

ZUSAMMENFASSUNG: ANTWORTEN AUF MIGRANT:INNEN MIT PREKÄREM AUFENTHALTSSTATUS IN WIEN: RAHMEN, STRATEGIEN UND INNOVATIVE PRAKTIKEN

Oktober 2022

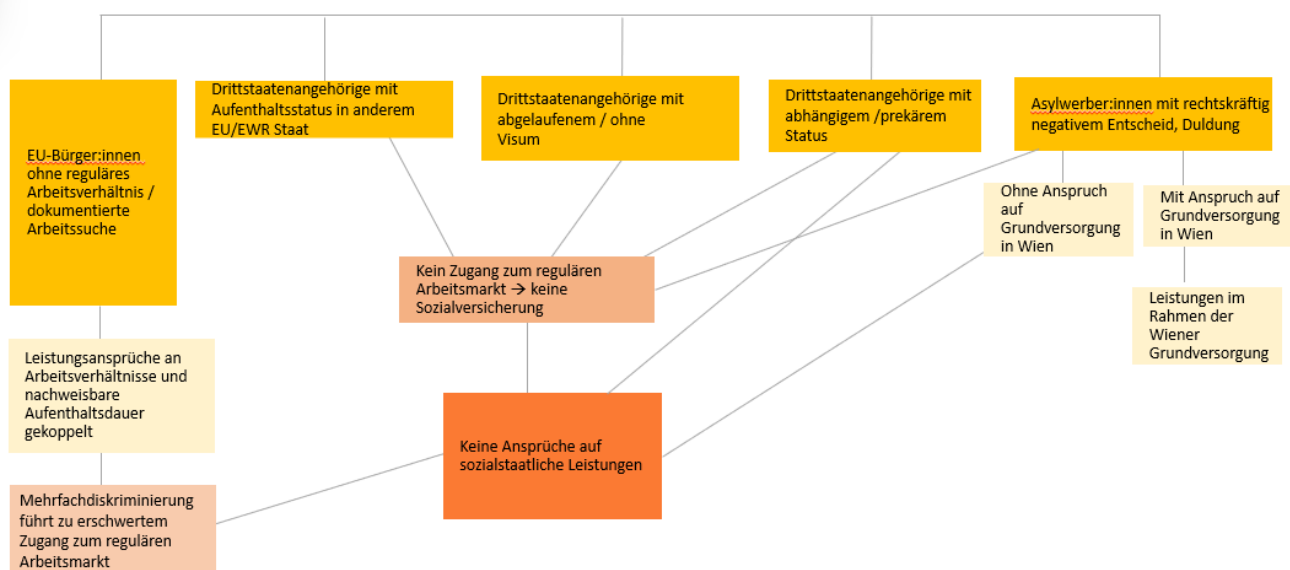
Von Adrienne Homberger und Simon Güntner

Der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von öffentlichen Dienstleistungen stellt für europäische Städte eine Herausforderung bei der Realisierung ihrer politischen Ziele dar, beispielsweise in Bezug auf Wohnen, Gesundheit und Bildung. Im Rahmen des Internationalen Forschungsprojekts „Local Responses to Migrants with precarious Status“ (LoReMi) wurde in Frankfurt am Main, Cardiff und Wien in Kooperation zwischen Stadtverwaltungen und Universitäten die lokale Unterstützungsinfrastruktur für Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität untersucht. Ein besonderer Fokus wurde auf die Situation von Frauen und Kindern gelegt. Betrachtet wurden v.a. Angebote in den Bereichen Wohnen und Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Bildung sowie Beratung.

Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Österreich

Im Forschungsprojekt LoReMi werden Migrant:innen mit prekärem Status als Personen verstanden, die keinen regulären Aufenthaltstitel haben oder vom Verlust ihres Status bedroht sind und aus diesen Gründen keinen Zugang zu den meisten grundlegenden Dienstleistungen und sozialen Rechten haben oder Gefahr laufen, diese zu verlieren. In Österreich gibt es über 30 verschiedene Aufenthaltstitel, die mit je spezifischen Rechten, aber auch mit Ausschlüssen einhergehen, beispielsweise beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder Ansprüchen auf Sozialleistungen. Einige Titel sind temporär und zahlreiche Faktoren können dazu führen, dass Menschen einen unsicheren Status haben oder ihnen ein rechtmäßiger Aufenthalt verwehrt wird. Sie fallen unter sehr unterschiedliche rechtliche Regime, je nachdem, ob sie EU-Bürger:innen oder Drittstaatsangehörige sind, sowie ob sie als Asylsuchende oder mit einem Visum nach Österreich kamen (Boztepe, Hammer, und Luger 2020, 41; UNDOK und AK Wien 2019). Die folgende Abbildung gibt einen schematischen Überblick über die unterschiedlichen Formen von aufenthaltsrechtlicher Prekarität.

Profil von Migrant:innen mit prekärem Status in Wien



Vulnerabilitäten

Die Diversität von Migrant:innen mit prekärem Status und ihre unterschiedlichen subjektiven Lebensrealitäten und Perspektiven machen es schwer, pauschalisierende Aussagen zu treffen. Unbestreitbar bewirkt jedoch die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit Schwierigkeiten und Hürden in der Existenzsicherung und in der gesellschaftlichen Teilhabe – und damit soziale Ausgrenzung. Migrant:innen sind aufgrund ihres prekären Status mit zahlreichen Herausforderungen und enormen psychischen Belastungen, Zukunftsängsten und Perspektivlosigkeit konfrontiert. Ohne Zugang zu legaler Arbeit führen sie ein Leben in Armut, hinzu kommen Diskriminierungserfahrungen und Rassismus. Dies führt dazu, dass es Migrant:innen mit prekärem Status oftmals schwer fällt, Vertrauen zu fassen und Unterstützungsangebote in Anspruch zu nehmen. Bei Enttäuschungen kann es leicht zur Abkehr und zum Verbleib in prekären und teils ausbeuterischen Verhältnissen kommen. Geradezu überlebenswichtig sind die Unterstützung innerhalb ihrer Communities und „Brückenpersonen“, die Informationen vermitteln, übersetzen und lebensweltnahe Orientierung geben.

Frauen mit prekärem Status leben und arbeiten oft privat und sind daher weniger sichtbar, was sie besonders vulnerabler gegenüber Ausbeutung und Gewalt macht. Ohne aufenthaltsrechtliche Perspektiven ist es für sie schwierig Unterstützungsangebote in Anspruch zu nehmen und ausbeuterische und gewaltvolle Verhältnisse zu verlassen. Kinder sind darüber hinaus als eine besonders schutzbedürftige Gruppe anzusehen, deren Rechte und Wohlergehen auch gegenüber dem Aufenthaltsrechts stärker gewichtet werden sollte; dies gilt ebenso für Jugendliche und junge Erwachsene. Weitere besonders vom Ausschluss von Leistungen betroffene Gruppen sind ältere Menschen mit Pflegebedarf sowie Personen mit psychischen Erkrankungen.

Wien, Stadt der Menschenrechte

Seit 2015 ist Wien offiziell Stadt der Menschenrechte. Die Stadt ist um einen inklusiven Diskurs und um eine progressive Integrationspolitik bemüht. Unter dem Motto „Integration ab dem ersten Tag“ bietet sie ein breites Angebot an Deutschkursen und mehrsprachigen Informationsmodule für neu zugewanderte Menschen und Personen im Asylverfahren (V17, V26, Menschenrechtsbüro der Stadt Wien 2021). Wien finanziert damit deutlich mehr Integrationsangebote als von der Bundesregierung vorgesehen und bietet auch eine im internationalen Vergleich beachtliche Vielzahl an Unterstützungsangeboten. Dennoch fallen Menschen mit prekärem Status immer wieder durch das soziale Netz.

Kooperationen zwischen Stadt und Zivilgesellschaft

Die im Zuge des Forschungsprojekts interviewten Vertreter:innen aus der Stadtverwaltung und von NGOs beziehen sich mehrheitlich positiv aufeinander und schätzen ihre jeweiligen Bemühungen um inklusive(re) Dienstleistungen. Während innerhalb der einzelnen Bereiche oft gute Vernetzungsstrukturen vorhanden sind, ist dies zwischen den unterschiedlichen Sektoren allerdings nicht immer gegeben. Der Austausch von Informationen und die Zusammenarbeit finden zudem in einigen Bereichen informell und über persönliche Beziehungen statt, wobei einzelne engagierte und gut vernetzte Personen sowohl als „Door Opener“ wie auch als „Gatekeeper“ agieren. Dadurch kann es sein, dass wichtige Informationen nicht alle relevanten Akteur:innen erreicht.

Alle Interviewpartner:innen wiesen auch auf Lücken und Missstände hin, ganz besonders für Gruppen, die als besonders vulnerabel eingestuft werden und ihrer Meinung nach Zugang zu Unterstützungsleistungen haben sollten. Dies gilt vor allem für

Kinder und junge Erwachsene, aber auch für pflegebedürftige und kranke Menschen sowie für Opfer von Gewalt und Ausbeutung. Die Ausschlüsse, die mit dem prekären Status einhergehen werden größtenteils auf bundespolitische Rahmenbedingungen, Gesetze und Diskurse zurückgeführt. Dennoch haben zivilgesellschaftlichen Akteur:innen angegeben, dass sie auch auf städtischer Ebene in bestimmten Bereichen nicht genügend politischen Willen erkennen um Missstände anzugehen, Angebote inklusiver zu gestalten oder mehr Ressourcen einzusetzen. Hier zeigen sich innerhalb der Wiener Stadtverwaltung, wie in anderen Großstädten auch, unterschiedliche, z.T. konkurrierende und nicht immer abgestimmte, ressortspezifische Handlungsorientierungen (vgl. LoReMi Conceptual Paper: Homberger u. a. 2022, sowie DeGenova 2015; Ambrosini 2021;).

Die Unterstützungsinfrastruktur in Wien

Die Stadt engagiert sich in vielen Bereichen für eine Unterstützung und Stärkung prekärer Migrant:innen. Sie nutzt Spielräume wie im Falle der Chancenhäuser der Wiener Wohnungslosenhilfe und in der nur teilweisen Umsetzung des neuen Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes von 2019, so dass Subsidiär Schutzberechtigte nach wie vor Zugang zur Wiener Mindestsicherung (Sozialhilfe) haben. Diese inklusiven Praktiken werden von der Stadt nicht groß publik gemacht und beworben, sondern können eher als „shadow politics“ verstanden werden (Spencer 2014; Ataç u. a. 2020). Dennoch sind Migrant:innen mit prekärem Status von zahlreichen existenzsichernden Angeboten und Unterstützungsleistungen ausgeschlossen und bleiben auf freiwillige Leistungen, kurzfristige Projekte und ehrenamtliches Engagement angewiesen. Die Versorgung von prekären Migrant:innen ist daher sehr stark von engagierten und innovativen NGOs und zivilgesellschaftlichen Initiativen abhängig, die zumeist Versorgungsangebot parallel zum Regelsystem schaffen. Trotz komplexen rechtlichen, sozialen und ökonomischen Problemkonstellationen bieten diese eine beeindruckende Vielzahl an Unterstützungsangeboten, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Gesundheitsversorgung

In Wien haben NGOs die Gesundheitsversorgung von unversicherten Menschen übernommen und betreiben verschiedene Gesundheitszentren. Finanziert werden die Angebote teils vom Fond Soziales Wien (FSW), teils von der Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK), teils über Spenden. Darüber hinaus wird ein Großteil der medizinischen Leistungen ehrenamtlich erbracht und pro bono von Kooperationspartner:innen, wie Laboren, Krankenhäusern oder Ärzt:innen, übernommen. Dennoch gibt es einige Versorgungslücken, gerade bei langwierigen kostspieligen Behandlungen, langfristiger Pflegebedürftigkeit oder auch bei stationären Behandlungen, z.B. von Kindern. V.a. über mehrsprachige sozialarbeiterische Angebote gelingt immer wieder auch eine Versicherung und damit die Eingliederung ins Regelsystem.

Unterbringung

In Wien gibt es Unterbringungsangebote für obdachlose Menschen, wie das Winterpaket oder in den neuen Chancenhäusern, die temporär unabhängig vom Aufenthaltsstatus genutzt werden können. Auch Schutzeinrichtungen wie Frauenhäuser oder Einrichtungen für Betroffene von Menschenhandel sind prinzipiell unabhängig vom Status zugänglich. Allerdings sind diese Angebote zeitlich begrenzt, wenn keine Bleibeperspektive und keine Ansprüche bestehen. So kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität langfristig privat unterkommt. Dabei wird oft von überbelegten Substandard-Wohnungen berichtet. Einzelne

spendenfinanzierte Projekte von NGOs bieten auch langfristige Unterbringungsmöglichkeiten, insbesondere für vulnerable Personen.

Bildung

In Österreich herrscht für Kinder zwischen 6 und 15 Jahren Schulpflicht. Dies gilt auch für Kinder mit prekärem Status. Großteils scheint der Schulbesuch gut zu funktionieren, obwohl es sprach- und armutsbedingte Benachteiligungen gibt. Ab 15 Jahren kann es für Jugendliche mit prekärem Status je nach Bildungserfahrung, Aufenthaltsdauer und Status erheblich schwieriger werden, ein passendes Bildungsangebot zu finden, insbesondere wenn kein Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Für Erwachsene in aufenthaltsrechtlicher Prekarität ist der Besuch von Bildungsangeboten mit vielen Herausforderungen verbunden. Einerseits sind geförderte Kurse und Weiterbildung meist an den Status und die Erwerbstätigkeit geknüpft. Andererseits haben viele prekäre Migrant:innen schlichtweg keine Zeit und Ressourcen um Bildungsangebote zu nutzen.

Beratung

Die extreme Komplexität des Asyl- und Fremdenrechtes, aber auch des Sozialrechts, stellt alle Beteiligten vor enorme Herausforderungen. Für Migrant:innen mit prekärem Status bedeutet dies, dass sie bei der Geltendmachung und Durchsetzung von sozial- oder aufenthaltsrechtlichen Ansprüchen auf professionelle Unterstützung angewiesen sind. In Wien gibt es ein breites Angebot an sozialer und rechtlicher Beratung, das offen und niedrigschwellig zugänglich ist und sich teils explizit an Migrant:innen richtet. Die meisten Beratungsangebote bieten NGOs und zivilgesellschaftliche Initiativen, zum Teil im Auftrag oder mit Förderungen der Stadt, teils spendenfinanziert.

Das sehr vielseitige Angebot in Wien zeigt, dass die unterschiedlichen Stakeholder sich der Notwendigkeit von professioneller, unabhängiger und zuverlässiger Information und Beratung bewusst sind. Die Komplexität des Systems und die zahlreichen Angebote können dazu führen, dass Personen, die mit Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität im Kontakt sind, wichtige Angebote nicht kennen und nicht vermitteln können. Knappe Ressourcen können darüber hinaus zu einer mangelnden Zuständigkeit und Verantwortungsübernahmen führen, so dass Personen mit ihren Anliegen nicht die richtige Beratungsstelle erreichen oder nicht die nötige Unterstützung erhalten. Sektoralität und mangelnde Abstimmung zwischen Bereichen schaffen daher Zugangshürden.

Diskussion

„Was [...] alle diese Gruppen gemeinsam haben, [...] ist die Tatsache, dass sie alle arbeiten gehen, weil sie ja keinen Zugang zu sozialen Leistungen haben. Sie haben keinen Anspruch auf Mindestsicherung [Sozialhilfe], sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld und sie gehen alle arbeiten und manchmal arbeiten sie an zwei, drei verschiedenen Stellen, um sich [...] und die Familie da irgendwie über die Runden zu bringen und das ist schon sehr beeindruckend.“ (V6)

Zentralität des Arbeitsmarkts

Es kann davon ausgegangen werden, dass ein überwiegender Teil der Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität undokumentiert arbeiten. Dies kann darin begründet sein, dass ihnen der Zugang zum regulären Arbeitsmarkt verwehrt ist, dass sie auf Grund von struktureller Benachteiligung und Rassismus am regulären Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen können, oder dass sie von Arbeitsgeber:innen nicht angemeldet werden. Dies schließt

sie wiederum von der Geltungsmachung zahlreicher sozialer und aufenthaltsrechtlicher Rechte und Leistungen aus. Gleichzeitig ist ein reguläres Arbeitsverhältnis einer der wichtigsten Faktoren, um den Verlust des Aufenthaltstitels zu vermeiden bzw. einen regulären dauerhaften Status sowie Ansprüche auf Unterstützungsleistungen zu erlangen.

Handlungsspielräume

Das Abgleiten oder Verbleiben in einem prekären Status könnte in vielen Fällen vermieden werden, beispielsweise durch gezielte niedrigschwellige und mehrsprachige Beratungsangebote, die über Arbeitsrechte informieren und aufenthaltsrechtliche Perspektiven aufzeigen. Darüber hinaus könnten niederschwellige arbeitsmarktintegrative Angebote besonders für prekarierte EU-Bürger:innen einen Weg aus der aufenthaltsrechtlichen Prekarität weisen. Auch sind präventive und frühzeitige Maßnahmen wichtig, um die Verfestigung von Wohnungslosigkeit oder aber auch chronischen Erkrankungen vorzubeugen. Insbesondere zivilgesellschaftliche Akteur:innen sind hier aktiv und entwickeln neue Angebote und Perspektiven.

Manche Personen hätten Ansprüche auf Versicherungs- oder Sozialleistungen, aber ihnen fehlen die nötigen Dokumente oder sie haben Einzahlungslücken. Oft ist dies nicht das Versäumnis der Betroffenen sondern von Arbeitgeber:innen, auch unkorrekte oder falsche Auskünfte können Probleme verursachen. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen betonen, dass Personen unabhängig vom Aufenthaltstaus Ansprüche auf den Schutz und die Durchsetzung ihrer Sozial- und Arbeitsrechte haben und darin gestärkt und unterstützt werden sollten.

Nötig sind in diesen Fällen eine kompetente und professionelle Unterstützung bei der Geltendmachung, wie auch eine wohlwollende und lösungsorientierte Bearbeitung von Seiten der Behörden. Hier liegen oft Ermessensspielräume vor, die im Sinne der Menschenrechtsstadt wohlwollender ausgeschöpft werden könnten (vgl. LoReMi Conceptual Paper: Homberger u. a.; Landolt und Goldring 2015). Generell scheinen mehr Verantwortungsübernahme und Unterstützungsangebote von Seiten der Behörden für die Personen notwendig zu sein, welche die Möglichkeit hätten, ihren Aufenthaltsstatus zu regularisieren oder verlängern und Zugang zu Versicherungs- und Sozialleistungen zu erhalten.

Schutz von vulnerablen Personen

Für Menschen, die aus aufenthaltsrechtlichen Gründen, aber auch aufgrund von Erkrankungen oder Alter vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, ist eine Weg aus der aufenthaltsrechtlichen Prekarität oft kaum möglich. Der prekäre Status erhöht die Gefahr in Abhängigkeitsverhältnisse zu geraten und zu bleiben, sowie Opfer von Arbeitsausbeutung oder Menschenhandels zu werden. Wenn keine Perspektiven auf Regularisierung bestehen oder das Wissen über Möglichkeiten nicht vorhanden ist, mag das Verbleiben in den prekären und ausbeuterischen Arbeits- und Wohnverhältnissen alternativlos erscheinen. Darüber hinaus stellt eine mögliche Meldung bei Behörden ein großes Hindernis dar, Schutz- und Unterstützungsangebote zu suchen und in Anspruch zu nehmen. Während zahlreiche zivilgesellschaftliche Unterstützungsangebote wie Beratung oder Gesundheitsversorgung, anonym genutzt werden können, ist dies, wenn es um das Einklagen von Rechten geht, nicht gegeben. Daher braucht es einerseits klare Schutzmechanismen bei der Durchsetzung von Rechten (sogenannte „Firewalls“), andererseits auch effektivere Regularisierungsmöglichkeiten für Opfer von Ausbeutung, Gewalt und Menschenhandel.

Die Entwicklung einer aufenthaltsrechtlichen Perspektive ist für vulnerable Gruppen besonders wichtig. Sie sind dabei aber oftmals auf zivilgesellschaftliche Unterstützungsangebote angewiesen und haben wenig Möglichkeiten, im Regelsystem versorgt zu werden. Beispielsweise ältere Menschen, die hier aufenthaltsverfestigt sind aber aus gesundheitlichen Gründen nicht (mehr) in den Arbeitsmarkt einsteigen können. Sie haben keine Zugänge zum städtischen Pflegesystem und bleiben unversorgt. Hier fordern zivilgesellschaftliche Akteur:innen eine größere Durchlässigkeit des städtischen Sozialsystems, ganz besonders für Kinder, junge Erwachsene, sowie ältere Menschen und andere vulnerable Personen.

Literatur

Ambrosini, Maurizio. 2021. „The Urban Governance of Asylum as a “Battleground”: Policies of Exclusion and Efforts of Inclusion in Italian Towns“. *Geographical Review* 111 (2): 187–205. <https://doi.org/10.1080/00167428.2020.1735938>.

Ataç, Ilker, Theresa Schütze, und Victoria Reitter. 2020. „Local Responses in Restrictive National Policy Contexts: Welfare Provisions for Non-Removed Rejected Asylum Seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna“. *Ethnic and Racial Studies* 43 (16): 115–34. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1723671>.

Boztepe, Kemal, Philipp Hammer, und Kurt Luger. 2020. „Integrations- & Diversitätsmonitor“. Wien: Stadt Wien – Integration und Diversität.

DeGenova, Nicholas. 2015. „Border Struggles in the Migrant Metropolis“. *Nordic Journal of Migration Research* 5 (1): 3–10. <https://doi.org/10.1515/njmr-2015-0005>.

Homberger, Adrienne, Maren Kirchoff, Marie-Laure Mallet, Ilker Ataç, Simon Güntner und Sarah Spencer. 2022. „Local Responses to Migrants with Precarious Status Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe“. University of Oxford, COMPAS Working Paper, Nr. 157.

Landolt, Patricia, und Luin Goldring. 2015. „Assembling noncitizenship through the work of conditionality“. *Citizenship Studies* 19 (8): 853–69. <https://doi.org/10.1080/13621025.2015.1110280>.

Menschenrechtsbüro der Stadt Wien. 2021. „Menschenrechtsbüro: Tätigkeitsbericht 2015–2019“. Wien: Menschenrechtsbüro der Stadt Wien. <https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/content/titleinfo/3245804>.

Spencer, Sarah. 2014. „The Sunshine and Shadow Politics of Irregular Migrants in Europe“. In *Migration: A COMPAS Anthology*, herausgegeben von Bridget Anderson und Michael Keith. Oxford: COMPAS.

UNDOK und AK Wien. 2019. *Arbeits- und sozialrechtliche Ansprüche von MigrantInnen bei undokumentierter Arbeit und die (aufenthaltsrechtlichen) Gefahren im Falle ihrer Durchsetzung*. Wien.

V6, Interview mit der Geschäftsleitung einer NGO, Wien, 03.11.2021

V17, Interview mit der:m Bereichsleiter:in einer städtischen Einrichtung, Wien, 21.12.2021

V26, Interview mit der:m Leiter:in einer städtischen Ombudstelle, Wien, 18.02.2022



Die Studie wurde von der Joint Programming Initiative Urban Europe finanziert.

Gefördert von:

 **Bundesministerium**
Bildung, Wissenschaft
und Forschung

 **FFG**
Forschung wirkt.

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

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