

Migrant*innen mit ungeklärtem Status in Europa:

Leitfaden für Kommunen

Kurzfassung

März 2019



Global
Exchange

on Migration & Diversity

Dieses Handbuch soll Kommunalbehörden als Hilfestellung für den angemessenen Umgang mit Migrant*innen mit ungeklärtem Status dienen. Unter anderem geht es darum, den Betroffenen die Nutzung bestimmter Leistungen zu ermöglichen, deren Erbringung in die Zuständigkeit der Kommunen fällt. Das Handbuch liefert mit Informationen über kommunalpolitische Maßnahmen eine Evidenzbasis, anhand derer Städte und Kommunen eigene Ansätze entwickeln können. Es wurde primär für Kommunalbehörden konzipiert, richtet sich daneben aber auch an die mit ihnen kooperierenden öffentlichen Einrichtungen. Kooperationsvereinbarungen zwischen öffentlichen Einrichtungen und nichtstaatlichen Leistungsanbietern bilden einen thematischen Schwerpunkt des Handbuchs.

In den europäischen Städten und Kommunen leben Menschen, deren ungeklärter Einwanderungsstatus zur Einschränkung ihrer Arbeitserlaubnis sowie ihres Anspruchs auf staatliche Leistungen führt. Die nationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen beschränken den Anspruch von Migrant*innen mit ungeklärtem Status auf staatliche Leistungen auf ein Minimum, sofern sie ihn nicht ganz ausschließen. Die Folge sind oft Probleme auf kommunaler Ebene wie Obdachlosigkeit und Armut, mit denen sich die Behörden vor Ort auseinandersetzen müssen. Für Städte und Kommunen in Europa stehen Leitlinien bezüglich politischer Maßnahmen zur Regelung des Umgangs mit aufenthaltsberechtigten Migrant*innen zur Verfügung; bis dato fehlen jedoch entsprechende Leitlinien für den Umgang mit Migrant*innen mit ungeklärtem Status. Dieses Handbuch soll unter anderem zur Bewusstseinsbildung bezüglich der spezifischen Herausforderungen beitragen, die sich für die Städte und Kommunen im Hinblick auf diese Einwohnergruppe ergeben. Davon erhoffen sich die Verfasser eine Förderung des inner- wie interbehördlichen Dialogs über vielversprechende Lösungsansätze.

Dieses Handbuch wurde erarbeitet von der Arbeitsgruppe „City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE)“. Der Arbeitsgruppe gehören elf Städte in zehn europäischen Ländern an, die über einen Zeitraum von zwei Jahren einen regelmäßigen Dialog über Erfahrungen, politische Strategien und praktische Maßnahmen geführt und daraus dieses Handbuch erarbeitet haben. Daraus ist nicht unbedingt zu schließen, dass die einzelnen Städte dem Inhalt des Handbuchs in sämtlichen Punkten zustimmen. Folgende Städte gehören der Arbeitsgruppe an: **Athen, Barcelona, Frankfurt, Gent, Göteborg, Lissabon, Oslo, Stockholm und Utrecht** sowie **Helsinki** und **Zurich** als Assoziierte Mitglieder. Die Arbeitsgruppe wurde bei der ersten Tagung von C-MISE im Juni 2017 als Untergruppe in die Arbeitsgruppe Migration und Integration im Rahmen des Eurocities-Netzwerks eingegliedert.

Von einem Staat zum anderen, ja sogar innerhalb einzelner Staaten gelten teilweise unterschiedliche gesetzliche Vorschriften bezüglich der Leistungsansprüche für verschiedene Kategorien von Migrant*innen mit ungeklärtem Status. In diesem Handbuch werden die in den Einzelstaaten geltenden gesetzlichen Vorschriften nicht im Einzelnen erläutert. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der Erarbeitung allgemeiner Leitlinien und deren Veranschaulichung anhand praxisbezogener Beispiele. Den Städten und Kommunen steht es offen, diese Leitlinien im Rahmen des jeweiligen nationalen bzw. regionalen Rechts auszulegen und umzusetzen.

Einwanderungspolitische Weichenstellung erfolgen primär auf nationaler Ebene; die Verantwortung für die Erbringung staatlicher Leistungen hingegen liegt zum Teil bei den Kommunen. Der genaue Umfang der Leistungen, die in die Zuständigkeit der Kommunen fallen, ist in verschiedenen europäischen Ländern unterschiedlich; in allen Fällen obliegt ihnen jedoch die Verantwortung für das allgemeine Wohlergehen ihrer Einwohner*innen. Die Städte und Kommunen erbringen Leistungen in den Bereichen medizinische Versorgung, Polizeiarbeit, Wohnungswesen, Sozialleistungen und Bildung für Personen mit unterschiedlichen Bedürfnissen. Darüber hinaus tragen sie eine weiter gefasste Verantwortung für die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der öffentlichen Sicherheit. Auch ihre Rolle

im Kampf gegen die Armut rückt auf nationaler wie internationaler Ebene zunehmend ins Blickfeld.

Ziele und Kontext

Im ersten Teil des Handbuchs werden die Herausforderungen erläutert, die sich für die Kommunen aus der Präsenz von Migrant*innen mit ungeklärtem Status ergeben. Zudem wird dargelegt, aus welchen Gründen die Kommunen den Zugang zu bestimmten Leistungen ermöglichen: Einhaltung rechtlicher Verpflichtungen; Reduzierung der Anzahl von Migrant*innen mit ungeklärtem Status; Umsetzung verschiedener kommunalpolitischer Zielsetzungen (z. B. öffentliche Gesundheitspflege und Verbrechensbekämpfung); effiziente Verwaltung öffentlicher Leistungen; Achtung des Berufsethos; Beruhigung der Öffentlichkeit und Imagepflege.

*Als „Migrant*innen mit ungeklärtem Status“ werden Drittstaatsangehörige (d. h. Staatsbürger*innen von Ländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union (EU) oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sind) bezeichnet, die ohne entsprechende Berechtigung eingereist sind bzw. deren Aufenthaltsberechtigung seit der Einreise abgelaufen ist.*

Governance, Koordinierung und Konsultation

Im zweiten Teil liegt der Schwerpunkt auf Konsultationen, Informationsaustausch und Koordinierung in der inner- und interbehördlichen Zusammenarbeit; Konsultation und Koordinierung mit externen Interessensvertretern; Aufgaben der kommunalen Spitzenverbände; Dialog mit Staatsregierungen; Erarbeitung eines umfassenden Aktionsplans und Haushaltszuweisung.

Allgemeine Grundsätze zur Gewährung von Leistungsansprüchen

Im dritten Teil des Handbuchs wird thematisiert, auf welchen Wegen Kommunen den Zugang zu regulären Leistungen ermöglichen, die anderen Einwohner*innen und Migrant*innen zur Verfügung stehen, bzw. gesonderte Leistungen für Migrant*innen mit ungeklärtem Status erbringen, die keinen Anspruch auf reguläre Leistungen haben. Weiter wird die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) bei der Leistungserbringung sowie der Umgang mit personenbezogenen Daten der Migrant*innen mit ungeklärtem Status, beispielsweise durch sogenannte „Firewalls“, erläutert.

Spezifische Bereiche der Leistungserbringung

Der vierte Teil befasst sich mit Kernbereichen der Leistungserbringung: Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Migrant*innen zur Regelung ungeklärter Verhältnisse bzw. Förderung der Rückkehrbereitschaft; Bereitstellung von Unterkünften; Zugang zu juristischer Beratung und Schutz für Opfer von Verbrechen; medizinische Versorgung; Zugang zu Schulen, Sprachunterricht und Aus- und Weiterbildung.

Lokale Maßnahmen zum Abbau von Zugangsbeschränkungen

Im fünften und letzten Teil des Handbuchs geht es um die Aufklärung der Betroffenen bezüglich ihrer Rechtslage; Orientierungshilfe für Neuankömmlinge; Ermöglichung des Anspruchs auf amtliche Papiere; Ausstellung lokal gültiger Ausweiskarten, die zur Nutzung bestimmter Leistungen berechtigen; Angst vor der Festnahme bei Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen.

Die einzelnen Teile des Handbuchs sind inhaltlich eigenständig. Anhand des Inhaltsverzeichnisses ist eine direkte Navigation zu den jeweils benötigten Inhalten möglich. Weitere Informationen zu vielen der im Handbuch thematisierten Maßnahmen sowie ein Quellenverzeichnis sind dem Hintergrunddokument von C-MISE zu entnehmen: Delvino, N. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services.*

<https://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise>

Die Initiative C-MISE wird von der Open Society Initiative for Europe finanziert und von Global Exchange on Migration and Diversity, dem für Wissensaustausch zuständigen Zweig des Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) an der Universität Oxford, unterstützt. Das Handbuch wurde im Auftrag der Arbeitsgruppe verfasst von Dr Sarah Spencer, Director of the Global Exchange, und Nicola Delvino, Senior Researcher.