

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

Maren Kirchhoff und Ilker Ataç

Oktober 2022

Einleitung

Migrant*innen, insbesondere solche mit prekärem Aufenthaltsstatus, sind in vielen europäischen Ländern mit Einschränkungen beim Zugang zu sozialen Leistungen konfrontiert (von Manteuffel 2018; Dinkelaker & Schwenken 2020; Riedner & Haj Ahmad 2020). Frühere Studien haben ergeben, dass der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von sozialen Leistungen für die lokalen Behörden in Europa 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). Im Rahmen des internationalen LoReMi-Projekts wurde u.a. untersucht, wie lokale Behörden in Frankfurt am Main Migrant*innen, die aufgrund aufenthaltsrechtlicher oder sozialrechtlicher Regelungen de jure oder de facto Schwierigkeiten haben, soziale Leistungen in Anspruch zu nehmen, Zugang zu kommunalen Leistungen verschaffen und wie staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Bereitstellung von sozialen Leistungen zusammenarbeiten. Darüber hinaus wurden die rechtlichen, politischen und praktischen Herausforderungen beleuchtet, die bei der Versorgung dieses Teils der lokalen Bevölkerung bestehen. Ein besonderer Schwerpunkt lag dabei auf der Situation von Frauen. Betrachtet wurden v.a. Angebote in den Bereichen Wohnen und Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Bildung sowie Gewaltschutz.

Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus

Der Schwerpunkt der LoReMi-Studie liegt auf Personen, die keinen regulären Aufenthaltsstatus haben oder vom Verlust ihres Aufenthaltsrechts oder des Freizügigkeitsrechts bedroht sind und aufgrund ihres Aufenthaltsstatus keinen oder einen stark eingeschränkten Zugang zu den meisten grundlegenden sozialen Leistungen und Rechten haben oder Gefahr laufen, diesen zu verlieren (Homberger et al. 2022: 7). Darunter fallen in Deutschland Drittstaatsangehörige ohne regulären Aufenthaltsstatus, EU-Bürger*innen ohne Anspruch auf Sozialleistungen, Drittstaatsangehörige mit Schutzstatus in einem anderen EU-Staat sowie solche mit temporärer Aufenthaltsgenehmigung, die an Bedingungen geknüpft ist, die sie nicht mehr erfüllen oder zu verlieren sie Gefahr laufen.

Unionsbürger*innen sind seit Einführung des „Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ 2016 mehrheitlich von Leistungen nach SGB XII ausgeschlossen. Der Ausschluss gilt u. a. für Nicht-Erwerbstätige, wenn sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus der Arbeitssuche ergibt. Er endet nach fünf Jahren

gewöhnlichem Aufenthalt im deutschen Bundesgebiet, wenn zwischendrin kein Verlust der Freizügigkeit festgestellt wurde. Auch Migrant*innen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität und Drittstaatsangehörige mit Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat sind von entsprechenden Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch ausgeschlossen. Ihnen stehen theoretisch bis zum Ablauf der Ausreisepflicht ebenso wie abgelehnten Asylbewerber*innen Sozialleistungen nach dem AsylbLG zu. In der Praxis jedoch können sie selbst solche Leistungen oftmals nicht in Anspruch nehmen. Denn die meisten öffentlichen Stellen sind durch die in § 87 Aufenthaltsgesetz festgeschriebene Übermittlungspflicht verpflichtet, Mitteilung an die Ausländerbehörde machen, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis davon erlangen, dass Personen über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen. Die Pflicht gilt nicht nur für Polizei und Ordnungsbehörden, sondern auch für Sozialämter. Dies führt dazu, dass Drittstaatsangehörige in aufenthaltsrechtlicher Illegalität selbst grundlegende Leistungen nicht in Anspruch nehmen können, ohne eine Abschiebung zu riskieren. Im Fall von EU-Bürger*innen kann der Bezug von Sozialleistungen zum Entzug des Aufenthaltsstatus führen, weshalb diese häufig ebenfalls davor zurückschrecken, Leistungen zu beantragen.

Umfang und Profil von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in FFM

Schätzungen zur Größe dieser Bevölkerungsgruppe werden dadurch erschwert, dass Wege in die sozialrechtliche und aufenthaltsrechtliche Prekarität fließend sind und sich nicht in offiziellen Statistiken abbilden. Im Fall von EU-Bürger*innen ohne deutsche Staatsbürger*innenschaft, deren Anzahl in Frankfurt für 2020 auf rund 155.000 beziffert wurde (Stadt Frankfurt am Main 2022: 2), weisen die Statistiken etwa nicht aus, wie viele dieser Personen kürzer als 5 Jahre in Deutschland, arbeitssuchend und damit von Leistungen nach dem Sozialrecht ausgeschlossen sind. Schätzung zu aufenthaltsrechtlicher Illegalität gingen für 2004/2005 von 25.000 bis 50.000 Personen in Frankfurt am Main aus (Krieger et al. 2006: 71–72). Auf Grundlage dieser Schätzung und aufgrund des Anstiegs der Zahl von EU-Bürger*innen in der letzten Dekade gehen wir davon aus, dass es sich bei der Anzahl der Personen mit prekären Aufenthaltsstatus um einen relevanten Anteil der Stadtbevölkerung handelt. In mehreren Interviews mit Mitarbeitenden aus Einrichtungen, die Leistungen für diese Gruppe bzw. allgemeiner für Personen in prekären Lebenslagen anbieten, wurde deutlich, dass sie die Inklusion dieser Gruppe in die Stadtgesellschaft für leistbar halten – eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung vorausgesetzt.

Aus den Interviews und Berichten dieser Einrichtungen lässt sich zudem schlussfolgern, dass es sich bei ihrer Klientel um eine heterogene Gruppe handelt. Diversität besteht in Bezug auf berufliche Hintergründe, aktuelle Tätigkeiten und Aufenthaltsdauer in Frankfurt. Auch in Bezug auf Alter, Geschlecht, Herkunftsland ist die Gruppe gemischt. Insgesamt zeigte sich in den Interviews mit Migrant*innen selbst, dass diese sehr unterschiedlichen, prekären Lebens- und Problemlagen ausgesetzt sind. Dass viele von ihnen trotz der schlechten Bedingungen in Frankfurt bleiben, liegt häufig mit daran, dass sie sich auch anderswo zumindest kurzfristig keine bessere Zukunft erhoffen.

Befunde zum städtischen Umgang mit Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus

Während in Frankfurt einige Leistungen, die sich an Migrant*innen (mit prekärem Aufenthaltsstatus) richten bzw. Hilfsbedürftigen unabhängig vom Aufenthaltsstatus und/ oder von sozialrechtlichen Ansprüchen offenstehen, explizit durch städtische Einrichtungen wie das Gesundheitsamt angeboten werden, wird die Mehrheit an Unterstützungsangeboten von nicht-städtischen Trägern erbracht. Die Einrichtungen erhalten für ihre Angebote teilweise finanzielle Förderung durch die Stadt Frankfurt oder von anderer staatlicher Ebene (Europa, Bund, Land), teilweise sind sie durch Eigenmittel der Träger und private Spenden finanziert. In zahlreichen Interviews wurde davon berichtet, dass es an ausreichenden und vor allem dauerhaften Ressourcen fehle, um alle Anfragen zu bearbeiten und die Situation der Betroffenen nachhaltig zu verbessern. Insbesondere für Rechts- und Sozialberatung sowie Sprachmittlung besteht Bedarf an mehr und langfristiger Finanzierung. Unabhängig von diesen Bereichsübergreifenden Befunden zeigte sich in Bezug auf die verschiedenen Bereiche ein gemischtes Bild. Bisher existiert kein einheitlicher

städtischer Ansatz in Bezug auf diese Personengruppe.

Gesundheit

Die bisher deutlichsten Ansätze einer inklusiven städtischen Antwort bestehen im Bereich *Gesundheitsversorgung*. Dabei spielt die vom Frankfurter Gesundheitsamt in Kooperation mit Maisha seit 2001 angebotene humanitäre Sprechstunde eine zentrale Rolle. Auch die bisher noch in der Aufbauphase befindliche Clearingstelle bildet einen Baustein. Das städtische Angebot einer medizinischen Basisversorgung gilt international als ein Best-Practice-Modell (vgl. Delvino & Spencer 2019: 51). Das Gesundheitsamt sieht die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung dabei als Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Andere Ämter wie das Jugend- und Sozialamt unterstützen dieses Anliegen, indem sie finanzielle Mittel bereitstellen. Die Unterstützungsinfrastruktur basiert jedoch nicht nur auf kommunalen Angeboten. Für die gesundheitliche Versorgung nicht krankenversicherter Personen ungeachtet des Aufenthaltsstatus und sozialrechtlicher Ansprüche sind weitere Angebote nicht-staatlicher Akteur*innen zentral: Zu nennen sind die Elisabeth-Strassenambulanz, die Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung und die StuPoli sowie die langjährig aufgebauten und gepflegten informellen Netzwerke mit Fachärzt*innen und Krankenhäusern. Diese Angebote beruhen zu einem großen Teil auf dem besonderen Engagement ehrenamtlich und hauptamtlich tätiger Personen und werden nur anteilig von der Stadt finanziert. Die gut funktionierende Arbeitsteilung und eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitsamt und den genannten zivilgesellschaftlichen Organisationen stärkt die Kapazität der Stadtverwaltung, das Ziel eines umfassenden Zugangs zur Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung zu erreichen.

Unterbringung

Deutlich exklusivere Antworten zeigen sich in Bezug auf die *Unterbringung* von wohnungslosen Personen. Die Stadt finanziert nur kurzfristige Notunterbringung für Personen ohne Ansprüche nach dem Sozialgesetzbuch. Zudem gibt es niedrigschwellige Angebote im Winter für alle Personen, die akut einen Schlafplatz brauchen. Diese beide Formen kurzfristiger Unterbringung erfolgen nach Ordnungsrecht, welches Kommunen verpflichtet, akute Gefahrenlagen wie Obdachlosigkeit abzuwenden, indem sie unfreiwillig wohnungslosen Personen eine Unterkunft zur Verfügung stellen. Das Jugend- und Sozialamt legt diese Verpflichtung restriktiv aus. Lehnen Betroffene etwa das Angebot einer Fahrkarte an den Ort ihrer letzten Meldeadresse ab, geht das Amt davon aus, dass die Wohnungslosigkeit nicht unfreiwillig und die Stadt Frankfurt damit von der Unterbringungsverpflichtung befreit ist. Diese Auslegung ist umstritten (Ruder 2015; Riedner & Haj Ahmad 2020).

Mittel- und längerfristig verfügbare Unterbringungsmöglichkeiten bleiben den meisten Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus verwehrt, da diese an den Bezug von Sozialleistungen gebunden sind. In Reaktion auf die Corona-Pandemie wurden zumindest zeitweise inklusivere Maßnahmen umgesetzt, die jedoch teilweise wieder zurückgenommen wurden. Auch der Koalitionsvertrag von 2021 sieht einige inklusive Maßnahmen vor, deren Umsetzung bisher jedoch noch ausständig ist.

Bildung

Die Antworten im Bereich *Bildung* beinhalten inklusive, jedoch auch einige exklusive Elemente. Die Stadt Frankfurt bekennt sich seit 2010 explizit dazu, allen Kindern unabhängig vom Aufenthaltsstatus den Zugang zum Regelschulunterricht zu ermöglichen. Positiv hat sich diesbezüglich die Abschaffung der Übermittlungspflicht für Bildungseinrichtungen 2009 bzw. 2011 ausgewirkt. Der Wegfall der Kita-Gebühren stellt eine bedeutende inklusive Maßnahme in den letzten Jahren dar. Allerdings reicht diese Maßnahme allein nicht aus, um den Zugang zur Kindergartenbetreuung für Kinder mit prekärem Aufenthaltsstatus zu gewährleisten. Weitere wesentliche Hürden ergeben sich durch fehlende Plätze insgesamt sowie weitere zu zahlende Entgelte. In Bezug auf Weiterbildung fehlt es weitgehend an inklusiven Maßnahmen, die notwendig wären, damit Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität die bestehenden hohen Zugangsbarrieren überwinden können.

Gewaltschutz

Im Bereich *Gewaltschutz* verfolgt die Stadt Frankfurt am Main seit spätestens 2020 einen zunehmend inklusiven Ansatz im Sinne der Istanbul-Konvention. Die Schaffung von 37 von der Stadt pauschal-finanzierten Frauenhausplätzen, die derzeit noch mit etwas Verzögerung anläuft, ist ein wichtiger Schritt, um Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus einen effektiveren Zugang zu Gewaltschutz zu ermöglichen. Auch die im Etatantrag vom Februar 2020 erwähnte angedachte Umstellung auf eine vollständige Pauschalfinanzierung ist eine sinnvolle Verbesserungsmaßnahme, die zu einem inklusiven Ansatz beitragen könnte. Denn derzeit besteht das Hauptproblem neben fehlenden präventiven Unterbringungsmöglichkeiten weiterhin insbesondere darin, dass es zu wenig pauschal finanzierte Plätze in Frauenhäusern gibt.

Fazit

Bei den städtischen Antworten zeigte sich in Bezug auf die verschiedenen Bereiche ein gemischtes Bild. Die bisher deutlichsten Ansätze einer inklusiven städtischen Antwort bestehen im Bereich *Gesundheitsversorgung*, deutlich exklusiver gestalten sich Antworten in Bezug auf die *Unterbringung* wohnungsloser Personen. In beiden Feldern können wir beobachten, dass die Stadtverwaltung eine Schlüsselrolle für den Zugang zu sozialen Leistungen spielt. Insgesamt zeigte die Untersuchung, dass der Beitrag zivilgesellschaftlicher Organisationen und aktivistischer Gruppen, ehrenamtlicher sowie privater Unterstützer*innen bei der Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, mit denen Migrant*innen mit prekärem Status in Frankfurt am Main in den verschiedenen Bereichen konfrontiert sind, von entscheidender Bedeutung ist. Die gute Zusammenarbeit zwischen den städtischen Behörden und den nicht staatlichen Akteur*innen ist wesentlich, um die Lebensbedingungen von Frankfurt*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu verbessern.

Die Untersuchungen im Rahmen des LoReMi-Projekts bestätigten Befundfrüher Studien, dass aufenthaltsrechtliche Prekarität und eingeschränkter sozialrechtlicher Leistungsanspruch schwerwiegende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Drittstaatsangehörigen sowie EU-Migrant*innen, die keine wirtschaftliche Selbstständigkeit nachweisen können, haben. Im Gesundheitsbereich tätige Interviewpartner*innen berichteten, dass Patient*innen die

niederschweligen Angebote häufig erst dann aufsuchen, wenn Krankheiten weit fortgeschritten sind. Interviewte aus der Rechts- und Sozialberatung und betroffene Migrant*innen beschrieben, dass letztere aufgrund fehlender alternativer Unterbringungsmöglichkeiten z. T. über Jahre in prekären, zum Teil ausbeuterischen Arbeits- und Wohnverhältnissen bleiben. Zudem wurde deutlich, dass sich der Ausschluss negativ auf Möglichkeiten von Gewaltprävention und des effektiven Schutzes nach ersten Gewalterfahrungen auswirkt. Dies sind nur einige der verbleibenden Probleme, die in der Fallstudie zur Situation in Frankfurt am Main dargestellt werden.

Empfohlene Maßnahmen

Die Einschränkungen ergeben sich einerseits aus expliziten Ausschlüssen von regulären sozialrechtlichen Ansprüchen. Hier könnte die Stadt Frankfurt z. T. entgegenwirken, indem sie etwa im Bereich der Unterbringung eine extensivere Auslegung des Ordnungsrechts als bisher verfolgt. Andererseits erschweren implizite Barrieren den Zugang selbst zu solchen Leistungen, auf die die Betroffenen Anspruch hätten. Allen voran ist hier die Angst vor Aufdeckung zu nennen. Die Betroffenen befürchten, dass die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen zu Abschiebung, dem Verlust der Freizügigkeit oder der Inobhutnahme ihrer Kinder führen kann. Dort, wo entsprechende Möglichkeiten des Zugangs bereits existieren oder geschaffen werden, müssen diese immer wieder explizit kommuniziert werden, um unnötige Ängste zu zerstreuen und Klarheit für Migrant*innen und die sie unterstützenden Einrichtungen zu schaffen. Im Sinne des Integrations- und Diversitätskonzeptes sollte ermittelt und rechtlich abgeklärt werden, welche lokalen Maßnahmen ergriffen werden können, damit soziale Leistungen, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus zur Erfüllung grundlegender sozialer Bedürfnisse gewährt werden sollen, niederschwellig in Anspruch genommen werden können. Dabei sollten die einzelnen soziale Leistungen nicht ausschließlich getrennt voneinander betrachtet, sondern auch die Zusammenhänge zwischen dem Zugang zu Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Bildung und Gewaltschutz zu berücksichtigt werden. Dabei müssen zentrale Akteur*innen in all diesen Bereichen einbezogen werden. Es bedarf eines ämter- und dezernatsübergreifenden Ansatzes, wie er aktuell in Bezug auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention entwickelt wird.

In der Studie wurden verschiedene konkrete Möglichkeiten herausgearbeitet, wie die Situation in den einzelnen Bereichen verbessert werden könnte:

- Bessere und dauerhafte Finanzierung der existierenden Beratungsangebote
- Finanzierung von Sprachmittlung und mehrsprachige Angebote durch Behörden
- Informationsangebote über unabhängig vom Aufenthaltsstatus geltende Rechte für Betroffene sowie Mitarbeiter*innen aus NGOs und Verwaltung
- Bessere Kommunikationsstrukturen zwischen Beratungsstellen, Einrichtungen und städtischen Ämtern etablieren
- Ausreichende und nachhaltige Finanzierung des Gesundheitsangebots für Menschen in prekären Lebenslagen sicherstellen
- Verstärkung sowie personeller und finanzieller Ausbau der Clearingstelle

- Regelung für Notfallbehandlungen zwischen den Krankenhäusern und dem Jugend- und Sozialamt
- Einführung eines Behandlungsfonds auf kommunaler (oder Landes-)Ebene
- Abschaffung der Übermittlungspflicht § 87 AufenthG im Gesundheitswesen
- Ausbau von Kita-Plätzen und unbürokratische Befreiung von Entgelten
- Besseren Zugang zu weiterführender Bildung durch Entkopplung der Freizügigkeit vom Arbeitsstatus ermöglichen
- Mittel- und längerfristige Möglichkeiten der anspruchlosen Unterbringung ausweiten
- Adäquate, mittelfristig nutzbare Unterbringungsmöglichkeiten schaffen, um Genesung zu gewährleisten
- Erweiterung der Notunterkünfte für undokumentierte Migrant*innen
- Mehr pauschalfinanzierte Notschlafplätze
- Spezielle Einrichtungen für diese Gruppe (z.B. Boardinghouse oder Haus für Roma) schaffen
- Mehr pauschalfinanzierte Frauenhausplätze und pauschalfinanzierte Beratung
- Gewaltprävention durch besseren Zugang zu Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe
- Aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten für Opfer von Gewalt schaffen

Literatur

Delvino Nicola & Sarah Spencer 2019: Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities, abrufbar unter: <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/CMISE-Guidance-for-Municipalities-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe.pdf> [15.06.2021].

Dinkelaker, Samia & Helen Schwenken 2020: Fragmentierter Schutz an der Schnittstelle von gewaltförmigen Geschlechterverhältnissen und restriktiven Asyl- und

Aufenthaltspolitiken, in: Bürger und Staat, Heft 3/2020, 160-166.

Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie-Laure Mallet, Ilker Ataç, Simon Güntner & Sarah Spencer 2022: Local Responses to Migrants with Precarious Status: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe, COM-PAS Working Paper 157, abrufbar unter: <https://www.compas.ox.ac.uk/2022/local-responses-to-migrants-with-precarious-status-frames-strategies-and-evolving-practices-in-europe/> (16.08.2022).

Krieger, Wolfgang, Monika Ludwig, Patrick Schupp & Annegret Will 2006: Lebenslage „ille-gal“. Menschen ohne Aufenthaltstitel in Frankfurt am Main, Karlsruhe: von Loeper.

Rieder, Lisa & Marie-Therese Haj Ahmad 2020: Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bürger*innen in Frankfurt am Main, abrufbar unter: <https://www.amka.de/bedarfsanalyse-wohnungsloser-eu-buergerinnen-frankfurt-am-main> [07.10.2021].

Ruder, Karl-Heinz 2015: Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Stadt Frankfurt am Main 2022: Statistik aktuell, Ausgabe 04/2022, abrufbar unter: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/zahlen-daten-fakten/themen/bevoelkerung> [16.05.2022].

Von Manteuffel, Marie 2018: Papierlos und unterversorgt. Die notwendigen Verbesserungen der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland, Zeitschrift für medizinische Ethik 64, 33- 41.

Stadt Frankfurt am Main 2022: Statistik aktuell, Ausgabe 04/2022, accessible at: <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/zahlen-daten-fakten/themen/bevoelkerung> [16.05.2022].

Von Manteuffel, Marie 2018: Papierlos und unterversorgt. Die notwendigen Verbesserungen der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland, Zeitschrift für medizinische Ethik 64, 33- 41.

URBAN EUROPE

Das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben wurde im Rahmen der Joint Programming Initiative Urban Europe mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert (Förderkennzeichen: 01UV2102).

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor:innen.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

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

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