

# ZUSAMMENFASSUNG: LOKALE ANTWORTEN AUF MIGRANT:INNEN MIT PREKÄREM AUFENTHALTSSTATUS: EIN VERGLEICHENDER BERICHT ÜBER RAHMEN, STRATEGIEN UND INNOVATIVE PRAKTIKEN IN EUROPA

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

**Oktober 2022**



In Zusammenarbeit mit:

## Einleitung

Dies ist die Zusammenfassung eines Berichts<sup>2</sup>, in dem wir die Ergebnisse und Analysen von Untersuchungen zum Zugang zu Leistungen für Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus in drei europäischen Städten vergleichen: Cardiff, Frankfurt am Main und Wien. Es handelt sich um den Abschlussbericht der 18-monatigen Studie „Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe (LoReMi)“, die in den Jahren 2021–2022 durchgeführt wurde.

Ziel des Projekts war es zu untersuchen, wie lokale Behörden Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus Zugang zu grundlegenden sozialen Leistungen verschaffen, und wie sie in diesem Zusammenhang mit öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeiten. Ein besonderer Schwerpunkt lag dabei auf der Situation von Frauen. 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 öffentliche Gesundheit und Kriminalitätsprävention sowie die Bekämpfung von Obdachlosigkeit und häuslicher Gewalt. 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 Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Im Rahmen des LoReMi-Projekts wurde untersucht, welche Ansätze die einzelnen Kommunalbehörden gegenüber Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus haben und welche tatsächlichen Strategien und Praktiken in Bezug auf zentrale Leistungen wie Gesundheit, Bildung, Unterkunft und Rechtsberatung zur Anwendung kommen.

### Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Europa

Migrant\*innen, insbesondere jene in aufenthaltsrechtlicher Prekarität, sind in europäischen Ländern regelmäßig mit Einschränkungen ihrer Ansprüche beim Zugang zu öffentlichen Leistungen konfrontiert. Drittstaatsangehörige mit irregulärem Aufenthaltsstatus (z. B. wegen Überschreitung der Aufenthaltsdauer ihres Visums oder unerlaubter Einreise) haben rechtlich und praktisch kaum Leistungsansprüche. Der Schwerpunkt der LoReMi-Studie lag auf dieser Personengruppe, sowie Personen, die Gefahr laufen, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Hierunter fallen z. B. Ehepartner\*innen, die ihr Aufenthaltsrecht verlieren würden, wenn sie die Ehe aufgrund von häuslicher Gewalt verlassen, oder EU-Bürger\*innen, die

Gefahr laufen, ihr Aufenthaltsrecht in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu verlieren, wenn sie als nicht erwerbstätig gelten und nicht in der Lage sind, für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. "Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus" werden in dieser Studie als Personen definiert, die keinen regulären Aufenthaltsstatus haben oder aufgrund eines bedingten oder zeitlich begrenzten Aufenthaltsstatus vom Verlust dieses Status bedroht sind. Sie haben daher keinen oder stark eingeschränkten Zugang zu den meisten sozialen Rechten und grundlegenden Dienstleistungen oder laufen Gefahr, diesen zu verlieren.

Wer unter diese Definition fällt und welche Leistungsansprüche diese Personen beim Zugang zu Leistungen haben, ist von Land zu Land unterschiedlich. Im Wesentlichen umfasst sie:

1 Die Zusammenfassung wurde von Karl Heyer übersetzt.

2 Dieses Projekt wurde im Rahmen der Joint Programming Initiative Urban Europe finanziert. Der vollständige vergleichende Bericht sowie die drei Städteberichte, die die Grundlage für den Vergleich bilden, können auf der Website des LoReMi-Projekts abgerufen werden: <https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi>

- Drittstaatsangehörige ohne regulären Aufenthaltsstatus (irreguläre oder "undokumentierte" Migrant\*innen)
- Drittstaatsangehörige, die einen Schutzstatus in einem anderen EU-Staat haben
- EU-Bürger\*innen, die ihre Freizügigkeit und damit das Recht auf Aufenthalt in einem anderen EU-Land verloren haben oder zu verlieren drohen, wenn sie versuchen, Leistungen in Anspruch zu nehmen, die einen Anspruch auf Sozialleistungen voraussetzen; oder, im Vereinigten Königreich (seit Februar 2020 ein Nicht-EU-Land), EU-Bürger\*innen, die über keinen dauerhaften Aufenthaltstitel verfügen
- Drittstaatsangehörige mit temporärem Aufenthaltsstatus, der an Bedingungen geknüpft ist, die sie nicht mehr erfüllen, oder den zu verlieren sie Gefahr laufen
- Abgelehnte Asylbewerber\*innen<sup>3</sup>

## Kontextualisierung der drei Städte

Österreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich haben weit zurückreichende und jeweils spezifische Migrationsgeschichten. Auch die drei Städte sind stark von Migration geprägt. Dies spiegelt sich in der Diversität ihrer jeweiligen Bevölkerungen wider. Schätzungen zur Anzahl von Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus sind schwierig, da die Übergänge zur Prekarität fließend sind. Auch möchten irreguläre Migrant\*innen in der Regel unerkannt bleiben, sodass sie in amtlichen Statistiken nicht vollständig erfasst werden. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass es einen Zusammenhang zwischen der Größe bestimmter migrantischer Communities und der Anzahl von Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus gibt. Die drei Kommunen verfolgen unterschiedliche Ansätze, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen betreffen und von den jeweiligen Kontexten beeinflusst werden. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen, der nationalen Politik, des rechtlichen und politischen Rahmens, der politischen Führung und des generellen Framings der Städte.

*Cardiff* ist die Hauptstadt von Wales, einem Landesteil des Vereinigten Königreichs. Die Einwanderungspolitik fällt in den Zuständigkeitsbereich des britischen Innenministeriums und ist von zunehmend restriktiveren Bestimmungen geprägt, die den Zugang zu Leistungen und sozialer Unterstützung einschränken. Viele Migrant\*innen mit prekärem Status unterliegen der NRPF-Regelung ("no recourse to public funds"), die den Zugang zu einigen, aber nicht allen öffentlichen Leistungen beschränkt, was häufig zu Verarmung führt. Wales verfolgt einen inklusiven Ansatz, soweit dies nach britischem Recht möglich ist. Als "Nation of Sanctuary" (Nation der Zuflucht) versucht Wales, die Situation von Geflüchteten und Asylsuchenden zu verbessern und erkennt dabei die Notwendigkeit einer Inklusion von Migrant\*innen mit prekärem Status an. Für Personen ohne Leistungsanspruch müssen die lokalen Behörden eine Menschenrechtsprüfung durchführen und die Leistung erbringen, wenn ein Leistungsausschluss die Rechte der

Person gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzen würde. *Cardiff* ist seit 2014 eine "City of Sanctuary" (Stadt der Zuflucht) und bezeichnet sich unter Bezugnahme auf die Verpflichtung zum gemeinschaftlichen Zusammenhalt und zur Chancengleichheit für alle als inklusiv. Explizite Bezüge beschränken sich allerdings auf Asylsuchende, Geflüchtete und EU-Staatsangehörige. Einige Unterstützungsleistungen wurden während der Coronavirus-Pandemie auch auf irreguläre Migrant\*innen ausgeweitet.

*Frankfurt* liegt im deutschen Bundesland Hessen. Aufenthalts- und Asylpolitik sind in Deutschland Sache des Bundes. Seit den 1990ern kam es neben einigen Liberalisierungen (z.B. Bleiberechtsregelungen) zu Verschärfungen. Zahlreiche komplexe Vorschriften regeln Beschränkungen und Leistungsansprüche von Migrant\*innen mit prekärem Status, einschließlich Bestimmungen, die arbeitslose EU-Bürger\*innen, die sich weniger als fünf Jahre in Deutschland aufhalten, von Sozialleistungen ausschließen. Durch den Ausschluss von der Sozialhilfe wird Migrant\*innen mit prekärem Status der Zugang zu grundlegenden Leistungen wie Obdachlosenunterkünften oder Unterkünften für Opfer von Gewalt faktisch verwehrt. Die hessische Regierung verfolgt keinen eigenen inklusiven Ansatz. *Frankfurt* ist aufgrund des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung befugt, als untere staatliche Verwaltungsbehörde beispielsweise soziale Angelegenheiten und Gesundheitsversorgung in eigener Verantwortung zu regeln. Die Zuständigkeit für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen wird an die kommunalen Ausländerbehörden delegiert, die wiederum an das nationale Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gebunden sind. Um gleiche Chancen zur Teilnahme am öffentlichen Leben zu gewährleisten, verfügt *Frankfurt* über ein Amt für multikulturelle Angelegenheiten. Dieses ist dem Integrationsdezernat zugeordnet und setzt sich dafür ein, Lösungen für soziale Probleme zu finden, die durch einen irregulären Status entstehen, und irreguläre Aufenthaltssituationen nach Möglichkeit aufzulösen. Es gibt jedoch kein umfassendes Konzept, das auf die Bedürfnisse von Personen mit prekärem Status eingeht. Während es insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung einige positive Beispiele für gelungene Maßnahmen gibt, bestehen bei anderen Leistungen weiterhin hohe Zugangsbarrieren.

*Wien* ist nicht nur die Hauptstadt Österreichs, sondern hat auch den Status eines Bundeslandes, wobei der Stadtrat auch die Funktion einer Landesregierung ausübt. Das Fremden- und Asylrecht wurde seit Mitte der 1990er Jahre wiederholt verschärft, insbesondere unter der rechtsgerichteten Regierungskoalition (2017–2019), die auch integrative Maßnahmen rückgängig machte und Anforderungen bezüglich individuell zu erbringender Integrationsleistungen erhöhte. Asylanträge werden von der nationalen Behörde bearbeitet, während die Bundesländer für die Gewährung von Sozialleistungen, die Prüfung von Leistungsansprüchen sowie die Bearbeitung von Anträgen und die Verlängerung des Aufenthalts von Ausländer\*innen nach nationalem Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht (NAG) zuständig sind. Da die Erwerbstätigkeit (neben Asyl) den primären Weg zum

<sup>3</sup> Obwohl Asylsuchende einen befristeten Aufenthaltsstatus haben, haben wir sie in dieser Studie nicht berücksichtigt, da Asylsuchende in allen drei Fallstudien Zugang zu grundlegenden sozialen Leistungen haben.

<sup>4</sup> In *Wien* haben abgewiesene Asylwerber\*innen beispielsweise Zugang zu Grundversorgungsleistungen. Außerdem hat *Wien* eine 2019 erfolgte Änderung des Sozialleistungsgesetzes nicht vollständig umgesetzt und gewährt – im Gegensatz zum gesetzlich vorgesehenen Ausschluss – Geflüchteten mit subsidiärem Schutzstatus weiterhin Sozialleistungen (bedarforientierte Mindestsicherung).

Erwerb von staatlich geregelten Leistungsansprüchen in der Krankenversicherung und bei Sozialleistungen darstellt, gibt es erhebliche Einschränkungen bei Leistungen, die von öffentlichen Einrichtungen erbracht werden können. Dabei kommt es zu abweichenden Implementierungspraxen auf Bundeslandebene, wobei Wien punktuell inklusiver handelt, als dies von der Bundesregierung vorgesehen ist.<sup>4</sup> Wien ist seit 2015 eine "Menschenrechtsstadt" mit einem inklusiven Leitbild. Sie bietet eine Vielzahl von Integrationsprogrammen für Neuzugewanderte an. Die Stadtregierung verfolgt jedoch keine inklusive Strategie in Bezug auf irreguläre Migrant\*innen. Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus sind von den meisten öffentlichen Leistungen und Angeboten der sozialen Grundsicherung ausgeschlossen. Manche kommunalen Angebote wie Beratung und Obdachlosenunterkünfte sind zwar zugänglich, allerdings mit zeitlicher Beschränkung.

Die drei Städte unterscheiden sich hinsichtlich des Ausmaßes, in dem sie Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus explizit als Einwohner\*innen, für die sie zuständig sind, verstehen, sowie hinsichtlich ihrer jeweils gewählten Ansätze dabei. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Leistungsansprüche sind komplex und enthalten exkludierende Elemente, lassen aber auch Raum für inklusive Maßnahmen. In allen drei Städten gibt es positive Beispiele inklusiver städtischer Angebote. Alle drei Kommunen verlassen sich zugleich stark auf NGOs, um Lücken in der Bereitstellung von Leistungen für Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu schließen, sie rechtlich zu beraten und sie an verfügbare Dienste zu verweisen, ohne diese Arbeit der NGOs ausreichend zu finanzieren.

## Gesundheit

Obwohl Österreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich eine Reihe von internationalen Abkommen ratifiziert haben, die ein Recht auf Gesundheitsversorgung unabhängig vom Aufenthaltsstatus vorsehen, haben Migrant\*innen mit prekärem Status verschiedene Probleme beim Zugang zu den regulären Gesundheitssystemen.

Um die Logiken des Zugangs zur Gesundheitsversorgung zu verstehen, ist es zunächst wichtig, die drei Gesundheitssysteme zu kontextualisieren. Österreich und Deutschland haben versicherungsbasierte Systeme. In diesen ist der Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung entweder an eine reguläre Beschäftigung oder an einen Leistungsanspruch auf Sozialhilfe gebunden, von dem die meisten Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus ausgeschlossen sind. Unabhängig davon können Migrant\*innen eine Versorgung in Notfällen und bei Geburten sowie ein gewisses Maß an primärer und sekundärer Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen. Dies kann jedoch privat in Rechnung gestellt werden. Möglichkeiten der Kostenerstattung bestehen zwar, sind aber mit einigen praktischen Hindernissen verbunden, wie wir weiter unten beschreiben werden.

Im Vereinigten Königreich sind die meisten steuerfinanzierten Leistungen des National Health Service (NHS) für Einwohner\*innen mit "gewöhnlichem Aufenthalt im Vereinigten Königreich" kostenlos. Für Personen, die als "Besucher\*innen aus dem Ausland" gelten, kann die Behandlung kostenpflichtig sein. Ausnahmen gibt es bei Notfallbehandlungen.

Migrant\*innen mit irregulärem Status werden meistens als „Besucher\*innen aus dem Ausland“ behandelt.<sup>5</sup>

Um der Exklusion aus den Gesundheitsdiensten entgegenzuwirken, wurden auf lokaler Ebene verschiedene Maßnahmen ergriffen. Frankfurt ist die einzige Kommune in unserer Studie, in der primäre Gesundheitsversorgung für prekäre Migrant\*innen direkt von der Kommune angeboten werden. Um Personen ohne Krankenversicherung unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus den Zugang zu grundlegenden Gesundheitsleistungen zu ermöglichen, bietet das Gesundheitsamt in Frankfurt gemeinsam mit der NGO Maisha (die sich 2001 erfolgreich für ein solches Angebot eingesetzt hat) die sogenannte Humanitäre Sprechstunde an. Darüber hinaus bieten mehrere Nichtregierungsorganisationen (von denen nur eine einzige eine Teilfinanzierung durch die Kommune erhält) zentrale Gesundheitsleistungen für diese Gruppe an. Dabei arbeiten sie sowohl untereinander als auch mit dem Gesundheitsamt eng zusammen. Dieses betreibt seit 2021 außerdem eine "Clearingstelle", die Betroffene berät und unterstützt, um langfristig Krankenversicherungsschutz und somit Zugang zum regulären Gesundheitssystem zu erhalten.

In Wien bietet die lokale Behörde selbst keine Dienstleistungen an, hier haben NGOs die Verantwortung für die Gesundheitsversorgung von nicht versicherten Menschen übernommen, um so deren Ausgrenzung entgegenzuwirken. Diese Angebote erhalten teilweise Finanzierung von der Kommune aus dem Budget der Wohnungslosenhilfe sowie von der Österreichischen Gesundheitskasse. Der größte Teil der Arbeit wird durch Spenden und die Arbeit von ehrenamtlichen Mitarbeiter\*innen geleistet.

In Cardiff betreibt der NHS Wales einen integrativen Gesundheitsdienst (namens CAVHIS) für Migrant\*innen mit prekärem Status. Dazu gehören u.a. kostenlose Gesundheitsuntersuchungen und Hebammendienste. CAVHIS unterstützt auch den Zugang zum allgemeinen NHS. Trotzdem spielen NGOs, die zum Teil von der walisischen Regierung finanziert werden, auch in Cardiff eine wichtige Rolle bei der Überwindung von Hindernissen im NHS-System und bei der Minimierung von Risiken. Es wurde beispielsweise berichtet, dass NGOs schwangere Migrantinnen unterstützen und vor örtlichen Behörden (und dem Innenministerium) fernhalten, bis sie in der 34. Woche schwanger sind und somit nicht abschiebbar sind.

Trotz offizieller Leistungsansprüche und einiger inklusiver Maßnahmen gibt es nach wie vor eine Reihe von Hürden, die Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus vom Zugang zu (angemessenen) Gesundheitsleistungen abhalten. An erster Stelle steht dabei der Mangel an Informationen über Rechte und Leistungsansprüche. Selbst in medizinischen Notfällen kann es vorkommen, dass Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus Krankenhäuser meiden, da sie sich nicht sicher sind, ob sie behandelt werden. Mögliche negative Folgen sind ein weiteres großes Hindernis. Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus zögern oft bei der Inanspruchnahme medizinischer Versorgung, weil sie befürchten, dass ihre Daten an die Ausländerbehörde oder die Polizei weitergegeben werden, was zu einer Inhaftierung oder Abschiebung führen könnte. In allen drei Ländern gibt es keine wirksamen

<sup>5</sup> Gleiches gilt prinzipiell für EU-Bürger\*innen ohne dauerhaften bzw. mit vorläufigem Aufenthaltsstatus. Für diese Gruppe bestehen allerdings auf Gegenseitigkeit beruhende staatliche Abkommen.

Firewall-Regelungen, die sicherstellen, dass bestehende Ansprüche auf Gesundheitsversorgung tatsächlich ohne Risiko wahrgenommen werden können (oder die entsprechenden Regelungen werden durch kollidierende Gesetze ausgehebelt). Darüber hinaus wird der Zugang zur Gesundheitsversorgung durch die tatsächlichen und erwarteten Kosten der Behandlungen eingeschränkt. Diese halten Migrant\*innen davon ab, Leistungen in Anspruch zu nehmen, und – im Falle Deutschlands und Österreichs – auch Anbieter\*innen von Gesundheitsleistungen davon ab, entsprechende Leistungen zu erbringen. In Frankfurt bleiben die Krankenhäuser zum Teil auf den Kosten für Notfallbehandlungen sitzen, wenn die Patient\*innen nicht zahlen können und die örtlichen Behörden den Antrag auf Kostenübernahme ablehnen. Im Vereinigten Königreich sind bestimmte ausstehende NHS-Schulden ein Ermessensgrund für das Home Office, Anträge auf Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung abzulehnen. Darüber hinaus stellt in allen drei Städten die unzureichende und unsichere Finanzierungslage eine große Herausforderung für NGOs dar, die Gesundheitsleistungen anbieten oder zugänglich machen. Insgesamt ergibt sich daraus ein eingeschränkter Zugang zur Gesundheitsversorgung für Migrant\*innen mit prekärem Status in allen drei Städten, auch mit Blick auf die prä- und postnatale Versorgung.

## Unterbringung

Die drei Städte sind in unterschiedlicher Weise für die Bereitstellung von Wohnungen und Unterkünften zuständig. Migrant\*innen mit prekärem Status sind nach nationalem Recht weitgehend vom Zugang zu Sozialwohnungen sowie von den meisten Leistungen der Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen. In allen drei Städten gibt es jedoch bestimmte Unterkunfts- oder Wohnmöglichkeiten für Migrant\*innen ohne Leistungsansprüche. In Frankfurt können Personen – unabhängig vom Status – für maximal 10 Tage in Notunterkünften unterkommen. In Wien wurden so genannte „Chancenhäuser“ eingerichtet, um bedürftigen Menschen niedrigschwellig für bis zu drei Monaten eine Unterkunft zu bieten. Im Winter stellen Wien und Frankfurt niedrigschwellige Notunterkünfte bereit, die allen Menschen unabhängig von ihrem Status offenstehen. Die Qualität dieser Notunterkünfte, insbesondere in Frankfurt, wurde jedoch von lokalen Akteur\*innen kritisiert. In Cardiff hat die Stadtverwaltung kein gesondertes Winterprogramm, kann aber unter bestimmten Umständen Migrant\*innen mit prekärem Status eine Notunterkunft zur Verfügung stellen. Obwohl diese Wohnmöglichkeiten prinzipiell allen Menschen offenstehen, gibt es für Migrant\*innen mit prekärem Status informelle Barrieren, die sich aus der Angst vor Abschiebung, dem Verlust der Freizügigkeit oder einer Inobhutnahme von Kindern ergeben.

In allen drei Städten verlassen sich die Kommunen auf NGOs, die sich darum bemühen, dass Migrant\*innen mit prekärem Status eine Unterkunft bekommen. Diese NGOs setzen sich häufig auch für ganzheitliche und langfristige Lösungen ein und bieten eine Vielzahl verschiedener Unterkunfts- und Wohnmöglichkeiten an, die auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Zielgruppen abgestimmt sind. Wo keine öffentlichen Mittel zur Verfügung stehen, füllen sie Lücken so gut wie möglich durch spendenbasierte Leistungen und ehrenamtliches Engagement. In allen drei Städten betonen die NGOs, dass die lokalen Behörden mehr tun könnten und sehen Spielraum für mehr inklusive Praktiken. Sie führen die Zurückhaltung auf einen Mangel an politischem Willen und unzureichende Finanzierung zurück. Diese Zurückhaltung zeigt sich in Frankfurt in der

Praxis des Sozialamtes, EU-Bürger\*innen eine Fahrkarte in ihr Herkunftsland anzubieten und sie nicht mehr als "unfreiwillig obdachlos" zu betrachten, wenn sie diese ablehnen.

Während der Covid-19-Pandemie öffneten alle drei Kommunalverwaltungen Notunterkünfte oder Unterbringungsmöglichkeiten für alle Bedürftigen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, und erweiterten oftmals den Zugang zu Nachtunterkünften auf 24 Stunden und zu Winterunterkünften auf das gesamte Jahr. Die positiven Auswirkungen dieser Maßnahmen sind weithin anerkannt. Es wird an die Kommunen appelliert, Verantwortung für alle in ihrer Stadt lebenden Menschen zu übernehmen und Angebote offen zu halten, um die Situation von Migrant\*innen mit prekärem Status, die von Obdachlosigkeit bedroht sind, langfristig zu verbessern. Dies könnte in allen drei Städten durch mehr pauschal finanzierte Plätze erreicht werden, die langfristig zur Verfügung stehen und mit Beratung kombiniert werden. In Cardiff sehen die Beteiligten einen Weg darin, die Zusammenarbeit zwischen den lokalen Behörden und NGOs, aber auch mit anderen nichtstaatlichen Akteur\*innen, wie z. B. privaten Vermieter\*innen, zu verstärken, um Wohnmöglichkeiten für Migrant\*innen mit prekärem Status zu finden.

Das Fehlen von Firewalls zur Begrenzung der Übermittlung personenbezogener Daten in Wohnunterkünften und Notunterkünften erschwert jedoch in allen drei Städten den Zugang zu diesen Leistungen für Menschen, die eine Entdeckung oder Abschiebung befürchten. Dadurch sind sie in hohem Maße auf den privaten Wohnungsmarkt angewiesen. Stakeholder in allen Städten betonen, dass die meisten Migrant\*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in überfüllten, mangelhaften Unterkünften leben und Diskriminierung sowie Ausbeutung schutzlos ausgeliefert sind.

## Frauenhäuser und Gewaltschutz

Frauen sind stärker gefährdet, Opfer von Gewalt, Missbrauch, Ausbeutung oder Menschenhandel zu werden. Sie sind nachweislich besonders gefährdet, wenn sie von Obdachlosigkeit betroffen sind. Daher versuchen Frauen üblicherweise, so lange wie möglich nicht auf der Straße leben zu müssen und bemühen sich in der Regel über informelle Netzwerke um ein Dach über dem Kopf, wohnen also bei Partner\*innen, Freund\*innen oder in Wohnsituationen, die an eine (oft informelle) Beschäftigung gebunden sind. Daher sind Frauen für öffentliche Unterstützungsangebote schwerer zu erreichen. Transgender- und intergeschlechtliche Personen, die sich in prekären Verhältnissen befinden, sind in ähnlicher Weise geschlechtsspezifisch gefährdet. Es fehlt an Plätzen in Frauenhäusern für Migrantinnen mit prekärem Status, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, sowie an weiterführenden Angeboten. Diese sollten auch mit Beratungsangeboten verbunden werden, um Legalisierungs- und Wohnperspektiven zu entwickeln.

Für die Prävention bezüglich Gewalt und Ausbeutung unabdingbar sind niedrigschwellige Wohnangebote. Solche gibt es allerdings für Frauen nur wenige – und noch weniger für Frauen mit Kindern. Schutzbedürftige Frauen brauchen Wohn- und Unterbringungsmöglichkeiten, in denen sie Sicherheit und Unterstützung suchen können, bevor sie Opfer von Gewalt oder Ausbeutung werden. Diese sind besonders wichtig, da Frauen mit Kindern aus Angst, dass ihre Kinder von ihnen getrennt werden könnten, erfahrungsgemäß zurückhaltend bei der

Suche nach Hilfe sind. In Wien gibt es ein Good-Practice-Beispiel einer NGO, die alleinerziehenden Müttern mit prekärem Status und ihren Kindern Unterkunft und Beratung bietet. In allen drei Städten ist ein ganzheitlicher, langfristiger, interdisziplinärer und abteilungsübergreifender Ansatz erforderlich, um Obdachlosigkeit, aber auch Ausbeutung und Missbrauch von Migrant\*innen mit prekärem Status hintanzuhalten. In Frankfurt wird derzeit ein dezernatsübergreifender Ansatz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention erarbeitet.

## Bildung

Insgesamt ergibt sich ein gemischtes Bild in Bezug auf den Zugang zu Bildung für Migrant\*innen mit prekärem Status in Cardiff, Frankfurt und Wien. Während es im Bereich der Grundschulbildung einen vergleichsweise guten Zugang für Kinder mit prekärem Aufenthaltsstatus gibt, bestehen Hürden vor allem beim Zugang zu Kita-Plätzen und zu weiterführender Bildung.

In Österreich, Deutschland und Wales ist die Grundschulbildung für alle Kinder ab fünf Jahren bis zum Alter von 15 (Frankfurt und Wien) bzw. 16 (Cardiff) Jahren verpflichtend und kostenlos. Dies schließt implizit auch Kinder mit prekärem Aufenthaltsstatus ein. In den letzten Jahren wurden die Zugangsbarrieren in diesem Bereich durch Reformen auf regionaler und nationaler Ebene abgebaut. In Wales liegt die Zuständigkeit für das Bildungswesen in den Händen der walisischen Selbstverwaltung. Der Welsh Social Services and Well-being Act aus dem Jahr 2014 legt fest, dass die lokalen Behörden dem Kindeswohl verpflichtet sind. Die Orientierungshilfe zur Auslegung des Gesetzes erläutert, dass migrantische Kinder in erster Linie als Kinder und erst in zweiter Linie als Migrant\*innen betrachtet werden sollen. Auch in Deutschland ist Bildung Ländersache, während das Aufenthaltsrecht in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Im Jahr 2009 nahm das Land Hessen eine Bestimmung in sein Schulgesetz auf, wonach Schulen Kinder mit irregulärem Aufenthaltsstatus nicht an die Ausländerbehörden melden sollen. Zwei Jahre später, im Jahr 2011, wurden Schulen und andere Bildungseinrichtungen durch eine Gesetzesänderung im Aufenthaltsgesetz auf Bundesebene von der Meldepflicht befreit. 2017 hat das Bundesbildungsministerium in einem Rundschreiben an Bildungs- und Beratungseinrichtungen explizit darauf hingewiesen, dass das Recht auf Bildung auch für Kinder mit unklarem Aufenthaltsstatus gelten muss. Trotz einiger beschriebener Probleme wie mangelnder Sensibilität und mangelndem Wissen von Lehrkräften und Schulverwaltungen hinsichtlich der Situation von Kindern in aufenthaltsrechtlicher Prekarität ist der Zugang zu Grundschulen für Kinder mit prekärem Status eher unproblematisch.

Mehr Probleme wurden in Bezug auf den Zugang zur Vorschulbildung geschildert. Vor dem fünften Lebensjahr ist es in Frankfurt schwierig, einen Kindergarten- oder Krippenplatz zu bekommen, vor allem wegen des allgemeinen Mangels an Plätzen. Außerdem wurden in Wien und Frankfurt die Kosten für die Mahlzeiten als unerschwinglich für mittellose Familien beschrieben. Anträge auf Erlass dieser Gebühren sind kompliziert oder an den Anspruch auf Sozialleistungen gebunden. In Cardiff wurde nicht von solchen Problemen berichtet. Dies ist zum Teil auf das walisische Programm Flying Start aus dem Jahr 2010 zurückzuführen, das allen Kindern unter vier Jahren unabhängig vom Aufenthaltsstatus eine Teilzeit-Kinderbetreuung sowie Unterstützung in den Bereichen Gesundheit und Sprache bietet.

Eine große Herausforderung in allen drei Städten ist der

Zugang zu weiterführender Bildung für Migrant\*innen mit prekärem Status, sobald die Schulpflicht endet. Eine Interviewpartnerin in Frankfurt beschrieb Schwierigkeiten, nach dem Pflichtschulabschluss weiter zur Schule zu gehen. Anstatt eine Lehre machen zu können, musste sie als Reinigungskraft arbeiten, um ihr Recht auf Freizügigkeit nicht zu verlieren. Darüber hinaus haben in Österreich und Deutschland Migrant\*innen, deren rechtlicher Status sie vom Arbeitsmarkt ausschließt, nicht nur keinen Zugang zu Ausbildungs- oder Weiterbildungsprogrammen, sondern es fehlt ihnen auch an Informationen und finanzieller Unterstützung. Mitarbeiter\*innen der Stadtverwaltung von Cardiff berichteten, dass junge Erwachsene eine besonders gefährdete und schwer zu unterstützende Gruppe darstellen, da vorher bestehende Ansprüche aus dem Unterstützungssystem für Kinder und Jugendliche mit der Volljährigkeit versiegen. Dennoch gab es einige Fälle, in denen abgelehnte Asylbewerber\*innen Leistungen, deren Vergabe im Ermessen der Behörden lag, in Anspruch nehmen konnten, was den Besuch einer Universität ermöglichte.

## Rechts- und Sozialberatung

Migrant\*innen unterliegen zahlreichen, komplexen und sich ständig weiterentwickelnden Rechtsbereichen, darunter das Einwanderungs-, Sozial- und Ausländerrecht. Das macht es für sie, aber auch für Mitarbeiter\*innen von NGOs und für lokale Behörden schwer, Rechte und Leistungsansprüche zu verstehen und auf dem Laufenden zu bleiben. In allen drei Städten ist Rechtsberatung von zentraler Bedeutung, um das zugrundeliegende Problem prekärer rechtlicher Status von Migrant\*innen anzugehen und um den Zugang zu Rechten und Leistungen zu ermöglichen. Juristisches Fachwissen ist auch für die lokalen Behörden von Bedeutung, die gegebenenfalls Probleme wie z. B. Obdachlosigkeit angehen können, indem sie den Zugang zu Leistungen durch sozialrechtliche Ansprüche oder Statusanpassungen ermöglichen.

Die Rechtsberatung ist in den drei Städten sehr unterschiedlich organisiert, was teilweise auf die nationale Rechtslage zurückzuführen ist. Im Vereinigten Königreich unterliegt Migrationsberatung der Aufsicht und Zertifizierung durch das Office of the Immigration Services Commissioner; und es ist eine Straftat, nicht zugelassene Beratung anzubieten. Reformen im Bereich der Rechtsberatung, die Anwalt\*innen davon abhalten, Mandate für Migrant\*innen mit prekärem Status zu übernehmen, sowie ein allgemeiner Mangel an Anwalt\*innen haben dazu geführt, dass Wales als „Wüste der Rechtsberatung“ bezeichnet wird, in der es dringenden Bedarf an mehr rechtlicher Unterstützung gibt. In Deutschland hingegen dürfen Nicht-Jurist\*innen kostenlose juristische Leistungen erbringen, wenn die beratenden Personen von einer juristisch qualifizierten Person angeleitet werden. Rechtsberatung wird von verschiedenen Akteur\*innen, hauptsächlich von NGOs, angeboten. Finanziert wird dies sowohl durch öffentliche Mittel als auch durch private Spenden. In Österreich ist Rechtsberatung und -Vertretung nicht reguliert. Die rechte Regierungskoalition von 2017 bis 2019 führte jedoch eine neue staatliche Stelle ein, die rechtliche Beratung und Vertretung für Asylsuchende anbietet, was zur Folge hat, dass unabhängige NGOs vom zuständigen Innenministerium keine Subventionen mehr für die Rechtsberatung erhalten. Nichtstaatliche Rechtsberatungsangebote werden daher größtenteils von spendenfinanzierten NGOs, teils mit ehrenamtlichen Mitarbeiter\*innen, aufrecht erhalten und sind zumeist überlastet.

Trotz der zentralen Bedeutung von Rechtsberatung haben wir in allen Städten einen Mangel an rechtlichen Kapazitäten festgestellt. Dies liegt vor allem an den Finanzierungsstrukturen. Rechts- und Sozialberatung für Migrant\*innen mit prekärem Status wird in allen drei Ländern größtenteils von NGOs geleistet, die sich zumeist über Spenden und zeitlich begrenzte Projektsubventionen finanzieren, was einer chronischen Unterfinanzierung gleichkommt. Aufgrund dieses Mangels an Ressourcen, kommt es vor, dass Berater\*innen oder Anwält\*innen sich weigern, Migrant\*innen zu beraten, deren Fall sie für nicht aussichtsreich genug halten. Migrant\*innen sehen sich bei der Inanspruchnahme von Beratung mit vielen Hindernissen konfrontiert und müssen oft mehrmals bei verschiedenen Stellen um Hilfe bitten, bevor sie diese erhalten. Dadurch droht oft der Ablauf von Fristen für die Einreichung von Anträgen, deren Versäumen dazu führt, dass die Migrant\*innen ihren Rechtsstatus verlieren.

Neben dem Einwanderungs- und Ausländerrecht wirken sich auch das Sozial- und Arbeitsrecht auf die Lebenssituation von Migrant\*innen aus. In Cardiff gibt es kaum fachliche Überschneidungen zwischen diesen Bereichen, da sich die wenigen für Einwanderungsrecht zugelassenen Anwält\*innen stark spezialisieren müssen. Im Gegensatz dazu wird in Frankfurt und Wien eine bereichsübergreifende Rechtsberatung oft als Teil der Sozialberatung angeboten, teilweise auch von denselben Trägern. Diese Beratungen werden oft von Sozialarbeiter\*innen geleistet, die auch juristisch ausgebildet sind. Dadurch können Probleme unter Einbeziehung verschiedener Rechtsbereiche und sozialer Leistungen angegangen werden. Die lokalen Behörden in Wien und Frankfurt finanzieren Beratungsstellen für prekäre Migrant\*innen aus der EU, da sie die Bedeutung rechtlicher Unterstützung erkannt haben. Dennoch sind in beiden Städten NGOs, die Rechts- und Sozialberatung anbieten, aufgrund der Abhängigkeit von kurzfristigen und unregelmäßigen Finanzierungen mit Schwierigkeiten bei der langfristigen Planung konfrontiert.

## Ergebnisse und Diskussion

Es gibt zahlreiche Beispiele für erfolgreiche inklusive Praktiken in den einzelnen Kommunen. Dazu gehören in Frankfurt die Bereitstellung von Gesundheitsversorgung unabhängig vom rechtlichen Status, in Wien die Finanzierung von „Chancenhäusern“, die Unterkunft und Beratung bieten, und in Cardiff die Bereitstellung von Schuluniformen. Mitunter werden inklusive Praktiken nach dem Ermessen einzelner Mitarbeiter\*innen und nicht im Rahmen allgemeiner kommunalpolitischer Inklusion angeboten. Im Bereich der Unterbringung z. B. wird in Frankfurt nur als akut gefährdet eingestuft Migrant\*innen mit prekärem Status eine Unterbringung in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe gewährt, Cardiff setzt auf Entscheidungen aus humanitären Gründen und Wien verlässt sich auf den Eindruck von Mitarbeiter\*innen hinsichtlich der Zukunftsaussichten von Bewerber\*innen. Bewertungen von Bedürftigkeit, die hauptsächlich auf Basis der persönlichen Einstellung der Bewertenden erfolgen, tendieren dazu, Unklarheiten in den Verfahren zu erzeugen und sich nachteilig auf den allgemeinen Zugang zu Leistungen auszuwirken. Für umfassend inklusive Ansätze brauchen Kommunen den politischen Willen, entschiedene Maßnahmen zu ergreifen, Mittel verfügbar zu machen und die Bereitstellung von Leistungen für ihre Einwohner\*innen unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewährleisten.

## Die Schlüsselrolle von NGOs und deren Verhältnis zu lokalen Behörden

In allen Städten und unabhängig von den Formen der Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden spielen NGOs eine zentrale Rolle, da sie den Zugang zu Leistungen ermöglichen oder erleichtern und die Schaffung neuer Angebote initiieren. Negative Interaktionen mit den Anbieter\*innen von Leistungen, Diskriminierung, Unkenntnis der lokalen Bürokratie, Sprache kulturelle Unterschiede und andere Faktoren können den Zugang von Migrant\*innen zu Leistungen erschweren. Ob in Frankfurt, Wien oder Cardiff, NGOs zeichnen sich dadurch aus, dass sie Vertrauen zu Migrant\*innen mit prekärem Status aufbauen, sie bei der Interaktion mit Behörden unterstützen und die Kontaktaufnahme mit lokalen Behörden erleichtern. Good Practice-Beispiele in den Städten umfassen die Verbesserung der Ausstattung von NGOs durch die lokalen Behörden, das Abstecken sinnvoller Zuständigkeitsbereiche, die Sicherstellung offener Kommunikationswege, das Festlegen klarer Aufgabenbereiche und Prozesse sowie den Aufbau formaler Strukturen.

Dabei nimmt die Zusammenarbeit unterschiedliche Formen an. In allen drei Städten gibt es Beispiele für enge Kollaboration. Insbesondere im Bereich der Unterbringung finanzieren die lokalen Behörden zumindest teilweise den von NGOs verwalteten Wohnungsbestand oder die Notunterkünfte. Diesbezüglich berichteten NGOs von Schwierigkeiten mit Blick auf die hohe Arbeitsbelastung, die administrativen Vorgaben für städtische Finanzierungen oder die Möglichkeiten, offen mit den lokalen Behörden zu kommunizieren, ohne die Finanzierung zu gefährden. Die meisten NGOs arbeiten nur lose mit den lokalen Behörden zusammen, z. B. durch formellen Austausch oder informelle Weiterleitungen. Beispiele hierfür sind die Arbeitsgruppe Menschenhandel in Wien, die von der Stadtverwaltung geleiteten Arbeitsgruppen zu EU-Bürger\*innen und irregulären Migrant\*innen in Frankfurt sowie die (von NGOs geleiteten) Ad-hoc-Foren und die institutionalisierten Treffen in Cardiff („Wales Strategic Migration Partnership“). Die NGOs in diesen losen Kooperationen berichteten von Schwierigkeiten, sich langfristige Finanzmittel zu sichern. Die Arbeitsbelastung der wenigen, zumeist unterfinanzierten Mitarbeiter\*innen ist hoch und die für die Entwicklung nachhaltiger Lösungen erforderliche Planungssicherheit ist eingeschränkt. In jeder Stadt gibt es auch NGOs, die keine formellen Beziehungen zu den lokalen Behörden unterhalten, wie z. B. die Deserteurs- und Flüchtlingsberatung in Wien. In Cardiff nutzen einige NGOs Vorab-Klageschriften, die sie der Stadtverwaltung zu schicken, um diese dazu zu bewegen, Entscheidungen, vor allem in Bezug auf Altersbeurteilungen, zu revidieren.

## Leitbilder und Dienstleistungen

Als Reaktion auf die Einwanderung haben die drei Kommunen Leitbilder verabschiedet, die auf den Konzepten „sanctuary“ (Zuflucht), „Vielfalt“ und „Menschenrechte“ basieren. Diese Konzepte haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Praktiken vor Ort: In Frankfurt und Wien wurden sie von den Befragten nur erwähnt, wenn sie explizit danach gefragt wurden, und sektorale und professionelle Logiken wurden als vorrangig angesehen. In Cardiff hingegen wurde die Bedeutung von „sanctuary“ häufig angesprochen. Die rhetorische und praktische Unterstützung durch die walisische Regierung wurde als Bekräftigung dieser Bedeutung angesehen.

## Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Die Pandemie verstärkte die Vulnerabilität von Migrant\*innen mit prekärem Status. In allen drei Städten wurde die Ausgrenzung von Migrant\*innen mit prekärem Status durch die Umstellung auf Online-Leistungen und das Aussetzen der Bearbeitung von Einwanderungsanträgen noch verschärft. Gleichzeitig schärfte die Pandemie das Bewusstsein für die Gefahren, die mit dem Ausschluss von Migrant\*innen mit prekärem Status von Maßnahmen des öffentlichen Gesundheitswesens und grundlegenden Leistungen einhergehen. Die Städte ergriffen Maßnahmen wie inklusive und kostenlose COVID-19-Tests und -Impfungen, erweiterte Unterkunftsangebote und die Bereitstellung von IT-Kits für Schulkinder. Diese Maßnahmen zeugen davon, dass die Vorteile einer inklusiven Politik zunehmend anerkannt werden. Allerdings äußerten sich sowohl NGOs als auch Mitarbeiter\*innen der lokalen Behörden in allen Städten besorgt darüber, dass die inklusiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie nicht weitergeführt werden.

## Lösungsansätze

In der Studie haben wir sowohl gemeinsame Herausforderungen für alle Städte identifiziert als auch Herausforderungen, die spezifisch für bestimmte Städte sind und in den anderen Städten zum Teil durch effektive Ansätze gelöst wurden. Auch wenn sich die Erkenntnisse aus dieser Studie auf Frankfurt, Wien und Cardiff beziehen, können sie durchaus als Anregung für andere Städte in Bezug auf die Inklusion von Migrant\*innen mit prekärem Status in die Grundversorgung dienen. Mit Blick auf die Tatsache, dass lokale Behörden in einem größeren gesetzlichen Rahmen agieren, könnten die Kommunen darüber hinaus eine Bestandsaufnahme der in der Praxis wirksamsten Einschränkungen vornehmen, die sich aus diesem Rahmen ergeben, und nach Möglichkeiten suchen, diese durch gemeindeübergreifende, regionale, nationale oder EU-weite Ansätze zu minimieren bzw. zu umgehen. Die folgenden Vorschläge befassen sich mit potenziellen Reformen auf lokaler Ebene.

### Leistungsansprüche und Ermessensspielraum klären

In allen drei Städten sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, die die Leistungsansprüche von Migrant\*innen mit prekärem Status regeln, komplex und umfassen Gesetze zu Einwanderung, Gesundheit, Bildung, Kinderschutz und Unterbringung. Für alle Beteiligten wie auch für die Migrant\*innen selbst führt dies zu Unklarheiten hinsichtlich ihrer Leistungsansprüche. Darüber hinaus sind im Falle individueller Ermessensentscheidungen die Ansprüche wenig transparent und die Migrant\*innen können mit den Leistungen nicht rechnen. Außerdem führt die Überantwortung der Entscheidungen in das individuelle Ermessen tendenziell dazu, dass die entsprechenden Sachverhalte nicht in den lokalen Behörden erörtert und geklärt werden. Migrant\*innen und auch NGOs wissen oft nicht, ob Leistungsansprüche bestehen und an wen sie sich wenden müssen. Aufgrund dieser Unklarheit müssen NGO-Mitarbeiter\*innen über ihre eigentlichen Aufgaben hinaus viele Überstunden leisten. Dieser Zustand ist bei steigendem Bedarf, der aufgrund des Wachstums dieser Bevölkerungsgruppe wahrscheinlich ist, kaum langfristig aufrecht zu erhalten. Es besteht daher dringender Klärungsbedarf bezüglich der bereits bestehenden Leistungsansprüche der verschiedenen Kategorien von Migrant\*innen auf verschiedene Leistungen der Stadtverwaltungen. Dies ließe sich durch eine regelmäßig aktualisierte und den Leistungsanbieter\*innen ebenso wie

den NGOs zur Verfügung stehende Bestandsaufnahme der Bestimmungen erreichen. Ebenso muss Klarheit über den Umfang individueller Ermessensspielräume hinsichtlich der Inklusion von Migrant\*innen mit prekärem Status geschaffen werden, damit den Mitarbeiter\*innen der lokalen Behörden klar ist, was sie im Einzelfall tun sollen und können.

### Ausbau der Kapazitäten für Rechtsberatung

Der begrenzte Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung ist ein Faktor, der zu Prekarität beiträgt und diese verlängert. In den lokalen Behörden muss das juristische Fachwissen zum Einwanderungs- und Sozialrecht und dessen Anwendbarkeit auf die Erbringung öffentlicher Leistungen erweitert werden. In Cardiff und Wien besteht ein gravierender Mangel an Rechtskompetenz. Immerhin haben beide Kommunalbehörden die Bedeutung von Rechtsberatung erkannt. Wien ist dabei vergleichsweise besser aufgestellt. Abseits des Asylsystems sind in allen drei Städten NGOs die wichtigsten Anbieter von Rechtshilfe für Migrant\*innen mit prekärem Status. In allen drei Städten besteht ein Bedarf an zusätzlichen Kapazitäten. Die Kommunalbehörden können den Zugang zu rechtlicher Beratung formalisieren und Finanzierungen sicherstellen.

### Angstbedingte Hindernisse abbauen

Migrant\*innen mit prekärem Status befürchten manchmal, dass die Inanspruchnahme von Leistungen zur Trennung von Kindern, zur Abschiebung oder zum Entzug des Rechts auf Freizügigkeit führen könnte. In Situationen, in denen diese Befürchtungen unbegründet sind, könnten die lokalen Behörden unmissverständliche Erklärungen abgeben, damit Migrant\*innen und die sie unterstützenden NGOs diese Leistungen unbesorgt in Anspruch nehmen können. Es besteht die dringende Notwendigkeit, zu überprüfen und zu klären, unter welchen Umständen eine gesetzliche Verpflichtung zur Benachrichtigung der Einwanderungsbehörden besteht und welchen Handlungsspielraum die Kommunen haben, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Jedes Angebot könnte daraufhin überprüft werden, ob derzeit Informationen über den Rechtsstatus eingeholt werden und diese Verpflichtung gegebenenfalls aufgehoben werden. Wo es keine gesetzliche Übermittlungspflicht gegenüber den Einwanderungsbehörden gibt, aber Daten zum Aufenthaltsstatus benötigt werden, kann eine "Firewall" eingerichtet werden, d. h. Mitarbeiter\*innen werden davon in Kenntnis gesetzt, dass es die Politik der Stadt ist, keine Übermittlung vorzunehmen (mit Ausnahmen in Bezug auf nicht aufenthaltsrechtlich bezogene Straftaten).

### Ausbau von professionellen Übersetzungsleistungen

In allen drei Städten wurde festgestellt, dass Sprachbarrieren den Zugang zu Leistungen einschränken. Es besteht ein Bedarf an kompetenter Sprachmittlung, insbesondere an weiblichen Dolmetscherinnen, sowie an einer stärkeren Sensibilisierung für die Bedeutung professioneller Sprachmittlung anstelle informeller Übersetzung (z. B. durch Familie oder Freund\*innen). Darüber hinaus sollten die Akteur\*innen vor Ort ihre Mitarbeiter\*innen stärker für die Herausforderungen von Migrant\*innen mit prekärem Status sensibilisieren.

### Angebote für Frauen ausbauen

Migrantinnen mit prekärem Status sind in besonderem Maße gefährdet, unter anderem durch Formen sexuellen Missbrauchs, häusliche Gewalt, Menschenhandel und weibliche Genitalverstümmelung. Die Versorgung schwangerer Frauen

muss sichergestellt werden, einschließlich der Übernahme der Kosten für die Entbindung sowie für prä- und postnatale Versorgung. Außerdem sollte der Zugang zu Frauenhäusern und Notunterkünften unabhängig vom Aufenthaltsstatus gewährleistet sein.

### **Zusammenarbeit und Informationsfluss innerhalb der lokalen Behörden ausbauen**

Die Mitarbeiter\*innen lokaler Behörden haben nur wenig Zeit, um einzelne Anträge zu bearbeiten und gegebenenfalls Leistungen zu gewähren. Selten können sie Fälle gründlich untersuchen, was dazu führt, dass sie sich zu sehr auf die Vorarbeit einiger weniger engagierter Personen verlassen. Hinzu kommt in allen drei Städten der Mangel an gemeinsamem institutionellem Wissen über Migrant\*innen mit prekärem Status und ihre Bedürfnisse. Abteilungsübergreifende Treffen, wie sie vom Cardiffer Stadtrat während der Pandemie abgehalten wurden, können die Fragmentierung innerhalb der Behörden verringern. Behoben werden könnte auch der häufig erwähnte Mangel an interdisziplinären Teams, die vernetzte Ansätze zur Bewertung und Unterstützung von Migrant\*innen in rechtlich prekären Verhältnissen anwenden können. Die lokalen Behörden sollten, insofern dies erforderlich ist und der Datenschutz gewährleistet bleibt, Möglichkeiten zur Sammlung und zum Austausch von Informationen zwischen den Abteilungen prüfen.

### **Stärkung der Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden und NGOs**

In allen drei Städten gibt es Unterschiede hinsichtlich der Vernetzung zwischen den Abteilungen der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen. Dort, wo es informelle Zusammenarbeit aufgrund von persönlichen Initiativen und

Beziehungen gibt, könnte diese institutionalisiert werden, damit die gute Kooperation auch bei Abwesenheit oder Wechsel der Mitarbeiter\*innen fortbesteht. In allen drei Städten herrscht Uneinigkeit darüber, ob Migrant\*innen die entsprechenden Anlaufstellen bzw. Angebote erreichen. NGOs und Kommunalverwaltungen sollten ihre Angebote kommunizieren, damit sie die Leistungen des jeweils anderen kennen, und es sollte klare Weiterleitungsverfahren zwischen den Akteur\*innen geben. Es wurde festgestellt, dass ein Mangel an langfristiger Finanzierung die Bereitstellung zusätzlicher Leistungen in einigen Bereichen sowie jegliche langfristige Planung sehr schwierig macht.

### **Notwendigkeit einer politischen Vision und eines ressortübergreifenden Ansatzes**

In allen drei Städten konnten wir inklusive Antworten auf exklusive nationale Regelungen zu Migration und Sozialleistungen beobachten. Was jedoch in allen drei Städten fehlt, ist ein abgestimmter, einheitlicher Ansatz gegenüber den in dieser Studie behandelten besonders vulnerablen Gruppen. Die Städte brauchen eine Vision für die Inklusion von Migrant\*innen mit prekärem Status als Stadtbewohner\*innen und eine Strategie zur Umsetzung dieser Vision: die Festlegung von Verantwortlichkeiten und die Definition klarer Schritte zu ihrer Umsetzung. Das Narrativ einer solchen Vision würde gut zu den bestehenden Leitbildern der Städte passen: Wien als Menschenrechtsstadt, die den Fokus auf die Rechte aller Einwohner\*innen legt, Frankfurt als Global City, die sich der Inklusion und der Anerkennung der Vielfalt ihrer Einwohner\*innen verschrieben hat, und Cardiff als City of Sanctuary, die ebenfalls den Schwerpunkt auf Gleichbe



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/](http://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/)