlungen zu psychischer Gesundheit siehe: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Insecure-residence-status-mental-health-and-resilience_EN.pdf, archiviert unter: <https://perma.cc/L5EX-85ZD>

8 Für weitere Politikempfehlungen zu jungen Erwachsenen: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/04/Turning-18-and-undocumented_Executive-summary_EN-1.pdf, archiviert unter: <https://perma.cc/3ARL-86UU>

9 Für eine Diskussion dieses Zusammenhangs siehe Spencer, S. & Delvino, N. (2018). 'Cooperation between government and civil society in the management of migration: Trends, opportunities and challenges in Europe and North America'. Background paper for the Autumn Academy 2018. Oxford: COMPAS. Archiviert unter: <https://perma.cc/J8W5-E5CY>

10 <https://www.ohchr.org/de/press-releases/2019/10/widespread-violence-and-mistreatment-women-childbirth-are-human-rights>, archiviert unter: <https://perma.cc/T4B3-TFBE>

Schutz erfordert auch eine ausreichende Finanzierung von geschlechtersensibler Beratung und Unterstützung, gegebenenfalls mit weiblichen Dolmetscherinnen. Um wirksamen Gewaltschutz gemäß der Istanbul-Konvention (Artikel 4) zu gewährleisten, müssen alle Opfer von Gewalt die Möglichkeit haben, unabhängig von ihrem Status Schutz zu erhalten.¹¹

7. Lehren aus Ansätzen ziehen, die sich im Umgang mit der COVID-19-Pandemie bewährt haben

Die COVID-Pandemie hat die besondere Vulnerabilität von marginalisierten Gruppen deutlich gemacht, einschließlich derer mit prekärem Aufenthaltsstatus. Aufgrund der Notwendigkeit, allen Menschen den Zugang zu COVID-Tests und -Behandlungen zu ermöglichen, erleichterten die nationalen Regierungen den Zugang zu dieser Versorgung, sodass die Betroffenen keine Weitergabe ihrer Daten an die Einwanderungsbehörden befürchten mussten. Um Obdachlosigkeit während dieser Zeit zu vermeiden, führten die Gemeinden inklusive Unterbringungsprogramme ein, in einigen Fällen verbunden mit dem Zugang zu Rechtsberatung. Weitere Maßnahmen umfassten die Bereitstellung von IT-Zubehör unabhängig vom Status, um von zu Hause aus am Schulunterricht teilnehmen zu können.

Alle Verwaltungsebenen sollten sicherstellen, dass die Vorteile dieser Maßnahmen, die weit über den Schutz der öffentlichen Gesundheit hinausgehen, langfristig erhalten bleiben. Änderungen der nationalen Politik und der lokalen Praxis sollten allgemein umgesetzt und Mittel zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit zur Verfügung gestellt werden.

8. Kommunikation und Koordination innerhalb von Stadtverwaltungen fördern

Mangelnde Kommunikation und Koordination zwischen Mitarbeiter*innen, die mit dieser Gruppe von Einwohner*innen arbeiten, erhöhen die Zugangsbarrieren. Gemeinden müssen die Kommunikation zwischen den zuständigen Abteilungen verbessern, gegebenenfalls durch multidisziplinäre Teams. Eine Abteilung sollte die Führungsrolle innehaben. Für diese Funktion könnten die Gesundheitsbehörde oder die für Kohäsion oder Inklusion zuständige Abteilung geeignet sein, wobei die jeweiligen Befugnisse im Verhältnis zu anderen Abteilungen, Beschränkungen bei den Finanzierungsmöglichkeiten und Vertraulichkeitspflichten zu berücksichtigen sind.

Die leitende Abteilung sollte die Schlüsselpartner*innen regelmäßig zusammenbringen, die Kommunikation und Koordination aufrechterhalten und durch die Einbettung von Entscheidungen in Aktionspläne sowie durch Mitarbeiter*innenschulungen für ein einheitliches Vorgehen sorgen. Der Austausch von Wissen innerhalb der Behörden erhöht die Kapazität zur Bereitstellung zuverlässiger Informationen und Leistungen. Ausreichende Ressourcen, auch in Form von Personalstunden, würden eine nicht nachhaltige übermäßige Abhängigkeit von einer kleinen Gruppe engagierter Mitarbeiter*innen verhindern. Ein wichtiges Ziel sollte es sein, Vertrauen zwischen den Mitarbeiter*innen vor Ort, den Leistungsbezieher*innen und den NGOs, die diese beraten, aufzubauen.

9. Eine ressortübergreifende Vision sowie eine Strategie zu deren Umsetzung entwickeln

Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus stehen oft am Rande der Gesellschaft und sind für gewählte Mandatsträger*innen und höherrangige politische Entscheidungsträger*innen unsichtbar. Diese Einwohner*innen sind jedoch mit komplexen und sich überlagernden Problemen konfrontiert, die quer zu den unterschiedlichen Zuständigkeiten der städtischen Abteilungen liegen. Jede Stadtverwaltung sollte sich über ihre Ziele für diese Gruppe im Klaren sein und eine ressortübergreifende Strategie entwickeln, in der die entsprechenden Zuständigkeiten festgelegt sind.

Die Sensibilität der Thematik kann eine offene Diskussion verhindern und diskrete, wenig sichtbare Maßnahmen fördern. Ein wichtiger Schritt in Richtung umfassender Veränderungen ist die Sensibilisierung für die Präsenz dieser Einwohner*innen, für ihren Beitrag zur Gesellschaft als Arbeitnehmer*innen, Nachbar*innen und Mitglieder der lokalen Gemeinschaft sowie für ihre besonderen Bedürfnisse. Wissen über die betroffenen Einwohner*innen, ihre soziale und wirtschaftliche Rolle, über die Hindernisse, mit denen sie beim Zugang zu Leistungen konfrontiert sind, und über die Folgen ihrer Ausgrenzung ist notwendig, um das Thema in die Öffentlichkeit zu tragen und die notwendigen Auseinandersetzungen hierüber zu gestalten. Um entsprechende Erkenntnisse zu gewinnen, Vertrauen zu schaffen, das Bewusstsein zu schärfen und die Planung geeigneter Leistungen zu unterstützen, sollten Forschungsarbeiten in Auftrag gegeben werden, die entsprechende anonymisierte Daten liefern. Darüber hinaus sollten die Kommunen mit den von einem prekären Aufenthaltsstatus Betroffenen in Kontakt treten, um von ihren gelebten Erfahrungen zu hören und somit sicherzustellen, dass ihre Leistungen angemessen sind.

Diese Sensibilisierung sollte zu einem Dialog über politische Ziele führen. Städte wie Utrecht und Barcelona verfügen über eine ganzheitliche und angemessene Strategie zur Inklusion von Migrant*innen mit prekärem Status, welche über die Ad-hoc-Bereitstellung von Grundleistungen hinausgeht. Dieser Ansatz trägt dazu bei, einen kohärenten Umgang aller städtischen Abteilungen mit dieser Zielgruppe zu gewährleisten und bessere Ergebnisse zu erzielen. Ein wichtiger Schritt ist die Verankerung des beschlossenen Ansatzes in den Aktionsplänen der jeweiligen Abteilungen und in gemeindeübergreifenden Prioritäten wie der Bekämpfung von Kinderarmut, von häuslicher Gewalt und von Obdachlosigkeit.

Kommunen, die gute Ergebnisse vorweisen können (wie Cardiffs Erfolg bei der Bereitstellung von Unterkünften in Kombination mit Rechtsberatung während der Covid-19-Pandemie), aber auch solche, die aufzeigen, dass sie durch restriktive nationale politische Rahmenbedingungen am Erzielen guter Ergebnisse gehindert werden, können sich für Reformen zur Unterstützung ihres Ansatzes einsetzen. Nationale und transnationale Netzwerke von Kommunen können dazu beitragen, Aufmerksamkeit zu schaffen, Fachwissen auszutauschen, Vertrauen aufzubauen und die Überzeugungskraft der Argumente für rechtliche und politische Reformen sowie für den Abbau von finanziellen Hürden auf nationaler und europäischer Ebene zu stärken.¹²

10. Bestehende politische Instrumente auf nationaler und europäischer Ebene nutzen

Es dürfte klar sein, dass der Zugang zu grundlegenden Leistungen und der Schutz von Grundrechten ungeachtet des Rechtsstatus nicht allein auf lokaler Ebene erreicht werden kann. Eine nachhaltige Lösung erfordert Reformen der regionalen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in den Ländern mit regionalen Verwaltungsebenen, sowie auf nationaler und europäischer Ebene.

Auf nationaler Ebene wird in Europa schon jetzt der Zugang zu einigen Leistungen unabhängig vom Status gewährt, z. B. (in den meisten Fällen) zu Bildung für Kinder und zu Gesundheitsversorgung bei übertragbaren Krankheiten und in Notfällen. Eine Erweiterung des Zugangs würde es erleichtern, auf lokaler Ebene angemessen auf die Bedürfnisse dieser Personengruppe zu reagieren. In den Fällen, in denen Zugang besteht, würde die Abschaffung der Übermittlungspflicht von personenbezogenen Daten an Einwanderungsbehörden sowie die Förderung wirksamer Firewalls die Inanspruchnahme von Leistungen erhöhen. Migrant*innen den Weg zur Legalisierung ihres Status zu erleichtern, so wie es die portugiesische Regierung in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie getan hat, würde die Zahl der Einwohner*innen mit prekärem Status verringern.

Auf europäischer Ebene gibt es auch Maßnahmen die unmittelbar ergriffen werden könnten. Der Europarat könnte die lokalen Behörden auf die ECRI-Leitlinien zu Firewalls¹⁴ und auf die Bedeutung der Istanbul-Konvention für den Schutz von Opfern häuslicher Gewalt unabhängig vom Migrations- und Aufenthaltsstatus aufmerksam machen. Darüber hinaus könnte die EU-Politik bewährte Praktiken fördern, wie z. B. in ihrem rechtlichen und politischen Rahmen für den Opferschutz und bei der Finanzierung zur Verhinderung von Kinderarmut für alle Kinder, wie es in der Europäischen Garantie für Kinder¹⁵ vorgesehen ist. Die Finanzierung kommunaler Leistungen für Migrant*innen sollte stets inklusiv sein, damit Kommunen die Maßnahmen ergreifen können, die sie je nach örtlicher Sachlage für notwendig erachten, und auf die Bedürfnisse ihrer Einwohner*innen unabhängig von deren Status eingehen können. Die Europäische Kommission könnte eine Plattform für gemeinsames Lernen und die Entwicklung konstruktiver Ansätze zur Verbesserung des Zugangs zu Leistungen für diese besonders vulnerablen Einwohner*innen einrichten oder unterstützen.

12 Viele europäische Städte sind Teil von C-MISE, der City Initiative on Migrant*innen with Irregular Status in Europe, die Zugang zu Informationen und Orientierungshilfen sowie Foren zur Diskussion von Herausforderungen und politischen wie praktischen Lösungen bietet. Siehe: <https://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise/>, archiviert unter: <https://perma.cc/GK7U-AAT6>

13 Eine aktuelle Kampagne in Deutschland fordert die Abschaffung der Übermittlungspflicht nach §87 AufenthG für den Gesundheitsbereich um das Recht auf Gesundheit für alle sicherzustellen, siehe: <https://gleichbehandeln.de/>, archiviert unter: <https://perma.cc/3ASF-9UL5>

14 Siehe Fußnote 4.

15 Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1004&aid=1624453987845>, archiviert unter: <https://perma.cc/UH98-W42L>

Die LoReMi-Studie wurde von drei Forschungsteams durchgeführt, die während der achtzehnmonatigen Projektlaufzeit eng zusammenarbeiteten: In Österreich, **Professor Dr. Simon Güntner** und **Adrienne Homberger**, an der Fakultät für Architektur und Planung, Zentrum für Soziologie, Technische Universität Wien; in Deutschland, **Professor Dr. Ilker Ataç** und **Dr. Maren Kirchhoff**, am Fachbereich Soziale Arbeit, Fachhochschule Fulda; und in Großbritannien, **Dr. Sarah Spencer**, **Dr. Marie Mallet-Garcia** und **Dr. Zach Bastick**, am Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.

Weitere Informationen und die Projektberichte sind auf der LoReMi-Website abrufbar: <https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/>.

URBAN EUROPE

This project has received funding in the framework of the Joint Programming Initiative Urban Europe.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Economic
and Social
Research Council

Bundesministerium
Bildung, Wissenschaft
und Forschung



The project on which this report is based was funded within the Joint Programming Initiative Urban Europe with funds from the German Federal Ministry of Education and Research (BMBF, funding code: 01UV2102), the Austrian Research Promotion Agency (FFG) and the Economic and Social Research Council (UK). Their support is gratefully acknowledged. The responsibility for the content of this publication lies with the authors.

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

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