

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

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

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

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

1. Einleitung

Die Fallstudien aus Cardiff, Frankfurt am Main und Wien zeigen lokal spezifische Strategien und Praktiken, die auf die besonderen Bedürfnisse von Migrant:innen eingehen, die keine Ansprüche auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen haben und denen dadurch effektiv soziale Rechte vorenthalten werden (Delvino/Spencer 2019; Campomori/Ambrosini 2020; Potochnick et al. 2017). Bisherige Beiträge zu diesem Thema haben auf das Verhältnis von inklusiven Ansätze auf lokaler Ebene zur nationalen und supranationalen Ebene innerhalb des (vertikal gedachten) politischen Mehrebenensystems fokussiert (Spencer 2017, Ataç et al. 2020, Schweitzer 2022). Die Analyse von Kohärenzen und Differenzen innerhalb von Kommunen, zwischen zuständigen Fachverwaltungen und insbesondere zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen (horizontale Koordination und Kooperation) wurde bislang vernachlässigt (Ataç et al. 2020). In der Auseinandersetzung mit der lokalen Umsetzung von Politiken, die bezüglich der Bewältigung des Alltags für prekäre Migrant:innen relevant sind, rücken zwei Aspekte von Politikkoordination in den Blick: die Verbindung von Fachpolitiken in übergreifenden Strategien sowie die Zusammenarbeit der beteiligten Akteur:innen innerhalb eines Feldes. Diesen beiden Themen widmen wir uns im folgenden Beitrag und werten dazu die in diesem Band vorgestellten Fallstudien vergleichend aus. Wie in den Fallstudien konzentrieren wir uns insbesondere auf die Bereiche Gesundheit, Wohnen und Bildung.

Ein wesentlicher Befund der Analyse der städtischen Strategien in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien¹ ist, dass es trotz inklusionsorientierter Leitbilder in keiner der Städte ein explizites Programm oder politisches Bekenntnis zur Unterstützung von Migrant:innen mit prekärem Status gibt, wie es etwa in Zürich der Fall ist (vgl. Beitrag von Antoniadis und Meier in diesem Band). Vielmehr zeigen sich jeweils unterschiedliche Arrangements an politikfeldspezifischen Maßnahmen und Praktiken, die sich in manchen Punkten ergänzen und in anderen widersprechen. Dabei werden unterschiedliche Profile deutlich. In Frankfurt am Main wird der Ansatz, „eine vielfältige und weltoffene Metropole“ zu sein, vor allem durch das Gesundheitsamt umgesetzt, welches mit seiner humanitären Sprechstunde versucht, Zugang zu einer Basisgesundheitsversorgung für alle in der Stadt Anwesenden ohne Krankenversicherung zu gewährleisten. Die „Menschenrechtsstadt“ Wien erweist sich in der Wohnungslosenhilfe als pragmatisch und progressiv, indem sie auch Angebote finanziert, die unabhängig von Anspruchsberechtigung und Aufenthaltsstatus zugänglich sind. Cardiff bemüht sich, als „City of Sanctuary“ in zahlreichen Deklarationen und Richtlinien, im Verwaltungshandeln und über Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Initiativen eine Willkommenskultur gegenüber Menschen zu verankern, die aus ihrer Heimat vor Gewalt und Verfolgung geflohen sind. Insgesamt fehlen jedoch ganzheitliche Inklusionsstrategien. Darüber hinaus ist die Reichweite der fachspezifischen Ansätze angesichts der restriktiven Einwanderungspolitik auf nationaler Ebene z.T. stark eingeschränkt.

Die innerstädtische Varianz an Ansätzen gegenüber prekären Migrant:innen spiegelt eine Praxis der inneren Grenzziehung (*Bordering*, vgl. Yuval-Davis et al. 2019; Fauser et al. 2022) und der Auslotung von Bedürftigkeit (*Deservingness*, vgl. Ataç 2019; Chauvin/Garcés-Mascareñas 2012; Willen 2012). Diese beiden Praxen ziehen sich durch Diskurse und politische Leitlinien, durch Budgetierung und Zugangsregeln zu Dienstleistungen sowie durch die Nutzung von Spielräumen in der Umsetzung (siehe hierzu auch den Beitrag von Homberger und Kirchhoff in diesem Band). *Borderwork* (Rumford 2008) wird somit von politischen Akteur:innen, auf allen Verwaltungsebenen und durch Organisationen, die für Dienstleistungen zuständig sind, betrieben. In allen drei Städten bezieht sich diese Arbeit eher auf konkrete Situationen und Notlagen als auf Personengruppen. Daher sind jeweils Fachpolitik-spezifische Regelungen und Orientierungen bedeutsam, die wiederum oftmals von nationalen und supranationalen Vorgaben geprägt sind.

1 Der Beitrag beruht auf den drei Städteberichten sowie dem vergleichenden Bericht, die im Rahmen des Forschungsprojekts „Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices“ entstanden sind (Homberger/Güntner 2022; Kirchhoff/Ataç 2022; Mallet-Garcia et al. 2022; Kirchhoff et al. 2022).

Um die fragmentierten Antworten der Städte auf die Herausforderungen zu verstehen, richten wir unseren Blick zunächst auf die Kooperation zwischen Stadtverwaltungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Anschließend schlagen wir auf Grundlage unserer empirischen Forschung eine Typologisierung der Ansätze vor. Wir unterscheiden zwischen a) offenen inklusiven und voraussetzungslosen Angeboten, die unabhängig von einem Aufenthaltsstatus nutzbar sind, b) der inklusionsorientierten, aber selektiven und diskreten Öffnung von Angeboten sowie c) dem restriktiven Ausschluss von Dienstleistungen auf Basis des aufenthaltsrechtlichen Status. Die zusammenführende Betrachtung der drei Fallstudien zeigt, dass sich in keiner der Städte ausschließlich einer dieser Ansätze findet. Vielmehr handelt es sich jeweils um ein kompliziertes Mosaik aus einer Vielzahl unterschiedlicher, z.T. auch konfligierender – und damit für Betroffene ebenso wie für Mitarbeiter:innen der befassten Einrichtungen im Detail nur schwer verständlicher – Ansätze.

2. Lokale Partnerschaften von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen

Die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen in der Bereitstellung von sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen ist in allen drei Städten für Politik und Verwaltung unerlässlich und hat eine lange Tradition (vgl. dazu auch Schilliger und Ataç in diesem Band). Dies ist im Subsidiaritätsprinzip begründet, das in unterschiedlichen Spielarten in den sozialstaatlichen Arrangements von Deutschland, Österreich und Wales verankert ist. In vielen Bereichen können zivilgesellschaftliche Einrichtungen bedürftige Personen besser erreichen als öffentliche Behörden. Über Spendenfinanzierung und ehrenamtliches Engagement können zivilgesellschaftliche Organisationen auch Services anbieten, auf die es keinen Rechtsanspruch gibt und die nicht staatlich oder kommunal ausfinanziert sind (Homberger et al. 2022). Sie bemühen sich um einen niedrighschweligen Zugang zu Dienstleistungen und bringen tendenziell auch mehr Sensibilität und Zeitressourcen für die Einzelfälle mit, was notwendig ist, um Vertrauen aufzubauen (Ataç 2023). In allen drei Städten ist klar ersichtlich, dass die Kommunen sehr stark auf die Angebote von NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen setzen.

Die Zusammenarbeit von Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft und die Aushandlung von Zuständigkeiten kann viele Formen annehmen und mündet in unterschiedlichen lokalen Wohlfahrtsarrangements (Grohs 2010: 108). In Deutschland und Österreich dominierten über lange Zeit korporatistische, von enger Verflechtung gekennzeichnete Kooperationen mit großen Wohlfahrtsorganisationen. Erst in jüngerer Zeit hat sich das Feld im Zuge von

Verwaltungsreformen zu einem „Welfare Mix“ (Evers/Olk 1996) erweitert. Im Kontext der Aktivierungspolitiken haben in Deutschland neben den freien Wohlfahrtsverbänden vermehrt neue sozialwirtschaftliche Akteur:innen an Bedeutung gewonnen (Klammer et al. 2017). „Hybride Regelungsformen“, die von Hierarchien, Marktmechanismen aber auch von Vertrauen geprägt werden, finden sich in allen Formen der Zusammenarbeit, in Netzwerken und anderen Verhandlungssystemen (a.a.O.: 112). Diese Kooperationen sind keineswegs reibungs- oder konfliktfrei, werden aber von beiden Seiten auch strategisch genutzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen können durch Kooperationen an zusätzliche Mittel gelangen und ihren Anliegen bei den Einrichtungen besser Gehör verschaffen. Wenn Wohlfahrtsverbände eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung von Sozialdienstleistungen spielen und dabei von den Kommunen finanziert werden, verfügen sie dadurch über mehr Ressourcen und Kapazitäten und können damit vulnerable Gruppen erreichen, die formal keine Ansprüche auf Sozialdienstleistungen haben (Bruzelius 2020). Für die Kommune kann die Kooperation mit NGOs auch dazu dienen, offene Konflikte mit höheren Politikebenen oder mit bedeutenden Teilen der Wähler:innenschaft zu vermeiden. Wenn sie die Leistungserbringung an die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen übertragen, delegieren sie damit auch rechtliche und politische Verantwortung (Ataç et al. 2020).

Die vielfältigen Formen der Kooperation werden mit dem Konzept des *Wohlfahrtspluralismus* erfasst (Evers/Olk 1996). In Cardiff, Frankfurt am Main und Wien sind die „Interdependenzstrukturen“ (Grohs 2010: 108) zwischen öffentlicher Hand und zivilgesellschaftlichen Organisationen in allen betrachteten Bereichen sichtbar. Der Beitrag von NGOs, Freiwilligen, Wohlfahrtsverbänden, aktivistischen Bewegungen und einzelnen Unterstützer:innen ist von entscheidender Bedeutung für die Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, mit denen Migrant:innen mit prekärem Status konfrontiert sind. Prekäre Migrant:innen sind in ihrem Alltag verstärkt von Diskriminierung und Rassismus betroffen, was den Zugang zu Leistungen erschwert und Wege versperrt. Dies führt dazu, dass es für sie schwierig ist, Vertrauen zu fassen, Unterstützungsdienste aufzusuchen und in Anspruch zu nehmen. In vielen Bereichen der Dienstleistungserbringung können NGOs die Nutzer:innen von Leistungen besser erreichen und ihr Vertrauen gewinnen, als es kommunalen Verwaltungseinheiten möglich wäre. NGOs agieren als Vermittler:innen zwischen staatlichen Akteur:innen und prekarierten Migrant:innen, um Letzteren soziale und politische Ressourcen zugänglich zu machen (Ruszczyk 2019). Wo kommunale Abteilungen über die Berechtigung von Migrant:innen zum Zugang zu Dienstleistungen entscheiden, interagieren Sozialarbeiter:innen und andere Mitarbeiter:innen der zivilgesellschaftlichen Organisationen mit der Verwaltung. Sie vertreten die prekären Migrant:innen und setzen sich dafür ein, dass sie Zugang zu den Sozialleistungen erhalten. In Netzwerken und Bündnissen, an Runden Tischen und in

der Aushandlung von Leistungsaufträgen machen sie auf die Bedürfnisse und Probleme von prekären Migrant:innen aufmerksam und schlagen Lösungen vor. NGOs setzen sich auch für die Verbesserung der sozialen Rechte von Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit ein. NGOs sind häufig die treibende Kraft, wenn es darum geht, Kommunen zu drängen, den Zugang zu Dienstleistungen zu erleichtern und eine inklusive Politik zu entwickeln (Ambrosini/Boccagni 2015; Lambert/Swerts 2019; Kreichauf/Mayer 2021).

Die Kooperation kann von einseitiger Abhängigkeit geprägt sein, wenn die Stadtverwaltung über Auftragsverhältnisse weitgehenden Einfluss auf Einrichtungen einer zivilgesellschaftlichen Organisation hat. Wenn z.B. Wohlfahrtsverbände im Auftrag der Kommunen Dienstleistungen erbringen, legen die Kommunen die Aufgaben fest und stellen den größten Teil des Budgets – in manchen Fällen sogar das gesamte Budget – zur Verfügung. Durch Arbeitsaufträge und Richtlinien bestimmen sie die Regeln und die Bedingungen für den Zugang zu den Dienstleistungen. Dies ist der Fall bei der städtischen Finanzierung der Obdachlosenhilfe in allen drei Städten, wobei Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität nicht die explizite Zielgruppe darstellen. Wenn die Stadtverwaltungen eine starke Kontrolle über die Einrichtungen ausüben und keine pauschale Finanzierung gewähren, sind die Einrichtungen in ihren Spielräumen stärker eingeschränkt. Die enge finanzielle und organisatorische Abhängigkeit führt auch dazu, dass die Einrichtungen kaum in der Lage sind, Kritik zu äußern und Forderungen an die Stadtverwaltung zu stellen.

Eine zweite Form der Kooperation beruht auf lockeren Arrangements, die diskrete, selektive oder offene Zugänge seitens der zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglichen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Angebote von NGOs eine städtische Förderung erhalten, die nur Teile ihres Angebots finanziert. Dadurch werden die NGOs unterstützt, sie bleiben aber frei darin, ihre Leistungen allen Menschen unabhängig von Status und Anspruch anzubieten und explizit auch Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zu versorgen. Allerdings bleiben sie auch weiterhin auf Spenden und Ehrenamt angewiesen, was einen organisatorischen Mehraufwand bedeutet. Ein weiteres Problem ist die bei Projektfinanzierungen übliche Kurzfristigkeit. Subventionen werden nur für einen bestimmten Zeitraum (zumeist ein Jahr) gewährt, was wiederholten Aufwand für die neu einzureichenden Subventionsanträge und ständiges Bangen um die weitere Finanzierung mit sich bringt. Dies erschwert eine kontinuierliche und langfristige Arbeit, die für eine wirksame Problemlösung erforderlich ist.

In allen drei Städten sind die Kommunen stark auf zivilgesellschaftliche Einrichtungen angewiesen, um Lücken im Dienstleistungsangebot zu schließen. In Wien gibt es beispielsweise zahlreiche kleinere Vereine, die Bil-

dungs- und/oder Beratungsangebote für unterschiedliche migrantische Zielgruppen bereitstellen, die unabhängig vom Status zugänglich sind und eine Teilförderung seitens städtischer Magistratsabteilungen – zum Beispiel *MA17 – Integration und Diversität* oder auch *MA57 – Frauenservice* – erhalten (Homberger/Güntner 2022). Ähnliches gilt für die primäre und sekundäre Gesundheitsversorgung für Personen ohne Versicherung in Frankfurt am Main und Wien, die von NGOs übernommen wurde. Die entsprechenden Angebote erhalten in Wien teilweise Finanzierung von der Kommune, allerdings aus dem Budget des Fond Soziales Wien für Wohnungslosenhilfe, nicht über die Gesundheitsbehörde. Auch die Österreichische Gesundheitskasse unterstützt diese Angebote z.T. finanziell. Der größte Teil der Arbeit dieser NGOs wird allerdings durch Spenden und weitgehenden oder kompletten Verzicht auf Entlohnung seitens der Mitarbeiter:innen (Ehrenamtlichkeit) finanziert. Diese Form der Kooperation kann durch partnerschaftliche Aushandlung auf Augenhöhe gekennzeichnet sein, wenn die NGO in bilateralen oder multilateralen Arrangements die Art und Weise der Dienstleistung mit beeinflusst und sich nicht einseitig an die behördlichen Vorgaben anpassen muss. Zum Beispiel hat sich im Laufe der Jahre eine gute Arbeitsteilung zwischen dem Gesundheitsamt Frankfurt am Main und den zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich der Gesundheitsversorgung in der Stadt tätig sind, entwickelt. Der zivilgesellschaftliche Sektor bietet in Ergänzung der Leistungen des Gesundheitsamts recht umfassende primäre und sekundäre Gesundheitsdienste an, die niedrigschwellig, kostenlos und anonym zugänglich sind. Alle in diesem Arbeitsfeld tätigen Teilnehmer:innen an den im Rahmen dieses Forschungsprojekts durchgeführten Interviews und Runden Tischen betonten die gute, hierarchiefreie Zusammenarbeit, die weniger auf formalisierten Treffen als vielmehr auf informellem Austausch beruhe (Kirchhoff/Ataç 2022). Dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen ein wirksamer Weg sein kann, um Lösungen für die Bedürfnisse von Personen in prekären Lebenslagen zu finden. Dazu gehören auch regelmäßig stattfindende Netzwerktreffen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Kommunen, um die Bedürfnisse von Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zu ermitteln und die Praktiken der verschiedenen Akteur:innen in der Stadt zu koordinieren. Solche Netzwerke sind wichtig, um einen ganzheitlichen und ressortübergreifenden Ansatz zu entwickeln.

Schließlich gibt es Organisationen, die unabhängig von öffentlicher Förderung agieren. Sie weisen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit deutlicher auf die exkludierende Begrenzung des Zugangs zu sozialer Infrastruktur und das daraus entstehende Leid hin. Dies umfasst neben dem kompensierenden Schließen von Leistungslücken auch Kritik an und Protest gegen Politik und Verwaltungshandeln (vgl. Schilliger und Ataç in diesem Band). Aktivist:innen und soziale Bewegungen sind Teil der Solidaritätsnetzwerke, indem sie

Dienstleistungen anbieten, aber auch Forderungen stellen und das Thema politisch aufgreifen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die Rechte von Migrant:innen einsetzen, zielen darauf ab, die Politikgestaltung in diesem Bereich voranzutreiben und diese Themen politisch auf die Agenda der Kommunen zu setzen (Kreichauf/Mayer 2021). Wo keine öffentlichen Mittel zur Verfügung stehen, füllen diese Einrichtungen so gut wie möglich die entsprechenden Lücken durch spendenfinanzierte Leistungen und ehrenamtliches Engagement.

In allen drei Städten finden wir Beispiele für Kooptation, Kooperation und Opposition. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen sind maßgeblich an den Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit und Wohnen sowie in der außerschulischen Bildung beteiligt. Oft sind sie die tragenden Kräfte bei der Aushandlung von Zugängen zu Leistungen für prekarierte Migrant:innen. Die aus der Zusammenarbeit entstandenen Angebote lassen sich in drei Kategorien einteilen. Es gibt erstens explizit offene und voraussetzungslose Dienstleistungen sowie zweitens klar durch Zugangsregeln begrenzte Bereiche. Drittens finden sich diskrete und subtile Ansätze, die prekären Migrant:innen eher stillschweigend Zugänge ermöglichen, um öffentliche Diskussionen darüber zu vermeiden und die betroffenen Personen zu schützen. Insbesondere für diese Praktiken ist die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und NGOs zentral. Diese subtil inklusiven Ansätze können als „Schattenpolitik“ angesehen werden (vgl. Spencer 2014; Ataç et al. 2020). Im Folgenden zeigen wir, wie sich diese drei Spielarten in den untersuchten Politikfeldern äußern.

3. Ansätze eines offenen, voraussetzungslosen Zugangs zu Dienstleistungen

Ein expliziter Verzicht auf die Prüfung des Aufenthaltsstatus ist in allen drei Städten vor allem in der Bildungspolitik sichtbar. Allerdings sind es nicht primär städtische Regelungen, sondern regionale oder nationale Gesetzgebungen, die das Recht auf Bildung von Kindern im schulpflichtigen Alter (5 bis 15 Jahre bzw. 16 Jahre in Cardiff) in allen drei Ländern relativ gut schützen. Ein kostenloser Zugang zu Bildung unabhängig vom Aufenthaltsstatus ist in allen drei Ländern rechtlich vorgesehen. Diese rechtliche Klarheit wirkt sich positiv auf den Zugang zu Bildung aus. Die Umsetzung erfolgt in Österreich durch Richtlinien und Dienstanweisungen an die Schulen. Auch in Wales wurde betont, dass migrantische Kinder in erster Linie als Kinder und erst in zweiter Linie als Migrant:innen betrachtet werden sollen, was sich u.a. im „Schools of Sanctuary“-Konzept in Cardiff niederschlägt. In Deutschland wurden im Jahr 2011 Schulen und andere Bildungseinrichtungen durch eine

Gesetzesänderung im Aufenthaltsgesetz auf Bundesebene von der Meldepflicht bei Feststellung eines irregulären Aufenthalts befreit (ausführlicher dazu Kirchhoff und Ataç in diesem Band). Darüber hinaus gibt es in Wien und Cardiff gezielte Unterstützungsprogramme für armutsbetroffene Kinder, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus anzuwenden sind, wie kostenlose Schuluniformen in Cardiff oder in Wien Schultüten-Materialien, die vom Wiener Landeselternverband bereitgestellt werden. In Cardiff gibt es zudem inklusive Praktiken im Bereich der Vorschule: Das walisische Programm Flying Start aus dem Jahr 2010 gewährt allen Kindern unter vier Jahren unabhängig vom Aufenthaltsstatus eine Teilzeit-Kinderbetreuung sowie Unterstützung in den Bereichen Gesundheit und Sprache (ausführlicher dazu Mallet-Garcia und Bastick in diesem Band). Der gute Zugang zu (kostenloser) Bildung endet jedoch in allen drei Städten abrupt, wenn Jugendliche das Alter erreichen, in dem die Schulpflicht endet. Mit dem Wegfall der rechtlichen Regelung stehen Jugendliche und junge Erwachsene dann vor großen Herausforderungen, wenn sie weiterführende Bildungsangebote in Anspruch nehmen wollen.

Im Gesundheitsbereich gilt die „Humanitäre Sprechstunde“ des Frankfurter Gesundheitsamtes (ausführlicher dazu Kirchhoff und Ataç in diesem Band) europaweit als gut funktionierendes inklusives Modell. Mit medizinischer Grundversorgung für alle Menschen auch ohne Krankenversicherung nimmt das Gesundheitsamt seine Verantwortung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit wahr und mildert die exkludierenden Auswirkungen eines fehlenden Rechtsstatus ab (Kaufmann/Strebel 2020). Darüber hinaus wurde an die Gesundheitsversorgung, die von der Humanitären Sprechstunde geleistet wird, eine Clearingstelle angegliedert. Dabei handelt es sich um ein voraussetzungsloses sozialarbeiterisches Beratungsangebot, um Menschen ohne Krankenversicherung bei einem möglichen Eintritt ins gesetzliche Regelsystem zu unterstützen. Über den Zugang zu diesen städtischen Leistungen wird eine lokale „bürokratische Mitgliedschaft“ geschaffen (De Graauw 2014). Dieser Ansatz setzt eine Positionierung voraus, die die Stadt Frankfurt am Main offen nach außen vertritt. Die Stadt Frankfurt legt dafür ein Landesgesetz extensiver aus als andere Städte in Hessen. In Cardiff hat das Land Wales, das sich auch als „Nation of Sanctuary“ versteht, für ein inklusives gesundheitspolitisches Angebot gesorgt, das deutlich weiter geht, als es auf nationaler Ebene des Vereinigten Königreichs vorgesehen ist. So betreibt der National Health Service (NHS) Wales einen integrativen Gesundheitsdienst, CAVHIS, der auch Migrant:innen mit prekärerem Status den Zugang zur Gesundheitsversorgung erleichtert und exkludierenden Praktiken entgegenwirkt, indem er beim Zugang zu weiteren NHS-Leistungen unterstützt (ausführlicher dazu Mallet-Garcia und Bastick in diesem Band).

Für den Bereich Wohnen und Unterbringung lässt sich anführen, dass in Frankfurt am Main und Wien im Winter Übernachtungsplätze sowie tagsüber

(teilweise geöffnete) Wärmestuben bzw. Wintercafés im Rahmen des Erfrierungsschutzes voraussetzungslos angeboten werden. In Wien ist dieser Bereich mit Unterbringung in Mehrbettzimmern für längere Zeit vergleichsweise großzügiger ausgestattet als in Frankfurt, wo eine längerfristige Übernachtung für Personen ohne Leistungsansprüche nur in einer großen Halle möglich ist. Weitergehende Angebote zu Wohnraumversorgung (neben dem Zugang zu „Chancenhäusern“ in Wien, siehe unten) und Existenzsicherung sind in allen Städten an einen geklärten Aufenthaltstitel gebunden.

Ein weiterer Bereich, der sich zunehmend in Richtung voraussetzungslose Öffnung bewegt, ist der Gewaltschutz (siehe hierzu kritisch Atmaca/Dinkelaker 2020; Dinkelaker/Schwenken 2020). In allen drei Städten gibt es Schutzeinrichtungen für Betroffene von Gewalt sowie Opfer von Menschenhandel, zu denen Betroffene in der Regel unabhängig vom Aufenthaltsstatus Zugang haben. In Frankfurt ergeben sich allerdings immer wieder Schwierigkeiten, gewaltbetroffene Frauen in aufenthaltsrechtlicher Prekariät unterzubringen, was durch die Art der Finanzierung von Plätzen über Tagessätze bedingt ist. Dieses Problem wurde von der Stadtregierung erkannt, die ankündigt hat, auf eine Pauschalfinanzierung von Frauenhäusern umzustellen (siehe hierzu ausführlich Kirchhoff und Ataç in diesem Band). Über die akute Unterbringung hinaus mangelt es in allen drei Städten an weiterführenden Angeboten für Migrant:innen mit prekärem Status, die Opfer von Gewalt geworden sind, um langfristig Legalisierungs- und Wohnperspektiven zu entwickeln. Nur in Wien gibt es – erst seit kurzem vom städtischen Fonds Soziales Wien (FSW) finanziert – ein Good-Practice-Beispiel einer NGO, die alleinerziehenden Müttern mit prekärem Status und ihren Kindern langfristige Unterkunft und Beratung bietet (Homerger/Güntner 2022).

Darüber hinaus gibt es Beratungsangebote wie die Sozial- und Rückkehrberatung für EU-Bürger:innen der Caritas in Wien oder die Multinationale Anlaufstelle für EU-Bürger:innen MIA in Frankfurt am Main, die unabhängig von der Anspruchsberechtigung auf andere Leistungen sozialarbeiterische Unterstützung bieten und EU-Bürger:innen, wo möglich, bei der Erlangung von Ansprüchen und Sozialleistungen unterstützen (siehe hierzu ausführlich Klinke und Zaharieva in diesem Band). Diese Beratungsangebote werden von den Kommunen finanziert.

4. Diskrete oder selektive Öffnung von Angeboten

Ermessensspielräume bei der Durchführung von Fachpolitiken finden sich in allen Städten in unterschiedlichen Bereichen und in unterschiedlichem Ausmaß. Dies hängt einerseits von städtischen Kompetenzen und Ressourcen und damit von nationalen und supranationalen Vorgaben ab. Andererseits

entscheidet auch der politische Wille darüber, ob und wie Leistungen auf Basis humanitärer Kriterien gewährt oder verwehrt werden. In allen drei Städten hat sich gezeigt, dass die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen angestrebt wird, weil die Kommunen darauf angewiesen sind, dass die NGOs Lücken im Dienstleistungsangebot schließen. Viele dieser zivilgesellschaftlichen Einrichtungen setzen sich für ganzheitliche und langfristige Lösungen für prekäre Migrant:innen ein. Wo keine öffentlichen Mittel zur Verfügung stehen, füllen diese Einrichtungen durch spendenfinanzierte Leistungen und ehrenamtliches Engagement so gut wie möglich die Versorgungslücken. Dabei vertreten viele der von uns interviewten NGO-Mitarbeiter:innen die Meinung, dass ihre Dienste kein Ersatz für eine staatlich finanzierte Bereitstellung von Basisdienstleistungen sein dürfen.

Im Bereich der Unterbringung gibt es einige Beispiele für diskrete Praktiken: Die *Liste Vital* in Frankfurt am Main ermöglicht besonders vulnerablen Personen den Zugang zu Wohnungslosenunterkünften. Sie umfasst explizit auch Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Die humanitäre Ausnahmeregelung gilt für besondere gesundheitliche Notlagen. In diesen Fällen übernimmt das Frankfurter Jugend- und Sozialamt die Kosten der Unterbringung. Auch in Cardiff kann die lokale Behörde prekären Migrant:innen aus humanitären Gründen eine Notunterkunft zur Verfügung stellen. Diese Möglichkeit wird in Cardiff auch dem Selbstverständnis der Stadt als „City of Sanctuary“ folgend genutzt. In beiden Städten sind indes keine öffentlich transparenten Kriterien festgelegt, wem aus humanitären Gründen Zugang gewährt wird. Die Entscheidung ist von der Einschätzung der in diesem Bereich tätigen Beamt:innen abhängig. In Wien bieten die *Chancenhäuser* der Wiener Wohnungslosenhilfe ein ganzjähriges niederschwelliges Angebot zur Unterbringung, Versorgung und Beratung für die Dauer von drei Monaten. Die *Chancenhäuser* sind ein gutes Beispiel dafür, dass durch die Auslagerung von städtischen Angeboten an NGOs Spielräume nutzbar gemacht werden, die den dort tätigen Sozialarbeiter:innen erlauben, Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität selektiv zu inkludieren (Diebäcker et al. 2021; siehe dazu Homberger und Güntner sowie Kirchhoff und Homberger in diesem Band).

5. Ausschlüsse von Dienstleistungen

In allen Städten finden sich Handlungsfelder, in denen von der Verwaltung und den NGO-Mitarbeiter:innen keine Spielräume genutzt werden (konnten), um die durch das Aufenthaltsrecht bedingte Begrenzung des Zugangs zu öffentlichen Leistungen zu lockern.

Während Maßnahmen der Wohnungslosenhilfe in akuten Notlagen humanitäre Kriterien berücksichtigen (z.B. über das Argument des Erfrierungsschutzes), werden bei weitergehenden Angeboten in allen Städten ein Aufenthaltstitel und darüber hinaus eine Anspruchsberechtigung auf Sozialleistungen vorausgesetzt. Hier schlagen angesichts chronischer Unterfinanzierung des Bereichs ökonomische Erwägungen durch. Aufgrund begrenzter Kapazitäten erfolgt eine Infragestellung der Exklusion in der Regel nicht oder nur in äußersten Notfällen. Seitens der Stadtverwaltung von Cardiff wird zudem argumentiert, dass die Stadt nicht gegen bestehendes nationales Recht Personen in Sozialwohnungen unterbringen kann. Eine restriktive Haltung zeigt sich auch deutlich in der Praxis des Frankfurter Jugend- und Sozialamtes, EU-Bürger:innen kostenlos eine Fahrkarte in ihr Herkunftsland anzubieten und sie nicht mehr als „unfreiwillig obdachlos“ zu betrachten, wenn sie dieses Angebot ablehnen. In Frankfurt am Main wird die Problematik dadurch verschärft, dass es keine adäquaten und niedrigschwelligen Unterbringungsmöglichkeiten gibt, die ganzjährig und unabhängig von Sozialleistungsansprüchen länger als zehn Tage zur Verfügung stehen.

Für den Bildungsbereich kann gesagt werden, dass v.a. Angebote, die nicht explizit dem Spracherwerb dienen, für prekäre Migrant:innen kaum zugänglich sind. Migrant:innen, deren rechtlicher Status sie vom Arbeitsmarkt ausschließt, haben in Österreich und Deutschland nicht nur keinen Zugang zu Ausbildungs- oder Weiterbildungsprogrammen, sondern es fehlt ihnen oft auch an Informationen und finanzieller Unterstützung, um Bildungsangebote wahrzunehmen. 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 enden, es aber kaum Möglichkeiten für diese Gruppen gibt, beispielsweise Leistungen zur Finanzierung von Studiengebühren in Anspruch zu nehmen.

Die Kompetenzen und Ressourcen von Kommunen im Gesundheitsbereich sind mit der Ausnahme des dargestellten Beispiels in Frankfurt am Main äußerst gering, da die Organisation in Österreich und Deutschland über gesetzliche Versicherungssysteme erfolgt und die Gesundheitsversorgung auch in Großbritannien national durch den steuerfinanzierten National Health Service geregelt ist. In Deutschland ist die Übermittlungspflicht bezüglich eines irregulären Aufenthaltsstatus an die zuständige Behörde eine zusätzliche Hürde. Grenzziehungen in diesem Feld finden insbesondere über die medizinische Diagnose und die Einstufung der Schwere einer Erkrankung statt. Die Behandlung akuter Notfälle wird – nicht zuletzt auf Basis des Bekenntnisses zum „hippokratischen Eid“ – auch ohne Krankenversicherung durchgeführt. Die Therapie chronischer Leiden, insbesondere wenn diese kostspielig ist, wird hingegen nicht geleistet. Dies gilt auch für psychische Beeinträchtigungen, wovon Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in

allen Städten betroffen sind. Auch hier schlagen ökonomische Erwägungen durch und legen eine Ambivalenz der Versicherungssysteme offen. So ist es durchaus möglich, wie der Fall Wien zeigt, dass private Krankenhäuser eher bereit sind, Patient:innen auch pro bono zu behandeln, als öffentliche. Gleichzeitig kann die Angst vor einer potentiellen Rechnungslegung dazu führen, dass Personen ohne ausreichende Ressourcen Gesundheitsangebote nicht nutzen.

6. Erhöhte Sensibilität im Zuge der COVID-19 Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hatte verheerende Auswirkungen auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Sie sind übermäßig stark in Sektoren tätig, die als „systemerhaltend“ gelten und nicht im Home Office erledigt werden können. Sie arbeiten meist informell in Jobs, die nicht bei der Sozialversicherung gemeldet sind und keinerlei soziale Absicherung bieten (vgl. Yun in diesem Band). Die Verlagerung öffentlicher Dienstleistungen ins Internet verschärfte zudem ihren Ausschluss von verschiedenen Diensten (Bastick/Mallet-Garcia 2022). In Anerkennung der erhöhten Gefährdung von Migrant:innen in rechtlicher Prekarität und der Notwendigkeit, einen umfassenden Ansatz im Bereich der öffentlichen Gesundheit zur Bekämpfung von COVID-19 zu verfolgen, ergriffen die Stadtverwaltungen zahlreiche Maßnahmen, um die Not zu lindern und das Ansteckungsrisiko zu reduzieren. Alle drei Kommunen ermöglichten den Zugang zu kostenlosen COVID 19-Tests und Impfungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Außerdem öffneten alle drei Kommunalverwaltungen Notunterkünfte oder Unterbringungsmöglichkeiten für alle Bedürftigen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder sozialrechtlichen Ansprüchen, und erweiterten die Öffnungszeiten von Nachtunterkünften auf einen 24-Stunden Betrieb und von Winter-Notunterkünften auf das gesamte Jahr. In Cardiff wurde während der COVID-Pandemie Beratung direkt in den Unterkünften angeboten.

Diese Maßnahmen zeugten von einem neuen Bewusstsein für die Bedeutung prekärer Migrant:innen in der Gesellschaft und von der zentralen Rolle, die die Kommunen bei der Versorgung dieser Personengruppen spielen (Mallet-Garcia/Delvino 2021). Obwohl einige der während der COVID 19-Pandemie eingeführten Maßnahmen zeitlich begrenzt und teils wieder eingestellt wurden, belegen sie doch die Vorteile einer verstärkten Berücksichtigung von Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus durch die Politik. In dem Maße, in dem die Aufmerksamkeit für die COVID 19-Pandemie nachlässt, verstärkt sich jedoch die Sorge, dass die in den letzten zwei Jahren eingeführten integrativen Maßnahmen wieder verschwinden und die Städte wieder in die ausgrenzende Politik vor der Pandemie zurückfallen könnten. So hat

Wien bereits damit begonnen, das Angebot an Unterkünften für alle Bedürftigen unabhängig von Ansprüchen und Status zu reduzieren. Auch Frankfurt hat die sehr begrenzte Möglichkeit der Unterbringung von Personen unabhängig von Sozialleistungsansprüchen eingestellt.

7. Konklusion: Selektive Inklusion und fachpolitische Grenzarbeit

In allen drei Städten lassen sich die Ansätze zur Inklusion von Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität als eine ambivalente, widersprüchliche und unübersichtliche Mischung aus ein- und ausschließenden Maßnahmen charakterisieren. Die Uneinheitlichkeit ist den verschiedenen fachpolitischen Logiken geschuldet. So sind im Vergleich zur öffentlichen Unterbringung die Bereiche Gesundheit und Bildung durch wesentlich inklusivere Diskurse geprägt, was auch inkludierende Praktiken begünstigt. Das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Bildung sind weithin anerkannt und in internationalen Menschenrechtsabkommen verankert. Insbesondere im Gesundheitssektor sind menschenrechtliche Erwägungen stark in kollektiven beruflichen Handlungsethiken verankert. Auch im Bereich Gewaltschutz haben inklusive Ansätze im Zuge der Verabschiedung und Ratifizierung der Istanbul-Konvention in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Art. 4 der Konvention sieht explizit vor, dass die Durchführung des Übereinkommens ohne Diskriminierung u.a. aufgrund des Aufenthaltsstatus sicherzustellen ist. In Frankfurt am Main sind die Auswirkungen der Konvention bereits deutlich zu beobachten, auch wenn die Implementierung erst in der Anfangsphase ist.

Die städtischen Strategien setzen sich aus sehr uneinheitlichen politikfeldspezifischen Regelungen zusammen. In keiner Stadt findet sich ein kohärenter ganzheitlicher und ressortübergreifender Ansatz bezüglich der Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Die Fachverwaltungen haben unterschiedliche Ressourcenausstattungen und Spielräume und nutzen diese uneinheitlich. Dabei können in Städten mit einer Koalitionsregierung auch parteipolitische Erwägungen der Ressortleitung eine Rolle spielen. Unsere Empirie lässt derzeit nicht erkennen, dass die Reichweite der Kompetenzen einer Stadt mit der Reichweite der Maßnahmen zur Inklusion von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität korrespondiert. In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass Wien als Stadt und Bundesland allgemein progressiver agiert als Frankfurt am Main und Cardiff. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr sehen wir in allen drei Städten prinzipiell ein ähnlich durchwachsendes Bild. Während eine Abteilung einen inklusiven Ansatz verfolgt, kann eine andere eher ablehnend und restriktiv sein. Dies zeigt sich am deutlichsten in

Frankfurt am unterschiedlichen Umgang mit prekären Migrant:innen durch Gesundheitsamt und Sozialamt (vgl. auch Price/Spencer 2015).

Die übergreifenden Leitbilder („Stadt der Vielfalt“, „Stadt der Zuflucht“, „Stadt der Menschenrechte“) bewirken in allen drei Städten Veränderungen im Verwaltungshandeln, die bislang allerdings schwer zu messen und zu belegen sind. Sie sind Grundlage für interne Leitlinien und Schulungen, verwaltungsübergreifende Kooperationen, Sensibilisierungskampagnen und Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft. In den Leitbildern wird aufenthaltsrechtliche Prekarität jedoch nicht explizit thematisiert und damit auch nicht die speziellen aus dieser Situation resultierenden Herausforderungen.

Mit Ausnahme der schulischen Bildung setzt das Aufenthaltsrecht einer möglichen Inklusion in allen Bereichen Grenzen. Neben expliziten Ausschlüssen stellt die Sorge wegen einer möglichen Datenübermittlung an die Ausländerbehörde und die damit verbundene Angst vor einer Abschiebung oder dem Verlust der Freizügigkeit eine der zentralen Barrieren im Zugang zu Leistungen dar (siehe hierzu ausführlich Homberger und Kirchhoff in diesem Band). Das Fehlen von klaren Richtlinien und Firewalls zur Begrenzung der Übermittlung personenbezogener Daten insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung erschwert in allen drei Städten den Zugang zu diesen Dienstleistungen für Menschen, die eine Entdeckung oder Abschiebung befürchten. Dadurch sind sie in hohem Maße auf private Unterstützung von Bekannten oder Arbeitgeber:innen angewiesen, was sie anfällig für Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse macht.

Zudem bestehen, trotz der verschiedenen inklusiven Maßnahmen auf lokaler Ebene und der Kooperationen zwischen Kommunen und Zivilgesellschaft, in allen Handlungsfeldern Barrieren, die den Zugang zu Dienstleistungen erschweren. Allen drei Städten waren gewisse Zugangsbeschränkungen und Ausschlüsse gemein: Ein erstes Hindernis für die Inanspruchnahme bestehender Leistungen ist ein Mangel an verfügbaren, verständlichen und niedrigschwelligen Informationen über bestehende Rechte und Dienstleistungen, die in Anspruch genommen werden könnten. Des Weiteren hält auch die Sorge, dass ihre Kinder ihnen abgenommen und in Obhut gegeben werden könnten, Migrant:innen davon ab, Leistungen insbesondere in Bezug auf Wohnen nachzufragen. Auch die hohen Kosten, die mit der Inanspruchnahme von Leistungen einhergehen, wurden wiederholt – insbesondere für unversicherte Personen im Gesundheitsbereich – als Ausschlusskriterium genannt. In allen Bereichen, in denen die Ausgrenzung besonders ausgeprägt ist, springen oft kleinere NGOs oder selbstorganisierte zivilgesellschaftliche Initiativen ein, die sich für mehr Inklusion stark machen, beispielsweise indem sie kostenlose Beratung oder Deutschkurse anbieten, oder versuchen, Wohnraum für prekarierte Migrant:innen zu organisieren. So tragen sie zu einer veränderten Grenzziehung und der Erweiterung gesellschaftlicher Teilhabe bei.

Literaturverzeichnis

- Ambrosini, Maurizio/Boccagni, Paolo (2015): Urban Multiculturalism beyond the “Backlash”: New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities. In: *Journal of Intercultural Studies* 36, 1, S. 35-53.
- Ataç, Ilker (2019): Deserving shelter: Conditional access to accommodation for rejected asylum seekers in Austria, the Netherlands and Sweden. In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17, 1, S. 44-60.
- Ataç, Ilker/Schütze, Theresa/Reitter, Victoria (2020): Local responses in restrictive national policy contexts: welfare provisions for non-removed rejected asylum seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. In: *Ethnic and Racial Studies* 43, 16, S. 115-134.
- Ataç, Ilker (2023): Umkämpfte städtische Solidarität: Wie zivilgesellschaftliche und kommunale Akteur*innen den Zugang zu sozialen Leistungen für Migrant*innen mit prekärem 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.
- Atmaca, Delal/Dinkelaker, Samia (2020): „Ein Recht auf Schutz vor Gewalt für alle Frauen*“ Interview mit dem Dachverband für Migrant*innenorganisationen DaMigra e.V. In: *Bürger und Staat* 3, S. 167-170. http://www.buergerim-staat.de/3_20/migration.pdf [Zugriff: 29.07.2022].
- Bastick, Zach/Mallet-Garcia, Marie (2022): Double lockdown: The effects of digital exclusion on undocumented immigrants during the COVID-19 pandemic, *New Media & Society* 24, 2, 365-383.
- Bruzelius, Cecilia (2020): Non-for-Profits and EU Citizens’ Cross-Border Social Rights in Different Welfare States. In: *Journal of Social Policy* 49, H. 3, S. 601-621. DOI:10.1017/S0047279419000680.
- Campomori, Francesca/Ambrosini, Maurizio (2020): Multilevel Governance in Trouble: The Implementation of Asylum Seekers’ Reception in Italy as a Battle-ground. In: *Comparative Migration Studies* 8, 1. https://www.researchgate.net/publication/342479137_Multilevel_governance_in_trouble_the_implementation_of_asylum_seekers_reception_in_Italy_as_a_battle-ground
- Chauvin, Sébastien/Garcés-Mascareñas, Blanca (2012): Beyond informal citizenship: The new moral economy of migrant illegality. In: *International Political Sociology* 6, 3, S. 241-259.
- De Graauw, Els (2014): Municipal ID cards for undocumented immigrants: local bureaucratic membership in a federal system. In: *Politics & Society* 42, 3, S. 309–330.
- 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].
- Diebäcker, Marc/Hierzer, Katrin/Stephan, Doris/Valina, Thomas/Fonds Soziales Wien Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit (2021): *Qualitative Evaluierung*

- der Chancenhäuser in der Wiener Wohnungslosenhilfe: Transformationen, Herausforderungen und Möglichkeiten. <https://www.fsw.at/downloads/kundinnenbefragung/Forschungsbericht-Chancenhaeuser.pdf> [Zugriff: 10.02.2023].
- Dinkelaker, Samia/Schwenken, Helen (2020): Fragmentierter Schutz an der Schnittstelle von gewaltförmigen Geschlechterverhältnissen und restriktiven Asyl- und Aufenthaltspolitiken. In: Bürger und Staat, Heft 3, S. 160-166. https://www.buergerundstaat.de/3_20/migration.pdf [Zugriff: 26.07.2022].
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Fausser, Margit/Di Stefano, Corinna A./Fattorell, Elena (2022): Multiple Facets of Borderwork. Urban Actors Between Migrants' Struggles and State Control. In: *Journal of Intercultural Studies* 44, 1, S. 61-76. <https://doi.org/10.1080/07256868.2022.2159340> [Zugriff: 11.03.2023].
- Grohs, Stephan (2010): Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Homberger, Adrienne/Güntner, Simon (2022): Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Wien: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken. <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Antworten-auf-Migrantinnen-mit-prekaem-Aufenthaltsstatus-in-Wien-Rahmen-Strategien-und-innovative-Praktiken.pdf> [Zugriff: 11.01.2023].
- 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. DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.179> [Zugriff: 11.03.2023].
- Kaufmann, David/ Strebel, Dominique (2020): Urbanising migration policy-making: Urban policies in support of illegalized migrants in Geneva and Zürich. In: *Urban Studies* 58, 14, S. 2991-3008. Pre-print. <https://doi.org/10.1177/0042098020969342> [Zugriff: 11.03.2023].
- Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker (2022): Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken. https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user_upload/FB_Sozialwesen/Forschungsprojekte/Sozialer_Raum_Sozialstrukturanalyse/LoReMi/LoReMi_Frankfurt_report_DEU.pdf [Zugriff: 08.12.2022].
- Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker/Bastick, Zach/Homberger, Adrienne/Mallet-Garcia, Marie/Spencer, Sarah/Güntner, Simon (2022): Local Responses to Migrants with Precarious Status: A Comparative Report on Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe. <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Local-Responses-to-Migrants-with-Precarious-Status-A-Comparative-Report.pdf> [Zugriff: 10.02.2023].
- Klammer, Ute/Leiber Simone/Leitner, Sigrid (2017): Leben im transformierten Sozialstaat: Sozialpolitische Perspektiven auf Soziale Arbeit: Überlegungen zur Zusammenführung zweier Forschungsstränge. In: *Soziale Passagen* 9, 1, S. 7-21. <https://doi.org/10.1007/s12592-017-0263-4> [Zugriff: 11.03.2023].
- Kreichauf, René/Mayer, Margit (2021): Negotiating urban solidarities: multiple agencies and contested meanings in the making of solidarity cities. In: *Urban Geography* 42, 7, S. 979-1002. Pre-print. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1890953> [Zugriff: 11.03.2023].

- Kron, Stefanie/Lebuhn, Henrik (2020): Building solidarity cities. From protest to policy. In: Baban, Feyzi/ Rygiel, Kim (Hrsg Fostering Pluralism through Solidarity Activism in Europe. Palgrave Studies in Altruism, Morality, and Social Solidarity. Cham: Springer Palgrave Macmillan, S. 81-105. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56894-8_4 [Zugriff: 11.03.2023].
- Lambert, Sébastien/Swerts, Thomas (2019): 'From sanctuary to welcoming cities': Negotiating the social inclusion of undocumented migrants in Liège, Belgium. In: *Social Inclusion* 7, 4, S. 90-99. <https://doi.org/10.17645/si.v7i4.2326> [Zugriff: 11.03.2023].
- Mallet-Garcia, Marie/Bastick, Zach/ Spencer, Sarah (2022): Responses to Migrants with Precarious Status in Cardiff: Frames, Strategies and Evolving Practices. <https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/loremi-responses-to-migrants-with-precarious-status-in-cardiff-frames-strategies-and-evolving-practices/> [Zugriff: 11.01.2023].
- Mallet-Garcia, Marie L./Delvino, Nicola (2021): Re-thinking exclusionary policies: the case of irregular migrants during the COVID-19 pandemic in Europe. In: *Social Policy Review*, 33, S. 243-264.
- 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.
- Price, Jonathan/Spencer, Sarah (2015): Safeguarding children from destitution: Local authority responses to families with 'no recourse to public funds'. Oxford: COMPAS report. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-No_Recourse_Public_Funds_LAs.pdf [Zugriff: 10.02.2023].
- Rumford, Chris (2008): Introduction: Citizens and borderwork in Europe. In: *Space and Polity* 12, 1, S. 1-12.
- Ruszczzyk, Stephen P. (2019): Non-State actors in the regularisation of undocumented youths: The role of the 'education without borders network' in Paris. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45, 15, S. 3023–3040.
- Schweitzer, Reinhard (2022): Micro-Management of Irregular Migration. Internal Borders and Public Services in London and Barcelona. Cham: Springer.
- 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.
- Spencer, Sarah (2017): "Multi-level Governance of an Intractable Policy Problem: Migrants with Irregular Status in Europe." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44, 12, S. 2034–2052. DOI: 10.1080/1369183X.2017.1341708.
- Willen, Sarah S. (2012): How is health-related "deservingness" reckoned? Perspectives from unauthorized im/migrants in Tel Aviv. In: *Social Science & Medicine* 74, S. 812-821. DOI:10.1016/j.socscimed.2011.06.033.
- Yuval-Davis, Nira/Wemyss, Georgie/Cassidy, Kathryn (2019): *Bordering*. Cambridge: Polity Press.