

Ilker Ataç | Simon Güntner |
Adrienne Homberger | Maren Kirchhoff (Hrsg.)

Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität

Zugänge zu Gesundheitsversorgung,
Unterbringung und Bildung

Band 13

Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität

Buchreihe
Gesellschaft und Nachhaltigkeit

herausgegeben vom Zentrum Gesellschaft und
Nachhaltigkeit (CeSSt) der Hochschule Fulda

Prof. Dr. Monika Alisch
Prof. Dr. Carola Bauschke-Urban
Dr. Sylvia Pannowitsch
Prof. Dr. Martina Ritter
Prof. Dr. Bettina Stoll

Band 13

Ilker Ataç
Simon Güntner
Adrienne Homberger
Maren Kirchhoff (Hrsg.)

Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität

Zugänge zu Gesundheitsversorgung,
Unterbringung und Bildung

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2023

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<https://portal.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Dieses Werk ist bei der Verlag Barbara Budrich GmbH erschienen und steht
unter der Creative Commons Lizenz Attribution 4.0 International
(CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung
unter Angabe der UrheberInnen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.
www.budrich.de



Die Verwendung von Materialien Dritter in diesem Buch bedeutet nicht, dass diese
ebenfalls der genannten Creative-Commons-Lizenz unterliegen. Steht das verwendete
Material nicht unter der genannten Creative-Commons-Lizenz und ist die betreffende
Handlung gesetzlich nicht gestattet, ist die Einwilligung des jeweiligen
Rechteinhabers für die Weiterverwendung einzuholen. In dem vorliegenden Werk
verwendete Marken, Unternehmensnamen, allgemein beschreibende Bezeichnungen
etc. dürfen nicht frei genutzt werden. Die Rechte des jeweiligen Rechteinhabers
müssen beachtet werden, und die Nutzung unterliegt den Regeln des Markenrechts,
auch ohne gesonderten Hinweis.

Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen
Download bereit (<https://doi.org/10.3224/84742722>).
Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen
werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-2722-3 (Paperback)
eISBN 978-3-8474-1893-1 (PDF)
DOI 10.3224/84742722

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Titelbildnachweis: Foto: Bettina Lehfeldt
Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena – kontakt@lektorat-borkam.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Reihenherausgeber:innen 5

Adrienne Homberger, Ilker Ataç, Simon Güntner und Maren Kirchhoff

Einleitung..... 11

I Ergebnisse des Forschungsprojekts LoReMi

Ilker Ataç, Simon Güntner, Adrienne Homberger, Maren Kirchhoff,

Zach Bastick, Marie Mallet-Garcia und Sarah Spencer

Lokale Unterstützung für Menschen in aufenthaltsrechtlicher
Prekarität – Einführung in das Forschungsprojekt LoReMi 19

Maren Kirchhoff und Ilker Ataç

Frankfurt am Main: Weltoffene Metropole – auch für Menschen in
aufenthaltsrechtlicher Prekarität?..... 32

Adrienne Homberger und Simon Güntner

Wien: Stadt der Menschenrechte – auch für Menschen in
aufenthaltsrechtlicher Prekarität?..... 58

Zach Bastick und Marie Mallet-Garcia

Cardiff: City of Sanctuary – auch für Menschen in
aufenthaltsrechtlicher Prekarität?..... 85

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

Selektiv inklusiv: Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche
Prekarität in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien..... 109

Maren Kirchhoff und Adrienne Homberger

Zwischen Prekarisierung, verinnerlichter Unsicherheit und inklusiven
Praktiken: Die Produktion und Infragestellung aufenthalts- und
sozialrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main und Wien..... 126

II Weitere wissenschaftliche Beiträge

Norbert Cyrus und Vesela Kovacheva

Wohnungslosigkeit ist keine Sackgasse. Eine Analyse der
dynamischen Verläufe des Wohnens von EU-Bürger:innen mit
Unterstützungsbedarfen in Hamburg 147

Theresa Zanders, Lisa Vollmer und Laura Calbet i Elias

Ko-Produktion als lokale Lösung für die gesundheitliche Versorgung
für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität?
Abhängigkeiten und Diskrepanzen in einer Partnerschaft zwischen
staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen 170

Sarah Schilliger und Ilker Ataç

Urbane Infrastrukturen der Solidarität: Zivilgesellschaftliche
Organisationen und illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien 189

Harald Ansen

Rechtsdurchsetzung in der sozialen Beratung – Unterstützung in
prekären Lebenslagen 209

III Einblicke in die Praxis

Regina Klinke und Vesela Zaharieva

Soziale Teilhabe durch umfassende und mehrsprachige Beratung: Die
„Multinationale Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen“
in Frankfurt am Main 227

Maria Goetzens und Carmen Speck

Gesundheit ist ein Menschenrecht: Erfahrungsbericht aus der
Elisabeth-Straßenambulanz, Caritasverband Frankfurt am Main 232

Paula Reid und Anja Christanell

Gesundheitsversorgung für Menschen in aufenthaltsrechtlicher
Prekarität: Angebote von neunerhaus in Wien..... 239

Vina Yun

Arbeiten ohne Papiere ... aber nicht ohne Rechte! Die Arbeit von
UNDOK in Wien 246

Richard Eynon

Ein herzliches walisisches Willkommen für alle: Die Arbeit von Oasis
Cardiff..... 255

Adamo Antoniadis und Christof Meier

Sans-Papiers sind ein Teil der Bevölkerung: Die Stadt Zürich und die
Züri City Card 264

Autor:innenverzeichnis 273

Anhang..... 277

Einleitung

Adrienne Homberger, Ilker Ataç, Simon Güntner und Maren Kirchhoff

Im Zentrum gegenwärtiger Debatten um die Regulierung von Migration steht die Abgrenzung zwischen wünschenswerter und unerwünschter Migration. Für die aufgrund des zunehmend sichtbaren Fachkräftemangels benötigten hochqualifizierten Arbeitskräfte werden Anreize geschaffen, etwa durch eine rasche Verfestigung des Aufenthaltsstatus und den damit verbundenen Zugang zu sozialen Rechten. Zugleich werden externe und interne Maßnahmen der Migrationskontrolle verschärft, um unerwünschte Migration einzudämmen. Wie bei externen Maßnahmen wie Grenzschließungen und Pushbacks, wird auch bei internen Maßnahmen auf Abschreckung gesetzt. Letztere reichen von Inhaftierung und Abschiebung hin zur Einschränkung sozialer Rechte und damit des Zugangs zu sozialen Leistungen, um so die Anreize für einen Aufenthalt zu verringern. Die prinzipielle Prekarisierung des Aufenthalts von Nicht-Staatsbürger:innen wurde hierdurch in den letzten Jahrzehnten laufend verstärkt. Grenzziehungen weiten sich in diesem Sinne in den lokalen Raum aus, lokale Akteur:innen werden in die Grenzarbeit einbezogen. Diese europaweite Entwicklung hin zu einem restriktiven Zugang zu sozialen Rechten und Dienstleistungen widerspricht einerseits den Menschenrechten, deren Einhaltung insbesondere solidarische zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen einmahnen und zu deren Umsetzung einige von ihnen beitragen, indem sie sich speziell darum bemühen, auch in widrigen und aversiven Kontexten den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen für Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu ermöglichen. Andererseits widersprechen die restriktiven Bestimmungen und Maßnahmen auch den Zielsetzungen lokaler administrativer und politischer Akteur:innen, die hierdurch bei der Erfüllung zentralerer öffentlicher Aufgaben wie der Verhinderung von Wohnungslosigkeit oder dem Schutz der öffentlichen Gesundheit behindert werden. Nicht zuletzt widersprechen die Verschärfungen den Interessen der Migrant:innen, die darauf verwiesen sind, Schlupflöcher in diesem System zu finden und zu nutzen. In der Praxis resultiert aus diesen Widersprüchen, Spannungen und Konflikten ein dynamisches und kaum überschaubares Feld sozialer Inklusion und Exklusion. Der Zugang zu Unterstützungsleistungen ist dabei abhängig von situativen Deutungen von Ansprüchen, Bedarfen und Notwendigkeiten durch Fachkräfte in Verwaltungen, sozialen Einrichtungen und Beratungsstellen.

Das Interesse, diese Aushandlungsprozesse zu rekonstruieren und dabei die lokalen Spielräume auszuloten und die Argumente und Legitimationsmuster in ihrer Nutzung zu verstehen, stand am Beginn des europäischen Forschungsprojekts *Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe* (kurz: LoReMi), auf dem das vorliegende Buch basiert. Bei der abschließenden Konferenz im September 2022 in Frankfurt am Main entstand die Idee, die zunächst auf Englisch verfassten vergleichenden Ergebnisse auch für den deutschsprachigen Raum aufzubereiten. In diesem Zuge sollte auch Akteur:innen aus der Praxis Gelegenheit gegeben werden, ihre Arbeit und ihre Positionen zu präsentieren. Da wir in engem Austausch mit Kolleg:innen aus der Wissenschaft stehen, die ebenfalls zu diesem Thema arbeiten, haben wir die Gelegenheit ergriffen, auch ihre Perspektiven zu inkludieren und damit die Projektergebnisse konzeptionell zu ergänzen und regional zu erweitern. Damit führen wir den interaktiven Ansatz des Projekts fort, der auch den Forschungsprozess geprägt hat.

Das Buch gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die Ergebnisse des LoReMi Forschungsprojekts vorgestellt. Der einleitende Beitrag von Ataç et al. führt in die zentralen Konzepte und in den Forschungsansatz ein. Er klärt, wie das Aufenthaltsrecht zu Prekarisierung beitragen kann und führt aus, wie wir diesen Zusammenhang empirisch beleuchtet haben. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand weniger die Produktion von aufenthaltsrechtlicher Prekarität als die Reaktion auf diese Situation in den Städten Cardiff, Frankfurt am Main und Wien. Die Städte wurden ausgewählt, da sie in gewissen Bereichen Anstrengungen unternehmen, um prekäre Migrant:innen zu unterstützen, und dabei jeweils spezifische Argumentationen und Strategien einsetzen. Zach Bastick und Marie Mallet-Garcia zeigen in der Fallstudie *Cardiff: City of Sanctuary – auch für Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?* wie eine progressive Stadt – im Rahmen einer ebenso progressiven Region – ihre begrenzten Kompetenzen nutzt, um eine Willkommenskultur zu fördern. Diese ist allerdings selektiv. Insbesondere Personen, die von der *No Recourse To Public Funds*-Regelung betroffen sind, werden kaum erreicht. In der Fallstudie *Frankfurt am Main: weltoffene Metropole – auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?* zeigen Maren Kirchhoff und Ilker Ataç, dass in der hessischen Großstadt vor allem im Bereich der gesundheitlichen Versorgung Spielräume genutzt werden, um auch Menschen ohne Versicherungsschutz zu erreichen. Eine Schlüsselfunktion kommt dabei der *Humanitären Sprechstunde* zu. In Wien, so argumentieren Adrienne Homberger und Simon Güntner in ihrem Beitrag *Wien: Stadt der Menschenrechte – auch für Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?* stößt die Umsetzung der lokalen Menschenrechtspolitik in Bezug auf Personen ohne regulären Aufenthaltstitel an ihre Grenzen. Zivilgesellschaftliches Engagement in der Gesundheitsversorgung und Wohnungslosenhilfe ist hier kompensatorisch wirksam. Wie auch in den

anderen beiden Städten kommt der rechtlichen Beratung eine Schlüsselfunktion in der Unterstützungsstruktur zu. Die vergleichende Analyse *Selektiv inklusiv: Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien* von Güntner et al. zeigt eine durchgängige Ambivalenz angesichts rechtlicher Unklarheiten und Widersprüche, in deren Rahmen die lokalen Akteur:innen navigieren und handeln. Weitgehend verwirklicht erscheint in allen drei Städten das Recht auf Bildung zumindest im schulpflichtigen Alter, während das Recht auf Gesundheit und das Recht auf angemessenen Wohnraum nur partiell durchgesetzt werden können. Maren Kirchoff und Adrienne Homberger nehmen im Beitrag *Zwischen Prekarisierung, verinnerlichter Unsicherheit und inklusiven Praktiken: Die Produktion und Infragestellung aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main und Wien* die Situation der betroffenen Menschen und die komplexe Produktion ihrer Prekarität in den Blick. Neben exkludierenden Praktiken seitens der Verwaltungsbehörden ist es mitunter auch die Angst vor einer Abschiebung und das fehlende Vertrauen, die in den betrachteten Fällen den Zugang zu Unterstützung verstellt. Hier sehen die Autorinnen einen wichtigen Ansatzpunkt für die Unterstützungsangebote.

Den zweiten Teil des Buches eröffnen Norbert Cyrus und Vesela Kovacheva. In *Wohnungslosigkeit ist keine Sackgasse. Eine Analyse der dynamischen Verläufe des Wohnens von EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen in Hamburg* präsentieren sie Ergebnisse einer Studie im Auftrag der Diakonie Hamburg und reflektieren ihre Erkenntnisse aus einer doppelt angewandten dynamischen Perspektive. Sie bringen gegenläufige und widersprüchliche fachliche, rechtliche und politische Vorgaben ans Licht, die von den Migrant:innen angesichts ausbeuterischer Bedingungen am Arbeits- und Wohnungsmarkt für eine gelingende Alltagsbewältigung verstanden und genutzt werden müssen. Theresa Zanders, Lisa Vollmer und Laura Calbet i Elias blicken in ihrem Beitrag *Ko-Produktion als lokale Lösung für die gesundheitliche Versorgung für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität?* auf die Verbindungen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen bei der Bereitstellung von Dienstleistungen für prekäre Migrant:innen. Die Zusammenarbeit, so zeigt das Beispiel der anonymen Krankenversorgung in Thüringen, findet im Rahmen kontrastierender Handlungslogiken statt, wirkt sich aber über die Zeit flexibilisierend auf die jeweiligen Handlungsmuster der beteiligten Akteur:innen aus. Sarah Schilliger und Ilker Ataç interessieren sich dafür, mit welchen Motiven solidarische Praktiken mit illegalisierten Personen begründet werden. In *Urbane Infrastrukturen der Solidarität: Zivilgesellschaftliche Organisationen und illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien* rekonstruieren sie, wie sich unterschiedliche Selbstverständnisse von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf ihre Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung auswirken. Kompetente Sozialberatung ist in allen betrachteten

Einrichtungen von zentraler Bedeutung. Harald Ansen reflektiert in *Rechtsdurchsetzung in der Sozialen Beratung – Unterstützung in prekären Lebenslagen*, welche Prinzipien der Sozialen Beratung zugrundeliegen, aus denen sich Strategien ableiten lassen, die den Fachkräften zur Verfügung stehen, um Menschen in prekären Lebenslagen auch vor dem Hintergrund widriger und restriktiver politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen zu unterstützen.

Im dritten Teil dieses Buches gewähren soziale Einrichtungen aus Frankfurt am Main, Wien und Cardiff, sowie die Stadtverwaltung in Zürich Einblick in ihre Praxis. Regina Klinke und Vesela Zaharieva erörtern in *Soziale Teilhabe durch umfassende und mehrsprachige Beratung: Die „Multinationale Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen in Frankfurt am Main*, wie und unter welchen Bedingungen kompetente Beratung Zugänge zu Leistungen erschließen kann. Maria Goetzens und Carmen Speck beschreiben in *Gesundheit ist ein Menschenrecht: Erfahrungsbericht aus der Elisabeth-Straßenambulanz, Caritasverband Frankfurt* ihren Umgang mit den alltäglichen Herausforderungen in der niedrigschwelligen gesundheitlichen Versorgung. Von dieser Thematik berichten auch Paula Reid und Anja Christanell in *Gesundheitsversorgung für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität: Angebote von neuerhaus in Wien*. In *Arbeiten ohne Papiere ... aber nicht ohne Rechte! Die Arbeit von UNDOK in Wien* skizziert Vina Yun Möglichkeiten, Ausbeutung in undokumentierten Beschäftigungsverhältnissen zu bekämpfen und Arbeitsrechte durchzusetzen. Richard Eynon präsentiert im Beitrag *Ein herzliches walisisches Willkommen für alle: Die Arbeit von Oasis Cardiff* ein Integrationszentrum, das als Suppenküche begann, aufgrund innovativer Methoden jedoch vor allem ehemalige Ratsuchende zur Mitarbeit motiviert hat, sodass es mittlerweile ein breites Spektrum an Angeboten bereithält. Abschließend schildern Adamo Antoniadis und Christof Meier in *Sans-Papiers sind ein Teil der Bevölkerung: Die Stadt Zürich und die Züri City Card*, wie sich ein Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und städtischer Politik und Verwaltung für kommunale Maßnahmen engagiert, die eine bessere Inklusion von Menschen ohne geregelten Aufenthalt in Zürich bewirken sollen.

Allen Autor:innen danken wir herzlich für ihre Beiträge und die tolle Zusammenarbeit. Unser Dank gilt auch *JPI Urban Europe – the knowledge hub for urban transitions*, dem *Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF* (Deutschland, Fördernummer 1UV2102), dem *Economic and Social Research Council ESRC* (UK) und der *Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft FFG* (Österreich) für die Finanzierung des LoReMi-Projekts. Darüber hinaus möchten wir uns ganz herzlich bei allen Interviewpartner:innen und Teilnehmenden an den Stakeholder Meetings bedanken, ohne die dieses Buch nicht möglich wäre. Weiters gilt unser besonderer Dank den Stadtverwaltungen in Frankfurt am Main, Cardiff und Wien, insbesondere Petra Tiarks-Jungk, Sarah Alexandra Lang, Lucy Grünberg und Kristina Ivanova (Gesundheitsamt Frankfurt am Main), Sian Sanders (Management für Kohäsion und Community

Engagement, Cardiff Council) und Shams Asadi (Menschenrechtsbeauftragte der Stadt Wien), die im Rahmen dieses Forschungsprojekts eng mit uns kooperierten. Ganz besonders danken wir zudem Sarah Spencer, Marie-Mallet Garcia und Zach Bastick für die wertvolle Zusammenarbeit in den letzten zwei Jahren. Susanne Bertsch, Lore Graf, Aljoscha Hess, Daniela Khan Duyen Tran und Marie-Kathrin Rubenz danken wir für ihre Mitarbeit bei den Transkriptionen der im LoReMi-Projekt geführten Interviews. Bei Karl Heyer bedanken wir uns für die Übersetzung aus dem Englischen, bei Fidelia Gartner für ihre Unterstützung bei der Endredaktion und bei Sylvia Pannowitsch für Layout und Satz. Zuletzt gilt Andreas Görg ein herzlicher Dank für das exzellente und sehr ausführliche Lektorat, das den vorliegenden Sammelband konstruktiv geprägt hat.

Diese Publikation wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds der Hochschule Fulda – University of Applied Sciences und aus den Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung finanziell unterstützt.