

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

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

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

1. Einleitung

Insbesondere seit den Migrationsbewegungen im Jahr 2015 haben zahlreiche europäische Städte begonnen, Strategien und Praktiken zur sozialen und gesundheitlichen Versorgung und Integration zu entwickeln, die auch Menschen adressieren, die (noch) über keinen Aufenthaltstitel verfügen (Caponio/Borkert 2010; Flamant 2020; Triandafyllidou/Spencer 2020). Ein Aufenthaltstitel ist für den Zugang zu wohlfahrtsstaatlich organisierten sozialen Rechten und Dienstleistungen unabdinglich, was Menschen ohne diesen Nachweis ausgrenzt und ihre ohnehin prekäre Lage noch verschärft. Kommunale und zivilgesellschaftlich getragene soziale Einrichtungen sind mit den Auswirkungen der Ausgrenzung dieser Personengruppen konfrontiert und auch die ersten, die mit prekarierten Migrant:innen in Kontakt kommen, wenn diese Unterstützung suchen. Frühere Studien haben ergeben, dass der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von öffentlichen Leistungen für die Städte eine Herausforderung bei der Realisierung ihrer politischen Ziele darstellen kann, z.B. in Bezug auf Obdachlosigkeit, öffentliche Gesundheit, Kriminalitätsprävention, Bekämpfung von häuslicher Gewalt und Kinderschutz (Delvino/Spencer 2019; Campomori/Ambrosini 2020; Potochnick et al. 2017). Während einige Städte und Gemeinden einen restriktiven und ausgrenzenden Umgang mit Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus pflegen, entwickeln andere Kommunen Strategien und Praktiken, um auf ihre Notlagen und Bedürfnisse einzugehen und dort Lösungen zu finden, wo die Auswirkungen von Ausschlüssen aus sozialen Dienstleistungen gravierende Folgen haben können. Ihr Vorgehen ist uneinheitlich: Einige versuchen, prekären Migrant:innen den Zugang zu ihren regulären Diensten zu gewährleisten; andere ermöglichen und finanzieren alternative Angebote für diese Gruppen, oftmals in enger Partnerschaft mit zivilgesellschaftlichen Organi-

sationen (Delvino/Spencer 2019; Patuzzi 2020). Zum Teil wird die Unterstützung der Kommunen kaum publik gemacht, anderswo wird sie als Ausdruck der Solidarität, des Schutzes der Menschenrechte oder als pragmatische Reaktion zur Unterstützung sozioökonomischer Ziele gerechtfertigt (Spencer/Delvino 2019). Die COVID 19-Pandemie hat jüngst die Sorge um die öffentliche Gesundheit und die Maßnahmen zur Eindämmung des Virus, Fragen des Zugangs zur Gesundheitsversorgung, zu Tests und Impfungen, aber auch zur Ermittlung von Kontaktpersonen auf die Tagesordnung der Kommunen und anderer Gesundheitsdienstleister:innen gesetzt (Mallet/Delvino 2021).

Im Rahmen des 2021 und 2022 durchgeführten Forschungsprojekts *Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe* (kurz: LoReMi) haben Teams der Hochschule Fulda, der Technischen Universität Wien und der University of Oxford lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität untersucht. Anhand der Politikfelder Gesundheit, Bildung und Wohnen wurden Strategien und Maßnahmen in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien analysiert. Ziel des Projekts war es zu erforschen, welche Ansätze die lokalen Behörden für diese Gruppe entwickeln, wie sie diese rahmen und rechtfertigen und mit welchen konkreten Maßnahmen sie diese umsetzen. Dabei wurde ein besonderer Fokus auf die Zusammenarbeit von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gelegt. Darüber hinaus wurden die rechtlichen, politischen und praktischen Herausforderungen beleuchtet, die bei der Versorgung dieses Teils der lokalen Bevölkerung bestehen. Das Projekt wurde in allen drei Städten in Kooperation mit der jeweiligen Stadtverwaltung durchgeführt¹.

2. Aufenthaltsrechtliche Prekarität in Europa

Während in akademischen und gesellschaftspolitischen Diskursen zumeist von „irregulären“, „undokumentierten“ oder „illegalisierten“ Migrant:innen gesprochen wird, haben wir in diesem Forschungsprojekt das Konzept der *aufenthaltsrechtlichen Prekarität* entwickelt (Hombberger et al. 2022). Hierdurch wollen wir zum einen die Aufmerksamkeit auf die Auswirkungen lenken, die ein bestimmter rechtlicher Status auf die Lebensumstände eines Menschen hat, zum anderen sichtbar machen, dass die binäre Unterscheidung in regulär/irregulär oder legal/illegal verkürzt und problematisch ist. Denn

1 Wir bedanken uns ganz herzlich bei Siân Sanders, Shams Asadi, Dr. Petra Tiarks-Jungk, Sarah Alexandra Lang, Lucy Grünberg und Kristina Ivanova für die produktive Zusammenarbeit.

auch ein regulärer Aufenthaltsstatus kann nur vorläufig sein oder Sozialleistungen ausschließen. In der Praxis gibt es viele Wege in die aufenthaltsrechtliche Prekarität und der Status kann sich im Laufe der Zeit ändern (Goldring et al. 2009; Goldring/Landolt 2013). Ein aufenthaltsrechtlicher Status ist – insbesondere für Migrant:innen – keineswegs dauerhaft fixiert, sondern gleicht eher einem „Kontinuum von Grauzonen“ (Triandafyllidou/Bartolini 2020: 13; Übers. d. Aut.), die von einer Vielzahl von Akteur:innen ständig (re-)produziert oder in Frage gestellt werden. Die Ausdifferenzierung und kontinuierliche politische Aushandlung von als legitim geltenden Aufenthaltsgründen und die daraus resultierende Komplexität des Rechtsstatus machen eine klare generelle Unterscheidung zwischen regulären und irregulären Migrant:innen unmöglich (Menjívar 2006; Chauvin/Garcés-Mascareñas 2014; Schweitzer 2017; Triandafyllidou/Bartolini 2020). In den Beiträgen verwenden wir synonym zum Begriff „Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität“ auch die Begriffe „Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus“ bzw. vereinfacht „prekäre Migrant:innen“.

Für dieses Forschungsprojekt haben wir *Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus* als Personen definiert, die keinen regulären Rechtsstatus haben oder vom Verlust eines solchen bedroht sind, weil dieser temporär oder an Bedingungen geknüpft ist, die sie nicht mehr erfüllen, und die daher von grundlegenden sozialen Rechten und vom Zugang zu sozialen Dienstleistungen ausgeschlossen sind bzw. Gefahr laufen, diesen Zugang und diese Rechte zu verlieren. Dadurch berücksichtigen wir in unserer Studie eine Vielzahl von unterschiedlichen Ausprägungen migrantischer Prekarität. Einen hohen Anteil bilden die Personen, die in der Literatur wie auch in politischen Diskursen als „irreguläre Migrant:innen“ bezeichnet werden. Douglas et al. (2019) definieren irreguläre Migrant:innen als Personen, „die aufgrund der unerlaubten Einreise, eines Verstoßes gegen eine Einreisebestimmung oder des Ablaufs ihres Visums keinen legalen Status in einem Transit- oder Gastland besitz[en]“ (a.a.O: 2; Übers. d. Aut.). Sie versuchen oft unerkannt zu bleiben und vermeiden den Kontakt mit den staatlichen Behörden (Triandafyllidou/Bartolini 2020).

Des Weiteren umfasst das Konzept auch diejenigen, die zwar eine befristete Aufenthaltsgenehmigung besitzen, aber vom Verlust ihres Aufenthaltsrechts bedroht sind. Dabei kann es sich um Personen handeln, die mit einem Tourist:innen-, Student:innen- oder befristeten Arbeitsvisum eingereist sind, aber gegen die Bedingungen des Visums verstoßen, indem sie die Aufenthaltsdauer überschreiten, ihr Studium (nicht) beenden oder ihren Arbeitsplatz verlieren (Homburger et al. 2022).

Darüber hinaus fassen wir auch Drittstaatsangehörige, die einen regulären Aufenthaltsstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben, als dem, in dem sie leben, als Migrant:innen mit prekärem Status, da sie keine bzw. nur

reduzierte und konditionale Ansprüche auf Sozialleistungen haben (Lafleur/Mescoli 2018).

Die Rechte von abgelehnten Asylbewerber:innen und deren Zugang zu sozialen Leistungen werden im jeweiligen nationalen Kontext festgelegt. In Großbritannien ist ihr Anspruch auf soziale Leistungen stark limitiert. In Deutschland und Österreich verfügen abgelehnte Asylbewerber:innen formal bis zum Zeitpunkt ihrer Ausreise über einen Anspruch auf Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. dem Grundversorgungsgesetz und sind in vielen Bereichen den Asylbewerber:innen gleichgestellt. Aus zahlreichen Gründen können sie diese Stellung aber auch verlieren.

Schließlich hat eine weitere Gruppe von Personen mit prekärem Status in Europa in den letzten zwei Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen: EU-Bürger:innen ohne sozialrechtliche Ansprüche, die in einem EU-Land, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, oder im Vereinigten Königreich leben. Obgleich EU-Bürger:innen innerhalb der EU Freizügigkeit genießen, dürfen sie sich nur dann länger als drei Monate in einem anderen EU-Land aufhalten, wenn sie ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit nachweisen können. Sie haben in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts nur unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf Sozialleistungen. Der Versuch, Sozialleistungen zu beziehen, kann zur Überprüfung und zum Entzug der Freizügigkeit führen. Wer genau unter diese Definition fällt und wer welche Ansprüche und Zugänge zu sozialen Leistungen und Rechten hat, ist zudem je nach rechtlichen Rahmenbedingungen von Land zu Land unterschiedlich, wie wir in den einzelnen Kapiteln zu Cardiff, Frankfurt und Wien darstellen werden. Der prekäre Aufenthaltsstatus wirkt sich also direkt oder indirekt auf den Zugang zu Sozialleistungen und damit auf die Lebenssituation der Betroffenen aus.

3. Auswahl der Städte

Cardiff, Frankfurt am Main und Wien eignen sich aus mehreren Gründen gut für eine vergleichend angelegte Studie zum lokalen Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Alle Städte sind von einer zunehmenden Diversität der Bevölkerung gekennzeichnet. Die Migrationsgeschichten und damit auch die jeweiligen Zusammensetzungen der Bevölkerungen sind jedoch u.a. aufgrund der geographischen Lage, national spezifischer Migrationsregimes und über Generationen gewachsener Migrationsnetzwerke unterschiedlich.

Cardiff hat als Hafenstadt eine lange Einwanderungsgeschichte. In den Vierteln rund um den Hafen siedelten sich seit dem 19. Jahrhundert Arbeiter:innen vor allem aus Afrika und der Karibik, aber auch aus Asien an. Im 20. Jahrhundert kamen Arbeitsmigrant:innen aus den Philippinen und dem

indischen Subkontinent sowie Fluchtmigrant:innen aus Kriegs- und Krisengebieten auf der ganzen Welt hinzu (Runnymede Trust 2012).

Frankfurt war als Handelsstadt seit dem Mittelalter eine Stadt der Zuwanderung. Im 20. Jahrhundert kamen viele Arbeitsmigrant:innen als „Gastarbeiter:innen“ u.a. aus der Türkei und aus Italien. Auch hochqualifizierte Fachkräfte – vor allem aus der EU – leben und arbeiten in der „Global City“. Zudem war die Stadt immer auch Ankunftsort für Menschen auf der Flucht.

Wiens Zuwanderungsgeschichte ist eng mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert verbunden. Arbeitskräfte kamen vor allem aus den böhmischen Ländern und aus Ungarn. Im 20. Jahrhundert ist neben der Fluchtmigration im Zusammenhang mit den beiden Weltkriegen insbesondere die Arbeitsmigration v.a. aus dem jugoslawischen Raum, der Türkei und Deutschland sowie die Fluchtmigration aufgrund der Kriege im Zuge des Zerfalls von Jugoslawien hervorzuheben. Alle drei Städte sind in der jüngeren Vergangenheit auch Ziel von Fluchtmigration aus dem globalen Süden und seit 2022 auch aus der Ukraine.

Jede der drei Städte hat angesichts der ausgeprägten Bevölkerungsvielfalt in den vergangenen Jahren aktiv eine eigenständige Diversitäts- und Inklusionspolitik entwickelt. Dabei wurden je spezifische Leitbilder und Konzepte angewandt, die sich in unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, Problemdeutungen und Selbstverständnissen niederschlagen. Die entsprechenden Politiken beziehen sich jedoch kaum explizit auf Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität.

Cardiff hat seit 2014 den Status einer „City of Sanctuary“ und sieht sich als inklusiv für alle („welcoming to all“) – unter Bezugnahme auf die Verpflichtung zum gemeinschaftlichen Zusammenhalt und zur Chancengleichheit. Explizit hervorgehoben wird dabei die Solidarität mit Personen auf der Flucht vor Gewalt oder Verfolgung (Cardiff City of Sanctuary 2014).

Frankfurt am Main definiert sich als eine „Stadt der Vielfalt“. Mit dem 2010 verabschiedeten Integrations- und Diversitätskonzept hat sich die Stadt zudem das Ziel gesetzt, „sicherzustellen, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft, Religion und Weltanschauung sowie unterschiedlicher Biographie und Lebenssituation gleichwertige Möglichkeiten zur Teilhabe am öffentlichen Leben haben“ (Stadt Frankfurt am Main 2011: 58). Frankfurt ist die einzige der drei Städte, in der hervorgehoben wird, dass es „nicht weniger eine öffentliche Aufgabe [ist], aus Illegalität entstehende soziale Probleme abzumildern“ (a.a.O.: 78). Es gibt jedoch kein dezernatsübergreifendes Konzept, wie die Stadt auf die Bedürfnisse von Personen mit prekärem Status eingehen soll.

Wien ist seit 2014 eine „Menschenrechtsstadt“ mit einem inklusiven Leitbild. Die Stadt erklärt sich ausdrücklich zur „Hüterin und Verteidigerin der Menschenrechte“ und betont „die Geltung der Menschenrechte für alle Be-

wohnerinnen und Bewohner – unabhängig von Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsstatus“ (Stadt Wien 2014: 2). Sie bietet eine Vielzahl von Integrationsprogrammen für Neuzugewanderte an, die allerdings in der Regel einen Aufenthaltstitel voraussetzen.

In allen drei Städten sind Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus trotz Deklarationen der Inklusion von den meisten öffentlichen Leistungen und Angeboten der sozialen Grundsicherung ausgeschlossen. Dies, obwohl alle drei Stadtverwaltungen eng in Netzwerken und Bündnissen mit zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen zusammenarbeiten und überdies in nationalen und transnationalen Arbeitskreisen und Netzwerken zu lokalen Migrations- und Diversitätspolitiken (u.a. C-MISE, EUROCITIES, Europarat, URBACT) aktiv sind.

Neben ihrer Multikulturalität und den spezifischen Leitbildern im Umgang mit Zuwanderung liegt in ihren unterschiedlichen Größen und Verwaltungskapazitäten ein dritter interessanter Aspekt für den Vergleich. Cardiff hat knapp 370.000 Einwohner:innen (die Metropolregion umfasst etwa 1 Mio Menschen), in Frankfurt am Main leben etwa 760.000 Menschen (Metropolregion: ca. 5,8 Mio). In beiden Städten sind je etwa 14.000 Mitarbeiter:innen in der Stadtverwaltung beschäftigt. Wien hat knapp 2 Millionen Einwohner:innen und zählt etwa 70.000 Mitarbeiter:innen in der Stadtverwaltung. Als Stadtstaat ist Wien überdies mit deutlich mehr Kompetenzen ausgestattet als die walisische Hauptstadt Cardiff oder Frankfurt.

4. Forschungsfragen

Das Forschungsprojekt war strukturiert durch zwei aufeinander aufbauende deskriptive Leitfragen:

- (1) Welche konkreten Strategien und Maßnahmen werden in den ausgewählten Städten umgesetzt, um den Zugang zu sozialen Dienstleistungen für prekäre Migrant:innen zu gewährleisten?
- (2) Welche rechtlichen, administrativen und sonstigen Hindernisse stehen der Verwirklichung sozialer Rechte für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien entgegen?

Aus diesen beiden Fragen leiten sich drei Themen ab, die wir in den Fallstudien und im Vergleich betrachten: erstens die Zuständigkeit und das Aufgabenverständnis der Kommunen im politischen Mehrebenensystem; zweitens die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen; drittens die konkreten, aus der aufenthaltsrechtlichen Prekarität resultierenden Problemlagen und Herausforderungen.

(1) Im europäischen Vergleich haben Kommunen unterschiedliche Kompetenzen und in der Folge divergierende Aufgaben und Befugnisse in der Bereitstellung von sozialer Infrastruktur. Es stellt sich die Frage, ob und wie die Städte in diesem Rahmen einen Zugang zu Dienstleistungen schaffen, ob und wie sie diesen Rahmen überschreiten und welche Konsequenzen das hat (Potochnick et al. 2017; Schweitzer 2017; Doornik/Ardon 2018; Campomori/Ambrosini 2020; Homberger et al. 2022).

Ein wichtiger Aspekt, der bisher noch nicht ausreichend analysiert wurde, sind die unterschiedlichen und manchmal sogar widersprüchlichen Politiken und Praktiken innerhalb einer Stadtverwaltung. Nur selten gibt es Kommunen, die einen integrativen Ansatz gegenüber Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus entwickeln bzw. implementieren. Städte wie Barcelona, Zürich und Utrecht, die versuchen, einen umfassenden Ansatz für die Inklusion aller Einwohner:innen in kommunale Dienstleistungen unabhängig vom rechtlichen Status zu verfolgen, sind eine Ausnahme (Kaufmann/Strebel 2020; Spencer/Delvino 2019). In Ermangelung übergreifender Strategien und Politiken prägen hingegen meist fachpolitische und handlungsfeldspezifische Ansätze das Verhältnis der Städte zu den Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Inwieweit sich daraus uneinheitliche und widersprüchliche Praxen innerhalb einer Stadtverwaltung oder sogar innerhalb einer Behörde ergeben, war daher in den Fallstudien insbesondere anhand der Handlungsfelder Bildung, Gesundheit und Wohnen in den Blick zu nehmen, weil diese für die Alltagsbewältigung von hoher Relevanz sind. Wir rekonstruieren, ob und wie die Städte in diesen Bereichen Zugänge zu Dienstleistungen ermöglichen, wie sie ihre Strategien begründen und wie diese Maßnahmen in übergreifende Politikmuster eingebettet sind.

(2) Darüber hinaus beschäftigte uns die Frage, in welchen Bereichen zivilgesellschaftliche Akteur:innen, insbesondere Wohlfahrtsverbände, NGOs, Freiwillige, Aktivist:innen, und selbstorganisierte Migrant:innenorganisationen eine wichtige Rolle einnehmen. Wieweit agieren sie als Dienstleister:innen und Vermittler:innen, weil sich Migrant:innen mit prekärem Status nicht an öffentliche Einrichtungen wenden? Die Vermittlungsbemühungen der zivilgesellschaftlichen Akteur:innen können als eine Form der Beziehungsarbeit und der Fürsorgearbeit verstanden werden, die weitgehend unsichtbar bleibt, aber für die Schaffung einer „Infrastruktur der Solidarität“ von zentraler Bedeutung ist (Schilliger 2020). Dem breiten Spektrum an zivilgesellschaftlichen Organisationen entsprechend sind diese Infrastrukturen keineswegs einheitlich, sondern von Vielfalt geprägt. Auch die damit einhergehenden Herausforderungen waren in unserer Forschung von Interesse.

Da sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteur:innen Leistungen für prekäre Migrant:innen anbieten, sind mehrere Akteur:innen in verschiedenen Institutionen bis hin zu lose organisierten zivilgesellschaftlichen Zusammenhängen an der Umsetzung der Politik beteiligt (Ataç 2023). Wovon hängt das

Ausmaß ab, in dem sich die Wohlfahrtsverbände und NGOs in der Bereitstellung von Dienstleistungen für prekäre Migrant:innen engagieren? Wie ist es um Finanzierung, Beauftragung, Informationsfluss, Fachwissen sowie um Zusammenarbeit bei Problemdeutung, Leistungsdefinition und Umsetzung bestellt? Die Analyse dieser Arrangements stellt einen Kernbereich unserer Untersuchung dar.

(3) In der Gestaltung des Zugangs zu sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen ist die Definition von Anspruchsberechtigung und Bedürftigkeit zentral. Die Kategorisierungen wirken aus- und einschließend. Sie finden nicht nur in rechtsetzenden Gremien und seitens der rechtsanwendenden Organe statt, sondern auch im Rahmen der Leistungserbringung. Kriterien können sich auf Bedarfe und auf Vulnerabilität beziehen wie gesundheitliche Beeinträchtigungen, Sprachkenntnisse oder Wohnungsnot. Überlagert werden diese Aspekte von aufenthaltsrechtlichen Kategorisierungen, was zu einem differenzierten und fragmentierten Zugang zu sozialen Leistungen führt (Morris 2003; Goldring/Landolt 2013; Mezzadra/Neilson 2013; Schweitzer 2022). Die Überlagerung von sozial- und aufenthaltsrechtlicher Kategorisierung und Grenzarbeit bildet den dritten Fokus unserer Studie. Wir untersuchen, wie aufenthalts- und sozialrechtliche Prekarität (re-)produziert und infrage gestellt wird (siehe dazu den Beitrag von Kirchhoff und Homberger in diesem Band). Die Hierarchisierung im Zugang zu sozialen Rechten (Butler 2010; Lorey 2015: 35) erfolgt auf verschiedenen Ebenen einerseits durch explizite gesetzliche Ein- und Ausschlüsse, andererseits durch die Implementierung dieser Gesetze, bei der es stets Interpretations- und Ermessensspielräume gibt. Diese Spielräume haben nicht nur Vertreter:innen von Behörden und Mitarbeiter:innen im Bereich der Verwaltung staatlicher Leistungen, sondern auch das Personal in Gesundheitseinrichtungen und Sozialarbeiter:innen zum Beispiel in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder in Beratungsstellen. Sie alle nehmen Kategorisierungen vor und entscheiden über den Anspruch auf oder den Zugang zu Leistungen (Yuval-Davis et al. 2019; Schweitzer 2022). In der wissenschaftlichen Debatte werden sie auch als *street-level bureaucrats* bezeichnet. Lipsky (1980), der den Begriff geprägt hat, versteht sie als institutionelle Gatekeeper, die durch alltägliche Entscheidungen Zugänge zu Dienstleistungen ebenso öffnen wie verschließen können (siehe hierzu auch Bendixsen 2018). *Street-level bureaucrats* beeinflussen durch ihre Praktiken die konkrete Implementierung abstrakter Politiken und Gesetze, die je nach Einstellung mit den Zielen der Gesetzgebung übereinstimmen, offiziellen Politiken aber auch subversiv entgegenlaufen können (Van der Leun 2006; Ambrosini 2013; Schweitzer 2022). In der Studie nimmt die Perspektive der *street-level bureaucrats* einen bedeutenden Platz ein, weil ihr Handeln und ihre Einstellungen am unmittelbarsten die Praxis der Stadt gegenüber den Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus bestimmen.

Unser Blick geht jedoch über die Problemdeutungen in Behörden, in der Verwaltung des Wohlfahrtsstaates und in sozialen Einrichtungen hinaus und berücksichtigt auch die Perspektive von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität selbst. Sie finden aus vielerlei Gründen Unterstützung und Rat zunächst über persönliche Kontakte und informelle Netzwerke und suchen offizielle soziale Angebote oft erst in Notfällen auf. Von Interesse war, wie sich ihre sozialen Kontakte und Netzwerke in den Städten, aber auch ihre Vorerfahrungen mit Rassismus und Gewalt sowie die Verinnerlichung von Unsicherheit und Angst auf die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen auswirken (Lafazani 2021).

5. Forschungsansatz und Methoden

Das Forschungsprojekt verfolgte einen transdisziplinären Ansatz. Die Wissenschaftler:innen waren dabei für die Erhebung und Auswertung der Daten zuständig, während sich die Kooperationspartner:innen aktiv an Workshops und Runden Tischen beteiligten und vor allem auch beim Zugang zu Akteur:innen und Informationen unterstützten. Durch sie angeregt, bekundeten die Verwaltungen auch ihr Interesse, die Studie und den Austausch zwischen den Städten zur Weiterentwicklung ihrer Maßnahmen zu nutzen.

Den Einstieg in die Forschung bildete jeweils eine Hintergrundrecherche zu den nationalen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, zum Aufgabenbereich, zur Struktur und zum Ansatz der jeweiligen Stadt in Bezug auf Einwohner:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Das Herzstück der Datenerhebung waren qualitative leitfadengestützte Interviews, die zwischen Oktober 2021 und April 2022 durchgeführt wurden. In jeder Stadt trafen wir ca. 20 bis 30 Mitarbeiter:innen verschiedener Ämter der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, insbesondere NGOs und migrantische Selbstorganisationen, sowie Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus². Die Datenauswertung erfolgte durch die für die jeweilige Fallstudie verantwortlichen Wissenschaftler:innen. Zuvor wurden relevante Themenfelder von allen drei Teams gemeinsam identifiziert, um die Vergleichbarkeit der drei Städte zu gewährleisten. Jedes Team analysierte die Interviews aus der jeweiligen Stadt anhand der vereinbarten Codes, um die für die einzelnen Themen relevanten Abschnitte und Aussagen zu identifizieren und für die spätere vergleichende Analyse abrufbar zu machen. Zugleich war es uns ein Anliegen, in der Auswertung einerseits die unterschiedlichen Kontexte der drei

2 Eine anonymisierte Liste aller im LoReMi-Projekt geführten Interviews und stakeholder events findet sich im Anhang am Ende dieses Bandes.

Städte zu berücksichtigen und andererseits Raum für Erkenntnisse, Rahmungen und Perspektiven zuzulassen, die nicht im Vorfeld antizipiert wurden. Zu diesem Zweck hatten die Städteteams die Möglichkeit, induktiv zu codieren. Um die thematische Konsistenz zwischen den Standorten zu gewährleisten, wurden die Ergebnisse gemeinsam diskutiert und analysiert, was einen Überblick über die Ergebnisse der einzelnen Teams und den Bezug zu den Forschungsfragen ermöglichte. Die hybride Methode der Verknüpfung von induktivem und deduktivem Codieren erlaubte es uns, uns auf die festgelegten Fragestellungen zu konzentrieren und gleichzeitig den einzigartigen Kontext und die besonderen Herausforderungen an den einzelnen Standorten zu verstehen.

Zusätzlich zu den Interviews wurden in jeder Stadt drei *Runde Tische* mit lokalen Stakeholdern (Mitarbeiter:innen verschiedener Ämter der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlicher Einrichtungen) veranstaltet. Ein erster Runder Tisch fand vor Beginn der Feldforschung statt, um die Studie vorzustellen und die ersten Inputs zum Thema im Rahmen einer offenen Diskussionsrunde zu sammeln. Dies diente der ersten Sondierung des Feldes sowie der Identifikation von Interviewpartner:innen. Im Rahmen eines zweiten Runden Tisches wurden nach Abschluss der Erhebungsphase die ersten Erkenntnisse und offene Fragen diskutiert. Auf dieser Grundlage wurden die Fallstudienberichte geschrieben. Die Stadtberichte wurden in einem dritten Treffen zum Zweck des Wissenstransfers vorgestellt. Hieran nahmen jeweils zwischen 30 und 45 Personen teil, darunter die lokalen Stakeholder sowie weitere Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen aus Deutschland, Österreich, UK, den Niederlanden und der Schweiz. Sie alle wurden eingeladen, die Forschungsergebnisse zu kommentieren.

Die Ergebnisse der vergleichenden Forschung wurden im Rahmen einer internationalen Abschlusskonferenz mit rund 40 Wissenschaftler:innen, Lokalpolitiker:innen, Verwaltungsangestellten und NGO-Mitarbeiter:innen sowie einem Mitglied der Europäischen Kommission im September 2022 in Frankfurt am Main diskutiert. Der Wissensaustausch diente dazu, die transnationale Vernetzung zu stärken, um künftige Praxis zu informieren und zu verbessern. Im Anschluss hieran erfolgte eine Überarbeitung des vergleichenden Berichts. Schließlich wurden auf Grundlage der Stadtberichte, des vergleichenden Berichts sowie der Diskussionen zehn Handlungsempfehlungen (Policy Brief) formuliert, die sich insbesondere an kommunale Entscheidungsträger:innen richten (vgl. Bastick et al. 2022). Für das vorliegende Buch wurden die Berichte grundlegend überarbeitet.

Die Ergebnisse werden im Folgenden in Form von drei Fallstudien und zwei vergleichend auswertenden Kapiteln präsentiert. Die Beiträge zu Frankfurt am Main, Wien und Cardiff arbeiten jeweils die Besonderheiten einer Stadt heraus. Der darauf folgende Vergleich der drei Städte blickt auf die variierenden Strategien und zeigt ähnliche Muster wie auch Unterschiede

und verbleibende Herausforderungen auf. Abschließend betrachten wir die aus den ambivalenten Regelungen resultierende Prekarität und die Umgangsweisen der betroffenen Personen damit in Wien und Frankfurt am Main.

Literaturverzeichnis

- Ambrosini, Maurizio (2013): *Irregular Migration and Invisible Welfare*. London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137314321>.
- Ataç, Ilker (2023): Umkämpfte städtische Solidarität: Wie zivilgesellschaftliche und kommunale Akteur*innen den Zugang zu sozialen Leistungen für Migrant*innen mit prekärer Aufenthaltsstatus prägen. In: Atzmüller, Roland/Décieux, Fabienne/Ferschli, Benjamin (Hrsg.): *Ambivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat. Soziale Arbeit, Care, Rechtspopulismus und Migration*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 266-283.
- Bastick, Zach/Spencer, Sarah/Mallet-Garcia, Marie/Kirchhoff, Maren, Homberger, Adrienne/Ataç, Ilker/Güntner, Simon (2022): *Inclusion of Precarious Migrants in the Essential Services: Ten Policy Recommendations — A policy brief based on the LoReMi project (Local Responses to Migrants with Precarious Status: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe)*. <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Inclusion-of-Precarious-Migrants-in-Essential-Services-Ten-Policy-Recommendations.pdf> [Zugriff: 11.03.2023].
- Bendixsen, Synnøve Kristine Nepstad (2018): The politicised biology of irregular migrants: micropractices of control, tactics of everyday life and access to healthcare. In: *Nordic Journal of Migration Research*. 8, 3, S. 167-174.
- Butler, Judith (2010): *Raster des Krieges. Warum wir nicht jedes Leid beklagen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Campomori, Francesca/Ambrosini, Maurizio (2020): *Multilevel Governance in Trouble: The Implementation of Asylum Seekers' Reception in Italy as a Battleground*. In: *Comparative Migration Studies* 8, 22. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1>.
- Caponio, Tiziana/Borkert, Maren (Hrsg.) (2010): *The Local Dimension of Migration Policy Making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cardiff City of Sanctuary (2014): *Application to become a Recognised City of Sanctuary*, Cardiff. https://cdn.cityofsanctuary.org/uploads/sites/16/2015/12/Cardiff-City-of-Sanctuary-Application-for-Recognition_Draft-April-2014.pdf [Zugriff: 11.03.2023].
- Chauvin, Sébastien / Garcés-Mascareñas, Blanca (2014): *Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation*. In: *Sociology Compass*, 8, 4, S. 422–432. <https://doi.org/10.1111/soc4.12145>.
- Delvino, Nicola/Spencer Sarah (2019): *Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities*. <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/CMISE-Guidance-for-Municipalities-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe.pdf> [Zugriff: 15.06.2021].

- Doomernik, Jeroen/Ardon, Djoeke (2018): The city as an agent of refugee integration. In: *Urban Planning* 3, 4, S. 91-100.
- Douglas, Paul/Cetron, Martin/Spiegel, Paul (2019): Definitions Matter: Migrants, Immigrants, Asylum Seekers and Refugees. In: *Journal of Travel Medicine* 26, 2, S. 1-3.
- Flamant, Anouk (2020): The Local Turn in Integration Policies: Why French Cities Differ. *Ethnic and Racial Studies* 43, 11, S. 1981-2000.
- Goldring, Luin/Berinstein, Carolina/Bernhard, Judith K. (2009): Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada. In: *Citizenship Studies* 13, 3, S. 239-265. <https://doi.org/10.1080/13621020902850643>.
- Goldring, Luin/Landolt, Patricia (Hrsg.) (2013): *Producing and Negotiating Non-Citizenship. Precarious Legal Status in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren/Mallet-Garcia, Marie/Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Spencer, Sarah (2022): Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. In: *Zeitschrift für Migrationsforschung* 2, 2, S. 93-116.
- Kaufmann, David/Strebel, Dominique (2021): Urbanising migration policy-making: Urban policies in support of irregular migrants in Geneva and Zürich. In: *Urban Studies* 58, 14, S. 2991-3008.
- Lafazani, Olga (2021): The significance of the insignificant: Borders, urban space, everyday life. In: *Antipode* 53, 4, S. 1143-1160.
- Lafleur, Jean-Marie/Mescoli, Elsa (2018): Creating Undocumented EU Migrants through Welfare: A Conceptualization of Undeserving and Precarious Citizenship. In: *Sociology* 52, 3, S. 480-496.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lorey, Isabell (2015): *Die Regierung der Prekären*. Wien: Turia + Kant.
- Mallet, Marie/Delvino, Nicola (2021): Re-thinking exclusionary policies: the case of irregular migrants during the COVID-19 pandemic in Europe. *Social Policy Review*.
- Menjívar, Cecilia (2006): Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States. In: *American Journal of Sociology*, 111, 4, S. 999-1037. <https://doi.org/10.1086/499509>.
- Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett (2013): *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press.
- Morris, Lydia (2003): Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International Migration Review* 37, 1, S. 74-100. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00130.x>.
- Patuzzi, Liam (2020): European Cities on the Front Line: New and emerging governance models for migrant inclusion. International Organization for Migration/Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-LocalGovernance-FINAL.pdf> [Zugriff: 11.03.2023].
- Potochnick, Stephanie/Chen, Jen-Hao/Perreira, Krista (2017): Local-Level Immigration Enforcement and Food Insecurity Risk among Hispanic Immigrant Families with Children: National-Level Evidence. In: *Journal of Immigrant Minority Health* 19, S. 1042-1049.

- Runnymede Trust (2012): *Cardiff Migration Stories*, London: Runnymede.
- Schilliger, Sarah (2020): Challenging Who Counts as a Citizen. The Infrastructure of Solidarity Contesting Racial Profiling in Switzerland. In: *Citizenship Studies* 24, 4, S. 530-547. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1755176>.
- Schweitzer, Reinhard (2017): Integration against the state: Irregular migrants' agency between deportation and regularisation in the United Kingdom. *Politics* 37, 3, S. 317-331.
- Schweitzer, Reinhard (2022): *Micro-Management of Irregular Migration: Internal Borders and Public Services in London and Barcelona*. IMISCOE Research Series. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-91731-9>.
- Spencer, Sarah/Delvino, Nicola (2019): Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17, 1, S. 27-43. <https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1519867>.
- Stadt Frankfurt am Main (2011): *Diversitäts- und Integrationskonzept*. <https://www.amka.de/integrations-und-diversitaetskonzept-fuer-stadt-politik-und-verwaltung-2010> [Zugriff: 17.05.2022].
- Stadt Wien (2014): *Deklaration Wien — Stadt der Menschenrechte vom 19.12.2014*, Wien, <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/menschenrechts-stadt/pdf/deklaration-menschenrechte.pdf> [Zugriff: 11.03.2023].
- Triandafyllidou, Anna/Bartolini, Laura (2020): Understanding Irregularity. In: Spencer, Sarah/ Triandafyllidou, Anna (Hrsg.): *Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges*, Cham: Springer International Publishing, S. 11-32.
- Triandafyllidou, Anna/Spencer, Sarah (2020): *Migrants with Irregular Status in Europe: A Multi-Faceted and Dynamic Reality*. In: Spencer, Sarah/ Triandafyllidou, Anna (Hrsg.): *Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges*, Cham: Springer International Publishing, S. 1-10.
- Van der Leun, Joane (2006): Excluding illegal migrants in The Netherlands: Between national policies and local implementation. *West European Politics* 29, S. 310-326.
- Yuval-Davis, Nira/Wemyss, Georgie/Cassidy, Kathryn (2019): *Bordering*. Cambridge; Medford: Polity Press.