

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



Von Marie Mallet-Garcia, Zach Bastick und Sarah Spencer

Juli 2022

In dieser Veröffentlichung werden die Ergebnisse einer Studie über den Zugang zu sozialen Dienstleistungen für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in der Stadt Cardiff vorgestellt. Es handelt sich um eine Zusammenfassung des vollständigen Berichts über eine 18-monatige Studie mit dem Titel „Lokale Antworten auf Migrant*innen mit prekärem Status: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken in Europa (Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe – LoReMi)“. Parallel dazu gibt es Berichte über die Situation in Frankfurt und Wien, sowie einen vergleichenden Bericht über die drei Städte. Diese Studie wurde von der JPI Urban Europe über den Economic and Social Research Council (ESRC) finanziert und in Zusammenarbeit mit einer Vertreterin aus der Stadtverwaltung von Cardiff durchgeführt.

Im Fokus stehen Migrant*innen mit prekärem Status, d.h. Menschen, die keinen regulären Aufenthaltsstatus haben oder vom Verlust ihres Aufenthaltsstatus bedroht sind und die daher kein Recht auf Zugang zu den meisten grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen haben oder Gefahr laufen, dieses zu verlieren. Der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von öffentlichen Dienstleistungen stellt auf lokaler Ebene eine große Herausforderung dar. Ziel der Studie war daher die Untersuchung wie lokale Behörden mit der Ausgrenzung dieser Bevölkerungsgruppe umgehen, wie sie mit öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Bezug auf die Erbringung von sozialen Dienstleistungen zusammenarbeiten, sowie des Spielraums für politische und praktische Reformen. Die Studie umfasste Recherchen zu rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, 23 Interviews mit Vertretern der Behörden vor Ort sowie des Nationalen Gesundheitsdienstes NHS und mit NGOs sowie drei Rundtischgespräche mit lokalen Stakeholdern.

Kontext

Cardiff ist die Hauptstadt von Wales, einer der Nationen des Vereinigten Königreichs mit erheblichen dezentralen legislativen Zuständigkeiten. Das britische Innenministerium ist dennoch verantwortlich für die Steuerung der Einwanderung, einschließlich der Einschränkung des Anspruchs auf soziale Dienstleistungen und Sozialhilfe „Keine Inanspruchnahme öffentlicher Mittel“ („No recourse to public funds“ – NRPF)). Nach britischem Recht ist der Zugang zu sozialen Dienstleistungen unter bestimmten Umständen möglich, z. B. für bedürftige Kinder, Schulbildung und bestimmte Gesundheitsleistungen.

Die walisische Regierung verfolgt Strategien zum Aufbau des gemeinschaftlichen Zusammenhalts und zur Bekämpfung von Ungleichheit. Als eine „Nation of Sanctuary“ hat sie einen ressortübergreifenden Plan zur Verbesserung der Bedingungen für Geflüchtete und Asylsuchende, hat sich kritisch zur britischen Asylpolitik geäußert und Rechtsberatung für EU-

Bürger*innen nach dem Brexit finanziert. Das bahnbrechende walisische Gesetz über soziale Dienste und Wohlergehen aus dem Jahr 2014 (Social Services and Well-being (Wales) Act 2014) ersetzte Teile der britischen Sozialgesetzgebung. Dieses Gesetz verpflichtet die Behörden vor Ort zur Förderung des Wohlergehens von Menschen, die Pflege und Unterstützung benötigen, und zwar durch Prävention, Entwicklung von Dienstleistungen des dritten Sektors, Information der Menschen über Dienstleistungen und sie vor Leid zu bewahren. Es ermächtigt die Behörden vor Ort den Bedürfnissen aller Kinder gerecht zu werden, enthält allerdings Einschränkungen hinsichtlich des Umfangs der Unterstützung, die Erwachsenen gewährt werden kann, welche einer Einwanderungskontrolle unterliegen. Das walisische Gesetz zum Schutz von Frauen vor allgemeiner, häuslicher und sexueller Gewalt aus dem Jahr 2015 (Violence against Women, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Act 2015) bietet einen Rahmen für den Schutz von Frauen, auch vor weiblicher Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation, FGM), wofür es Schutzverfahren gibt.

Als Hafenstadt kann Cardiff auf eine lange Geschichte der Migration zurückblicken. Von den 369.000 Einwohner*innen (2020) sind 13 Prozent im Ausland geboren. Eine*r von fünf Einwohner*innen gehört einer Schwarzen oder ethnischen Minderheit an, ebenso wie eines von drei Kindern im Grundschulalter. Cardiff ist eine von vier Städten in Wales, auf die das Innenministerium (Home Office) Asylsuchende verteilt. Es gibt keine Daten über die Zahl der Einwohner*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus, aber es ist bekannt, dass darunter abgelehnte Asylsuchende, irreguläre Migrant*innen, Migrant*innen, die ihr Visum überzogen haben und EU-Bürger*innen ohne einen dauerhaften Niederlassungsstatus (settled status) im Vereinigten Königreich sind. Da sie weder Zugang zu Arbeit noch zu sozialen Leistungen haben, sind sie von Armut bedroht und einem erhöhten Risiko ausgesetzt ausgebeutet zu werden. Frühere Forschungen in Cardiff haben zusätzliche Auswirkungen hervorgehoben, wie nicht in der Lage zu sein, seine Zukunft zu planen, Angehörige außerhalb des Vereinigten Königreichs nicht besuchen zu können und keinen sozialen Beitrag leisten zu können, welche enorme Auswirkungen auf die Betroffenen haben.

Die Stadtverwaltung von Cardiff ist unter anderem für die Bereitstellung von Schulen, Wohnungen sowie sozialen Dienstleistungen und Einrichtungen zuständig. Vier der Direktionen der Verwaltung sind hier von besonderer Bedeutung: Sozialeinrichtungen für Kinder; Erwachsene, Wohnungswesen und Gemeinschaften; Menschen und Gemeinschaften (in dem das Team für Zusammenhalt und Gemeinschaftsengagement für Migrationsfragen zuständig ist) sowie Bildung und lebenslanges Lernen. Dank dem integrativen Ansatz des Stadtrates in Bezug auf Geflüchtete wurde der Stadt 2014 der Titel „City of Sanctuary“ verliehen. 2020 veröffentlichte der Stadtrat eine auf vier Jahre angelegte Strategie für Gleichstellung und Inklusion, in der Asylsuchende, Geflüchtete, EU-Bürger*innen und andere Migrant*innen als Schwerpunktgruppen in einer Reihe von Aktionsbereichen genannt werden.

Gesundheitsversorgung

Während der Nationale Gesundheitsdienst (NHS) die Gesundheitsversorgung im Vereinigten Königreich sicherstellt, fällt die öffentliche Gesundheit unter den dezentralen Zuständigkeitsbereich. Die Behörden vor Ort sind zwar nicht für die Gesundheitsversorgung zuständig, müssen die öffentliche Gesundheit in ihrem Gebiet jedoch kontrollieren und schützen. In Wales sichert der Plan der Nation of Sanctuary für Geflüchtete und Asylsuchende aus dem Jahr 2019 eine kostenlose Gesundheitsversorgung für Geflüchtete und Asylsuchende und die Erfassung der Bedürfnisse von Migrant*innen sowie erleichterten Zugang zu Dienstleistungen und den Austausch über Good Practices.

Auch abgelehnte Asylsuchende haben in Wales Zugang zu kostenloser Versorgung. Zu den für alle Personen kostenlosen NHS-Dienstleistungen gehören Familienplanung, die Behandlung einiger übertragbarer Krankheiten (einschließlich Tuberkulose), gerichtlich angeordnete psychiatrische Behandlungen, Behandlungen in Unfall- und Notaufnahmen und Kliniken für Geschlechtskrankheiten.

In allen anderen Bereichen gelten Migrant*innen ohne regulären Aufenthaltsstatus oder ohne gewöhnlichen Wohnsitz im Vereinigten Königreich als „Besucher*innen aus dem Ausland“ und müssen für manche Leistungen zahlen. Für „unmittelbar notwendige“ Behandlungen (d. h. solche, die vernünftigerweise nicht bis zur Rückkehr des Patienten/der Patientin in sein/ihr Heimatland aufgeschoben werden können) sowie für „Notfallbehandlungen“ kann jedoch eine kostenlose Erstversorgung (bis zu 14 Tage lang) gewährt werden. In der Sekundärversorgung sind „sofort notwendige“ Behandlungen zum vollen Satz kostenpflichtig, können aber nicht wegen fehlender Mittel verweigert werden, wohingegen von Patient*innen erwartet wird, dass sie für „dringende“ Behandlungen (d. h. Behandlungen, die nicht sofort notwendig sind, aber nicht warten können, bis die Person das Vereinigte Königreich verlässt) die vollen Behandlungskosten im Voraus bezahlen. Alle anderen Behandlungen sind kostenpflichtig. Die walisische Regierung weist jedoch darauf hin, dass Gebühren nicht unangemessen eingezogen werden sollten und dass NHS-Schulden erlassen werden können, wenn eine Person mittellos ist.

In Cardiff können Migrant*innen mit prekärem Status über eine spezialisierte NHS-Zugangsklinik, den Cardiff and Vale Health Inclusion Service (CAVHIS), ebenfalls Zugang zu öffentlichen Gesundheitsuntersuchungen und Primärversorgung erhalten. Die Klinik verfügt über auf Migrant*innen spezialisierte Mitarbeiter*innen und überweist Patient*innen auch an reguläre NHS-Dienste.

In der Studie wurden jedoch zahlreiche Hindernisse für die Inanspruchnahme der NHS-Versorgung festgestellt, darunter die Angst vor Entdeckung, vor der Trennung von den Kindern sowie vor den Behandlungskosten. Die Angst vor negativen Interaktionen aufgrund von Sprachbarrieren oder kultureller und religiöser Unterschiede ist ebenfalls ein Hindernis. Einige Hausärzt*innen verlangen (fälschlicherweise) eine Wohnadresse, um Patient*innen zu registrieren, was insbesondere für Migrant*innen, die keinen festen Wohnsitz haben, vor häuslicher Gewalt fliehen oder innerhalb des Vereinigten Königreichs umgezogen sind, ein Hindernis darstellt. Infolgedessen wird nicht immer oder zu spät (z. B. während der Schwangerschaft) eine Behandlung in Anspruch genommen.

Zu den Hindernissen für eine qualitativ hochwertige Versorgung gehören schlechte Kommunikation aufgrund fehlender Dolmetscher*innen, ein Mangel an speziell auf Migrant*innen ausgerichtetes Fachwissen und unzureichende Ausbildung

des Personals, einschließlich Kenntnis der Bedürfnisse und Ansprüche. Krankenhausärzt*innen verwenden nur selten migrationsbezogene Codes in ihren Aufzeichnungen, was die Sichtbarkeit dieser Gruppe in Bezug auf die öffentliche Gesundheit einschränkt. Da spezifisches Wissen zu Migrant*innen nicht institutionalisiert ist, bemühen sich einige wenige informierte und engagierte Mitarbeiter*innen darum, auf die Bedürfnisse von Einzelpersonen einzugehen, Kolleg*innen zu beraten und Kontakte zu NGOs herzustellen.

Frauen sind mit gesundheitlichen Problemen konfrontiert, die mit weiblicher Genitalverstümmelung (FGM), Gewalt im Namen der Ehre, Menschenhandel, sexueller Ausbeutung und häuslichem Missbrauch zusammenhängen. Es gibt nationale Melde- und Schutzverfahren für Genitalverstümmelung und Menschenhandel. CAVHIS beschäftigt eine auf Genitalverstümmelung spezialisierte Hebamme und koordiniert auch die Zusammenarbeit mit den örtlichen Behörden (Sozialeinrichtungen für Kinder), um Familien zu finden, die Kinder von Migrant*innen vorübergehend aufnehmen können, während ihre Mütter entbinden. NGOs versorgen schwangere Frauen mit Babybedarf und Doulas.

NGOs spielen eine wichtige Rolle bei der allgemeinen Aufklärung von Migrant*innen, der Überweisung an den NHS, der Unterstützung bei der Vereinbarung von Terminen, dem Zugang zu Datentarifen, Mobiltelefonen und spezieller Unterstützung (z. B. für Opfer von häuslichem Missbrauch und Genitalverstümmelung). Der NHS steht über Plattformen wie NGO-Foren und die Strategische Migrationspartnerschaft von Wales mit NGOs und den lokalen Behörden in Verbindung. Eine andere Partnerschaft, die Cardiff & Vale Integrated Health & Social Care Partnership, erstellte 2022 eine Bedarfsanalyse für die Bevölkerung; darin werden die Bedürfnisse irregulärer („undokumentierter“) und vulnerablen Migrant*innen unter anderem in Bezug auf Isolation, Ausbeutung und Angst vor der Inanspruchnahme von Dienstleistungen genannt. Zu den Empfehlungen gehören die Schulung von Fachkräften, eine bessere Datenerfassung sowie Maßnahmen zur Überwindung von Zugangshürden zur Gesundheitsversorgung.

Unterkunft

Es wird geschätzt, dass jedes Jahr Hunderte abgelehnter Asylsuchender von Armut betroffen sind. Alleinstehende Erwachsene sind besonders von Obdachlosigkeit bedroht. Andere, die kein Recht auf Inanspruchnahme öffentlicher Mittel (NRPF) haben – Personen mit Flüchtlingsstatus und junge Menschen, die gerade das Pflegesystem verlassen – sind auch unter denen, die von Obdachlosigkeit bedroht sind. Der Hintergrund für die Bereitstellung von Unterkünften ist ein systembedingter Mangel an erschwinglichem Wohnraum in Cardiff und die Beschränkungen des britischen Einwanderungsrechts in Bezug auf den Anspruch auf Wohnraum. Nichtsdestotrotz ist die Bekämpfung der

Obdachlosigkeit unabhängig vom Status eine Priorität für die walisische Regierung und die Stadtverwaltung von Cardiff.

Das Innenministerium gibt keine Informationen über Migrant*innen weiter, die aufgrund einer Änderung ihres Aufenthaltsstatus von einer Zwangsäumung bedroht sind. Andere Migrant*innen fürchten sich davor, dass ihre Informationen an das Innenministerium weitergeleitet werden, wenn sie die Stadtverwaltung um Hilfe zu bitten. Nach walisischem Recht haben zwar nur Haushalte ohne Recht auf Inanspruchnahme öffentlicher Mittel (NRPF) welche Kinder haben, jungen Menschen, die das Pflegesystem verlassen, und schutzbedürftigen Erwachsenen Anspruch auf eine Sozialwohnung, die örtliche Behörde muss jedoch entsprechend beraten. Diese Migrant*innen haben Zugang zu Wohnungen, die von Wohnbaugenossenschaften, NGOs und privaten Vermieter*innen zur Verfügung gestellt werden, da die Vermieter*innen in Wales gesetzlich nicht verpflichtet sind, den Aufenthaltsstatus potenzieller Mieter*innen zu überprüfen. Mittellose abgelehnte Asylsuchende können Anspruch auf Unterstützung aus einem Ermessenshilfsfonds der walisischen Regierung haben.

Während der Coronavirus-Pandemie haben die britische und die walisische Regierung darauf bestanden, dass alle Obdachlosen unabhängig von ihrem Status untergebracht werden sollten. Den örtlichen Behörden wurden Finanzmittel für Notunterkünfte und längerfristige Lösungen zur Verfügung gestellt, die derzeit noch verfügbar sind. Der Stadtrat von Cardiff hat es geschafft, bis April 2020 alle Obdachlosen auf der Straße unterzubringen und neben einer Unterkunft auch Zugang zu Beratung bezüglich Aufenthaltsstatus zu gewähren. Die Bereitstellung von Rechtsberatung hatte eine erhebliche Auswirkung, da sie in 75 % der Fälle zur Klärung des prekären Status von Migrant*innen führte. In der Stadtverwaltung und im NGO-Sektor wird befürchtet, dass die Beendigung des „No-One Left Out“ Ansatzes diese Erfolge zunichte machen wird.

Bildung und Dienste für Kinder

Das Bildungswesen fällt in den Zuständigkeitsbereich der walisischen Regierung und wird von ihr finanziert. Die Behörden vor Ort sorgen für die Schulbildung. Kinder haben unabhängig von ihrem Status ein Recht auf Schulbildung, Transport zur Schule und Unterstützung bei besonderen Bildungsbedürfnissen. Cardiff hat keinerlei Daten über die Zahl der Schüler*innen mit prekärem Status. Es besteht die Befürchtung, dass Eltern aus Angst vor Entdeckung ihres irregulären Status oder vor Kindsabnahmen die Schulanmeldung vermeiden, obwohl die Schulen keine Informationen über den Aufenthaltsstatus der Kinder verlangen. Es liegt im Ermessen der Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung, finanzielle Unterstützung für Schuluniformen und warme Jacken zu gewähren. Die Corona-Pandemie benachteiligte unverhältnismäßig viele Kinder, die keinen digitalen Zugang haben oder kostenlose Schulmahlzeiten

erhalten. Der Stadtrat von Cardiff sorgte dafür, dass die Schüler*innen einen von der walisischen Regierung finanzierten wöchentlichen Gutschein sowie eine IT-Ausstattung erhielten, um unabhängig von ihrem Status zu Hause lernen zu können.

Wenn die Schulpflicht im Alter von 16 Jahren endet, haben Kinder mit prekärem Status keinen Anspruch auf eine Finanzierung von weiterführender Bildung oder Hochschulbildung. Sie können eine begrenzte Anzahl kostenloser weiterführende Bildungs-Kurse besuchen, wenn sie unter 19 Jahre alt sind, und der Stadtrat hat gelegentlich von seinem Ermessensspielraum Gebrauch gemacht, um Gebühren zu zahlen und so junge Menschen in der Ausbildung zu halten. Sobald Kinder 18 Jahre alt werden, arbeitet der Stadtrat mit NGOs zusammen, um sie entsprechend zu beraten. Der Ausschluss vom Arbeitsmarkt und sozialen Leistungen sowie die Gefahr der Abschiebung aus dem Vereinigten Königreich setzen junge Menschen der Gefahr von Ausbeutung aus. Vorschulkinder in benachteiligten Gebieten haben unabhängig von ihrem Status Zugang zu „Flying Start“, dem von der walisischen Regierung finanzierten Vorschulprogramm, das eine Reihe von Unterstützungen bietet.

Sozialeinrichtungen für Kinder sind verpflichtet, bedürftige Kinder zu schützen, und in den walisischen Leitlinien heißt es: „Kinder sind zuallererst Kinder und dann erst Migrant*innen“. Der NHS oder NGOs können Kinder zum Zwecke der „Beurteilung ihres Wohlergehens“ an die örtlichen Behörden verweisen. Die Stadtverwaltung kann ihnen für die Stellung eines Asylantrags rechtliche Beratung zur Seite stellen. Es sind keine Daten darüber verfügbar, wie viele Kinder und Eltern mit prekärem Status Unterstützung erhalten, z. B. unter den fremdbetreuten Kindern. Es besteht zum einen Unsicherheit darüber, welche Daten zu erfassen sind, zum anderen ein potenzielles Spannungsverhältnis hinsichtlich der Verpflichtung, Informationen mit dem Innenministerium zu teilen. Die walisische Regierung möchte, dass die lokalen Behörden ein gemeinsames Erfassungssystem für Menschen ohne Recht auf Inanspruchnahme öffentlicher Mittel (NRPF) entwickeln. Cardiff ist kein Mitglied des NRPF-Netzwerks – eines Netzwerks britischer Kommunalbehörden, das Informationen und Schulungen anbietet und über NRPF Connect die datenschutzkonforme Erfassung und Weitergabe von Daten ermöglicht.

Es gibt Bedenken, dass es in den Bereichen Dienste für Kinder, Bildung, Unterbringung und NHS keine multidisziplinären Teams gibt, die die Koordinierung und den Austausch von Informationen über die Bedürfnisse vulnerabler Migrant*innen ermöglichen. Die Mitarbeiter*innen der örtlichen Behörden begrüßten die vierzehntägigen Koordinierungssitzungen, die während der Coronavirus-Pandemie zwischen den Abteilungen der Behörde stattfanden, inzwischen aber eingestellt wurden.

Rechtsberatung

Zugang zu Rechtsberatung kann das grundlegende Problem des prekären Aufenthaltsstatus aufgreifen. So können rechtzeitige, fundierte Beantragungen einen Statuswechsel sowie eine realistische Zukunftsplanung ermöglichen. In Wales besteht ein gravierender Mangel an Fachwissen im Bereich Einwanderungsrecht (eine „Rechtsberatungswüste“) und an Fachwissen, das Einwanderungs- und Sozialrecht miteinander verbindet. Eine Website der walisischen Regierung bietet Links zu Ressourcen zum Einwanderungsrecht, geht aber auf die Situation vieler Migrant*innen mit prekärem Status nicht ein. Migrant*innen haben Schwierigkeiten, Anwält*innen zu finden, die potenziell komplexe Fälle übernehmen können. In Nicht-Asylfällen wird in der Regel keine Rechtshilfe gewährt. Die Gebühren für die Beantragung einer Statusänderung und der damit verbundene Gesundheitszuschlag sind hoch. Diejenigen, die keinen Zugang zu Beratung haben, verlassen sich auf weniger gut informierte Quellen, wissen oft nicht, welche Möglichkeiten es gibt, ihren Status zu klären (z. B. für EU-Bürger*innen), stellen falsche Anträge oder versäumen Fristen. Der Mangel an Beratung sowie der hohe Preis der Anträge können zu einem prekären Status führen und diesen verlängern.

Der Stadtrat von Cardiff verfügt nur über sehr begrenzte Kapazitäten, um Mitarbeiter*innen in Fragen des Einwanderungsrechts zu beraten. Die Unterstützung von Personen wird in der Regel an eine Anwaltskanzlei und eine einzige, überlastete NGO, Asylum Justice, ausgelagert. Nicht akkreditierte Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung sind gesetzlich nicht befugt, Einzelpersonen in Einwanderungsfragen zu beraten, tun dies jedoch informell. Es herrscht häufig Unklarheit über den Aufenthaltsstatus und die Ansprüche von Einzelpersonen, einschließlich der Anwendbarkeit der dezentralen Rechtsvorschriften. Die Prüfung der Förderungswürdigkeit ist zeitaufwändig. Die Fälle können komplexe Umstände und vielfältige Bedürfnisse beinhalten. Die Unsicherheiten von Mitarbeiter*innen führen zu Ängsten und häufigen Verweisungen an NGOs. Durch die Pandemie verzögerte sich die Bearbeitung durch das Innenministerium. Die Abhängigkeit von digitalen Technologien und Telefongesprächen verschlimmerte zwar die Probleme bei der Fallbearbeitung, die größere Sichtbarkeit der Vulnerabilität von Migrant*innen zog jedoch Spenden zur Unterstützung von Pro-Bono-Rechtsberatung an.

Schnittstellen Themen

Eine Reihe von Themen kristallisierte sich auf dem gesamten Gebiet der Studie heraus.

- Die Komplexität des Rechts bezüglich Ansprüche:** Der Anspruch auf Sozialleistungen wird durch mehrere komplexe Rechtsbereiche geregelt, die die Bereiche Einwanderung, Gesundheit und Soziales umfassen. Die daraus resultierende Unklarheit bereitet den Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung und des NHS, den NGOs und den Migrant*innen Schwierigkeiten. Es besteht ein dringender Bedarf an Klarheit über die Ansprüche auf Leistungen der Stadtverwaltung und des NHS, was durch eine regelmäßig aktualisierte Überprüfung erreicht werden kann.
- Limitierte Kommunikation und Koordination:** Weitere Komplexität ergibt sich aus der Vielzahl von Agenturen und Abteilungen, die für das Wohlergehen dieser Gruppe vulnerabler Menschen zuständig sind, ein fragmentierter Ansatz mit begrenzter Koordination und Kommunikation. Die Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung müssen geklärt werden, damit die Mitarbeiter*innen wissen, was sie in einzelnen Fällen tun können und sollen. Außerdem ist eine regelmäßige Koordination und Kommunikation mit internen und externen Partner*innen über die Maßnahmen sowie über Einzelfälle erforderlich
- Rechtsberatungsdefizit:** Fehlender Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung sowie die Kosten für Einwanderungsanträge sind ausschlaggebende Faktoren, die einen prekären Aufenthaltsstatus verursachen und verlängern. Es müssen dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Kapazitäten von Anwäl*innen und NGOs zur Beratung und Vertretung zu erweitern.
- Hindernisse für die Inklusion:** Die Angst vor Entdeckung und vor Kindesabnahmen sind wesentliche Hindernisse für die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen. Dies untergräbt das Vertrauen in die Stadtverwaltung und in die Kooperationspartner*innen und hat schwerwiegende Folgen für Einzelpersonen. Durch eine Überprüfung der einzelnen Dienststellen der Stadtverwaltung könnte festgestellt werden, ob es notwendig ist, Informationen über den Aufenthaltsstatus zu sammeln (und diese unter bestimmten Umständen an das Innenministerium zu übermitteln). Es könnten sogenannte „Firewalls“ eingerichtet werden, um unnötige Datenübermittlungen zu verhindern und Personen, die Leistungen in Anspruch nehmen, Ängste zu nehmen.
- Fehlende Kapazitäten in der Stadtverwaltung:** Es besteht ein gravierender Mangel an Daten über Migrant*innen mit prekärem Status in der Stadt sowie unter den Personen, die Leistungen in Anspruch nehmen. Es fehlt an juristischem Fachwissen, an Kenntnissen über die Bedürfnisse von Migrant*innen mit prekärem Status (wozu weitere Forschungsarbeiten erforderlich sind), an Personalzeit, Ausbildung, Dolmetscher*innen, gemeinsamen institutionellen Wissen sowie Finanzierung. Einige dieser Probleme könnten durch die Beteiligung am NRPF-Netz gelöst werden, wenn das walisische Recht in den Schulungen und Informationen berücksichtigt wird.
- Rückgriff auf NGOs:** NGOs füllen Lücken im Leistungsangebot. Sie spielen eine wichtige Rolle durch Beratung und Orientierung und sind in manchen Fällen besser geeignet, prekäre Migrant*innen anzusprechen und deren Vertrauen zu gewinnen. Sie verfügen allerdings nur über begrenzte Ressourcen und Kapazitäten und sollten nicht als Ersatz für städtische oder für NHS-Dienstleistungen dienen. Es bedarf einer besseren Kommunikation und Koordination mit der Stadtverwaltung sowie Klarheit über die Verfahren für die Überweisung von Fällen an NGOs. Die Finanzierung von Leistungen durch die Stadtverwaltung könnte überprüft und NGOs könnten durch Fördermittel unterstützt werden.
- Beispiele für Good Practice:** Es gibt positive Beispiele für integrative Maßnahmen und Praktiken, auf denen aufgebaut werden kann – in der Politik der walisischen Regierung, in der Anerkennung der Stadt Cardiff dass diese prekären Bewohner*innen von Ausgrenzung bedroht sind, in der Gleichstellungs- und Inklusionsstrategie sowie in der jüngsten Bevölkerungsbedarfsermittlung, sowie in einigen Praxisbereichen: Kommunikation und Koordination während der Pandemie, integrative Praktiken im Wohnungswesen, in der Gesundheitsbildung und in den sozialen Diensten für Kinder sowie bei Verweisungen an die Rechtsberatung. Good Practices könnten hervorgehoben werden, um Ressourcen zu gewinnen, andere zu ermutigen und ein positives Bild der Inklusion dieser Bewohner*innen zu schaffen.
- Fehlen eines ganzheitlich städtischen Ansatzes:** Die Stadtverwaltung von Cardiff ist bestrebt, die Ursachen von Ungleichheit und Ausgrenzung zu bekämpfen, und hat sich diesbezüglich gegenüber Geflüchteten offen verpflichtet. Hinsichtlich der Anerkennung, wie wichtig Inklusion ungeachtet des Status ist, befindet sie sich allerdings noch in einem frühen Stadium. Einzelne Mitarbeiter*innen sind zwar engagiert, aber es gibt keine gemeinsame Vision, Narrativ und keine Strategie zur Umsetzung. Die Halbzeitüberprüfung der Gleichstellungs- und Inklusionsstrategie im Jahr 2022 könnte eine Gelegenheit bieten, dies weiterzuentwickeln, wobei die vereinbarten Schritte in den städtischen Unternehmensplan aufgenommen werden sollten.

Schlussfolgerung

Die Bereitschaft der Stadt Cardiff zur Teilnahme an dieser Studie zeigt, dass es ihr ein Anliegen ist, herauszufinden welche Maßnahmen für Bewohner*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus ergriffen werden müssen. Sie agiert innerhalb eines komplexen Rechtsrahmens, verfügt über keine Strategie, um den Bedürfnissen dieser vulnerablen Gruppe gerecht zu werden und hat große Kapazitätsprobleme zu bewältigen. Es besteht eine starke Abhängigkeit von NGOs, um Dienstleistungslücken zu schließen. Die unzureichende Rechtsberatung zur Klärung des Aufenthaltsstatus und die Kosten für die Beantragung von Aufenthaltsanträgen tragen dazu bei, dass aufenthaltsrechtliche Prekarität entsteht und verlängert wird. Dennoch gibt es in einigen Bereichen bemerkenswerte Good Practices, auf denen aufgebaut werden kann. Cardiff steht vor einer Reihe von rechtlichen, logistischen und ressourcentechnischen, verfügt aktuell aber auch über Chancen für einen machbaren und zeitgemäßen Strategiewechsel. Einige Reformen, z. B. die Überprüfung, ob Personen, die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, einen Nachweis über ihren Aufenthaltsstatus erbringen müssen, sind nicht ressourcenintensiv, könnten aber erhebliche positive Auswirkungen haben.

Handlungsspielräume

1. Überprüfung der Ansprüche auf Leistungen und Bereitstellung von Informationen in aktueller, zugänglicher Form.
2. Klärung der Zuständigkeiten der Stadtverwaltungsabteilungen und der Ermessensspielräume in Einzelfällen; Gewährleistung der Koordinierung eines ressortübergreifenden gemeinsamen Vorgehens.
3. Absprache mit den NGOs hinsichtlich der optimalen Aufteilung der Zuständigkeiten, der Arbeitsweisen, der Überweisung von Fällen und der Finanzierung.
4. Einrichtung eines Systems für eine regelmäßige Kommunikation und Koordinierung mit Partner*innen aus dem öffentlichen Sektor und von NGOs.
5. Priorisierung der Bereitstellung von Rechtsberatung; Unterkünften dienen weiterhin als leichter Zugang zur Beratung; Unterstützung des NGO-Sektors bei der Beschaffung zusätzlicher Ressourcen.
6. Überprüfung des Zugangs zu Dienstleistungen; Abschaffung aller unnötigen Erfassungen des Aufenthaltsstatus; Einrichtung einer „Firewall“ um unangemessene Datenübertragung zu verhindern; Sicherstellung, dass die Politik der Nichtübertragung von Daten bekannt ist; Beseitigung ungerechtfertigter Befürchtungen, dass Kinder von Personen, die Leistungen in Anspruch nehmen, in Obhut genommen werden.
7. Die mangelnde Datenlage zu Migrant*innen mit prekärem Status beheben, und gleichzeitig die Wahrung der Anonymität dieser Personen gewährleisten. Zusätzliche Forschung zu den Bedürfnissen von prekären Migrant*innen; Kontaktierung des Innenministeriums zur Sicherstellung rechtzeitiger Informationen zu Personen, die in Cardiff eine Unterkunft oder Unterstützung benötigen.
8. Erwägung des Beitritts zum britischen NRPf-Netzwerk, um Informations- und Ausbildungsdefizite zu beheben.
9. Good Practices bekannt machen, um andere zu ermutigen, Ressourcen zu gewinnen und das Narrative positive zu verändern.
10. Arbeit an einer einheitlichen städtischen Vision und Strategie zu Migrant*innen mit prekärem Status; Nutzung der Halbzeitbilanz der Strategie für Gleichstellung und Inklusion als Gelegenheit zur Neugestaltung; Einbeziehung von Migrant*innen mit prekärem Status in das Equality Impact Assessment.
11. Veränderung des Narratives um Migrant*innen mit prekärem Status als Nachbar*innen einzuschließen und öffentliche Unterstützung zu gewinnen.
12. Festlegung eines Zeitplans zur Überprüfung der Fortschritte.



This project has received funding in the framework of the Joint Programming Initiative Urban Europe.



The support of the Economic and Social Research Council (UK) is gratefully acknowledged.

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

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