

A graffiti of a hooded figure, possibly a terrorist or a person in a hoodie, is painted on a brick wall. The figure is rendered in black and yellow, with a large red splatter on its face. The background is a brick wall with some peeling paint and a small blue piece of paper or tape at the top left. The text is overlaid on the lower half of the image.

**MÖGLICHKEITEN
UND GRENZEN DER
EINFÜHRUNG EINER
BERLINER STADTKARTE
(BERLIN CITY CARD)
UND ALTERNATIVER
MODELLE**

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER EINFÜHRUNG EINER BERLINER STADTKARTE (BERLIN CITY CARD) UND ALTERNATIVER MODELLE

**Interdisziplinäres Gutachten zur Verbesserung
der städtischen Teilhabe undokumentierter Menschen in Berlin**

Projektleitung: Prof. Dr. Stefanie Kron

Wissenschaftliche Mitarbeiter*innen:

Zozan Bulut (Sozialwissenschaften), Dr. Nele Austermann,
Julia Gelhaar & Yannick Gerdes (Rechtswissenschaften)

Studentische Mitarbeiterin: Merve Wewerke

Laufzeit: Juli 2023 bis Juni 2024



Zusammenfassung

Das vorliegende interdisziplinäre Gutachten befasst sich mit der bisher kaum beforschten Frage nach den Möglichkeiten, die städtische Teilhabe der in Berlin lebenden Menschen unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit und ihrem Aufenthaltsstatus zu verbessern. In Berlin leben schätzungsweise 60.000 bis 100.000 Menschen in der sogenannten aufenthaltsrechtlichen Illegalität. Obgleich auch diese Personen (Menschen-)Rechte haben, ist ihnen der Zugang zu diesen Rechten u. a. aufgrund von Bundesgesetzen, die z. B. eine amtliche Wohnsitzanmeldung vorschreiben, der Verknüpfung von staatlichen Leistungen mit der Art des Aufenthaltstitels (oder auch einer Duldung) und der Übermittlungspflicht der meisten Ämter und Behörden erschwert oder versperrt. Diese Gruppe wird in diesem Gutachten als »undokumentiert« bezeichnet und bildet den Fokus der Forschung.

Das Gutachten prüft aus rechtswissenschaftlicher Perspektive sowie anhand einer qualitativen empirischen sozialwissenschaftlichen Forschung die Möglichkeiten der Einführung einer Berliner Stadtkarte (Berlin City Card) sowie alternativer Modelle und begleitender Maßnahmen. Dafür wurden neben einer juristischen Prüfung und umfangreichen Literaturrecherchen, die auch Erfahrungen anderer Städte in den USA und Europa einbeziehen, 30 qualitative leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeiter*innen von einschlägigen Berliner Beratungsstellen, NGOs und Senatsverwaltungen, mit Akteur*innen migrantischer Selbstorganisationen sowie mit Wissenschaftler*innen und Jurist*innen geführt und inhaltsanalytisch ausgewertet.

Gezeigt werden erstens die juristischen und tatsächlichen Ausschlüsse und Zugangsbeschränkungen undokumentierter Menschen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Arbeit, (Zivil-)Justiz und Alltag (Freizeit, Kultur und Mobilität). Zweitens werden die bereits bestehenden staatlichen und nicht-staatlichen Unterstützungs- und Beratungsangebote für undokumentierte Menschen in Berlin kartiert und bewertet. Drittens werden auf dieser Basis und nach juristischer Prüfung verschiedene Maßnahmen auf Landesebene vorgeschlagen, die die Teilhabe undokumentierter Menschen in Berlin verbessern können. Keine der vorgeschlagenen Maßnahmen führt zu einer rechtlichen Legalisierung des Aufenthalts der betroffenen Menschen oder begünstigt diese.

Zu den Vorschlägen gehören die Einführung einer Berliner Stadtkarte (Berlin City Card), einer Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen, die Einrichtung einer Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen sowie einer Kommission, die auf der Grundlage dieses Gutachtens konkrete Schritte zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen erarbeitet.

Das Gutachten wurde von der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) gemäß des Koalitionsvertrags der Berliner Landesregierung von 2021 beauftragt und in Kooperation mit der Evangelischen Hochschule Berlin (ehb) zwischen Juli 2023 und Juni 2024 erstellt.

Schlüsselbegriffe: *undokumentierte Migrant*innen, städtische Teilhabe, Menschenrechte, städtische Bürger*innenschaft, Berliner Stadtkarte*

Executive Summary

This interdisciplinary report addresses the question of how to improve the urban participation of Berlin's residents, regardless of their citizenship or residency status. Berlin is home to an estimated 60,000 to 100,000 people with a so called »illegal residence status« (»aufenthaltsrechtliche Illegalität«). Although these people also have (human) rights, access to these rights is made difficult or blocked by federal laws, among other things. These include the official registration of residence, the linking of state benefits to the type of residence permit (or »Duldung«), and the obligation of most offices and authorities to provide information on »illegal residents« to the migration offices (»Übermittlungspflicht«). This group of migrants is referred to in this report as »undocumented«. They are the focus of the research.

The report examines, from a legal perspective and on the basis of qualitative empirical social science research, the possibilities of introducing a Berlin City Card (Berliner Stadtkarte) as well as alternative models and accompanying measures. In addition to a legal review and extensive literature research, which also includes the experiences of other cities in the USA and Europe, 30 qualitative guided interviews were conducted with staff of relevant Berlin advice centres, NGOs and city authorities, with actors from migrant self-organisations as well as with academics and lawyers.

On the first hand, the legal and actual exclusions and access restrictions of undocumented people in the fields of health, education, housing, work, (civil) justice and everyday life (leisure, culture and mobility) will be shown. Secondly, the existing governmental and non-governmental support and counselling services for undocumented migrants in Berlin will be mapped and evaluated. Thirdly, various measures at the state level that could improve the participation of undocumented people in Berlin are proposed on this basis and after a legal review. None of the proposed measures will lead to a legal regularisation of the residence status of the persons in question, nor are they in their favour.

The proposals include the introduction of a Berlin City Card, a health card for undocumented migrants, the establishment of a clearing centre for people in social distress, and a commission to develop concrete steps for the implementation of the proposed measures on the basis of this report.

The report was commissioned by the Senate Department for Labour, Social Affairs, Equality, Integration, Diversity and Anti-Discrimination (SenASGIVA) in accordance with the 2021 coalition agreement of the Berlin state government. It was prepared in cooperation with the Evangelische Hochschule Berlin (ehb) between July 2023 and June 2024.

Keywords: *undocumented migrants, urban participation, human rights, urban citizenship, Berlin City Card*

Abkürzungsverzeichnis¹

AA	Auswärtiges Amt
AMU	Aide médicale urgente
ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZRBBB	AusländerzentralregisterBerliner Bäder-Betriebe
BBZ	Berliner Beratungszentrum und Betreuungszentrum für junge Geflüchtete und Migrant*innen
BEMA	Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit
BIPoC	Black, Indigenous and People of Colour
BKV	Berliner Krankenhausgesellschaft e.V.
BOH	Berliner Obdachlosenhilfe
Bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
CABL	Clearingstelle und Anonymer Behandlungsschein Leipzig e.V.
CMISE	City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CS	Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen
DB	Deutsche Bahn
DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DMH	Dringende Medizinische Hulpverlening
DRK	Deutsches Rotes Kreuz e.V.
DWBO	Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz
Ehb	Evangelische Hochschule Berlin
EHIC	Europäische Versicherungskarte
FKH	Frauenhauskoordinierung e.V.
FLINTA*	Frauen, Lesben, intergeschlechtliche, nichtbinäre, trans und agender Personen
GEW	Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
HK	Härtefallkommission
HU	Humboldt-Universität zu Berlin
IDNYC-Card	Identity Document New York City Card
KuB	Kontakt- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migrant_innen e.V.
KV	Kassenärztlichen Vereinigung Berlin
LaGeSo	Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin
LEA	Landesamt für Einwanderung
Medibüro	Medibüro Berlin – Netzwerk für das Recht auf Gesundheitsversorgung aller Migrant*innen

¹ Aufgenommen in sind hier Abkürzungen von Institutionen sowie Fachtermini, die im sozialwissenschaftlichen Teil (II) verwendet werden, jedoch keine Abkürzungen von Gesetzesbezeichnungen.

MMM	Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung
MSOs	Migrantische Selbstorganisationen
NGO	Nichtregierungsorganisation
NYPD	New York City Police Department
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PKV	Private Krankenversicherung
SenASGIVA	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
SenBJF	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
SenInn	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
SenWPG	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege
SPO	Schlafplatzorga
VHS	Volkshochschule
VÖBB	Verbund der Öffentlichen Bibliotheken Berlins
WBS	Wohnberechtigungsschein
WZ	Willkommenszentrum
ZCC	Züri City Card
ZsGF	Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung zum Gesamtgutachten	11
II. Sozialwissenschaftliches Gutachten	15
1. Einführung	16
1.1. Schätzungen zur Anzahl undokumentierter Menschen in Berlin	16
1.2. Gründe für die aufenthaltsrechtliche Illegalität	18
1.3. Sozialstruktur und Alltag undokumentierter Menschen	20
1.4. Forschungsstand: Theoretische Bezüge	20
1.4.1. Die Stadt als Grenze	20
1.4.2. Urban Citizenship und solidarische Stadt	21
1.4.3. Motive für die Einführung einer Berliner Stadtkarte	26
2. City-ID und alternative Modelle: Die Praxis anderer Städte	28
2.1. Das US-amerikanische Modell	28
2.2. Die carte citoyenne in Paris (Frankreich)	30
2.3. Die Schweizer Modelle	30
2.4. Das documento de vecindad in Barcelona (Spanien)	33
2.5. Die Gesundheitskarte in Gent (Belgien)	34
2.6. Wirksamkeit, Kompetenzen und Risiken einer City-ID und Gesundheitskarte	36
3. Der Ist-Zustand: Einschränkungen und Bedarfe	39
3.1. Einschränkungen undokumentierter Menschen in Berlin	39
3.1.1. Gesundheit, Schwangerschaft und Geburt	39
3.1.2. Wohnen	42
3.1.3. Bildung	45
3.1.4. Arbeit	47
3.1.5. Zugang zur (Zivil-)Justiz	49
3.1.6. Alltag	49
3.2. Mapping und Bewertung der Angebote für undokumentierte Menschen in Berlin	53
3.2.1. Gesundheit, Schwangerschaft und Geburt	55
3.2.2. Wohnen	65
3.2.3. Bildung	68
3.2.4. Arbeit	70
3.2.5. Zugang zur (Zivil-)Justiz	71
3.2.6. Alltag	72

4. Potenziale und Begrenzungen einer Berliner Stadtkarte sowie alternativer Maßnahmen für Berlin	73
4.1. Gesundheit, Schwangerschaft und Geburt	73
4.2. Wohnen	76
4.3. Bildung	77
4.4. Arbeit	78
4.5. Zugang zur (Zivil-)Justiz	79
4.6. Alltag	79
4.7. Profil einer Berliner Stadtkarte und alternative Modelle	80
4.7.1. Berliner Stadtkarte	80
4.7.2. Gesundheitskarte	86
4.7.3. Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen	87
4.7.4. Legalisierungskampagnen und Ausweitung individueller Legalisierungen	87
4.7.5. Erarbeitung eines konkreten Umsetzungskonzepts	88
5. Fazit	89
III. Rechtswissenschaftliches Gutachten	95
1. Forschungsstand	96
2. Ausschlüsse undokumentierter Menschen vom Zugang zu Rechten	98
2.1. Ausschlüsse von Sozialleistungen	98
2.1.1. Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum	98
2.1.2. Rechtliche und tatsächliche Ausschlüsse	99
2.1.3. Lösungsvorschläge	102
2.2. Ausschlüsse von der Gesundheitsversorgung	106
2.2.1. Recht auf Gesundheit	106
2.2.2. Rechtliche Ausschlüsse	108
2.2.3. Tatsächlicher Ausschluss: Pflicht zur Vorlage einer amtlichen Wohnsitzanmeldungsbescheinigung bei privater Gesundheitsversorgung	110
2.2.4. Lösungsvorschläge	110
2.3. Ausschlüsse von Bildungseinrichtungen	111
2.3.1. Schule in der Illegalität	111
2.3.2. Kita in der Illegalität	117
2.4. Ausschlüsse vom regulären Arbeitsmarkt	121
2.4.1. Recht auf Arbeit	121
2.4.2. Erfordernis einer Beschäftigungserlaubnis und Kopplung an den Aufenthaltstitel	123
2.4.3. Arbeiten in der Illegalität	123
2.4.4. Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes	125
2.4.5. Zwischenergebnis	125

2.5. Ausschlüsse vom Wohnungsmarkt	126
2.5.1. Recht auf Wohnen	126
2.5.2. Ausschlüsse	127
2.5.3. Auswirkungen einer Berliner Stadtkarte und anderer Maßnahmen	131
2.6. Zugang zur (Zivil-)Justiz	135
2.6.1. Recht auf Zugang zur Justiz	135
2.6.2. Ausschlüsse	136
2.6.3. Lösungsvorschläge	136
3. Kompetenzen und Umsetzungen	137
3.1. Berliner Stadtkarte	137
3.1.1. Einführung per Gesetz	137
3.1.2. Keine Einführung durch Rechtsverordnung	146
3.1.3. Keine Einführung durch Verwaltungsvorschriften	146
3.1.4. Ergebnis: Einführung der Berliner Stadtkarte	147
3.1.5. Konkretisierung durch Verwaltungsvorschrift und Rundschreiben	147
3.1.6. Rechtliche Prüfung der vorgeschlagenen tatsächlichen Ausgestaltung der Stadtkarte	149
3.2. Weitere Lösungsvorschläge	149
3.2.1. Elektronische Gesundheitskarte für Undokumentierte	149
3.2.2. Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen	152
3.2.3. Erweiterung WBS	152
3.3. Zwischenergebnis	155
4. Ergebnis des juristischen Gutachtens	156
IV. Gemeinsame Empfehlungen zur Umsetzung der Berliner Stadtkarte sowie alternativer und begleitender Maßnahmen	158
1. Berliner Stadtkarte	159
2. Elektronische Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen	166
3. Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen	167
4. Legalisierung	169
5. Begleitende Maßnahmen	170
6. Weiterer Forschungsbedarf	171
Literaturverzeichnis	172
Anhang	179
Anhang 1: Glossar	179
Anhang 2: Legende der anonymisierten Interviewpartner*innen	182
Anhang 3: Mapping der Beratungs- und Anlaufstellen in Berlin für undokumentierte Menschen	183

I.

VORBEMERKUNG

ZUM GESAMTGUTACHTEN

Ein rechtmäßiger Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ist üblicherweise die wichtigste Bedingung für eine Arbeitserlaubnis und den Zugang zu sozialen und kulturellen Dienstleistungen. Dies hat erhebliche negative Auswirkungen auf Menschen, die sich in Deutschland in der sogenannten aufenthaltsrechtlichen Illegalität befinden. Dies bedeutet, dass sie über keinen Aufenthaltstitel und keine Duldung verfügen. Ihr Aufenthalt ist auch nicht gestattet, d.h., sie leben »illegal« in Deutschland. Schätzungen zufolge leben in Berlin mehrere Zehntausend Menschen in dieser Situation.

Die Gründe dafür sind vielfältig (vgl. II. 1.2.). Obgleich auch Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität Rechte haben wie das Recht auf eine gesundheitliche Versorgung und auf Bildung (etwa das Schulbesuchsrecht) sowie den Anspruch auf eine menschenwürdige Unterkunft, Arbeitslohn und Arbeitsschutz ist all diesen Personen ihre weitgehende Exklusion von bzw. ein sehr stark eingeschränkter und erschwelter Zugang zu diesen grundlegenden sozialen Rechten und städtischen Dienstleistungen, aber auch zu Freizeit- und Kulturangeboten und zur (Zivil-)Justiz gemeinsam. Selbst der Besuch der Berliner Freibäder ist seit Sommer 2023 nicht mehr ohne amtliches Foto-Ausweisdokument möglich.²

Die wichtigsten Gründe für diese Ausschlüsse oder erschwerten Zugänge zu städtischer Teilhabe und Rechten sind v. a. (1) die Abhängigkeit sozialer Leistungen vom Aufenthaltsstatus der Antragsteller*innen, (2) die sogenannte Übermittlungspflicht öffentlicher Ämter und Behörden bei Kenntnisnahme von aufenthaltsrechtlicher Illegalität sowie (3) die amtliche Wohnsitzanmeldung.

Nach § 87 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthaltG) sind öffentliche Stellen verpflichtet, Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus beim Landesamt für Einwanderung (LEA) oder bei der Polizei zu melden. Hiervon ausgenommen sind Schulen, Ärzt*innen und medizinisches Pflegepersonal. Allerdings hat die aktuelle Bundesregierung im Koalitionsvertrag vereinbart, »Meldepflichten [Übermittlungspflicht] von Menschen ohne Papiere [zu] überarbeiten, damit Kranke nicht davon abgehalten werden, sich behandeln zu lassen« (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021, S. 111).³

² Vgl. Einlass in die Freibäder nur mit amtlichen Foto-Ausweisdokument (<https://www.berlinerbaeder.de/news/detail/einlass-in-die-freibaedernur-mit-amtlichen-foto-ausweis/>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

³ Maßgeblichen Einfluss auf diese Vereinbarung im Koalitionsvertrag hatte die Kampagne des #GleichBeHandeln-Bündnisses, die von Ärzten der Welt und der Gesellschaft für Freiheitsrechte initiiert wurde und der sich über 80 zivilgesellschaftliche Organisationen angeschlossen haben (vgl. Haberstroh et al. 2022, S. 31).

Die aufenthaltsrechtliche Illegalität zieht eine Kette von sich gegenseitig bedingenden Ausschlüssen nach sich. Beispielsweise können illegalisierte Personen keine amtliche Wohnsitzanmeldung vornehmen, ohne diese Anmeldung in der Regel wiederum kein Bankkonto eröffnen und ohne Bankkonto kann kein günstiges Deutschlandticket erworben werden. Zudem leben die betroffenen Menschen in ständiger Angst vor Aufdeckung des fehlenden Aufenthaltstitels seitens der Behörden.

Dieses Gutachten zeigt Möglichkeiten und Herausforderungen der Einführung und Umsetzung einer Berliner Stadtkarte sowie anderer Maßnahmen auf, um die städtischen Teilhabemöglichkeiten von Menschen, die in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Berlin leben, zu erhöhen. Das Gutachten hat explizit nicht zum Ziel, auf eine pauschale aufenthaltsrechtliche Legalisierung dieser Gruppe hinzuarbeiten. Vielmehr ist es das Anliegen, ihnen den Zugang zu ihren bereits bestehenden Rechten zu ermöglichen bzw. diesen zu verbessern.⁴

Die Verfasser*innen dieses Gutachtens grenzen die hier erarbeiteten Vorschläge für eine Berliner Stadtkarte auch explizit von der Bezahlkarte für Asylbewerber*innen ab. Zum einen ist die Zielgruppe dieses Gutachtens, Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität, eine andere als die der Bezahlkarte. Zum anderen sehen wir die Bezahlkarte als staatliches Kontrollinstrument der monetären Leistungen, die Asylbewerber*innen erhalten, während die Berliner Stadtkarte den Zugang zu Rechten für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität vereinfachen soll.

Der Begriff Berliner Stadtkarte wurde gewählt, weil – wie das Gutachten zeigen wird – die Karte nicht die amtliche Wohnsitzanmeldung, den Personalausweis bzw. den elektronischen Aufenthaltstitel, die Duldung, die Fiktionsbescheinigung oder andere Nachweise über den Aufenthaltsstatus einer Person ersetzen kann und kein Identitätsnachweis sein wird. Dort, wo das Gutachten aufgrund zeitlicher und personeller Grenzen nicht weiter in die Tiefe gehen kann, verweisen wir auf eine von uns in Kapitel IV. (Gemeinsame Handlungsempfehlungen) vorgeschlagene und zu gründende Umsetzungscommission nach dem Vorbild der Stadt Bern (vgl. Stadt Bern 2023).

Methodisches Vorgehen

Das vorliegende Gutachten ist zwischen Juli 2023 und Juni 2024 entstanden. Neben diesen Vorbemerkungen zum Gesamtgutachten (I.) ist das Gutachten in drei Teile gegliedert: Der zweite Teil (II.) beinhaltet sozialwissenschaftliche Überlegungen zur Einführung einer Berliner Stadtkarte und alternativer Maßnahmen. Der dritte Teil (III.) ist ein juristisches Gutachten und stellt rechtliche Möglichkeiten und Herausforderungen für die Einführung einer Berliner Stadtkarte und alternativer Maßnahmen vor. Der vierte Teil (IV.) beinhaltet gemeinsame Handlungsempfehlungen.

⁴ Dennoch sind die Autor*innen dieser Studie der Meinung, dass die Umsetzung von Forderungen nach Legalisierung, wie sie in den vergangenen Jahrzehnten etwa in Spanien und Portugal in Reaktion auf entsprechende Kampagnen immer wieder vorgenommen wurde (vgl. Mediendienst Integration 2023) und auch in Berlin von der »Kampagne für Legalisierung« erhoben werden, der einfachste und effektivste Weg wäre, die Teilhabechancen von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu verbessern.

Bei der Erstellung des Gesamtgutachtens wurden verschiedene methodische Zugänge kombiniert. Hierzu gehören:

- Recherche und Bewertung wissenschaftlicher und grauer Literatur und Dokumente zum Thema City-ID und alternativer Modelle in deutscher, englischer, französischer und spanischer Sprache.
- Recherche und Analyse der rechtlichen Grundlagen für die Einführung einer Berliner Stadtkarte und alternativer Modelle sowie rechtliche Prüfung der Rechte von Personen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität.
- Durchführung, Transkription und inhaltsanalytische Auswertung (Kuckartz und Rädiker 2022) von 30 leitfadengestützten, qualitativen, problemzentrierten Interviews (Kruse 2015) mit vier Akteursgruppen, die insbesondere zum Bereich illegal aufhältige Menschen über spezifisches Wissen verfügen: (1) Berliner Senatsverwaltungen, (2) staatliche und nicht-staatliche Beratungsstellen, (3) migrantische Selbstorganisationen (MSO) und (4) Expert*innen (Wissenschaftler*innen und Rechtsexpert*innen). Der Fokus der Interviews lag auf Zugängen zu städtischen Dienstleistungen und auf Einschätzungen zur potenziellen Funktionalität der Berliner Stadtkarte für die Zielgruppe(n) illegal aufhältiger Menschen.⁵
- Einbezug von Informationen und Einschätzungen aus den Fachgesprächen mit Fachreferent*innen und Abteilungsleitungen der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) und der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport (SenInn).⁶
- Sprachliche Regelungen: Wir sprechen in diesem Gutachten, wenn keine juristische Fachsprache verwendet werden muss, im Folgenden von »undokumentierten Menschen« oder »Undokumentierten«, wenn sie im juristischen Sinne in aufenthaltsrechtlicher Illegalität in Deutschland leben. Tatsächlich jedoch haben unseren Interviews zufolge viele dieser Menschen sogar Ausweisdokumente (etwa einen Reisepass).

⁵ Eine vollständige und anonymisierte Zusammenstellung der Interviewpartner*innen befindet sich in Anhang 2..

⁶ Auf eine qualitative Befragung undokumentierter Menschen wurde aus forschungsethischen Gründen verzichtet. Der Aufwand eines qualitativen Interviews für undokumentierte Menschen in Bezug auf Zeit und potenzielle Gefährdung erschien uns größer als der direkte Nutzen für die betroffenen Menschen. Geplant war eine standardisierte schriftliche Kurzbefragung von mindestens 30 undokumentierten Menschen. Ein entsprechender Fragebogen wurde erarbeitet und den in die Untersuchung einbezogenen Beratungsstellen in vier Sprachen (Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch) ausgehändigt. Wie erwartet, war der Rücklauf trotz mehrmaligen Nachhakens mit zwei ausgefüllten Fragebögen so gering, dass diese Daten nicht in die Auswertung einfließen.

Mit »undokumentiert« bezeichnen wir daher erstens⁷

Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsberechtigung. Grundsätzlich muss in Deutschland jede Person ohne deutsche Staatsangehörigkeit einen gültigen Aufenthaltstitel haben – etwa ein Visum, eine EU-Blue Card, eine Aufenthaltsgestattung für Asylsuchende oder eine Duldung (vgl. auch §95 Absatz 1 AufenthaltG).

Zweitens bezeichnen wir mit »undokumentiert« auch freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen, die ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland

aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit verlieren. [...] Weiterhin kann die Ausländerbehörde auf der Grundlage von Paragraph 2 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU das Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts feststellen, wenn ein Betroffener die Voraussetzungen für das Freizügigkeitsrecht durch die Verwendung von ge- oder verfälschten Dokumenten oder die Vorspiegelung falscher Tatsachen vorgetäuscht hat. Das kann z. B. dann der Fall sein, wenn Unionsbürger falsche Angaben über ein Arbeitsverhältnis gemacht haben und stattdessen in erheblichem Umfang Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Gleiches gilt für sog. Scheinehen oder Scheinvaterschaften. Außerdem kann die Ausländerbehörde auf der Grundlage von Paragraph 5 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts den Verlust des Freizügigkeitsrechts feststellen, wenn die Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts entfallen sind.⁸

Der Begriff Sans-Papiers (ohne Papiere; papierlos) ist hingegen im Unterschied zur Schweiz (vgl. Schilliger et al. 2021) in Deutschland nicht gebräuchlich.⁹

Bibliographische Regelungen: Die Literaturverweise der Teile I., II. und IV. erfolgen in der Regel am Ende des Gutachtens, sofern es sich nicht um Links zu Websites handelt. Die Literaturverweise von Teil III. folgen den Regelungen der Rechtswissenschaften und sind als Fußnoten bibliographiert.

⁷ Vgl. Irreguläre | Migration | Zahlen und Fakten | MEDIENDIENST INTEGRATION (<https://mediendienst-integration.de/migration/irregulaere.html>) (letzter Zugriff: 24.05.2024).

⁸ Vgl. BMI - EU-Freizügigkeit - Fragen und Antworten zum Thema Freizügigkeit (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/freizuegigkeit/freizuegigkeit-liste.html>) (letzter Zugriff: 24.05.2024).

⁹ Die europäische NGO PICUM empfiehlt, im Deutschen die Bezeichnungen »ohne Papiere«, »undokumentiert« oder »ohne Aufenthaltsstatus« zu wählen und die Bezeichnung »illegal« zu vermeiden, weil sie als ungenau und schädigend betrachtet wird (vgl. Smith und LeVoy 2017).

II. SOZIAL- WISSENSCHAFTLICHES GUTACHTEN

1. Einführung

Im folgenden sozialwissenschaftlichen Gutachten stellen wir zunächst Schätzungen zur Anzahl und Erkenntnisse zur Sozialstruktur undokumentierter Menschen in Deutschland und Berlin sowie Gründe für die aufenthaltsrechtliche Illegalität vor. Anschließend präsentieren und diskutieren wir den Forschungsstand in Bezug auf theoretische Zugänge und gehen auf bereits existierende Modelle von Stadtausweisen (City-IDs) in den USA und Europa ein, die nicht an den Aufenthaltstitel geknüpft sind (II. 2.). In Kapitel II. 3. behandeln wir die Einschränkungen undokumentierter Menschen in verschiedenen zentralen Bereichen in Berlin (Gesundheit, Wohnen, Bildung, Arbeit, Zugang zur [Zivil-]Justiz sowie Alltag). Zudem kartieren und bewerten wir die bestehenden staatlichen und nicht-staatlichen Angebote in Berlin. In Kapitel II. 4. eruieren wir die Potenziale und Begrenzungen einer Berliner Stadtkarte sowie anderer Maßnahmen für einen vereinfachten Zugang undokumentierter Menschen zu ihren Rechten und städtischer Teilhabe. In Kapitel II. 5. ziehen wir ein Fazit.

1.1. Schätzungen zur Anzahl undokumentierter Menschen in Berlin

Personen, die sich in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland befinden, machen sich nach §95 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) strafbar. Sie müssen bei behördlichem Bekanntwerden ihres irregulären Aufenthalts eine Geld- oder Freiheitsstrafe befürchten.¹⁰ Deshalb meiden sie zumeist den Kontakt zu staatlichen Behörden und Institutionen.¹¹ Genaue Daten zur Anzahl undokumentierter Menschen in Deutschland und speziell in Berlin gibt es deshalb nicht, sondern nur Schätzungen. Insgesamt zeigen die verwendeten Quellen, dass die Anzahl der in Deutschland undokumentiert aufhältigen Menschen seit 2015 deutlich ansteigt (vgl. Mediendienst Integration 2023). Die Gründe hierfür sind vielfältig. Einen wichtigen Grund sehen Dita Vogel und Norbert Cyrus in ihrem für die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) erarbeiteten Dossier »Irreguläre Migration« (2018)¹² in der seit 2015 verstärkten Zuwanderung von Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten (Syrien, Afghanistan, Eritrea), von denen nicht alle Aussicht auf Asyl oder einen anderen nationalen Aufenthaltstitel haben. Hinzu kommen die anhaltenden Fluchtbewegungen aus der Ukraine seit März 2022. Auch für die aus der Ukraine geflüchteten Menschen gilt, dass sie nicht alle eine gute Bleibeperspektive haben (vgl. Karakayali und Kron 2023). Auch die seit 2015 – mit einigen Ausnahmen etwa im Bereich der Fachkräftezuwanderung – in wachsendem Maße restriktiven Einwanderungs- und Asylpolitiken der EU können laut einer repräsentativen Studie aus Großbritannien von Simon et al. (2018) ein Grund für den Anstieg undokumentierter Migrationsbewegungen sein (vgl. auch Der Spiegel vom 24.04.2024).¹³

¹⁰ Vgl. <https://www.asyl.net/themen/aufenthaltsrecht/sonstiger-aufenthalt/illegaler-aufenthalt/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

¹¹ Vgl. ebd.

¹² Vgl. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/dossier-migration/247683/irregulaere-migration/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

¹³ Vgl. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/illegale-migration-nach-deutschland-behoerden-warnen-vor-zunahme-a-76e068ac-886f-459d-862d-d49d5e5d1c01> (letzter Zugriff: 14.05.2024).

Haberstroh et al. (2022, S. 12) unterscheiden zwei Personengruppen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität: jene, die den Behörden bekannt sind und jene, die keinen Kontakt zu den Behörden haben.

Was die erstgenannte Gruppe betrifft, so waren zum Stichtag 31. Dezember 2022 insgesamt 304.308 Menschen in Deutschland ausreisepflichtig. Hierbei handelt es sich um registrierte ausreisepflichtige Personen. Allerdings besaßen rund 82 Prozent der »Ausreisepflichtigen« eine Duldung. Das heißt: Sie wurden aufgefordert, das Land zu verlassen, können aber aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen (vgl. ebd.) nicht abgeschoben werden, ihre Abschiebung wird ausgesetzt. Die Duldung ist zwar kein Aufenthaltstitel, aber dennoch eine Bescheinigung über den legalen Aufenthalt in Deutschland und darüber, dass diese Menschen dokumentiert sind. Geduldete fallen somit nicht in die für dieses Gutachten relevante Gruppe der undokumentierten Personen.

Die Zahl jener Personen, die als »vollziehbar ausreisepflichtig« bei den Behörden registriert sind, deren Aufenthaltsort den Behörden aber nicht bekannt ist und die daher zur Zielgruppe dieses Gutachtens gehören, belief sich im Dezember 2022 auf 56.163 (vgl. u. a. Mediendienst Integration 2023).

Bezüglich der von Haberstroh et al. genannten zweiten Gruppe der nicht behördlich registrierten ausreisepflichtigen Personen gibt es keine aktuellen Schätzungen. Ein Bericht des von der EU geförderten Projekts CLANDESTINO (Vogel 2015) wird bislang als Grundlage für weitere Schätzungen gesehen. Vogel geht in ihrem Bericht davon aus, dass Mitte der 2010er Jahre ca. 180.000 bis 520.000 Personen in Deutschland in aufenthaltsrechtlicher Illegalität lebten (vgl. u. a. auch Huschke 2013, Manteuffel 2017).¹⁴ Auch in Bezug auf diese Gruppe kann davon ausgegangen werden, dass sie seit 2015 deutlich angewachsen ist.

Die existierenden Studien bzw. von uns abgefragten Schätzungen seitens staatlicher und nicht-staatlicher Beratungsstellen sowie migrantischer Selbstorganisationen (MSOs) gehen von 60.000 bis 100.000 undokumentierten Menschen in Berlin aus (vgl. u. a. Legalisierung jetzt! 25.11.2022, Clearingstelle Berlin 2023, Mediendienst Integration 2023).

¹⁴ Derzeit beschäftigt sich u. a. das von der Europäischen Union geförderte Verbund-Forschungsprojekt I-Claim (Improving the living and labour conditions of irregularized migrant households in Europe) mit einer Aktualisierung von Zahlen sowie den Lebensbedingungen und der Sozialstruktur undokumentierter Menschen in Europa, darunter auch Deutschland, sodass in näherer Zukunft mit aktuelleren Zahlen gerechnet werden kann (vgl. <https://i-claim.eu>) (letzter Zugriff: 17.05.2024).

1.2. Gründe für die aufenthaltsrechtliche Illegalität

Undokumentierte Menschen stellen keine homogene soziale Gruppe dar, sondern haben eine jeweils individuelle Geschichte, die dazu führt, dass sie in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben (Spencer und Triandafyllidou 2020, Sinn et al. 2006). Die in der Literatur und den Interviews am häufigsten genannten Gründe führen wir im Folgenden auf (vgl. auch Mediendienst Integration 2023,¹⁵ Vogel und Cyrus 2018, Grote 2015):

- *Undokumentierte(r) Einreise und Aufenthalt*: Zu dieser Gruppe gehören Personen aus Drittstaaten, die ohne gültige Einreisedokumente nach Deutschland gekommen bzw. geflohen sind und zu keiner Zeit Kontakt mit Behörden haben/hatten (vgl. u. a. Grote 2015, S. 15).
- *Sogenannte Overstayer*: Damit sind Personen aus Drittstaaten gemeint, die mit gültigem Visum oder visumfrei nach Deutschland einreisen, etwa als Tourist*innen, zum Zwecke des Studiums oder zur Arbeitsaufnahme, das Land jedoch nach Ablauf des Visums bzw. des visumfreien Aufenthalts (Letzteres meist 90 Tage) nicht verlassen und in Deutschland verbleiben. Nach der Einreise muss bei einem über die Visumgültigkeit hinaus geplanten Aufenthalt nämlich rechtzeitig eine Aufenthaltserlaubnis am Wohnort bei der Ausländerbehörde bzw. beim Migrationsamt oder in Berlin beim LEA beantragt werden. In diese Kategorie fallen auch in Deutschland aufhältige Personen aus Drittstaaten, deren befristete Aufenthaltserlaubnis abgelaufen oder erloschen ist bzw. nicht verlängert wurde, die aber dennoch in Deutschland verbleiben.
- *Als unzulässig abgelehnte Asylanträge*: Hierbei handelt es sich um Personen aus Drittstaaten, deren Asylantrag in Deutschland als unzulässig abgelehnt worden ist oder werden würde, sollten sie einen erneuten Antrag in Deutschland stellen. Dies betrifft z. B. Fälle, in denen aufgrund der Dublin-III-Verordnung ein anderes EU-Land für die Prüfung ihres Antrags zuständig ist oder wäre, nämlich das Land der Ersteinreise oder das Land der Erstasylantragstellung, die betreffenden Personen aber weiter nach Deutschland gereist sind und hier verbleiben.
- *Ein rechtskräftig abgelehnter oder als »offensichtlich unbegründet« abgelehnter Asylantrag*: Ein abgelehnter Asylantrag führt zur Ausreisepflicht. Lässt die betreffende Person die Ausreisefrist verstreichen, droht ihr die Abschiebung. Verbleibt sie weiter in Deutschland, findet sie sich in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität wieder.¹⁶

¹⁵ Vgl. Irreguläre | Migration | Zahlen und Fakten | Mediendienst Integration (<https://mediendienst-integration.de/migration/irregulaere.html>) (letzter Zugriff: 15.05.2024).

¹⁶ Eine weitere Gruppe, die in diesem Gutachten nicht berücksichtigt wird, sind Menschen im Asylverfahren mit Wohnsitzauflage: Wenn Asylsuchende einer Wohnsitzauflage unterliegen und ohne Zustimmung des LEA aus einem anderen Bundesland nach Berlin reisen, verstoßen sie gegen § 56 AsylG. Sie haben zwar einen Aufenthaltstitel und sind faktisch nicht undokumentiert, begegnen aber ähnlichen Problemen wie undokumentierte Menschen. Sollten sie ihren Aufenthaltstitel gegenüber behördlichen Stellen vorzeigen, würden sie daraufhin umgehend in die zugewiesene Aufnahmeeinrichtung zurückkehren müssen bzw. werden dahin zurückgebracht (vgl. § 59 AsylG).

- *Nicht verlängerte oder erloschene Duldung*: Ähnlich ist die Situation für Personen aus Drittstaaten, deren Duldung als temporäre legale Bleibemöglichkeit nicht verlängert wird oder (beispielsweise nach Ausstellung eines Reisepasses des Herkunftslandes) erlischt.

- *Geerbte aufenthaltsrechtliche Illegalität*: Wenn beide Elternteile in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben, gilt Gleiches auch für ihre neugeborenen Kinder (vgl. §§ 33, 34 AufenthG), wobei für den Zeitraum um die Geburt für die Mutter und auch für das Kind ein Duldungsgrund besteht.

- *Ehemalige Angestellte von Diplomat*innen*: Diplomat*innen haben die Möglichkeit, ihre Angestellten (v. a. Hausangestellte) nach Deutschland mitzubringen. Der Aufenthaltsstatus dieser Menschen (Protokollausweis) ist an das Arbeitsverhältnis im diplomatischen Dienst gebunden, wobei das deutsche Arbeitsrecht zu gelten hat. Beratungsstellen berichten immer wieder von Fällen, in denen die Angestellten nach Ablauf des Arbeitsverhältnisses in die aufenthaltsrechtliche Illegalität geraten, aber nicht wieder in ihr Herkunftsland reisen (können), weil die Arbeitgeber*innen Pässe einbehalten (vgl. BS1, BS2, MSO2), oder die in Deutschland bleiben wollen, aber kein anschlussfähiges Aufenthaltsrecht erhalten können.

- *Aufenthaltsrecht aus anderem EU-Mitgliedsstaat*: Personen aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltsrecht aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat, die in Deutschland arbeiten und deren aufenthaltsrechtliche Illegalität oftmals von Arbeitgebenden und sogar Behörden wie Bürgerämtern zunächst nicht erkannt wird.

- *Nicht mehr freizügigkeitsberechtigzte Unionsbürger*innen*: Unionsbürger*innen können sich innerhalb der EU in der Regel frei bewegen und niederlassen (Freizügigkeitsrecht). Das Recht auf Freizügigkeit besteht dann nicht, wenn sich die betreffenden Personen länger als drei Monate und kürzer als fünf Jahre in Deutschland aufhalten, hier nicht erwerbstätig sind, auch keine Aussicht auf eine Erwerbstätigkeit haben und zudem nicht in der Lage sind, sich und ihre Familienangehörigen zu unterhalten. Das Recht auf Aufenthalt von mehr als drei Monaten genießen Unionsbürger*innen nur dann, wenn eine der folgenden Voraussetzungen des Aufenthalts in Deutschland erfüllt ist: Sie sind hier als Arbeitnehmer*in oder Selbstständige tätig oder suchen nach Arbeit. Im letzteren Fall müssen sie aber nach sechs Monaten nachweisen, dass Aussicht darauf besteht, tatsächlich eine Arbeitsstelle zu finden. Nicht-Erwerbstätige sowie Studierende oder Auszubildende müssen über ausreichende eigene Existenzmittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügen. Menschen, die bereits seit fünf Jahren hier sind – sogenannte Daueraufenthaltsberechtigte –, brauchen keine weiteren Voraussetzungen mehr zu erfüllen.¹⁷ Menschen, die keine dieser Voraussetzungen erfüllen, aber über die erlaubten drei Monate hinaus in Deutschland verbleiben, befinden sich ebenfalls in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität.¹⁸

¹⁷ Vgl. BMI - EU-Freizügigkeit (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/aufenthaltsrecht/freizuegigkeit-eu-buerger/freizuegigkeit-eu-buerger-node.html#:~:text=Jeder%20Unionsbuerger%20hat%20das%20Recht,und%20dort%20erwerbst%C4%84tig%20zu%20sein.>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

¹⁸ Vgl. Aufenthaltsrechte für nicht erwerbstätige EU-Bürger/innen - Your Europe (https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/residence-rights/inactive-citizens/index_de.htm) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

1.3. Sozialstruktur und Alltag undokumentierter Menschen

Der Literatur und den von uns interviewten Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen, NGOs und MSOs zufolge lebt die Mehrheit der in Berlin aufhältigen undokumentierten Menschen einen unauffälligen Alltag, geht einer (meist ebenfalls undokumentierten) Arbeit nach und wohnt bei Freund*innen, Bekannten oder Verwandten. Zahlen und Daten zur Herkunft undokumentierter Menschen sind aus den oben genannten Gründen ebenfalls schwer zu ermitteln und unzuverlässig. Wir stützen uns deshalb auf Daten und Aussagen der von uns befragten Beratungsstellen (Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen, Medibüro Berlin und Zentrum für sexuelle Gesundheit und Familienplanung Charlottenburg/Wilmersdorf) im Bereich Gesundheit, erstens weil Einrichtungen im Gesundheitsbereich von undokumentierten Menschen am häufigsten aufgesucht werden und zweitens weil hier die Dokumentation der Klient*innen am systematischsten erfolgt (vgl. u. a. Kirschner und Kirschner 2021).

Die interviewten Vertreter*innen der Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen (CS) und des Zentrums für sexuelle Gesundheit und Familienplanung (ZsGF) betonen, dass die Hauptgruppe der undokumentierten Klient*innen aus Vietnam stamme (vgl. BG1, S. 2, BG5 & BG6, S. 13). Des Weiteren werden folgende Herkunftsländer genannt: Nigeria, Kamerun, Ghana (unter den aus der Ukraine nach Berlin geflüchteten internationalen Studierenden sind sehr viele ghanaische Staatsbürger*innen), Kuba, Mexiko, Moldawien, Georgien, Albanien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien und Rumänien.

1.4. Forschungsstand: Theoretische Bezüge

Seit den 2000er Jahren sind in der sozialwissenschaftlichen Stadt- und Migrationsforschung eine Vielzahl von Publikationen zu den Themen »Stadt als Grenze«, »Stadtbürgerschaft« (Urban Citizenship) sowie solidarischen und teilhabeorientierten Konzepten kommunaler Migrations- und Integrationspolitik entstanden, die als Grundlagenforschung und theoretische Rahmung für das Anliegen dieses Gutachtens herangezogen werden.

1.4.1. Die Stadt als Grenze

Urbane Räume und Metropolen wie Berlin sind nicht nur bevorzugte Zieldestinationen für Migrant*innen bzw. Geflüchtete. Gleichzeitig gelten sie als Orte, an denen politische und rechtliche Ausgrenzungen und Benachteiligungen in unterschiedlicher Art und Weise sowie Intensität zur Entstehung neuer Formen von Ungleichheiten beitragen (vgl. u. a. Blokland et al. 2015, Bauböck 2003). So finden

Grenz- und Migrationskontrollen längst nicht mehr nur an definierten Übergängen und Kontrollstellen (z. B. am Zoll) statt, sondern verlagern sich zunehmend ins Innere. Grenzpraktiken werden insbesondere in städtischen Räumen umgesetzt sowie ausgehandelt (Schilliger et al. 2021, S. 6).

Dies führt dazu, dass vielen Bewohner*innen einer Stadt der Zugang zu Wohnraum, Bildung, Gesundheitsversorgung und anderen Formen der gesellschaftlichen Teilhabe aufgrund ihres Aufenthaltsstatus verwehrt, erschwert oder eingeschränkt wird. Undokumentierte Menschen sind von diesen Einschränkungen und Ausschlüssen in besonderer Weise betroffen. Der Aufenthaltsstatus und damit die Frage, wer in welchem Umfang Zugang zu (Teilhabe-)Rechten hat, wird als eine alltägliche Praxis von Grenzziehungen interpretiert (vgl. u. a. Hess und Lebuhn 2014, Riedner 2019, Hinrichs und Neuburger 2021).

Am deutlichsten zeigen sich diese städtischen Grenzpraktiken in polizeilichen Aktivitäten wie dem in Deutschland gesetzlich verbotenen, aber dennoch häufig praktizierten Racial Profiling (vgl. Wa Baile et al. 2019, Schilliger 2020, Hunold und Singelstein 2022)¹⁹ sowie in der mit der Übermittlungspflicht verbundenen behördlichen Praxis der Meldung ausreisepflichtiger Klient*innen, etwa durch Sozial- und Jugendämter, das Jobcenter etc., an das LEA oder die Polizei. Doch auch andere Formen der Exklusion von undokumentierten Menschen aus städtischen Dienstleistungen und Freizeitangeboten sind die Folge. So kann die Überprüfung des Aufenthaltsstatus einer Person, etwa bei der Eröffnung eines Bankkontos, als verlagerte (Grenz-)Kontrolle gesehen werden, die für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität zur Exklusion von diesen Dienstleistungen innerhalb der Stadt führt (vgl. Yuval-Davis et al. 2019). In Berlin ist beispielsweise, wie eingangs erwähnt, seit Sommer 2023 der Zugang zu Berliner Freibädern nur noch mit einem amtlichen Foto-Ausweisdokument möglich.²⁰

Grenzziehungspraktiken haben sich also in die städtischen Behörden und öffentlichen Einrichtungen und damit in den Alltag der Stadtbewohner*innen hinein verlagert, wo sie ausgehandelt werden. Behörden und nicht-staatlichen Akteur*innen im städtischen Raum kommt deshalb mit Blick auf die Gewährung/Verweigerung von grundlegenden sozialen Rechten und Dienstleistungen eine besondere Bedeutung zu.²¹

1.4.2. Urban Citizenship und solidarische Stadt

Die Rahmenbedingungen für das alltägliche Leben von Migrant*innen und Geflüchteten werden also insbesondere auf der lokalen Ebene geprägt (vgl. Glick Schiller und Çağlar 2016). Gleichzeitig, so schreiben Schilliger et al. (2021, S. 6), eröffneten sich in Städten spezifische Handlungsfelder, in denen

Ausschlüsse verhandelt oder in Frage gestellt werden können. Städte können dabei zu ›Laboratorien der Demokratie und der Solidarität‹ [...] werden, wenn sich lokale Akteure und städtische Institutionen daran beteiligen, das Leben und den Alltag von Menschen mit eingeschränkten/fehlenden Staatsbürgerrechten zu erleichtern und soziale Teilhabe zu fördern.

¹⁹ Polizeiliche Standardmaßnahmen, die in Ausübung des Ermessens allein nach dem Merkmal der Hautfarbe erfolgen, sind aufgrund von Art. 3 Abs. 3, S. 1 des GG grundsätzlich rechtswidrig (vgl. auch Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin 2023, S. 14).

²⁰ Vgl. Einlass in die Freibäder nur mit amtlichen Foto-Ausweisdokument (<https://www.berlinerbaeder.de/news/detail/einlass-in-die-freibaedern-nur-mit-amtlichen-foto-ausweis/>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

²¹ Vgl. Ataç et al. 2020, Ataç et al. 2023, Darling 2017, Darling und Bauder 2019, Delvino und Spencer 2019, Graauw 2021, Hinrichs und Neuburger 2021, Kaufmann und Walz 2023, Kron und Lebuhn 2020, Riedner 2019, Schilliger et al. 2021, Yuval-Davis et al. 2019.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung von urbanen Räumen als privilegierten Zielen von Migrant*innen einerseits sowie als privilegierten Orten spezifischer migrationspolitischer Handlungsfelder andererseits, die sich im Spannungsfeld zwischen urbanen Grenzziehungspraktiken und neuen (solidarischen) Konzepten der kommunalen Inklusion von Migrant*innen und Geflüchteten bewegen, wird in Forschung und Politik in wachsendem Maße das Konzept Urban Citizenship (urbane städtische Bürger*innenschaft) diskutiert, um das Verhältnis von Rechten und Zugehörigkeit neu zu definieren. Konzeptionell baut die Debatte auf dem Aufsatz »Citizenship and Social Class« des Soziologen T.H. Marshall von 1950 auf. Marshall fasst den Begriff Citizenship deutlich weiter als das deutsche Konzept der Staatsbürgerschaft, das v. a. auf den rechtlichen Status fokussiert. Der Begriff Citizenship nach Marshall betont dagegen die Beziehung zwischen der Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen einerseits und den damit verbundenen Rechten und Pflichten andererseits.

In der Debatte um Urban Citizenship wird diese Perspektive auf die lokale Ebene und auf städtische Prozesse übertragen (Bauböck 2003, Lebuhn 2013). Vor diesem Hintergrund entwickeln sich Formen der Stadt- oder Regionalbürgerschaft, wenn, wie Marisol García (2006, S. 754) schreibt,

auf lokaler und regionaler Ebene politische Instrumente eingeführt werden, um soziale Ansprüche zu erhalten und/oder zu schaffen, die auf Forderungen der Bürgerinnen und Bürger oder auf innovative Praktiken lokaler Institutionen zurückzuführen sind, und wenn die Mechanismen der politischen Integration nicht nur den etablierten Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch den Bewohnerinnen und Bewohnern eine offene Sphäre für Beteiligung und Anfechtung bieten.

Es kann also dann von Urban Citizenship gesprochen werden, wenn eine Stadt die soziale Teilhabe für alle Stadtbewohner*innen anstrebt – auch für jene, die undokumentiert sind.

Citizenship wird in der Debatte um Urban Citizenship weiterhin nicht nur – wie das deutsche Staatsbürgerschaftskonzept – als ein (rechtlicher) Status verstanden, den Menschen entweder haben oder nicht haben. Stattdessen wird Citizenship als »sozialer Prozess definiert, durch den Einzelne und soziale Gruppen Rechte einfordern, erweitern und verlieren« (Isin und Turner 2002, S. 4). Städte können die Citizenship ihrer Einwohner*innen durch spezifische Maßnahmen stärken oder schwächen. Urban Citizenship kann also als ein Ideal verstanden werden,

bei dem die Bürgerschaft nicht länger in erster Linie an die Nation/den Staat gebunden ist (bounded citizenship), sondern viel mehr begründet wird (grounded citizenship) – z. B. durch die Anwesenheit/Präsenz im städtischen Raum (Schilliger et al. 2021, S. 6).²²

Für die praktische Ebene bedeutet dies auf der einen Seite, dass es bei städtischen Behörden, Ämtern und Institutionen Spielräume in Bezug auf die Striktheit der Umsetzung nationaler Gesetzgebungen gibt. Zudem können staatlich finanzierte soziale Träger, wie im Fall Berlin bereits praktiziert, Menschen Zugänge zu sozialer Infrastruktur (wie etwa Gesundheitsversorgung) in der Stadt ermöglichen, obwohl diese undokumentiert sind. Weiter können öffentliche Einrichtungen wie etwa Schulen von der Übermittlungspflicht ausgenommen werden.

²² Vgl. auch Varsanyi 2006.

Des Weiteren zeigt Berlin besonders deutlich, dass es in Städten oft eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen (Beratungsstellen, NGOs, MSOs) gibt, die versuchen, undokumentierten Menschen Zugang etwa zu Wohnraum, Bildung und Gesundheitsversorgung und anderen Formen städtischer Teilhabe zu ermöglichen. Auch sie tragen in bedeutendem Maße zu einer Urban-Citizenship-Praxis sowie zum Aufbau einer städtischen »Infrastruktur der Solidarität« (Schilliger 2020) bei.

Dabei unterscheiden wir in Anlehnung an Schilliger et al. (2021) vier Ebenen, die im Kontext dieses Gutachtens eine analytische Rahmung von Urban-Citizenship-Praktiken ermöglichen (vgl. auch Bosniak 2008):

- (1) *Formaler Status*: Städte erkennen alle Bewohner*innen unabhängig ihres Aufenthaltsstatus als städtische Bürger*innen an, etwa durch die Einführung einer City-ID Card. Dies bedeutet keinen neuen Rechtsstatus (Legalisierung) für die Betroffenen, sondern eine Form der Anerkennung der kommunalen (städtischen) Zugehörigkeit und einen erleichterten Zugang zu bestehenden Rechten.
- (2) *Soziale Rechte*: Die Städte gewähren allen in der Stadt wohnhaften Menschen (gleichen) Zugang zu städtischen Dienstleistungen, bauen inklusive soziale Infrastrukturen auf und etablieren eine behördliche Praxis, um Grundrechte umzusetzen.
- (3) *Politische Partizipation*: Städte fördern das aktive Engagement und die Beteiligung an der demokratischen Mitgestaltung der Stadt. Partizipation geschieht dabei nicht nur in den konventionellen politischen Sphären, sondern in einem breiten Spektrum von zivilgesellschaftlichen Institutionen, sozialen Bewegungen, Nachbarschaftszentren usw.
- (4) *Zugehörigkeit und solidarische Praxis*: Städte sind der Raum, in dem soziale Begegnungen entstehen und Solidarität gelebt wird – in Nachbarschaften und Communities. Schilliger et al. (2021, S. 7) weisen in diesem Kontext auf die affektive Dimension von Urban Citizenship hin: »Das Identifikationsgefühl der Menschen mit ihrem Wohnort, ihre Zugehörigkeitsgefühle und die Erfahrung von inklusiver Solidarität innerhalb der Stadt.«

Doch welche konkreten Beispiele gibt es für die Umsetzung von Urban Citizenship in der Stadt? Im Folgenden stellen wir die wichtigsten Politiken und Maßnahmen vor:

- (1) *Schutz vor Abschiebungen*: In den USA sind Ende der 1980er Jahre auf Druck von sozialen und kirchlichen Bewegungen in Solidarität mit zentralamerikanischen Bürgerkriegsflüchtlingen, von denen nur die wenigsten Aussicht auf Asyl hatten, die sogenannten Sanctuary Cities (Städte der Zuflucht) entstanden (vgl. Bauder 2021). Inzwischen gibt es mehr als 500 US-amerikanische und kanadische Sanctuary Cities, in denen sich Politiker*innen, Verwaltungen und zivilgesellschaftliche Akteur*innen aktiv nationalstaatlichen Migrationspolitiken widersetzen und versuchen, ihre undokumentierten Bewohner*innen mit sogenannten Don't Ask Don't Tell-Politiken vor Identifizierung und Abschiebung durch na-

tionale Behörden zu schützen.²³ In den betreffenden Städten wurden Dekrete verabschiedet, die es den kommunalen Behörden, einschließlich der kommunalen Polizei, explizit untersagen, bei der Identifizierung und Abschiebung undokumentierter Menschen mit den nationalen Behörden zu kooperieren und selbst Daten über den Aufenthaltsstatus der Stadtbewohner*innen zu erheben (vgl. u. a. Bauder und Gonzalez 2018, Bauder 2022, Schilliger 2020).

- (2) *Öffentliche Bekenntnisse zur solidarischen Stadt*: Seit 2015 haben sich auch in Europa fast 800 Städte und Gemeinden öffentlich zur Solidarität mit Migrant*innen und Geflüchteten bekannt. Sie nennen sich u. a. Solidarity Cities (solidarische Städte), Sanctuary Cities (Städte der Zuflucht), Welcoming Cities (Willkommensstädte), Arrival Cities (Städte der Ankunft) oder Safe Harbors (sichere Häfen).²⁴ Zudem sind zahlreiche transnationale und nationale Netzwerke und Bündnisse zwischen Städten und/oder verschiedenen städtischen Akteur*innen (Politiker*innen, Verwaltungen, zivilgesellschaftliche Organisationen) entstanden. Wir nennen diese Städte und Gemeinden im Folgenden zusammenfassend »solidarische Städte«.

Die entsprechenden Akteur*innen dieser Städte fordern u. a. den Ausbau städtischer Infrastruktur für Geflüchtete durch die EU oder die Nationalstaaten sowie die Erweiterung der Kompetenzen der Kommunen, um mehr Geflüchtete, als die nationalen Schlüssel vorsehen, in den Kommunen aufnehmen zu können. Sie setzen sich außerdem für die Entkriminalisierung der zivilen Seenotrettung und für sichere Fluchtwege in die EU ein. Berlin ist Mitglied in zahlreichen Netzwerken solidarischer Städte, die zwar nicht primär undokumentierte Menschen adressieren, aber einen Raum für Dialog und Austausch über solidarische kommunale Migrationspolitiken zwischen den beteiligten Städten eröffnen. Hierzu gehören insbesondere das Städtebündnis »Sichere Häfen« sowie die internationalen Städte-Allianzen »Safe Harbors« und »Solidarity Cities«. In der SenASGIVA wurde 2020 eine Stelle für die Vertretung Berlins in diesen Netzwerken und Bündnissen eingerichtet.

- (3) *Zugang zu sozialen Rechten*: Gemeint sind kommunale Politiken, die darauf abzielen, allen Bewohner*innen unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus die gleichen Rechte und Zugänge zu städtischer Infrastruktur und zu sozialen Dienstleistungen zu gewähren (vgl. Christoph und Kron 2019).²⁵ Die »City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe« veröffentlichte 2019 ein Handbuch, in dem zahlreiche Erfahrungen mit verschiedenen innovativen und inklusiven städtischen Politiken in elf europäischen Städten (Athen, Barcelona, Frankfurt am Main, Gent, Göteborg, Lissabon, Oslo, Stockholm, Utrecht,

²³ Die »Don't Ask Don't Tell«-Politik untersagt es städtischen Angestellten, nach dem Migrationsstatus zu fragen (»Don't Ask«). Falls dieser doch bekannt wird, dürfen diese Informationen nicht an andere staatliche Behörden weitergegeben werden (»Don't Tell«; vgl. Schilliger 2019 für das Beispiel Toronto).

²⁴ Das im Juni 2019 gegründete bundesdeutsche Bündnis »Städte Sicherer Häfen« wurde maßgeblich von der 2018 im Zuge der vorübergehenden Schließung der Häfen in Italien, Malta und Spanien gegründeten Bewegung Seebrücke initiiert (vgl. Seebrücke – Schafft sichere Häfen! | Seebrücke (<https://www.seebruecke.org>) (letzter Zugriff: 15.05.2024).

²⁵ Vgl. für einen detaillierten Überblick: Moving Cities | Moving Cities (<https://moving-cities.eu/de>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

Helsinki, Zürich) vorgestellt und analysiert werden (vgl. Delvino und Spencer 2019, Homberger et al. 2022).

- (4) *City-ID Card/Berliner Stadtkarte*: Die Einführung einer City-ID Card oder der von uns vorgeschlagenen Berliner Stadtkarte kann als das weitestgehende Instrument zur Umsetzung von Urban Citizenship gesehen werden. Einige US-amerikanische Städte, darunter prominent New York, haben schon in den 2010er Jahren City-IDs eingeführt (vgl. Daley et al. 2016, Lebuhn 2016). In einigen europäischen Städten, darunter Barcelona, Paris und seit November 2023 Villeurbanne in der Nähe von Lyon, ist ebenfalls bereits eine City-ID oder ein ähnliches Dokument im Umlauf. In Bern und Zürich wurden in den vergangenen Jahren juristische und sozialwissenschaftliche Gutachten zur Prüfung der Einführung einer City-ID erarbeitet und die Einführung einer City-ID beschlossen. Derzeit wird an der konkreten Umsetzung gearbeitet (vgl. Schilliger et al. 2021, Stadt Bern 2023, Kiener und Breitenbücher 2020). Zahlreiche weitere Städte in der Schweiz²⁶ und anderen europäischen Ländern überlegen oder prüfen – wie Berlin – derzeit die Einführung einer City-ID (vgl. II. 2.).

Die konkreten kommunalen Praktiken und Politiken sowie die jeweils aktivsten Akteur*innen unterscheiden sich teils stark in Form und Intensität von Stadt zu Stadt sowie von Netzwerk zu Netzwerk. Sarah Schilliger et al. (2021, S. 8 ff.) weisen in diesem Zusammenhang erstens darauf hin, dass einige Städte formelle Politiken von Urban Citizenship entwickelt haben, während andere eher informelle Praktiken verfolgen. Zweitens heben sie hervor, dass

Urban Citizenship nicht allein durch gesetzliche Regelungen erreicht werden kann, sondern auch tatsächlich gelebte Praktiken und eine entsprechende Sensibilisierung insbesondere von Behörden/städtischen Mitarbeitenden erfordert (ebd., S. 8).

Dies bedeutet, dass die in diesem Gutachten vorgeschlagene Entwicklung und Einführung einer Berliner Stadtkarte und alternativer Ansätze nur Erfolg haben können, wenn sie von einer Reihe weiterer Maßnahmen begleitet werden. Hierzu zählen Sensibilisierungskampagnen, Weiterbildungen, Schulungen und Trainings für Beamt*innen und Angestellte in städtischen Behörden, Institutionen und Ämtern sowie Informations- und Aufklärungskampagnen für die gesamte Berliner Bevölkerung. Daher werden wir auch Vorschläge für diese Art von begleitenden Maßnahmen in die Empfehlungen dieses Gutachtens aufnehmen (vgl. IV.).

Delvino und Spencer (2019) unterscheiden verschiedene Akteur*innen und Formate, die für die erfolgreiche Umsetzung von Urban Citizenship teilweise auch im Berliner Kontext bedeutsam sein können (vgl. auch Schilliger et al. 2021, S. 8 f.). Hierzu zählen u. a.:

- (1) *Externe Akteure (NGOs, MSOs und nicht-staatliche Beratungsstellen)*: Sie haben keine Übermittlungspflichten aus dem Aufenthaltsgesetz, sind politisch weniger exponiert als Stadtregierungen und -verwaltungen und können als Vermittler zwischen Behörden und

²⁶ So gibt es seit 2021 u. a. auch in Lausanne, Genf, Biel, La Chaux-de-Fonds Überlegungen, eine City-ID Card einzuführen (vgl. Schilliger et al. 2021, S. 8).

undokumentierten Menschen auftreten (allenfalls mit Ko-Finanzierung durch die Stadt). Die Vorteile einer Kooperation von staatlichen Stellen mit diesen Externen liegen darin, dass diese häufig über bessere Feldkenntnisse verfügen und ein höheres Vertrauen vonseiten undokumentierter Menschen genießen als staatliche Stellen. Verbreitet ist diese Kooperation mit Externen in Berlin v. a. im Bereich Gesundheitsversorgung (vgl. II. 3.1.1. und 3.2.1.).

- (2) *Runde Tische mit Beteiligung von Stadtverwaltung, NGOs, MSOs und Beratungsstellen*: Runde Tische können die Zusammenarbeit, Koordination und Absprachen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur*innen verbessern sowie ggf. städtische Aktionspläne ausarbeiten. Ein lange existierender und bewährter Runder Tisch zum Thema Gesundheitsversorgung für Geflüchtete und Migrant*innen in Berlin ist der »Runde Tisch Flüchtlingsmedizin«.²⁷
- (3) *Diskrete Praxis und »leise Politik«*: Gemeint sind etwa interne Richtlinien, die undokumentierten Menschen den Zugang zu städtischen Dienstleistungen ermöglichen bzw. erleichtern und sie schützen. Ein Beispiel für eine solche »diskrete Praxis« ist die seit 2011 geltende Schwangerenregelung in Berlin (vgl. Staatssekretär für Inneres 2011 und II. 3.1.1.).
- (4) *Strategische Prozessführung*: Hier geht es darum, eine rechtliche Grundlage für inklusive städtische Praktiken auf Grundlage der Menschenrechte zu gewinnen (vgl. Schilliger et al. 2021, S. 9).
- (5) *Ausbau der politischen Städte-Lobby (national und international)*: Ziel ist die Änderung nationaler Gesetze und Richtlinien zugunsten der Inklusion von Migrant*innen auf kommunaler Ebene. Die Mitarbeit in Städtenetzwerken fördert zudem den Wissensaustausch, den Aufbau strategischer Allianzen zwischen Städten und die Advocacy für inklusive Politiken.²⁸

1.4.3. Motive für die Einführung einer Berliner Stadtkarte

Mit Blick auf die Argumente, die Städte veranlassen könnten, inklusive kommunale Migrationspolitiken voranzutreiben und zu institutionalisieren, um undokumentierte Menschen als Stadtbürger*innen einzubeziehen, kann generell zwischen vier Ansätzen unterschieden werden (vgl. auch ebd., S. 11):

- (1) *Menschenrechtliche Argumente*: Ausgangspunkt ist die Gleichheit aller Menschen sowie die Universalität, Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Menschenrechte.²⁹

²⁷ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/gesundheitswesen/menschen-ohne-krankenversicherung/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

²⁸ Für einen Überblick über nationale und internationale Städtenetzwerke vgl. Moving Cities | Moving Cities (<https://moving-cities.eu/de>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

²⁹ Allg. Erklärung der Menschenrechte – Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (<https://dgvn.de/allg-erklaerung-der-menschenrechte>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

- (2) *Humanitäre Argumente*: Ziel ist der Schutz vor Ausbeutungssituationen (Menschenhandel, Zwangsarbeit) und extremer Not sowie die Gewährung des Kinderschutzes und des Kindeswohls.
- (3) *Ökonomische Argumente*: Diese basieren auf der Annahme, dass die Inklusion von Menschen ökonomischer ist als die Aufrechterhaltung ihrer dauerhaften Exklusion. Dies betrifft nicht nur die Steuern, die dem Staat etwa durch die undokumentierte Arbeit von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität entgehen, sondern auch Bereiche wie etwa die Gesundheitsversorgung. Wie wir in Kapitel II. 3.1.1, II. 3.2.1, II. 4.1 und II. 5. detailliert ausführen, suchen undokumentierte Menschen, denen es nicht möglich ist, eine gesetzliche Krankenversicherung abzuschließen, gesundheitsbezogene Beratungsstellen und Behandlungszentren für Menschen ohne Krankenversicherung meist erst dann auf, wenn ein akutes gesundheitliches Problem besteht. Hinzu kommt, dass die gesundheitsbezogenen Leistungen, die undokumentierte Menschen dann in Anspruch nehmen können, an die im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vorgesehenen Leistungen angelehnt sind (vgl. III. 2.2.1.). Diese stark eingeschränkte Akut-Gesundheitsversorgung ist mit hohen Kosten und Folgekosten verbunden: Chronische und andere Erkrankungen werden nicht rechtzeitig erkannt, es können kostenintensive Komplikationen sowie Chronifizierungen auftreten etc. Insgesamt ist, wie wir in Kapitel II. 3.1.1. und 3.2.1. zeigen, die parallele Gesundheitsversorgung für undokumentierte Menschen und Menschen ohne Krankenversicherung in Berlin sehr teuer, insbesondere wenn die tatsächlichen Kosten der spendenbasierten und ehrenamtlichen Tätigkeiten von medizinischem Personal und NGOs mitberechnet werden.
- (4) *Ordnungspolitische Argumente*: Hier wird mit der Erhöhung der städtischen Sicherheit argumentiert, wenn undokumentierte Menschen Zugang zur Justiz erhalten, um strafrechtliche Delikte anzeigen und als Zeug*innen vor Gericht aussagen zu können.

Als konkrete Motive für die Einführung einer City-ID bzw. Berliner Stadtkarte sehen wir übereinstimmend mit Schilliger et al. (2021, S. 11):

- Angst/Stigmatisierung im Umgang mit Behörden abbauen und Vertrauen erhöhen (Empowerment)
- Förderung der öffentlichen Gesundheit
- Vereinfachung von behördlichen Abläufen
- Armut, Ausbeutung und soziale Polarisierung bekämpfen
- die Professionsethik respektieren (z. B. Ärzt*innen, Sozialarbeiter*innen, Lehrer*innen)
- das Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt erhöhen
- ein starkes öffentliches Statement für eine weltoffene und transformative Stadt.

2. City-ID und alternative Modelle: Die Praxis anderer Städte

Wie deutlich geworden ist, wird die Einführung von City-ID Cards in der Forschung als ein konkretes Instrument zur Umsetzung von Urban Citizenship gesehen. Die City-ID Card soll nicht nur die Teilhabechancen undokumentierter Menschen in einer Stadt verbessern, für mehr öffentliche und soziale Sicherheit sorgen und ggf. sogar kommunale Kosten senken, die aufgrund von parallelen Versorgungssystemen entstehen. Vielmehr soll mit der City-ID Card auch das Verhältnis von Rechten und Zugehörigkeit neu ausgehandelt und definiert werden – und zwar unabhängig vom Aufenthaltsstatus einer Person. Im Folgenden stellen wir erstens die wichtigsten Ansätze von bereits existierenden oder geplanten City-IDs in Nordamerika und Europa vor und diskutieren Unterschiede (starke und schwache City-IDs) sowie Gemeinsamkeiten. Zweitens skizzieren und bewerten wir mit Blick auf eine mögliche Umsetzung in Berlin auch alternative Modelle, wie die Anlauf- und Beratungsstellen für Sans-Papiers in Schweizer Städten und die Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen in Gent, Belgien.

2.1. Das US-amerikanische Modell

Die rechtlichen Voraussetzungen für kommunale Personalausweise in den USA weichen deutlich von jenen in Deutschland ab. Obgleich sich die Rechtslage von Bundesstaat zu Bundesstaat in den USA unterscheidet, ist die Durchsetzung des Aufenthaltsrechts ein »federal matter« (Bundesangelegenheit) und es besteht in den USA, anders als in Deutschland, keine Verpflichtung, den Wohnsitz in einer Kommune amtlich anzumelden oder einen Personalausweis zu besitzen bzw. mit sich zu führen. Das bedeutet, dass viele Menschen in den USA keinen Personalausweis und die Kommunen das Recht haben, kommunale Identitätsausweise auszustellen. Zahlreiche US-amerikanische Städte, darunter New Haven, Chicago und San Francisco, haben in den vergangenen Jahren eine City-ID Card eingeführt.

Das derzeit weitreichendste und erfolgreichste System von City-IDs in den USA (und anderswo) gibt es bislang jedoch in New York (vgl. Lebuhn 2016, Daley et al. 2016). Die ID New York City Card (IDNYC-Card)³⁰ wurde 2015 vom damaligen Bürgermeister Bill De Blasio als ein einfach zugängliches und sicheres Dokument eingeführt, das allen Einwohner*innen der Stadt den Zugang zu städtischen Dienstleistungen und den Zutritt zu städtischen Gebäuden, wie z. B. Schulen, ermöglichen soll. Außerdem kann die Karte als Identifikationsnachweis bei Kontakten mit der Polizei vorgelegt werden. Sie ist eine akzeptierte Form des Ausweises für die Eröffnung eines Bankkontos bei ausgewählten Finanzinstituten und wird auch in jeder öffentlichen Bibliothek in New York akzeptiert. Darüber hinaus stehen den Karteninhaber*innen eine Reihe von zusätzlichen Vorteilen zur

³⁰ Vgl. <https://www.nyc.gov/site/idnyc/index.page> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

Verfügung, darunter die Möglichkeit, sich für eine kostenlose einjährige Mitgliedschaft in 40 der New Yorker Museen, Zoos, Konzerthäuser und botanischen Gärten der Stadt anzumelden. Zudem bietet die Karte Ermäßigungen für Kinokarten, Sportveranstaltungen, verschreibungspflichtige Medikamente, Fitness- und Gesundheitszentren, Supermärkte und New Yorker Attraktionen.

Der letzten öffentlich zugänglichen Evaluation von 2016 (vgl. Daley et al. 2016) zufolge nutzen 1,4 Millionen Menschen – das ist jede*r achte Einwohner*in New Yorks – die IDNYC-Card. Schätzungen zufolge leben aber nur 500.000 undokumentierte Menschen in New York. Dies bedeutet, dass die IDNYC-Card auch von vielen anderen Menschen verwendet wird. Die Gründe dafür sind u. a. Solidarität mit undokumentierten Menschen und die mit der Karte verbundenen Vergünstigungen. Viele New Yorker*innen nutzen die IDNYC-Card als einziges Ausweisdokument, die Karte ist auch für andere marginalisierte Gruppen wie Obdachlose oder Frauen, die in Frauenhäusern Zuflucht gefunden haben, von Vorteil, viele nicht-binäre und Trans-Menschen nutzen die Karte, weil die Angabe des Geschlechts freiwillig ist.

Ein weiterer Grund für den Erfolg der Karte ist, dass die Stadt New York selbst sehr proaktiv handelt. So hat das entsprechende Programm ein Budget von 20 Millionen US-Dollar pro Jahr. Es gibt flächendeckende Werbekampagnen für die Karte im städtischen öffentlichen Raum (Werbeflächen an Bushaltestellen und U-Bahn-Stationen, Werbung in Taxis, Community Center, Nagelstudios, Friseursalons etc.). Die Stadt beschäftigt ein Team von Sozialarbeiter*innen, die die Stadtteile aufsuchen, um die Akzeptanz der Karte zu fördern. Die Informationen zur Karte liegen in insgesamt 35 Sprachen, darunter Deutsch, vor und sie kann in insgesamt 15 lokalen Büros im Stadtgebiet beantragt werden. Zudem gibt es, wie oben skizziert, zahlreiche Kooperationen mit kommunalen und privaten Akteur*innen, die die Karte als Identitätsnachweis akzeptieren bzw. Vergünstigungen für Karteninhaber*innen zusagen.

Die IDNYC-Card ist kostenlos und kann von jedem*jeder New Yorker*in, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, ab dem zehnten Lebensjahr beantragt werden. Allerdings gibt es ein komplexes und ausgefeiltes Punkte- und Prüfsystem, um sicherzustellen, dass die Antragsteller*innen ihre echte Identität angeben und tatsächlich ihren Lebensmittelpunkt in New York haben. Als Nachweise gelten u. a. ausländische Reisepässe und Personalausweise, Geburtsurkunden, Fahrerlaubnismachweise, Mietverträge sowie Wasser-, Strom- und Gasrechnungen.³¹

Der Ausweis enthält neben Namen, Geburtsdatum und Wohnort auch eine Identitätsnummer, ein Foto und einen Strichcode, um Betrug und Missbrauch vorzubeugen. Neben den materiellen Vorteilen der Karte und ihrer Wirkung für die Don't Ask, Don't Tell-Politik der Sanctuary City New York hat die Evaluation von 2016 auch ergeben, dass die IDNYC-Card den Inhaber*innen ein größeres Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt vermittelt (vgl. Daley et al. 2016).

³¹ Welche Dokumente genau gefordert werden, kann unter dem folgenden Link eingesehen werden: <https://www.nyc.gov/site/idnyc/card/documentation.page> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

2.2. Die *carte citoyenne* in Paris (Frankreich)

Die Idee eines kommunalen und vom Aufenthaltstitel unabhängigen Personalausweises erreichte 2015 mit der Flüchtlingspolitik-Krise Europa. Paris war 2015 die erste europäische Stadt, die – nach dem Vorbild der IDNYC-Card – die sogenannte *carte citoyenne* (Bürger*innenausweis) als Symbol für eine weltoffene Stadt einführte. Die Pariser City-ID ist ebenfalls kostenlos und jede*r Einwohner*in kann sie ab dem siebten Lebensjahr erhalten. Entwickelt wurde die *carte citoyenne* in erster Linie für Schulkinder, Mieter*innen von Sozialwohnungen und für undokumentierte Menschen (Sans-Papiers). 2018 hatten 200.000 Menschen (etwa zehn Prozent der Pariser Bevölkerung) die *carte citoyenne* beantragt bzw. erhalten.

Allerdings hat das Pariser Modell eine etwas andere Form angenommen als das New Yorker Vorbild. Der Umfang der mit der Karte verbundenen städtischen Dienstleistungen ist sehr viel geringer als in New York. So ermöglicht die *carte citoyenne* v. a. den Besuch von Bibliotheken und die Teilnahme an ausgewählten kulturellen Aktivitäten in der Stadt.³² Sie schützt nicht bei Polizeikontrollen, ist kein Ersatz für einen Reisepass oder Personalausweis und kann auch die Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht verhindern. Das liegt v. a. daran, dass die Kompetenzen der Kommunen in Frankreich aufgrund des zentralistischen französischen Staatsmodells viel geringer sind als in den USA (vgl. Wood 2019, S. 9).

2.3. Die Schweizer Modelle

Auch in verschiedenen Schweizer Städten, darunter Bern, Zürich, Lausanne, Genf, Biel und La Chaux-de-Fonds, gibt es seit Mitte der 2010er Jahre Bestrebungen, dem New Yorker Modell ähnliche City-IDs einzuführen. Die rechtliche und politische Umsetzbarkeit ist in den jeweiligen Städten unterschiedlich. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die städtischen Vorhaben, eine kommunale ID-Card einzuführen, v. a. in Bern und Zürich auf die Mobilisierungen zivilgesellschaftlicher Bewegungen und Organisationen und deren hartnäckigen Druck auf die Stadtregierungen zurückgehen (vgl. Krenn und Morawek 2017, Morawek 2019, Schilliger et al. 2021). Hierzu gehören die innovativen und wirkungsvollen zivilgesellschaftlichen Kampagnen »Die ganze Welt in Zürich«³³ und »Wir sind alle Bern«.³⁴ In Zürich lancierte der Verein »Züri City Card« im August 2020 sogar eine improvisierte Support-Karte, die von mehreren Tausend in Zürich lebenden Menschen in Anspruch genommen wurde. Die Karte ist, wie Schilliger et al. (2021, S. 40) schreiben, »einerseits ein Zeichen der Solidarität gegenüber dem Projekt einer Zürcher City Card«. Andererseits bietet die alternative »Züri City Card« bereits Vergünstigungen etwa in einer Reihe von Gastronomie- und Kulturbetrieben an.³⁵

³² Vgl. <https://www.paris.fr/pages/la-carte-citoyenne-3284#le-programme> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

³³ Vgl. The Whole World in Zurich / Die ganze Welt in Zürich | Participate (<https://www.p-art-icipate.net/the-whole-world-in-zurich-die-ganze-welt-in-zurich/>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

³⁴ Vgl. <https://wirallesindbern.ch> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

³⁵ Vgl. Verein Züri City Card (<https://www.zuericitycard.ch>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

Zürich

2018 beschloss der Züricher Stadtrat, ein Gutachten zur Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung eines von der Staatsbürgerschaft und vom Aufenthaltstitel unabhängigen kommunalen Ausweisdokuments in Auftrag zu geben. Dieses Gutachten wurde 2020 veröffentlicht (vgl. Kiener und Breitenbücher 2020) und diente als Grundlage für ein Positionspapier zur Umsetzung der offiziellen »Züri City Card« (ZCC; vgl. Stadt Zürich 2020).³⁶ Mit der ZCC verfolgt die Stadt ganz explizit das Ziel, dass alle Züricher*innen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus am Stadtleben teilhaben und sich mit der City-ID ausweisen können. Die Stadt Zürich (2020, S. 5) bekennt sich in der Einführung zum Positionspapier dabei klar zur Inklusion undokumentierter Menschen in der Stadt – in der Schweiz Sans-Papiers (Papierlose) genannt:

Die Stadt Zürich kann und will eine Züri City-Card einführen. Es ist der Stadt möglich, mit einem amtlichen Ausweis sowohl ihrer offiziell ansässigen Wohnbevölkerung als auch den in Zürich lebenden Sans-Papiers Identität und Wohnsitz zu bestätigen.

Im Rahmen eines kommunalen Referendums im Mai 2022 wurde schließlich von der Mehrheit der Stimmberechtigten entschieden, dass Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung der ZCC vorangetrieben und für die Vorarbeiten zur Umsetzung des Projekts ein Rahmenkredit von 3,2 Millionen Franken bereitgestellt werden sollen. Diese Vorbereitungsarbeiten sollen bis Ende März 2026 abgeschlossen sein. Mit der Einführung wird nicht vor 2029 gerechnet, weil ein weiteres Referendum notwendig sein wird. Schon jetzt gibt es allerdings eine eigene Koordinierungsstelle mit dem Namen »Projektleitung Züri City-ID«, die im Präsidialdepartment der Stadt Zürich angesiedelt ist.³⁷ Die vorgesehene ZCC soll als Stadtausweis nicht nur Identität und Wohnsitz bestätigen, sondern auch einen vereinfachten sowie teilweise vergünstigten Zugang zu Informationen, Dienstleistungen, Mitwirkungsmöglichkeiten, kulturellen und anderen Freizeitangeboten schaffen. Sie soll für alle Einwohner*innen attraktiv sein und entsprechend allen Bevölkerungsgruppen konkrete Vorteile bringen. So könnte die ZCC verschiedene Nutzungen zusammenführen und z. B. auch als Bibliotheksausweis gelten. Zudem soll die Verknüpfung der ZCC mit »Mein Konto«, dem zentralen Zugang zu den Online-Services der Stadt, geprüft werden. Die ZCC wird keine Angaben zur Herkunft und zum Aufenthaltsstatus von Nicht-Schweizer*innen enthalten. Sie wird aber auch keinen Einfluss auf den ausländerrechtlichen Status haben und ein undokumentierter Aufenthalt wird durch die Karte nicht legalisiert werden.³⁸

Bern

In Bern wird bereits an der konkreten Umsetzung der City-ID gearbeitet. Im Jahr 2021 erschien ein umfassendes Gutachten, das sozialwissenschaftliche und juristische Überlegungen beinhaltet, die für eine mögliche Umsetzbarkeit relevant sind (vgl. Schilliger et al. 2021). Auf der Grundlage des Gutachtens wurde die Umsetzung beschlossen und es wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, an der Vertreter*innen der Stadtregierung und -verwaltung sowie sozialer Träger, zivilgesellschaftlicher Organisationen und IT-Expert*innen beteiligt waren und die ein konkretes Umsetzungskonzept er-

³⁶ Vgl. Züri City-Card – Stadt Zürich (<https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers/zueri-city-card.html>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

³⁷ Vgl. ebd.

³⁸ Vgl. ebd.

arbeitet hat (vgl. Stadt Bern 2023). Technisch soll die Berner City-ID ähnlich aussehen und gestaltet sein wie die ZCC. Sie soll auch in Bern v. a. die Teilhabemöglichkeiten undokumentierter Menschen in der Stadt verbessern. Im Interview betonte eine der Autor*innen der Berner Studie, dass die Stadt Bern die City-ID in ihr städtisches Digitalisierungskonzept integrieren möchte (Ex1, vgl. auch Schilliger et al. 2021, S. 41). Das Umsetzungskonzept sieht allerdings auch eine physische Karte vor (vgl. Stadt Bern 2023).

Die Autor*innen des Berner Gutachtens heben hervor, dass die Stadt Bern im Vergleich zu Zürich bezüglich der Möglichkeiten, eine inklusive städtische Politik für undokumentierte Menschen zu gestalten, Vor- und Nachteile aufweist, die v. a. auf verschiedene Verwaltungszuständigkeiten und das Problem wechselnder politischer Konjunkturen im Bund, in den Kantonen und Städten zurückzuführen sind. So verfügt Bern im Unterschied zu Zürich über ein städtisches Migrationsamt mit eigenen Kompetenzen, das »die Praxis und die Ermessensspielräume städtischer Behörden in Bern in positiver Weise prägt« (Schilliger et al. 2021, S. 21), während in allen anderen Regionen der Schweiz diese Kompetenz beim Kanton liegt. Allerdings sind die politischen Mehrheitsverhältnisse im Berner Kanton »wesentlich weniger progressiv/offen/liberal, als dies mit der derzeitigen rot-grünen Mehrheit in der Stadt Bern der Fall ist« (ebd.). Anders als in Zürich gibt es in Bern jedoch keine eigene Stadtpolizei mehr, die in die Aushandlungen der City-ID miteinbezogen werden könnte. Die nun auch für die Stadt Bern zuständige Kantonspolizei zeigt sich gegenüber dem Projekt City-ID wenig aufgeschlossen, womit »einer inklusiven städtischen Migrationspolitik in Bern [...] klare Grenzen gesetzt [sind]« (ebd.).

Zentrale nicht-staatliche Anlauf- und Beratungsstellen für Sans-Papiers

Hervorzuheben ist für den Schweizer Fall darüber hinaus, dass Zürich und Bern wie auch andere Schweizer Städte über spezielle und zentrale Anlauf- und Beratungsstellen für Sans-Papiers verfügen. Diese Anlauf- und Beratungsstellen sind NGOs, also nicht-staatliche Einrichtungen, die von Vereinen getragen werden. Sie bieten in mehreren Sprachen Beratungen für undokumentierte Menschen in verschiedenen Bereichen an, aber auch Sensibilisierungstrainings für Behörden und Zivilgesellschaft, und sie leisten wichtige Aufklärungsarbeit. Nicht zuletzt verschaffen sie den Sans-Papiers in der Schweiz auch eine Art Lobby und machen mit eigenen Publikationen auf deren Situation aufmerksam.³⁹

³⁹ Vgl. Sans-Papiers Anlaufstelle (SPAZ) in Zürich: Startseite - Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich (<https://sans-papiers-zuerich.ch>) sowie Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers: Sans Papier Bern – Beratungsstelle (<https://sanspapiersbern.ch>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

2.4. Das *documento de vecindad* in Barcelona (Spanien)

Das spanische *empadronamiento* ist ein Verzeichnis aller Personen, die in einer spanischen Kommune leben und bei der örtlichen Gemeindeverwaltung registriert sind. Da für die Eintragung nur ein Reisepass und ein Wohnsitznachweis, aber kein Nachweis über die Aufenthaltserlaubnis erforderlich sind, stärkt das *empadronamiento* zum einen das Gefühl der lokalen Zugehörigkeit und sorgt zum anderen für einen formalen Zugang zu kommunalen Dienstleistungen.

Das *empadronamiento* basiert auf einer Verordnung, die in der spanischen Gesetzgebung (*ley de bases de régimen local*) geregelt ist. Es handelt sich dabei um eine Personenzählung, die für alle Bewohner*innen des spanischen Hoheitsgebiets gilt und für die eine Registrierungspflicht, ähnlich der amtlichen Wohnsitzanmeldung in einer bundesdeutschen Kommune, besteht. Das Register wird von den lokalen Behörden geführt. Sobald eine Person registriert ist, erhält sie den lokalen Status eines*r »Nachbar*in« (*vecino/a*), der ihr bestimmte Rechte verleiht, die jede Gemeinde nach eigenem Ermessen auslegen kann. Mehrere spanische Städte, darunter Madrid, haben damit auch in Bezug auf undokumentierte Menschen experimentiert (vgl. Gebhardt 2016).

Am weitesten ausgelegt werden diese Rechte – auch für undokumentierte Menschen – in der Stadt Barcelona. In Zusammenarbeit mit NGOs und Nachbarschaftsgruppen suchen die lokalen Behörden proaktiv nach Neuankömmlingen und versuchen diese vom *empadronamiento* zu überzeugen, auch in Fällen, in denen eine Person keinen festen Wohnsitz hat (vgl. Wood 2019, S. 7 f.). Statt eines Mietvertrags werden in diesen Fällen beispielsweise auch Strom-, Wasser- oder Gasrechnungen akzeptiert.

Speziell für undokumentierte Menschen wurde 2017 in Barcelona das sogenannte Nachbarschaftsdokument (*documento de vecindad*) eingeführt. Voraussetzung für die Beantragung ist, dass Antragstellende in einer »irregulären« Aufenthaltssituation leben, mindestens 18 Jahre alt sind, nachweislich seit mindestens zwölf Monaten in Spanien leben und vor der Antragstellung bei der Stadtverwaltung von Barcelona registriert waren (*empadronamiento*).⁴⁰ Das Nachbarschaftsdokument ist 24 Monate gültig.⁴¹ Es kann in Fällen von Inhaftierung und Abschiebung als Beweismittel verwendet und von Richter*innen und Gerichten, die über solche Angelegenheiten entscheiden, berücksichtigt werden. Das von der Stadt beglaubigte Dokument bescheinigt die Zugehörigkeit einer Person zur Stadt.

Im Gegensatz zur IDNYC-Card, die den Inhaber*innen Zugang zu öffentlichen sozialen und kulturellen Diensten ermöglicht, dient das *documento de vecindad* in erster Linie dazu, den Aufenthalt in Spanien für mindestens zwölf Monate nachzuweisen. Dies ist nach spanischem Recht der Mindest-

⁴⁰ Vgl. Documento de vecindad (Nachbarschaftsdokument): Stärkung der Aufenthaltssicherheit | Moving Cities (<https://moving-cities.eu/de/barcelona-1/documento-de-vecindad-nachbarschaftsdokument-staerkung-der-aufenthaltssicherheit-1>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁴¹ Im Antragsverfahren werden u. a. die folgenden Kriterien berücksichtigt und bewertet: die familiären Bindungen, die die betreffende Person zu anderen im spanischen Staat lebenden Personen hat; die Sprachkenntnisse des Katalanischen und Spanischen; der Besuch von Kursen, Workshops oder Modulen mit sozialem, arbeitsbezogenem, sprachlichem und/oder kulturellem Bezug; das absolvierte Studium und der Beruf; die wirtschaftliche Situation der betreffenden Person und ihrer Familie; die gesellschaftliche Teilhabe sowie die Gründe für die Situation der Undokumentiertheit (vgl. [Oficina Virtual | Ajuntament de Barcelona](#)) (letzter Zugriff: 15.05.2024).

zeitraum, der für die Legalisierung des Aufenthaltes erforderlich ist. Das Dokument ist jedoch nicht rechtsverbindlich und stellt keinen Passersatz oder Aufenthaltstitel dar, sodass es im Ermessen der Einwanderungsbehörden liegt, ob sie es akzeptieren. Diese begrenzten Optionen der Anwendung mögen auch ein Grund dafür sein, dass die Attraktivität des documento de vecindad seit seiner Einführung 2017 deutlich nachgelassen hat. Während 2017 rund 1.200 Menschen das Nachbarschaftsdokument beantragten, waren es im Jahr 2023 (Stichtag: 31.10.2023) nur noch fünf Personen.⁴²

2.5. Die Gesundheitskarte in Gent (Belgien)

Neben den oben skizzierten Modellen von bzw. Planungen für die Einführung von City-IDs in den USA, in Paris, Barcelona und in der Schweiz verfolgen immer mehr europäische Städte wie u. a. Zaragoza⁴³ in Spanien, Amsterdam und Utrecht in den Niederlanden, Villeurbanne in Frankreich und Gent in Belgien das Anliegen, die Teilhabe aller Stadtbewohner*innen zu stärken, oder setzen (mehr oder weniger bescheidene) Projekte in diesem Zusammenhang bereits um (vgl. Bot 2022, Delvino und Spencer 2019).

Ein erfolgreiches alternatives Modell zur City-ID Card im Bereich der Gesundheitsversorgung ist die Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen in Gent. Ähnlich wie in Deutschland haben in Belgien Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis keinen Zugang zum Krankenversicherungssystem. Ihnen steht jedoch ein paralleles System offen, das der sogenannten »Dringenden medizinischen Hilfe« (Aide médicale urgente/AMU), Dringende Medizinische Hulpverlening/DMH). Der Rechtsrahmen für dieses System sieht allerdings explizit sowohl den Zugang zur Gesundheitsvorsorge als auch zur Heilbehandlung vor und es fallen alle medizinischen Behandlungen darunter, die auch durch die gesetzliche Krankengrundversicherung gedeckt sind. Der Verweis auf »dringend« kann jedoch viele Ärzt*innen verunsichern, weil sie die AMU/DMH so verstehen, dass sie nur Behandlungen abdeckt, die dringend sind. Im Allgemeinen sowie auch in der Rechtsprechung wird »Dringende medizinische Hilfe« jedoch wesentlich weiter gefasst als reine Notfallbehandlungen. »Dringende medizinische Hilfe« bietet für bis zu drei Monaten einen Versicherungsschutz (vgl. Smith und LeVoy 2017).

Die AMU/DMH wird von den kommunalen Sozialhilfezentren (Centre Public d'Action Sociale/CPAS, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn/OCMW) verwaltet. Die belgischen kommunalen Sozialhilfezentren sind mit den kommunalen Sozialämtern in Deutschland (bzw. den bezirklichen Sozialämtern in Berlin) vergleichbar, haben aber keine der bundesdeutschen Übermittlungspflicht vergleichbare Meldepflicht in Bezug auf ausreisepflichtige Personen.

Um »Dringende medizinische Hilfe« zu erhalten, müssen sich undokumentierte Menschen beim kommunalen Sozialhilfezentrum anmelden, von dem sie, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind (bspw. Nachweis über den Wohnsitz in der Kommune und über die Mittellosigkeit), ein Dokument

⁴² Diese Angabe wurde einem internen und nicht-öffentlichen Dokument der SenASGIVA entnommen.

⁴³ Vgl. <https://www.zaragoza.es/sede/portal/tarjeta-ciudadana/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

oder eine Gesundheitskarte ausgehändigt bekommen, die den Zugang zur erforderlichen Gesundheitsversorgung ermöglicht. So muss zunächst geprüft werden, ob die undokumentierten Patient*innen tatsächlich in der jeweiligen Gemeinde leben und ›mittellos‹ sind (eine bestimmte Einkommensgrenze nicht überschreiten), und es muss eine ärztliche Bescheinigung vorliegen, dass eine Behandlung dringend erforderlich ist.

Einige belgische Kommunen haben für die Prüfung der Zugangsberechtigung komplexe Verfahren entwickelt. Dieses administrative Verfahren schafft für undokumentierte Menschen zahlreiche praktische Hürden. So können sie häufig schwer ihren Wohnort nachweisen, wenn sie obdachlos sind oder keine feste Unterkunft haben. Um zu bestimmen, ob eine Person mittellos ist, wird standardmäßig von Sozialarbeiter*innen ein Hausbesuch abgestattet. Wenn der*die Betroffene jedoch bei Freunden oder Verwandten wohnt, verwehren diese häufig den Besuch aus Angst, dass die Unterbringung einer Person ohne Papiere negative Konsequenzen für sie haben könnte. Diese Überprüfung kann laut belgischer Gesetzgebung bis zu einem Monat in Anspruch nehmen, und es liegt im Ermessen jedes Sozialhilfezentrums, was es als Nachweis für den Wohnsitz akzeptiert. Die notwendige ärztliche Bescheinigung der Dringlichkeit der Behandlung wirkt sich zusätzlich verzögernd auf ebendiese Behandlung aus und bringt darüber hinaus die für manche unerschwinglichen Kosten eines ersten Arztbesuchs mit sich (vgl. Smith und LeVoy 2017).

Die Komplexität dieses Systems ist für alle Beteiligten problematisch. Sie führt für undokumentierte Migrant*innen zu einem unsicheren oder zumindest verzögerten Zugang zum Gesundheitssystem, belastet Gemeinden mit umständlichen und teuren Verfahren, bringt Gesundheitsfachkräfte in Schwierigkeiten und erschwert den öffentlichen Behörden das Monitoring der Gesundheitsversorgung und der damit einhergehenden Kosten.

Gleichzeitig nutzen einige belgische Kommunen ihre Autonomie in diesem Bereich, um die durch das nationale System errichteten praktischen Hürden zu überwinden und undokumentierten Einwohner*innen einen besseren Zugang zur Gesundheitsversorgung zu verschaffen. Das kommunale Sozialhilfezentrum von Gent etwa händigt undokumentierten Patient*innen eine für drei Monate gültige Gesundheitskarte aus, auch wenn die Person zu diesem Zeitpunkt nicht krank ist. Wenn keine offizielle Adresse angegeben werden kann, können die Antragsteller*innen auch andere Nachweise für ihre Zugehörigkeit zur Stadt erbringen. Es finden in Gent auch keine Hausbesuche von Sozialarbeiter*innen statt. Stattdessen werden beispielsweise Zeug*innenaussagen von vertrauenswürdigen Beratungsstellen und NGOs über den Aufenthalt von undokumentierten Migrant*innen in der Stadt und ihrer Bedürftigkeit bzw. Mittellosigkeit akzeptiert. Um eine zügigere Vergütung der Ärzt*innen zu gewährleisten, die undokumentierte und damit nicht regulär krankenversicherte Menschen versorgen, erstattet die Stadt Gent ihnen umgehend die Behandlungskosten für Patient*innen, die im Besitz der Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen sind. Anschließend beantragt die Stadt die Erstattung bei der belgischen Bundesregierung im Rahmen des Gesetzes zur AMU/DMH. Dadurch verkürzt sich die Zahlungsfrist von teils sechs Monaten auf eine Woche (vgl. Delvino und Spencer 2019, S. 54 f., Smith und LeVoy 2017). In Gent wird zudem diskutiert, die Reichweite der Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen auszuweiten, so soll damit etwa der Besuch von Schwimmbädern erleichtert werden (mündliche Auskunft BS3 vom 11.12.2023).

2.6. Wirksamkeit, Kompetenzen und Risiken einer City-ID und Gesundheitskarte

Das US-amerikanische Modell kann aufgrund der dortigen Rechtslage, die es den Kommunen erlaubt, die Kooperation lokaler Behörden mit Bundesbehörden in Aufenthaltsfragen zu verweigern bzw. zu umgehen, als **starke City-ID Card** betrachtet werden. Mit ihr kann nicht nur der Zugang zu städtischen Dienstleistungen ermöglicht oder verbessert werden, sondern sie wird vielerorts von den lokalen Behörden, darunter auch die New Yorker Polizei (NYPD), als Ausweisdokument akzeptiert.

Demgegenüber sind alle europäischen Modelle aufgrund der rechtlichen Lage in den meisten europäischen Staaten **weiche City-ID Cards**. Denn in europäischen Städten kann die City-ID zwar zum Zweck der Identifizierung benutzt werden, nicht aber als Ausweisersatz. Sie schützt also nicht, wie die IDNYC-Card, bei Polizeikontrollen vor der Aufdeckung des undokumentierten Status und den damit verbundenen Konsequenzen wie Inhaftierung und Abschiebung.

Die Wirksamkeit der europäischen Modelle ist v. a. eine symbolische, indem sie die Zugehörigkeit zur Stadt stärkt. Teils dient sie auch dazu, den Zugang undokumentierter Menschen zu einigen sozialen Rechten/Dienstleistungen zu erleichtern sowie die Teilhabemöglichkeiten in Bezug auf Mobilität, Kultur und Freizeit zu verbessern.

In Spanien, wo in den vergangenen Jahren auf zentralstaatlicher Ebene immer wieder nationale Legalisierungskampagnen durchgeführt worden sind, kann mit *empadronamiento* bzw. *documento de vecindad* (Nachbarschaftsdokument) der nötige Nachweis über den mindestens zwölfmonatigen Aufenthalt auf spanischem Territorium erbracht werden. Dazu reicht allerdings das *empadronamiento* aus und es wird kein extra Nachbarschaftsdokument vorausgesetzt.

Risiken einer City-ID und negative Erfahrungen aus anderen Städten

Negative Erfahrungen aus anderen Städten mit der Einführung einer City-ID Card sind bislang nur spärlich dokumentiert. In den Gutachten und Evaluierungen zu City-IDs in den USA werden v.a. zwei Probleme hervorgehoben: erstens Ängste und Vorbehalte undokumentierter Menschen, für eine City-ID o. Ä. bei einer staatlichen oder nicht-staatlichen Stelle vorsprechen und persönliche Angaben machen zu müssen (vgl. Daley et al. 2016); zweitens unzureichendes Wissen über Möglichkeiten, Grenzen und den (lediglich kommunalen) Geltungsbereich der City-ID seitens undokumentierter Karteninhaber*innen. So dokumentiert ein Bericht des US-amerikanischen Police Executive Research Forum (2021, S. 15) zum Thema City-ID Card beispielsweise Fälle, in denen Karteninhaber*innen die City-ID einer Stadt in einer anderen Stadt, in einem anderen Bundesstaat oder sogar für die Einreise nach Kanada verwenden wollten und dabei von den Behörden festgenommen wurden.

Pull-Faktor und Missbrauch?

Ähnlich wie in der aktuellen Debatte um die verstärkte Zuwanderung von Geflüchteten nach Deutschland könnte auch bezüglich der Einführung einer Berliner Stadtkarte oder alternativer Modelle zur Verbesserung der städtischen Teilhabe undokumentierter Menschen vermutet werden, dass diese Maßnahmen einen sogenannten Pull-Faktor darstellen würden, d. h., dass sie mehr Menschen aus anderen Ländern und Städten anziehen könnten. Sicherlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine City-ID oder alternative Modelle Berlin für Migrant*innen attraktiver machen könnten. Wissenschaftlich belegen lässt sich dies allerdings nicht, denn Migration ist meistens multikausal, d. h., eine Monokausalität oder ein direkter Zusammenhang zwischen städtischen Maßnahmen, die die Teilhabe undokumentierter Menschen verbessern, und verstärkter Zuwanderung nach Berlin ist empirisch nicht seriös nachzuweisen.

Die aktuellen öffentlichen Debatten um Pull-Faktoren basieren auf der in den 1960er Jahren von Everett Lee (1966) entwickelten Pull-und-Push-Theorie. In der Migrationsforschung gilt diese Theorie allerdings längst als überholt, weil sie den Blick entweder nur auf Makrostrukturen richtet (die Menschen »wegdrücken« oder anziehen) oder nur auf die Mikroebene individueller bzw. haushaltsbezogener Entscheidungen. Im letzteren Fall wird angenommen, dass das Individuum immer ökonomisch rationale Entscheidungen trifft (Homo economicus), die den anziehenden (*pull*) resp. »wegdrückenden« (*push*) Makrostrukturen entsprechen. Dabei wird die Multikausalität und Diversität individueller bzw. haushaltsbezogener Migrationsentscheidungen weitgehend außer Acht gelassen.⁴⁴

In einem Beitrag der Tagesschau vom 12. Oktober 2022⁴⁵ zum Thema kritisiert beispielsweise Frank Kalter, ehemaliger Direktor des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) in Berlin, die Pull-und-Push-Theorie nicht nur als veraltet, sondern auch als eine zu ökonomistische Betrachtungsweise des Themas Migration. Es gebe neben wirtschaftlichen zahlreiche andere Faktoren, die zu Migrationsentscheidungen führen wie etwa Sprache, Familienangehörige, bestehende Migrationsnetzwerke, finanzielle Ressourcen, Bildungsstand etc. Diese würden in der derzeitigen öffentlichen Debatte jedoch unterschätzt. Weiterhin sei es nicht möglich, strukturelle Faktoren (wie etwa bewaffnete Konflikte oder die Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken eines Landes) als Flucht- bzw. Migrationsursachen abzuleiten, ohne das Entscheidungsverhalten der Individuen zu kennen. Würden die Menschen, so Kalter, allein von wirtschaftlichen Überlegungen angetrieben, dann müssten noch sehr viel mehr Menschen global in Bewegung sein. Dass dem nicht so sei, liege daran, dass Migrant*innen zahlreiche Aspekte einbeziehen, bevor sie sich für die Migration in eine bestimmte Region oder in ein bestimmtes Land entscheiden.

⁴⁴ Selbstverständlich lässt sich nicht bestreiten, dass Kriege und Umweltkatastrophen starke Push-Faktoren sind. Allerdings entscheiden sich deshalb nicht alle Vertriebenen, in die USA oder die EU bzw. nach Deutschland zu flüchten, weil sie in diesen Ländern, wie häufig behauptet, die besten Bedingungen vorfinden. Vielmehr kann die Forschung seit Langem zeigen, dass weltweit die große Mehrheit von durch Kriege und Umweltkatastrophen vertriebenen Menschen Schutz in sichereren Regionen des Herkunftslandes oder in benachbarten Ländern sucht (vgl. u. a. Atlas of migration 2019, S. 16 f.).

⁴⁵ Vgl. <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/kontext/migration-push-pull-faktoren-101.html> (letzter Zugriff: 13.05.2024).

Am ehesten denkbar, aber ebenfalls nicht empirisch nachweisbar ist, dass die Einführung einer Stadtkarte und/oder alternative Modelle in Berlin undokumentierte Menschen aus anderen bundesdeutschen Städten anziehen würde. Berlin könnte allerdings auch als eine Art Leuchtturm fungieren und andere Städte dazu ermutigen, ähnliche Schritte zu gehen.

Eine Berliner Stadtkarte oder eine Gesundheitskarte – ähnlich dem Genter Modell – sollte selbstverständlich über eine möglichst hohe Glaubwürdigkeit verfügen. Darauf wird genauer in Kapitel II. 4.7. eingegangen.

3. Der Ist-Zustand: Einschränkungen und Bedarfe

3.1. Einschränkungen undokumentierter Menschen in Berlin

Im Folgenden stellen wir die wichtigsten Einschränkungen undokumentierter Menschen in den Bereichen Gesundheit (3.1.1.), Wohnen (3.1.2.), Bildung (3.1.3.), Arbeit (3.1.4.), Zugang zur (Zivil-)Justiz (3.1.5.) sowie Alltag (3.1.6.) vor.

3.1.1. Gesundheit, Schwangerschaft und Geburt

Undokumentierte Menschen sind im gesetzlichen Krankenversicherungssystem in Deutschland bislang bisher nicht vorgesehen. Dies ist ein Unterschied etwa zur Stadt Bern, wo die Beratungsstelle für Sans-Papiers und das Schweizerische Rote Kreuz undokumentierte Menschen beim Abschluss einer Krankenversicherung unterstützen (vgl. Schilliger et al. 2021). Die diesbezüglichen für Deutschland geltenden Einschränkungen in juristischer Hinsicht werden im rechtswissenschaftlichen Gutachten aufgeführt (vgl. III. 2.2.).

Neben dem Risiko, dass die aufenthaltsrechtliche Illegalität der betreffenden Patient*innen durch die Datenweitergabe an das LEA bekannt wird und die Durchsetzung der Ausreisepflicht droht, stellt sich für die bundesdeutsche Krankenhäuser v. a. die Frage nach der Kostenübernahme der Behandlung undokumentierter Menschen. Im Fall von Notfallbehandlungen und Notaufnahmen kann das Krankenhaus versuchen, die Behandlung nach § 25 Sozialgesetzbuch (SGB) XII bzw. § 6a AsylbLG über die Sozialämter abzurechnen. Dies bedeutet Folgendes: Wenn in einem medizinischen Notfall keine Möglichkeit bestand, vorab einen Träger der Sozialhilfe wegen einer Kostenübernahmeerklärung aufzusuchen, kann das behandelnde Krankenhaus die Erstattung der Kosten nach § 25 SGB XII beantragen. Inzwischen sind in Berlin die Antragsformulare der Bezirksamter zur Nothilfe vereinheitlicht worden und es gibt dazu ein unter den Beteiligten abgestimmtes Verfahren. Allerdings werden im Schnitt nur 30 Prozent aller Nothilfeanträge der Krankenhäuser von den Sozialämtern bewilligt (vgl. Medibüro Berlin 2018).

Da die Krankenhäuser die Kosten für die Notfallbehandlung von Patient*innen ohne Krankenversicherung also meist nicht oder nur nach erheblichen Anstrengungen von den Sozialämtern erstattet bekommen, versuchen sie diese, wenn medizinisch irgendwie vertretbar, zu vermeiden. Laut einer Veröffentlichung des Medibüros (2018) verlangen die Rettungsstellen darüber hinaus in der Regel bei Patient*innen ohne Krankenversicherung eine Vorabzahlung von 100 bis 200 Euro.⁴⁶ Viele Patient*innen, die in der Ersten Hilfe nur notdürftig versorgt worden sind und deren reguläre Ver-

⁴⁶ Laut eines Gutachtens der Deutsche Krankenhausgesellschaft (2015) betragen die durchschnittlichen Kosten für die Versorgung eines ambulanten Notfalls 126 Euro. Vgl. Ambulante Notfallbehandlung durch Krankenhäuser | Deutsche Krankenhausgesellschaft e.V. (<https://www.dkgev.de/themen/finanzierung-leistungskataloge/ambulante-verguetung/ambulante-notfallbehandlung-durch-krankenhaeuser/>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

sorgung (z. B. eine indizierte, aber aufschiebbare Operation bei einer Fraktur) an der Kostenübernahme scheitert, suchen dann Unterstützung bei der Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen (CS; vgl. II. 3.2.1) oder den ehrenamtlich betriebenen und spendenfinanzierten Einrichtungen etwa des Medibüros, von Medizin Hilft e.V., der Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung (MMM) oder von open.med (vgl. auch Medibüro Berlin 2018).

Bei ernsthaften Erkrankungen, insbesondere bei Reiseunfähigkeit, kann versucht werden, beim LEA eine Duldung zu beantragen. In Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege (SenWGP) und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (SenInn) konnte auf Vorschlag des Medibüros mit einer Verwaltungsvorschrift die sogenannte Schwangerenregelung eingeführt werden, die weiter unten detaillierter beschrieben wird. Im Krankheitsfall eine Duldung oder eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, bedeutet für die Patient*innen jedoch, sich gegenüber den Behörden offenbaren zu müssen, mit der möglichen Konsequenz, dass die Ausreisepflicht nach Genesung bzw. bei wieder bestehender Reisefähigkeit durchgesetzt wird. Darüber hinaus ist der Umgang mit dem Ermessenspielraum des LEA bei Erteilung eines Aufenthaltstitels/Duldung für die Betroffenen nicht kalkulierbar. Hilfreich könnte hier sein, dass die Beratungsstellen stellvertretend für die Patient*innen die Möglichkeit beispielsweise einer vorübergehenden Duldung mit dem LEA vorab klären, ohne den Namen der Betroffenen nennen zu müssen. Dieses Vorgehen der anonymisierten Vorabklärung ist seit der Covid-19-Pandemie etwa bei Schwangeren de facto Praxis, bedürfte jedoch weitergehender verlässlicher Absprachen und Vernetzungen (vgl. auch II. 3.2).

Undokumentierte Unionsbürger*innen

Die medizinische Versorgung von nicht krankenversicherten Menschen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten gestaltet sich aus anderen Gründen schwierig. Menschen, die hier nicht sozialversicherungspflichtig arbeiten, sind auch oft in ihren Herkunftsländern nicht krankenversichert. Darüber hinaus können über die EHIC (europäische Versicherungskarte) in der Regel keine planbaren Behandlungen im Ausland abgerechnet werden. Viele Sinti*innen und Rom*innen, die in ihren EU-Herkunftsländern häufig extremer Armut, struktureller Diskriminierung und gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt waren, konnten auch dort nicht versicherungspflichtig arbeiten. Sie können daher keine Vorversicherungszeiten nachweisen und verfügen über keine EHIC.

Durch das Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II und in der Sozialhilfe nach SGB XII vom Dezember 2016 wurde die gesundheitliche Versorgung für viele Unionsbürger*innen stark eingeschränkt. Die Beschränkungen nach § 23 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 SGB XII betreffen in erster Linie Personen, die sich zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten. Seitdem erhalten diese in Form von sogenannten Überbrückungsleistungen nur noch einen Monat lang (innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren) eine Gesundheitsversorgung. Und selbst innerhalb dieser kurzen Zeit ist die Versorgung auf rudimentäre Leistungen beschränkt.

Die komplexe sozialrechtliche Lage von Unionsbürger*innen, insbesondere solchen ohne Krankenversicherung, kann hier nur angerissen werden. In Berlin haben lediglich einige wenige Beratungsstellen eine diesbezügliche Expertise. Es bedarf hierfür umfangreicher Kenntnisse der ver-

schiedenen Versicherungssysteme in der EU, des Freizügigkeits- sowie des deutschen Sozial- und Krankenversicherungsrechts. Um Krankenversicherungsschutz zu erlangen oder Sozialleistungen zu beziehen, ist zudem die Zusammenarbeit mit verschiedenen Behörden erforderlich. Damit die Menschen ihre Ansprüche geltend machen können, bedarf es umfassender Unterstützung und oft auch der Begleitung der Ratsuchenden zu verschiedenen Ämtern (vgl. Medibüro Berlin 2018).

Schwangerschaft und Geburt

2011 hat die Berliner Senatsverwaltung die sogenannte Schwangerenregelung für werdende Mütter ohne Aufenthaltstitel eingeführt. Diese sieht vor, dass die Frauen drei Monate vor und drei Monate nach der Entbindung eine Duldung erhalten und deshalb in dieser Zeit nicht abgeschoben oder – entsprechend des Königsteiner Schlüssels – in andere Bundesländer umverteilt werden dürfen. Diese Regelung soll den betroffenen Frauen auch die Möglichkeit geben, in diesem Zeitraum ohne Angst vor Festnahme und Aufenthaltsbeendigung die Geburt ihrer Kinder unter den zutreffenden Personalien bei den für den jeweiligen Geburtsort zuständigen Standesämtern beurkunden zu lassen. Mit der Duldung haben die betreffenden Frauen ein Anrecht auf gesundheitliche und andere soziale Leistungen nach AsylbLG (vgl. Staatssekretär für Inneres 2011).⁴⁷

Die Sicht der Betroffenen

Die Auswertung der Interviews hat folgende Aspekte ergeben, die charakteristisch für die Situation von undokumentierten Menschen in Bezug auf das Feld Gesundheitsversorgung sind (vgl. auch Schilliger et al. 2021):

- (1) Undokumentierte Menschen haben Angst vor der Aufdeckung ihres Status der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Notaufnahmen und Krankenhäusern. Die Betroffenen fürchten die Übermittlung ihrer Daten an das LEA, weil Krankenhäuser bei nicht krankenversicherten Menschen mit den entsprechenden Sozialämtern die Kostenübernahme klären müssen und dabei häufig sensible Daten der Betroffenen übermittelt werden – auch wenn Ärzt*innen und Pflegepersonal der Schweigepflicht unterliegen und von der Übermittlungspflicht ausgenommen sind.
- (2) Krankheiten bleiben unerkannt und unbehandelt, es kommt zu vermeidbaren Notfallsituationen, Komplikationen und zu Chronifizierung. Oft droht eine Verschlechterung des Gesundheitszustands bei chronisch Erkrankten (HIV, Diabetes, Krebs, Herz-Kreislauf-Erkrankungen etc.), Suchterkrankten und psychisch Erkrankten, weil die betreffenden

⁴⁷ Tatsächlich kommt es auf den Berliner Standesämtern bei der Beurkundung der Geburt von Kindern von Frauen, die die Schwangerschaftsregelung in Anspruch nehmen, immer wieder zu Problemen und diskriminierendem Verhalten vonseiten der Mitarbeiter*innen. Häufig wird den Frauen eine „missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung“ unterstellt. Dies bedeutet, dass die Standesämter immer wieder die Rechtmäßigkeit der angegebenen Vaterschaft anzweifeln. Den Frauen wird z.B. unterstellt, in ihren Heimatländern bereits mit einem anderen Mann verheiratet zu sein, dem rechtmäßigen Vater, und dass der angegebene Vater in Deutschland der betreffenden Frau lediglich einen Aufenthaltstitel verschaffen soll. In den Fällen, in denen die Frauen angeben, den Vater sei unbekannt, gibt es in der Regel keine Beurkundungsprobleme. Wird der Vorwurf der „missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennung“ erhoben, kann es Monate dauern, bis dieser geklärt ist. So lange müssen die Mütter auch auf die Ausstellung der Geburtsurkunde warten, was es wiederum erschwert, gesundheitliche und andere Leistungen für das Kind zu erhalten. Vgl. auch III. 2.3.1., Interviewpartner*innen BG5 & BG6, <https://www.recht-auf-geburtsurkunde.de> (letzter Zugriff: 15.05.2024).

undokumentierten Patient*innen aus Angst vor Aufdeckung ihres nicht vorhandenen Aufenthaltstitels keine Anträge beim Sozialamt stellen wollen. Ein weiteres Problem ist die zahnärztliche Versorgung.

- (3) Die häufig höchst prekäre Wohnsituation schwangerer und frisch entbundener Frauen ohne Aufenthaltserlaubnis bzw. mit Duldung hat häufig negative Auswirkungen auf die mentale und körperliche Gesundheit der schwangeren Frauen und der Neugeborenen.
- (4) Die häufig höchst prekäre ökonomische Situation undokumentierter Menschen erschwert zusätzlich den Zugang zur Gesundheitsversorgung, denn theoretisch könnte eine ärztliche Behandlung auch aus eigenen Mitteln bezahlt werden.

In der Praxis können undokumentierte Menschen aufgrund des Fehlens einer Krankenversicherung und der Übermittlungspflicht der involvierten Sozialämter an das LEA in der Regel selbst ihren Anspruch auf eine eingeschränkte Gesundheitsversorgung in Anlehnung an das AsylbLG (vgl. III. 2.2.2.) nicht gefahrlos geltend machen.

3.1.2. Wohnen

Undokumentierte Menschen können ohne rechtliche Probleme Mietverträge abschließen (vgl. III. 2.5.2.). Wenn eine undokumentierte Person einen Mietvertrag abschließen möchte, muss sie jedoch beweisen, dass sie zuverlässig ist und die vereinbarte Miete zahlen kann:

*Dazu braucht es in der Regel auch eines Vertragspartners [potenzielle*r Mieter*in], der irgendwie nachweist, dass er auch der Vertragspartner ist. Ist schon ein erster Hinderungsgrund für die Annahme, dass die Menschen, die undokumentiert sind, Mietverträge regelhaft erhalten können (SenW2, S. 2).*

Für den Abschluss eines Mietvertrags muss in der Regel ein regelmäßiges und auskömmliches Einkommen nachgewiesen werden (vgl. SenW2, S. 2 u. 8). Das setzt entweder ein reguläres Arbeitsverhältnis voraus oder den Vorweis von Kontoauszügen auf den eigenen Namen, auf denen das monatliche Einkommen ersichtlich ist. Weil die meisten undokumentierten Personen aufgrund fehlender amtlicher Wohnsitzanmeldung weder ein Konto eröffnen noch regulär arbeiten können, sind diese Nachweise für sie in der Regel nicht zu erbringen (vgl. III. 2.4.2.). Die Möglichkeit des Leistungsbezugs gemäß SGB II, bei dem das Jobcenter die Kosten der Unterkunft übernimmt, besteht auch nicht (vgl. SenW2, S. 8).

Wohnungslosigkeit

Im Folgenden wird zwischen Wohnungs- und Obdachlosigkeit unterschieden:

Wohnungslosigkeit ist der übergreifende Begriff, Obdachlosigkeit bezeichnet lediglich einen Teil der Wohnungslosigkeit. Als wohnungslos werden alle Menschen bezeichnet, die über keinen mietvertraglich abgesicherten oder eigenen Wohnraum verfügen, obdachlos sind,

*vorübergehend bei Verwandten oder Bekannten untergekommen sind, in Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege oder in kommunalen Einrichtungen leben.*⁴⁸

Die Mehrheit der undokumentierten Menschen fällt in die Kategorie der Wohnungslosen, weil sie, wie oben erläutert, in der Regel keinen eigenen Mietvertrag abschließen können. Sie wohnen in den meisten Fällen bei Familienmitgliedern, Bekannten oder Freund*innen. Dort müssen sie kein Ausweisdokument vorzeigen und auch keinen eigenen Mietvertrag abschließen. Diese Art der Unterkunft ist jedoch meist nur eine Übergangslösung und geht mit Abhängigkeitsverhältnissen einher. Andere undokumentierte Personen sind aufgrund ihrer Wohnungslosigkeit tatsächlich obdachlos und schlafen in Parks, Bahnhöfen, Autos oder auf der Straße. Manche undokumentierte Menschen leben auch bei ihren Arbeitgeber*innen, etwa im Fall von Diplomat*innen-Haushalten (vgl. II. 3.1.4).

Wenn undokumentierte Menschen über ein regelmäßiges Einkommen verfügen (z. B. durch ein informelles Arbeitsverhältnis), haben sie die Mittel, ein Untermietverhältnis einzugehen. Das ist der einzige Fall, in dem undokumentierte Personen nicht als *wohnungslos* gelten. Diese Untermietverhältnisse sind jedoch häufig unseriös. Die Hauptmieter*innen verlangen von ihren (undokumentierten) Untermieter*innen oft sehr hohe Beträge, die den ursprünglichen Mietpreis weit übersteigen. Viele schlagen Gewinn aus der prekären Situation der undokumentierten Person. Es gibt auch Wohnungs- oder Hauseigentümer*innen, die bewusst nur an undokumentierte Menschen vermieten, um überhöhte Mieten verlangen zu können: »[...] das sind dann keine seriösen Mietverhältnisse. Also da bereichern sich natürlich andere Menschen auch dran, an dem Elend. Ist immer so, irgendwer verdient immer am Elend anderer« (BW1, S. 8). Häufig befinden sich die so zur Verfügung gestellten Wohnungen oder Zimmer in einem sehr schlechten Zustand. Sie werden teilweise nur tage-, wochen- oder monatsweise vermietet, oft sind sie überbelegt. Sie bieten daher wenig Privatsphäre und die undokumentierten Mieter*innen können sich nicht wehren, wenn z. B. die Mieten erhöht werden (vgl. u. a. Hollstein 2017). Zudem sind diese Wohnverhältnisse, insbesondere im Fall von Unionsbürger*innen, häufig an informelle Arbeitsverhältnisse geknüpft, was die Abhängigkeiten undokumentierter Menschen von Vermieter*innen und Arbeitgeber*innen erhöht und Zwangs- wie Gewaltverhältnisse begünstigt (vgl. Ataç et al. 2023, S. 46).

Notunterkünfte und Wohnheime

Obdachlose undokumentierte Menschen haben häufig Hemmungen, sich bei Notübernachtungen zu melden. Sie befürchten, aufgrund fehlender Aufenthaltstitel nicht aufgenommen zu werden, oder die Übermittlung ihrer aufenthaltsrechtlichen Illegalität an das LEA. Laut der Berliner Kältehilfe⁴⁹ gibt es zehn Notübernachtungen in Berlin, die für alle Geschlechter offen sind. Sieben von ihnen sind allerdings nur im Winter geöffnet. Laut Aussagen der MSO »Schlafplatzorga«, die Schlafplätze und (zumeist vorübergehende) Wohnmöglichkeiten an undokumentierte wohnungs- und obdachlose Menschen vermittelt, wird nur in den beiden ganzjährig geöffneten Notübernachtungen nicht nach einem Ausweisdokument gefragt: »So in the summer, it is very tricky because there are

⁴⁸ Vgl. <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt-wohnungs-und-obdachlosigkeit#c871> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁴⁹ Vgl. Übersicht NUs 2024_Mai.pdf (https://kaeltehilfe-berlin.de/images/Ubersicht%20NUs%202024_Mai.pdf) (letzter Zugriff: 17.05.2024).

only two public shelters which are open or might take them, or without asking questions. And in the winter, there are more options« (MSO3, S. 2).

Grundsätzlich bieten Notunterkünfte einen Schlafplatz für eine Nacht. Bei Bedarf einer längeren Unterbringung gibt es die sogenannten ASOG-Einrichtungen und Wohnheime für wohnungslose Menschen. Die Zuweisung zur Unterbringung unfreiwillig obdachloser Menschen erfolgt durch das Sozialamt auf Grundlage des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (§17 ASOG Bln.). Die Kosten übernimmt das Jobcenter oder das Sozialamt. Das Recht auf diese Unterbringung haben demnach nur Menschen, die in Deutschland sozialleistungsberechtigt sind.

Ja, und wenn wir von den ASOG-Einrichtungen noch mal sprechen wollen [...]. Es sind diese Wohnheime, wofür man aber eben auch eine Kostenübernahme braucht. Also einmal muss man zum Sozialamt gehen und sagen, »ich bin wohnungslos, ich will so eine Unterkunft haben«, und dann kriegt man da so eine Zuweisung, heißt, damit geht man zu seinem zuständigen Jobcenter (BW1, S. 8).

Unabhängig davon, ob das Jobcenter oder das Sozialamt der Kostenträger ist: Undokumentierte haben aufgrund ihrer fehlenden Sozialleistungsberechtigung keine Chance, in einem Wohnheim untergebracht zu werden (vgl. III. 2.5.2.).

Frauenhäuser

Für wohnungslose undokumentierte Mütter mit Kindern gibt es keine spezifischen Übernachtungsangebote in Berlin, die anonym genutzt werden können. Nur für akut von Gewalt betroffene oder von Gewalt bedrohte Frauen gibt es die Option, in Frauenhäusern unterzukommen.⁵⁰ Dort erfolgt die Aufnahme, dem Träger Frauenhauskoordination (FKH) e.V. zufolge, unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Der Verein unterstützt deutschlandweit Frauenhäuser und Fachberatungsstellen in fachlicher Hinsicht. Laut der Frauenhauskoordination ist die Aufnahme »unabhängig von Alter, Einkommen, Aufenthaltsstatus, sexueller Orientierung oder Herkunft«⁵¹ möglich. Allerdings fällt für die Frauen ein Tagessatz zwischen 10 und 30 Euro an, den sie entweder selbst aufbringen oder für den sie eine Kostenübernahme beim Jobcenter oder Sozialamt beantragen müssen. Beide Behörden unterliegen der Übermittlungspflicht, d. h., der Zugang zu Frauenhäusern ist für finanziell mittellose undokumentierte und damit nicht leistungsberechtigte Frauen und ihre Kinder mit der Gefahr der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität verbunden, sollten sie eine Kostenübernahme bei den Behörden beantragen.

Unterkünfte für Geflüchtete

Undokumentierte Menschen, die zu den in Kapitel II. 1.2. genannten Gruppen a), b), c), f) oder g) gehören, könnten einen Asylantrag stellen und sich in eine Erstaufnahmeeinrichtung begeben. Sie werden mit der Asylantragstellung, dem Königsteiner Schlüssel gemäß, zunächst bundesweit ver-

⁵⁰ Vgl. <https://www.frauenhauskoordination.de> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁵¹ Vgl. <https://www.frauenhauskoordination.de/themenportal/hilfesystem/frauenhaeuser> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

teilt. Asylantragstellende könnten in der Erstaufnahmeeinrichtung wohnen und würden nach Antragstellung für die Dauer des Asylverfahrens eine gültige Aufenthaltsgestattung gem. §55 Abs. 1 AsylG erhalten. Dieses Vorgehen kommt für die meisten undokumentierten Personen aus den genannten Gruppen allerdings nicht infrage, zum einen, weil ein Asylantrag bedeuten könnte, dass sie Berlin verlassen müssen, zum anderen wegen der häufig mangelnden Aussicht auf einen positiven Asylbescheid (z. B. bei Antragsteller*innen aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat).⁵²

Des Weiteren können Undokumentierte einen Anspruch auf die Unterbringung in einer Unterkunft der Bezirke haben (vgl. III. 2.1.2. sowie § 1 Abs. 1 Nr. 5 des AsylbLG). Die Unterbringung in einer staatlich finanzierten Unterkunft würde für undokumentierte Menschen jedoch zur Folge haben, dass das LEA aufgrund der Übermittlungspflicht des Sozialamts, das die Kosten für die Unterkunft übernehmen würde, Informationen über die aufenthaltsrechtliche Illegalität der undokumentierten Person erhält und die Ausreisepflicht durchgesetzt werden könnte.

Kommerziell betriebene Unterkünfte

Undokumentierte Menschen in Wohnungsnot können sich ein Zimmer in einem Hostel, Hotel oder in einer Pension buchen. Die meisten dieser kommerziell betriebenen Unterkünfte verlangen lediglich einen Reisepass für die Reservierung (vgl. MSO3, S. 4), über den viele undokumentierte Menschen verfügen. Über längere Zeit wird das Wohnen in einer solchen Unterkunft allerdings kostspielig und die meisten undokumentierten Menschen verfügen nicht über die hierfür benötigten finanziellen Ressourcen.

3.1.3. Bildung

Auch im Bereich Bildung ist es schwierig, genaue Zahlen über undokumentierte Kinder und Jugendliche zu erhalten. In Berlin haben undokumentierte Kinder innerhalb der schulrechtlich geregelten Grenzen zwar keine Schulpflicht, aber ein Recht auf den Besuch einer öffentlichen Schulen gemäß § 2 Schulgesetz Berlin und Art. 20 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (Schulbesuchsrecht; vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 2023, III. 2.3.1.). In der Praxis ist der Alltag jedoch bestimmt von Angst, Hemmungen und oftmals auch dem Unwissen über das Schulbesuchsrecht seitens der Eltern oder Behördenmitarbeitenden, wie uns eine interviewte Person vom Willkommenszentrum (WZ) berichtete:

Teilweise kommen Eltern mit Kindern hier an, die ihre Kinder nicht zur Schule schicken, weil sie Angst haben. Und ich weiß, gerade bei Schule ist es ja schon theoretisch so, dass sie die Kinder anmelden können und dass da keine Meldepflicht besteht. Aber das wissen die meisten Menschen eben einfach nicht und die Angst ist trotzdem da (BS3, S. 5).

Selbst die Schulen und Behördenmitarbeitenden sind oftmals nicht oder nicht ausreichend über das Schulbesuchsrecht informiert. Treten an einer Schule mit undokumentierten Kindern und Jugendlichen zudem Probleme auf, so wird mitunter von den Lehrkräften auch das Jugendamt eingeschaltet, das von der Übermittlungspflicht nicht befreit ist:

⁵² Vgl. <https://www.berlin.de/willkommenszentrum/wohnen/unterkuenfte-fuer-gefluechtete/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

Das heißt, es ist natürlich schon eine Wahnsinnschürde. Man muss da ja schon auch wirklich mutig sein, sich da ranzuwagen oder eben das mit Helfenden zusammen zu machen (Ex5, S. 3).

Dennoch gibt es eine rechtliche Grundlage und Beratungsangebote, die es undokumentierten Kinder ermöglichen, die Schule zu besuchen. Allerdings werden undokumentierte Kinder und Jugendliche häufig von außerschulischen Aktivitäten (z.B. Klassenfahrten) ausgeschlossen. Vielfach werden Versicherungsgründe vorgeschoben, obwohl alle Kinder über die Schule unfallversichert sind (vgl. Ex5, S. 6). Zudem stellen die mit der Schulanmeldung verbundenen bürokratischen Prozesse eine Herausforderung dar (vgl. BS2, S. 6, Ex4, S. 3).

Das zivilgesellschaftliche Bündnis »Solidarity City Berlin« führte 2019 und 2021⁵³ in allen Berliner Bezirken eine Untersuchung durch. Es kontaktierte telefonisch die entsprechenden Stellen mit der Vorgabe, ein undokumentiertes Kind an einer Schule neu anmelden zu wollen, um die Bereitschaft zur Aufnahme zu testen. Sowohl 2019 als auch 2021 waren die meisten Berliner Schulämter nicht über das Verfahren des Schulbesuchsrechts von undokumentierten Kindern informiert und eine Schulanmeldung war 2019 nur in ca. einem Drittel der Bezirke möglich. 2021 zeigte noch mehr als die Hälfte der Bezirke kaum Bemühungen, undokumentierte Kinder und Jugendliche in Schulen anzumelden. Auch die Autor*innen der Studie »Es darf nicht an Papieren scheitern«⁵⁴ (Funck et al. 2015) der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) fragten 2015 bundesweit Schulen telefonisch an, ob eine Anmeldung undokumentierter Kinder und Jugendlicher möglich sei. Der Studie zufolge war eine Schulanmeldung von undokumentierten Kindern in München in nur 14 Prozent aller Schulen möglich, in Berlin waren es 43 Prozent, während in Hamburg 100 Prozent der angefragten Schulen ihre Bereitschaft angaben, undokumentierte Kinder aufzunehmen. Zusammenfassend heißt es jedoch in der Studie:

Das Dilemma, sich zwischen pädagogisch-beruflichem Ethos und Dienstpflichten entscheiden zu müssen, wird immer noch beschrieben, obwohl es nicht mehr existieren sollte. Während viele offenbar die Rechtslage nicht kennen, weisen andere auch darauf hin, dass es bürokratische oder technische Hindernisse gibt, sodass sie die Kinder nicht aufnehmen können. So sei eine Meldebestätigung ‚definitiv‘ erforderlich und ohne sie eine computertechnische Erfassung nicht möglich (Funck et al. 2015, S. 43).

Die Bereitwilligkeit der Berliner Schulen und Schulämter, bei der Anmeldung undokumentierter Kinder und Jugendlichen zu kooperieren, scheint laut Umfrage nur in bestimmten Bezirken gegeben. Der Kenntnisstand des Schulbesuchsrechts ist in Berlin von Bezirk zu Bezirk unterschiedlich, sodass Begleitpersonen von Beratungsstellen oder MSOs sich der Lage »anpassen« und den Versuch, undokumentierte Kinder einzuschulen, zunächst nur in erfolgversprechenden Bezirken starten (vgl. MSO5, S. 11).

Das größte Hindernis bei der Anmeldung eines Kindes oder Jugendlichen für undokumentierte

⁵³ Vgl. Recht auf Bildung in Berlin? Ergebnisse einer telefonischen Umfrage bei Berliner Schulämtern 2019 & 2021 – Solidarity City Berlin (<http://solidarity-city-berlin.org/recht-auf-bildung-in-berlin-ergebnisse-einer-telefonischen-umfrage-bei-berliner-schulaemtern-2019-2021>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁵⁴ Vgl. https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=39890&token=fd57b397d10078be5d4d462a4792910a9d7f68da&sdownload=&n=NichtAnPapierenScheitern_2015_Flyer_web.pdf (letzter Zugriff: 10.05.2024).

Familien ist die Anforderung, eine amtliche Wohnsitzanmeldung vorzulegen, die von den meisten Schulen verlangt wird. Im Fall undokumentierter Menschen wird üblicherweise eine andere Adresse angegeben, in Vereinbarung mit beispielsweise nicht-staatlichen Institutionen oder Privatpersonen, die ihre Adresse für die Familie zur Anmeldung in der Schule bereitstellen. Diese postalische Erreichbarkeitsadresse reicht rechtlich gesehen für die Anmeldung eines Kindes an einer Schule aus (vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 2023). Darüber hinaus bleibt allerdings stets die Frage bestehen, welche Personen bei Schulanmeldungen über den Aufenthaltsstatus des Kindes bzw. Jugendlichen informiert werden, damit die Übermittlungspflicht nicht in Kraft tritt, etwa durch das Einschalten des Jugendamts.

Der Zugang zur Schule wird für undokumentierte Kinder und Jugendliche in Berlin zusätzlich dadurch erschwert, dass hier aktuell viel zu wenige Schulplätze selbst für diejenigen vorhanden sind, die schon im System berücksichtigt sind (vgl. Ex5, S. 3). Am 4. Oktober 2023 gab es den Angaben des Bezirksbeirats für Partizipation und Integration aus Charlottenburg-Wilmersdorf zufolge (vgl. Telefonat und Mail vom 01.12.2023.) etwa 2.500 unbeschulte, aber schulpflichtige, d. h. dokumentierte Kinder und Jugendliche in Berlin. Der Mangel an Schulplätzen und Lehrkräften ist kein neues Problem und wird in Berlin schon lange diskutiert.

Unbeschulte Kinder und Jugendliche können sich insgesamt nicht altersgerecht entwickeln. Der*die interviewte Rechtsexpert*in Ex4 betont, dass der Zugang zur Bildung für Kinder unkompliziert gewährleistet sein sollte, denn sonst würden die Kinder »Entwicklungsrückstände [bekommen], wenn sie nicht in soziale Kontexte eingebunden sind. Das ist ja auch was, was sich so mittelfristig auswirkt auf die [Entwicklung der Kinder]« (Ex4, S. 15).

3.1.4. Arbeit

Undokumentierte Menschen müssen auch undokumentierte Formen von Lohnarbeit annehmen (vgl. III. 2.4.2.). Hierzu gehören v. a. Tätigkeiten in den Bereichen Gastronomie und Hotellerie, Sexarbeit, Bauwesen, Logistik (bspw. in Umzugsunternehmen) sowie private Pflege und Betreuung. Dennoch stehen undokumentierten Menschen bestimmte Rechte zu, wie eine angemessene Entlohnung, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Mindesturlaub und eine Unfallversicherung (vgl. III. 2.4.3.).

Das Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bedeutet für die betroffenen Personen, dass sie »in extrem prekären Arbeitsverhältnissen, in denen sie keine Rechte haben« (BS3, S. 10), verharren müssen. Sie haben keinen Zugang zu regulären Beschäftigungsverhältnissen oder Sozialleistungen, um anderweitig ihre Existenz zu sichern (vgl. ebd.).⁵⁵ Diese Abhängigkeit wird von Arbeitgeber*innen oftmals ausgenutzt und führt dazu, dass Betroffene unter besonders ausbeuterischen Verhältnissen arbeiten, keinen angemessenen Lohn erhalten, keinen Urlaubsanspruch einfordern und Überstunden nicht ausgleichen können sowie keinen Unfallversicherungsschutz erhalten:

⁵⁵ Eine Strategie undokumentierter Menschen könnte die Praxis des Arbeitens mit den Papieren anderer dokumentierter Personen sein, mit der sich die betreffenden Personen zusätzlich strafbar machen würden. Auf dieses Phänomen kann jedoch aufgrund mangelnder Interviewaussagen nicht näher eingegangen werden.

Urlaub hat man nicht. Man ist null geschützt vor irgendwem oder irgendwas. Kriegt Dumpinglöhne und die Arbeitgeber freuen sich (ebd.).

Es [undokumentierte Arbeit] ist halt sehr gefährlich und unsicher und eröffnet halt alle Möglichkeiten irgendwie für Ausbeutung. Ja, und die Leute sind da (Ex4, S. 9).

Sogar bei global agierenden Unternehmen wie dem US-amerikanischen Konzern Tesla ist dem/der befragten Rechtsexpert*in Ex4 zufolge die Beschäftigung undokumentierter Menschen üblich:

Und dann gibt es aber halt auch so Firmen wie Tesla, [...] die dann halt Leute rekrutieren zu beschissenen Arbeitsbedingungen und genau wissen, dass die Leute darauf angewiesen sind und dementsprechend die Leute behandeln. Aber ganz systematisch. Und Tesla ist halt ein großes Beispiel. Es wird jetzt auch immer ein bisschen bekannter, habe ich das Gefühl, wie das da läuft. Aber das ist natürlich ein Druckmittel, wenn man sagt, ‚ja, ich weiß, du hast keinen Aufenthalt, ich kann dir deinen Lohn auch nicht zahlen, wenn du jetzt nicht noch zwei Stunden leistest‘, dann machen die das halt (ebd., S. 11).

Besonders von der Ausbeutung in undokumentierten Arbeitsverhältnissen betroffen sind Frauen und Jugendliche:

[U]nd das muss man auch sagen, das Ganze hat auch so einen krassen Genderaspekt, weil als junger Mann ist es anders, illegalisiert zu sein, als als junge Frau oder als Kinder. Das ist einfach so, weil die Wege der Ausbeutung halt einfach anders sind und die Schutzlosigkeit natürlich dann noch mal erhöht ist (ebd.).

Ein spezifisches Problem in Berlin entsteht häufig in Diplomat*innen-Haushalten. So ist es ausländischen Diplomat*innen gestattet, ihre Hausangestellten nach Deutschland mitzubringen, wobei deren Aufenthaltserlaubnis an die Arbeitgeber*innen gebunden ist. Häufig gibt es zwar für diese Hausangestellten, meist Frauen, einen offiziellen Arbeitsvertrag nach deutschem Arbeitsrecht, der dem Auswärtigen Amt (AA) vorliegt. Ebenfalls gibt es mit dem AA eine Vereinbarung, dass die ›mitgebrachten‹ Hausangestellten von Diplomat*innen einmal im Jahr beim AA vorsprechen müssen, weil sie meist isoliert in den entsprechenden Haushalten leben. Diese Kontrollinstanz funktioniert allerdings nur bedingt: »[A]lso, dann kriegen die Hausangestellten z. B., die haben ihre EC-Karte nie, und bevor sie dann diesen Termin haben, werden die [EC-Karte] ihnen ausgehändigt und danach wieder abgenommen« (BS1, S. 14). Zudem schließen die Diplomat*innen oft mit ihren Hausangestellten intern »so eine Art zweiten Arbeitsvertrag« (ebd., S. 13) ab, der die im offiziellen Arbeitsvertrag vereinbarten Rechte und Lohnzahlungen wieder einschränkt. Weil der Aufenthaltstitel in Form eines Protokollausweises⁵⁶ oft, wie im Fall der Haushaltangestellten von ausländischen Diplomat*innen, an einen Arbeitgeber gekoppelt ist, entstehen Abhängigkeitsverhältnisse, sodass die Arbeitnehmer*innen nicht einfach den Job wechseln können, weil sie dann die Aufenthaltserlaubnis verlieren würden. Diese Situation führe, so der*die befragte Mitarbeiter*in vom Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit (BEMA), zu großen Problemen, weil

⁵⁶ Vgl. Neuer Ausweis für ausländische Diplomaten in Deutschland – Auswärtiges Amt (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/protokollausweis/2290756>) (letzter Zugriff: 19.05.2024).

es da so eine krasse Unflexibilität gibt und dass die Gebundenheit an den Arbeitgeber so stark ist und dass es dann kein Auffangnetz gibt«. Betroffene hätten »ganz doller Angst und verharren ganz oft deswegen in schlechten Arbeitsverhältnissen« (BA 1, S. 5).

Die Verknüpfung von undokumentierter Arbeit mit einer Unterkunft, wie im Fall der Hausangestellten, scheint ebenfalls dazu zu führen, dass undokumentierte Personen in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen verharren (vgl. ebd., S. 6). Der*die interviewte BEMA-Mitarbeiter*in wünscht sich für solche Fälle Schutzwohnungen, um einen Ausweg aus diesen Zwangslagen zu bieten (vgl. ebd.).

3.1.5. Zugang zur (Zivil-)Justiz

Auch der Zugang zur (Zivil-)Justiz ist für undokumentierte Menschen eingeschränkt. Sollten diese beispielsweise Zeug*in oder Opfer von Straftaten werden, können sie grundsätzlich bei der Polizei vorsprechen bzw. eine Strafanzeige stellen. Es kann jedoch dazu kommen, dass sie zu diesem Zweck einen Identitätsnachweis erbringen und damit ihre aufenthaltsrechtliche Illegalität offenlegen müssen. Die Hemmungen, die Polizei beispielsweise nach dem Erleben oder Beobachten von Gewalt und anderen Straftaten zu kontaktieren, sind somit groß, weswegen auf eine Zeugenaussage oder eine Anzeige meist verzichtet wird. Ein*e hierzu interviewte*r Rechtsexpert*in zeigt sich überzeugt: »[W]enn man eine City ID hätte, die auch sozusagen für die Polizei eine gewisse Wirkung hat, würde das auf jeden Fall Angst nehmen. Das wäre auf jeden Fall ein Vorteil« (Ex4, S. 5). Auch eine Klage vor dem Arbeitsgericht, um beispielsweise ausstehenden Lohn einzufordern, ist für undokumentierte Menschen zumeist mit der Sorge vor der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität verbunden (vgl. BA1, S. 8). Weil die Betroffenen dies verständlicherweise zu vermeiden versuchen, folgt daraus, dass sie die ihnen zustehenden Rechte nicht gleichwertig und angstfrei einklagen können (vgl. II, 2.6.2.).

3.1.6. Alltag

In unseren Interviews mit Beratungsstellen wurde mehrfach auf das Problem der sozialen Isolation undokumentierter Menschen hingewiesen:

Und diese Isolation führt, glaube ich, auch ganz stark dazu, dass Leute ihre Rechte nicht einfordern, weil sie sich so unsicher fühlen, da gar kein Netz haben. Das wäre vielleicht mal der erste Schritt, also dass man einfach mehr Verbindungen, mehr Beziehungen, irgendwie, dass Leute nicht so isoliert sind und man da Räume schafft (BA1, S. 7).

In einem informellen Gespräch mit eine*r Mitarbeiter*in eines medizinischen Beratungs- und Behandlungszentrums für nicht krankenversicherte Menschen, das wir am 13. Februar 2024 führten, wies die befragte Person auch auf das erhöhte Gesundheitsrisiko für undokumentierte Menschen durch soziale Isolation hin. Viele ihrer Klient*innen wünschten sich, mehr und angstfreier an städtischen Freizeit- und Kulturaktivitäten teilhaben zu können. Wie wir im Folgenden aufzeigen, ist hier wie auch bei der Mobilität (ÖPNV) und der Kommunikation der Zugang undokumentierter Menschen erschwert.

Öffentliche Bibliotheken

In allen Berliner Bezirken gibt es Stadtbibliotheken, die neben der Ausleihe von Medien auch Ausstellungen, Lesungen und andere Bildungs- und Kulturformate anbieten. Über den Verbund der Öffentlichen Bibliotheken Berlins (VÖBB) ist eine Anmeldung als Nutzer*in⁵⁷ möglich, die in der Regel etwa zehn Euro pro Jahr kostet. Um die Angebote zu nutzen, werden Besucher*innen gebeten, nach der Online-Anmeldung vor Ort ihren Personalausweis oder ihren Reisepass mit amtlicher Wohnsitzanmeldung vorzulegen. Auch die Staatsbibliotheken zu Berlin⁵⁸ folgen diesem Verfahren und stellen Bibliotheksausweise erst nach Vorlage der genannten Dokumente aus. Um sicherzustellen, dass die Ausleihe ihren Weg zurück zur Bibliothek findet oder, sofern dies nicht geschieht, in Rechnung gestellt werden kann, ist eine Erreichbarkeit in Form einer Postadresse für die Bibliotheken wichtig.

Könnte die postalische Erreichbarkeit anders gewährleistet werden als mit einer amtlichen Wohnsitzanmeldung, so wären Bibliotheken – wenn sie zudem noch über einen Eingangsbereich verfügen, der ohne Einlasskontrolle betretbar ist, und kostenlose Aufenthaltsmöglichkeiten bieten – wichtige Anlaufstellen und Infrastrukturen für undokumentierte Menschen. Ein vollständiger Zugang zu allen Angeboten der Bibliotheken würde insbesondere für undokumentierte Kinder und Jugendliche weitaus mehr als die Ausleihe von Medien bedeuten, denn mit der Bibliothek hätten sie einen Ort, wo sie sich in Ruhe hinsetzen, lesen, lernen und alle oben genannten Bildungs- und Freizeitangebote wahrnehmen sowie mit anderen Kindern in Austausch treten könnten.

Öffentlicher Nahverkehr

Grundsätzlich ist es für undokumentierte Personen möglich, den öffentlichen Nahverkehr der Deutschen Bahn (DB) oder der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) zu nutzen, wenn sie Tickets erwerben, die einmalig und anonym ausgestellt werden, wie beispielsweise eine 4-Fahrten-Karte oder ein Einzelfahrschein/Monatsticket. Der Abschluss von Abonnements wie für das beliebte Deutschlandticket⁵⁹ ist für undokumentierte Personen nicht möglich, wenn kein EU-Bankkonto für die monatliche Abbuchung zur Verfügung steht. Die amtliche Meldeadresse könnte bei der Bestellung des Deutschlandtickets durch eine C/o-Adresse ersetzt werden. Eine weitere Option wäre, das EU-Bankkonto von einem*r abweichende*n Kontoinhaber*in anzugeben. Weil das Deutschlandticket jedoch wie die meisten anderen ÖPNV-Abonnements personalisiert ist, ist bei einer Fahrscheinkontrolle die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepass der auf dem Deutschlandticket angegebenen Person notwendig. Andernfalls ist das Ticket ungültig.

Wer bei einer Fahrscheinkontrolle ohne gültigen Fahrausweis angetroffen wird, muss die Personalien (Vor- und Nachname, Geburtsdatum, Adresse)⁶⁰ angeben. Hierzu muss ein gültiges Aus-

⁵⁷ Vgl. [https://www.voebb.de/aDISWeb/app?service=direct/0/Home/\\$DirectLink&noRedir&sp=SPROD00&sp=SDE&sp=SBN00000000](https://www.voebb.de/aDISWeb/app?service=direct/0/Home/$DirectLink&noRedir&sp=SPROD00&sp=SDE&sp=SBN00000000) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁵⁸ Vgl. Anmeldung | Bibliotheksausweis | Staatsbibliothek zu Berlin (<https://staatsbibliothek-berlin.de/service/anmeldung>) (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁵⁹ Vgl. <https://www.bvg.de/de/abos-und-tickets/alle-abos/deutschlandticket> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁶⁰ Vgl. <https://www.berlinerbaeder.de/news/detail/einlass-in-die-freibaeeder-nur-mit-amtlichen-foto-ausweis/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

weisdokument, in der Regel ein Personalausweis, elektronischer Aufenthaltstitel o. Ä. oder ein Reisepass, vorgelegt werden. Kann eine Person ihre Identität nicht mit einem gültigen Ausweisdokument nachweisen, wird im Zweifel die Polizei hinzugezogen, wodurch sich undokumentierte Personen in die Gefahr der Aufdeckung ihrer aufenthaltsrechtlichen Illegalität begeben. Undokumentierte Personen ohne gültigen Identitätsnachweis sind somit in ihrer Mobilität in der Stadt eingeschränkt (vgl. BA1, S. 8).

Bankkonto

Die Eröffnung eines Bankkontos erfordert die Vorlage eines gültigen Ausweisdokuments, ggf. in Verbindung mit der amtlichen Wohnsitzanmeldung, die undokumentierte Personen nicht vorweisen können. Auch die Einrichtung eines PayPal-Accounts ist nur mit einem gültigen Personalausweis o. Ä. möglich.

Öffentliche Schwimmbäder

Seit dem 15. Juli 2023 sind die Freibäder der Berliner Bäder-Betriebe (BBB) nur noch mit einem »amtlichen Foto-Ausweisdokument« zu nutzen. Akzeptiert werden Personalausweise, Führerscheine, Reisepässe, Schwerbehindertenausweise oder Schülerscheine im Original. Personen, die keines dieser Dokumente vorweisen können, wird der Zutritt verwehrt.⁶¹ Diese Sicherheitsmaßnahme, die nach wiederholten Gewaltvorfällen in den Schwimmbädern eingeführt wurde, schließt Personen, die nicht im Besitz eines der genannten Dokumente sind, vom Besuch der Berliner Freibäder aus.

SIM-Karte und Handyvertrag

Seit dem 1. Juli 2017 gilt in Deutschland⁶² wie in den meisten europäischen Ländern der gesetzlich vorgeschriebene Identitätsnachweis für neue Prepaid-Kund*innen.⁶³ Für die Registrierung und Freischaltung der SIM-Karte bedarf es eines der folgenden gültigen Ausweisdokumente, die von den Mobilfunkanbieter*innen oder Partner*innen überprüft werden: deutscher oder ausländischer Personalausweis, Reisepass, Aufenthaltstitel oder Ersatzpapiere wie Ankunftsbescheinigung oder Aufenthaltsgestattung. Undokumentierte Menschen können bei einigen Mobilfunkanbietern weiterhin eine SIM-Karte erhalten, wenn sie etwa noch über einen gültigen Reisepass verfügen. Zudem ist es etwa bei einem Spätkauf weiterhin möglich, anonym eine SIM-Karte zu erwerben, sodass auch für undokumentierte Menschen ohne gültigen Reisepass o. Ä. die Möglichkeit des Erwerbs einer SIM-Karte besteht.

⁶¹ Vgl. <https://www.berlinerbaeder.de/news/detail/einlass-in-die-freibaeeder-nur-mit-amtlichen-foto-ausweis/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁶² Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/prepaid-sim-karten-das-ende-der-anonymitaet-1.3564334> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁶³ Vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/faqs-prepaid-regelung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Zugriff: 10.05.2024).

Für die offizielle Registrierung bei Mobilfunkanbieter*innen und dem Abschluss von Abonnements, sei es Aldi Talk⁶⁴ oder Vodafone,⁶⁵ bedarf es jedoch immer eines gültigen Reisepasses. Diese Option kommt deshalb für sehr viele undokumentierte Menschen nicht infrage.

Kulturangebote

Der Erwerb von Tickets für Museen, Konzerte, Theater oder andere Kulturangebote ist je nach Anbieter in der Regel auch für undokumentierte Menschen möglich. Bei dem Erwerb von Tickets sind online zwar Personaldaten wie Adresse und Name anzugeben, jedoch gibt es keinen Verweis darauf, dass diese mit der amtlichen Wohnsitzanmeldung übereinstimmen müssen. Der Erwerb von Online-Tickets ist jedoch oftmals nur möglich, wenn diese über PayPal oder mit einer Kreditkarte bezahlt werden, was wiederum den Besitz eines Bankkontos voraussetzt.

Berliner Volkshochschulen

Die zwölf Berliner Volkshochschulen (VHS) halten ein umfangreiches Lernangebot bereit. Bei der Anmeldung im Internet⁶⁶ werden jedoch nur Zahlungsmittel wie eine EC-Karte, Kreditkarte oder ein SEPA-Lastschriftmandat mit einer EU-IBAN akzeptiert. In Ausnahmefällen können undokumentierte Menschen das Lernangebot der VHS trotzdem nutzen: Bei einer telefonischen Anfrage bei verschiedenen VHS in Berlin stellte sich heraus, dass die Barzahlung bei einigen wenigen VHS, beispielsweise in Charlottenburg-Willmersdorf, möglich ist. Die VHS in Neukölln wiederum hat die Option der Barzahlung 2018 abgeschafft und ein alternatives Verfahren (eine VHS-Kassenkarte des Bezirksamts) eingeführt. Dadurch können auch Personen ohne ein Bankkonto VHS-Kurse besuchen. Sie müssen dafür jedoch vorher das Bezirksamt aufsuchen, um dort die Zahlung mit Bargeld zu tätigen, was wiederum mit der Angst der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität verbunden sein kann. Des Weiteren ist hervorzuheben, dass das auf dem VHS-Anmeldeformular angegebene Bankkonto nicht der Person gehören muss, die das Lernangebot wahrnehmen möchte. Das heißt also, dass die Zahlung der Teilnahmegebühr auch von einer anderen Person ausgeführt werden kann.

Sportvereine

Die Anmeldung in einem Sportverein ist grundsätzlich möglich und kann, je nach Sportverein, zu unterschiedlichen Konditionen vereinbart werden, sodass undokumentierte Menschen nicht prinzipiell von der Mitgliedschaft in Sportvereinen ausgeschlossen sind. In vielen Fitness-Studios hingegen, v. a. in Studios, die einer Kette (Holmes Place, John Reed, McFit, etc.) angehören, wird zumeist die Angabe eines EU-Bankkontos für die Abbuchung der Beiträge verlangt. Kleinere Fitness-Studios dagegen akzeptieren teils auch Barzahlungen.

⁶⁴ Vgl. <https://www.alditalk.de/registrieren> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁶⁵ Vgl. <https://www.vodafone.de/privat/handys-tablets-tarife/alle-tarife-mit-vertrag.html> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁶⁶ Vgl. <https://www.berlin.de/vhs/service/buchen-und-bezahlen/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

3.2. Mapping und Bewertung der Angebote für undokumentierte Menschen in Berlin

Im Folgenden stellen wir die wichtigsten Beratungs- und Unterstützungsangebote für undokumentierte Menschen in den Bereichen Gesundheit (3.2.1.), Wohnen (3.2.2.), Bildung (3.2.3.), Arbeit (3.2.4.), Zugang zur (Zivil-)Justiz (3.2.5.) und Alltag (3.2.6.) vor und bewerten diese anschließend. Neben diesen halbstaatlichen und nicht-staatlichen Angeboten für undokumentierte Menschen in speziellen Bereichen gibt es in Berlin das an die SenASGIVA angegliederte Willkommenszentrum, in dem Sozial-, Migrationsrechts- und Aufenthaltsberatungen durchgeführt werden, sowie die von SenInn geleitete Härtefallkommission, die sich um individuelle Legalisierungsmöglichkeiten von einzelnen undokumentierter Menschen und Familien bemüht, die als besonders vulnerabel gelten.

Willkommenszentrum

Das Willkommenszentrum (WZ) wurde 2016 als zentrale Anlaufstelle für neu zugewanderte Menschen gegründet und ist der*dem Beauftragten des Berliner Senats für Partizipation, Integration und Migration unterstellt. Das WZ hat keine Übermittlungspflicht. Im WZ berät ein festes, multiprofessionelles und vielsprachiges Team nicht nur Neuankommende, sondern alle Menschen ohne deutschen Pass, Menschen mit Migrationsgeschichte und ihre Angehörigen sowie auch undokumentierte Personen. Digital und telefonisch wird zu folgenden Themenkomplexen informiert: migrationsrechtliche Fragen, Härtefallregelungen, Sozialleistungen, Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen, Aus- und Weiterbildung, Deutschkurse, Arbeitsplatzsuche, Studium, Arbeitsrecht und Existenzgründung.

Das WZ kooperiert dabei mit einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Einrichtungen in Berlin, darunter Bezirksämter, Wohlfahrtsverbände, nicht-staatliche Beratungsstellen und MSOs. Zu den Kooperationspartner*innen gehören auch die Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen (CS) und die Härtefallkommission.⁶⁷ Die Dienststelle WZ bildet sogar Teil der Härtefallkommission, d. h., im WZ werden auch Anträge für die Härtefallkommission vorbereitet (vgl. BS3, S. 1). Zudem gibt es spezielle Beratungszeiten für aufenthaltsrechtliche »Härtefälle«, die von der CS an das WZ bzw. die Härtefallkommission vermittelt und dort bearbeitet werden. Obgleich das WZ viele Kompetenzen im Bereich der Aufenthalts- und Sozialberatung bündelt, mit anderen Beratungsstellen für undokumentierte Menschen gut vernetzt ist und keine Übermittlungspflicht hat, gibt es in der Einrichtung nach Interviewangaben wenig »Laufkundschaft«. Die meisten undokumentierten Personen, die das WZ aufsuchen, werden von anderen Beratungsstellen, v. a. von der CS, an das WZ verwiesen. Die befragte Person des WZ vermutet als Grund, dass undokumentierte Personen von sich aus eher eine nicht-staatliche Beratungsstelle aufsuchen:

[Z]umindest aus meiner Erfahrung kommen selten Personen ohne einen direkten Anknüpfungspunkt oder ohne, dass sie von irgendwem zu uns verwiesen worden oder so. Dass sie jetzt einfach, ich weiß nicht, am Willkommenszentrum vorbeilaufen und einfach mal reingehen, also, das ist mir jetzt noch nie passiert, dass jemand einfach so darauf gekommen ist. Ja,

⁶⁷ Vgl. <https://www.berlin.de/willkommenszentrum/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

und ich glaube auch, im Zweifel gehen die Menschen dann doch vielleicht zu nicht-staatlichen Beratungsstellen (ebd., S. 3).

Als Begründung nennt die befragte Person, dass das WZ als Teil der Senatsverwaltung möglicherweise als staatliche Stelle mit Übermittlungspflicht wahrgenommen würde und die ratsuchenden undokumentierten Menschen Angst vor der Aufdeckung ihres Status der aufenthaltsrechtlichen Illegalität hätten:

Also, dadurch, dass wir ja schon Teil des Senats sind, ist natürlich bei uns, glaube ich, manchmal schon noch mal eine höhere Hemmschwelle, dass die Menschen Angst haben, dass wir auch Behörde sind. [...] Es gibt ja grundsätzlich diese Meldepflichten in den Behörden. Das heißt normalerweise, wenn jemandem, einem Verwaltungsmitarbeiter auffällt, dass irgendwie Probleme mit dem Aufenthaltstitel sind, muss man es melden. Wir sind gesetzlich dazu nicht verpflichtet. Also, bei uns gibt es eine gesetzliche Ausnahme, und das wissen tatsächlich viele nicht. Die denken, ›okay, ist eine Behörde, da gehe ich lieber nicht hin‹. Da die meisten undokumentierten Menschen, wie gesagt, über die Clearingstelle kommen, die werden da ja erst mal vorbereitet und denen wird dann gesagt, ›geht mal dahin. Nein, die haben keine Meldepflichten, die sind zur Verschwiegenheit verpflichtet‹, und dann kommen die Menschen auch (ebd.).

Das WZ wird also bislang nicht als niedrigschwelliges Beratungsangebot für undokumentierte Menschen wahrgenommen. Die von uns interviewte Person des WZ wünscht sich deshalb mehr Aufklärung über die Arbeit und den Charakter des WZ sowie mehr vertrauensbildende Maßnahmen für undokumentierte Menschen, um deren städtische Teilhabe zu verbessern:

[A]lso, zum einen ist diese Hemmschwelle so extrem [...] z. B. bei so kulturellen Sachen, also wer macht sich schon einen Bibliotheksausweis, wenn er Angst hat, entdeckt zu werden oder wer versucht ins Museum zu gehen? Das sind ja alles Sachen, von denen man sich so komplett abschottet und die man dann nicht macht und sich verdeckt hält. Und da ist schon irgendwie die Frage, was kann man machen, damit die Hemmschwellen einfach geringer sind, dass die Menschen Angebote auch wahrnehmen, dass sie irgendwie ein menschenwürdiges Leben führen können. Und was wir hier machen können, ist immer nur so akut eingreifen. Aber ich habe das Gefühl, bis die Menschen bei uns sind, haben die ja schon über Jahre, Jahrzehnte ohne Dokumente gelebt und ohne irgendwelche Versorgung oder Unterstützung (ebd., S. 5 f.).

Härtefallkommission

Die Berliner Härtefallkommission (HK) besteht seit 2005 und untersteht der SenInn. Die Kommission hat sieben Mitglieder (SenASGIVA, Erzbistum Berlin, Evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz, AWO, Flüchtlingsrat Berlin und Migrationsrat) und arbeitet auf der Grundlage der Verordnung über die Einrichtung einer Härtefallkommission nach § 23a des AufenthG (Härtefallkommissionsverordnung – HKV). Die Aufgabe der HK besteht darin,

dringende humanitäre oder persönliche Gründe für einen weiteren Verbleib von vollziehbar ausreisepflichtigen Migrant*innen festzustellen und ggf. dann die Senatsverwaltung für Inneres und

Sport um die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §23a des Aufenthaltsgesetzes zu ersuchen (Härtefallkommission 2023).⁶⁸

Undokumentierte Personen können nicht selbst einen Antrag bei der HK stellen, sondern müssen von einem Mitglied der HK empfohlen werden. Dafür müssen die betroffenen Personen zuvor ein Beratungsgespräch bei der Einrichtung eines der Mitglieder absolvieren – also etwa im der SenASGIVA angegliederten WZ. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Antrages betrug im Jahr 2022 etwa sechs Monate.

Die HK stellt eine der wenigen bislang existierenden Möglichkeiten der Legalisierung undokumentierter Menschen in Berlin dar. Bei der Durchsicht der Tätigkeitsberichte der HK fällt auf, dass die Quote der stattgegebenen Ersuchen auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG zwischen 2014 und 2022 von 23 auf 96 Prozent 2022 angestiegen ist, während die Anzahl der Ersuchen im gleichen Zeitraum nicht signifikant gestiegen oder gesunken ist. Die Zahl der Anträge bewegte sich zwischen 130 (2016) und 262 (2017). Die häufigsten Herkunftsländer der Antragsteller*innen waren im Jahr 2022 Iran, Pakistan und Georgien. Die Antragsteller*innen waren mehrheitlich zwischen 26 und 45 Jahre alt (46,2 Prozent), männlich (65 Prozent) und Einzelpersonen (49,7 Prozent) (vgl. Bericht über die Tätigkeit der Berliner Härtefallkommission 2022).⁶⁹

3.2.1. Gesundheit, Schwangerschaft und Geburt

Seit Mitte der 1990er Jahre ist in Berlin eine gesundheitliche Basis-Versorgungsstruktur für Menschen ohne Krankenversicherung und undokumentierte Menschen entstanden, die in den Interviews mit Beratungsstellen sowie Senatsverwaltungen mehrfach als »Parallelsystem« für nicht oder nicht ausreichend krankenversicherte Menschen bezeichnet wird (vgl. SenG1, S. 6, BG3, S. 7 u. 10).

Diese Versorgungsstruktur im Gesundheitsbereich ist v. a. das Verdienst lokaler gesundheitspolitisch engagierter zivilgesellschaftlicher Initiativen, allen voran des Berliner Büros für medizinische Flüchtlingshilfe (heute: Medibüro Berlin). Sie haben über Jahrzehnte ein weitgehend ehrenamtlich arbeitendes und spendenfinanziertes Netz von konfessionellen und nicht-konfessionellen Beratungsstellen, Ärzt*innen, Geburtshelfer*innen, Physiotherapeut*innen und Pfleger*innen aufgebaut und halten dieses nach wie vor aufrecht (vgl. Anhang 3). Auch der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) berät und behandelt in den bezirklichen Gesundheitsämtern und in den ihnen angegliederten fünf Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung (ZsGF) schon seit vielen Jahren Menschen ohne Krankenversicherung und undokumentierte Menschen. Seit 2018 existiert in Berlin mit der Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen (CS) des Weiteren eine zentrale Anlaufstelle für diese Gruppe. In den nachfolgenden Absätzen gehen wir detailliert auf diese parallele Infrastruktur der gesundheitlichen Versorgung undokumentierter Menschen in Berlin ein und evaluieren die Angebote.

⁶⁸ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/auslaenderrecht/haertefallkommission/artikel.1391580.php> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁶⁹ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/aufenthaltsrecht/haertefallkommission/taetigkeitsberichte/artikel.1111067.php> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

Die Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen (CS)

Die CS wurde explizit als zentrale Maßnahme der »niedrigschwelligen Versorgung oder niedrigschwelligen Zugänge zur Versorgung« eingerichtet (SenG1, S. 1). Trägerin ist die Berliner Stadtmission der evangelischen Kirche.⁷⁰ Es wurde von der zuständigen Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege (SenWGP) bewusst ein nicht-staatlicher Träger für die CS gewählt, erstens, weil nicht-staatliche Träger nicht der Übermittlungspflicht unterliegen, und zweitens, »weil grundsätzlich [bei den Klient*innen] kein großes Vertrauen in die Behörden [...] besteht« (ebd., S. 8).⁷¹

Wie bereits erwähnt, ist die CS ein Projekt der SenWGP und wird über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« finanziert. Dies bedeutet erstens, dass es keine gesetzliche Grundlage für diese Leistungen und damit keinen Anspruch auf diese Leistungen seitens der involvierten staatlichen und nicht-staatlichen Einrichtungen im Gesundheitsbereich gibt. Zweitens handelt es sich bei der finanziellen Ausstattung der CS um eine Projektfinanzierung, die von jährlich zu bewilligenden Förderungen abhängt. Dies bedeutet, dass die Mittel für die CS jedes Jahr neu begründet und beantragt werden müssen. Dies macht eine längerfristige Planung schwierig.

Im Jahr 2023 (Stichtag: 10.11.2023) betrug das Budget der CS für medizinische Mittel 1.655.282 Euro, zuzüglich einer zugesagten Aufstockung von 350.000 Euro (E-Mail vom CS vom 30.11.2023), d. h. rund zwei Millionen Euro für medizinische Mittel. Das entspricht auch ungefähr dem Budget der zurückliegenden Jahre.

Die CS unterhält Kooperationen mit Beratungsstellen und medizinischen Behandlungseinrichtungen, deren Angebot (Sozial- und Gesundheitsberatung, medizinische Behandlungen) sich an Menschen ohne oder ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz richten. Hierzu gehören: Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung (MMM), Medibüro Berlin, Checkpoint BLN, Fixpunkt e.V., die Berliner Stadtmission, die Caritas Berlin, die Berliner open.med-Einrichtungen in Lichtenberg sowie Medizin Hilft e.V. in Steglitz-Zehlendorf und die Berliner AIDS-Hilfe e.V. Diese Beratungs- und Behandlungsstellen erhalten größtenteils ebenfalls Förderungen von der SenWGP. Hinzu kommen Kooperationen mit niedergelassenen Ärzt*innen und dem ÖGD – insbesondere mit den ZsGF.

Die kooperierenden und andere Einrichtungen, die nicht selbst Basisbehandlungen für Menschen ohne Krankenversicherung anbieten oder die nicht über die Kapazitäten bzw. Kompetenzen für speziellere Behandlungen verfügen, können die Klient*innen an die CS vermitteln. Erklärtes Ziel der CS ist es allerdings, die Klient*innen möglichst in eine gesetzliche Krankenversicherung (GKV) oder sogar in einen regulären Aufenthalt zu vermitteln. Daher wird zunächst versucht zu klären, ob die Möglichkeit der Aufnahme in einer regulären Krankenversicherung besteht. Meist wird auch eine aufenthaltsrechtliche Beratung durchgeführt oder bei besonders komplexen Fällen an das Willkommenszentrum vermittelt, das wiederum Fälle für die Härtefallkommission vorschlagen kann (vgl. BG 1, S. 1 und II. 3.2.7).

⁷⁰ Vgl. <https://www.berliner-stadtmission.de/clearingstelle> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁷¹ In Frankfurt am Main beispielsweise hat man sich dafür entschieden, die Aufgaben der Clearingstelle über die staatliche Struktur des Gesundheitsamts laufen zu lassen (vgl. Atac und Schilliger 2022).

Anschließend prüft die CS das gesundheitliche Anliegen der Klient*innen und stellt einen Kostenübernahmeschein aus, da es selbst keine medizinischen Behandlungen durchführt. Es können allerdings nur die oben erwähnten eingeschränkten Leistungen in Anlehnung an das AsylbLG in Anspruch genommen werden (vgl. II. 3.1.1). Mit dem Kostenübernahmeschein können sich die Klient*innen innerhalb eines laufenden Quartals in stationäre Behandlung begeben, Ärzt*innen ihrer Wahl aufsuchen oder eine der kooperierenden niedergelassenen Praxen. Dafür, dass nicht krankenversicherte Menschen über die CS in die hausärztliche Versorgung vermittelt werden können, wurde mit der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) eine Vereinbarung getroffen. Teilweise vereinbart die CS auch selbst für die Klient*innen Arzttermine oder organisiert eine Sprachmittlung für anstehende Arztbesuche.

Für die Ausstellung der Kostenübernahmescheine ist kein Ausweisdokument nötig. Es wird nicht überprüft, ob die Angaben der Klient*innen (Name, Geburtsdatum) mit ihrer tatsächlichen Identität übereinstimmen. Es kann auch ein Aliasname angegeben werden, damit die behandelnden Ärzt*innen die Behandlung in ihr System eingeben können. Eine Wohnadresse oder telefonische Kontaktdaten müssen ebenfalls nicht angegeben werden.

Hat die CS einen Kostenübernahmeschein ausgestellt, wird der darauf ausgewiesene Betrag (Pauschale) auf dem CS-Konto der SenWGP geblockt. Nach der Behandlung/nach dem Besuch der Klient*innen können die behandelnden Stellen/Ärzt*innen den tatsächlichen Betrag über die für die CS bereitgestellten Mittel abrechnen.

Insgesamt haben der letzten Evaluation zufolge (vgl. Kirschner und Kirschner 2021, S. 20) zwischen 2018 und 2021 insgesamt 2.667 Personen über die CS einen Kostenübernahmeschein erhalten. 2021 verfügten 86 Prozent der Klient*innen über keinen oder unklaren Krankenversicherungsschutz oder es wurden dazu keine Angaben gemacht (ebd., S. 22). Die Berliner CS weist dabei nicht explizit aus, wie hoch der Anteil an undokumentierten Menschen unter ihrer Klientel ist.

Die überwiegende Mehrheit der Klient*innen der CS im Jahr 2021 waren Menschen aus sogenannten Drittstaaten (57 Prozent) und EU-Mitgliedsstaaten (28 Prozent). Der Anteil der deutschen Staatsbürger*innen lag 2021 bei nur rund zehn Prozent, das ist ein deutlicher Rückgang gegenüber den Jahren 2018 bis 2020, als noch rund 20 Prozent der Klient*innen deutsche Staatsangehörige waren. Rund 71 Prozent der Klient*innen verfügten 2021 nicht über eine amtliche Wohnsitzanmeldung oder haben dazu keine Angabe gemacht (vgl. ebd., S. 21). Die Klient*innen der CS sind mehrheitlich männlich, 2021 waren die Klienten im Durchschnitt 42 Jahre alt, Tendenz sinkend (vgl. ebd., S. 20).

In den Interviews mit Mitarbeiter*innen der CS und der SenWGP wurde immer wieder der stetig steigende Bedarf der CS betont (SenG1 und BG1). Dies bestätigt auch die Evaluation von Kirschner und Kirschner (2021). Die Gründe dafür sieht eine der befragte Mitarbeiter*innen der SenWGP in der wachsenden Bekanntheit der CS bei potenziellen Klient*innen und Beratungsstellen (vgl. SenG1, S. 3). Ein weiterer Grund ist die allgemeine Zunahme von Menschen ohne Krankenversicherung in Berlin, insbesondere von wohnungs- bzw. obdachlosen und undokumentierten Menschen, aber auch von Selbstständigen, die die hohen Kosten für eine private Krankenver-

sicherung (PKV) nicht aufbringen können. Die steigende Nachfrage nach den Angeboten der CS zeigt sich auch in einem wachsenden Bedarf an finanziellen Mitteln für die CS. So ist die CS seit 2022 nicht mehr ausreichend finanziert, regelmäßig müssen nachträglich Mittel beantragt werden. Die Prognose einer Mitarbeiterin des SenWGP zum Zeitpunkt des Interviews am 15. August 2023 war, dass die Mittel der CS nur noch bis September 2023 reichen würden, um uneingeschränkt Kostenübernahmescheine für die medizinische Versorgung ausgeben zu können (SenG1, S. 2 f.). Wie oben dargelegt, wurden anschließend für 2023 zusätzliche Mittel in Höhe von 350.000 Euro für die CS bereitgestellt.

Die Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung (ZsGF)

Die Gesundheitsämter der Berliner Bezirke unterhalten seit 2007 insgesamt fünf Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung (ZsGF): in Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf, Mitte und Steglitz-Zehlendorf.⁷² Die ZsGF bilden zwar Teil des ÖGD, unterliegen aber alle der Schweigepflicht, d. h., sie haben keine Übermittlungspflicht nach §87 AufenthG.

In den Zentren arbeiten multiprofessionelle Teams aus Ärzt*innen, Psycholog*innen, Sozialarbeiter*innen, medizinischen Fachangestellten und Sprachmittler*innen. Das Angebot umfasst u. a. Vorsorgeuntersuchungen und Beratungen rund um die Schwangerschaft für nicht oder nicht ausreichend krankenversicherte Frauen, darunter sehr viele undokumentierte Frauen, insbesondere aus Kamerun, Nigeria und Ghana, lateinamerikanischen Ländern (v. a. Kuba und Mexiko), Serbien, Bosnien, Albanien sowie aus EU-Mitgliedsstaaten wie Rumänien und Bulgarien (vgl. BG5 & BG6, S. 12 f.).

Ebenso wie die CS wird auch der Bereich Vorsorgeuntersuchungen und Beratung nicht oder nicht ausreichend krankenversicherter Frauen über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin«, dem sogenannten Notfallfonds für Vorsorgeuntersuchungen und Entbindungen, finanziert und von der SenWGP koordiniert. Im Unterschied zur CS werden die nicht krankenversicherten Frauen in den ZsGF direkt von dem dort tätigen medizinischen Personal betreut und behandelt. Die Kostenübernahme für und die Entbindungen in Krankenhäusern erfolgt über den Notfallfonds.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass undokumentierte schwangere Frauen seit der Covid-19-Pandemie nicht mehr selbst beim LEA vorstellig werden müssen, um gemäß der Berliner Schwangerenregelung (vgl. II. 3.1.1.) eine Duldung zu beantragen. Stattdessen haben die ZsGF über die SenInn mit dem LEA eine Vereinbarung getroffen, dass sie alle relevanten Unterlagen der Frauen an das LEA schicken und die Behörde den ZsGF dann Termine zukommen lässt, um die Duldungsbescheinigungen abzuholen. Diesem Prozess geht eine Beratung der Frauen durch die ZsGF voraus, im Rahmen derer sie über ihre Möglichkeiten, sich rechtlich und finanziell abzusichern sowie in eine GKV zu kommen und Sozialleistungsansprüche zu erhalten, aufgeklärt werden. In den meisten Fällen von Drittstaatler*innen ist die Duldung die einzige Möglichkeit, »ins

⁷² Vgl. <https://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/verwaltung/aemter/gesundheits/zentrum-fuer-sexuelle-gesundheit-und-familienplanung/artikel.1377397.php> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

System zu kommen«. Dennoch müssen die schwangeren Frauen eine Art Vollmacht unterschreiben, bevor die ZsGF für sie beim LEA tätig werden bzw. dort Kontakt aufnehmen. Als amtliche Meldeadresse fungieren hier häufig Beratungsstellen und NGOs wie etwa die Kontakt- und Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migrant_innen e.V./KuB (vgl. BG5 & BG6, S. 1).

Die ZsGF kooperieren eng mit dem Medibüro und der KuB, v. a. aber mit frauen- oder herkunftsspezifischen Beratungsstellen und MSOs wie Respect Berlin (v. a. für Lateinamerikaner*innen), Ban Ying (v. a. für Menschen aus Südost-Asien) und dem Interkulturellen Frauenzentrum S.U.S.I. (vgl. Anhang 3).

Zivilgesellschaftliche Organisationen: Beratungsstellen und Behandlungseinrichtungen

Wie eingangs erwähnt, ist die Berliner Struktur für die gesundheitliche Versorgung von undokumentierten Menschen v. a. das Verdienst zivilgesellschaftlicher Organisationen und Netzwerke sowie von im Gesundheitssektor Tätigen, die sich schon seit vielen Jahren weitgehend ehrenamtlich oder spendenfinanziert für die Belange undokumentierter Menschen einsetzen.

Das Medibüro vermittelt seit seiner Gründung 1996 jährlich etwa 1.000 Menschen an insgesamt 130 kooperierende Arztpraxen, Kliniken, Apotheken, Geburtshelfer*innen und Therapeut*innen im Berliner Raum, die bereit sind, diese kostenlos oder zu reduzierten Sätzen zu behandeln. Kosten für Medikamente, orthopädische Hilfsmittel, Brillen, labortechnische Untersuchungen, bildgebende Verfahren etc. finanziert das Medibüro über Spendengelder. Bei schweren und chronischen Erkrankungen, die einer Krankenhausbehandlung bedürfen, wird versucht, zusammen mit den behandelnden Ärzt*innen eine Lösung zu finden. Das Medibüro unterhält außerdem Kontakt zu verschiedenen Beratungsstellen, um auch bei rechtlichen und sozialen Fragen weitervermitteln zu können. Das Medibüro verfügt über keine bezahlten Stellen und keine öffentliche Förderung, sondern finanziert Einrichtung und Dienstleistungen zu 100 Prozent über Spenden.

Das Medibüro (2021) betont, dass der Prozess der Beantragung und Genehmigung der Kostenübernahmescheine durch die CS häufig sehr langwierig sei, die Klient*innen oft das Gefühl hätten, sehr viele Informationen preisgeben zu müssen, bevor sie über die CS in das Kostenübernahmeverfahren gelangen. Das Netzwerk von Ärzt*innen und Therapeut*innen der CS sei noch sehr lückenhaft und nicht alle bedürftigen undokumentierten Menschen könnten in eine Behandlung vermittelt werden können (vgl. auch BG2 & BG3, S. 4).

Seit 2001 besteht in Berlin die Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung (MMM), seit Herbst 2023 die open.med-Ambulanz in Lichtenberg, ein Projekt, das von Ärzten der Welt getragen wird, sowie seit 2016 der Verein Medizin Hilft e.V. in Steglitz-Zehlendorf. Dies sind die wichtigsten gesundheitlichen Beratungs- und Behandlungsstützpunkte für undokumentierte Menschen. Die drei Einrichtungen bieten vor Ort allgemeinmedizinische Versorgung, Impfungen für Kinder und in geringem Umfang fachärztliche Versorgung an. Die Problematik der darüber hinaus benötigten Diagnostik und Therapieplätze besteht auch hier ebenso wie die Erfahrung der limitierten und defizitären Gesundheitsversorgung in diesem notdürftigen Parallelsystem. Die

MMM, open.med und Medizin Hilft e.V. sind direkte Kooperationspartner*innen der SenWGP und erhalten von dieser auch finanzielle Mittel im Rahmen der oben genannten »freiwilligen Leistungen des Landes Berlin«. Allein im Fall von Medizin Hilft e.V. waren dies im Jahr 2022 knapp 110.000 Euro.⁷³ Darüber hinaus unterhalten verschiedene Träger*innen auch sogenannte Ärztebusse, die Menschen ohne Krankenversicherung mobil beraten und versorgen.

Der »Runde Tisch Flüchtlingsmedizin«

Von besonderer Bedeutung in Bezug auf Vernetzung und Koordination verschiedener Akteure im Bereich gesundheitliche Versorgung nicht krankenversicherter Menschen (Senatsverwaltungen, Gesundheitsämter, staatliche und nicht-staatliche Beratungs- und Behandlungseinrichtungen, teils auch MSOs) ist der »Runde Tisch zur gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen und Migranten in besonderen Notlagen« (kurz: »Runder Tisch Flüchtlingsmedizin«). Der Runde Tisch wurde 2010 auf Initiative des Medibüros und der damals für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung eingerichtet. Diskutiert werden in diesem Rahmen auch strategisch-politische Fragestellungen zur medizinischen Versorgung von undokumentierten Menschen. Gesucht wird aber auch nach praxisorientierten Problemlösungen, die sich kurzfristig umsetzen lassen.

Sowohl die CS und das System der Kostenübernahmescheine, die (zumindest partielle) Umsetzung des Nothelferparagraphs (ein 2013 von der Berliner Ärztekammer vorgeschlagenes Rundschreiben der Senatsverwaltung an die Berliner Krankenhäuser zum Verzicht auf die Identitätsfeststellung, die teils unter Zuziehung der Polizei erfolgt[e]) als auch die Berliner Schwangerenregelung⁷⁴ sind Ergebnisse von Aushandlungen zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteur*innen.

Ständige Teilnehmer*innen des »Runden Tisches Flüchtlingsmedizin« sind Vertreter*innen der für Gesundheit, Soziales, Integration und Inneres zuständigen Ressorts der Berliner Senatsverwaltung, das Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LaGeSo), die Berliner Ärztekammer, die Gesundheitsämter der Berliner Bezirke, die Integrationsbeauftragte der Berliner Bezirke, das Medibüro Berlin, die Malteser als Träger der MMM, der Flüchtlingsrat Berlin e.V., die Berliner Krankenhausesellschaft (BKV) e.V., das Diakonische Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (DWBO), die Caritas Berlin, das Deutsche Rote Kreuz (DRK) e.V. und die Berliner AIDS-Hilfe e.V.⁷⁵

Bewertung der Angebote im Bereich Gesundheit

Das im Vergleich zu anderen bundesdeutschen Städten relativ umfassende Versorgungssystem für Menschen ohne Krankenversicherung in Berlin basiert zu einem beachtlichen Teil auf dem langjährigen und oft ehrenamtlich oder gering entlohnten Engagement von nicht-staatlichen Beratungs-

⁷³ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/finanzen/service/zuwendungsdatenbank/?q=medizin+hilft&name=&geber=--+Alles+--&art=--+Alles+--&jahr=--+Alles+--&anschrift=&politikbereich=--+Alles+--&zweck=&page=4#searchresults> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁷⁴ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/gesundheit/gesundheitswesen/menschen-ohne-krankenversicherung/dokumente-und-links-1367087.php> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁷⁵ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/gesundheit/gesundheitswesen/menschen-ohne-krankenversicherung/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

stellen (konfessionelle und nicht-konfessionelle freie Träger sowie NGOs und MSOs) und Behandlungszentren sowie von niedergelassenen (Haus-)Ärzt*innen. Bei einer Erhebung der Gesamtkosten für die Beratung und Behandlung nicht krankenversicherter Menschen in Berlin müssten diese ehrenamtlichen und spendenbasierten Angebote mit eingerechnet werden.

Mit der CS ist 2018 eine zentrale Anlaufstelle für die betroffenen Personen geschaffen worden. Die CS wird gut angenommen und in allen Interviews zum Thema werden der Bedarf als stetig wachsend sowie die finanziellen Mittel und personellen Kapazitäten der CS als nicht ausreichend beurteilt.

Im Bereich Schwangerschaft und Geburt wurde mit der Einrichtung der an die bezirklichen Gesundheitsämter angegliederten fünf ZsGF bereits 2007 eine Struktur für die Beratung, Betreuung und Behandlung von schwangeren Frauen ohne Krankenversicherung geschaffen. Die 2011 erlassene Schwangerenregelung ermöglicht durch die Duldung die vorübergehende Eingliederung der betroffenen Frauen »in das System«, d. h., sie erhalten Anspruch auf Sozialleistungen gemäß AsylbLG sowie die Möglichkeit, die Neugeborenen zu registrieren und beurkunden zu lassen.

Dieses Parallelsystem im Bereich Gesundheit ist jedoch prekär finanziert und dennoch vergleichsweise teuer sowie zeit- und personalintensiv, es gibt zwischen den involvierten Stellen »Reibungsverlust« (vgl. BG2 & BG3, S. 4), d. h., das Parallelsystem ist in verschiedener Hinsicht ineffizient – sowohl, was die organisatorischen und administrativen Abläufe als auch, was die gesundheitliche Versorgung der betroffenen Menschen und den Schutz vor Übermittlung an das LEA nach § 87 AufenthG betrifft.

Prekäre Finanzierung

Neben der ehrenamtlichen und spendenbasierten Beratungs- und Behandlungsstruktur sind auch die CS und die kooperierenden Beratungsstellen und Behandlungseinrichtungen sowie der Bereich Betreuung und Entbindung schwangerer und dokumentierter Frauen der ZsGF prekär, d. h. über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« finanziert. Dies bedeutet, dass es keine gesetzliche Grundlage und keinen Rechtsanspruch der betreffenden Einrichtungen auf diese Mittel gibt, sondern diese jedes Jahr neu beantragt und verhandelt werden müssen. Das erschwert nicht nur die mittelfristige (jährliche) Planung für die betroffenen Einrichtungen, sondern es gibt auch keine sichere Perspektive auf Verstetigung dieser Projekte bzw. eine langfristige Sicherheit, dass die Mittel, etwa bei veränderter politischer Konjunktur oder Haushaltslage, weiter fließen. Die CS sieht sich zudem mit dem Problem konfrontiert, dass die auf Grundlage der Ausgaben des vorherigen Jahres bereitgestellten Mittel seit dem Jahr 2022 nicht mehr ausreichen und zusätzliche Mittel beantragt und gefunden werden müssen.

Mangelnde Effizienz der organisatorischen Abläufe

Das Finanzierungsproblem der CS wird begleitet von einem hohen Dokumentationsaufwand im Zusammenhang mit der Organisation der gesondert zu beantragenden sogenannten Verstärkungsmittel. Das bedeutet, dass die CS von der SenWGP zu einem »engmaschigen Monitoring« (SenG1, S. 2) ihrer Arbeit verpflichtet worden ist, was viele zeitliche und personelle Ressourcen bindet.

Das ursprüngliche Konzept der CS sah vor, Menschen ohne oder ohne ausreichende Krankenversicherung in Berlin in eine GKV oder sogar in einen legalen Aufenthalt zu bringen und auch diesbezügliche Kompetenzen in staatlichen und nicht-staatlichen Beratungs- und Behandlungseinrichtungen sowie in den involvierten Behörden (Sozialämtern etc.) zu verankern. De facto ist es aber inzwischen so, dass die CS in wachsendem Maße mit Fällen zu tun hat, die keine Aussichten auf eine Eingliederung in eine GKV oder auf einen legalen Aufenthalt haben und/oder eine stationäre bzw. fachärztliche ambulante Versorgung benötigen. Diese Fälle sind langwierig und aufwendig zu bearbeiten und binden ebenfalls viele personelle und zeitliche Ressourcen der CS (vgl. SenG1, S. 4).

Insgesamt wird der Prozess zur Erstellung und Ausgabe von Kostenübernahmescheinen von allen Interviewten aus dem Gesundheitsbereich als hoher und langwieriger administrativer Aufwand empfunden, der die Kommunikation und Koordination mit der SenWGP, mit Ärzt*innen, Beratungsstellen, Sprachmittler*innen und teils auch mit Behörden (v. a. Sozialämter) beinhaltet. Teilweise dauere es Wochen, bis ein Behandlungstermin zustande komme. Dies sei ein weiterer Faktor, der nicht nur viele personelle und zeitliche Ressourcen binde (ebd., S. 10, BG1, S. 13), sondern ggf. auch notwendige Behandlungen für die Klient*innen unnötig oder sogar gefährdend hinauszögere. Dieses Problem verstärke sich durch die Tatsache, dass die Klient*innen häufig bei mehreren Besuchen der CS verschiedene (Alias-)Namen angeben würden, was die Verwaltung und Kostenübernahme ihrer Behandlungen deutlich erschwere:

Also, was ich gerade gesagt habe, mit diesem Corona-Problem, dass die Person sich dann irgendwie ausweisen musste oder was auch manchmal kommt, dass die Person dann ihren Namen verwechselt oder nicht immer den gleichen Namen angibt oder es unterschiedliche Schreibweisen gibt. Also, gerade bei ausländischen Namen wird Vor- und Nachname vertauscht oder ist ein o statt ein a oder so, und das passiert natürlich und es sorgt immer wieder für Verwirrung, wenn wir die Person mal unter dem Namen haben und der Kooperationspartner unter einem anderen Namen oder das Geburtsdatum. Und viele Personen haben ja gar keinen richtigen oder haben nicht eine Vorstellung von ihrem Geburtsdatum, so wie wir es hier haben. Deswegen sagen sie dann ein Datum und da gibt es natürlich Verwechslungen (ebd., S. 9).

Bewilligte Behandlungen werden nicht wahrgenommen

Einem Interview zufolge werden rund 50 Prozent der ausgestellten Kostenübernahmescheine von den Klient*innen innerhalb des laufenden Quartals (drei Monate) nicht eingelöst (SenG1, S. 9). Die Gründe sind bislang nicht systematisch erhoben worden. Als ein Grund wird vermutet, dass die Ärzt*innen ihre Klient*innen nicht erreichen können, wenn ein Termin ausfällt, es Nachfragen gibt oder Befunde, Laborergebnisse etc. zugestellt werden müssen. Als weitere Gründe werden mangelnde Sprachmittlung, fehlende Behandlungskapazitäten der niedergelassenen Ärzt*innen und Terminfindungsprobleme bei stationären Behandlungen genannt sowie Frustration der Klient*innen wegen der teils langen Dauer bis zur Ausstellung der Kostenübernahmescheine (vgl. ebd., S. 9 f.). Nicht eingelöste Kostenübernahmescheine führen außerdem dazu, dass die Mittel für die entsprechende Behandlung solange geblockt bleiben, bis der Schein eingelöst wird und die ärztliche Rechnung eingeht oder der Schein verfällt. Dies macht budgetäre Planungen und Prognosen der SenWGP und CS für das kommende Jahr schwierig.

Weitere Probleme entstehen bei der Kostenübernahme bei der Betreuung von Risikoschwanger-schaften und Komplikationen in der Schwangerschaft (vgl. BG5 & BG6, S. 3) sowie bei der Schwangerschaftsbetreuung von nicht mehr freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger*innen (ebd., S. 5).

Ja, aber das mit den EU-Bürgern, das wäre wirklich sehr, sehr wichtig, weil die ins System zu bekommen, ist deutlich schwerer als die Frauen, die hier ohne Papiere auftauchen [Drittstaat-lerinnen]. Dadurch, dass wir diese Schwangerenregelung haben, ist es eine ganz klare Struktur. Dann müssen wir uns vielleicht mit dem Sozialamt drum zanken oder irgendjemand anderem. Aber in der Regel ist es durchzusetzen [...]. Das Schwierige ist, dass für Unionsbürger das Gleiche gilt. Weil das Aufenthaltsgesetz für die gilt, wenn das Freizügigkeitsgesetz schlechter ge-stellt ist. Aber da ist der Kampf mit den Jobcentern, und an die kommen wir auch hier nicht ran. Ja, und über Anwälte haben wir das schon hingekriegt, über diese Schwangerenregelung, die in Leistung zu kriegen, aber auch nur für diese sechs Monate [...] Ein wahnsinniger Auf-wand, und es klappt trotzdem häufig nicht. Die Jobcenter blocken komplett. Ja, also die sind stellenweise tatsächlich schwieriger (ebd., S. 7).

Und [es] haben sogar schon Sozialämter initiiert, über die Ausländerbehörden Unionsbürger abzuschieben sozusagen. (ebd., S. 5).

Darüber hinaus sei es für die CS auch schwierig, Kostenübernahmen für Impfungen, Vorsor-geuntersuchungen und allgemein pädiatrische Behandlungen zu organisieren.

Dennoch kann abschließend festgehalten werden, dass das System der CS im Ansatz eine Art »Fire-wall« gegen die Übermittlungspflicht darstellt: Die CS wird von einem nicht-staatlichen Träger, der Berliner Stadtmission, betrieben, und die Klient*innen kommen an keiner Stelle des Ansuchens nach medizinischer Behandlung, der Durchführung und Abrechnung der Behandlung mit Akteur*innen in Kontakt, die eine Übermittlungspflicht an die zuständigen Behörden haben.

Die für die gesundheitliche Versorgung nicht krankenversicherter Menschen von der Senatsver-waltung bereitgestellten Mittel können mit einem Kostenübernahmeschein, der de facto die Kriterien eines anonymen Behandlungsscheins (Möglichkeit der Angabe eines Aliasnamen) erfüllt, abgerufen werden. Zu den abrechnungsfähigen Behandlungen gehören auch stationäre Kranken-hausaufenthalte.

Problematisch bezüglich der Kostenübernahme und Identitätsprüfung wird es für undokumentierte Menschen nach wie vor, wenn die Notaufnahme eines Krankenhauses aufgesucht wird, sowie bei Entbindungen. Hier greifen die Verabredungen des »Runden Tisches Flüchtlingsmedizin« zur Kostenübernahme und zum Verzicht auf eine Identitätsprüfung häufig nicht. Dennoch ist der »Runde Tisch Flüchtlingsmedizin« eine sehr wertvolle Ressource in Bezug auf die Verbesserung des Zugangs undokumentierter Menschen zur Gesundheitsversorgung.

Kosten für das parallele gesundheitliche Versorgungssystem

Die Kosten für das aktuelle Berliner »Parallelsystem« der gesundheitlichen Versorgung für nicht krankenversicherte Menschen, von denen Undokumentierte die große Mehrheit bilden, sind schwer abzuschätzen und zu berechnen, weil dieses System zu einem großen Teil auf den ehrenamtlichen und spendenbasierten Strukturen rund um das Medibüro (bis 1.000 Klient*innen pro Jahr), der MMM, open.med und Medizin Hilft e.V. basiert. Hinzu kommen die Kosten für die Beratung, medizinische Begleitung und Entbindung undokumentierter Frauen über den Notfallfonds. Es existieren zwar auch Daten über die Höhe der Fördergelder durch die Senatsverwaltung, etwa für Medizin Hilft e.V. und MMM (speziell für die Beratung und Versorgung nicht krankenversicherter Menschen). Im Jahr 2022 waren dies rund 110.000 Euro für Medizin Hilft e.V. sowie rund 178.000 Euro für die MMM. Allerdings konnte nicht eruiert werden, wie viele Menschen mit diesen Geldern beraten bzw. medizinisch betreut wurden.⁷⁶

Daher stützen wir unsere folgende Berechnung auf die Kosten der CS und legen dabei die gesicherten Zahlen von 2022 zugrunde. Im Jahr 2022 verfügte die CS über ein Gesamtbudget von 3.223.646,00 Euro (davon waren 2.052.687,00 Euro Ausgaben für medizinische Mittel, der Rest wurde für Personal, Verwaltung etc. ausgegeben). Insgesamt 1.286 Personen wurden von der CS beraten und/oder in eine medizinische Behandlung vermittelt (insgesamt gab es 4.556 Beratungen und 2.464 Kostenübernahmen; vgl. E-Mail-Korrespondenz CS vom 30.11.2023).

Werden also das Gesamtbudget der Berliner CS von 2022 mit 3.223.646,00 Euro sowie die Angabe von 1.286 Personen zugrunde gelegt, die 2022 von der CS beraten und vermittelt wurden, kostete der Prozess der Beratung, Prüfung, Beantragung und Ausstellung der Kostenübernahmescheine bis zur durchgeführten Behandlung und deren Abrechnung eines Menschen durchschnittlich rund 2.500 Euro pro Jahr.

Wie eingangs erwähnt, sind in dieser Berechnung die Kosten (personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen) der ehrenamtlich und spendenbasierten Versorgungsstruktur aufgrund mangelnder verlässlicher Daten nicht eingerechnet (vgl. II. 3.2.1.), ebenso wenig wie die Fördergelder für medizinische Einrichtungen, die sich an nicht krankenversicherte Menschen richten. Angenommen werden kann zudem, dass viele nicht krankenversicherte Menschen erst im Stadium einer fortgeschrittenen Erkrankung die CS aufsuchen und diese Behandlungen ggf. sehr viel teurer sind als präventive Behandlungen bzw. Behandlungen im Anfangsstadium einer Erkrankung. Gesicherte Daten hierzu gibt es allerdings nicht.

Unter anderem in Berlin, Bremen und Hamburg gibt es die elektronische Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen. In Berlin wurde die Karte 2016 eingeführt. Die damals zuständige Senatsverwaltung (heute SenASGIVA) schloss eine Vereinbarung über die medizinische Versorgung von nicht Versicherungspflichtigen nach § 264 Abs. 1 SGB V mit vier Krankenkassen (AOK Nordost, BKK VBU, DAK-Gesundheit Berlin-Brandenburg und Siemens-Betriebskrankenkasse SBK). Die Karteninhaber*innen werden einer der vier Krankenkassen zugeordnet, da für nicht Versicherungs-

⁷⁶ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/finanzen/service/zuwendungsdatenbank/?q=medizin+hilft&name=&geber=-+Alles+-&art=-+Alles+-&jahr=-+Alles+-&anschrift=&politikbereich=-+Alles+-&zweck=&page=4#searchresults> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

pflichtige kein Kassenwahlrecht gilt. Diese elektronische Gesundheitskarte ersetzt den Behandlungs- bzw. den Kostenübernahmeschein. Mit der Gesundheitskarte können Ärzt*innen direkt aufgesucht werden, ohne vorher eine Bescheinigung von staatlichen Stellen (Sozial- oder Gesundheitsamt) einzuholen.

Im Vorfeld der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen in Berlin führte der Flüchtlingsrat Berlin 2015 eine Berechnung der Kosten der damals bereits eingeführten elektronischen Gesundheitskarten in Hamburg sowie Bremen durch. Berechnet wurden für Hamburg 2.160 Euro pro Person und Jahr an Gesundheitsausgaben sowie ca. 130 Euro pro Person und Jahr an Verwaltungskosten. Das wären insgesamt 2.290 Euro pro Jahr/Person.⁷⁷

Wird die Anzahl der Klient*innen (nicht die Anzahl der Behandlungen) der CS von 2022 (1.286 Personen, von denen einige die CS im fraglichen Zeitraum mehrmals aufsuchten) zugrunde gelegt, wäre eine über den Haushalt (freiwillige Leistungen des Landes Berlin) der CS (oder in Kooperation mit Krankenkassen) finanzierte (elektronische) Gesundheitskarte für nicht krankenversicherte bzw. undokumentierte Menschen (ca. 2.290 Euro pro Person und Jahr) deutlich günstiger (2.944.940 Euro für die Gesundheitskarte gegenüber dem CS-Budget von 2023 mit 3.223.646,00 Euro) und zwar um rund 278.700,00 Euro pro Jahr.

3.2.2. Wohnen

Notübernachtungen

Undokumentierte Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, fallen aus den meisten Wohnhilfeprogrammen heraus (vgl. II. 3.1.2.). Wie bereits ausgeführt, verlangen die Notübernachtungen in Berlin mehrheitlich einen Personalausweis oder zumindest einen Identifizierungsnachweis (Reisepass, Krankenversicherungskarte, Führerschein o. Ä.). Notunterkünfte bzw. Notübernachtungen bieten Schlafplätze grundsätzlich nur für eine Nacht an. Zwei Einrichtungen in Berlin, die »Notübernachtung am Containerbahnhof« und die »Notübernachtung Franklinstraße«, verlangen keine Identifizierung (vgl. MSO3, S. 5). Diese sind jedoch oft überfüllt und in schlechtem Zustand (ebd.). In einem Interview wurde zudem von rassistisch diskriminierendem Verhalten gegenüber den Nutzer*innen berichtet:

If they would like to go to Franklinstraße or Am Containerbahnhof: These are the two main shelters. And they are so bad that people don't want to, I mean Franklinstraße is openly racist, racist overtly racist. I would say Am Containerbahnhof people are more polite, but they are full. Always full. And, and I think Am Containerbahnhof treats people with more dignity. But Franklinstraße, okay, they don't ask for ID or anything, but they really treat people badly (ebd.).

⁷⁷ Vgl. https://fluechtlingsrat-berlin.de/news_termine/gesundheitskarten-nach-asylblg-fuer-alle-fluechtlinge-in-berlin-sofort/ (letzter Zugriff: 10.05.2024).

Frauenhäuser

In Berlin gibt es insgesamt neun Frauenhäuser, die von konfessionellen und nicht-konfessionellen Trägern betrieben werden. Allerdings gibt es, wie in II. 3.1.2. ausgeführt, für wohnungslose undokumentierte Mütter mit Kindern keine spezifischen Übernachtungsangebote in Berlin, die anonym genutzt werden können – es sei denn, die Frauen sind akut von Gewalt betroffen oder bedroht. Die Aufnahme in den Berliner Frauenhäusern ist dem Träger Frauenhauskoordinierung (FKH) e.V. zufolge »unabhängig von Alter, Einkommen, Aufenthaltsstatus, sexueller Orientierung oder Herkunft«⁷⁸ möglich. Wie in Kapitel II. 3.1.2. erwähnt, ist die Kostenübernahme der Tagesstätte, sofern die Frauen diese nicht selbst abdecken können, mit dem Kontakt zu Behörden wie dem Jobcenter oder Sozialamt verbunden. Beide Behörden haben Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG, d. h., der Zugang zu Frauenhäusern ist für mittellose undokumentierte und damit nicht leistungsberechtigte Frauen und ihre Kinder bislang mit der Gefahr der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität verbunden. Könnte die Kostenübernahme beispielsweise ebenfalls über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« o. Ä. erfolgen und damit der Kontakt mit dem Jobcenter bzw. dem Sozialamt vermieden werden, wäre der Zugang zu Frauenhäusern auch für undokumentierte Frauen möglich. Hierfür wären Absprachen mit den Frauenhäusern zu treffen.

Anonym nutzbare niedrigschwellige Angebote

Grundsätzlich nutzen obdachlose und undokumentierte Menschen nur die niedrigschwelligen Angebote der Obdachlosenhilfe, bei denen keine Identifizierung verlangt wird (vgl. BW1, S. 2). Dazu zählen die genannten Notunterkünfte. Eine sogenannte Kälte-Hilfe-App listet alle anonym nutzbaren Angebote in diesem Bereich auf und soll für die Nutzer*innen mehr Orientierung schaffen (vgl. SenW2, S. 10). Insgesamt ist der Bedarf an allen niedrigschwellig nutzbaren Angeboten der Wohnungslosenhilfe stark angestiegen:

Ja, also man sieht, dass immer mehr dieser Menschen eigentlich lediglich diese niedrigschwelligen Angebote in Anspruch nehmen können, wo man sich eben nicht identifizieren muss. Und darüber hinaus, und das ist die Dramatik in der ganzen Geschichte [...], was die Wohnungslosenhilfe über diese niedrigschwelligen Tagesnotschlafplätzen hinaus anbietet, bedarf es immer einer Identifizierung. Und Menschen, die das nicht haben, können diese Hilfen nicht in Anspruch nehmen (BW1, S. 3).

Die zentralen Beratungsstellen in Berlin für Menschen in Wohnungsnot sind die der Berliner Kältehilfe in der Lehrter Straße 68 (ebd., S. 2) und die der Caritas in der Levetzowstraße 12a. Von dort kann zu den zuständigen Sozialämtern der Bezirke im Bereich der sozialen Wohnhilfe weitervermittelt werden. Für wohnungslose Unionsbürger*innen gibt es spezielle Beratungsangebote. In der Lehrter Straße 68 besteht ein Beratungsangebot für diese Gruppe und in der Levetzowstraße 12a widmet sich das Projekt TRIA⁷⁹ den Belangen von Unionsbürger*innen ohne Sozialleistungsanspruch (vgl. Anhang 3).

⁷⁸ Vgl. <https://www.frauenhauskoordinierung.de/themenportal/hilfesystem/frauenhaeuser> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁷⁹ Vgl. <https://triaberlin.de> (letzter Zugriff: 15.05.2024).

Undokumentierte Menschen aus sogenannten Drittstaaten können von den zentralen Beratungsstellen für Menschen in Wohnungsnot, darunter das WZ, zu einer aufenthaltsrechtlichen Beratung weitervermittelt werden, um Lösungen für die aufenthaltsrechtliche Situation zu erarbeiten. Die Wohnhilfe der Sozialämter kann von undokumentierten Menschen aufgrund der Übermittlungspflicht dieser Behörden nicht in Anspruch genommen werden. Auch aus den meisten zivilgesellschaftlichen Wohnhilfeprogrammen fallen undokumentierte Menschen heraus, weil sie nicht sozialleistungsberechtigt sind.

Wohnhilfeprogramme zur Unterstützung langfristigen Wohnens (Beispiel »Housing First«)

Organisationen und Vereine, die sich für langfristiges Wohnen für obdachlose Menschen einsetzen, wie z. B. »Housing First«, können Wohnungen nur an Menschen vermitteln, die sozialleistungsberechtigt sind (vgl. BW1, S. 1). Dieses und andere Wohnhilfeprogramme, die auf nachhaltige Unterstützung angelegt sind, sind folglich von undokumentierten Menschen aufgrund ihrer fehlenden Sozialleistungsberechtigung nicht nutzbar. Wie in Kapitel II. 3.1.2 beschrieben, ist eine langfristige Unterbringung und Unterstützung in Wohnheimen von wohnungslosen Undokumentierten aus demselben Grund nicht möglich.

Solidarische Unterstützungsnetzwerke (Beispiel Schlafplatzorga)

In Berlin gibt es neben der nicht-staatlichen und städtischen Wohnungslosenhilfe ein großes Netzwerk, das v. a. undokumentierte Menschen im Bereich Wohnen unterstützt. Dazu gehören Einzelpersonen, NGOs, MSOs, Nachbarschaftsgruppen, Familien und viele weitere, die aus solidarischen Gründen, ohne eine Gegenleistung zu erwarten, undokumentierten Menschen Wohnraum und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Manche Unterstützer*innen nehmen wohnungslose undokumentierte Menschen bei sich zu Hause auf, andere machen durch ihre Geldspenden die Finanzierung von sogenannten Soli-Zimmern oder -Wohnungen für Undokumentierte möglich.

Eine MSO, die diese Vorgänge mitgestaltet, ist die Schlafplatzorga (SPO). Sie bietet als einzige Einrichtung in Berlin eine Beratung speziell für obdachlose undokumentierte Menschen an. Die SPO ist eine wichtige Schnittstelle zwischen Privatpersonen und undokumentierten Menschen ohne Zugang zum offiziellen Unterstützungsnetzwerk. Die SPO vermittelt kostenlose kurzfristige Übernachtungsmöglichkeiten bei Privatpersonen. Sollte die Unterbringung in Privatwohnungen nicht möglich sein, verweist die SPO auch auf Notunterkünfte oder Hostels (vgl. MSO3, S. 2). Die ausschließlich ehrenamtlichen Mitarbeiter*innen sind dreimal in der Woche persönlich zu erreichen, ohne dass Ratsuchende einen Termin vereinbaren müssen (ebd.). Die Zielgruppe der Beratung sind v. a. undokumentierte BIPOC-Migrant*innen.⁸⁰

Momentan nutzen viele aus der Ukraine geflüchtete BIPOC-Drittstaatler*innen, die keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis für die Ukraine besitzen und damit nicht (wie ukrainische Staats-

⁸⁰ BIPOC: Black, Indigenous and People of Colour. Selbstbezeichnung von Personen, die von strukturellem Rassismus betroffen sind.

bürger*innen, aus der Ukraine geflüchtete Drittstaatler*innen mit unbefristetem Aufenthalt in der Ukraine oder in der Ukraine anerkannte Schutzsuchende) pauschal unter die Regelungen des vorübergehenden Schutzes der sogenannten Massenzustromsrichtlinie (§ 24 AufenthG) fallen, das Angebot der SPO (vgl. ebd., S. 4).⁸¹

Außerdem suchen seit einigen Jahren vermehrt Frauen mit Kindern die Beratung der Schlafplatzorga auf: »And also there's so many people now coming. Before it was 2 or 3 now 6 to 7 and women with children, before it was just like cis-men, you know straight men. But now it's FLINTA* and women with children coming« (ebd., S. 3).

Dieses zivilgesellschaftliche Engagement hat jedoch seine Grenzen. Die SPO hat nie genügend vermittelbare Schlafplätze: »But the main problem, challenge with Schlafplatzorga is this [...] you know that the people looking for places is definitely more than people offering. Because they can only go to private places in the end. [...] Or the two shelters are always full« (ebd. S. 5). Um der Nachfrage an Schlafplätzen gerecht zu werden und der Überlastung der SPO entgegenzuwirken, kooperiert die SPO mit der Berliner Obdachlosenhilfe (BOH). Die BOH, die sich fast ausschließlich über Spenden finanziert, zahlte u. a. bis zum Ende des Jahres 2023 ein Hotelzimmer, in dem Undokumentierte, die sich bei der SPO melden, untergebracht werden können (vgl. ebd., S. 6).

3.2.3. Bildung

Schule

Die Arbeit des Berliner Beratungszentrum und Betreuungszentrum für junge Geflüchtete und Migrant*innen (BBZ)⁸² beinhaltet vielfältige Angebote. Unter anderem klärt das BBZ über das Schulbesuchsrecht für undokumentierte Kinder und Jugendliche auf, begleitet Familien durch den Prozess der Schulanmeldung und steht als Ansprechpartner zur Verfügung. Um dies erfolgreich umzusetzen, ist wie auch in anderen Bereichen ein Vertrauensverhältnis notwendig. Das heißt, undokumentierte Familien müssen sich sicher fühlen, um gegenüber dem BBZ ihre aufenthaltsrechtliche Illegalität offenzulegen. Erst dann können sie entsprechend beraten und begleitet werden.

Die in Kapitel II. 3.1.2. erwähnte Studie der GEW forderte bereits 2015, dass Schulbehörden über das Schulbesuchsrecht undokumentierter Kinder und Jugendlicher informiert sowie Verfahren etabliert werden sollten, die für Schulleitungen und Schulsekretariate praktikierbare Umsetzungshinweise beinhalten. In diesem Zusammenhang ist die Handlungsempfehlung, die relevanten Ak-

⁸¹ Der visumsfreie Aufenthalt für diese aus der Ukraine geflüchteten Drittstaatler*innen wurde von der Berliner Senatsverwaltung mehrmals verlängert. Inzwischen haben viele Personen dieser Gruppe von Ukraine-Geflüchteten auch die Gelegenheit erhalten, ähnlich wie die geflüchteten ukrainischen Staatsbürger*innen einen vorübergehenden Schutz nach §24 AufenthG (Massenzustromrichtlinie) zu beantragen. Auch wenn ihre Aussichten auf einen positiven Bescheid mehrheitlich nicht gut sind, so erhalten sie (zumeist BIPoC-Studierende aus dem Nahen Osten und afrikanischen Ländern) mit der Antragstellung eine Fiktionsbescheinigung, mit der sie eine Beschäftigungserlaubnis und Sozialleistungen beantragen können. Dennoch sind ihre Chancen auf dem regulären Wohnungsmarkt denkbar schlecht. Auch wenn die einzelnen Fälle dieser Gruppe von Ukraine-Geflüchteten sehr verschieden sein können, droht vielen von ihnen u. a. wegen des diskriminierenden Verhaltens der zuständigen Behörden (Unterlassung, Verzögerung, unklare Informationslage und Zuständigkeiten, lange Wartezeiten, Sprachbarrieren) das „Abrutschen“ in die aufenthaltsrechtliche Illegalität (vgl. auch Karakayali et al. 2022, Karakayali und Kron 2023).

⁸² Vgl. <https://www.bbzberlin.de> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

teur*innen darüber aufzuklären, dass die Übermittlung nicht nur »nicht verpflichtend« ist, sondern Personen [Schulleitungen und -sekretariate] nicht übermitteln dürfen (vgl. Funck et al. 2015, S. 44). Auch im »Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule«, der 2023 von der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (SenBJF) herausgegeben wurde, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Schulen »nicht verpflichtet« sind, zu übermitteln und aus schulrechtlicher Sicht auch undokumentierte Kinder die Schule besuchen können (vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 2023, S. 3).

Dieser Leitfaden ist online unter »Willkommen in Berlin«⁸³ zugänglich und liegt den Koordinierungsstellen für Willkommensklassen⁸⁴ vor, jedoch nicht den einzelnen Schulleitungen und -sekretariaten. Der Kommentar einer hierzu befragten bei der SenBJF arbeitenden Person lautete: »Wir können das nicht leisten, dass jede Schule einen Leitfaden per Post zugeschickt kriegt. Aber ich denke, das ist auch nicht notwendig« (SenB1, S. 3).

Ein direkter Wissenstransfer zwischen Verwaltung und Schulen (Sekretariaten sowie Leitungen, beginnend bei der Verschickung des oben genannten Leitfadens) könnte jedoch, so zeigen die Studien von Solidarity City und der GEW sowie die Aussagen unserer Interviewpartner*innen, für die angstfreie Bildungsteilnahme von undokumentierten Kindern und Jugendlichen einen erheblichen Vorteil bieten. Ein*e befragte*r Wissenschaftler*in mit langjähriger Expertise in der Schulforschung von der Evangelischen Hochschule Berlin ist deshalb der Meinung, dass

Sensibilisierungsarbeit noch notwendig wäre, auch um sozusagen institutionell den Schulen irgendwie noch mal klarzumachen, so doch, das ist möglich, und das dann auch irgendwie auf eine Art zu normalisieren, damit eben diese Hemmschwelle irgendwie geringer wird (Ex5, S. 3).

Außerdem könnte es, so die Ansicht einer*eines zu Stadt und Migration an der Humboldt-Universität zu Berlin Forschenden, im Interesse des Staates liegen, nicht nur das Recht auf Bildung für alle Kinder und Jugendlichen zu gewähren, sondern durch die staatlichen Bildungsinstitutionen auch positiven Einfluss auf die Kinder zu nehmen (vgl. Ex6).

Frühkindliche Bildung / Kitas

Während der Schulbesuch in der Theorie und mit Expertise, Begleitung und »Restangst« auch in der Praxis umzusetzen ist, ist die frühkindliche Bildung, also der Zugang zu Kitas, »sehr, sehr schwierig, weil es immer über das Jugendamt läuft« (MSO1, S. 2). Aufgrund mangelnder Plätze und Kapazitäten in Kitas sowie des Unwissens über die Möglichkeiten, auch undokumentierte Kinder zu berücksichtigen, ist die »Aufnahme [von undokumentierten Kindern] in Kitas praktisch unmöglich« (Ex4, S. 15).

⁸³ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/bjf/gefluechtete/> (letzter Zugriff: 17.05.2024).

⁸⁴ Vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 2024.

Die Ausstellung sogenannter Kita-Gutscheine ist für neu zugewanderte Familien mit kleinen Kindern⁸⁵ in Berlin nur über das Jugendamt möglich. Damit einher gehen die bereits mehrfach beschriebenen Probleme. Es muss damit gerechnet werden, dass die Jugendämter Informationen über den aufenthaltsrechtlichen Status weiterleiten (vgl. III. 2.3.2.). Es gibt in Berlin vereinzelt solidarische Kitas, die undokumentierte Kinder aufnehmen (MSO5). Ansonsten sind undokumentierte Familien auf die Hilfsbereitschaft im Bekanntenkreis angewiesen oder finanzieren die Betreuung ihrer Kinder privat, wenn die entsprechenden Geldmittel vorhanden sind (vgl. Ex4). In Hamburg gibt es über das Flüchtlingszentrum Hamburg eine Clearingstelle Kita,⁸⁶ die undokumentierte Kinder im Alter von ein bis sechs Jahren in die Regelbetreuung der Hamburger Kindertageseinrichtungen vermittelt (vgl. III. 2.3.2.). In diesen Fällen, so berichtete Lena Raimbault von der Clearingstelle Kita aus Hamburg während der diesjährigen Tagung »Illegalität« (organisiert von dem Katholischen Forum: Leben in der Illegalität) in einem informellen Gespräch Mitte März 2024, ist es unkompliziert möglich, undokumentierte Kinder im Regelbetrieb mitlaufen zu lassen, ohne dass zu viele Personen von der aufenthaltsrechtlichen Illegalität der Familie erfahren müssen. Erst bei Problemen, etwa Verhaltensauffälligkeiten, kommt die Frage auf, ob das Jugendamt, beispielsweise bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung informiert werden muss, womit eine Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität droht.

3.2.4. Arbeit

Das Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit (BEMA)⁸⁷ unterstützt eingewanderte Menschen und mobile Arbeitnehmer*innen in prekären Lebens- und Arbeitssituationen dabei, ihre Arbeits- und Sozialrechte wahrzunehmen. Die Angebote umfassen Beratung, Bildung und Sensibilisierung. In Absprache mit den Ratsuchenden leitet das BEMA etwa zur Durchsetzung von Arbeitsrechten zunächst außergerichtliche Schritte in die Wege. Beispielsweise verschicken die Mitarbeiter*innen der BEMA SMS an Arbeitgeber*innen, um ausstehende Lohnansprüche ihrer Klient*innen einzufordern. Sie setzen auch Mahnschreiben auf oder arrangieren eine außergerichtliche Lösung. In seltenen Fällen ziehen undokumentierte Arbeitnehmer*innen vor das Arbeitsgericht, um etwa ausstehende Löhne einzuklagen (vgl. BA1, S. 2). In diesen Fällen könnten undokumentierte Personen mit einem durch das BEMA vermittelten Rechtsbeistand vor Gericht gehen, jedoch ist vor Gericht in der Regel ein gültiger Personalausweis o. Ä. vorzulegen.

Nach drei Monaten Mitgliedschaft in Gewerkschaften wie der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di⁸⁸ kann ein Rechtsschutz geltend gemacht werden. Das heißt, auch Personen in prekären Beschäftigungsverhältnissen werden unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus von ver.di dabei unterstützt, ihre Rechte einzufordern. Mit Videos⁸⁹ und Informationsmaterial versuchen ver.di und das BEMA, über die Rechte undokumentiert arbeitender Menschen zu informieren. So versucht das

⁸⁵ Vgl. https://www.berlin.de/sen/bjf/gefluechtete/#headline_1_1 (letzter Zugriff: 15.05.2024).

⁸⁶ Vgl. https://www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_kinder.php (letzter Zugriff: 13.05.2024).

⁸⁷ Vgl. <https://bema.berlin> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁸⁸ Vgl. <https://heimatkunde.boell.de/de/2013/09/10/prekaere-solidaritaet-die-berliner-beratungsstelle-fuer-undokumentierte-arbeit-bei-verdi> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁸⁹ Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=7d7aHc8-OuI> (letzter Zugriff: 10.05.2024) & https://www.bema.berlin/site/templates/videos/MICHAEL%20TOTAL_GERMAN_01.mp4 (letzter Zugriff: 10.05.2024) & https://www.bema.berlin/site/templates/videos/YOKO%20TOTAL_GERMAN_01.mp4 (letzter Zugriff: 10.05.2024).

BEMA, in Sprachschulen, Nachbarschaftsvereinen und Gemeinschaftsunterkünften Multiplikator*innen zu schulen und Migrant*innen über ihre Rechte aufzuklären.⁹⁰ Neben der Beratung sind gezielte Öffentlichkeitsarbeit und Schulungen in Form von Bildungsarbeit somit ein wichtiger Baustein für die Stärkung der Arbeitsrechte undokumentiert arbeitender Menschen.

Tatsächlich konnten undokumentierte Menschen in der Vergangenheit in Einzelfällen ihr Recht auf ausstehende Lohnzahlungen vor einem Arbeitsgericht einklagen. Der Fall von Ana S.⁹¹ beispielsweise landete 2008 vor dem Arbeitsgericht in Hamburg und ihre Geschichte über ihren Lohnkampf wurde unter dem Titel »Mit einem Lächeln auf den Lippen. Eine Haushälterin ohne Papiere zieht vors Arbeitsgericht« verfilmt. Ana S. war 2004 als Au-Pair-Mädchen in eine Familie nach Hamburg gekommen, die sie nach Ablauf des Visums für ein geringes Taschengeld weiterhin im Haushalt und der Kinderbetreuung rund um die Uhr beschäftigte (Vogel et al. 2009, S. 206).⁹² In einer Güteverhandlung 2008 vor dem Arbeitsgericht konnten sich beide Parteien nicht einig werden, die Richterin schlug ein Mediationsverfahren vor und leitete anschließend die Akte an die Staatsanwaltschaft weiter (ebd.). Trotz der Gefährdung der Aufdeckung des fehlenden Aufenthaltsstatus und der Angst vor Abschiebung setzte Ana S. mit ihrem Anwalt und ver.di das Arbeitsgerichtsverfahren fort und bekam am Ende eine angemessene finanzielle Abfindung (ebd.). Auch der undokumentierte Zoran G. konnte seinen ausstehenden Arbeitslohn vor einem Arbeitsgericht einklagen. Er war ab 2004 zuerst über eine Leiharbeitsfirma als Schweißer beschäftigt und wurde dann von einer Metallverarbeitungsfirma übernommen. Nicht nur blieb der Arbeitgeber ihm seinen Lohn schuldig, er verwehrte ihm außerdem nach einem Arbeitsunfall medizinische Unterstützung, da er Angst vor der Aufdeckung des undokumentierten Arbeitsverhältnisses hatte. Unterstützt von einer Beratungsstelle und DGB-Anwält*innen erzielte Zoran G. vor dem Arbeitsgericht einen Vergleich (ebd.).

3.2.5. Zugang zur (Zivil-)Justiz

Undokumentierte Menschen können sich, wie in Kapitel II. 3.2.4. gezeigt, in bestimmten Fällen vor Gericht anwaltlich vertreten lassen und in gewissen Situationen auch für den Zeitraum des strafrechtlichen Verfahrens eine Duldung erhalten, beispielsweise in Fällen von Menschenhandel, Zwangsarbeit und Ausbeutung. Werden Undokumentierte beispielsweise Zeug*innen oder Opfer von Straftaten werden und wollen eine Strafanzeige erstatten, sind sie nicht vor der Offenlegung ihres Status und polizeilichen Maßnahmen geschützt, es sei denn, sie erhalten eine sogenannte Zeugenduldung. Diese wird gesetzlich folgendermaßen definiert:

Die Zeugenduldung wird erteilt, wenn die vorübergehende Anwesenheit des Betroffenen im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre (§ 60a Abs. 2 Satz 2 AufenthG).⁹³

⁹⁰ Vgl. <https://www.bema.berlin/uber-uns/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁹¹ Vgl. <https://cooperativa-film.de/mit-einem-laecheln-auf-den-lippen/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁹² Vgl. <https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/downloads/Fachbereiche/ME/Leben-ohne-Papiere.pdf> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

⁹³ Zitiert nach https://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/duldung.pdf (letzter Zugriff: 15.05.2024).

Bei arbeitsrechtlichen Verfahren steht das BEMA Personen unabhängig vom Aufenthaltsstatus zur Seite und berät Betroffene bezüglich ihrer Arbeitnehmerrechte. Es besteht jedoch die Gefahr bei einem Gerichtsprozess, dass Richter*innen einen Personalausweis o. Ä. verlangen und ggf. Daten undokumentierter Menschen an das LEA übermitteln (vgl. III. 2.4.5.). Darüber hinaus unterstützen Beratungsstellen wie die KuB, Ban Ying oder das WZ undokumentierte in Angelegenheiten, die mit Fragen des Straf-, Aufenthalts- oder Migrationsrechts zu tun haben.

3.2.6. Alltag

Alltagshilfen wie Sprachkurse werden in Berlin neben den VHS auch von zahlreichen privaten Trägern angeboten, die unterschiedliche Kriterien für eine Registrierung haben. Die angegebene Wohnadresse muss dabei oftmals nicht mit einer amtlichen Wohnsitzanmeldung identisch sein und als Zahlungsmittel ist neben einer EU-IBAN auch teilweise Bargeld zulässig. Ob undokumentierte Menschen an Kulturangeboten wie etwa Theateraufführungen teilnehmen können, hängt neben den dafür benötigten finanziellen Mitteln davon ab, ob es möglich ist, Tickets an den Abendkassen bar zu bezahlen. Obwohl manche öffentliche und private Einrichtungen bestrebt sind, undokumentierte Personen bei ihren Angeboten zu berücksichtigen und ihnen soziale und kulturelle Teilhabe zu ermöglichen, sind das Ausmaß und die Folgen des Ausschlusses in vielen Bereichen nicht zu unterschätzen.

Denn auch bei öffentlichen Einrichtungen wie städtischen Bibliotheken oder bei den VHS existieren teilweise Zugangsbarrieren, die Exklusion und gesellschaftlichen Isolierung verstärken. Auch was die Mobilität in der Stadt angeht, sind undokumentierte Menschen benachteiligt. Die Nutzung des ÖPNV ist zwar möglich, weil Einzelfahrscheine, Mehrfahrtenkarten und Monatskarten der BVG am Automaten mit Bargeld gekauft werden können. Von kostengünstigen Abonnements sind Undokumentierte jedoch ausgeschlossen (vgl. II. 3.1.6.).

4. Potenziale und Begrenzungen einer Berliner Stadtkarte sowie alternativer Maßnahmen für Berlin

Im Gegensatz zur New York City ID Card kann die geplante Berliner Stadtkarte aufgrund der bundesdeutschen Gesetzeslage keine starke City-ID werden, d. h., sie wird undokumentierte Menschen nicht (zuverlässig) davor schützen können, etwa im Rahmen polizeilicher Kontrollen ‚entdeckt‘ und zur Ausreise gezwungen zu werden. Des Weiteren kann und soll die Berliner Stadtkarte weder als Pass- noch als Personalausweisersatz fungieren. Sie berechtigt auch nicht zu einem legalen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, sie kann diesen auch nicht begünstigen.

Unter den gegebenen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen liegt ein wichtiges Potenzial der Berliner Stadtkarte in der affektiven Dimension von Urban Citizenship (vgl. II. 1.4.2.). Abhängig von ihrer praktischen Ausführung und Art der begleitenden Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit könnte die Berliner Stadtkarte der sozialen Isolation vieler undokumentierter Menschen entgegenwirken, das »Identifikationsgefühl der Menschen mit ihrem Wohnort, ihre Zugehörigkeitsgefühle und die Erfahrung von inklusiver Solidarität innerhalb der Stadt« stärken (vgl. II. 1.4.2, Schilliger et al. 2021, S. 7) sowie deren Empowerment fördern. Die Berliner Stadtkarte kann außerdem ein Zeichen für Berlin als weltoffene und transformative Stadt setzen.

Im Folgenden gehen wir näher auf die Potenziale und Limitierungen einer Berliner Stadtkarte sowie alternativer Modelle für die ausgewählten Bereiche (Gesundheit, Wohnen etc.) ein und präsentieren in Kapitel II. 4.7. Überlegungen zu einem möglichen Profil der Karte sowie zu alternativen Modellen und begleitenden Maßnahmen. Alle von uns berücksichtigten Modelle sehen vor, übermittlungspflichtige Behörden (Sozialämter, Jugendämter, Jobcenter, etc.) »zu umgehen« und Leistungen, beispielsweise im Bereich Gesundheit, über alternative Kanäle wie etwa »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« zu finanzieren.

4.1. Gesundheit, Schwangerschaft und Geburt

Im Bereich Gesundheit könnte die Berliner Stadtkarte laut den Befragten der CS und der SenWGP für die Mitarbeiter*innen der CS zu einer Vereinfachung der organisatorischen Abläufe führen, d. h. Prüfung, Beantragung, Erstellung und Einlösung der Kostenübernahmescheine erleichtern. Wie in II. 4.7.1. detailliert ausgeführt, würde die Berliner Stadtkarte anders als jetzt pro Klient*in in einen ›echten‹ und einheitlichen Namen aufweisen, was die Dokumentation und Verwaltung für die CS, aber auch die Behandlungen und Abrechnungen für Ärzt*innen, Geburtshelfer*innen, Pflegepersonal und Therapeut*innen vereinfachen würde. Auch die in Kapitel II. 4.7.1. vorgeschlagene Angabe des Geburtsdatums sowie einer Erreichbarkeitsadresse/eines Postfachs auf der Berliner Stadt-

karte würde die Behandlung sowie Erreichbarkeit von Klient*innen verbessern, wie die folgende Aussage einer von uns interviewten Mitarbeiterin der CS deutlich macht:

Also, ich glaube, es [die City-ID] würde bestimmt paar Dinge erleichtern. [...] [W]as auch manchmal kommt, dass die Person dann ihren Namen verwechselt oder nicht immer den gleichen Namen angibt oder es unterschiedliche Schreibweisen gibt. Also, gerade bei ausländischen Namen wird Vor- und Nachname vertauscht oder ist ein o statt ein a oder so und das passiert natürlich und es sorgt immer wieder für Verwirrung, wenn wir die Person mal unter dem Namen haben und der Kooperationspartner unter einem anderen Namen oder das Geburtsdatum. Und viele Personen haben ja gar keinen richtigen oder haben nicht eine Vorstellung von ihrem Geburtsdatum, so wie wir es hier haben. Deswegen sagen sie dann ein Datum und da gibt es natürlich Verwechslungen. Das heißt, das kann ich mir schon vorstellen, dass das wirklich eine Erleichterung ist, wenn die Person sich selbst auch damit ausweist. Und wenn es dann Verwirrung gibt, kann man sich immer wieder auf diese City-ID Card berufen. Also, das wäre schon bestimmt was, was so organisatorisch von den Abläufen helfen kann (BG1, S. 12).

Für undokumentierte Menschen selbst würde eine solche Berliner Stadtkarte den Zugang zur Gesundheitsversorgung jedoch nur wenig verbessern, wenn sie nicht mit weiteren Optionen und Funktionen verbunden würde. Es wäre z. B. denkbar, diese mithilfe eines Chips oder Magnetstreifens auch zu einer (elektronischen) Gesundheitskarte zu machen (vgl. hierzu den nächsten Abschnitt sowie II. 3.2.1., 4.7.1., III. 3.1. und IV.).

Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen

Inzwischen gibt es in vielen bundesdeutschen Städten und Bundesländern verschiedene Modelle und Netzwerke der gesundheitlichen Versorgung nicht krankenversicherter und undokumentierter Menschen. Eine aktuelle Übersicht findet sich auf der Website »Gesundheit für Geflüchtete. Informationsportal von Medibüros/Medinetzen«. ⁹⁴ Alle Modelle, darunter Clearingstellen, humanitäre Sprechstunden, Ausgabe von Kostenübernahmescheinen/anonymen Krankenscheinen etc., sind prekär finanziert, können den Bedarf nicht annähernd decken und sind dennoch teuer und nicht effizient, was die gesundheitliche Versorgung sowie personelle und zeitliche Ressourcen betrifft. Wie bereits mehrfach erwähnt, sind zudem insbesondere Notfälle bzw. Notaufnahmen in Krankenhäusern sowie Entbindungen hinsichtlich des Kostenübernahmeprozederes und des Schutzes der Betroffenen vor Übermittlung ihrer Daten an das LEA und die Polizei nach wie vor problematisch.

Eine Lösung wäre deshalb die Einführung einer am Berliner Modell der (elektronischen) Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen orientierte Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen, die – wie die bisherigen Kostenübernahmescheine – Zugang zu Leistungen in Anlehnung an das AsylbLG verschafft und jeweils für mindestens ein Quartal Gültigkeit hat. Wie oben erwähnt, könnte die Berliner Stadtkarte im Bedarfsfall mit den Funktionen einer Gesundheitskarte ›auf-

⁹⁴ Vgl. <http://gesundheit-gefluechtete.info/versorgung-von-menschen-ohne-krankenversicherung-anonymer-krankenschein/> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

geladen werden. Somit entfielen der personal-, kosten- und zeitintensive Prozess der Prüfung, Beantragung, Ausstellung und Abrechnung von Kostenübernahmescheinen für einzelne Behandlungen der CS, der bei den Klient*innen zudem immer wieder zu Verunsicherung und Frustration führt.⁹⁵ Die Inhaber*innen der Karte könnten medizinische, pflegende und therapeutische Fachkräfte aufsuchen, ohne vorher eine Bescheinigung der Kostenübernahme in der CS einholen zu müssen.

Denkbar wäre auch eine umgekehrte Vorgehensweise. Das heißt, es wird auf eine Berliner Stadtkarte verzichtet, die mit Funktionen einer elektronischen Gesundheitskarte ausgestattet wird. Stattdessen folgt man dem belgischen Modell, insbesondere der Genter Variante, und führt eine (elektronische) Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen ein, die nach und nach um weitere Funktionen, beispielsweise für den kulturellen- und Freizeitbereich, ergänzt werden kann (vgl. II. 2.5.). Bei der Einführung einer (elektronischen) Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen sollte allerdings die Beantragung und/oder Kostenerstattung über staatliche Stellen, die Übermittlungspflicht haben, vermieden werden. Denkbar wäre demgegenüber die Finanzierung der Gesundheitskarte über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin«.

Eine (elektronische) Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen würde auch die größtenteils ehrenamtlich und spendenbasiert arbeitenden medizinischen Beratungs- und Behandlungseinrichtungen für nicht krankenversicherte Menschen (z. B. Medizin hilft e.V., MMM, Medibüro) entlasten. Für die betroffenen undokumentierten Menschen wäre die Gesundheitskarte v. a. mit einem niedrigschwelligeren Zugang zu gesundheitlicher Versorgung verbunden, wenn nötig, auch mehrmals im Quartal, ohne eine erneute Ingangsetzung des Kostenübernahmeprozesses. Als Voraussetzung für die (elektronische) Gesundheitskarte könnte der Nachweis über einen mindestens dreimonatigen Aufenthalt in Berlin gelten. Zur Erbringung dieses Nachweises könnten die in Kapitel II. 4.7.1. auch für den Erhalt der Berliner Stadtkarte genannten (Ersatz-)Dokumente dienen. Zudem sollte eine vorherige Prüfung, ob in eine gesetzliche Krankenversicherung (GKV) oder sogar in einen legalen Aufenthalt vermittelt werden kann erfolgen, sowie die Auflage, die Gesundheitskarte nach einem festzulegenden Zeitraum (mindestens einem Quartal) und nach einer erneuten Prüfung der Berechtigung zu erneuern.

Dafür könnte entweder, ähnlich den Gesundheitskarten für Asylbewerber*innen, eine Kooperation mit Berliner Krankenkassen eingegangen werden oder ein Budget mindestens in Höhe des bisherigen Budgets der CS (zwischen zwei und drei Millionen Euro pro Jahr), bereitgestellt durch »freiwillige Leistungen des Landes Berlin«, genutzt werden. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang allerdings eine Verstetigung des Budgets.

Nicht zuletzt ist auch davon auszugehen, dass die Einführung einer (elektronischen) Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen in Berlin deutlich kostengünstiger wäre als das bisherige »Parallelsystem« der gesundheitlichen Versorgung. Insgesamt, so die Modellrechnung, könnten, wenn allein die Daten der CS von 2022 zugrunde gelegt werden, mindestens 278.000 Euro jährlich

⁹⁵ Mindestens sollte der Kostenübernahmeschein für mehrere Behandlungen während eines laufenden Quartals gelten und nicht nur für eine einzelne Behandlung.

eingespart werden, wobei die Entlastung und damit letztlich die Kostenreduktionen der ehrenamtlich und spendenbasiert arbeitenden Einrichtungen nicht eingerechnet sind (vgl. II. 3.2.1.).

Beantragung und Ausstellung der elektronischen Gesundheitskarte könnten von der CS durchgeführt werden. Auch möglich und unseren Interviews mit Beratungsstellen und MSOs zum Thema zufolge vielleicht noch sinnvoller wäre die Einrichtung einer neuen Ausgabestelle oder die Kooperation mit einer existierenden nicht-staatlichen Einrichtung, die von den Klient*innen noch weniger als die CS mit staatlichen Behörden in Verbindung gebracht wird (vgl. II. 4.7.). In Leipzig etwa wurde 2019/2020 ein Verein gegründet, der sich Clearingstelle und Anonymer Behandlungsschein Leipzig (CABL) e.V.⁹⁶ nennt und ansonsten weitgehend wie die Berliner CS funktioniert. CABL e.V. kann allerdings anders als die CS auch Spenden einwerben (vgl. zum rechtlichen Rahmen einer Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen III. 3.2.1.).⁹⁷

4.2. Wohnen

Niedrigschwelliger Bereich

Niedrigschwellige Angebote der Wohnungslosenhilfe könnten für undokumentierte Personen mit der Berliner Stadtkarte einfacher nutzbar sein. Mithilfe der Berliner Stadtkarte könnten undokumentierte Menschen Zugang zu Notunterkünften in Berlin von nicht-staatlichen Trägern erhalten, wenn diese sie als Identifizierungsnachweis für die Notunterkünfte akzeptieren (vgl. III. 2.5.3.). Hierfür müssten Absprachen mit den entsprechenden Trägern, aber auch mit Betreiber*innen kommerzieller Unterkünfte wie Hotels, Hostels und Pensionen getroffen werden, um eine Anerkennung der Berliner Stadtkarte sicherzustellen.

Wohnheime

Eine Unterbringung in Wohnheimen und Wohnungen, die über die städtischen sozialen Wohnhilfen vermittelt werden, kann nur bei entsprechender Sozialleistungsberechtigung erfolgen. Undokumentierte Menschen würden über die Aushändigung einer Berliner Stadtkarte allein keinen Zugang zu den entsprechenden Sozialleistungen erhalten. Dies bedeutet, dass die Berliner Stadtkarte keine Unterbringung in einem Wohnheim für Wohnungslose oder in einer ASOG-Einrichtung möglich machen kann.

Postalische Erreichbarkeit

Die Angabe einer postalischen Erreichbarkeitsadresse auf der Berliner Stadtkarte wäre für undokumentierte Wohnungslose indessen hilfreich. Sie könnten eine Adresse wählen (ggf. die

⁹⁶ Vgl. <https://cab-leipzig.de/wp/> (letzter Zugriff: 15.05.2024).

⁹⁷ Vgl. <https://www.gruene-fraktion-leipzig.de/beitrag/projekt-clearingstelle-anonymer-behandlungsschein.html> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

eigene und nicht zwangsläufig registrierte, die einer befreundeten Person, eines Familienmitglieds, einer NGO oder MSO bzw. eines sozialen Trägers) und bei der Beantragung der Berliner Stadtkarte angeben (vgl. auch II. 4.7.1.). Somit wären die betroffenen Menschen postalisch erreichbar (vgl. auch II. 4.1. zu den Vorteilen).

Anmieten einer Wohnung und Anmeldung

Die üblichen Voraussetzungen für den Abschluss eines Mietvertrags (Schufa-Auskunft, Finanzierbarkeit der Miete durch Einkommensnachweise o. Ä.) werden auch mit der Berliner Stadtkarte für undokumentierte Menschen nicht zu erfüllen sein (vgl. III. 2.5.3.). Auch eine amtliche Wohnsitzanmeldung wird mit der Berliner Stadtkarte für Undokumentierte nicht möglich sein (vgl. III. 2.5.3.).

Wohnberechtigungsschein

Im juristischen Teil des Gutachtens werden die rechtlichen Möglichkeiten geprüft, den Berechtigtenkreis des Wohnberechtigungsscheins (WBS) auf potenzielle undokumentierte Inhaber*innen der Berliner Stadtkarte auszuweiten. Berlin als Bundesland hätte zwar die rechtliche Kompetenz, den Berechtigtenkreis des WBS zu erweitern, dies wäre aber allein nicht ausreichend, um undokumentierte Menschen aufzunehmen. Und auch eine Berliner Stadtkarte würde dafür nicht ausreichen (vgl. III. 3.2.3, 3.3.).

Frauenhäuser

Die Aufnahme von undokumentierten Frauen und ihren Kindern, die akut von Gewalt betroffen oder bedroht sind, in Berliner Frauenhäuser ist derzeit schon möglich, wenn der Tagessatz selbst aufgebracht werden kann (vgl. II. 3.1.2.). Die Kosten könnten bei Frauen ohne eigene finanzielle Mittel statt über das Sozialamt über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« abgerechnet werden, um den Kontakt zu übermittlungspflichtigen Behörden (Sozialamt, Jobcenter) zu vermeiden. Die Berliner Stadtkarte würde auch hier lediglich die organisatorischen Abläufe der Frauenhäuser vereinfachen.

4.3. Bildung

Schule

Wie im rechtswissenschaftlichen Gutachten (vgl. III. 2.3.1.) und in den Kapiteln II. 3.1.3. und 3.2.3. ausgeführt, haben undokumentierte Kinder in Berlin innerhalb der schulrechtlich geregelten Grenzen ein Recht auf den Besuch einer öffentlichen Schule. Weil die Anmeldung in Berliner Schulen für undokumentierte Kinder rechtlich bereits auch ohne amtliche Wohnsitzanmeldung möglich ist, bleibt die Notwendigkeit, die berlinweite Umsetzung des Schulbesuchsrechts über Informations- und Sensibilisierungsarbeit in den Schulen und Behörden zu gewährleisten. Der von der SenBJF im Jahr 2023 aktualisierte Leitfaden zur Integration neu zugewanderter Kinder und

Jugendliche in den Schulen bietet hierzu bereits umfassende rechtliche und andere Informationen.⁹⁸ Ein großflächiger Versand des Leitfadens an alle Berliner Schulen würde bei Unsicherheiten und Ängsten seitens der Schulleitungen bzw. der Eltern undokumentierter Kinder mehr Klarheit schaffen (vgl. II. 3.2.3.).

Die Berliner Stadtkarte könnte auch im Bereich Schule durch die einheitliche Verwendung von Personendaten bürokratische Prozesse erleichtern. Die Schulanmeldung ist in der Regel durch die Berliner Bezirke organisiert, weshalb es sich anbietet, den Schulen zu vermitteln, dass eine Berliner Stadtkarte mit dem Nachweis, dass die Kinder in der Stadt Berlin bzw. in einem Bezirk wohnhaft sind, für die Schulen auch ohne amtliche Wohnsitzanmeldung ausreichend ist (vgl. auch III. 2.3.1.).

Frühkindliche Bildung / Kita

Im Bereich der frühkindlichen Bildung kann eine Berliner Stadtkarte, ähnlich wie in den Schulen, administrative Prozesse vereinfachen, weil undokumentierte Eltern und Schüler*innen mit einem einheitlichen, auf der Berliner Stadtkarte aufgeführten Namen sowie einer postalischen Erreichbarkeitsadresse an die Kitas herantreten könnten. Damit könnten Fehler in den administrativen Prozessen, die durch die Angabe verschiedener Ersatznamen entstehen, vermieden werden. Nach wie vor ist jedoch das übermittlungspflichtige Jugendamt in die Entscheidungen über die Vergabe von Kita-Plätze involviert. Von daher ist eine Anmeldung undokumentierter Kinder in der Kita nicht ohne Weiteres möglich (vgl. III. 2.3.2.).⁹⁹

4.4. Arbeit

Wie in II. 3.1.4. und 3.2.4. sowie in III. 2.4.2. ausgeführt, haben undokumentierte Menschen keinen Zugang zu regulären Beschäftigungsverhältnissen. Weil undokumentierte Arbeit zumeist unter prekären und ausbeuterischen Verhältnissen stattfindet, ist das Recht, beispielsweise ausstehenden Löhne vor einem Arbeitsgericht einzuklagen, für die Betroffenen besonders wichtig. Eine Berliner Stadtkarte könnte hier allerdings kaum etwas für undokumentierte Menschen verbessern. Der Zugang zum legalen Arbeitsmarkt kann auch mit Einführung einer Berliner Stadtkarte nicht gewährleistet werden (vgl. III. 2.4.5.). Daher fordern Beratungsstellen und Rechtsexpert*innen die Einschränkung der behördlichen Übermittlungspflicht, um das Einklagen von Arbeitslohn und Arbeitsrechten vor Gericht für undokumentierte Menschen zu erleichtern.

[D]er Paragraph 87 Aufenthaltsgesetz einfach, der müsste, also für uns beim Arbeitsgericht, vor allem aber natürlich insgesamt, wenn Leute [...] Rechte innehaben, de facto aber eigentlich nicht, der müsste halt dann einfach weg (BA1, S. 5).

⁹⁸ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 2023.

⁹⁹ Tatsächlich scheint es jedoch immer wieder Fälle zu geben, in denen undokumentierte Eltern beim Jugendamt Kita-Gutscheine für ihre (ebenfalls undokumentierten) Kinder beantragen und auch erhalten, ohne dass der Übermittlungspflicht nachgekommen wird (vgl. MSO4). Diese Vorgänge verstehen wir als »diskrete« Praktiken (vgl. Schilliger et al. 2021, S. 8), aus denen allerdings keinerlei Regelhaftigkeit abgeleitet werden kann.

4.5. Zugang zur (Zivil-)Justiz

Die rechtlichen Möglichkeiten und Beschränkungen des Zugangs zur (Zivil-)Justiz für undokumentierte Menschen werden im juristischen Teil des Gutachtens erläutert (vgl. III. 2.6.). Für den Kontext dieses sozialwissenschaftlichen Teils ist bedeutsam, dass die Berliner Stadtkarte den echten Namen der Inhaber*innen sowie eine postalische Erreichbarkeitsadresse aufweisen würde, ohne den Aufenthaltsstatus preiszugeben. Damit könnte z. B. verhindert werden, dass Richter*innen von der aufenthaltsrechtlichen Illegalität erfahren. Insbesondere könnte die Einführung einer Berliner Stadtkarte undokumentierte Menschen, die bisher aus Angst oder Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen auf gerichtliche Schritte verzichtet haben, diese dazu ermutigen, ihre Rechte einzuklagen, beispielsweise wenn sie von Lohnraub betroffen sind. In Verfahren, in denen der Aufenthaltsstatus zur Ermittlung von Tatsachen erhoben werden muss, würde die Berliner Stadtkarte wirkungslos bleiben.

4.6. Alltag

Ausschlüsse von undokumentierten Menschen sowie die wenigen existierenden Teilhabemöglichkeiten in den Bereichen Freizeit und Kultur (bspw. durch Bibliotheken oder Kurse an den Berliner VHS) waren Gegenstand der Kapitel II. 3.1.6. und 3.2.6. Eine Berliner Stadtkarte könnte den Zugang zu einzelnen städtischen Angeboten verbessern helfen oder diesen erst eröffnen. Ihre Akzeptanz etwa vonseiten der Bibliotheken und den VHS setzt jedoch klare Absprachen voraus. Sie könnte u. a. dadurch erhöht werden, dass die Berliner Stadtkarte, wie empfohlen, eine postalische Erreichbarkeitsadresse aufführt, damit nicht fristgerecht zurückgebrachte Bücher und andere Medien zurückverfolgt und die Ausleiher*innen von den Bibliotheken angeschrieben werden könnten. Dies würde indessen nur bei kulturellen- und Freizeitangeboten funktionieren, die eine Barzahlung erlauben, weil undokumentierte Menschen in der Regel über kein IBAN- bzw. PayPal-Konto oder eine Kreditkarte verfügen. Wichtig wäre, mehr Anbieter von (Weiter-)Bildungsmaßnahmen, Freizeit- und kulturellen Aktivitäten zur Akzeptanz von Bargeldzahlungen zu bewegen. Schon jetzt gibt es einzelne VHS, die es über bestimmte Zahlungsmodalitäten undokumentierten Menschen ermöglichen, ihre Kurse zu besuchen. Sie machen dies aber nicht öffentlich, sondern verfolgen »diskrete« Praktiken (vgl. Schilliger et al. 2021, S. 8 und II. 3.1.6.). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass viele Interviewpartner*innen darauf hinweisen, dass die Einführung einer Berliner Stadtkarte das Zugehörigkeitsgefühl vieler in der Stadt stärken und insbesondere auf der emotionalen Ebene für Undokumentierte viel verändern könnte. Eine von uns befragte Person fasst diese Erwartung folgendermaßen zusammen: »Also, es wird uns total helfen, wenn Leute sich freier und sicherer fühlen. Also, das hat, glaube ich, schon was sehr Mentales und Emotionales, auch letztlich, und die sich dann viel mehr trauen würden« (BA1, S. 7).

4.7. Profil einer Berliner Stadtkarte und alternative Modelle

4.7.1. Berliner Stadtkarte

Das rechtswissenschaftliche Gutachten arbeitet heraus, dass die Berliner Stadtkarte nur durch ein Gesetz eingeführt werden kann. Berlin als Bundesland hat hier die entsprechende Gesetzgebungskompetenz, wenn mit der Karte keine Erweiterung von Rechten und Pflichten für undokumentierte Menschen einhergeht (vgl. III. 3.1.). Wie bereits mehrfach erwähnt, sollte die Berliner Stadtkarte daher einerseits nicht den Eindruck erwecken, ein Pass- oder Personalausweisersatz zu sein bzw. einen legalen Aufenthalt zu begründen oder zu begünstigen. So wurden im Gespräch mit Vertreter*innen der SenInn Bedenken gegenüber einer zu offiziell aussehenden Karte geäußert sowie Befürchtungen, es könne in Berlin ein Prozess der Legalisierung ›von unten‹ durch die Stadtkarte in Gang gesetzt werden (vgl. SenI1). Andererseits sollte die Karte möglichst glaubwürdig sein. Die mehrfache Beantragung der Berliner Stadtkarte durch eine Person oder die Nutzung einer Karte durch verschiedene Personen sollte möglichst unterbunden werden (vgl. Vorschläge hierzu weiter unten in diesem Kapitel und IV.). Zudem sollte eine Berliner Stadtkarte, würde sich für das von uns vorgeschlagene Modell (vgl. II. 4.1.) entschieden, modular gestaltet sein, d. h. etwa durch einen Chip mit speziellen Funktionen wie die einer (elektronischen) Gesundheitskarte ›aufladbar‹ sein.

Zielgruppen

Es ist von besonderer Bedeutung, dass die Berliner Stadtkarte von möglichst vielen Bewohner*innen Berlins genutzt wird. So richtet sich die Mehrheit der existierenden oder geplanten City-IDs nicht ausschließlich an undokumentierte Menschen, sondern an alle Einwohner*innen einer Stadt (vgl. II. 2.). Auf diese Weise wird erstens vermieden, dass eine City-ID zum Ausweis für einen undokumentierten Aufenthalt wird. Die Zugänglichkeit der Berliner Stadtkarte für alle Einwohner*innen Berlins würde also undokumentierte Menschen, die die Karte verwenden, schützen. Zweitens kann der Einbezug der gesamten Berliner Bevölkerung Teil der weiter unten vorgeschlagenen umfassenden öffentlichen Kampagne für die Einführung einer Berliner Stadtkarte und für das Anliegen der Erhöhung der Teilhabe undokumentierter Menschen am städtischen Leben sein. Drittens könnten auch andere benachteiligte Gruppen wie obdachlose Menschen die Berliner Stadtkarte nutzen. Empfohlen wird deshalb die Einführung und Zugänglichkeit der Berliner Stadtkarte für die gesamte Berliner Bevölkerung ab dem sechsten Lebensjahr.

Profil und Kriterien für die Ausstellung

Im Sinne der Niedrigschwelligkeit wird erstens die für die Nutzer*innen kostenfreie Abgabe der Berliner Stadtkarte empfohlen sowie zweitens ihre umfassende Bewerbung. Diese könnte u. a. über die Einrichtung einer mehrsprachigen Website erfolgen, auf der die Menschen sich über die Berliner Stadtkarte und die Bedingungen, diese zu erhalten, informieren können. Die Informationen zur Stadtkarte sollten mindestens in den folgenden Sprachen vorliegen: Deutsch, Englisch, Spanisch, Portugiesisch, Französisch, Türkisch, Arabisch, Farsi, Dari, Paschtu, Russisch,

Ukrainisch, Polnisch, Bulgarisch, Rumänisch, Serbisch, Albanisch und Vietnamesisch. Als Vorbild könnte die Website zur IDNYC-Card dienen.¹⁰⁰

Drittens wird die Einführung einer Plastikkarte mit Erweiterungsoptionen etwa durch einen Chip empfohlen, der ggf. mit speziellen Funktionen (Gesundheitskarte) aufgeladen werden kann. Ähnlich dem Deutschlandticket sollte jedoch viertens auch eine digitale Version der Karte verfügbar gemacht werden. Wir erachten es als wichtig, dass beide Formate (physische und digitale Karte) angeboten werden, weil undokumentierte (und auch ältere oder eingeschränkte) Menschen häufig nicht über ein internetfähiges Handy verfügen, während es für andere Menschen niedrigschwelliger sein könnte, die Berliner Stadtkarte einfach als App auf das Smartphone zu laden (vgl. Stadt Bern 2023).

Die Karte sollte die folgenden Informationen aufweisen: (1) (echter) Vor- und Nachname, (2) das Geburtsdatum, (3) ein Lichtbild, (4) amtliche Wohnsitzanmeldung (bei dokumentierten Berliner*innen) oder eine postalische Erreichbarkeitsadresse¹⁰¹ (bei undokumentierten und obdachlosen bzw. wohnungslosen Bewohner*innen), (5) eine Registrierungsnummer, (6) das Ausstellungs- und Ablaufdatum sowie (7) den Hinweis, dass es sich bei der Berliner Stadtkarte nicht um ein Pass- oder Personalausweisersatz handelt und die Karte nicht zum legalen Aufenthalt in Deutschland berechtigt oder diesen begünstigt. Auf die verpflichtende Angabe des Geschlechts sollte verzichtet werden, und es versteht sich von selbst, dass die Berliner Stadtkarte keine Informationen zum Aufenthaltsstatus ihrer Nutzer*innen enthalten sollte. Als Gültigkeitsdauer empfehlen wir zwei Jahre (24 Monate), danach kann die Karte erneuert werden.

Dokumentierte Bewohner*innen Berlins

Dokumentierte Einwohner*innen Berlins sollten die Berliner Stadtkarte mittels eines Online-Formulars auf der oben vorgeschlagenen Website beantragen können. Als Nachweise für die Berechtigung empfehlen wir die amtliche Wohnsitzanmeldung in Verbindung mit einem gültigen Lichtbildausweis und einem Foto. Dokumentierte Antragsteller*innen können die Berliner Stadtkarte dann mittels einer App herunterladen oder sie bekommen eine physische Karte zugeschickt.

Undokumentierte Bewohner*innen Berlins

Im Falle undokumentierter Bewohner*innen Berlins ermöglicht die Angabe des (echten) Namens und des Geburtsdatums eine vereinfachte Organisation und Verwaltung der Anliegen der Klient*innen, beispielsweise in der CS. Die Angabe des echten (und eines einheitlichen) Namens ist auch für das behandelnde medizinische und therapeutische Personal von Vorteil, wenn undokumentierte Klient*innen mehrfach behandelt werden (müssen) (vgl. II. 4.1.). Auch das Geburtsdatum der Karteninhaber*innen ist für die Anbieter*innen von gesundheitlichen und anderen Dienstleistungen sowie für Schulleitungen relevant. Die postalische Erreichbarkeitsadresse kann die Anmeldung undokumentierter Kinder an Berliner Schulen vereinfachen. Zudem wird es über eine solche Angabe für soziale Träger, medizinische und therapeutische Fachkräfte sowie für kulturelle

¹⁰⁰ Vgl. <https://www.nyc.gov/site/idnyc/index.page> (letzter Zugriff: 15.05.2024).

¹⁰¹ Eine postalische Erreichbarkeitsadresse ist keine amtliche Meldeadresse, sondern eine Postadresse (vgl. Anhang 1).

Einrichtungen wie beispielsweise Bibliotheken möglich, mit den Nutzer*innen der Berliner Stadtkarte in Kontakt zu treten (z. B. zum Zweck von Terminverschiebungen und -absagen, bei abgelaufenen Rückgabefristen für Bücher etc.). Wir empfehlen neben der Angabe von privaten C/o-Adressen (von Freund*innen, Bekannten, Verwandten etc.) die Einrichtung von Postfächern bei kooperationsbereiten NGOs, MSOs und anderen sozialen Trägern.

Für undokumentierte Bewohner*innen Berlins empfehlen wir ähnlich der IDNYC-Card das Durchlaufen eines einfachen, aber wirksamen Prüfverfahrens, bevor die Berliner Stadtkarte ausgestellt wird. Undokumentierte Antragsteller*innen sollten die Berliner Stadtkarte direkt bei der zuständigen Stelle (dazu unten mehr) beantragen und sie dort nach Durchlaufen der Prüfung (ebenfalls durch die ausgebende Stelle) abholen bzw. eine App zum Herunterladen der digitalen Version von der ausgebenden Stelle freigeschaltet bekommen.

Das wichtigste Kriterium sollte der Nachweis bilden, dass der*die Antragsteller*in seit mindestens drei Monaten in Berlin aufhältig ist und ihr*sein Lebensmittelpunkt tatsächlich in Berlin liegt. Zudem sollten, wie erwähnt, der echte Name und das Geburtsdatum angegeben werden. Wir empfehlen, als Nachweise die folgenden Dokumente zu akzeptieren:

- Heizungs-, Strom- und Wasserrechnungen
- Lohnzahlungsnachweise (ggf. aus der Zeit, bevor der legale Aufenthalt endete)
- Verträge (Arbeitsverträge, Mietverträge, Verträge mit Fitness-Studios etc.)
- Mitgliedschaften in religiösen Gemeinden und Vereinen (Sportvereine, migrantische und anderen Kulturvereine, Nachbarschaftszentren, Chöre etc.)
- abgelaufene Aufenthaltstitel, Duldungen und Fiktionsbescheinigungen
- Geburtsurkunden, Heiratsurkunden, Fahrerlaubnisausweise, (abgelaufene) Reisepässe (hier geht es um das Geburtsdatum)
- Kostenübernahmescheine der CS, Nachweise über Besuche bei Ärzt*innen, Therapeut*innen etc.
- Nachweise über ehrenamtliches Engagement, Nahverkehrstickets, Belege für Einkäufe etc.
- »Zeug*innenaussagen« von Freund*innen, Verwandten, Bekannten, Kolleg*innen über die Aufenthaltsdauer der Antragsteller*innen in Berlin (vgl. Beispiel Gent in II. 2.5.).

In diesem Zusammenhang empfiehlt sich auch, dem New Yorker Prüfverfahren folgend, die Einführung eines Punktesystems, d. h., dass die oben aufgezählten Dokumente in Gruppen kategorisiert werden sollten und eine bestimmte Anzahl von Dokumenten verschiedener Kategorien mit dem Antrag eingereicht werden muss, um nachzuweisen, dass die Angaben (Name, Geburtsdatum) korrekt sind und der Lebensmittelpunkt tatsächlich in Berlin liegt.

Um einen niedrighschwelligigen Zugang undokumentierter Menschen in Berlin zu ermöglichen, sollten diese ähnlich wie in New York die Gelegenheit erhalten, im Internet mithilfe eines Online-Formulars im Vorfeld zu prüfen, ob sie die oben genannten nötigen Nachweise und Dokumente beibringen können. Das ganze Verfahren sollte in einer mit der Annahme, der Bearbeitung und Prüfung von Anträgen und der Ausstellung der Karten beauftragten Stelle (siehe unten) abgewickelt werden. Die Karte selbst sollte dort auch ausgegeben werden.

Nach zwei Jahren, so unsere Empfehlung, würde erneut der Anspruch auf die Karte geprüft und diese ggf. erneuert.

Die ausstellende(n) Stelle(n)

Die Stelle(n), bei denen undokumentierte Menschen die Berliner Stadtkarte beantragen und erhalten können, sollte(n) selbstverständlich keine Übermittlungspflicht haben und über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie fachliche Expertise verfügen. Zwar erfüllt das Willkommenszentrum der Berliner SenASGIVA diese Kriterien. Das sozialwissenschaftliche Gutachten hat allerdings deutlich gemacht, dass es sich nicht anbietet, die Beantragung, Prüfung und Ausstellung der Berliner Stadtkarte von einer staatlichen Stelle oder einer mit dem Staat assoziierten Stelle durchführen zu lassen – selbst wenn diese keine Übermittlungspflicht haben. Die Gründe sind v. a. Ängste und mangelndes Vertrauen in die Berliner Behörden und Ämter aufseiten der potenziellen Klient*innen (undokumentierte Menschen) und teils auch aufseiten nicht-staatlicher Beratungsstellen. Empfohlen werden deshalb verschiedene Optionen:

- Die Beauftragung konfessioneller sozialer Träger wie die Diakonie, die Caritas oder die Berliner Stadtmission. Sie genießen bei den potenziellen undokumentierten Klient*innen aufgrund der Nähe zur evangelischen oder katholischen Kirche erhöhtes Vertrauen. Sie haben keine Übermittlungspflicht und verfügen über ausreichende Ressourcen und Expertise.
- Die Beauftragung großer, nicht-konfessioneller Träger wie die Arbeiterwohlfahrt (AWO) oder der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB). Sie haben ebenfalls keine Übermittlungspflicht und verfügen über ausreichende Ressourcen und Expertise.
- Möglich wäre auch, ähnlich wie im Fall New York (dort sind es 15 Stellen im Stadtgebiet) mehrere dezentrale Stellen (im Idealfall desselben Trägers) in verschiedenen Berliner Bezirken mit der Ausstellung der Berliner Stadtkarte zu beauftragen, um das Angebot noch niedrigschwelliger zu gestalten.

Speicherung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Antragsteller*innen/Nutzer*innen unterliegen dem Datenschutz und müssen den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung entsprechen (vgl. III. 3.1.1.2.).

Potenziale und Limitierungen der Berliner Stadtkarte

Verglichen mit der New Yorker IDNYC-Card kann die Berliner Stadtkarte aufgrund der bundesdeutschen Gesetzeslage keine starke City-ID werden, d. h., sie kann undokumentierte Menschen nicht (zuverlässig) davor schützen, etwa im Rahmen polizeilicher Kontrollen ›entdeckt‹ und letztlich abgeschoben zu werden. Die Berliner Stadtkarte kann also weder als Pass- noch als Personalausweisersatz fungieren. Sie berechtigt auch nicht zum legalen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland oder kann diesen begünstigen. Weiter berechtigt die Karte nicht zum Bezug von staatlichen Leistungen.

Die Berliner Stadtkarte wäre also eine weiche City-ID. Ihre Vorteile liegen in den folgenden Bereichen:

- *Affektiver und symbolischer Bereich:* Die Berliner Stadtkarte kann bei undokumentierten Menschen das Gefühl der Zugehörigkeit zur Stadt erhöhen und ein Zeichen Berlins als welt-offene und transformative Stadt setzen.
- *Verwaltung:* Hier ist die Vereinfachung organisatorischer und administrativer Abläufe der mit undokumentierten Menschen befassten Einrichtungen und Akteur*innen (bspw. CS, medizinisches Personal, Schulleitungen, Notunterkünfte, Frauenhäuser) durch die Angabe eines echten und einheitlichen Namens, des Geburtsdatums und einer postalischen Erreichbarkeitsadresse zu nennen.
- *Kooperationen mit privaten und städtischen Anbieter*innen in den Bereichen Wohnen, Freizeit, Weiterbildung, Kommunikation und Kultur:* Die Berliner Stadtkarte kann über Vereinbarungen mit den VHS, Bibliotheken, Indoor-Spielplätzen, Sportvereinen, privat geführten Fitness-Studios etc. sowie ggf. auch mit kommerziellen Betreiber*innen von Beherbergungsbetrieben (Hotels, Hostels, Pensionen) die städtische Teilhabe undokumentierter Menschen verbessern. Bei diesen würde es darum gehen, dass die genannten Anbieter*innen die Berliner Stadtkarte als Identifizierungsnachweis für die Inanspruchnahme ihrer Angebote, Dienste und Leistungen akzeptieren. Vorabsprachen oder Interviews mit diesen, wie sie zu einer Berliner Stadtkarte stehen, hätten den Rahmen dieses Gutachtens gesprengt. Daher wird empfohlen, weitere Recherchen und Forschungen zum Thema »Kooperationen« durchzuführen.
- *Lebensmittelpunkt Berlin:* Die Berliner Stadtkarte bietet einen Nachweis über die mindestens dreimonatige Dauer des Aufenthalts einer undokumentierten Person in Berlin. Dies könnte ggf. auch als Nachweis für die Argumentation, dass der Lebensmittelpunkt der betreffenden undokumentierten Personen seit längerem in Berlin liegt, im Rahmen der Arbeit der Härtefallkommission bei einem Antrag auf individuelle Legalisierung geltend gemacht werden.

Begleitende Maßnahmen

Erfolg und Wirksamkeit der geplanten Berliner Stadtkarte stehen und fallen v. a. mit einer berlinweiten, großangelegten, öffentlichkeitswirksamen und gut durchdachten Kampagne sowie dem proaktiven und systematischen Einbezug der Berliner Zivilgesellschaft mit ihren migrationsbezogenen sozialen Trägern, sozialen Bewegungen und NGOs in diese. Wir empfehlen die folgenden Elemente für diese Kampagne:

- (1) *Aufklärung:* Es sollte auf eine entsprechende Website verwiesen werden, die dem New Yorker Vorbild folgend mindestens in den oben genannten Sprachen Informationen bietet zu Zwecken, Zielen und Funktionen der Karte, Antragsverfahren, Punkte- und Prüfsystem sowie Ansprechpartner*innen und ausgebende Stelle(n).

- (2) *Werbung*: Die wichtigsten Informationen der Website sollten ebenfalls in den relevanten Senatsverwaltungen, bei staatlichen und nicht-staatlichen Trägern und Beratungsstellen, NGOs und MSOs in den oben genannten Sprachen als Flyer und Broschüren ausliegen. Zudem sollte die Berliner Stadtkarte wie in New York auf öffentlichen Werbeflächen, in Bussen und Taxis, in Zeitungsanzeigen und Social-Media-Kanälen beworben werden.
- (3) *Outreach migrantische Communities*: Das Umsetzungskonzept (vgl. II. 4.7.5.) sollte auch Maßnahmen beinhalten, die das Projekt Berliner Stadtkarte in den Communities undokumentierter Menschen bekanntmachen und dort Vertrauen aufbauen. Zu diesen Communities gehören neben MSOs u. a. Kulturvereine, Nachbarschaftszentren, Friseursalons, Nagelstudios, ethnische Lebensmittelgeschäfte, bestimmte Fitness-Studios, religiöse Gemeinden, Bars und Clubs. Hierfür wird die Beauftragung von Sozialarbeiter*innen mit diesbezüglicher Expertise empfohlen.
- (4) *Advocacy*: Die Stadt Berlin ist in zahlreichen nationalen und internationalen Städtenetzwerken vertreten, die sich für eine inklusivere kommunale Migrations- und Integrationspolitik starkmachen. Diese Ressource sollte weiter und noch stärker für die Advocacy der Berliner Stadtkarte genutzt werden. Zudem wird die in der SenASGIVA erwogene Mitgliedschaft Berlins im internationalen Städte- und Forschungsnetzwerk »City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe« (CMISE)¹⁰² empfohlen.

Neben der skizzierten Kampagne und der Erarbeitung eines konkreten Umsetzungskonzepts (vgl. II. 4.7.5.) wäre die Durchführung von *Sensibilisierungsmaßnahmen, Schulungen, Weiterbildungen und Workshops* für das Personal von städtischen Ämtern und Behörden (auch Berliner Polizei) sowie Beratungsstellen in Bezug auf

- das Ausschöpfen von Ermessensspielräumen,
- den Sinn, das Ziel und die Bedeutung der Berliner Stadtkarte,
- institutionelle Diskriminierung (insbesondere rassistische Diskriminierung in Behörden, Ämtern und Beratungsstellen) sowie
- die prekäre Situation und die bestehenden Rechte von undokumentierten Menschen
- eine weitere sehr wichtige begleitende Maßnahme.

So wurde uns in den Interviews immer wieder berichtet, dass insbesondere institutioneller Rassismus ein Grund ist, warum undokumentierte Menschen wenig Vertrauen in Behörden und Ämter haben und ihre Rechte nicht geltend machen (können).

Darüber hinaus sollten dringend die Mehrsprachigkeit und Kapazitäten der Sprachmittlung in allen Bereichen, die für undokumentierte Menschen relevant sind, erhöht werden.

Die Berliner Stadtkarte sollte zudem mit der Funktion einer (elektronischen) Gesundheitskarte, orientiert an dem Modell der (elektronischen) Gesundheitskarten für Asylbewerber*innen bzw.

¹⁰² Vgl. <https://cmise.web.ox.ac.uk> (letzter Zugriff: 10.05.2024).

dem Genter Modell, ‚aufgeladen‘ werden können. Die Berechtigung für diese Gesundheitskartenfunktion könnte von der CS oder einer neu einzurichtenden Stelle nach dem Vorbild des Leipziger Vereins CABL e.V. (vgl. II. 4.1.) geprüft werden. In jedem Fall aber sollte das Budget der CS, der ZsGF und der kooperierenden Einrichtungen dringend verstetigt werden. Zudem bietet sich die Einführung eines Registers für Krankenhäuser bzw. Notaufnahmen an, um Behandlungen undokumentierter Menschen statistisch (und anonym) zu erheben und darauf basierend ggf. einen Fonds für Akut- und Notfallbehandlungen sowie Geburten einzurichten – finanziert über »freiwillige Mittel des Landes Berlin«, wie sie die CS in Anspruch nimmt. Ein vergleichbares Register könnte auch für Schulen sinnvoll sein (E-Mail/Telefonat MSO1 vom 30.11.2023 und 01.12.2023).

Zusammenfassung Berliner Stadtkarte

Nach der bisherigen Zusammenschau der rechtlichen Möglichkeiten in Verbindung mit der Frage der politischen Durchsetzbarkeit kann eine Berliner Stadtkarte v. a. in drei Bereichen zu einer Verbesserung der städtischen Teilhabe undokumentierter Menschen sowie zu einer Vereinfachung organisatorischer und administrativer Abläufe führen: Erstens kann die Berliner Stadtkarte eine symbolische und affektive Wirkung entfalten, indem sie bei undokumentierten Menschen das Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt stärkt. Zweitens könnte eine Berliner Stadtkarte die organisatorischen und administrativen Abläufe in den Bereichen Gesundheit und Bildung verbessern, weil die zuständigen Einrichtungen und Akteur*innen (CS, Gesundheitspersonal und Schulleitungen) mit dem auf der Berliner Stadtkarte eingetragenen einheitlichen Namen, dem Geburtsdatum und der postalischen Erreichbarkeitsadresse arbeiten könnten. Drittens könnte überall dort, wo keine Übermittlungspflichten bestehen und rechtlich kein amtlicher Wohnsitznachweis bzw. der Nachweis über den Aufenthaltsstatus vorgeschrieben ist, die Berliner Stadtkarte den Zugang zu Einrichtungen wie Notübernachtungen, Frauenhäusern, kommerziellen Beherbergungsbetrieben, Bildungs-, Freizeit- und Kultureinrichtungen (Museen, Bibliotheken, VHS etc.) ermöglichen bzw. erleichtern.

Ohne weitere Funktionen (wie die Möglichkeit, die Berliner Stadtkarte bei Nachweis der Bedürftigkeit mit Funktionen einer elektronischen Gesundheitskarte zu versehen) würde die Berliner Stadtkarte allerdings für undokumentierte Menschen über die oben genannten Punkte hinaus kaum eine Verbesserung ihrer städtischen Teilhabe bedeuten. Daher sind wir in diesem Gutachten auch auf weitere bzw. alternative Modelle und Maßnahmen eingegangen.

4.7.2. Gesundheitskarte

Das Land Berlin hätte die rechtliche Kompetenz zur Einführung einer (elektronischen) Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen nach dem Vorbild der Berliner Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen oder dem Genter Modell. Eine gesetzliche Grundlage bräuchte es für die Datenverarbeitung (vgl. II. 2.5 u. 3.2.1 sowie III. 3.2.1.). Die Gesundheitskarte kann in Kooperation mit den Krankenkassen eingeführt werden oder über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« finanziert werden. Die CS oder eine neu einzurichtende Stelle kommen als prüfende bzw. ausstellende Einrichtungen infrage. Die Gesundheitskarte würde nicht nur die medizinische Versorgung undokumentierter Menschen sowie die organisatorischen und administrativen Abläufe der

involvierten Einrichtungen und Akteur*innen verbessern, sondern könnte, wie in II. 3.2.1 modellhaft vorgerechnet, auch kostengünstiger sein (vgl. auch III. 3.2.1.).

4.7.3. Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen

In Bern und Zürich gibt es seit vielen Jahren zentrale und nicht-staatliche Anlauf- und Beratungsstellen für Sans-Papiers, also undokumentierte Menschen (vgl. II. 2.3.). Alternativ oder begleitend zur Einführung der Berliner Stadtkarte und/oder der oben beschriebenen (elektronischen) Gesundheitskarte wäre die Einrichtung einer solchen nicht-staatlichen »Anlauf- und Beratungsstelle für Menschen in sozialen Notlagen« oder »Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen« sinnvoll. Diese neue Anlauf- und Beratungs- bzw. Clearingstelle sollte die Kompetenzen und Maßnahmen im Bereich Unterstützung, Beratung und Begleitung undokumentierter Menschen bündeln und könnte ebenfalls bei einem der oben genannten konfessionellen oder nicht-konfessionellen Träger angesiedelt werden. Die Finanzierung könnte ebenfalls über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« erfolgen (vgl. auch III. 3.2.2.). Wichtig wäre zudem die enge Kooperation der vorgeschlagenen neuen Stelle mit dem WZ. Migrant*innen in sozialen Notlagen, die sich (noch) nicht in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität befinden, würden in diesem Modell weiter an das WZ vermittelt werden.

Die hier vorgeschlagene Anlauf- und Beratungsstelle/Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen könnte auch die Berliner Stadtkarte ausgeben sowie das Antrags- und Prüfverfahren durchführen und sollte in den folgend genannten Bereichen mit den relevanten Beratungsstellen, NGOs und MSOs kooperieren:

- *Gesundheit*: a) Beratung und Vermittlung an die CS oder die neu einzurichtende Stelle nach dem Modell von CABL e.V. in Leipzig, um einen Kostenübernahmeschein oder die Gesundheitskarte zu erhalten, oder b) Vermittlung an ein Beratungs- bzw. Behandlungszentrum für Menschen ohne Krankenversicherung (Medibüro Berlin, Medizin Hilft e.V., open.med, MMM, ZsGF etc.).
- *Bildung*: Beratung und Vermittlung an soziale Träger wie das BBZ, die undokumentierte Menschen beim Prozess der Anmeldung von Kindern/Jugendlichen in Berliner Kitas und Schulen begleiten.
- *Arbeit*: Beratung und Vermittlung von Rechtsbeiständen in Arbeitskonflikten, in Kooperation beispielsweise mit dem BEMA.
- *Wohnen*: Beratung und Vermittlung an Notunterkünfte, kommerziell betriebene Unterkünfte und Frauenhäuser in Kooperation mit den entsprechenden Trägern und privaten Akteur*innen.
- *Freizeit und Kultur*: Beratung über Zugänge zu Freizeit- und Kulturangeboten.
- *Legalisierung*: Aufenthaltsberatung und ggf. Vermittlung an die HK.

4.7.4. Legalisierungskampagnen und Ausweitung individueller Legalisierungen

Verschiedene EU-Mitgliedsstaaten, darunter Spanien und Portugal, haben in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten unter bestimmten Bedingungen (bspw. Nachweis über eine bestimmte Zeit des Aufenthalts im Land) immer wieder Legalisierungen vorgenommen. Zuletzt legalisierte

Portugal 2021 während der Covid-19-Pandemie 356.000 undokumentierte Migrant*innen zumindest vorübergehend und sah eine Krankenversicherung für sie vor.¹⁰³ Die Wahrnehmung von Rechten wäre für undokumentierte Menschen in Berlin sehr viel einfacher, wenn auf Bundesebene zumindest die Übermittlungspflicht weiter überdacht würde, wie es derzeit für den Bereich Gesundheit geschieht (vgl. SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021, S. 111). Beides – eine Legalisierung und Einschränkung der Übermittlungspflicht – ist auf der Bundesebene zu verhandeln und liegt nicht in der Kompetenz der Länder oder Kommunen. Würde sich für die Einführung einer Berliner Stadtkarte entschieden, könnte diese ggf. auch als Nachweis über die Dauer des Lebensmittelpunkts in Berlin im Rahmen von Anträgen an die Härtefallkommission gelten.

4.7.5. Erarbeitung eines konkreten Umsetzungskonzepts

Die Umsetzung aller vorgeschlagenen Maßnahmen (Berliner Stadtkarte, Gesundheitskarte, Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen) sollte im Fall entsprechender Beschlussfassungen von einem Runden Tisch bzw. einer Umsetzungskommission begleitet werden. Dieser Runde Tisch/diese Umsetzungskommission sollte sich aus Vertreter*innen aller relevanten Senatsverwaltungen, sozialen Träger, Beratungsstellen, NGOs, MSOs und sozialen Bewegungen zusammensetzen, zudem wären ausgewiesene wissenschaftliche, juristische sowie Datenschutzexpert*innen hinzuzuziehen sowie Softwareentwickler*innen und ggf. weitere öffentliche und private Akteur*innen (bspw. VHS, Bibliotheken). Der Runde Tisch/die Kommission sollte angelehnt an das Berner Modell ein konkretes Umsetzungskonzept für die vorgeschlagenen Maßnahmen erarbeiten (vgl. Stadt Bern 2023).

¹⁰³ Vgl. https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/portugal-more-356-000-immigrants-provisionally-legalised-during-covid-19-pandemic_de (letzter Zugriff: 10.05.2024).

5. Fazit

Die Frage der städtischen Teilhabe undokumentierter Menschen ist von wachsender Relevanz, die in der sozialwissenschaftlichen Forschung als Frage von Urban Citizenship gerahmt wird. Dies zeigen sowohl die intensiver werdenden Forschungen zum Thema auf bundesdeutscher und internationaler Ebene wie auch die konkreten Vorhaben bzw. Umsetzungen von City-ID-Card-Projekten. So hat der sozialwissenschaftliche Teil dieses Gutachtens gezeigt, dass immer mehr Städte in Europa und in den USA die Einführung einer City-ID Card oder ähnlicher Modelle erwägen, konkret planen oder bereits vollzogen haben. Im Vordergrund dieser Projekte und Vorhaben stehen undokumentierte Menschen als wichtigste Zielgruppe einer City-ID, obgleich zumeist alle Bewohner*innen einer Stadt einbezogen werden sollen oder werden. Zu unterscheiden ist zwischen starken City-IDs und weichen City-IDs. Als starke City-ID Cards bezeichnen wir Karten, die auch vor der Identifizierung und der Durchsetzung der Ausreisepflicht von undokumentierten Menschen schützen, wie etwa die ID Card in New York.

Auch wenn sowohl innerhalb der USA wie auch innerhalb Europas die gesetzlichen Rahmenbedingungen unterschiedlich sind, kann dennoch festgehalten werden: In Bezug auf die Kompetenz von Kommunen, starke City-ID Card einzuführen, bietet die US-amerikanische Gesetzgebung wesentlich mehr Möglichkeiten als jene der europäischen Staaten. Daher sind starke City-ID Cards in Europa zumeist nicht möglich. Die europäischen Modelle bezeichnen wir deshalb als weiche City-ID Cards. Sie können zwar den Zugang undokumentierter Menschen zu einzelnen sozialen Rechten (wie zum Schulbesuchsrecht), städtischen Dienstleistungen sowie kulturellen Angeboten und Freizeitaktivitäten eröffnen oder verbessern, bieten aber keinen direkten Schutz vor der Aufdeckung des undokumentierten Aufenthalts und damit verbunden auch keinen Schutz vor staatlichen Bestrafungen oder vor der Durchsetzung der Ausreisepflicht.

Berlin hat als Bundesland zwar die Kompetenz, eine Berliner Stadtkarte per Gesetz einzuführen (vgl. III. 3.1.1.). In Deutschland bestehen allerdings drei rechtliche Hürden, die bislang verhindern, dass eine Berliner Stadtkarte eine starke City-ID werden kann:

1. die Verknüpfung des Anspruchs auf soziale Leistungen mit dem Aufenthaltsstatus
2. die Übermittlungspflicht nach § 87 des AufenthG
3. die Verpflichtung zur amtlichen Wohnsitzanmeldung.

Ferner konnte herausgearbeitet werden, dass die städtischen Initiativen zur Einführung einer City-ID Card bzw. die bereits existierenden Modelle in den meisten Fällen v. a. auf Mobilisierungen und Kampagnen sozialer Bewegungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie auf Aktivitäten von Akteur*innen in nationalen und internationalen migrations- und fluchtbezogenen Städtet Netzwerken zurückgehen. Diese Impulse sind in der Folge auch von Stadtregierungen und -verwaltungen aufgegriffen worden.

Die von Delvino und Spencer (2019) vorgeschlagenen Strategien, Formate und Akteur*innen für eine erfolgreiche Umsetzung von Urban Citizenship – und konkreter für die Einführung einer City-ID Card – beinhalten die *Einbeziehung externer Akteur*innen* (vgl. II. 1.4). Der verstärkte Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisationen (nicht-staatliche Beratungsstellen, NGOs, MSOs und Wissenschaftler*innen) in die weiteren Planungen zur Umsetzung einer Berliner Stadtkarte sollte deshalb prioritär in Erwägung gezogen werden, insbesondere weil Berlin über die »Ressource« einer breit aufgestellten und sehr aktiven Zivilgesellschaft verfügt. Ein konkretes und vergleichsweise erfolgreiches Format, das zivilgesellschaftliche Akteur*innen systematisch einbezieht, ist der »Runde Tisch Flüchtlingsmedizin« (vgl. II. 3.2.1). Das von Delvino und Spencer (ebd.) genannte Format der *Runden Tische* (vgl. II. 1.4) sollte auch für die weiteren Schritte der Umsetzung der Berliner Stadtkarte, aber auch der vorgeschlagenen Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen und der Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlage in Erwägung gezogen werden. Hierfür könnte die Stadt Bern (vgl. Stadt Bern 2023) Vorbild sein.

Eine weitere »Ressource« Berlins ist die Vertretung der Stadt in zahlreichen nationalen und internationalen migrations- und fluchtbezogenen *Städtenetzwerken* sowie das Bekenntnis der Stadt zur Solidarität mit Migrant*innen und Geflüchteten (vgl. II. 1.4). Diese Aktivitäten, insbesondere die *Advocacy-Arbeit*, werden ebenfalls von Delvino und Spencer (2019) vorgeschlagen und sollten im Berliner Fall beibehalten oder sogar verstärkt werden.

Ein weiteres wichtiges Element, das die Einführung der vorgeschlagenen Maßnahmen begleiten sollte, sind *Sensibilisierungsmaßnahmen, Workshops, Weiterbildungen und Schulungen* für das Personal von städtischen Behörden und Ämtern sowie für Beratungsstellen.

Schließlich sollte die Einführung der Berliner Stadtkarte mit einer stadtweiten und vielsprachigen Kampagne verbunden werden, die sich sowohl an undokumentierte Menschen als auch an die gesamte Berliner Bevölkerung richtet.

Was die bestehenden Beratungs- und Unterstützungsangebote für undokumentierte Menschen betrifft, so kann festgehalten werden, dass in Berlin in fast allen Bereichen, die in dieses Gutachten einbezogen wurden (Gesundheit, Bildung, Arbeit und Wohnen), bereits Angebote – insbesondere nicht-staatlicher Beratungsstellen – bestehen. Sie können den Bedarf jedoch bei Weitem nicht decken, und insbesondere die CS muss immer wieder potenzielle Klient*innen abweisen, weil die gedeckelten Mittel nicht ausreichen:

Im letzten Jahr [2022] mussten wir zweimal die Ausstellung von neuen Kostenübernahmen pausieren, bis wir wieder mehr Gelder bekommen haben. In diesem Jahr ist es auch finanziell sehr knapp, und wir wissen nicht, ob wir bis Jahresende weiterhin Kostenübernahmen ausstellen können (BG1, S. 8).

Insgesamt kann die vorgeschlagene Berliner Stadtkarte v. a. positive Auswirkungen auf der symbolischen und affektiven Ebene für undokumentierte Menschen haben. Sie könnte das Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt stärken, dem Bedürfnis nach Anerkennung und Wertschätzung nachkommen sowie Empowerment fördern. Auch in den Bereichen Bildung, Freizeit und Kultur könnte die Berliner Stadtkarte relativ unkompliziert durch Kooperationen mit entsprechenden Einrichtungen

(z. B. VHS, Bibliotheken) die Teilhabe undokumentierter Menschen erhöhen. Der Zugang undokumentierter Menschen zur Justiz kann durch die City-ID nicht unmittelbar verbessert werden. Auch im Bereich Arbeit wären die Wirkungen der Berliner Stadtkarte überschaubar (vgl. III. 4.).

Gesundheit

Im Bereich der Gesundheitsversorgung sind in Berlin über Jahrzehnte Strukturen entstanden, die unsere Interviewpartner*innen immer wieder als »Parallelsystem« bezeichneten. Dieses System mit der CS als zentraler Koordinierungsstelle ist erstens teuer, basiert zweitens dennoch auf ehrenamtlicher und spendenbasierter Arbeit (z. B. auf der Arbeit des Medibüros Berlin und dessen Netzwerks), ist drittens personalintensiv, viertens in den administrativen Abläufen ineffizient und nicht zuletzt ermöglicht es fünftens undokumentierten Menschen trotzdem nur eine sehr eingeschränkte Versorgung in Anlehnung an das AsylbLG. Eine Berliner Stadtkarte in Verbindung mit der Möglichkeit, diese als sogenannte Ersatz-Gesundheitskarte »aufzuladen«, ähnlich der Berliner Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen oder dem Genter Modell, könnte die administrativen Abläufe vereinfachen. Es wäre außerdem kostengünstiger und könnte es undokumentierten Menschen einfacher machen, ihr Recht auf eine medizinische Versorgung in Anspruch zu nehmen.

Unabhängig von der Einführung einer Berliner Stadtkarte wäre auch die Einführung einer (elektronischen) Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen denkbar (elektronische Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen in Kooperation mit Krankenkassen oder Genter Modell über CS und »freiwillige Leistungen des Landes Berlin«).

Zudem sollte die Einrichtung eines Registers für öffentliche Krankenhäuser bzw. Notaufnahmen erwogen werden, um die Anzahl von Behandlungen undokumentierter Menschen zu erheben und dementsprechend ein Budget aufzustellen, ähnlich jenem der »freiwilligen Mittel des Landes Berlin« für Kostenübernahmen, die aktuell noch die CS vermittelt. Dies wäre eine sinnvolle begleitende bzw. alternative Maßnahme im Bereich Gesundheit, die das Problem der Krankenhäuser, wer die Kosten für Akut- und Notfallbehandlungen sowie für Geburten von undokumentierten Menschen übernimmt, adressiert. Zugleich wäre es ein Beitrag, der die Gefahr der Übermittlung von Daten undokumentierter Menschen an das LEA oder die Polizei durch das aktuell noch involvierte Sozialamt mindern könnte.

Bildung

Rechtlich ist die Anmeldung von undokumentierten Kindern und Jugendlichen an Berliner Schulen bereits möglich, denn es existiert ein Schulbesuchsrecht für diese Gruppe (vgl. II. 3.1.3., 3.2.3., 4.3. u. III. 2.3.). Es mangelt jedoch an Schulplätzen und v. a. an der notwendigen Aufklärung und Sensibilisierung der Schulleitungen und Behörden, die für die Durchsetzung des Schulbesuchsrechts verantwortlich sind. Eine Berliner Stadtkarte könnte – bei der einheitlichen Verwendung von Personendaten – bürokratische Prozesse und den Umgang der Schulen, Lehrer*innen sowie Behördenmitarbeiter*innen mit undokumentierten Kindern erleichtern. Auch hier könnte die Einrichtung eines Registers, um (anonym) Zahlen undokumentierter Schüler*innen zu erheben, sinn-

voll sein. Auch die Anmeldung eines Kindes in einer Kita ist für undokumentierte Menschen prinzipiell rechtlich möglich und würde durch die Berliner Stadtkarte vereinfacht (vgl. III. 2.3.2.). Was die Beantragung von Kita-Gutscheinen und den damit verbundenen unvermeidlichen Kontakt zum Jugendamt betrifft, leitet das juristische Gutachten her, wie auch dies rechtlich für undokumentierte Menschen möglich sein und wie die Berliner Stadtkarte dabei helfen könnte (vgl. III. 2.3.2.3.).

Arbeit und Wohnen

Der Zugang zum formalen Arbeitsmarkt kann auch mit der Einführung einer Berliner Stadtkarte nicht gewährleistet werden (vgl. III. 2.4.5.).

Aufgrund des höchst angespannten Wohnungsmarkts in Berlin würde eine Berliner Stadtkarte auch hier für undokumentierte Menschen, selbst wenn sie die aufgerufenen Mieten zahlen könnten, vermutlich wenig Wirkung zeigen. Sie könnte undokumentierten Drittstaatler*innen lediglich den Zugang zu Notunterkünften und Frauenhäusern ermöglichen, bei entsprechenden Vereinbarungen mit sozialen Trägern und einem vom Land bereitgestellten Budget für die Übernahme der Tagessätze in den Frauenhäusern. Denkbar wären auch Absprachen mit Betreiber*innen von Hostels, Hotels, Pensionen etc., damit diese die Berliner Stadtkarte als Identifikationsnachweis akzeptieren und undokumentierte Menschen aufnehmen. Die Aufnahme undokumentierter Menschen in den Kreis derjenigen, die Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein (WBS) haben, würde durch die Einführung einer Berliner Stadtkarte nicht vereinfacht (vgl. III. 3.2.3. und 3.).

Insgesamt könnte die für die Stadtkarte vorgesehene Angabe einer postalischen Erreichbarkeitsadresse (keine Meldeadresse) für wohnungslose Undokumentierte hilfreich sein. Sie wären damit postalisch erreichbar und hätten dadurch mehr Möglichkeiten der sozialen Teilhabe, insbesondere dort, wo eine postalische Erreichbarkeit wichtig oder gefordert ist (Beispiele: Ärzt*innen, Schulen, Bibliotheken etc.).

Als Alternative oder ergänzend zur Berliner Stadtkarte und/oder Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen schlagen wir die Einrichtung einer Anlauf- oder Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen nach dem Berner und Züricher Modell der Anlaufstellen für Sans-Papiers vor (vgl. II. 2.3.).

Risiken und negative Erfahrungen

Die vorgesehene Angabe des echten Namens, des Geburtsdatums, einer postalischen Erreichbarkeitsadresse und eines aktuellen Lichtbilds auf der geplanten Berliner Stadtkarte und/oder (elektronischen) Gesundheitskarte sowie das vorgeschlagene Prüf- und Punktesystem nach dem New Yorker Vorbild machen die Karten glaubwürdig und minimieren die Möglichkeiten der Nutzung einer Karte durch mehrere Personen bzw. die mehrfache Beantragung der Karte durch eine Person unter verschiedenen Namen.

Negative Erfahrungen aus Städten in den USA, die bereits eine City-ID eingeführt haben, beziehen sich v. a. auf Ängste und Vorbehalte undokumentierter Menschen, persönliche Daten preiszugeben und womöglich als illegal Aufhältige ‚entdeckt‘ zu werden. Eine weitere Lehre aus den USA ist, dass die Menschen hinsichtlich des geographischen Geltungsbereichs (Beschränkungen auf eine Stadt) und des Wirkungsbereichs von City-Cards aufgeklärt werden sollten (in einigen Fällen beispielsweise versuchten US-amerikanische Karteninhaber*innen, mit der City-ID nach Kanada einzureisen; vgl. II. 2.6.). Das spricht für eine umfangreiche Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit, v. a. auch in migrantischen Communities. Und es macht deutlich: Je weniger die ausgebende(n) Stelle(n) mit »dem Staat« in Verbindung gebracht werden können, desto mehr Vertrauen kann unter undokumentierten Menschen aufgebaut werden, dass es für sie nur von Vorteil ist, die Berliner Stadtkarte und/oder Gesundheitskarte zu beantragen und zu nutzen bzw. die vorgeschlagene Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen aufzusuchen.

Die Gefahr, dass die Berliner Stadtkarte bzw. die Gesundheitskarte ein sogenannter Pull-Faktor sein und für eine Zunahme von undokumentierten Einwanderungen aus anderen Ländern bzw. bundesdeutschen Städte sorgen könnte, kann empirisch nicht belegt, aber auch nicht ausgeschlossen werden (vgl. II. 2.6.).

Prävention

Beim Herausarbeiten von Vorschlägen zur Prävention vor aufenthaltsrechtlicher Illegalität sind zwei Ebenen zu unterscheiden, an denen angesetzt werden kann. Das sind erstens die individuelle Ebene und zweitens die institutionelle- bzw. strukturelle Ebene.

Auf der individuellen Ebene haben unsere Interviews und Gespräche mit Expert*innen ergeben, dass insbesondere bei Duldungen häufig Unkenntnis oder nicht ausreichendes Wissen der Betroffenen darüber besteht, unter welchen Bedingungen diese erlischt. Das ist etwa der Fall, wenn der Duldungsgrund nicht mehr besteht (z. B. bei Beendigung oder Abbruch einer Ausbildung, bei Ausstellung eines Passes, bei Verstößen gegen die Residenzpflicht etc.). Hier würden Ausbau und Intensivierung von staatlichen und nicht-staatlichen Möglichkeiten der Aufklärung und Aufenthaltsberatung in verschiedenen Sprachen sowie das Entwickeln und Verbreiten von Leitfäden mit entsprechenden Informationen Abhilfe schaffen.

Bekannt ist aber auch, dass undokumentierte Menschen ein »migrantisch situiertes Wissen« (vgl. Ehrmann 2022) haben, d. h., die meisten Betroffenen wissen, warum sie in die aufenthaltsrechtliche Illegalität geraten sind und was dies für sie bedeutet. Daher liegen Präventionsmöglichkeiten zweitens auf der institutionellen Ebene. Hervorzuheben sind hier für Berlin die teilweise institutionellen Diskriminierungen durch eine spezifische »Ämterkultur«, die durch die chronische Überlastung und Unterausstattung der Berliner Bezirksämter und Behörden noch verstärkt werden. In den von uns geführten Expert*inneninterviews und in der Literatur wird immer wieder betont, dass unklare Zuständigkeiten, langwierige bürokratische Prozesse und die Weigerung, Ermessensspielräume auszuschöpfen, Migrant*innen in die Illegalität treiben können. Das heißt, fehlende Aufenthaltserlaubnisse sind häufig auf Unterlassungen sowie Fristen überschreitendes und intransparentes Behördenhandeln zurückzuführen ist (vgl. Dokumentationsstelle Antiziganismus 2022,

Hinrichs und Neuburger 2021, Howe et al. 2022, Karakayali et al. 2022). Um diskriminierendem Behördenhandeln entgegenzuwirken und dieses abzubauen, schlagen wir deshalb begleitend zu allen anderen projektierten Maßnahmen Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen für Mitarbeiter*innen von Behörden, Beratungsstellen und NGOs vor (vgl. Mansoor 2021). Ähnlich wie im Fall der Anlauf- und Beratungsstellen für Sans-Papiers in Bern und Zürich könnte auch die vorgeschlagene Anlauf- oder Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen solche Maßnahmen entwickeln und durchführen (lassen).

III. RECHTS- WISSENSCHAFTLICHES GUTACHTEN

1. Forschungsstand

Rechtswissenschaftliche Forschungen zu City-IDs oder Stadtkarten sowie zu anderen Maßnahmen für einen vereinfachten Zugang undokumentierter Menschen zu sozialen Rechten und städtischer Teilhabe gibt es bisher nur vereinzelt. Für das bundesdeutsche Recht gibt es bisher lediglich ein Gutachten, welches die menschenrechtlichen Maßstäbe und rechtlichen Ausschlüsse von undokumentierten Menschen durch § 87 ff. Aufenthaltsgesetz (AufenthG) dokumentiert und Anregungen zur Umsetzbarkeit für die Bundesländer Hamburg und Berlin gibt.¹⁰⁴ Die Autor*innen dieses Gutachtens, zu denen auch Julia Gelhaar und Dr. Nele Austermann gehören, kommen zu dem Ergebnis, dass eine City-ID den Zugang zu bestimmten städtischen Leistungen und Einrichtungen überall aber auch nur dort gewähren könne, wo der momentane Ausschluss undokumentierter Menschen auf einem fehlenden Identifikations- und Wohnsitznachweis beruht.¹⁰⁵ Eine City-ID, so heißt es im Gutachten weiter, sei in den Bundesländern und durch die Bundesländer auch umsetzbar,¹⁰⁶ keine Hindernisse bestünden demnach in der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer.¹⁰⁷

Auch für die Stadt Zürich in der Schweiz gibt es bereits ein Gutachten, welches die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, die rechtlichen Voraussetzungen sowie Nutzen und Umsetzungsmöglichkeiten einer City-ID (Züri City Card (ZCC)) rechtswissenschaftlich begutachtet.¹⁰⁸ Für die Stadt Bern gibt es die »Vorstudie City Card Bern«,¹⁰⁹ die im rechtswissenschaftlichen Teil anhand ausgesuchter Grund- und Menschenrechte (Recht auf Datenschutz, Zugang zu Justiz, Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot) das Verbesserungspotenzial einer City-ID für undokumentierte Menschen herausstellt. Zudem wird dort bereits an der konkreten Umsetzung einer solchen City-ID gearbeitet, wofür Vertreter*innen verschiedener Organisationen und Träger sowie IT-Expert*innen im vergangenen Jahr (2023) ein Umsetzungskonzept entwickelt haben.¹¹⁰

Rechtswissenschaftlich sind die Erkenntnisse der beiden Gutachten aus der Schweiz allerdings kaum zu übertragen, denn zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft bestehen teilweise erhebliche Unterschiede in dem Rechtekatalog, der Ausgestaltung der Rechtsordnungen und der Verwaltungsstruktur.

Neben den konkreten Gutachten zu der Einführung einer City-ID für Hamburg und Berlin gibt es wissenschaftliche Forschung zu allen Gebieten, die eine solche City-ID rechtswissenschaftlich

¹⁰⁴ Heuser u. a., Rechtsgutachten zur Einführung einer City-ID in Hamburg und Berlin, 2020; zu den rechtlichen Maßstäben und Ausschlüssen siehe S. 8–21.

¹⁰⁵ Ebd., S. 43.

¹⁰⁶ Ebd., S. 25 ff.

¹⁰⁷ Ebd., S. 42.

¹⁰⁸ Kiener/Breitenbücher, Einführung einer Züri City Card (ZCC), Rechtsgutachten zuhanden der Stadt (ohne Jahresangabe).

¹⁰⁹ Schillinger, Vorstudie City Card Bern, 2020.

¹¹⁰ Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen, City Card Bern – Umsetzungskonzept 2023, abrufbar unter: https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/die-city-card-der-stadt-bern-nimmt-gestalt-an/dokumente/umsetzungskonzept-city-card-bern.pdf/download (Letzter Zugriff: 21.06.2024). Genaueres dazu ist II. 2.3 zu entnehmen.

streift: Dabei geht es um die grundsätzliche Rolle von Kommunen und Ländern im Mehrebenen-system¹¹¹ oder um den Zugang zur Justiz.¹¹² Zu Alternativmodellen bezüglich einer City-ID gibt es – zumindest innerhalb von Deutschland – keine rechtswissenschaftlichen Ansätze.

¹¹¹ So z. B. Heuser, Städte der Zuflucht, Kommunen und Länder im Mehrebenensystem der Aufnahme von Schutzsuchenden, 2023.

¹¹² Kiener/Breitenbücher, Das Recht von Sans-Papiers auf Justizzugang – Erhebung und Bekanntgabe von Daten über Aufenthaltsstatus durch Justizbehörden aus grundrechtlicher Sicht, Schweizerisches Zentralblatt für Staatsund Verwaltungsrecht 120, Nr. 7 (2019); Kiener/Breitenbücher, Justizzugang von Sans-Papiers: Gutachten zuhanden der Integrationsförderung der Stadt Zürich, 2018; Fehr, Enforcing the rights of migrants with irregular status, *cognito* 2021/1, S. 21 ff.

2. Ausschlüsse undokumentierter Menschen vom Zugang zu Rechten

Zentrale These dieses Abschnitts und Ergebnis des sozialwissenschaftlichen Gutachtens (II. 3.) ist, dass undokumentierten Menschen der Zugang zu ihren Grund- und Menschenrechten erschwert wird. Die wichtigste Frage ist dabei aus juristischer Sicht, inwiefern diesen Personen durch das Land Berlin Zugang zu ihren Menschen- und Grundrechten verschafft werden kann.

Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst der rechtliche Maßstab zu bilden, wobei der Fokus auf die zentralen Lebensbereiche Sozialleistungen, Gesundheit, Bildung, Arbeit, Wohnen und zur Durchsetzung dieser Rechte auf den Zugang zur (Zivil-)Justiz gelegt wird.

In einem zweiten Schritt werden die Ausschlüsse von undokumentierten Personen von diesen Grund- und Menschenrechten rechtlich hergeleitet.

2.1. Ausschlüsse von Sozialleistungen

2.1.1. Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum

Das Grundgesetz enthält das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG, wie das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen festgestellt hat.¹¹³ Das Grundrecht folgt aus der Gewährleistung der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Das Grundrecht gilt für alle Personen, die sich in Deutschland aufhalten, also auch für undokumentierte Menschen.¹¹⁴ Das Grundrecht umfasst die Mittel, die ein*e Hilfebedürftige*r für die Existenz zwingend benötigt: also Leistungen in den Bereichen Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit.¹¹⁵

In der Berliner Landesverfassung ist in Art. 22 Verfassung von Berlin (VvB) ein Staatsziel festgeschrieben, wonach das Land Berlin verpflichtet ist, im Rahmen seiner Kräfte die soziale Sicherung zu verwirklichen und eine menschenwürdige Lebensgestaltung zu ermöglichen. Als Staatsziel ist diese Regelung nicht für den*die Einzelne*n einklagbar, verpflichtet aber das Land Berlin, bei Missständen tätig zu werden, um das Staatsziel zu erreichen. Konkret bilden sie eine Direktive für staatliches Handeln, sind in der Gesetzgebung zu beachten und außerdem im Verwaltungshandeln einzuhalten.¹¹⁶

¹¹³ Siehe z. B. BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 118 f. mwN.

¹¹⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 63.

¹¹⁵ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 135.

¹¹⁶ Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 109 GG, Rn. 91 f.

In Hinblick auf die Menschenrechte ist im UN-Sozialpakt (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) ein Recht auf soziale Sicherheit in Art. 9 normiert. Auch in der europäischen Sozialcharta sieht Art. 12 ein Recht auf soziale Sicherheit vor. Diese Rechte sind allerdings keine subjektiv einklagbaren Rechte.

2.1.2. Rechtliche und tatsächliche Ausschlüsse

2.1.2.1. Rechtliche Ausschlüsse

Einfachgesetzlich ist das Grundrecht zur Sicherung des Existenzminimums in Form von Regelungen, die Sozialleistungen gewährleisten, in verschiedenen Gesetzen normiert. Dabei richten sich diese an verschiedene Personengruppen und Zwecke. Von einigen dieser Gesetze sind undokumentierte Personen schon qua aufenthaltsrechtlichen Status nicht erfasst. Dies betrifft etwa das Bürgergeld nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 lit. a SGB II sowie den Bereich der Sozialhilfe gem. § 23 Abs. 3 Nr. 2 SGB XII. Auch von anderen Arten von Sozialleistungen sind undokumentierte Personen ausgeschlossen, etwa vom Kindergeld nach § 1 Abs. 3 S. 1 Bundeskindergeldgesetz und vom Wohngeld nach § 3 Abs. 5 Wohngeldgesetz. Schließlich ist der Zugang zum Bundesausbildungsförderungsgesetz nach § 8 Abs. 2, 2a und 3 BAföG ausgeschlossen.

Undokumentierte Menschen könnten aber vom Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) umfasst sein. Denn vom AsylbLG sind neben Asylantragsstellenden auch Personengruppen umfasst, die nicht um Asyl nachgesucht haben. In Bezug auf undokumentierte Personen sieht § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG vor, dass Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität potenzielle Leistungsberechtigte sein können, sofern sie vollziehbar ausreisepflichtig i. S. d. § 50 Abs. 1 i. V. m. § 58 Abs. 2 AufenthG sind.¹¹⁷ Personen ohne Aufenthaltstitel, wie es Undokumentierte sind, sind nach § 50 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ausreisepflichtig:

»Ein Ausländer ist zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt [...].«

Es gibt also keinen Zustand bei Undokumentierten, in dem kein Aufenthaltstitel vorliegt, aber (ohne behördliche Feststellung) noch keine Ausreisepflicht gilt, stattdessen »ist« die Person zur Ausreise verpflichtet. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG erfordert darüber hinaus, dass die Ausreisepflicht auch vollziehbar ist. Die Vollziehbarkeit ist in § 58 Abs. 2 AufenthG geregelt:

Die Ausreisepflicht ist vollziehbar, wenn der Ausländer

- 1. unerlaubt eingereist ist,*
- 2. noch nicht die erstmalige Erteilung des erforderlichen Aufenthaltstitels oder noch nicht die Verlängerung beantragt hat oder trotz erfolgter Antragstellung der Aufenthalt nicht nach § 81 Abs. 3 als erlaubt oder der Aufenthaltstitel nach § 81 Abs. 4 nicht als fortbestehend gilt oder*
- 3. auf Grund einer Rückführungsentscheidung eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegen-*

¹¹⁷ Die Regelung des AsylbLG in § 1 Abs. 1 Nr. 5 knüpft an die des Aufenthaltsgesetzes an, vgl. BeckOK MigR – Decker, § 1 AsylbLG Rn. 20.

seitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (Abl. EG Nr. L 149 S. 34) ausreisepflichtig wird, sofern diese von der zuständigen Behörde anerkannt wird.

Im Übrigen ist die Ausreisepflicht erst vollziehbar, wenn die Versagung des Aufenthaltstitels oder der sonstige Verwaltungsakt, durch den der Ausländer nach § 50 Abs. 1 ausreisepflichtig wird, vollziehbar ist.

In Bezug auf die Situation von undokumentierten Personen ist festzustellen, dass bei den einzelnen Personen zwar aufenthaltsrechtlich unterschiedlichste Situationen vorliegen, in aller Regel jedoch eine der Tatbestandsvarianten erfüllt ist (vgl. hierzu auch II. 1.2.). Fraglich ist, ob § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG auch für diejenigen vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen gilt, bei denen der Umstand der Ausreisepflicht nicht positiv durch eine Behörde festgestellt wurde.

Wie oben gezeigt, ergibt sich aus dem Gesetz, dass der Zustand der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht automatisch durch die Erfüllung einer der Voraussetzungen eintritt und nicht erst durch Feststellung durch eine Behörde. Auch aus einer systematischen Auslegung heraus ist keine Beschränkung des § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG auf die Personen, bei denen die vollziehbare Ausreisepflicht durch eine Behörde festgestellt wurde, vorzunehmen. Das Aufenthaltsgesetz regelt an verschiedenen Stellen Statusveränderungen, ohne dass diese erst durch einen Behördenakt bestätigt werden.¹¹⁸

Zu einer einschränkenden Umsetzung des § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG sind auch weder in der historischen Gesetzesbegründung noch in den Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes zum AsylbLG entsprechende Hinweise zu finden. Daher ist festzuhalten, dass § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG auch für diejenigen vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen gilt, bei denen der Umstand der Ausreisepflicht nicht positiv durch eine Behörde festgestellt wurde.

Leistungsberechtigte nach AsylbLG erhalten nach § 3 Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern sowie Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens. Dabei umfasst die Deckung des Bedarfs nach Abs. 1 S. 1 nur das physische Existenzminimum.¹¹⁹ Die Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens aus Abs. 1 S. 2 umfasst das soziokulturelle Minimum,¹²⁰ welches ebenfalls von dem Grundrecht umfasst ist und daher garantiert werden muss.¹²¹ Das AsylbLG sieht zudem vor, dass diese Leistungen nach § 1a AsylbLG eingeschränkt werden können und dann lediglich Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege vorgesehen sind.¹²²

¹¹⁸ Siehe etwa § 51 Abs. 1 Nr. 1, 2, 6, 7, 8 AufenthG.

¹¹⁹ BeckOK SozR – Korff, § 3 AsylbLG Rn. 12; Grube/Wahrendorf/Flint, Kommentar zum AsylbLG – Leopold, § 3 Rn. 5.

¹²⁰ BVerfG, NVwZ 2012, 1024, Rn. 130; Grube/Wahrendorf/Flint, Kommentar zum AsylbLG – Leopold, § 3 Rn. 6; BeckOK SozR – Korff, § 3 AsylbLG Rn. 12 f.

¹²¹ BVerfG, NVwZ 2012, 1024, Rn. 120.

¹²² Die Verfassungsmäßigkeit dieser Einschränkungen wird von Teilen der Wissenschaft bezweifelt, zur Übersicht mwN. zu den verschiedenen Positionen siehe BeckOK MigR – Decker, AsylbLG § 1a Rn. 3 f.

Rechtlich sind Undokumentierte also von einigen, aber nicht von allen Sozialleistungen ausgeschlossen.

2.1.2.2. Tatsächliche Ausschlüsse

Wenn undokumentierte Personen aber Sozialleistungen nach dem AsylbLG beantragen, wird der Aufenthaltsstatus erhoben, um die Leistungsberechtigung i. S. d. § 1 Abs. 1 AsylbLG zu prüfen. Hierdurch erwirbt die Behörde bei undokumentierten Personen das Wissen über die aufenthaltsrechtliche Illegalität. Nach § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG trifft das jeweilige Sozialamt dann aber eine Übermittlungspflicht: Übermittlungspflichten sehen vor, dass Behörden, die zu Kenntnissen in Bezug auf die aufenthaltsrechtliche Illegalität gelangen, in gesetzlich geregelten Fällen verpflichtet sind, diese Kenntnisse an das Landesamt für Einwanderung (LEA) zu übermitteln. Übermittlungspflichtig an Ausländerbehörden gem. § 87 AufenthG sind öffentliche Stellen mit Ausnahme von Schulen und Bildungs- und Erziehungseinrichtungen bezüglich solcher Umstände, die ihnen »bekannt geworden« sind (vgl. auch I. Vorbemerkungen zum Gesamtgutachten). Nach § 2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) sind öffentliche Stellen »Behörden, Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Vereinigungen ungeachtet ihrer Rechtsform.«

Die Übermittlungspflichten werden nach dem Anlass unterschieden: auf Ersuchen der mit der Durchführung des Gesetzes betrauten Behörden (Abs. 1) oder von Amts wegen (Abs. 2, 4).¹²³

Im Fall von undokumentierten Personen greift wegen § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG die Übermittlungspflicht für das Sozialamt. Praktisch führt also eine Beantragung von Leistungen durch undokumentierte Personen nach AsylbLG trotz Leistungsberechtigung zur Aufdeckung des nicht vorhandenen Aufenthaltstitels beim Sozialamt und zur Übermittlung dessen an das LEA. Das LEA hat das Aufenthaltsgesetz auszuführen, nach Art. 83 GG. Nach § 58 Abs. 1 AufenthG sind Ausländer*innen abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint.

Daher könnten Undokumentierte bei Aufdeckung ihrer aufenthaltsrechtlichen Illegalität solche aufenthaltsbeendenden Maßnahmen fürchten und werden daher auf einen Antrag auf Sozialleistungen eher verzichten.

¹²³ Krämer/Bäßler, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, Rn. 2.

2.1.3. Lösungsvorschläge

2.1.3.1. Einführung Stadtkarte

Oben wurde ausgeführt, dass Undokumentierte leistungsberechtigt i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG sein können, ihnen lediglich die Abfrage des Aufenthaltsstatus der Leistungsbeziehung tatsächlich im Wege steht. Die Einführung einer Berliner Stadtkarte allein könnte diesem Umstand deshalb nicht abhelfen, weil die Stadtkarte gerade keine Information hinsichtlich des Aufenthaltsstatus enthält.

2.1.3.2. Andere Lösungsvorschläge

2.1.3.2.1. Sozialleistungen ohne Abfrage des Aufenthaltsstatus

Zu prüfen ist daher, ob Sozialleistungen an Undokumentierte nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG ohne Abfrage des Aufenthaltsstatus vergeben werden könnten.¹²⁴ Dazu ist zu prüfen, ob eine Anwendung des § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG, bei der keine Abfrage des Aufenthaltsstatus vorgenommen wird, möglich ist.

Zunächst ist im Hinblick auf den Wortlaut zu argumentieren, dass die Abfrage des Aufenthaltsstatus erforderlich ist, um zu prüfen, ob die Person die Anforderungen des Gesetzes insbesondere in Bezug auf die Ausreisepflicht nach § 50 Abs. 1 AufenthG und die Vollziehbarkeit dieser i. S. d. § 58 Abs. 2 AufenthG tatsächlich erfüllt. Nach der in diesem Gutachten vorgeschlagenen Konzeption wird die Berliner Stadtkarte auch an Ausländer*innen mit Aufenthaltstitel und an deutsche Staatsbürger*innen ausgestellt (vgl. II. 4.7.1. und IV.), daher kann nicht allein durch die Vorlage der Stadtkarte vermutet werden, dass es sich bei einer antragstellenden Person um eine vollziehbar ausreisepflichtige Person handelt.

Sinn und Zweck des AsylbLG ist es ausschließlich, Sozialleistungen für Ausländer*innen zu regeln. Daher muss bei der Antragstellung zwecks Leistungen nach AsylbLG nachgewiesen werden, dass keine deutsche Staatsangehörigkeit vorliegt. Weil die Berliner Stadtkarte auch für deutsche Staatsangehörige verfügbar sein soll, ist diese kein tauglicher Nachweis für die nicht-deutsche Staatsangehörigkeit. Außerdem darf gem. § 7 AsylbLG nur an Bedürftige eine Leistung erbracht werden. Hierbei muss ein funktionierender Verwaltungsablauf sichergestellt werden, sodass Leistungsberechtigte auch tatsächlich Leistungen erhalten, aber darüber hinaus an keine anderen Personen Leistungen ausgezahlt werden. Ohne gesicherte Identifikation könnte nicht gewährleistet werden, dass keine andere Zahlung von Sozialleistungen erfolgt. Eine solche Identifikation kann die Stadtkarte aber nicht leisten. Auch für die Regelung zu den Kürzungen nach § 1a AsylbLG wäre der Aufenthaltsstatus zu erheben. Ebenso könnte für Undokumentierte keine Mittellosigkeitsprüfung i. S. d. § 7 AsylbLG vorgenommen werden, weil bei Vorlage der Stadtkarte allein nicht auszuschließen wäre, dass z. B. eine Duldung mit Arbeitserlaubnis und daher Einkommen vorliegt. Auch in Bezug auf die örtliche Zuständigkeit des Sozialamts gem. § 10a AsylbLG würden Unklarheiten bestehen.

¹²⁴ Siehe hierzu Heuser u. a., Rechtsgutachten zur Einführung einer City-ID in Hamburg und Berlin, 2020, S. 46 f.

Mithin ist es nicht möglich, Sozialleistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG ohne Abfrage des Aufenthaltsstatus auszugeben.

Darüber hinaus wird der Aufenthaltsstatus auch aus Zwecken der Statistik nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 lit. a AsylbLG erhoben.

2.1.3.2.2. Unterlassen der Übermittlung des Aufenthaltsstatus wegen verfassungskonformer Ausgestaltung von § 87 AufenthG

Alternativ ist dann zu untersuchen, ob es eine verfassungskonforme Anwendung des § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG gebietet, dass die Übermittlung des Aufenthaltsstatus bei Leistungsantragstellung gemäß § 1 Nr. 5 AsylbLG durch das Sozialamt zu unterlassen ist.

Wie oben ausgeführt, begründet die Angabe des aufenthaltsrechtlichen Status Mitteilungspflichten gemäß § 87 AufenthG der Sozialbehörde. Zwar greift nicht die Mitteilungspflicht nach § 87 Abs. 2 Nr. 2a AufenthG, wonach die Beantragung von Sozialleistungen in bestimmten Fällen unverzüglich dem LEA mitzuteilen ist. Denn die Mitteilungspflicht erfasst nicht Leistungen nach AsylbLG, diese sind im Gegensatz zu anderen Sozialleistungen nicht aufgeführt. Aus der konkreten Aufzählung folgt, dass der Gesetzgeber nur einzelne Sozialleistungen und nicht pauschal alle Leistungen von der Regelung umfasst haben wollte.

Aber bei Kenntnis der aufenthaltsrechtlichen Illegalität durch die Behörde greift in der Regel die Mitteilungspflicht aus § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG. Dabei ist auch der Hinweis auf die vorzunehmende Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht ausreichend.¹²⁵ Undokumentierte könnten sich nie sicher sein, ob eine Übermittlung als verhältnismäßig eingeschätzt wird. Dies führt dazu, dass, obwohl das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG für Undokumentierte gilt, sie aufgrund der Furcht vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen auf die ihnen nach dem Gesetz zustehenden Leistungen verzichten könnten.

Daher ist zu untersuchen, ob es eine verfassungskonforme Anwendung des § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG gebietet, dass die Übermittlung des Aufenthaltsstatus durch das Sozialamt zu unterlassen ist. Dazu muss die Mitteilungspflicht in eine verfassungskonforme Abwägung mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gebracht werden.

In der Literatur wurde bisher die Verfassungsmäßigkeit des § 87 AufenthG nur in Bezug auf das Datenschutzrecht mit unterschiedlichen Ansichten diskutiert.¹²⁶ Außerdem gibt es rechtspolitische Diskussionen um die §§ 87 f. AufenthG im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung,¹²⁷ in der

¹²⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009 – 87.0.4; BeckOK Ausländerrecht – Kluth, § 87 Rn. 8.

¹²⁶ Verfassungswidrig laut Huber/Mantel AufenthG – Eichenhofer, § 87 Rn. 3 f.; a. A. BeckOK Ausländerrecht – Kluth, § 87 Rn. 8.

¹²⁷ Siehe etwa <https://freiheitsrechte.org/themen/soziale-teilhabe/ohne-angst-zum-arzt/>; auch Koalitionsvertrag der Bundesregierung, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 111.

teilweise die Regelung als verfassungswidrig eingeschätzt wird.¹²⁸ Darüber hinaus gibt es aber nur wenige Bemerkungen zur Verfassungsmäßigkeit in Bezug auf Sozialleistungen.¹²⁹

Als verfassungsrechtlich problematisch wird dabei insbesondere die resultierende Pflicht zur Selbstbeziehung gesehen.¹³⁰ Für die Begrenzung der Mitteilungspflichten aus § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG im Kontext von Existenzsicherung aus dem Grundgesetz spricht, dass das Grundrecht nach dem Bundesverfassungsgericht unverfügbar ist und eingelöst werden muss.¹³¹ Fraglich ist, ob dies Regelungen wie § 87 AufenthG erlaubt, wegen derer Undokumentierte von dem Grundrecht nicht Gebrauch machen. Dabei ist insbesondere zweifelhaft, ob ein freiwilliger Nichtgebrauch stattfindet. Insoweit kann argumentiert werden, dass die Bestimmungen zur Freiwilligkeit beim Grundrechtsverzicht auf die Situation anzuwenden sind. Demnach darf die Entscheidung nicht unter Druck oder in einer Zwangslage getroffen werden.¹³² Dem folgend ist ein unfreiwilliger Grundrechtsnichtgebrauch die Folge der gesetzlichen Regelungen. Die Rechtmäßigkeit des unfreiwilligen Grundrechtsnichtgebrauchs kann insbesondere im Hinblick auf die Menschenwürde, aus der das Bundesverfassungsgericht das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gerade ableitet, bezweifelt werden.

Für die Begrenzung von Mitteilungspflichten spricht weiter, dass nur durch eine verfassungskonforme Auslegung des AsylbLG das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auch tatsächlich gewährleistet würde; die tatsächliche Gewährung ist Anforderung des Bundesverfassungsgerichts an das Existenzminimum.¹³³ Diesem Grundrecht kann auch deshalb ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden, als dass die Ausübung aller anderen Grundrechte davon betroffen sein kann, wenn das Existenzminimum nicht gewährleistet ist.¹³⁴

Außerdem spricht dafür, dass in § 87 AufenthG die Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen vom Gesetzgeber mit dem Argument von den Übermittlungspflichten ausgeschlossen wurden, dass die mit den Übermittlungspflichten verbundenen tatsächlichen Ausschlüsse undokumentierter Kinder und Jugendlicher aus Bildungs- und Erziehungseinrichtungen zum Fehlen einer Lebensperspektive und drohender geistiger sowie psychischer Verwahrlosung führe.¹³⁵ Die angeführten Argumente sind in gleichem Umfang auch auf die Situation der undokumentierten Personen zu übertragen, deren Existenzminimum nicht erfüllt ist.

¹²⁸ Siehe Kompatscher/Mayr, »Kein Recht auf Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere? – Motive für die Abschaffung der Übermittlungspflicht aus § 87 AufenthG am Beispiel reproduktiver und sexueller Rechte«, ZAR 2022, S. 401, 405.

¹²⁹ Eine Übersicht zur Problematik bietet »Soziale Menschenrechte illegal aufhältiger Personen und behördliche Meldepflichten im Aufenthaltsrecht – ein systembedingter Anachronismus?« von Prof. Kluth, ZAR 2013, S. 182. Nach NK-AuslR – Schild, § 87 AufenthG Rn. 22 ist die Regelung des § 87 Abs. 2 Nr. 2a AufenthG womöglich ein Verstoß gegen die DSGVO.

¹³⁰ So Huber/Eichenhofer/Endres de Oliveira, Aufenthaltsrecht – Eichenhofer, H. Datenschutz Rn. 1415; a. A. wohl Hailbronner, AuslR, § 87 AufenthG Rn. 14.

¹³¹ Vgl. zu den Entscheidungen BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 118; 1 BvL 1/09, Rn. 133.

¹³² Vgl. Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht – Schmidt, Einleitung Rn. 53.

¹³³ Zur Tatsächlichkeit siehe BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 118, 121.

¹³⁴ Siehe z.B. Leitsätze des BVerfG, Urt. d. Ersten Senats v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10 -, Rn. 1–114.

¹³⁵ BT-Drs. 17/6497, S. 14.

Gegen eine Begrenzung der Mitteilungspflichten spricht, dass Staaten das Recht zur Zuwanderungskontrolle haben.¹³⁶ Dieses Recht sieht auch Informationserhebung und -verarbeitung vor.¹³⁷ Dies zeigt sich auch im Unionsrecht, wo die allgemeine Freizügigkeit aus Art. 21 AEUV grundsätzlich nur denen zusteht, deren Lebensunterhalt gesichert ist und die über eine Krankenversicherung verfügen.¹³⁸ Anderenfalls könnte eine Person Sozialleistungen nach dem AsylbLG beziehen, von deren Anwesenheit das LEA nicht weiß.

Außerdem sieht nicht nur das Aufenthaltsgesetz eine Übermittlung vor, sondern auch das AsylbLG selbst. Nach § 11 Abs. 3 S. 2 AsylbLG darf der Aufenthaltsstatus an das LEA übermittelt werden. Diese Übermittlung erfolgt zur Verhinderung des Leistungsmissbrauchs.¹³⁹

Diese Gegenargumente überzeugen ebenfalls. Allerdings können die Zweifel, die sich an der Verfassungskonformität der Mitteilungspflichten wegen der Bedeutung des Grundrechts auf Gewährleistung des Existenzminimums insbesondere im Vergleich zu der Argumentation in Bezug auf die Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen ergeben, nicht aufgelöst werden.

Die vorstehenden Argumente sind rechtspolitische Erwägungen, die überwiegend bisher weder von Gerichten noch der wissenschaftlichen Literatur vertieft aufgenommen wurden. Sollte das Land Berlin hier in den rechtspolitischen Diskurs einsteigen wollen und dem folgend die Sozialämter anweisen, den Aufenthaltsstatus nicht zu übermitteln, dann wäre das nach hiesiger Auffassung aufgrund der oben aufgeführten Argumente eine vertretbare Argumentation.

Weitere Alternativen, die das Land Berlin umsetzen könnte, sind nicht ersichtlich. Die Mitteilungspflicht aus § 87 AufenthG und das Übermittlungsrecht aus § 11 Abs. 3 S. 2 AsylbLG sind Bundesrecht, sodass das Land Berlin keine Kompetenz zur Änderung der Gesetze hat. Das Land könnte aber eine Initiative zur Änderung der Übermittlungspflicht im Bundesrat anregen, welche z. B. die Erweiterung der Ausnahmen von der Übermittlungspflicht vorsehen könnte.

2.1.3.3. Ergebnis

Wie festgestellt, würde die Einführung einer Berliner Stadtkarte praktisch keine Auswirkungen auf den Bezug von Sozialleistungen haben. Auch die Alternative der Auszahlung ohne Abfrage des Aufenthaltsstatus ist nicht umsetzbar. Weitere dauerhafte Alternativen, um Sozialleistungen zu erhalten, ohne den Aufenthaltsstatus abzufragen, sind nicht ersichtlich.¹⁴⁰ Alternativen, bei denen der Status abgefragt wird, sind wegen der Mitteilungspflicht aus § 87 Abs. 1 AufenthG ungeeignet. Ob es eine

¹³⁶ Vgl. »Einwanderungskontrolle als berechtigtes Ziel« EGMR, NVwZ 2012, 947, Rn. 58; Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern als legitimes Ziel nach BVerwG, Urt. v. 26.10.2010 - 1 C 18.09, Rn. 25; siehe dazu auch »Illegal aufhältige Migranten in Deutschland«, Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag »Illegalität« aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, vom Februar 2007, S. 38, abrufbar unter: https://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/berichte/illegalitaet_-_bmi.pdf.

¹³⁷ Vgl. Kluth, »Soziale Menschenrechte illegal aufhältiger Personen und behördliche Meldepflichten im Aufenthaltsrecht – ein systembedingter Anachronismus?«, ZAR 2013, S. 182 (186 f.).

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Vgl. Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII – Leopold, § 11 AsylbLG Rn. 20; mit Hinblick auf das Unionsrecht hält der Autor die Norm für überarbeitungswürdig, Rn. 22.

¹⁴⁰ Die Überbrückungsleistungen bis zur Ausreise nach § 23 Abs. 3 S. 3 SGB XII werden nur für einen kurzen Zeitraum gezahlt und für die Leistungen ist ebenso für die nach S. 6 der Aufenthaltsstatus abzufragen.

verfassungsgeboteene Einschränkung der Mitteilungspflicht gibt, um das Grundrecht auf Existenzminimum zu gewähren, ist nicht abschließend beurteilbar, aus der hiesigen Sicht gibt es aber gute Argumente, die Übermittlungspflichten einschränken zu können.

Ansonsten bliebe es bei der im sozialwissenschaftlichen Gutachten (siehe dazu II. 3.1.4.) angesprochenen finanziellen Situation Undokumentierter. Diese steht im Widerspruch zu den festgestellten Leistungsansprüchen aus den verschiedenen Rechtsquellen.

2.2. Ausschlüsse von der Gesundheitsversorgung

2.2.1. Recht auf Gesundheit

Hinsichtlich des Rechts auf Gesundheit ist mit Blick auf das Grundgesetz zunächst festzustellen, dass es kein allgemeines Grundrecht auf Gesundheit gibt.¹⁴¹ Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sieht nur den Schutz der körperlichen Unversehrtheit vor; dies umfasst die körperliche und psychische Integrität und erstreckt sich auf Einwirkungen, die zu körperlichen Schmerzen oder vergleichbaren Wirkungen führen.¹⁴² Daher begründet das Grundgesetz kein Grundrecht auf angemessene Versorgung, lediglich der Anspruch auf Maßnahmen zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins ist daraus abzuleiten.¹⁴³

In der Berliner Landesverfassung normiert Art. 8 Abs. 1:

»Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.«

Wegen des übereinstimmenden Textes mit Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ist keine Erweiterung des Schutzbereiches in der Landesverfassung festzustellen.

Das Recht auf den Schutz der Gesundheit und der körperlichen Unversehrtheit kennt nicht nur das GG und die VvB, es findet sich auch im Europarecht und in völkerrechtlichen Verträgen. Als rechtlicher Maßstab für die Umsetzung der Berliner Stadtkarte in Bezug auf den Kontext Gesundheit können neben dem Grundgesetz und der Landesverfassung insbesondere die Regelungen aus europäischem Recht und internationalem Recht herangezogen werden.¹⁴⁴ Dazu gehört Art. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der in Abs. 1 formuliert:

»Jeder Mensch hat das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit.«

¹⁴¹ Di Fabio, in: Düring/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Rn. 57, Werkstand, 101. EL 2023; BVerfGE 1, 97 (104 f.).

¹⁴² Ebd., 74 f.; siehe für diesen Abschnitt schon Heuser u. a., Rechtsgutachten zur Einführung einer City-ID in Hamburg und Berlin, 2020.

¹⁴³ BVerfGE 125, 175 (223); 132, 134–179 (64).

¹⁴⁴ Das Recht auf Schutz der Gesundheit findet sich auch noch in Art. 11 der Europäischen Sozialcharta sowie in Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die aber nicht rechtsverbindlich sind.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) statuiert kein ausdrückliches Recht auf den Schutz der Gesundheit als solches, sondern in Art. 2 EMRK den Schutz des Rechts eines jeden Menschen auf Leben. Die Konvention schützt die körperliche Integrität des Individuums nur in bestimmten Zusammenhängen¹⁴⁵ – z. B. und v. a. durch das Verbot von Folter aus Art. 3 EMRK und dem Schutz des Privatlebens gem. Art. 8 EMRK.

In Art. 12 Abs. 1 und 2 des UN-Sozialpakts (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) werden völkerrechtlich verbindlich die sozialen Menschenrechte der zweiten Generation geregelt:

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.

(2) Die von den Vertragsstaaten zu unternehmenden Schritte zur vollen Verwirklichung dieses Rechts umfassen die erforderlichen Maßnahmen

a) zur Senkung der Zahl der Totgeburten und der Kindersterblichkeit sowie zur gesunden Entwicklung des Kindes;

b) zur Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten [...].

Die Europäische Sozialcharta formuliert in Art. 11:

Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Schutz der Gesundheit zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, entweder unmittelbar oder in Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Organisationen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die u. a. darauf abzielen: [...] 1. soweit wie möglich die Ursachen von Gesundheitsschäden zu beseitigen [...].

Aus all dem folgt, dass den Staat zwar Schutzpflichten in Bezug auf Gesundheit betreffen und diese auch für alle Menschen unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status gelten. Der Staat ist dabei aber lediglich verpflichtet, Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechte zu treffen, weswegen der Gesetzgeber Ansprüche auf Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung einfachgesetzlich geregelt.¹⁴⁶

Die einfachgesetzlichen Regelungen der Schutzpflichten, die für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer*innen und damit einen großen Teil undokumentierter Personen gelten, sind die Regelungen im AsylbLG, welche das Existenzminimum abbilden (vgl. dazu auch III. 2.1). Dort ist eine gesundheitliche Grundversorgung in § 1 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. §§ 4, 2 und 6 AsylbLG festgeschrieben.¹⁴⁷ Nach § 4 AsylbLG sind Leistungen bei Krankheit (akute Erkrankung und Schmerzzustände), Schwangerschaft und Geburt zu gewähren. Von darüber hinausgehenden Leistungen, welche in den §§ 2, 6 AsylbLG geregelt sind, sind Undokumentierte regelmäßig ausgeschlossen, wie § 1a Abs. 3 S. 1 AsylbLG festlegt.¹⁴⁸ Die Verfassungsmäßigkeit dessen wird teilweise bezweifelt.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Dazu siehe für viele Schübel-Pfister, in: Karpenstein/Mayer, 3. Aufl. 2022, EMRK Art. 2, Rn. 6, 7.

¹⁴⁶ Di Fabio, in: Düring/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Rn. 94, Werkstand, 101. EL 2023.

¹⁴⁷ Korff, in: BeckOK Sozialrecht, 70. Aufl., Stand 1.9.2023, § 1a Abs. 1, Rn. 8 ff.; BT-Drs. 18/6386, S. 13.

¹⁴⁸ Ebd., § 1a Abs. 2, Rn. 16 ff.; Frings, Der Anspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf eine medizinische Grundversorgung für Menschen ohne Papiere, in: Falge/Fischer-Lescano/Sieveking, Gesundheit in der Illegalität, S. 143 ff.

¹⁴⁹ Siehe dazu z. B. Kananan, Sanktionen im Sozialleistungsrecht: Zur Verfassungswidrigkeit der Leistungseinschränkungen nach

2.2.2. Rechtliche Ausschlüsse

Die Gesundheitsversorgung undokumentierter Menschen ist mit erheblichen Problemen verbunden.

2.2.2.1. Kosten und Übermittlungspflichten der zuständigen Bezirksämter

Problematisch sind zum einen die Kosten einer Behandlung, deren Übernahme regelmäßig vorher geklärt sein muss. Sofern undokumentierte Personen die Behandlung nicht selbst zahlen können, können sie grundsätzlich auf das örtlich zuständige bezirkliche Sozialamt als Sozialleistungsträger zur Kostenübernahme zurückzugreifen.¹⁵⁰ Allerdings würde die Kostenübernahme, um sich ambulant oder in einem Krankenhaus behandeln lassen zu können, nur nach AsylbLG erfolgen. Dafür müssten undokumentierte Menschen aber ihre Ausreisepflicht anzeigen, wie im Abschnitt Sozialleistungen bereits festgestellt wurde (vgl. dazu III. 2.1). Eine Kostenübernahme nach anderen Gesetzen ist nicht ersichtlich. Die Bezirksämter wiederum haben als öffentliche Stellen dann allerdings eine Übermittlungspflicht gem. § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.¹⁵¹

Die Übermittlungspflicht ist auch nicht wegen Geheimnisschutz über § 76 Abs. 1, 2 SGB X, § 203 Abs. 1 Strafgesetzbuch (StGB) ausgeschlossen, weil die Antragsteller*innen bei Sozialleistungen wie der Beantragung einer Kostenübernahme die Betroffenen selbst sind.¹⁵²

2.2.2.2. Übermittlungspflichten der staatlichen Krankenhäuser

Die Übermittlungspflichten bestehen auch für Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft, da sie öffentliche Stellen und damit gleichfalls übermittlungspflichtig nach § 87 Abs. 1, 2 Nr. 1 AufenthG sind. Die meisten Berliner Krankenhäuser sind von Vivantes betrieben, deren alleiniger Anteilseigner das Land Berlin ist, weswegen die Übermittlungspflichten sie betreffen.¹⁵³

Bei den Übermittlungspflichten ist zwischen der Verwaltung des Krankenhauses und den Ärzt*innen bzw. dem Pflegepersonal zu unterscheiden. Für Ärzt*innen und Pflegepersonal gilt gem. § 203 StGB eine Schweigepflicht, weswegen eine Auskunftssperre in § 88 Abs. 1 AufenthG geregelt ist. Die Beurteilung der Frage, ob die Übermittlungspflichten ausnahmsweise nach § 88 Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 203 StGB ausgeschlossen sind, hängt also davon ab, ob die im Zusammenhang mit der Behandlung erlangte Kenntnis des Datums¹⁵⁴ »illegaler Aufenthalt« Gegenstand der Schweigepflicht ist, wovon auszugehen ist.¹⁵⁵

dem AsylbLG, ZFSH/SGB 2018, S. 247–256; Flüchtlingsrat Berlin, Aktuelle Fachinfos vom Flüchtlingsrat Berlin: Newsletter im Dezember 2019, abrufbar unter: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wpcontent/uploads/newsletter_fr_berlin_dez2019.pdf (letzter Zugriff: 01.11.2023).

¹⁵⁰ Siehe Nr. 2 AV ZustAsylbLG.

¹⁵¹ Zu Übermittlungspflichten hier und auch im weiteren Kontext des Gutachtens siehe oben z.B. unter III. 2.2.2.2.

¹⁵² So auch Fluchtpunkt, Helfen erlaubt. Rechtliche Hinweise zum Umgang mit Papierlosen, 2009, S. 5, abrufbar unter: <https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/galleries/downloads/Fachbereiche/ME/FluchtPunktHelfenErlaubt.pdf>.

¹⁵³ Grebe/Tschnenett, Die Entstehung von Vivantes, abrufbar unter: <https://www.mwv-berlin.de/meldung/!/id/83/die-entstehung-von-vivantes> (letzter Zugriff: 03.04.2024).

¹⁵⁴ Der Begriff »Datum« ist das Singular des Begriffes »Daten«.

¹⁵⁵ Vgl. Kluth/Hornung/Koch, Handbuch Zuwanderungsrecht 3. Aufl. 2020, Rn. 85.

Die Verwaltung eines Krankenhauses unterliegt bei eigener Datenerhebung dagegen keiner Schweigepflicht und ist daher übermittlungspflichtig.¹⁵⁶ In der Regel braucht es aber nicht einmal die Datenerhebung, weil die Behandlung überhaupt nur mit vorheriger Kostenübernahmebescheinigung erfolgt.

2.2.2.3. Verlängerte Schweigepflicht bei Notfallversorgung

Komplizierter ist die Regelung zu Übermittlungspflichten in ambulanten oder stationären Notfallsituationen. Hier kann denklogisch im Vorhinein keine Kostenübernahme beantragt werden. Zu entscheiden, ob eine Übermittlungspflicht greift, ist im Folgenden daran, wer genau den Aufenthaltsstatus als personenbezogenes Datum i. S. d. Art. 4 Nr. 1 DSGVO erhebt.

Zum einen kann die Verwaltung des Krankenhauses diesen erheben. Dazu ist sie berechtigt, denn der Leistungserbringer (beispielweise ein Krankenhaus) hat das berechtigte Interesse, die Kosten der Gesundheitsbehandlung nachträglich erstattet zu bekommen. Deshalb darf der Leistungserbringer den Aufenthaltsstatus wegen Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO i. V. m. dem Behandlungsvertrag abfragen, um überhaupt die Voraussetzung der Kostenbegründungsnorm (hier nach AsylbLG) gegenüber den Leistungsträgern nachzuweisen und diesem übermitteln zu können. Durch diese Übermittlung erlangt der Leistungsträger Kenntnis. Dieser ist dann auch verpflichtet, die Information weiter zu übermitteln. Zwar gilt für Leistungsträger in der öffentlichen Gesundheitsversorgung nach § 35 SGB Abs. 1 S. 1 das Sozialgeheimnis. Als Ausnahme zulässig ist aber die Übermittlung nach § 71 Abs. 2 Nr. 2 SGB X, um die Mitteilungspflichten aus § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG zu erfüllen. Dies verstößt auch nicht gegen das Datenschutzrecht, gem. Art. 6 Abs. 1 lit. c, Art. 9 Abs. 2 lit. g Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist diese Regelung erlaubt. Daher ist die Übermittlung von Sozialdaten auch nach einer Notfallversorgung zulässig.

Zum anderen könnten Ärzt*innen oder kann das Pflegepersonal den Aufenthaltsstatus erheben. Auch diese sind zur Weitergabe von Sozialdaten an die eigene Verwaltung berechtigt, wenn sie im Hinblick auf die spätere Abrechnung durch den Leistungserbringer den Aufenthaltsstatus erheben. Bei der Weitergabe der Sozialdaten wird die Schweigepflicht sowohl auf die eigene Verwaltung als auch auf den Leistungsträger verlängert. Nur durch diesen sogenannten »verlängerten Geheimnisschutz« wird sichergestellt, dass der Zweck der Schweigepflicht erfüllt wird, weswegen § 88 Abs. 1 AufenthG dann auch etwa für das zuständige Bezirksamt gilt.¹⁵⁷ Dies widerspricht auch nicht dem Zweck der Schweigepflicht, denn diese beruht gerade darauf, dass der*die Patient*in Ärzt*innen und Pflegepersonal vertraut. Für diese gilt die Schweigepflicht, wobei auch keine Beschränkung der Schweigepflicht allein auf medizinische Handlungen vorgesehen ist, sodass alle Interaktionen unter die Schweigepflicht fallen.

¹⁵⁶ Krämer/Bäßler, in: Bermann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 87 AufenthG, Rn. 14.

¹⁵⁷ Siehe auch Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009 – 88.2.4.0.

2.2.3. Tatsächlicher Ausschluss: Pflicht zur Vorlage einer amtlichen Wohnsitzanmeldungsbescheinigung bei privater Gesundheitsversorgung

Daneben sind auch faktische Ausschlüsse vom Zugang zu Rechten von undokumentierten Menschen festzustellen. Beispielsweise können im Kontext von privater Gesundheitsversorgung amtliche Wohnsitzanmeldungsbescheinigungen für die Rechnungszusendung erforderlich werden. Undokumentierten Personen ist eine Anmeldung aber nicht möglich (vgl. I. Vorbemerkungen zum Gesamtgutachten; zu den amtlichen Wohnsitzanmeldungsbescheinigungen vgl. III. 2.5.2.1.).

2.2.4. Lösungsvorschläge

2.2.4.1. Berliner Stadtkarte

Die Einführung einer Berliner Stadtkarte kann zwar eine Behandlung ohne die Auslösung der Übermittlungspflichten der Bezirksamter und staatlichen Krankenhäuser ermöglichen, denn ohne Kenntniserlangung über den Aufenthaltsstatus kann dieser auch nicht weiter übermittelt werden. Das Land kann die staatlichen Krankenhäuser auch anweisen, die Stadtkarte zu akzeptieren, als alleiniger Anteilseigner der Vivantes-Krankenhäuser wäre dies je nach Ausgestaltung des Vertrags entweder über den Gesellschaftsvertrag oder über einen Gesellschafterbeschluss möglich (§ 37 Abs. 1 GmbHG).

Sobald aber Kosten übernommen werden sollen, ist für die Frage der Leistungsberechtigung der antragsstellenden Personen für Leistungen aus dem AsylbLG der ausländerrechtliche Status relevant, sodass ohne dessen Mitteilung über eine Leistungsberechtigung durch das Bezirksamt nicht entschieden werden kann. Über die Einführung der Berliner Stadtkarte können die rechtlichen Ausschlüsse undokumentierter Personen aufgrund der Übermittlungspflichten aus dem AufenthG also nicht komplexitätsadäquat gelöst werden.

Die Stadtkarte kann aber einen Zugang zu privater Gesundheitsversorgung überall dort gewähren, wo der momentane tatsächliche Ausschluss auf einem fehlenden Identifikations- und Erreichbarkeitsnachweis beruht, z. B. für die Angabe einer Rechnungsadresse. Der Zweck einer Rechnungsadresse, die Rechnung rechtswirksam zuzustellen, kann bei der Stadtkarte gewahrt werden, weil dort eine postalische Erreichbarkeitsadresse verzeichnet werden soll (vgl. II. 4.7.1. und IV.).

2.2.4.2. Elektronische Gesundheitskarte für Undokumentierte

Wie im sozialwissenschaftlichen Teil des Gutachtens vorgeschlagen, könnte die Berliner Stadtkarte bei Bedarf mit Funktionen einer Gesundheitskarte ‚aufgeladen‘ werden (vgl. II. 4.1. und 4.7.2. sowie IV.). Eine Alternative dazu wäre die Ausgabe einer (elektronischen) Gesundheitskarte für undokumentierte Personen. Wie im sozialwissenschaftlichen Teil ausgeführt, gibt es in Berlin bereits die elektronische Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen (vgl. II. 3.2.1. und 4.1.). Daran anknüpfend soll hier rechtlich geprüft werden, ob eine (elektronische) Gesundheitskarte für Undokumentierte eingeführt werden kann. Diese soll Zugang zu Leistungen ermöglichen, die im Umfang an die Leistungen aus dem AsylbLG angelehnt sind. Hier kann auf das bereits bestehende vergleichbare Konzept der Gesundheitskarte für Geflüchtete verwiesen werden.

Bei der Benutzung der Karte würde der Aufenthaltsstatus von den Leistungserbringer*innen nicht erhoben, weshalb keine Übermittlungspflichten eintreten würden. Dennoch würde für die Leistungserbringer*innen sichergestellt, dass die Kosten der Leistung etwa durch »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« übernommen werden würden (vgl. II. 4.7.).

2.2.4.3. Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen

Schließlich ist für die Lösung des Problems des Zugangs zur Gesundheitsversorgung als weitere Alternative eine Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen grundsätzlich möglich (siehe II. 4.7.3.) Würde diese Clearingstelle auch im Bereich der Gesundheit aktiv werden, bestünden allerdings Parallelstrukturen zur CS. Deshalb wird vorgeschlagen, dass die neugeschaffene Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen in Gesundheitsfragen an die bereits bestehende CS oder eine neu einzurichtende Stelle nach dem Vorbild des Vereins CABL e.V. in Leipzig weitervermitteln würde (vgl. II. 4.1. und 4.7.).

2.2.4.4. Schwangerenduldung

Die aufgrund der Berliner Schwangerenregelung geduldeten Personen haben Anspruch auf Leistungen gem. § 4 Abs. 2 AsylbLG. Der Leistungsanspruch ist bei Schwangerschaft und Geburt nicht eingeschränkt und entspricht dem von gesetzlich versicherten Personen. Dies gilt jedoch nur drei Monate nach und vor der Geburt (vgl. II. 3.1.1. und 3.2.1.). Übermittlungspflichten gem. § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG bestehen z. B. bei Vorsorgeuntersuchungen im Vorfeld der drei Monate vor Geburt weiter. Die Berliner Schwangerenduldung kann also die Situation undokumentierter, schwangerer Personen in Bezug auf Gesundheitsleistungen nur für den Zeitraum der Duldung verbessern.

2.3. Ausschlüsse von Bildungseinrichtungen

2.3.1. Schule in der Illegalität

2.3.1.1. Recht auf Schulbildung

Aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 GG folgt ein Recht der Kinder und Jugendlichen gegenüber dem Staat, ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit auch in der Gemeinschaft durch schulische Bildung zu unterstützen und zu fördern (Recht auf schulische Bildung).¹⁵⁸

Dies beschloss das Bundesverfassungsgericht 2021 zu den bundesweiten Schulschließungen während der Covid-19-Pandemie. Erstmals hat damit das höchste Verfassungsgericht in Deutschland dieses Recht von Kindern und Jugendlichen gegenüber dem Staat anerkannt und es so zu

¹⁵⁸ BVerfG, Beschl. des Ersten Senats v. 19.11.2021, 1 BvR 971/21, Rn. 1–222.

einem subjektiven (Grund-)Recht entwickelt.¹⁵⁹ Im Beschluss nehmen die Richter*innen außerdem direkt Bezug auf Art. 13 UN-Sozialpakt, Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention, Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK, Art. 22 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention sowie Art. 14 der EU-Grundrechtecharta,¹⁶⁰ die völker- und unionsrechtlich ein ebensolches Recht auf Bildung bereits normieren. Darüber hinaus hat das Gericht verschiedene Gewährleistungsdimensionen dieses Rechts auf Bildung formuliert, die – so legt es der Wortlaut des Beschlusses nahe – aber nicht als abgeschlossener Katalog betrachtet werden können. So entfaltet das Recht auf schulische Bildung keinen »originären Leistungsanspruch auf eine bestimmte Gestaltung staatlicher Schulen«. ¹⁶¹ Der Bildungspolitik wird damit ein »weiter« Spielraum zugebilligt. ¹⁶² Wie weit das (Grund-)Recht reicht, definiert das Verfassungsgericht jedoch nicht abschließend. Es sieht mit Blick auf die Leistungsdimension jedenfalls nur die »unverzichtbaren Mindeststandards schulischer Bildung« geschützt. ¹⁶³ Was jedoch aus dem Beschluss entnommen werden kann, ist, dass dieses (Grund-)Recht auf Schulbildung nicht vom Aufenthaltsstatus eines Kindes oder Jugendlichen abhängen darf. ¹⁶⁴ Denn das Verfassungsgericht betont sein Festhalten an seiner Rechtsprechung zur besonderen Sozialisations- und »Integrationsfunktion« ¹⁶⁵ der Schule, wenn es sagt, dass das Recht auf Schulbildung »eine Grundbedingung dafür [ist], dass sich Kinder und Jugendliche zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft entwickeln können«. ¹⁶⁶ Der Gesetzgeber hat mit der Ausnahme von § 87 Abs. 1 AufenthG – also dem Ausschluss von Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen von der Übermittlungspflicht – zudem deutlich gemacht, dass der Aufenthaltsstatus von Kindern und Jugendlichen diese nicht vom Recht auf Bildung ausschließen darf. Begründet wird die Ausnahme der Übermittlungspflicht folgendermaßen:

Kinder von Menschen, die sich ohne Aufenthaltstitel oder Duldung und ohne Kenntnis der Behörden im Bundesgebiet aufhalten, können nach Angaben von Kirchen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden von ihren Eltern aus Furcht vor Aufdeckung des unerlaubten Aufenthalts vom Schulbesuch und der Nutzung von Bildungs- und Erziehungseinrichtungen ferngehalten werden. Dem daraus resultierenden Fehlen einer Lebensperspektive und drohender geistiger sowie psychischer Verwahrlosung soll entgegengewirkt werden. Um der Zielgruppe die Furcht vor Entdeckung des illegalen Aufenthaltes zu nehmen und den Besuch von öffentlichen Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen für sie zu erleichtern, sollen diese öffentlichen Stellen von den bisher uneingeschränkt bestehenden aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten gegenüber Ausländerbehörden ausgenommen werden. [...] Der Begriff »Schulen« in

¹⁵⁹ Wrase, Ein Beschluss mit weitreichenden Folgen, VerfBlog vom 05.12.2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/ein-beschluss-mit-weitreichenden-folgen/>.

¹⁶⁰ BVerfG, Beschl. des Ersten Senats v. 19.11.2021, 1 BvR 971/21, insbes. Rn. 66.

¹⁶¹ Ebd., Rn. 51.

¹⁶² Ebd., Rn. 54. Neben der Struktur und Organisation des Schulsystems nennt das Gericht hier auch die inhaltlich-didaktische Ausgestaltung, Zugangs- und Übergangentscheidungen zwischen den Bildungsgängen und auch die Festlegung von Bildungs- und Erziehungszielen.

¹⁶³ Ebd., Rn. 54, 169.

¹⁶⁴ Ebd.

¹⁶⁵ Diesen Begriff hat besonders der bereits 2019 verstorbene ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts Ernst-Wolfgang Böckenförde geprägt.

¹⁶⁶ Ebd., Rn. 58. Weitere Formulierungen in Rn. 50 unterstreichen dies zusätzlich.

diesem Sinne umfasst alle von der öffentlichen Hand getragenen Schulen, d. h. Grund-, Haupt-, Sonder- und Gesamtschulen sowie weiterbildende und berufsbildende Schulen.¹⁶⁷

Es besteht folglich für alle Kinder und Jugendlichen ein subjektives Recht auf Schulbildung.

In Berlin sind Kinder gem. § 41 Abs. 2 BSchulG grundsätzlich schulpflichtig, wenn sie zumindest über eine Duldung oder eine Aufenthaltsgestattung im Rahmen des Asylverfahrens verfügen:

(2) Ausländische Kinder und Jugendliche, denen auf Grund eines Asylgesuchs, nachgewiesen durch die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (Ankunftsnachweis) gemäß § 63a des Asylgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, oder eines Asylantrags der Aufenthalt in Berlin gestattet ist oder die hier geduldet werden, unterliegen der allgemeinen Schulpflicht.

§ 9 Abs. 1 der Ausführungsvorschrift Schulbesuchspflicht¹⁶⁸ schreibt fest, dass die Schule aber »freiwillig« besucht werden kann, wenn diese Voraussetzungen durch das Kind nicht erfüllt sein sollten:

(1) Ausländische Kinder und Jugendliche, die einen erforderlichen Aufenthaltstitel oder eine Aufenthaltsgestattung nicht oder nicht mehr besitzen, unterliegen nicht der Schulpflicht. Gleiches gilt, wenn völkerrechtliche Bestimmungen oder zwischenstaatliche Vereinbarungen der Schulpflicht entgegenstehen. In den Fällen des Satzes 1 und 2 können die Kinder und Jugendlichen jedoch die Schulen des Landes Berlin freiwillig und unter den gleichen Bedingungen wie schulpflichtige Kinder und Jugendliche besuchen.

Demnach besteht in Berlin ein Schulzugangs- oder Schulbesuchsrecht für undokumentierte Kinder: Eine Schulpflicht gibt es nicht.¹⁶⁹ Die Schule darf aber besucht werden.¹⁷⁰ Zudem können auch undokumentierte Kinder im Falle eines Unfalls auf die Unfallversicherung zurückgreifen. Die Unfallversicherung besteht für Unfälle während der Schulzeit sowie auf dem Weg zur Schule. Geleistet werden medizinische Behandlungen, deren Leistungen teilweise umfassender als bei der Krankenkasse oder nach dem AsylbLG sind. Der ausländerrechtliche Status spielt für den Anspruch keine Rolle, denn gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 8b SGB VII steht »kraft Gesetzes« jedem Kind eine solche im Rahmen des Schulbesuchs zu.

2.3.1.2. Tatsächliche Ausschlüsse

Es besteht, wie oben dargestellt, ein Schulbesuchsrecht für undokumentierte Kinder und Jugendliche in Berlin. Dennoch ergeben sich Hürden für Kinder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, die ihnen den Zugang zu diesem Recht erschweren bzw. gar verhindern (vgl. II. 3.1.2.). Diese tatsächlichen Ausschlüsse gilt es im Folgenden zu beleuchten.

¹⁶⁷ BT-Drs. 17/6497 v. 06.07.2011, S. 14.

¹⁶⁸ Ausführungsvorschriften über Beurlaubung und Befreiung vom Unterricht (AV Schulbesuchspflicht) v. 19.11.2014 (ABl. S. 2235), geändert durch Verwaltungsvorschriften v. 22.12.2017 (ABl. S. 451).

¹⁶⁹ Vgl. § 2 BSchulG und Art. 20 Abs.1 der Verfassung von Berlin.

¹⁷⁰ Berliner Senatverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Hrsg.), Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule, April 2023, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/bjf/gefluechtete/leitfaden_zur_integrations.pdf (letzter Zugriff: 28.11.2023), S. 2.

Für die Anmeldung eines Kindes an einer Grundschule in Berlin werden laut Website der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie die Vorlage der »Personalpapiere« der Eltern bzw. eines Elternteils (Personalausweis oder Reisepass) und die amtliche Wohnsitzanmeldung, die Geburtsurkunde und sonstige »Personalpapiere« des Kindes gefordert.¹⁷¹ Nach erfolgter Anmeldung wird in einem nächsten Schritt eine schulärztliche Untersuchung beim Kinder- und Jugendgesundheitsdienst des jeweiligen Bezirks (Gesundheitsamt) durchgeführt.¹⁷² Dieses schickt den von ärztlicher Seite ausgefüllten Schulanmeldebogen, der bei der Anmeldung in der Schule ausgegeben wurde und zur Untersuchung mitgebracht werden muss, wieder an die Schule zurück.¹⁷³ Erst danach ist das Kind zum Schulbesuch angemeldet und kann die Schule besuchen.

Fraglich ist also, ob durch die Vorlage einer amtlichen Wohnsitzanmeldungsbescheinigung, von »Personalpapieren« und der Geburtsurkunde undokumentierte Kinder vom Schulbesuch tatsächlich ausgeschlossen werden. Sollen Kinder angemeldet werden, so werden (laut Informationen auf der Website der Senatsverwaltung),¹⁷⁴ wie oben bereits erwähnt, die Vorlage von »Personalpapieren« der Eltern/eines Elternteils und des Kindes sowie eine amtliche Wohnsitzanmeldungsbescheinigung verlangt. In der Regel verfügen undokumentierte Personen aber nicht über einen Identitätsnachweis i. S. d. Glossars (vgl. Anhang 1) und auch nicht über eine amtliche Wohnsitzanmeldungsbescheinigung vom Bürgeramt¹⁷⁵ (vgl. dazu Kapitel III. 2.5.2.1.). Fraglich ist also, wie sich »Personalpapiere« definieren und ob es einer amtlichen Wohnsitzanmeldungsbescheinigung bedarf. Dafür ist es zunächst wichtig, den Zweck der geforderten Dokumente zu erörtern.

Die Zuteilung zu einer Schule erfolgt abhängig vom Einzugsgebiet. Die Zuteilung zu einer Schule im Einzugsgebiet dient dazu, den Schulweg für Kinder und Jugendliche möglichst kurz zu halten und die soziale Selektion zum Schuleintritt zu verhindern. Dementsprechend ist es ausreichend, wenn ein Elternteil/die Eltern/die Erziehungsberechtigten eine postalische Erreichbarkeitsadresse, wie sie auf der Berliner Stadtkarte verzeichnet sein soll, angeben. Diese muss nicht unbedingt identisch mit der Adresse sein, an der sich die Familie aufhält, sie sollte aber dem Zweck entsprechend nahe zum Ort gelegen sein, von dem aus sich das Kind auf den Schulweg macht. Erhalten in manchen Bundesländern die Kinder Einladungen zur Einschulung der jeweiligen Schule basierend auf der Registrierung des Wohnsitzes bei der Meldebehörde, kann man in Berlin auf der Website der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (SenBJF) die Straße, Hausnummer und Postleitzahl eingeben und selbst nachsehen, welche Schule dem Wohnort am nächsten und damit zuständig ist. Es bedarf folglich keiner amtlichen Wohnsitzanmeldungsbescheinigung.

¹⁷¹ Informationen für Schulanfänger*innen, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin, Anmeldung zum Schulanfang für die Einschulung 2024, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/bildungswege/grundschule/anmeldung/> (letzter Zugriff: 28.11.2023).

¹⁷² Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Hrsg.), Schulanmeldung – so geht’s: Informationen und Tipps für Eltern zum Schulbeginn 2024, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/bildungswege/grundschule/anmeldung/schulanmeldung.pdf?ts=168683_8857 (letzter Zugriff: 28.11.2023).

¹⁷³ Ebd.

¹⁷⁴ Ebd.

¹⁷⁵ Sollen Wohnsitzanmeldungsbescheinigungen in der Schule vorgelegt werden, ist nicht die Schule die öffentliche Stelle, die personenbezogenen Daten an das LEA weitergeben könnte, sondern das Bürgeramt, bei dem zuvor die Bescheinigung beantragt werden muss und welches übermittlungspflichtig ist, sodass die Ausnahme der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 1 AufenthG nicht greift und eine Übermittlungspflicht besteht.

Bei den »Personalpapieren« geht es darum, dass die Schule und die Schulbehörde erstens einen Namen und das Geburtsdatum des Kindes, das eingeschult werden soll, benötigen, um es auch altersgerecht einstufen zu können, und andererseits die Personalpapiere der Eltern/eines Elternteils/der Erziehungsberechtigten, damit diese bei Fragen und Problemen kontaktiert und informiert werden können. Diesen Zweck erfüllen auch Pässe oder ähnliche Identifikationsnachweise.

Auch die SenBJF gibt an, dass nichts gegen eine Beschulung von Schüler*innen, die keine amtliche Wohnsitzanmeldung nachweisen können, einzuwenden wäre.¹⁷⁶ § 41 Abs. 1 BSchulG meine mit »gewöhnlichem Aufenthalt« den tatsächlichen Aufenthalt, sodass für die Aufnahme das Schulamt des Bezirks zuständig ist, in dem sich der Aufenthalt befindet. Eine amtliche Wohnsitzanmeldung oder ein Identitätsnachweis müsse für die Aufnahme in eine Schule damit nicht zwingend vorliegen.¹⁷⁷

Zudem wird teilweise zur Anmeldung eine Geburtsurkunde des Kindes verlangt. Kinder, die in aufenthaltsrechtlicher Illegalität zur Welt kommen, erhalten aber in vielen Fällen keine Geburtsurkunde. Es muss online oder vor Ort im zuständigen Standesamt¹⁷⁸ ein Antrag auf Ausstellung einer Geburtsurkunde oder auf eine beglaubigte Abschrift aus dem Geburtenregister gestellt werden.¹⁷⁹ Wenn als Ereignisort lediglich Berlin angegeben werden kann, muss zunächst online eine Ermittlung des zuständigen Berliner Bezirksstandesamts in Auftrag gegeben werden, bevor die Ausstellung der Geburtsurkunde beantragt werden kann.¹⁸⁰ Dies kann bis zu acht Monate dauern und es kann eine Suchgebühr von 20 bis 80 Euro abhängig vom Aufwand der Suche anfallen.¹⁸¹ Zur Beantragung, bei der im Regelfall Gebühren i. H. v. zwölf Euro anfallen, bedarf es eines Verwandtschaftsnachweises, wie z. B. einer Geburtsurkunde, Eheurkunde oder Lebenspartnerschaftsurkunde sowie eines Personalausweises oder Reisepasses.¹⁸² Zwar erhalten ausreisepflichtige Schwangere bzw. Gebärende in Berlin eine Duldung.¹⁸³ Die Duldungsregelung gilt für den Zeitraum von drei Monaten vor und nach der Geburt, was es den betroffenen Frauen ermöglichen soll, in diesem Zeitraum die Geburt ihrer Kinder unter den zutreffenden Personalien bei den für den jeweiligen Geburtsort zuständigen Standesämtern beurkunden zu lassen. Faktisch aber endet die Duldung so

¹⁷⁶ Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Hrsg.), Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule, April 2023, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/bjf/gefluechtete/leitfaden_zur_integration.pdf (letzter Zugriff: 28.11.2023), S. 3.

¹⁷⁷ Ebd.

¹⁷⁸ Zuständig ist das Standesamt, in dessen Bezirk die Person tatsächlich geboren wurde und das die Geburt einst beurkundet hat.

¹⁷⁹ Service Portal Berlin, Geburtsurkunde beantragen, abrufbar unter: <https://service.berlin.de/dienstleistung/318960/> (letzter Zugriff: 19.03.2024).

¹⁸⁰ Ebd.

¹⁸¹ Ebd.

¹⁸² Ebd. Dies beruht auf § 33 Personenstandsverordnung (PStV). Undokumentierte Eltern müssen hier also ihre Identität nachweisen. Fraglich ist, ob in diesem Zusammenhang auch der aufenthaltsrechtliche Status abgefragt wird. Für eine reine Geburtenregistrierung scheint dies erst einmal nicht relevant zu sein. Der Aufenthaltsstatus der Eltern ist aber von Bedeutung, wenn es beispielsweise um den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit des Kindes geht (vgl. § 34 PStV). Spätestens an diesem Punkt laufen undokumentierte Eltern Gefahr, dass ihr Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität aufgedeckt werden könnte.

¹⁸³ Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege, Abteilung Gesundheit, Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/gesundheitswesen/menschen-ohne-krankenversicherung/menschen-ohne-aufenthaltsstatus-1367082.php#:~:text=Berliner%20Duldungsregelung%20f%C3%BCr%20Schwangere,von%20Schwangeren%20in%20dieser%20Zeit.> (letzter Zugriff: 19.03.2024).

schnell, dass dies die betroffenen Frauen daran hindern könnte, Geburtsurkunden für diesen Zeitraum zu beantragen und damit den Geburtsprozess zu regeln. Melden die Eltern die Geburt beim Standesamt im Anschluss an die Duldung, ist dieses aufgrund von § 87 Abs. 2 AufenthG verpflichtet, die Daten der Eltern und des Kindes an das LEA zu übermitteln. Die Gefahr der Aufdeckung des Lebens in der Illegalität ist damit hoch.

Der Erhalt einer Geburtsurkunde für undokumentierte Eltern oder Elternteile ist somit mit erheblichen Hürden verbunden bzw. gar unmöglich.¹⁸⁴ Der Zweck der Vorlage einer Geburtsurkunde bei der Schulanmeldung besteht aber lediglich darin, das Geburtsdatum des Kindes zu erfragen, um es auch altersgerecht einstufen zu können. Das können auch andere Identifikationsnachweise sein, einer Geburtsurkunde bedarf es dafür grundsätzlich nicht.

Verlangen Behörden- und Schulmitarbeitende also eine amtliche Wohnsitzanmeldungsbescheinigung, eine Geburtsurkunde oder einen Identitätsnachweis der Kinder oder Eltern/eines Elternteils/der Erziehungsberechtigten, so tun sie dies, ohne dass es der Vorlage dieser Dokumente bedarf, und schließen Kinder damit vom Schulbesuch tatsächlich aus. Ein Schulbesuch, so haben es auch die Interviews ergeben, die im Rahmen des sozialwissenschaftlichen Gutachtens (vgl. dazu II. 3.1.3.) geführt wurden, scheidet somit am mangelnden Wissen bzw. der mangelnden Aufklärung der Behörden- und Schulmitarbeitenden (vgl. II. 3.2.3.). Umso wichtiger ist es, dass diese entsprechend sensibilisiert werden und nicht auf den genannten Dokumenten beharren. Nur so können undokumentierte Kinder und Jugendliche auch tatsächlich zur Schule gehen.

2.3.1.3. Lösungen

Werden die Kinder undokumentierter Menschen vom Zugang zu Bildung tatsächlich ausgeschlossen, trifft es die die vulnerabelste Gruppe: Gerade hier sollte der Rechtszugang nicht vom aufenthaltsrechtlichen Status abhängen. Darauf haben sich auch die Berliner CDU und SPD im Koalitionsvertrag im Kontext des »Berliner Chancenpasses« geeinigt:

Wir führen einen digitalen ‚Berliner Chancenpass‘ für alle Kinder ein, um einen unbürokratischen Zugang zu Bildung und sozialer Teilhabe für Kinder aus einkommensschwachen Familien sicherzustellen.¹⁸⁵

Im Folgenden wird ausgeführt, inwiefern die Berliner Stadtkarte Lösungen in diesem Bereich bereitstellen kann.

Auch wenn die Senatsverwaltung laut eigener Angabe (siehe oben unter III. 2.3.1.2.) die Beschulung von Kindern ohne nachgewiesenen festen Wohnsitz (amtliche Wohnsitzanmeldung) nicht ausschließen möchte und »gewöhnlicher Aufenthalt« gemäß § 41 Abs. 1 BSchulG den tatsächlichen Aufenthalt meint, findet sich auf Broschüren und bei der Online-Anmeldung immer wieder der

¹⁸⁴ Dieses Gutachten befasst sich an dieser Stelle nicht damit, ob undokumentierte Eltern eine Geburtsurkunde für ihre Kindern erhalten können und mit welchen Hürden im Einzelnen ein solcher Erwerb verbunden ist, sondern vielmehr wird argumentiert, dass es erst gar keiner Geburtsurkunde bedarf, um undokumentierte Kinder den Zugang zur Schule und zu Bildungseinrichtungen zu ermöglichen.

¹⁸⁵ Koalitionsvertrag der SPD und CDU Berlin 2023-2026, abrufbar unter: <https://berlin-hilft.com/wp-content/uploads/2023/04/Koalitionsvertrag-2023-CDU-SPD-Berlin.pdf> (letzter Zugriff: 04.04.2024).

Hinweis, dass eine amtliche Wohnsitzanmeldung und Identifikationsnachweise für die Aufnahme in eine Schule vorgelegt werden oder »gegebenenfalls nachgereicht werden«¹⁸⁶ müssen. Durch die Angabe einer postalischen Erreichbarkeitsadresse auf der Berliner Stadtkarte kann die zuständige Schule für ein Kind ermittelt werden, sodass die Vorlage einer amtlichen Wohnsitzanmeldungsbescheinigung entbehrlich wird.¹⁸⁷ Auch etwaige Identifikationsnachweise wären durch die Nennung der personenbezogenen Daten auf der Berliner Stadtkarte nicht mehr notwendig. Zusätzlich müssen Schulmitarbeitende (v. a. die Schulleitungen und Sekretariate) informiert und sensibilisiert werden¹⁸⁸ (vgl. dazu II. 3.2.3.).

Auch im Falle eines Unfalls während der Schulzeit bzw. auf dem Schulweg kann die Berliner Stadtkarte undokumentierten Kindern und Jugendlichen helfen. Muss aufgrund eines Schulunfalls Kontakt mit der Trägerin der Unfallversicherung aufgenommen werden, könnten die persönlichen Daten (v. a. Adresse zur Kontaktaufnahme), die auf der Berliner Stadtkarte vermerkt sind, zur einfacheren Abwicklung des Falles dienen. Bedenken bzgl. der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bei den Betroffenen entstehen erst gar nicht, wenn jede den Schaden bzw. Vorfall meldende Person mit der Stadtkarte die persönlichen Daten angibt oder bestätigt.

Ebenso könnte der im Koalitionsvertrag (siehe dazu weiter oben in diesem Kapitel) genannte »Berliner Chancenpass« für Kinder den einfacheren Zugang zu Schule ermöglichen. Genauso wie bei der Berliner Stadtkarte würden eine postalische Erreichbarkeitsadresse sowie Name und Geburtsdatum auf dem Chancenpass den Schulzugang deutlich erleichtern. Im Gegensatz zur Stadtkarte ist hier die Funktion jedoch auf das Recht des Zugangs zur Schule sowie zu anderen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen für Kinder beschränkt.

2.3.2. Kita in der Illegalität

2.3.2.1. Recht auf Kita-Besuch

Fraglich ist, ob es auch ein Grundrecht auf vorschulische Bildung in Form eines Kita-Besuchs gibt.¹⁸⁹ Ein ausdrückliches Recht auf einen Kita-Besuch für undokumentierte Kinder ist nicht im GG verankert. Zu fragen ist daher, ob das vom BVerfG entwickelte (Grund-)Recht auf Schulbildung

¹⁸⁶ Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Hrsg.), Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule, April 2023, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/bjfg/gefuechtete/leitfaden_zur_integration.pdf (letzter Zugriff: 28.11.2023), S. 3.

¹⁸⁷ Für gewöhnlich ist die zuständige Schule jene, die der Wohnung bzw. dem Aufenthaltsort des Kindes und der Eltern/Erziehungsberechtigten am nächsten ist. Eine postalische Erreichbarkeitsadresse muss nicht zwingend dem tatsächlichen Aufenthaltsort des Kindes und der Eltern/Erziehungsberechtigten entsprechen. Dementsprechend kann es sein, dass undokumentierte Kinder einen weiteren Schulweg auf sich nehmen müssen bzw. an einer anderen Schule beschult werden, als sie es nach Zuständigkeit über die amtliche Wohnsitzanmeldung würden.

¹⁸⁸ Bspw. hat die damalige Schulsensorin von Hamburg, Christa Goetsch, mit einem Brief vom 17.6.2009 an alle Schulleitungen in Hamburg klargestellt, dass auch die Kinder aufenthaltsstatusloser Eltern ein Recht auf Beschulung haben, ohne Meldebestätigung angenommen werden und keine Meldung an die Ausländerbehörde erfolgt, wenn die aufenthaltsrechtliche Illegalität eines*iner Schüler*in bekannt würde. Ein Abdruck des Briefes findet sich in: Vogel et al., Diakonie Hamburg (Hrsg.), Leben ohne Papiere, empirische Studie vom Oktober 2009, S. 195–196.

Seit dem 01.08.2013 besteht nach § 24 Abs. 2 SGB VIII für ein- bis dreijährige Kinder der gesetzliche Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz (frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege), der durch die Eltern gerichtlich geltend gemacht werden kann. Die Kinder müssen dazu aber rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Land Berlin haben. Das trifft auf undokumentierte Kinder nicht zu, denn sie halten sich weder rechtmäßig auf, noch sind sie geduldet.

auch ein Recht auf vorschulische Bildung in Form eines Kita-Besuchs beinhaltet bzw. ob es daneben auch ein solches (Grund-)Recht gibt.

Das BVerfG hat sich nicht explizit mit dieser Frage im obigen Beschluss auseinandergesetzt. Er könnte aber übertragbar sein. Dafür spricht, dass im Beschluss in einem Atemzug mit den Schulschließungen auch die Schließungen von Kindertageseinrichtungen thematisiert werden.¹⁹⁰ In der Literatur wurde hierzu bisher nichts ausgeführt, dort wird das Recht auf Bildung unabhängig vom Aufenthaltsstatus nur im Hinblick auf den Schulkontext diskutiert.

Für das Recht auf vorschulische Bildung undokumentierter Kinder spricht weiter, dass auch die UN-Kinderrechtskonvention in Art. 6 fordert, die Entwicklung eines jeden Kindes in größtmöglichem Umfang unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewährleisten. Demnach scheint es der gesetzgeberische Wille zu sein, das Recht auf Schulbildung auch auf Bildungs- und Erziehungseinrichtungen wie Kitas zu erstrecken. Undokumentierten Kinder ist folglich der Kita-Besuch rechtlich möglich.

Davon, dass seit dem 1. August 2019 Bildungs- und Teilhabeleistungen, wie beispielsweise ein tägliches Mittagessen und die Teilnahme an Tagesausflügen oder mehrtägigen Fahrten, mit der Kita oder Kindertagespflege übernommen werden, können Kinder undokumentierter Personen faktisch nicht profitieren. Zwar können Familien, die Bürgergeld, Sozialhilfe, Kinderzuschlag, Wohngeld oder Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, für ihre Kinder Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabegesetz (BuT) beantragen und den berlinpass-BuT erhalten. Sie müssen sich aber dazu an die Leistungsstelle wenden, bei der sie ihre eigenen Leistungen beantragt haben bzw. beantragen würden. Weil die Beantragung von Sozialleistungen nach dem AsylbLG aber immer mit einer Aufdeckung des nicht vorhandenen Aufenthaltstitels einhergeht (siehe III. 2.1.), können Undokumentierte den berlinpass-BuT nicht erhalten.

Das oben Genannte zur Unfallversicherung beim Schulbesuch gilt genauso für Kitas. Undokumentierte Kinder können im Falle eines Unfalls auf die Unfallversicherung zurückgreifen. Wie auch beim Schulbesuch sind Kinder nach § 2 Abs. 1 Nr. 8a SGB VII während des Kitaaufenthaltes unfallversichert.

2.3.2.2. Tatsächlicher Ausschluss durch Übermittlungspflicht der Jugendämter bei Beantragung eines Kita-Gutscheins

Fraglich ist, ob undokumentierte Kinder tatsächlich vom Kita-Zugang ausgeschlossen werden, wenn ein Kita-Gutschein beantragt wird.

Den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und den freien Trägern der Kindertageseinrichtungen (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, sonstigen privaten anerkannten Betreiber*innen) steht es frei, undokumentierte Kinder in ihrer Einrichtung aufzunehmen. Seit dem 1. August 2018 sind Kita und Kindertagespflege in Berlin sogar kosten- bzw. beitragsfrei. Als Bildungseinrichtungen sind Kitas

¹⁹⁰ BVerfG, Beschl. des Ersten Senats v. 19.11.2021, 1 BvR 971/21, Rn. 28 f., 32.

zwar ausdrücklich von der Übermittlungspflicht an das LEA gem. § 87 Abs. 1 AufenthG ausgeschlossen. So heißt es in der Begründung des Innenausschusses des Bundestages zur Einführung der Ausnahme der Übermittlungspflicht für Bildungs- und Erziehungseinrichtungen in § 87 Abs. 1 AufenthG:

Mit der Einbeziehung von »Bildungs- und Erziehungseinrichtungen« in den Ausnahmetatbestand wird neben dem Schulbesuch auch die Nutzung von Kindergärten, Kindertagesstätten, kinder- und jugendtherapeutischen Einrichtungen und solchen der Jugendhilfe im Sinne des Gesetzeszwecks erleichtert. Auch insoweit sind ausschließlich von der öffentlichen Hand betriebene Einrichtungen dieser Art umfasst; Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen in privater Trägerschaft sind ohnehin schon bisher nicht übermittlungspflichtig.¹⁹¹

Dies gilt aber zumindest nicht explizit für die Jugendämter.

Zur Anmeldung ihrer Kinder müssen Eltern einen sogenannten Kita-Gutschein beantragen. Das Antragsformular kann beim Jugendamt oder online ausgefüllt werden und muss im Anschluss an das Jugendamt persönlich oder per Post weitergeleitet werden. Der aufenthaltsrechtliche Status muss hier nicht angegeben werden, vielmehr müssen persönliche Angaben gemacht werden (Name, Adresse, Geburtsdatum, Geschlecht des Kindes und der Betreuungsperson/en bzw. Eltern/-teils, Frage nach Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII oder Leben in einer Pflegefamilie).¹⁹² Das zuständige Jugendamt (das richtet sich nach der im Antragsformular angegebenen Adresse) prüft den Antrag und stellt im Anschluss den Kita-Gutschein aus. Dies bedeutet, dass hier der Kontakt mit dem Jugendamt unvermeidbar ist.

Fraglich ist, ob das Jugendamt übermittlungspflichtig ist, sollte es von dem aufenthaltsrechtlichen Status Kenntnis erlangen. Für das Jugendamt kann die Mitteilungspflicht nämlich in Konflikt mit seinem Auftrag aus dem SGB VIII treten, Eltern in Angelegenheiten ihrer Kinder Hilfe und Unterstützung anzubieten. Darunter fällt insbesondere die Erfüllung der in § 2 SGB VIII genannten Aufgaben der Jugendhilfe. Diese umfassen »Leistungen und andere Aufgaben zugunsten junger Menschen und Familien.« Gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3 SGB VIII ist es genuine Aufgabe des Jugendamts, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen (das sogenannte Kindeswohl). Würde das zuständige Jugendamt also von der Übermittlungspflicht Gebrauch machen, würde es diesem Kindeswohlauftrag entgegenwirken. Zudem ist der Auftrag des Jugendamts eng mit dem von »Bildungs- und Erziehungseinrichtungen« verknüpft, die explizit von der Übermittlungspflicht aus § 87 Abs. 1 AufenthG ausgenommen werden. Es spricht daher viel dafür, dass die Jugendämter den aufenthaltsrechtlichen Status, sollte er ihnen bekannt werden, ihrem Auftrag nach nicht übermitteln dürfen.

Es kann dennoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass die Sozialdaten des Kindes durch das Jugendamt weitergeleitet werden. Auch bei privaten Trägern kann es passieren, dass die personenbezogenen Daten bei der formellen Anmeldung an das Jugendamt weitergeleitet werden

¹⁹¹ BT-Drs. 17/6497 v. 06.07.2011, S. 14.

¹⁹² ServicePortal Berlin, Kita-Gutschein beantragen, abrufbar unter: <https://service.berlin.de/dienstleistung/324873/> (letzter Zugriff: 19.03.2024).

(wenn auch keine Verpflichtung dazu besteht), weshalb wiederum zumindest die Gefahr der Datenübermittlung an das LEA besteht.

2.3.2.3. Lösungen

Sowohl bei Kitas in staatlicher als auch privater Trägerschaft kann bei der Beantragung der Kita-Gutscheine beim Jugendamt die Berliner Stadtkarte zur Angabe der persönlichen Daten und des Wohnsitzes bzw. der postalischen Erreichbarkeitsadresse zur Ermittlung des Einzugsgebiets dienen.¹⁹³ Die Gefahr der Übermittlung durch die Jugendämter würde erst gar nicht aufkommen, denn sie könnten durch Vorlage der Berliner Stadtkarte nicht auf den aufenthaltsrechtlichen Status schließen und so ihrem Auftrag aus dem SGB VIII gerecht werden. Die Stadtkarte würde folglich allen Kindern den Zugang zu einem Kita-Platz in Berlin ermöglichen.

Die Beantragung des berlinpass-BuT ist an den Erhalt von Leistungen aus dem AsylbLG gekoppelt. Demnach ist eine Beantragung für Undokumentierte nicht ohne Aufdeckung des Aufenthaltsstatus möglich, wenn nichts an den Bedingungen für die Beantragung des berlinpass-BuT geändert werden sollte. Sollten die Eltern auch ohne finanzielle Unterstützung durch den berlinpass-BuT ihr Kind in eine Kita schicken wollen, könnte die auf der Berliner Stadtkarte vermerkte postalische Erreichbarkeitsadresse auch als Rechnungsadresse dienen.

Des Weiteren könnte auch die vorgeschlagene Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen den Zugang von Kindern zur Kita erleichtern. Wie in Hamburg, wo es unter dem Namen »Clearingstelle zur Betreuung von Kindern ohne Aufenthaltsstatus« eine Clearingstelle ausschließlich für Kinder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität gibt, könnte sie die Weichen stellen, dass eine Regelbetreuung in einer Kita einfacher ermöglicht wird. Die dortige Betreuungsleistung umfasst fünf Stunden an fünf Wochentagen inkl. Mittagessen.¹⁹⁴ Die Hamburger Clearingstelle selbst ist zuwendungsfinanziert, d. h., die Hamburger Sozialbehörde stellt die auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen Flüchtlingszentrum und Kita getroffenen finanziellen Mittel zur Verfügung.¹⁹⁵ In einer Beratung der Familie bei der Hamburger Clearingstelle wird im Falle undokumentierter Menschen eine Bestätigung ausgestellt, mit der sich die Familie einen Kita-Platz sucht und einfach die Bestätigung vorlegt. Die Kita wiederum bescheinigt den Betreuungsbeginn und die Einrichtungsdaten und schickt diese zurück an die Hamburger Clearingstelle, die mit der Kita eine Vereinbarung eingeht.¹⁹⁶

¹⁹³ Gleiches würde wahrscheinlich auch für einen »Berliner Chancenpass« für Kinder aus dem Koalitionsvertrag der aktuellen Berliner Regierung gelten. Aus dem Koalitionsvertrag ist aber nicht zu entnehmen, wie ein solcher im Detail ausgestaltet werden würde.

¹⁹⁴ Flüchtlingszentrum Hamburg, Clearingstelle zur Betreuung von Kindern ohne Aufenthaltsstatus, abrufbar unter: https://www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_kinder.php (letzter Zugriff: 22.03.2024).

¹⁹⁵ Ebd.

¹⁹⁶ Ebd.

2.4. Ausschlüsse vom regulären Arbeitsmarkt

2.4.1. Recht auf Arbeit

Ein Recht auf Arbeit in Form eines subjektiv einklagbaren Anspruchs auf Zurverfügungstellung oder Erhalt eines konkreten Arbeitsplatzes lässt sich nicht aus dem GG ableiten.¹⁹⁷ Aus Art. 109 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) lässt sich jedoch eine Verpflichtung des Staates zur Herstellung eines hohen Beschäftigungsstandes durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik entnehmen.¹⁹⁸

Anders als das GG enthält die Berliner Verfassung ein Recht auf Arbeit in Art. 18 als Staatsziel:

Alle haben das Recht auf Arbeit. Dieses Recht zu schützen und zu fördern ist Aufgabe des Landes.

Solche Staatsziele begründen nach Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte¹⁹⁹ jedoch kein individuell einklagbares Recht.²⁰⁰ Das Recht auf Arbeit ist dabei nicht mit dem Recht auf freie Berufswahl zu verwechseln, das Art. 12 GG normiert.²⁰¹

Auf der internationalrechtlichen Ebene schreibt Art. 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein Recht auf Arbeit fest:

- 1. Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.*
- 2. Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.*
- 3. Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.*

¹⁹⁷ Das BVerfG (Urt. v. 24.04.1991- 1 BvR 1341/90, erster Orientierungssatz und Rn. 60) stellte fest: »Das in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes schützt den Einzelnen in seinem Entschluss, eine konkrete Beschäftigungsmöglichkeit in dem gewählten Beruf zu ergreifen, beizubehalten oder aufzugeben. Dagegen ist mit der Wahlfreiheit kein Anspruch auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes eigener Wahl verbunden. [...] Ebenso wenig verleiht das Grundrecht unmittelbaren Schutz gegen den Verlust eines Arbeitsplatzes aufgrund privater Dispositionen. Insoweit obliegt dem Staat lediglich eine aus Art. 12 Abs. 1 GG folgende Schutzpflicht, der die geltenden Kündigungsvorschriften hinreichend Rechnung tragen. Direkte staatliche Eingriffe in bestehende Arbeitsverhältnisse müssen sich aber stets an dem Grundrecht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes messen lassen.«

¹⁹⁸ Einfachgesetzlich ist dieser Staatsauftrag in §§ 1,2 SGB III normiert. Siehe u. a. Däubler, Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Deutschlands, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon, Baden-Baden 2010, S. 111–163 (128).

¹⁹⁹ Ebd.

²⁰⁰ Dreier, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20 Rn. 22, 23, Ziff. 135. Konkret bedürfen Staatsziele mangels Regelung folglich einer Umsetzung durch Gesetze, Verordnungen oder Satzungen, damit sie Wirkung entfalten können. Dem Gesetzgeber wird damit eine weite Einschätzungsprärogative in Hinblick auf die Umsetzung gegeben, die die Berliner Regierung der Formulierung in der Verfassung folgend möglichst ausschöpfen sollte. Zu beachten ist dabei aber, dass dies innerhalb der rechtlichen Grenzen geschehen muss, d. h., dass landesrechtliche Gesetze, Verordnungen oder Satzungen nicht Bundesrecht brechen dürfen (vgl. Art. 31 GG).

²⁰¹ Das Recht auf freie Berufswahl soll die Einzelperson z. B. vor Berufsverboten schützen. Im Gegensatz dazu soll das Recht auf Arbeit vorrangig soziale Teilhabe ermöglichen.

In Art. 15 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta findet sich eine ähnliche Formulierung:

Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.

Das Recht auf Arbeit ist auch in Art. 6 Abs. 1 des UN-Sozialpakts verankert:

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes Einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.

Art. 7 UN-Sozialpakt konkretisiert und ergänzt dieses Recht weiter. Es beinhaltet nicht das subjektive Recht auf einen konkreten Arbeitsplatz, jedoch die Förderung des Rechts durch die Schaffung von Einrichtungen zur Arbeitsvermittlung, einen offenen und barrierefreien Zugang zum Arbeitsmarkt sowie einen menschenwürdigen Charakter der Arbeit.²⁰² Damit verbunden sind zahlreiche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört.²⁰³ Diese Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten werden im geltenden Arbeits- und Sozialrecht ohnehin bereits gewährt,²⁰⁴ auch wenn aus dem international gewährleisteten Recht auf Arbeit kein einklagbares individuelles Recht für die Einzelperson abgeleitet werden kann.²⁰⁵ Auch das Bundesverwaltungsgericht schließt nicht aus, dass eine natürliche Person unmittelbare Rechte aus dem völkerrechtlichen Charakter des UN-Sozialpakts ableiten kann.²⁰⁶

Die Bundesrepublik Deutschland hat 2013 außerdem das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte²⁰⁷ ratifiziert und somit auf Schätzungen des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) reagiert, der angibt, dass regelmäßig Hausangestellte (ca. 90 Prozent) auf irregulärer Basis, d. h. ohne Arbeitsvertrag, ohne Anmeldung, ohne Sozialversicherung und Steuerabgaben, tätig sind.²⁰⁸ Undokumentierten Menschen, die in Privathaushalten in Deutschland tätig sind, sollen so bessere Arbeitsbedingungen geschaffen werden.²⁰⁹

²⁰² Krennerich, Soziale Menschenrechte: Zwischen Recht und Politik, Frankfurt a. M. 2013; Wissenschaftliche Dienste, Deutsche Bundestag, Das soziale Menschenrecht auf Arbeit sowie gerechte und günstige Arbeitsbedingungen nach Art. 6 und 7 des VN-Sozialpakts, Sachstand 05.08.2016, WD 6 - 3000 - 089/16, S. 7.

²⁰³ Ebd., S. 8 f.

²⁰⁴ Eichenhofer, Recht auf Arbeit und das Arbeitsrecht, in: Wolmerath et al. (Hrsg.), Recht – Politik – Geschichte, Festschrift für Franz Josef Düwell, Baden-Baden 2011, S. 342–353 (346).

²⁰⁵ Andere Ansicht: Mahler, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind einklagbar!, in: AnwBl 4/2013, S. 245–246; Eichenhofer, Recht auf Arbeit und das Arbeitsrecht, in: Wolmerath et al. (Hrsg.), Recht – Politik – Geschichte, Festschrift für Franz Josef Düwell, Baden-Baden 2011, S. 342–353.

²⁰⁶ Die Transformation eines völkerrechtlichen Vertrags führe zur unmittelbaren Anwendung der Vertragsnorm, wenn diese hinreichend bestimmt sei, so BVerwG, Beschluss v. 05.10.2006 - Az. 6 B 33/06, Rn. 4.

²⁰⁷ Internationale Arbeitskonferenz der IAO, Übereinkommen 198 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, abrufbar unter: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c189_de.pdf

²⁰⁸ Internationale Arbeitsorganisation (IAO), Deutschland ratifiziert ILO-Konventionen für Hausangestellte und Seeleute, Nachricht vom 07.06.2013, abrufbar unter: https://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_215323/lang--de/index.htm

²⁰⁹ Die maßgebliche Rechtsvorschrift für die Umsetzung internationaler Übereinkommen in deutsches Recht ist Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Internationale Übereinkommen haben demnach den Rang von einfachen Bundesgesetzen. Innerstaatliche Vorschriften müssen, so hat es das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen insbesondere zur Europäischen Menschenrechtskonvention festgehalten (v. a. BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 04.05.2011 – 2 BvR 2365/09 –, Rn. 1–178),

2.4.2. Erfordernis einer Beschäftigungserlaubnis und Kopplung an den Aufenthaltstitel

Nach § 4a AufenthG ist die Erwerbstätigkeit grundsätzlich gestattet, wenn ein Aufenthaltstitel besteht. Die Erwerbstätigkeit kann allerdings in Ausnahmefällen gesetzlich verboten oder eingeschränkt werden. Wenn die Erwerbstätigkeit beschränkt ist, bedarf es der ausdrücklichen Erlaubnis durch das LEA, das wiederum in bestimmten Fällen die Bundesagentur für Arbeit beteiligen muss. Dazu muss die Beschäftigungserlaubnis zunächst beim LEA beantragt werden, welches das Vorliegen der Voraussetzungen zur Arbeitsaufnahme und damit auch den Aufenthaltstitel prüft und die Informationen an die Agentur für Arbeit weiterleitet. Das LEA entscheidet schließlich über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis. Erst wenn diese vorliegt, darf mit der Arbeit begonnen werden. Die Beschäftigung ist definiert in § 7 SGB IV:

Beschäftigung ist die nichtselbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind eine Tätigkeit nach Weisungen und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers.

Undokumentierte Menschen verfügen aber weder über einen Aufenthaltstitel noch über eine Duldung, somit ist es ihnen zuerst einmal nicht möglich, eine Beschäftigungserlaubnis zu erhalten. Auch wenn § 32 Abs. 1 BeschV die mögliche Beschäftigung von Ausländer*innen mit Duldungen regelt, ist dies für diesen rechtswissenschaftlichen Teil dieses Gutachtens irrelevant, weil geduldete Personen nicht zur Zielgruppe dieses Gutachtens der undokumentierten Personen gehören (vgl. II. 1.2.).

Undokumentierte Menschen sind daher auf den undokumentierten Arbeitsmarkt angewiesen bzw. kommen häufig in der sogenannten Schattenwirtschaft unter. Gerade in Beschäftigungsbereichen, bei denen die Qualifikationsanforderungen gering sind, die saisonale, aber auch konjunkturelle Schwankungen aufweisen und aus unterschiedlichsten Gründen schwer zugänglich für Kontrollen sind, also v. a. Bereiche der Privatwirtschaft, sind Undokumentierte vermehrt tätig.²¹⁰ Das sind vorrangig private Haushalte (hier insbesondere Frauen) oder auch das Bau-, Gastronomie-, Hotelgewerbe, die Landwirtschaft (z. B. Saisonarbeiter*innen beim Spargelstechen), die Sexarbeit und die Fleischindustrie (zu weiteren vgl. II. 3.1.4. und II. 3.2.4.).²¹¹

2.4.3. Arbeiten in der Illegalität

Das Fehlen einer Beschäftigungserlaubnis impliziert daher immer ein undokumentiertes Arbeitsverhältnis. Fraglich ist dann, welche Rechte den betroffenen Arbeitnehmer*innen aus der tatsäch-

»völkerrechtsfreundlich« ausgelegt werden. Deutsche Gerichte sind in der Anwendung der IAO-Normen bislang aber eher zurückhaltend. In den meisten Urteilen wird die Auffassung vertreten, dass die IAO-Normen nur allgemeine Grundsätze enthalten, die nicht weitergingen als das, was das deutsche Recht ohnehin schon gewährleiste. Dies ist aber oft nicht zutreffend. Der DGB hat konkret herausgearbeitet, in welchen Bereichen das deutsche Recht eben nicht die von den IAO-Normen vorgegebenen Standards gewährleistet: DGB, Wie sich IAO-Übereinkommen auf deutsches Recht auswirken, abrufbar unter: <https://www.dgb.de/themen/++co++0fda44d8-9685-11e0-4238-00188b4dc422> (letzter Zugriff: 27.03.2024).

²¹⁰ Vogel, in: Fischer-Lescano/Kocher/Nassibi (Hrsg.), Arbeit in der Illegalität – Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere, Frankfurt a. M. 2012, S. 13 (20).

²¹¹ Ebd., S. 20–21; siehe auch z. B. Fannrich-Lautenschläger, Prekäre Beschäftigung in Deutschland: Ausgrenzung durch Arbeit, DLF vom 20.01.2022, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/prekaere-arbeitfleischindustrie-online-handel-mindestlohn-100.html> (letzter Zugriff: 29.11.2023).

lich abgeleiteten Arbeit zustehen. Auch wenn kein schriftlicher Arbeitsvertrag abgeschlossen wurde, so besteht automatisch ein mündlicher Arbeitsvertrag, auf dem das Arbeitsverhältnis gründet. Überwiegend wird deshalb weiterhin vertreten, dass eine fehlende Beschäftigungserlaubnis nicht zur Nichtigkeit dieses Arbeitsvertrags, sondern nur zu einem absoluten Beschäftigungsverbot für den*die Arbeitgeber*in führe.²¹² Aber selbst mit der Annahme, der Arbeitsvertrag sei wegen des Verstoßes gegen das Erfordernis einer Beschäftigungserlaubnis unwirksam, stehen dem*der Arbeitnehmer*in ohne Aufenthaltspapiere Rechte aus dem undokumentierten Arbeitsverhältnis²¹³ zu. So besteht grundsätzlich ein Recht auf Arbeitslohn aus §§ 611 f. BGB. Dies folgt aus § 98a AufenthG, der im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019 eingeführt wurde:

Der Arbeitgeber ist verpflichtet, dem Ausländer, den er ohne die nach § 284 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch erforderliche Genehmigung oder ohne die nach § 4a Absatz 5 erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt hat,²¹⁴ die vereinbarte Vergütung zu zahlen. Für die Vergütung wird vermutet, dass der Arbeitgeber den Ausländer drei Monate beschäftigt hat.²¹⁵

Auch der Bundesgerichtshof²¹⁶ beurteilte es in der Vergangenheit als unangemessen, dass Arbeitnehmer*innen beispielsweise der Lohn für geleistete Arbeit nicht zusteht, und schloss sich den obigen Ausführungen an. Zwei öffentlich dokumentierte Fälle, in denen von undokumentierten Arbeitnehmer*innen erfolgreich Klage beim Arbeitsgericht eingereicht wurde, stützen dies praktisch.²¹⁷

Die Vergütung muss also bezahlt werden, selbst wenn die Beschäftigung aufenthaltsrechtlich nicht erlaubt war. Undokumentierte Menschen sind somit nicht rechtlos, vielmehr stehen auch ihnen grundlegende Rechte wie die angemessene Entlohnung, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Mindesturlaub und eine Unfallversicherung allein aufgrund eines – unter welchen Umständen auch immer – geschlossenen Arbeitsvertrags zu. Wurde die Höhe der Vergütung nicht ausdrücklich vereinbart, richtet sie sich nach der in der Branche üblichen Vergütung.

Undokumentierten Menschen fehlt es daher nicht an arbeitsrechtlichen Schutznormen, problematisch für sie ist aber die Geltendmachung dieser, was auch die geführten Interviews im Rahmen des sozialwissenschaftlichen Gutachtens nahelegen (vgl. II. 3.1.4 und 3.2.4.). Während eines Arbeitsgerichtsverfahrens ist es nämlich durchaus möglich, dass der*die Richter*in die Information des fehlenden Aufenthaltstitels an das LEA weitergibt, sodass dieses über den fehlenden Aufenthaltstitel informiert wird und so die Abschiebung droht (vgl. dazu genauer III. 2.6.).

²¹² Schaub, in: Schaub, ArbR-HdB, 20. Aufl. 2023, München, Rn. 33.

²¹³ Müller-Glöge/Preis/Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 23. Aufl. 2023, München, Rn. 145 ff.

²¹⁴ In § 4a Abs. 4 AufenthG heißt es: »Ein Ausländer, der keinen Aufenthaltstitel besitzt, darf eine Saisonbeschäftigung nur ausüben, wenn er eine Arbeitserlaubnis zum Zweck der Saisonbeschäftigung besitzt, sowie eine andere Erwerbstätigkeit nur ausüben, wenn er auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ohne Aufenthaltstitel hierzu berechtigt ist oder deren Ausübung ihm durch die zuständige Behörde erlaubt wurde.«

²¹⁵ BGBl. I, 1307.

²¹⁶ BGH, Urt. v. 31.05.1990, VII ZR 336/89.

²¹⁷ Mitrović, Arbeiten in der Illegalität, in: Diakonie Hamburg (Hrsg.), Stand: August 2009, Anlage 1: Der Fall Ana S., S. 33 und Anlage 2: Der Fall Zoran G., S. 34. Genauer dazu siehe II. 3.2.4.

2.4.4. Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Mit dem »Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch« vom 11. Juli 2019²¹⁸ wurde § 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) aus dem Jahr 2004 um Absatz 3 ergänzt und dient nun auch der Bekämpfung sogenannter illegaler Beschäftigung. Laut Gesetzesentwurf fallen Fälle »der Beschäftigung oder des Tätigwerdenlassens von ausländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen ohne Arbeitsgenehmigung oder ohne Aufenthaltstitel, der die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt (§ 404 II Nr. 3 SGB III)«, ²¹⁹ darunter. Die Vorschrift des SchwarzArbG stellt ein sogenanntes Verbotsgesetz dar. Wird durch einen Vertrag gegen ein solches verstoßen, so ist dieser nach § 134 BGB nichtig und somit unwirksam, außer es ergibt sich ein anderes aus dem Gesetz. Fraglich ist, ob durch diese Gesetzesänderung Undokumentierten daher auch keine grundlegenden Rechte wie die angemessene Entlohnung ihrer geleisteten Tätigkeit mehr zustehen. Aus der Ausnahme des § 134 BGB ergibt sich, dass, ist der Einfluss eines Umstands auf die Wirksamkeit eines Rechtsgeschäfts ausdrücklich geregelt, diese Regelung der des § 134 vorgeht. § 98a AufenthG normiert explizit das Recht auf Entlohnung für Undokumentierte und geht damit dem § 134 BGB vor. Es würde dieser Regelung widersprechen, wenn der Anspruch auf Entlohnung mit Änderung des SchwarzArbG entfielen.

Dennoch findet sich keine jüngere (d. h. nach 2019 erfolgte) Rechtsprechung zu Undokumentierten wie die zu Ana S. oder Zoran G (vgl. II. 3.2.4.). Der Bundesgerichtshof²²⁰ hat aber die Lohnansprüche von undokumentiert Arbeitenden verneint. Verstießen beide Parteien gegen das SchwarzArbG, führe dies zur Nichtigkeit des Werkvertrags.²²¹ Das Risiko, etwaige Ansprüche zu verlieren, müsse dem*der Schwarzarbeitenden, der*die bewusst gegen ein gesetzliches Verbot verstoße, getragen werden.²²² Im konkreten Fall trafen die Vertragsparteien im Vorhinein eine Vereinbarung darüber, dass die Werkleistung teilweise ohne Rechnung erbracht werden sollte, damit der entsprechende Umsatz den Steuerbehörden verheimlicht werde und der Beklagte einen Preisvorteil erzielen könne. Abweichend hiervon handelt es sich im Fall von undokumentierten Arbeitnehmer*innen regelmäßig um Arbeitsverhältnisse, in denen diese erst gar nicht die Möglichkeit einer legalen Arbeitstätigkeit haben, oftmals nicht einmal um die für sie negativen Folgen des SchwarzArbG wissen. Außerdem, so führte es der BGH²²³ vor Änderung des SchwarzArbG 2019 aus, sei der Zweck des SchwarzArbG demnach nicht, dass ein*e Dienst- oder Werkleistende unbezahlt bleibe, sondern Schwarzarbeit allgemein unterbunden werden soll. Da sowohl die Gefahr einer Strafverfolgung als auch die Pflicht zur Nachzahlung von Steuern und Abgaben bestehen bleiben, werde dieser Zweck trotz Recht auf Entlohnung auch erreicht.

2.4.5. Zwischenergebnis

Für undokumentierte Menschen ist es somit unmöglich, einen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt durch eine Beschäftigungserlaubnis zu erlangen. Aufgrund des SchwarzArbG ist es dem Berliner

²¹⁸ Bundesgesetzblatt Jg. 2019 Teil I Nr. 27.

²¹⁹ BT-Drs. 19/8691, S. 43.

²²⁰ BGH, Urt. D. VII. Zivilsenats v. 10.04.2014 – VII ZR 241/13.

²²¹ Ebd.

²²² Ebd.

²²³ BGH, Urt. v. 31.05.1990, VII ZR 336/89.

Landesgesetzgeber nicht möglich, die in der Landesverfassung formulierte Staatszielformulierung, *allen* ein Recht auf Arbeit zu gewähren, umzusetzen. Der Zugang zum legalen Arbeitsmarkt kann auch mit Einführung einer Berliner Stadtkarte nicht gewährleistet werden, denn dieser liegt nicht an tatsächlichen Zugangsbedingungen, sondern an rechtlichen Regelungen. Auch anderen Alternativen zur Stadtkarte können wegen der bundesrechtlichen Regelungen keinen Zugang zum legalen Arbeitsmarkt bieten.²²⁴

Sollten Undokumentierte dennoch einer Arbeit nachgehen, laufen sie Gefahr, keinen Lohn für ihre Tätigkeit zu erhalten, auch wenn ihnen die Entlohnung nach § 98a AufenthG zusteht. Gerade vor dem völkerrechtlichen Hintergrund (III. 2.4.1.) bedarf es aber einer arbeitsgerichtlichen Überprüfung undokumentierter Schwarzarbeitsverhältnisse.²²⁵

2.5. Ausschlüsse vom Wohnungsmarkt

2.5.1. Recht auf Wohnen

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG folgt eine staatliche Schutzpflicht zur Erhaltung der notwendigen Lebensbedingungen und zur Sicherung einer Existenzgrundlage. Das Verfassungsgericht hat hierzu festgestellt, dass ein unmittelbarer Leistungsanspruch im Kontext Wohnen nur auf die Gewährung von Unterkunft und Heizung besteht.²²⁶ Dabei bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen absichert.²²⁷

Die Rechtsprechung bestimmt die Anforderung an die Unterkunft, nämlich dass diese menschenwürdig zu sein hat.²²⁸ Dazu zählen als Mindestkriterien die ausreichende Beheizbarkeit im Winter, hygienische Grundanforderungen, genügende sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC,²²⁹ eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung, wozu mindestens ein Bett und ein Schrank bzw. eine Kommode zählen sowie elektrische Beleuchtung.²³⁰

²²⁴ Dafür kommt auch die vorgeschlagene Maßnahme der Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen nicht in Betracht.

²²⁵ Wie weiter unten in III. 2.6. ausgeführt wird, wird für einen Zivilgerichtsprozess in der Regel kein Identitätsnachweis gefordert. Die Einführung der Berliner Stadtkarte kann durch Namens- und Adressangabe verhindern, dass Richter*innen von der aufenthaltsrechtlichen Illegalität erfahren, die sie dem LEA zu übermitteln verpflichtet wären. Außerdem könnten Undokumentierte, die bisher aus Gründen des Misstrauens auf gerichtliche Klagen verzichtet haben, sich nun zu diesen ermutigt fühlen.

²²⁶ BVerfGE 125, 175, 223; 132, 134 ff.

²²⁷ BVerfGE 125, 175, 224.

²²⁸ Bayerischer VGH, Beschl. v. 03.08.2012 – 4 CE 12.1509 Rn. 5; siehe auch Engelmann/Mahler/Follmar-Otto, »Von der Notlösung zum Dauerzustand – Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland«, Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 27, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Von_der_Notloesung_zum_Dauerzustand_web.pdf

²²⁹ Bayerischer VGH, Beschl. v. 03.08.2012 – 4 CE 12.1509 Rn. 10.

²³⁰ Hessischer VGH, Urt. v. 25.06.1991 – 11 UE 3675/88, Rn. 22.

In der Berliner Verfassung ist in Art. 28 das Recht auf angemessenen Wohnraum als Staatsziel festgeschrieben.²³¹ Nach Urteil des Verfassungsgerichtshofs Berlin verpflichtet dies den Senat, das im Rahmen staatlicher Einflussnahme und unter Berücksichtigung anderer Aufgaben Mögliche zu tun, um für die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum zu sorgen.²³²

Offengelassen wurde in der Auslegung vom Gericht bisher, ob Art. 28 VvB vor Obdachlosigkeit schützt und insoweit dieser sogar grundrechtlichen Charakter hat.²³³ Allerdings würden auch bei Bejahung eines Grundrechts keine über den Leistungsanspruch aus dem Grundgesetz hinausgehenden Rechte daraus abzuleiten sein, weswegen eine Bewertung an dieser Stelle nicht vorgenommen werden muss.

Daneben ist das Land nach Art. 22 VvB ebenfalls in Form eines Staatsziels verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte die soziale Sicherung zu verwirklichen.

Im Hinblick auf Menschenrechte ist insbesondere auf Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) hinzuweisen, wonach die Vertragsstaaten das Recht eines jeden/jeder auf angemessene Unterbringung anerkennen. Der UN-Sozialpakt ist völkerrechtlich verbindlich. Der Ausschuss zum Sozialpakt hat sieben Kriterien erarbeitet, die eine angemessene Unterkunft zu erfüllen hat: die Verfügbarkeit von Diensten, die Bezahlbarkeit des Wohnraums, seine Bewohnbarkeit, der gesetzliche Schutz der Unterkunft, der diskriminierungsfreie Zugang zu Wohnraum, ein geeigneter Standort und die kulturelle Angemessenheit.²³⁴

Weiterhin findet sich in Art. 31 der revidierten Fassung der Europäischen Sozialcharta das Recht auf Wohnung. Um dies zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, den Zugang zu Wohnraum zu fördern und der Obdachlosigkeit vorzubeugen.

2.5.2. Ausschlüsse

Undokumentierte Menschen sind trotz ihrer (verfassungs-)rechtlich garantierten Rechte mit verschiedenen rechtlichen und tatsächlichen Problemen konfrontiert, die ihnen den Zugang zu angemessenem Wohnraum erheblich erschweren.

2.5.2.1. Meldeverpflichtung und Übermittlungspflicht

2.5.2.1.1. Öffentlich-rechtliche Ausschlüsse

Bei der Anmietung einer Wohnung ist rechtlich zwischen dem Abschluss des Mietvertrags gem. § 535 BGB und der amtlichen Wohnsitzanmeldung gem. § 17 BMG beim Bürgeramt zu unter-

²³¹ Zum Staatsziel siehe auch »Recht auf Wohnen – Ausgestaltung und Rechtswirkung in den Verfassungen der Bundesländer und der EU-Mitgliedstaaten«, Wissenschaftlicher Dienst des BT, WD 3 - 3000 – 120/19, S. 3.

²³² VerfGH Berlin, Beschl. v. 14.02.2005 – 186/04, Rn. 18.

²³³ Ebd.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 28.11.2022 – 5 S 26/22.

²³⁴ Engelmann/Mahler/Follmar-Otto, »Von der Notlösung zum Dauerzustand – Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland«, Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 22, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Von_der_Notloesung_zum_Dauerzustand_web.pdf

scheiden. Undokumentierte Personen können ohne rechtliche Probleme Mietverträge i. S. d. § 535 BGB schließen. Im Falle des Bezugs einer Wohnung wird jedoch das Bundesmeldegesetz (BMG) relevant, woraus für undokumentierte Menschen auf zwei Ebenen Probleme entstehen. Zum einen besteht nach § 17 BMG die Verpflichtung zur amtlichen Wohnsitzanmeldung: »Wer eine Wohnung bezieht, hat sich innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug bei der Meldebehörde anzumelden.« Hierbei muss ein von § 23 Abs. 1 BMG erfasster gültiger Nachweis eingereicht werden, darunter fällt auch der anerkannte und gültige Reisepass. Für Personen ohne Nachweis i. S. d. § 23 Abs. 1 BMG ist daher eine Anmeldung bei der Meldebehörde nicht möglich.

Fraglich hierbei ist, ob in dem Zusammenhang die Abfrage des Aufenthaltsstatus rechtmäßig ist. Dagegen spricht, dass dem Wortlaut des § 23 Abs. 1 BMG nicht zu entnehmen ist, dass der Aufenthaltsstatus für eine Anmeldung abzufragen ist, stattdessen wird der Reisepass gleichberechtigt etwa neben dem Personalausweis aufgezählt. Außerdem wird auch der Zweck des § 23 Abs. 1 BMG, die Identifizierung, nicht durch den Aufenthaltsstatus erfüllt. Eine Abfrage ginge daher über den Normzweck hinaus.²³⁵

Weiterhin könnten datenschutzrechtliche Regelungen der Abfrage entgegenstehen. In der Abfrage des Aufenthaltsstatus liegt eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten i. S. d. Art. 4 Nr. 1, 2 DSGVO, wofür eine Rechtsgrundlage erforderlich ist. Nach § 24 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 17a BMG ist lediglich in den dort geregelten Fällen die Abfrage der Nummer aus dem Ausländerzentralregister (AZR) erlaubt. Die Nummer aus dem AZR ist aber nicht mit dem Aufenthaltsstatus gleichzusetzen, daher bietet dies keine Rechtsgrundlage zur Erhebung des Aufenthaltsstatus.

Nach § 24 Abs. 1 S. 2 BMG dürfen darüber hinaus Hinweise erhoben werden, die für die Richtigkeit der Daten erforderlich sind. Fraglich ist, ob die Datenerhebung des Aufenthaltsstatus erforderlich ist. Dies kommt auf den jeweiligen Einzelfall an, kann hier also nur allgemein beantwortet werden. Sofern die Antragsteller*innen genügend andere Hinweise anbieten, um die Richtigkeit ihrer Daten (etwa des Namens) zu belegen, würde eine pauschale Erhebung des Aufenthaltsstatus sowohl gegen die Maßgabe der Erforderlichkeit als auch gegen den Grundsatz der Datenminimierung aus Art. 5 Nr. 1 lit. c DSGVO verstoßen.²³⁶

Auch der Rückgriff auf Art. 6 DSGVO ist nicht überzeugend. Zum einen besteht für die Meldebehörde²³⁷ keine Verpflichtung, im Rahmen ihrer Tätigkeit den Aufenthaltsstatus von Personen abzufragen. Daher ist Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO nicht einschlägig. Etwaige Kenntnisse über den Aufenthaltsstatus einer Person anderen Behörden mitzuteilen, ist weder Recht noch Pflicht, diesen zu erheben. Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO ist wiederum nicht einschlägig, weil nach Abs. 3 eine Rechtsgrundlage im Unionsrecht oder im Recht des Mitgliedsstaats festgelegt sein muss. Eine solche ist hier nicht ersichtlich.

²³⁵ Zum Zweck der Norm siehe VG Karlsruhe, Urt. v. 25.04.2018 - 1 K 5994/15, Rn. 19.

²³⁶ Die DSGVO ist auch in Bezug auf Meldesachen anzuwenden, insbesondere ist der sachliche Anwendungsbereich nicht wegen Art. 2 Abs. 2 lit. a DSGVO ausgeschlossen. Siehe BVerwG, NVwZ 2022, 1205 (1207). Die Erforderlichkeit, für diesen Fall in Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO geregelt, ist nach dem EuGH die Beschränkung auf das »absolut Notwendige«, sodass die Grundrechte des Betroffenen nicht zu stark beschränkt werden.

²³⁷ In Berlin sind dies die Bezirks-Bürgerämter.

Schließlich ist eine Berechtigung auch nicht nach Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO gegeben. Hoheitlich behördliche Tätigkeiten sind aufgrund von Erwägungsgrund 47 S. 5 der DSGVO immer auf eine gesonderte Ermächtigungsgrundlage angewiesen, der rechtsstaatliche Grundsatz des Gesetzesvorbehalts wäre sonst unterlaufen.²³⁸

Aus der konkreten Rechtsgrundlage für die Datenerhebung im § 24 BMG ist rückzuschließen, dass es sich um eine abschließende Regelung im Bereich eines Bundesgesetzes handelt, weswegen nach § 3 Nr. 2 Berliner Datenschutzgesetz eine darüber hinausgehende Erhebung nicht stattfinden darf. Auch das Bundesdatenschutzgesetz ist nicht anzuwenden, da der Datenschutz i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 2 lit. a BDSG durch das Landesgesetz geregelt wurde. Daraus folgt, dass die Abfrage des Aufenthaltsstatus regelmäßig nicht rechtmäßig wäre. Daher ist undokumentierten Menschen, die im Besitz eines Reisepasses sind, die amtliche Wohnsitzanmeldung zu ermöglichen.

2.5.2.1.2. Tatsächliche Ausschlüsse

Für das Bürgeramt besteht bei der Anmeldung von Personen eine Übermittlungspflicht nach §§ 71 Abs. 1 Nr. 1, 72 Abs. 1 Nr. 1 Aufenthaltsverordnung (AufenthV). Danach ist das Bürgeramt verpflichtet, die amtliche Wohnsitzanmeldung an das LEA weiterzugeben. Zu den zu übermittelnden Daten gehören u. a. der Name, die Nummer im AZR sowie die Anschrift. Aufgrund dieser Datenweitergabe ist eine Anmeldung für Undokumentierte tatsächlich nicht möglich, ohne dass das LEA von ihrem regelmäßigen Aufenthaltsort erfährt.

2.5.2.1.3. Privatrechtliche Ausschlüsse

Im Bundesmeldegesetz stehen auch Regelungen, die Vermieter*innen von Wohnraum betreffen. Nach § 19 BMG sind Wohnungsgeber*innen verpflichtet an der Anmeldung mitzuwirken. Hierzu stehen ihnen mehrere Wege offen. Vermieter*innen sind zum einen zur Mitteilung des Bezugs direkt an die Meldebehörde berechtigt. Zum anderen können Wohnungsgeber*innen aber auch den Mieter*innen gegenüber den Einzug bestätigen, weswegen § 19 BMG sie also nicht zur direkten Mitteilung an die Behörde verpflichtet. Für Vermieter*innen ist es auch nicht mit Konsequenzen verbunden, wenn die einziehende Person ihrer Meldepflicht nicht nachkommt.

Sofern allerdings Vermieter*innen der Behörde gegenüber den Einzug mitteilen, tritt die oben dargelegte Übermittlungspflicht gem. § 71 Abs. 1 Nr. 1 (AufenthV) an das LEA ein. Durch die Mitteilung des Einzugs durch die Vermieter*innen an das Bürgeramt besteht also ein Risiko für die undokumentierte Person, dass ihr Aufenthaltsort mitgeteilt wird. Die Mitteilung ist Vermieter*innen jederzeit möglich.

Neben der Möglichkeit der Vermieter*innen, den Bezug der Behörde mitzuteilen, kann das Bürgeramt Vermieter*innen zur Mitteilung auch gem. § 19 Abs. 5 BMG auffordern. Das Bürgeramt kann die Auskunft aber nur in den Fällen verlangen, in denen konkrete Anhaltspunkte für Fehler oder Unvollständigkeiten des Melderegisters vorliegen.²³⁹

²³⁸ BeckOK DatenschutzR – Albers/Veit, DS-GVO Art. 6 Rn. 66, siehe auch BVerwG, Urt. v. 27.09.2018 – 7 C 5.17, Rn. 26.

²³⁹ Siehe Nr. 19.5 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum BMG.

Undokumentierten Menschen ist die Anmeldung damit tatsächlich nicht möglich, ohne dass das LEA davon erfährt. Da auch Vermieter*innen der Behörde Mitteilung machen können, ist schon der Abschluss eines Mietvertrags mit der potenziellen Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität verbunden.

2.5.2.2. Strafbarkeit Vermieter*innen

2.5.2.2.1. Rechtlicher Ausschluss

Ein weiteres Problem für Undokumentierte entsteht aus einer möglichen Strafbarkeit für Vermieter*innen, wenn diese an undokumentierte Personen eine Wohnung vermieten.

Dass die Bereitstellung einer Wohnung ein strafbares Hilfeleisten zum illegalen Aufenthalt gem. § 96 Abs. 1 Nr. 1 lit. a i. V. m. § 95 Abs. 1 Nr. 2 lit. a AufenthG darstellt, wird von der Rechtsprechung in Hinblick auf den objektiven Tatbestand weit überwiegend dem Grunde nach bejaht.²⁴⁰ Begründet wird dies damit, dass es durch die Unterkunft vollziehbar Ausreisepflichtigen leichter fällt, im Land zu bleiben, und ihnen daher bei ihrem Aufenthalt geholfen wird.²⁴¹

Dennoch ist regelmäßig keine Strafbarkeit gegeben, weil der subjektive Tatbestand mangels Vorsatzes nicht erfüllt ist. Wenn mit dem Wissen einer aufenthaltsrechtlichen Illegalität vermietet wird, ist Vorsatz vorhanden und daher die Grenze zur Strafbarkeit überschritten. Vorsatz ist bei den handelnden Personen aber dann regelmäßig nicht vorhanden, wenn Vermieter*innen von der aufenthaltsrechtlichen Illegalität keine Kenntnis haben, weil das Vermieten einer Wohnung eine neutrale Handlung darstellt.²⁴²

Die neutrale Handlung hat zur Folge, dass nicht jede Handlung, die sich im Ergebnis objektiv tatfördernd auswirkt, als strafbare Beihilfe zu werten ist, sondern es das ausdrückliche Ziel der Handlung sein muss oder es konkretes Wissen der Unterstützung bedarf.²⁴³ Auch ein Spekulieren oder ein Fürmöglichhalten einer aufenthaltsrechtlichen Illegalität reicht nicht für die subjektive Strafbarkeit von Vermieter*innen aus, der bedingte Vorsatz genügt bei neutralen Handlungen gerade nicht. Somit fehlt es am Vorsatz.

2.5.2.2.2. Tatsächlicher Ausschluss

Dennoch ist die Regelung des § 96 Abs. 1 Nr. 1 lit. a i. V. m. § 95 Abs. 1 Nr. 2 lit. a AufenthG für Undokumentierte problematisch. Zum einen werden Vermieter*innen regelmäßig nach einem Identitätsnachweis fragen und dadurch womöglich von einer aufenthaltsrechtlichen Illegalität erfahren, sofern diese dem Dokument zu entnehmen ist (vgl. II.4.2.). Wenn aber kein Identitätsnachweis vorgelegt wird, könnten Vermieter*innen von einer Vermietung Abstand nehmen.

²⁴⁰ Neben vielen siehe OLG Hamm, Beschl. v. 01.06.2010 - 3 RVs 310/09, Rn. 40 ff.

²⁴¹ Siehe dazu auch die Nr. 96.1.0.2.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG, in der die Beschaffung von Unterkünften als Unterstützungshandlung aufgeführt ist.

²⁴² Zu den neutralen Handlungen siehe OLG Hamm, Beschl. v. 01.06.2010 - 3 RVs 310/09, Rn. 44 ff.; LG Bad Kreuznach, Beschl. v. 05.04.2019 - 2 Qs 42/19.

²⁴³ OLG Hamm, Beschl. v. 01.06.2010 - 3 Rvs 310/09, Rn. 44 ff.

Zum anderen kann die Gesetzeslage zu Unsicherheiten bei Vermieter*innen führen, die möglicherweise bei Zweifeln eher nicht an undokumentierte Personen vermieten.

2.5.2.3. Mietzahlung und der Nachweis der Finanzierbarkeit

Ein zentrales Hindernis ist die Zahlung der Miete. Undokumentierte können, wie oben dargelegt, legal keine regulär entlohnte Tätigkeit aufnehmen.²⁴⁴ Auch eine Unterstützung durch Sozialleistungen ist trotz Leistungsberechtigung in der Regel nicht gegeben.²⁴⁵ Bezüglich des Wohngelds sind undokumentierte Personen mangels legalisierten Aufenthalts gem. § 3 Abs. 5 Wohngeldgesetz vom Leistungsbezug ausgeschlossen.

Auch der Wohnberechtigungsschein (WBS), der benötigt wird, um eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Wohnung zu mieten, wird nicht an undokumentierte Menschen ausgegeben. Dies folgt daraus, dass nach § 27 Abs. 2 S. 2 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) sich Wohnungssuchende nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten dürfen und rechtlich und tatsächlich in der Lage sein müssen, auf längere Dauer einen Wohnsitz zu begründen. Problematisch ist für undokumentierte Personen an dieser Stelle, dass zwar insbesondere vom Wortlaut kein Aufenthaltstitel gefordert wird, der Aufenthalt aber, so die überwiegende Auslegung, berechtigt sein muss.²⁴⁶

2.5.3. Auswirkungen einer Berliner Stadtkarte und anderer Maßnahmen

Die verschiedenen dargestellten Probleme sind daraufhin zu prüfen, ob durch eine Einführung der Berliner Stadtkarte oder andere Maßnahmen der Zugang zu den gesetzlich verankerten Rechten erleichtert werden kann und welche anderen Möglichkeiten darüber hinaus existieren.

2.5.3.1. Auswirkungen einer Stadtkarte

2.5.3.1.1. Meldeverpflichtung

Auch bei der Einführung einer Stadtkarte kann die Verpflichtung zur amtlichen Wohnsitzanmeldung aus dem Bundesmeldegesetz nicht umgangen werden, da diese Bundesrecht ist und daher durch das Land Berlin nicht verändert werden kann. Nach § 23 Abs. 1 BMG ist ein gültiger Identifizierungsnachweis in Form einer der aufgezählten Möglichkeiten vorzulegen. Eine Anmeldung durch Vorlage der Berliner Stadtkarte entspricht diesen Anforderungen an den Nachweis des § 23 Abs. 1 BMG nicht.

Daher ist zu resümieren, dass eine amtliche Wohnsitzanmeldung also auch unter Vorlage der Berliner Stadtkarte nicht möglich wäre.

²⁴⁴ Siehe dazu Abschnitt zum Zugang zu Arbeit III. 2.4.

²⁴⁵ Zum Ausschluss von Sozialleistungen siehe 2.1 dieses Gutachtens.

²⁴⁶ Siehe VG Berlin, Urt. v. 13.04.2021 – VG 8 K 188/20, Rn. 14 f.; siehe auch die historische Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/5538, S. 58; VG Berlin, Beschl. v. 27.03.2015 – VG 7 K 236.14; Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht, Steffen/Gerloff, § 36 Rn. 131; a. A. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.07.2013 – 3 S 1514/12.

Sofern die Wohnung bezogen, die amtliche Wohnsitzanmeldung aber unterlassen wird, besteht weiterhin das Risiko, dass Vermieter*innen den Wohnungsbezug melden oder die Behörde diesen abfragt. Daran kann die Einführung einer Stadtkarte nichts ändern. Auch die Übermittlungspflichten des Bürgeramts gem. § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthV an das LEA können durch die Einführung einer Stadtkarte nicht umgangen werden.

Hinsichtlich der Probleme aus dem Bundesmeldegesetz kann durch die Einführung der Berliner Stadtkarte also keine Verbesserung herbeigeführt werden.

2.5.3.1.2. Strafbarkeit von Vermieter*innen

Hinsichtlich der Strafbarkeit von Vermieter*innen kann die Einführung der Berliner Stadtkarte hingegen hilfreich sein. Wenn Vermieter*innen die Stadtkarte als Identifikationsnachweis vorgelegt wird, wird der Aufenthaltsstatus nicht mitgeteilt. Dies führt dazu, dass Vermieter*innen regelmäßig von der aufenthaltsrechtlichen Illegalität kein positives Wissen haben und damit keine vorsätzliche Handlung begehen.

2.5.3.1.3. Pflichten des Bundesmeldegesetzes für Vermieter*innen

Vermieter*innen müssen, wie oben dargelegt, an der Anmeldung gem. § 19 Abs. 1 BMG mitwirken, indem sie entweder der Behörde oder der meldepflichtigen Person den Einzug bestätigen. Die Bestätigung muss nach § 19 Abs. 3 BMG den Namen der meldepflichtigen Person enthalten. Fraglich ist, ob Vermieter*innen bei Vorlage der Berliner Stadtkarte dieser vertrauen dürfen und auf dieser Grundlage die Wohnungsgeberbestätigung ausstellen und damit ihre Pflichten nach § 19 Abs. 3 BMG erfüllen können.

Dagegen spricht, dass die Stadtkarte kein Identitätsnachweis sein kann und Vermieter*innen daher nicht vollständig sicher sein können, dass die Stadtkarte den richtigen Namen angibt.²⁴⁷

Für die Pflichterfüllung des § 19 Abs. 3 BMG auch bei Vorlage einer Stadtkarte spricht, dass das Gesetz selbst keine hohen Anforderungen für den Nachweis aufstellt und nicht von Vermieter*innen fordert, nur bestimmte Nachweise zu akzeptieren. Außerdem bleibt der Zweck des Gesetzes gewahrt, denn das Bürgeramt selbst prüft bei Anmeldung die Identität durch Abfrage eines offiziellen Ausweisdokuments. Daher wird die Angabe in § 19 Abs. 3 BMG nur benötigt, um den Namen auf der Wohnungsgeberbestätigung und dem bei der Anmeldung angegebenen Namen abgleichen zu können, weshalb Vermieter*innen kein offizielles Ausweisdokument einfordern müssen.

Private Vermieter*innen können allerdings nicht verpflichtet werden, die Berliner Stadtkarte als Nachweis zu akzeptieren. Insbesondere könnten Vermieter*innen zur erfolgreichen gerichtlichen Durchsetzung von Forderungen das Vorzeigen eines offiziellen Identitätsnachweises einfordern.²⁴⁸ Aufgrund dessen können Vermieter*innen aus Gründen der Vertragsfreiheit nicht verpflichtet

²⁴⁷ Die Glaubwürdigkeit wird aber durch ein Prüfsystem, wie es in II. 4.7.1. und IV. beschrieben ist, erhöht.

²⁴⁸ Vgl. dazu Übersicht »Personalausweis und Datenschutz« der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter: <https://www.ldi.nrw.de/datenschutz/wirtschaft/personalausweis-und-datenschutz>.

werden, die Berliner Stadtkarte zu akzeptieren.

Daher kann die Einführung der Berliner Stadtkarte in Bezug auf die Wohnungsgeberbestätigung zum tatsächlichen Zugang zum Recht auf Wohnen für undokumentierte Personen führen. Allerdings verbessert sich die Lage nur dann, wenn die Stadtkarte von den Vermietenden als Namensnachweis akzeptiert wird.

2.5.3.1.4. Notunterkünfte und Frauenhäuser

In den meisten Notunterkünften wird derzeit für die Aufnahme die Vorlage eines Ausweisdokuments gefordert, sodass der Zugang Undokumentierten bislang verwehrt ist (vgl. II. 3.1.2. und 3.2.2.).

Sofern die Träger der Notunterkünfte nicht-staatliche Einrichtungen sind, können diese dazu angeregt werden, auch die Berliner Stadtkarte zu akzeptieren (vgl. II. 3.1.2 und 3.2.2). Ein möglicher Weg wäre, bei staatlichen Förderungen von nicht-staatlichen Trägern die Akzeptanz der Stadtkarte in die Förderbedingungen aufzunehmen. Dies wäre dann unproblematisch, wenn die Notfallunterkünfte Personen aufgrund der Angaben auf der Stadtkarte identifizieren können.

Hinsichtlich der Situation in Frauenhäusern ist festzustellen, dass zumeist nicht die Identifikation, sondern die Bezahlung des Tagessatzes undokumentierte Personen ein Problem darstellt (vgl. II. 3.1.2). Aufgrund der Übermittlungspflichten des Sozialamts aus § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ist die Antragsstellung auf Übernahme der Kosten mit der Gefahr der Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Illegalität verbunden. Die Stadtkarte hätte hierauf keinen Einfluss.

2.5.3.2. Wohnungsberechtigungsschein (WBS)

In Berlin gibt es finanzielle Unterstützung für Wohnungen, die mit öffentlichen Mitteln gefördert wurden. Diese Unterstützung wird in Form des Wohnungsberechtigungsscheins (WBS) umgesetzt. Die Anforderungen hierfür sind für Undokumentierte auch mit einer Berliner Stadtkarte ohne rechtliche Veränderung der Anforderungen derzeit wegen § 27 Abs. 2 S. 2 WoFG nicht zu erfüllen. Wie oben ausgeführt, wird zwar insbesondere vom Wortlaut kein Aufenthaltstitel gefordert, der Aufenthalt muss aber, so die überwiegende Auslegung, berechtigt sein (vgl. III. 2.1.).

Als Alternative käme aber eine Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten für den WBS in Betracht. Andere Bundesländer haben den Kreis der Antragsberechtigten bereits ausgeweitet, wobei Undokumentierte von keiner der Erweiterungen umfasst waren.²⁴⁹ Im Land Berlin wurde mit Blick auf Asylbewerber*innen die Erweiterung vom Flüchtlingsrat gefordert.²⁵⁰ Möglicherweise könnte der WBS so ausgestaltet werden, dass auch undokumentierte Menschen erfasst wären. Dies ist daher im Rahmen der vorgeschlagenen Umsetzungscommission zu prüfen (vgl. II. 4.7.5. und IV.).

²⁴⁹ Zur Aufzählung der Länder siehe Flüchtlingsrat Berlin, Recherche zu Weisungslage und Vergabepaxis Wohnberechtigungsschein in verschiedenen Bundesländern, abrufbar unter: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/fr_recherche_wbs_bundeslaender_okt2018.pdf (letzter Zugriff: 15.05.2024).

²⁵⁰ Vgl. ebd.; siehe auch: »Geflüchtete in Berlin dürfen nicht weiter vom Wohnberechtigungsschein ausgeschlossen werden«, abrufbar unter: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/brief_initiativen_an_lompscher_wbs_fuer_gefluechtete.pdf

2.5.3.3. Wohnungssituation bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen

Die sogenannten »Landeseigenen« sind sechs Wohnungsunternehmen in Berlin, die eigenständige und privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen darstellen. Diese stehen im Eigentum des Landes und haben den gesetzlich verankerten öffentlichen Auftrag zur langfristig gesicherten Wohnraumversorgung nach § 1 des Gesetzes zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen. Undokumentierte Personen fallen unter den Auftrag, weil sie auf dem Wohnungsmarkt stark benachteiligt sind. Über die Wohnraumversorgung Berlin, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die die Landeseigenen und das Land bei ihren gemeinsamen Aufgaben berät, könnten daher gemeinsam mit den Landeseigenen Maßnahmen erörtert werden, die die Hürden für Undokumentierte in diesem Bereich abbauen. Hierzu wäre wichtig, in den Austausch zwischen den Landeseigenen und Vertreter*innen von undokumentierten Personen zu kommen (MSOs und Beratungsstellen), um die konkreten Bedürfnisse zu eruieren. Ein möglicher Baustein der Maßnahmen wäre die oben vorgeschlagene Erweiterung des WBS. Ein anderer Ansatz wäre, eine zentrale Beratungsmöglichkeit für alle Landeseigenen zu schaffen, die sich speziell an Undokumentierte richtet. Eine andere Möglichkeit wäre, sofern die Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen eingerichtet würde, eine Zusammenarbeit mit dieser Clearingstelle.

Die Landeseigenen fordern für eine Vermietung bisher den Identitätsnachweis durch Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses in Verbindung mit der amtlichen Wohnsitzanmeldung.²⁵¹ Anders als private Vermieter*innen können einige der Landeseigenen vom Land als Eigentümer und Gesellschafter angewiesen werden, die Berliner Stadtkarte als Identifizierungsnachweis zu akzeptieren, sodass die Wohnsitzanmeldung nicht erforderlich wäre.²⁵² Dies richtet sich nach der jeweiligen Rechtsform. Bei einer GmbH folgt die Berechtigung zur Anweisung durch das Land entweder aus dem Gesellschaftsvertrag oder einem Gesellschafterbeschluss (§ 37 Abs. 1 GmbHG). Bei einer AG hingegen ist das Land als Aktionär nicht weisungsbefugt gegenüber dem Aufsichtsrat oder dem Vorstand, auch über die Wohnraumversorgung Berlin sind nur Anregungen, aber keine Anweisungen dieser Art möglich. Je nach Anforderung bei der Ausgabe der Stadtkarte könnte sichergestellt werden, dass nur Menschen mit tatsächlichem Aufenthalt in Berlin Mieter*innen sein können.

Wie auch für die anderen privaten Vermieter*innen festgestellt, würden die Landeseigenen den Anforderungen an ihre Mitwirkung aus § 19 Abs. 1 BMG genügen, wenn sie die Wohnungsgeberbescheinigung an die Mieter*innen selbst übermitteln. Die Landeseigenen, die eine GmbH als Gesellschaftsform haben, könnten zur Anwendung dieser Form der Mitteilung vom Land auch hierzu angewiesen werden.

Dass undokumentierte Personen sich beim Bürgeramt aufgrund der oben festgestellten Folgen nicht anmelden, begründet für die Landeseigenen selbst keine Nachteile. Vermieter*innen haben, wie

²⁵¹ So zu finden auf der Webseite der Landeseigenen, abrufbar unter: <https://inberlinwohnen.de/wohnen-fuer-alle/#:~:text=Die%20durchschnittliche%20Nettokaltmiete%20bei%20den,Euro%20pro%20Monat%20und%20Quadratmeter.&text=Ganz%20gezielt%20k%C3%BCmmern%20sich%20die,Wohnungen%20an%20Haushalte%20mit%20WBS> (letzter Zugriff: 04.04.2024).

²⁵² Die Pflicht zur Anmeldung aus § 17 Abs. 1 BMG würde aber natürlich weiterhin bestehen.

oben festgestellt, keine Pflicht zur Anmeldung der Mieter*innen, sie müssen lediglich hierbei durch Ausstellung der Wohnungsgeberbescheinigung mitwirken.

2.5.3.4. Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen

Die vorgeschlagene Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen könnte die rechtlichen Ausschlüsse von undokumentierten Personen nicht aufheben. Sie könnte allerdings durch Beratung und Vermittlung an Notunterkünfte und Frauenhäuser in akuten Situationen helfen und einen Anlaufpunkt für undokumentierte Menschen bedeuten. Außerdem könnte auch Unterstützung bei der Suche nach kommerziell betriebenen Unterkünften geleistet werden.

2.5.3.5. Ergebnis

Die Einführung einer Berliner Stadtkarte würde in einzelnen Bereichen einen positiven Beitrag leisten, um die Wohnungssituation für Undokumentierte zu verbessern. Dies betrifft etwa den vereinfachten Zugang zu Notunterkünften.

Außerdem wird die Option vorgestellt, durch Gesetzesänderung undokumentierten Personen im Besitz einer Stadtkarte Zugang zum WBS zu ermöglichen. Diese Möglichkeit wird später (III. 3.2.3.) daraufhin geprüft, ob sie Undokumentierten tatsächlich Zugang ermöglichen kann.

Bei privaten Vermieter*innen kann das Land darum werben, dass diese die Stadtkarte zur Identifikation akzeptieren. Vermieter*innen droht bei Vermietung auf Grundlage der Berliner Stadtkarte mangels Wissens über eine aufenthaltsrechtliche Illegalität keine strafrechtliche Verfolgung.

2.6. Zugang zur (Zivil-)Justiz

2.6.1. Recht auf Zugang zur Justiz

Beim Zugang zur Justiz ist zwischen öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Streitigkeiten zu unterscheiden. In diesem Gutachten soll wegen der Verhandlungsmaxime aus § 139 ZPO der Fokus auf die Ziviljustiz gelegt werden. Das Recht auf Zugang zur Ziviljustiz folgt aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip.²⁵³

Auf menschenrechtlicher Ebene umfasst Art. 6 EMRK dem Wortlaut folgend einen Anspruch auf ein faires Verfahren auch ausdrücklich für zivilrechtliche Ansprüche. In der Berliner Verfassung folgt aus Art. 15 Abs. 1 der Anspruch auf rechtliches Gehör. Ob dies auch den Zugang zur Ziviljustiz umfasst, ist nicht eindeutig. Jedenfalls ist kein weitergehender Anspruch als der aus dem Grundgesetz gegeben.

²⁵³ BVerfG, Beschl. v. 02.03.1993 – 1 BvR 249/92, Rn. 20.

2.6.2. Ausschlüsse

Aktuell sind undokumentierte Personen von zivilgerichtlichen Verfahren rechtlich nicht ausgeschlossen. Auch Undokumentierte sind prozessfähig i. S. d. § 51 ZPO und können Klage erheben. Die Aufdeckung ihres Status der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ist in der Regel nicht zu befürchten, denn vom Gericht sind nur die entscheidungserheblichen Tatsachen zu erforschen gem. § 139 Abs. 1 ZPO.²⁵⁴ Grundsätzlich ist der Aufenthaltsstatus für ein zivilrechtliches Verfahren nicht von Belang und daher nicht zu erheben.²⁵⁵ Das Gleiche gilt für die Feststellung der Identität. Problematisch ist aber, dass Richter*innen Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 AufenthG treffen. Richter*innen sind öffentliche Stellen i. S. d. § 87 AufenthG.²⁵⁶ Sofern also im Rahmen eines Gerichtsprozesses die aufenthaltsrechtliche Illegalität aufgedeckt wird, so ist dies an das LEA zu übermitteln.²⁵⁷ Diese potenzielle Gefahr kann undokumentierte Personen von einer Klage abschrecken.²⁵⁸

2.6.3. Lösungsvorschläge

Auch bisher ist in der Regel kein Identitätsnachweis bei zivilgerichtlichen Verfahren erforderlich gewesen. Allerdings kann die Einführung einer Berliner Stadtkarte insoweit helfen, einen Namen und eine postalische Erreichbarkeitsadresse anzugeben, ohne den Aufenthaltsstatus preiszugeben. So kann in diesen Fällen verhindert werden, dass Richter*innen von der aufenthaltsrechtlichen Illegalität erfahren, die sie dem LEA zu übermitteln verpflichtet wären. Außerdem könnte die Einführung der Berliner Stadtkarte sich insoweit positiv auswirken, als dass diejenigen, die bisher aus Gründen des Misstrauens auf gerichtliche Klagen verzichtet haben, sich nun zu diesen ermutigt fühlen könnten. Mit der Ermöglichung der prozessualen Teilhabe würde auch dem Rechtsstaatsprinzip entsprochen.

In Verfahren, in denen der Aufenthaltsstatus zur Erforschung der Tatsachen erhoben werden muss, kann die Stadtkarte keine Wirkung entfalten.

Alternativen sind nicht ersichtlich, insbesondere kann das Land Berlin die Übermittlungspflicht nicht ändern, weil diese Bundesrecht ist.

²⁵⁴ Dazu auch Barkholdt/Tschenker, »Zugang zum Recht für Irreguläre Migrant_innen – Die Übermittlungspflicht von Arbeitsgerichten gemäß § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz auf dem Prüfstand«, S. 14, abrufbar unter: https://www.banying.de/fileadmin/banying/publikationen/Paper_HU_Law_Clinic_Zugang_zum_Recht.pdf (letzter Zugriff: 15.05.2024)

²⁵⁵ Ebd., S. 11.

²⁵⁶ Votteler, in: Decker/Bader/Kothe, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 17. Aufl. 2023, § 87 AufenthG, Rn 4; siehe auch Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsrecht 87.1.1.1.

²⁵⁷ Zur Übermittlung im Arbeitsprozess kritisch mit Blick auf die Verfassungs- und Unionsrechtsmäßigkeit des § 87 Abs. 2 AufenthG siehe Tschenker »Arbeit ohne Lohn, Irreguläre Migrant_innen nach wie vor ohne Zugang zum Recht«, Forum Recht 01/15, S. 8ff.

²⁵⁸ So argumentieren auch Barkholdt/Tschenker, »Zugang zum Recht für Irreguläre Migrant_innen – Die Übermittlungspflicht von Arbeitsgerichten gemäß § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz auf dem Prüfstand«, S. 10, abrufbar unter: https://www.banying.de/fileadmin/banying/publikationen/Paper_HU_Law_Clinic_Zugang_zum_Recht.pdf (letzter Zugriff: 15.05.2024).

3. Kompetenzen und Umsetzungen

Die Einführung der Berliner Stadtkarte, einer Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen, einer (elektronischen) Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen und die Erweiterung des WBS sind mögliche Wege, die Situation undokumentierter Personen beim Zugang zu ihren Rechten verbessern. Im Folgenden wird für die einzelnen Vorschläge geprüft, ob das Land Berlin entsprechende Gesetzes- und Regelungskompetenzen für die Einführung und Umsetzung der genannten Maßnahmen hat.

3.1. Berliner Stadtkarte

Zur Einführung der Berliner Stadtkarte kommen verschiedene öffentlich-rechtliche Handlungsformen in Betracht. Im Folgenden werden Gesetz, Rechtsverordnung und der Erlass von Verwaltungsvorschriften oder informellen Rundschreiben darauf hin geprüft, ob sie geeignet sind.

3.1.1. Einführung per Gesetz

Es ist zu prüfen, ob die Berliner Stadtkarte per Gesetz eingeführt werden könnte.

Dem Bundesverfassungsgericht folgend, hat der parlamentarische Gesetzgeber in grundlegenden Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (Wesentlichkeitstheorie).²⁵⁹ Ein Kriterium zur Bestimmung der grundlegenden Bereiche ist, ob das Staatshandeln bedeutsam für die Verwirklichung der Grundrechte ist.²⁶⁰ Wie im Abschnitt III. 2. ausgeführt wurde, wäre die Einführung der Berliner Stadtkarte zur Verwirklichung der Grundrechte in einigen Bereichen geeignet.

3.1.1.1. Keine entgegenstehende Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Fraglich ist dann, ob das Land Berlin über die Gesetzgebungskompetenz für ein Einführungsgesetz zur Berliner Stadtkarte verfügt. Sie würde dann nicht vorliegen, wenn dadurch in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes eingegriffen würde oder Bundesrecht verletzt würde. Nach Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG haben die Bundesländer grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz. Ausnahme hiervon bildet zum einen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (v. a. Art. 73 GG), wonach die Länder in diesem Fall die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, wenn sie hierzu durch ein Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Zum anderen regelt Art. 72 GG, dass die Länder nur gesetzgeberisch tätig werden dürfen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (die sogenannte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz oder -zuständigkeit). Bereiche, die dies betrifft, nennt Art. 74 GG. Im

²⁵⁹ BVerfGE 47, 46 (79); 98, 218 (251).

²⁶⁰ Ebd.; Dreier GG – Schulze-Fielitz, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 113.

Folgenden werden einzelne Kompetenztitel der Art. 73 f. GG daraufhin überprüft, ob diese einer Regelungskompetenz des Landes entgegenstehen.

3.1.1.1.1. Meldewesen, Melderegister und Melderecht

Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 (3. Alt.) GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Melde- und Ausweiswesen. Ist also das Melde- oder Ausweiswesen von der Berliner Stadtkarte betroffen, wäre der Bund zuständig und das Land Berlin könnte kein Einführungsgesetz zur Stadtkarte erlassen.

3.1.1.1.1.1. Meldewesen

Zum Meldewesen i. S. d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 (3. Alt.) GG »gehören alle bei Begründung und Aufgabe eines Wohnsitzes oder eines gewöhnlichen Aufenthaltsortes Aktualisierung findenden Meldepflichten, also An- und Abmeldung«. ²⁶¹ Die Meldebehörden haben dabei die Aufgabe, die Identität aller in einem (Melde-)Gebiet Wohnenden festzustellen und daraufhin ein Melderegister zu erstellen, das als zentraler Dienstleister für die Bereitstellung von Daten für den öffentlichen Bereich zur Verfügung steht. ²⁶²

3.1.1.1.1.2. Melderegister

Somit hat nur der Bund das Recht, ein Melderegister zu erstellen. Hiergegen dürfte bei einer Einführung der Berliner Stadtkarte nicht verstoßen werden. Die Stadtkarte hat nicht das Ziel ein Melderegister zu erstellen. Aber entscheidend ist nicht die Intention, sondern ob tatsächlich ein dem Melderegister i. S. d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 (3. Alt.) GG gleichkommendes Register geschaffen würde. Fraglich ist daher zunächst, ob in Bezug auf die Ausgabe der Berliner Stadtkarte die Erstellung eines Registers überhaupt notwendig ist.

Dies hängt maßgeblich von der Frage ab, ob eine missbräuchliche Mehrfachausgabe der Berliner Stadtkarte zu erwarten ist. Hierzu kann zunächst festgestellt werden, dass durch das vorgeschlagene Prüf- und Punktesystem (vgl. II. 4.7.1. und IV.) die Glaubwürdigkeit der persönlichen Angaben der antragstellenden Person geprüft werden kann, wodurch eine erfolgreiche Mehrfachbeantragung durch eine Person zumindest erschwert wird. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch Vorlage falscher Dokumente eine Mehrfachausgabe erfolgreich erreicht werden kann, wenn die erforderlichen Angaben nicht zu hoch angesetzt werden können, um undokumentierte Menschen nicht von der Ausgabe auszuschließen.

Die zentrale Frage ist daher, ob sich in Bezug auf die erwartbaren Vorteile der Berliner Stadtkarte eine Mehrfachbeantragung lohnen würde.

Hiergegen spricht, dass mit der Berliner Stadtkarte diesem Gutachten folgend größtenteils der Zugang zu Leistungen wie Kita- und/oder Schulbesuch von Kindern und Jugendlichen oder Teilhabemöglichkeiten wie der Bibliotheksbesuch geschaffen werden sollen, weshalb kein Nutzen in einer Mehrfachbeantragung liegen würde. Abschließend kann dies an dieser Stelle aber noch nicht be-

²⁶¹ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 73 GG Rn. 68.

²⁶² BT-Ds. 17/7746, S. 1.

wertet werden, da mutmaßlich insbesondere der Umfang der durch die Stadtkarte gewährten Leistungen entscheidend dafür ist, ob eine Mehrfachbeantragung zu befürchten ist, die tatsächlichen Leistungen einer Stadtkarte aber von der konkreten Umsetzung abhängen.

Wenn die in II. 4.7.5. und IV. vorgeschlagene Umsetzungskommission (oder der Runde Tisch) daher zu der Auffassung gelangt, dass eine Mehrfachausgabe zu erwarten ist und dies zumindest erheblich erschwert werden soll, dann würde ein Register zur Ausgabe der Stadtkarte erforderlich sein. Dieses Register könnte zwar ebenfalls nicht vollständig ausschließen, dass es zu Mehrfachausgaben käme, wenn die Anforderungen an die Glaubwürdigkeit von Dokumenten aus dem oben genannten Grund nicht zu hoch angesetzt würden. Allerdings würde ein Register die Mehrfachausgabe deutlich beschränken.

Sofern die Erstellung eines Registers für die Ausgabe für notwendig gehalten wird, stellt sich die Frage, ob dieses ein Register i. S. d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 (3. Alt.) GG darstellen würde und damit ein Kompetenzverstoß vorläge. Dagegen spricht, dass die wesentlichen Charakteristika des Melderegisters nicht gegeben wären. Die Zwecke des Melderegisters und damit die Charakteristika sind die Feststellung der Identität *aller* Wohnenden und die Bereitstellung von Daten für den öffentlichen Bereich.

Beide Teilzwecke würden durch ein Register der Stadtkartenausgabe nicht erfüllt.

Der Zweck der Feststellung der Identität *aller* Wohnenden würde nicht erfüllt. Erstens würde nicht die Identität aller Wohnenden festgestellt werden. Zweitens würde bei der ausgebenden Stelle nicht die Identität aller Beantragenden festgestellt. Außerdem würden sich nicht alle Wohnenden anmelden, weil es hierzu keine Verpflichtung gäbe.

Auch der Zweck der Bereitstellung der Daten für den öffentlichen Bereich würde nicht erfüllt werden. Im sozialwissenschaftlichen Gutachten wird in Kapitel II. 4.7.1. und IV. eine nicht-behördliche Stelle als Ausgabestelle der Stadtkarte vorgeschlagen. Diese ausgebende Stelle der Stadtkarte hätte keine über die Ausstellung hinausgehende Aufgabe, für die sie die erhobenen Daten von Personen benötigen würde. Einziges Ziel der Datenerhebung der Personen, die sich eine Berliner Stadtkarte ausstellen lassen wollen, wäre somit, die Korrektheit der Ausstellung der Karte zu gewährleisten. Daher dürfen die persönlichen Daten aus datenschutzrechtlichen Gründen wegen des Gebots der Zweckbindung nach Art. 5 Abs. 1 lit. 5 DSGVO dem öffentlichen Bereich nicht bereitgestellt werden.

Daher würde bei der Ausgabe einer Stadtkarte kein Register i. S. d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 (3. Alt.) GG aufgebaut werden. Folglich würde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Melderecht in Bezug auf das Melderegister nicht verletzt werden.

3.1.1.1.1.3. Melderecht nach Bundesmeldegesetz

Fraglich ist weiter, ob das bestehende Melderecht durch die Ausstellung der Berliner Stadtkarte unterlaufen und damit Bundesrecht verletzt würde.

Beim Bezug einer Wohnung bliebe es weiterhin bei der Pflicht zur amtlichen Wohnsitzanmeldung aus dem BMG (siehe hierzu III. 2.5.2.1.). Nach § 23 Abs. 1 BMG ist ein gültiger Identitätsnachweis vorzulegen. Den Anforderungen an den Nachweis des § 23 Abs. 1 BMG würde die Berliner Stadtkarte nicht genügen, eine amtliche Wohnsitzanmeldung wäre nicht möglich. Sollte eine undokumentierte Person dennoch eine Wohnung beziehen, die Anmeldung aber unterlassen, besteht weiterhin die Berechtigung der Vermieter*innen, den Wohnungsbezug zu melden oder auf Anfrage der Meldebehörde die Pflicht, Auskunft zu geben. Die Meldebehörde ist wiederum an die Übermittlungspflicht aus § 87 AufenthG gebunden.

Es würde auch kein falscher Anreiz geschaffen, sich nicht anzumelden. Die Berliner Stadtkarte kann Undokumentierten nur Zugang zu den Rechten verschaffen, die keine Anmeldung i. S. d. Meldegesetzes erfordern. Wie oben festgestellt, unterbleibt die Anmeldung regelmäßig schon jetzt, sodass die Einführung der Stadtkarte keine Auswirkungen hierauf hätte.

Daher steht auch das Bundesmelderecht der Einführung einer Stadtkarte nicht entgegen.

3.1.1.1.2. Ausweiswesen

Ferner ist fraglich, ob durch die Einführung der Berliner Stadtkarte die Bundesgesetzgebungskompetenz im Ausweiswesen betroffen wäre. Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 Alt. 2 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf das Ausweiswesen. Gegenstand des Ausweiswesens ist die Identitätsfeststellung im innerstaatlichen Bereich in Form von Ausweisen, die über bestimmte Merkmale der Person Auskunft geben, z. B. Namen, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Größe, Augenfarbe, Wohnort und Unterschrift.²⁶³ Der Bund hat mit dem Personalausweisgesetz (PAuswG) von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.²⁶⁴ Gemäß der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 1 PAuswG ist ein Ausweis ein

Personalausweis, der vorläufige Personalausweis und der Ersatz-Personalausweis.

Bei der Berliner Stadtkarte handelt es sich nicht um einen Identitätsnachweis bzw. »Ausweis« i. S. d. PAuswG, sondern um einen Identifikationsnachweis (vgl. zur Abgrenzung Anhang 1). Es besteht nicht die Gefahr, dass die Berliner Stadtkarte als »Ausweis« i. d. S. genutzt wird oder mit einem solchen verwechselt wird. Die Berliner Stadtkarte kann, um die Verwechslungsgefahr gänzlich auszuschließen, auch mit einem Hinweis darauf versehen werden, dass es sich hierbei um kein (offizielles) Ausweisdokument i. S. d. PAuswG handelt (das Gleiche gilt z. B. für den Berliner Schüler*innenausweis²⁶⁵).

²⁶³ Wittreck, in: Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 73, Rn. 25.

²⁶⁴ Ebd.

²⁶⁵ Der Berliner Schüler*innenausweis ist von der Ausgestaltung vergleichbar mit einer Berliner Stadtkarte und verletzt ebenfalls nicht die Bundesgesetzgebungskompetenz im Bereich des Ausweiswesens. Die Ausführungsvorschriften über Schüler*innenausweise von der damaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport bestimmen u. a. Berechtigung, Zweck, Geltungsdauer und Angaben auf dem Schüler*innenausweis. Ihnen ist zu entnehmen, dass Berliner Schüler*innen einen Schüler*innenausweis erhalten, der dem Nachweis der Schülereigenschaft dient und mit Vergünstigungen verbunden ist. Vergünstigungen sind bei Vorlage des Ausweises beispielsweise der Erwerb eines Schüler*innentickets nach Maßgabe des gültigen Gemeinsamen Tarifs der im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg zusammenwirkenden Verkehrsunternehmen (VBB-Tarif) und der Erwerb verbilligter Eintrittskarten für öffentlichen wie private Einrichtungen und Veranstaltungen. Der Schüler*innenausweis enthält Angaben zu Alter, Name, Anschrift, zur besuchten Schule, Geltungsdauer und Schuljahr sowie eine Unterschrift und ein Lichtbild. § 22 Berliner SchulG macht darüber hinaus Vorgaben zur Datenverarbeitung bei der Erstellung elektronisch auslesbarer Schüler*innenausweise. Siehe Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport,

Denn die Stadtkarte dient ausschließlich dem Nachweis, dass der*die Inhaber*in in Berlin lebt. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Ausweiswesen ist von einer Berliner Stadtkarte nicht berührt.²⁶⁶

3.1.1.1.3. Aufenthalts- und Niederlassungsrecht

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG haben Bund und Länder die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im »Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer«. Fraglich ist daher, ob mit der Einführung der Berliner Stadtkarte durch das Land Berlin die Bundesgesetzgebungskompetenz in diesem Bereich betroffen wäre. Den Ländern steht im Falle einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz die gesetzliche Regelung nur zu, soweit der Bund eine solche nicht abschließend getroffen hat (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).

Fraglich ist somit ferner, ob der Bund den Aufenthalt von »Ausländer*innen« betreffend eine abschließende Regelung getroffen hat.

Mit dem Erlass des AufenthG hat der Bund abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich Gebrauch gemacht, den Ländern verbleibt zur Regelung aufenthaltsrechtlicher Fragen keine Zuständigkeit.²⁶⁷

Ein Einführungsgesetz zur Berliner Stadtkarte dürfte daher keine aufenthaltsrechtlichen Regelungen enthalten. »Aufenthalt« umfasst dabei jedes Verweilen im Bundesgebiet, einschließlich der Wohnsitzbegründung, »Niederlassung« dagegen die Begründung einer beruflichen Tätigkeit im Bundesgebiet.²⁶⁸ »Ausländer*in« i. d. S. ist, wer nicht Deutscher i.S.v. Art. 116 Abs. 1 GG ist.²⁶⁹ Integrationsfragen in diesem Sinn sind Querschnittsaufgaben, die von Bund und Ländern im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen wahrzunehmen sind.²⁷⁰

Die Berliner Stadtkarte enthält explizit keine speziellen Regelungen für Nicht-Deutsche, vielmehr soll die gesamte Stadtbevölkerung von Berlin (auch Deutsche i.S.v. Art. 116 Abs. 1 GG) die Möglichkeit bekommen, eine Stadtkarte zu erhalten (vgl. auch II. 4.7.1. und IV.). Das AufenthG enthält gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 bis 3 Zielbestimmungen, die v. a. die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung umfassen. Es regelt ferner gemäß § 1 Abs. 1 S. 4 AufenthG »die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern«. Die Berliner Stadtkarte ist kein Aufenthaltstitel, sie kann auch zu keinem verhelfen. Über einen Aufenthaltstitel entscheidet weiterhin das LEA aufgrund der Vorschriften des AufenthG.

Ausführungsvorschriften über Schülerausweise, 08.07.2002, abrufbar unter:
https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/rechtsvorschriften/mbd-sen-bildung-rechtsvorschriften-av_schuelerausweise.pdf
(letzter Zugriff: 21.03.2024).

²⁶⁶ Daher ist auch das Passwesen aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG von einer Berliner Stadtkarte nicht berührt.

²⁶⁷ Eine Ausnahme bildet die Regelung des aufenthaltsrechtlichen Verwaltungsverfahrens etwa durch Verwaltungsvorschriften, vgl. Art. 83, 84 GG.

²⁶⁸ Wittreck, in: Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 74, Rn. 32; Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 74, Rn. 32.

²⁶⁹ Ebd.

²⁷⁰ Degenhart, in: Sachs, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 74, Rn. 33.

Die Einführung einer Berliner Stadtkarte durch das Land Berlin könnte aber gegen die bundesgesetzliche Übermittlungspflicht aus § 87 AufenthG an das LEA verstoßen. Die Berliner Stadtkarte soll Daten wie z. B. einen Namen und eine postalische Erreichbarkeitsadresse enthalten,²⁷¹ nicht aber den Aufenthaltsstatus. Fraglich ist, ob die Übermittlungspflicht des § 87 AufenthG eine Erhebungspflicht beinhaltet. Dies hätte nämlich zur Folge, dass öffentliche Stellen bzw. Behörden bei Akzeptanz der Berliner Stadtkarte gegen die Übermittlungspflicht verstoßen würden.

Nach § 87 Abs. 1 haben öffentliche Stellen die »ihnen bekannt gewordene Umstände [...] auf Ersuchen mitzuteilen, soweit dies für die [...] genannten Zwecke erforderlich ist«, nach Abs. 2 Nr. 1 »haben [sie] unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangen von dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist«. Dies bedeutet, dass Erkenntnisse über die aufenthaltsrechtliche Illegalität einer Person von Behörden²⁷² von Amts wegen übermittelt werden müssen, soweit sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit und zur Vorbereitung der ihnen obliegenden Entscheidungen anfallen.²⁷³ Die betreffende mitteilungspflichtige Stelle bzw. Behörde ist dem Wortlaut der Norm aber nicht durch § 87 AufenthG zur Datenerhebung verpflichtet oder befugt.²⁷⁴ Es sind außerdem nur Erkenntnisse gemeint, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Stelle und nicht bei Gelegenheit einer Amtstätigkeit oder privat gewonnen wurden.²⁷⁵ Erforderlich ist zudem lediglich die definitive Kenntnis (=Tatsachen). Vermutungen oder Gerüchte sind nicht ausreichend.²⁷⁶ Dem entsprechend sind öffentliche Stellen nicht verpflichtet, bei Vorlage einer Berliner Stadtkarte den Aufenthaltsstatus zu erheben. Ferner reicht die bloße Vermutung, Personen mit Berliner Stadtkarte könnten potenziell undokumentierte Menschen sein, nicht aus, um den Aufenthaltsstatus zu ermitteln oder gar die bloße Vermutung zur Tatsache zu erheben und dies ans LEA zu übermitteln. Die grundsätzliche Übermittlungspflicht aus § 87 AufenthG bliebe trotz Einführung einer Berliner Stadtkarte unberührt und würde weiterhin greifen, sobald die Behörden Kenntnis vom fehlenden Aufenthaltsstatus erlangen.²⁷⁷ Jene öffentlichen Stellen, die die Berliner Stadtkarte akzeptieren, sind somit nicht zur Erhebung des Aufenthaltsstatus verpflichtet und verstoßen auch nicht gegen die Pflichten aus § 87 AufenthG, wenn sie die Stadtkarte als Identifikationsnachweis anerkennen und den Aufenthaltsstatus nicht ermitteln.

²⁷¹ Genauer siehe IV. (Gemeinsame Handlungsempfehlungen).

²⁷² Dazu gehören neben der Polizei-, Ordnungs- und Staatsangehörigkeitsbehörden sowie dem Standesamt v. a. die Staatsanwaltschaft, die Ordnungswidrigkeitenbehörde, die Bundesagentur für Arbeit, das Sozial- und Jugendamt sowie Gerichte der Straf-, Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit; durch die Ausnahmeregelung in Abs. 1 nicht jedoch mehr Schulbehörden und Hochschulzulassungsstellen (vgl. Nr. 87.2.1.1 AVwV).

²⁷³ Krämer/Bäßler, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 87, Rn. 13.

²⁷⁴ Ebd., Rn. 5.

²⁷⁵ Ebd., Rn. 7.

²⁷⁶ Ebd.

²⁷⁷ Eine von § 87 AufenthG abweichende Gesetzgebung gem. Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG können die Länder nicht erlassen, weil das AufenthG eine abweichende Regelung durch die Länder ausdrücklich ausschließt (§ 105a AufenthG i.V.m. Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG). Für eine Änderung der Rechtslage durch die Länder bliebe lediglich der Weg über eine Bundesratsinitiative gem. Art. 76 Abs. 1, Art. 52 Abs. 3 S. 2 GG i.V.m. § 26 Abs. 1 Geschäftsordnung des Bundesrats zur Gesetzesänderung von § 87 AufenthG und/oder § 105a AufenthG.

Darüber hinaus ist fraglich, ob die Einführung einer Berliner Stadtkarte in das Abschieberecht des Aufenthaltsgesetzes eingreifen könnte. § 50 Abs. 1 AufenthG sieht vor, dass ausländische Personen, die keinen Aufenthaltstitel besitzen – oder nicht mehr besitzen – (somit auch undokumentierte Berliner Stadtkarten-Inhaber*innen) zur Ausreise verpflichtet sind. Ist jemand vollziehbar ausreisepflichtig, *ist* die Abschiebung durchzuführen (kein Ermessen der Behörde).²⁷⁸ Das LEA als »Herr des Verfahrens« entscheidet über das »Ob« der Abschiebung, während die Landes- und Bundespolizei in gesetzlich vorgeschriebener Vollzugshilfe über das »Wie« entscheidet.²⁷⁹ Das vorgeschlagene Modell der Berliner Stadtkarte ersetzt keinen Aufenthaltstitel und verhilft auch zu keinem. Undokumentierte Menschen mit Berliner Stadtkarte wären damit weiterhin ausreisepflichtig. Am Tätigwerden dieser Behörden bei einer Abschiebung vermag die Berliner Stadtkarte nichts zu ändern.

Mithin würde mit der Einführung der Berliner Stadtkarte nicht in das Aufenthaltsrecht aus dem AufenthG eingegriffen und damit auch nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich, den er abschließend geregelt hat.

3.1.1.1.4. Prinzip der Bundestreue

Es ist zu prüfen, ob das Land Berlin mit der Einführung einer Stadtkarte gegen das sogenannte Gebot zur Bundestreue verstoßen würde. Dies bezeichnet eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, die auch gegenseitiges Rücksichtnahmegebot genannt wird.²⁸⁰

Ein Verstoß hiergegen würde vorliegen, wenn die Stadtkarte in die Kompetenzen des Bundes eingreifen oder legitime Interessen des Bundes missachten würde. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes werden, wie oben geprüft, bei Einführung der Stadtkarte nicht verletzt. Es dürften auch keine legitimen Interessen des Bundes missachtet werden. Das Interesse des Bundes zum Vollzug der Ausreisepflicht dürfte nicht durch eine unzulässige Umgehung der bundesgesetzlichen Erhebungs- und Übermittlungspflichten beeinträchtigt werden. Der Bund könnte ein Interesse an der effektiven Umsetzung der Erhebungs- und Übermittlungspflicht in Bezug auf bisher undokumentierte Personen haben. Bei Ausgabe und Nutzung der Berliner Stadtkarte würde der Aufenthaltsstatus nicht erhoben und daher auch nicht übermittelt. Dies könnte die effektive Umsetzung des Vollzugs der Ausreisepflicht beeinträchtigen.

Allerdings wäre die unterbliebene Erhebung des Aufenthaltsstatus legitim, da der Bund wegen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung keine Berechtigung zur umfassenden Erhebung des Aufenthaltsstatus hat, sondern die Erhebung des Aufenthaltsstatus nur in engen, gesetzlich geregelten Fällen erlaubt ist. Nicht-staatliche Stellen unterliegen keinen Erhebungspflichten. Hierzu ist zudem festzustellen, dass bei keinem der vorgeschlagenen Einsatzorte der Berliner Stadtkarte eine erhebungspflichtige Stelle betroffen wäre. Lediglich würden übermittlungspflichtige Stellen keine Information über den Aufenthaltsstatus erlangen. Übermittlungspflichtige Stellen haben aber ge-

²⁷⁸ Zu den Ausnahmen vgl. Anhang 1 (unter: Ausweisung, Abschiebung, vollziehbare Ausreisepflicht).

²⁷⁹ Wittmann, Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts im föderalen Gefüge, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des 1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am 19. April 2018, Ausschussdrucksache 19(25)218(neu), S. 14.

²⁸⁰ Grzeszick, in: Düring/Herzog/Scholz, 101. EL 2023, Art. 20 GG, Rn. 139.

rade nicht die Erhebung des Aufenthaltsstatus zur Aufgabe, sodass nicht argumentiert werden kann, dass ihnen der Aufenthaltsstatus bekannt zu machen sei. Aus all dem folgt, dass die Erhebungs- und Übermittlungspflichten gewahrt werden und keine Umgehung vorliegt. Es ergibt sich keine Missachtung legitimer Interessen des Bundes. Die Einführung einer Berliner Stadtkarte würde mithin nicht das Gebot zur Bundestreue verletzen.

3.1.1.2. Konkrete Anforderungen an ein Gesetz

Ein Gesetz zur Einführung der Berliner Stadtkarte müsste zunächst mit datenschutzrechtlichen Regelungen vereinbar sein. Durch die Angaben von Vor- und Nachnamen, Geburtsdatum und postalischer Erreichbarkeitsadresse sowie den Abdruck eines Lichtbilds auf der Berliner Stadtkarte werden im Sinne des Art. 4 Nr. 1 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet.

Fraglich ist daher zunächst, ob es dafür eine Rechtsgrundlage bräuchte. Einer Rechtsgrundlage bedürfte es nicht, wenn die Erhebung und Verarbeitung durch eine Einwilligung erlaubt wären.

Gem. Art. 6 Abs. 1 Buchst. a DSGVO und Art. 9 Abs. 2 Buchst. a DSGVO besteht die Möglichkeit der Einwilligung in die Datenerhebung und -verarbeitung durch die Personen, die eine Stadtkarte beantragen. In Art. 4 Nr. 11 DSGVO ist der Begriff der Einwilligung legal definiert, wonach die Willensbekundung freiwillig, für den bestimmten Fall, in informierter Weise und unmissverständlich sowie durch Erklärung oder eine sonstige eindeutige bestätigende Handlung erfolgen muss. Ein Vorteil der Einwilligungsoption gegenüber der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage ist der Erhalt der Selbstbestimmung durch eine Einwilligung, denn diese kann – anders als bei der gesetzlichen Grundlage – jederzeit widerrufen werden.

Die Einwilligung muss insbesondere freiwillig erfolgen, d. h. »ohne Zwang«.²⁸¹ Von einer Einwilligung in die Erhebung persönlicher Informationen kann aber nicht ausgegangen werden, wenn die betroffene Person lediglich die Alternative zwischen ihrer Erteilung und dem Verzicht auf einer Teilnahme am sozialen Leben hat.²⁸² Wie oben geprüft, wären undokumentierte Personen ohne die Berliner Stadtkarte vom tatsächlichen Zugang zu bestimmten Leistungen ausgeschlossen, weswegen die Folge der verweigerten Einwilligung der Verzicht auf die Teilhabe am sozialen Leben der Stadt wäre. Dagegen spricht auch nicht, dass bereits aktuell der Verzicht auf Teilnahme an sozialen Leben die Realität ist und daher die Situation unverändert wäre. Denn wenn sich durch die Einführung der Berliner Stadtkarte ein Zugang zu bisher tatsächlich nicht erfüllten Leistungen auftäte, wäre es denkbar, dass Menschen gegen ihre Überzeugung in die Datenvereinbarung einwilligen, um die Vorteile zu erlangen. Daher sind die Erhebung und Verarbeitung durch eine Einwilligung nicht möglich, weswegen es für die Datenverarbeitung eine gesetzliche Grundlage bräuchte.

Die Schaffung einer solchen nationalen gesetzlichen Grundlage für die Erhebung und Verarbeitung dieser Daten ist gem. Art. 6 Abs. 1 Buchst. e in Verbindung mit Abs. 3 Buchst. b DSGVO und Art. 9

²⁸¹ Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung – Klafunde, Art. 4 DS-GVO, Rn. 49.

²⁸² BeckOK Datenschutzrecht, Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg – Schild, Art. 4, Rn. 127.

Abs. 2 Buchst. i DSGVO möglich, weil an der Einführung der Stadtkarte das öffentliche Interesse an einer möglichst menschenrechtsfreundlichen Inklusion von undokumentierten Menschen in die Stadtgesellschaft besteht und die Stadtkarte für die Inhaber*innen nur vorteilhaft wäre.

Auch im Übrigen ist die Einführung der Stadtkarte datenschutzrechtlich möglich.

Ein Löschungsanspruch muss nicht geregelt werden, dieser ergibt sich aus Art. 17 DSGVO (der nationale Gesetzgeber hat über Art. 23 DSGVO nur die Möglichkeit, weitergehende Einschränkungen des Löschungsanspruchs zu regeln).

Aus dem Bundesdatenschutzgesetz ergibt sich keine Regelung, die der Einführung einer Stadtkarte entgegensteht.

Das Berliner Gesetz zum Schutz von personenbezogenen Daten in der Berliner Verwaltung (BlnDSG) würde wegen § 2 Abs. 1 BlnDSG keine Anwendung finden, weil bei der konkreten Umsetzung der Stadtkarte keine Behörde oder sonstige öffentliche Stelle die Daten verarbeitet. Dabei ist entscheidend, wer faktisch bei der Datenverarbeitung im Kontext der Berliner Stadtkarte die Verantwortung ausübt. Unserer Empfehlung nach sollte die ausgebende Stelle der Berliner Stadtkarte keine öffentliche Stelle sein (vgl. II. 4.7.1. und IV.).

Das Gesetz würde dann anzuwenden sein, wenn ein Auftragsdatenverarbeitungsvertrag zwischen dem Land Berlin und der ausgebenden Stelle i. S. d. Art. 28 DSGVO geschlossen würde. Nachteil dieser Konstellation wäre, dass die ausgebende Stelle dann strikt gegenüber dem Land Berlin weisungsgebunden wäre. Undokumentierte Personen könnten mithin nicht von der ausgebenden Stelle verlangen, etwa die Daten nach Widerruf der Einwilligung etc. zu löschen, sondern müssten sich dann an eine Stelle des Landes wenden, die der ausgebenden Stelle eine entsprechende Weisung erteilt.

Als konkrete Anforderung an das Gesetz aus datenschutzrechtlicher Perspektive müsste also eine Rechtsgrundlage für die Erhebung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten in das Gesetz mitaufgenommen werden, wobei dies auch möglich ist.

Hinsichtlich der weiteren Anforderungen an das Gesetz ist zu anmerken, dass es sowohl möglich ist, die Regelungen über die Berliner Stadtkarte in ein bereits bestehendes Gesetz einzupflegen als auch über ein eigenes Gesetz einzuführen.

Bezüglich der Zuständigkeit bietet sich die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) an. Dafür spricht der Fokus auf die Teilhabe von undokumentierten Menschen in der Stadtgesellschaft, die durch eine Einführung der Stadtkarte an einigen Stellen ermöglicht, an anderen Stellen verstärkt werden kann. Aufgrund dieser möglichen Zuständigkeit wäre eine Option, entsprechende Regelungen in das Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (PartMigG) einzufügen.

Neben den Regelungen über den Datenschutz sollten auch die die Berliner Stadtkarte ausgebende(n) Stelle(n) als nicht-staatliche Stelle(n) und die formale Zuständigkeit einer Senatsverwaltung geregelt werden. Weitere Anforderungen an die Berliner Stadtkarte könnten gesetzlich geregelt werden, etwa durch Regelungen zur Antragsstellung. Diese müssten aber nicht gesetzlich, sondern könnten auch etwa im Rahmen von Verwaltungsvorschriften geregelt werden, was die Verfasser*innen dieses Gutachtens empfehlen.

Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung eines solchen Gesetzes geht über den Rahmen dieses Gutachtens hinaus und sollte ebenfalls im Rahmen der vorgeschlagenen Umsetzungskommission nach dem Berner Vorbild erarbeitet werden (vgl. Stadt Bern 2023).

3.1.1.3. Zwischenergebnis

Als Ergebnis der Prüfung ist festzustellen, dass das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung der Berliner Stadtkarte hat und weder die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus dem Grundgesetz noch Bundesrecht durch die Einführung einer Stadtkarte verletzt würden.

3.1.2. Keine Einführung durch Rechtsverordnung

Fraglich ist, ob die Berliner Stadtkarte auch durch eine Rechtsverordnung eingeführt werden könnte.

Nach Art. 64 Abs. 1 der Verfassung von Berlin kann der Senat oder ein Mitglied des Senats durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung müssen dafür in einem Gesetz bestimmt werden. Eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung für das Land Berlin durch Bundes- oder Landesrecht liegt aktuell nicht vor. Diese könnte allerdings geschaffen werden (siehe oben). Über das Instrument der Rechtsverordnung ermächtigt der Gesetzgeber die Exekutive, unwesentliche Einzelheiten, z. B. in der Ausgestaltung von Antragsverfahren, selbst zu regeln.

Daher ist die Einführung der Berliner Stadtkarte durch Rechtsverordnung ohne eine vorher per Gesetz erlassene Ermächtigungsgrundlage nicht möglich.

3.1.3. Keine Einführung durch Verwaltungsvorschriften

Fraglich ist des Weiteren, ob die Berliner Stadtkarte vom Land Berlin auch über den Erlass von Verwaltungsvorschriften eingeführt werden könnte.

Durch die Einführung der Berliner Stadtkarte werden außerhalb der öffentlichen Verwaltung des Landes Berlin stehenden Dritten neue, zusätzliche Aufgaben übertragen (z. B. der ausgebenden Stelle(n) sowie privaten Trägern von Sozial- oder Bildungsangeboten). Dies erfordert wegen des Grundgedankens des Vorbehalts des Gesetzes in der Eingriffsverwaltung aufgrund der von der Stadtkarte ausgehenden Pflicht zum Handeln einer gesetzlichen Grundlage.²⁸³ Gegen eine Ein-

²⁸³ Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar – Grzeszick, Art. 20, Rn. 111.

führung durch Verwaltungsvorschriften spricht auch, dass in jedem Fall zur Einhaltung des Datenschutzes eine Rechtsgrundlage per Gesetz geschaffen werden muss, um die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zu legitimieren.

Deshalb ist die Einführung der Berliner Stadtkarte allein durch Verwaltungsvorschriften nicht möglich.

3.1.4. Ergebnis: Einführung der Berliner Stadtkarte

Die Berliner Stadtkarte kann also nur durch ein Gesetz durch das Land Berlin eingeführt werden.

3.1.5. Konkretisierung durch Verwaltungsvorschrift und Rundschreiben

3.1.5.1. Rechtliche Vorgaben

Die Einführung der Stadtkarte per Gesetz könnte indessen von Verwaltungsvorschriften begleitet werden, um konkrete und verbindliche Vorgaben zur Umsetzung des Gesetzes zu formulieren.²⁸⁴ Zur Vollständigkeit werden im Folgenden Verfahren und Zuständigkeiten ausgeführt.

In der Landesverwaltung Berlin wird gemäß § 54 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II) ausdrücklich unterschieden zwischen Verwaltungsvorschriften und Rundschreiben, wobei Verwaltungsvorschriften (mit Abweichungsmöglichkeit) als verbindlich gelten (Abs. 1) und Rundschreiben eher informativen Charakter haben (Abs. 2).

Verwaltungsvorschriften werden als innerdienstliche Richtlinien zur Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung oder Verwaltungspraxis der Behörden erlassen und wenden sich unmittelbar nur an die zuständigen Behörden, da ihnen regelmäßig die verbindliche Außenwirkung fehlt.²⁸⁵ Auch Erlasse, Verfügungen, Dienstanweisungen oder Richtlinien sind von ihrer Rechtsnatur Verwaltungsvorschriften.²⁸⁶ Die Ermächtigung der Exekutive (hier: Berliner Senat) zum Erlass von verfahrensleitenden Vorschriften resultiert letztlich aus dem verfassungsrechtlich normierten Gewaltenteilungsprinzip und der davon umfassten Organisationshoheit der Verwaltung. Der Erlass von internen Verwaltungsvorschriften bedarf somit keiner eigenständigen Rechtsgrundlage.

3.1.5.2. Verfahren

Die Geschäftsordnung des Berliner Senats (GO) eröffnet für den vorliegenden Sachverhalt nachfolgend genannte Verfahrensschritte: Die Konkretisierung der Umsetzung der Berliner Stadtkarte könnte über eine Beschlussfassung des Berliner Senats herbeigeführt werden. Hierzu ist dem Senat vom zuständigen Senatsmitglied eine Beschlussvorlage zu fertigen. Dieser Vorlage ist ein Beschluss-

²⁸⁴ Diese können allerdings auch direkt in die gesetzlichen Regelungen übernommen werden, sodass es in diesem Fall keiner Verwaltungsvorschriften bedarf.

²⁸⁵ Eichberger/Buchheister, in: Schoch/Schneider, 44. EL März 2023, VwGO § 137, Rn. 22; allein über Art. 3 Abs. 1 GG kann eine Selbstbindung der Verwaltung gegenüber dem*r Einzelnen begründet werden.

²⁸⁶ Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2016, S. 314.

entwurf voranzustellen (§ 11 GO). An der Erarbeitung dieser Beschlussvorlage hat das federführende Senatsmitglied die anderen Senatsmitglieder rechtzeitig zu beteiligen (§ 7 GO). Die Entscheidung über Inhalt und nähere Ausgestaltung der Beschlussvorlage (z.B. Entwurf eines Gesetzes, § 10 Nr. 3 oder Erlass von Gemeinsamen Verwaltungsvorschriften, § 10 Nr. 11) obliegt den politischen Entscheidungsträger*innen.

3.1.5.3. Zuständigkeiten beim Erlass und Umsetzung von Verwaltungsvorschriften

Die Berliner Verwaltung wird vom Senat und von den Bezirksverwaltungen wahrgenommen. Darüber hinaus werden Aufgaben durch Sonderbehörden und nichtrechtsfähige Anstalten erledigt. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Senatsverwaltungen und Bezirksämtern erfolgt auf der Grundlage des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz/AZG). Unter Beachtung des Ressortprinzips und der dem Senat zur Beschlussfassung vorbehaltenen Sachverhalte (§§ 6, 10 der Geschäftsordnung des Senats von Berlin) erlässt grundsätzlich die jeweils fachlich zuständige Senatsverwaltung die einschlägigen Verwaltungsvorschriften.

Im Interesse einer einheitlichen Anwendung der Berliner Stadtkarte sollten diese aber nicht durch mehrere ressortbezogene Verwaltungsvorschriften eingeführt werden. Vielmehr sollte in Anlehnung an § 7 Abs. 1 Geschäftsordnung des Senats einem Senatsmitglied die Federführung zur Erarbeitung einer gemeinsamen Verwaltungsvorschrift übertragen werden. Weitere inhaltlich zuständige Senatsmitglieder und ggf. der*die regierende Bürgermeister*in wären gemäß § 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Senats von Berlin zu beteiligen.

Gem. § 6 Abs. 2 lit. b AZG kann die jeweils zuständige Senatsverwaltung Verwaltungsvorschriften für die Bezirksverwaltungen erlassen, sofern diese im Wesentlichen Verfahrensabläufe betreffen. § 6 Abs. 2 lit. a AZG stellt darüber hinaus auf gesetzliche Ermächtigungen zur Ausübung der Fachaufsicht ab, die sich aus Bundes- und Landesgesetzen ergeben können.

Die konkrete Umsetzung der die unterschiedlichen Lebenssachverhalte regelnden Gesetze und Rechtsverordnungen obliegt nach der Zuständigkeitsverteilung durch das AZG den Bezirksverwaltungen. Die Zuständigkeit zur Wahrnehmung der fachaufsichtlichen Aufgaben ergibt sich aus § 8 AZG. Demnach nehmen sowohl die Senatsverwaltungen als auch die Bezirksverwaltungen fachaufsichtliche Aufgaben wahr.

Die im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Berliner Stadtkarte betroffenen Lebenssachverhalte fallen in die Zuständigkeit mehrerer Senatsverwaltungen. Die Zuständigkeit richtet sich dabei grundsätzlich nach dem Geschäftsverteilungsplan des Senats (§ 4a Abs. 1 AZG). Aufgrund des Überwiegens von Teilhabeaspekten bei den tatsächlichen Verbesserungen einer Berliner Stadtkarte für undokumentierte Menschen bietet sich die Zuständigkeit bei der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) an.

Die von den Senatsverwaltungen erlassenen gemeinsamen Verwaltungsvorschriften wären verbindlich für die Bezirksverwaltungen sowie für die den Senatsverwaltungen unmittelbar nachgeord-

neten Behörden, für die nichtrechtsfähigen Anstalten und für die unter der Aufsicht der Senatsverwaltung stehenden Eigenbetriebe. Die Landesvorschrift sollte zugleich auch für die den Bezirksverwaltungen nachgeordneten nichtrechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe für verbindlich erklärt werden.

3.1.6. Rechtliche Prüfung der vorgeschlagenen tatsächlichen Ausgestaltung der Stadtkarte

Für die vorgeschlagene tatsächliche Ausgestaltung der Berliner Stadtkarte können zu diesem Zeitpunkt aus rechtlicher Perspektive nur wenige Anforderungen benannt werden, die die Verwaltung bei Umsetzung der Stadtkarte einzuhalten oder vorzugeben hat. Dies liegt v. a. darin begründet, dass die Umsetzung erheblich von den Einsatzzwecken der Stadtkarte abhängig wäre. Deshalb sind diese dann im Besonderen zu einem späteren Zeitpunkt etwa von der in II. 4.7.1. und IV. vorgeschlagenen Umsetzungskommission zu erarbeiten.

Hierzu zählt auch die Frage, ob die Stadtkarte als physische Karte ausgestellt wird, als digitale Version erfolgt oder beide Varianten gewählt werden. Aus rechtlicher Perspektive sind alle genannten Optionen möglich, daher ist auch dies eine Entscheidung, die eine Umsetzungskommission zu treffen hätte, wobei der Zugang zur Stadtkarte möglichst niedrigschwellig ausgestaltet sein sollte. Hinsichtlich der Informationen, die in einer digitalen Version oder auf einer Plastikkarte zu finden wären, und hinsichtlich der Anforderungen an die ausgebende(n) Stelle(n) kann auf die obigen Ausführungen zur Datenschutzkonformität verwiesen werden. Die Autor*innen dieses Gutachtens schlagen in II. 4.7.1. und IV. die Beauftragung oder Einrichtung einer nicht-staatlichen Stelle bzw. nicht-staatlicher Stellen zur Ausgabe der Berliner Stadtkarte vor. Sollte sich dennoch für eine staatliche Ausgabestelle entschieden werden, wäre zu beachten, dass diese den Aufenthaltsstatus nicht erhebt, damit keine Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 1, 2 Nr. 1 AufenthG entstehen.

3.2. Weitere Lösungsvorschläge

Im Folgenden wird die Einführung einer (elektronischen) Gesundheitskarte für Undokumentierte, einer Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen und die Erweiterung der WBS in Bezug auf die Gesetzgebungs- und Regelungskompetenz des Landes Berlin und der rechtlichen Umsetzbarkeit untersucht.

3.2.1. Elektronische Gesundheitskarte für Undokumentierte

Es ist zu prüfen, wie die elektronische Gesundheitskarte für Undokumentierte eingeführt werden könnte.

Das sozialwissenschaftliche Gutachten schlägt erstens die Einführung einer (elektronischen) Gesundheitskarte vor, die von der CS oder einer neu einzurichtenden Stelle nach dem Vorbild des Vereins CABL e.V. in Leipzig ausgegeben werden könnte; sowie zweitens die Finanzierung über die

»freiwilligen Leistungen des Landes Berlin« oder durch einen Notfallfonds (vgl. II. 4.7. und IV.).²⁸⁷ Aus rechtlicher Perspektive wäre diese Art der Umsetzung grundsätzlich möglich. Die Umsetzung könnte sich an der bisherigen Ausgabe von Kostenübernahmescheinen durch die CS orientieren. Die erbrachten Leistungen würden dann an die Leistungen aus §§ 4, 6 AsylbLG angelehnt.

Ein anderer Ansatz wäre die Einführung in Zusammenarbeit mit den Krankenkassen und die Finanzierung durch eine sichergestellte und verstetigte Finanzierung durch das Land Berlin, vergleichbar mit den Regelungen einiger Bundesländer bei der Einführung von Gesundheitskarten für Asylbewerber*innen.²⁸⁸ Dieser Ansatz wird nachfolgend geprüft.

3.2.1.1. Kompetenz

Das Land Berlin müsste die Kompetenz zur Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Undokumentierte in Zusammenarbeit mit den Krankenkassen haben.

Wie oben festgestellt (vgl. III. 2.1.), haben Undokumentierte regelmäßig als vollziehbar Ausreisepflichtige gem. § 58 Abs. 2 AufenthG Anspruch auf Gesundheitsleistungen zumindest im Rahmen des § 4 AsylbLG, weil sie von § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG erfasst sind (vgl. III. 2.2.1.)

Nach § 264 Abs. 1 S. 2 SGB V ist den Bundesländern die Aufforderung zur Kostenübernahme und der Abschluss einer Vereinbarung über die Kostenübernahme für Leistungen für Empfänger von Gesundheitsleistungen nach § 4 AsylbLG möglich. Nach § 264 Abs. 1 S. 3 SGB V ist dazu die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte möglich.

Daher hat das Land Berlin grundsätzlich die Möglichkeit, die elektronische Gesundheitskarte für Undokumentierte einzuführen.

3.2.1.2. Rechtlicher Maßstab der konkreten Umsetzung

Zu überprüfen ist, welcher rechtliche Maßstab bei der konkreten Umsetzung der (elektronischen) Gesundheitskarte für Undokumentierte zu beachten ist.

Damit undokumentierte Menschen von der vorgeschlagenen Gesundheitskarte profitieren können, dürfte der Aufenthaltsstatus weder von der ausgebenden Stelle noch von den Krankenkassen erhoben werden müssen, sodass keine Übermittlungspflichten gem. § 87 AufenthG greifen. Daher ist zu prüfen, ob mindestens eine der beiden Stellen den Aufenthaltsstatus erheben muss.

Zwar müsste nach § 291a Abs. 2 Nr. 11 SGB V auf der Karte vermerkt sein, dass Leistungen angelehnt an § 4 AsylbLG erbracht werden. Dies ist aber keine Information über den konkreten

²⁸⁷ Vergleichbar etwa zu den Behandlungsscheinen für nicht-versicherte Menschen in Bremen vom MVP e.V. mit Finanzierung auch durch die Senatorin für Gesundheit, abrufbar unter: <http://gesundheit-gefluechtete.info/behandlungsscheine-fuer-nichtversicherte-menschen-in-bremen/> (letzter Zugriff: 15.05.2024).

²⁸⁸ Zu den Gesundheitskarten für Asylbewerber*innen siehe Übersicht, abrufbar unter: <http://gesundheit-gefluechtete.info/gesundheitskarte/> (letzter Zugriff: 15.05.2024).

Aufenthaltsstatus, sondern verweist lediglich auf den Personenkreis des § 1 AsylbLG. Weil dieser, wie in III. 2.1. dargelegt, auch dokumentierte Personen umfasst, kann aus der Information auf der Karte nicht erkannt werden, dass kein erforderlicher Aufenthaltstitel besessen wird und die Abschiebung nicht ausgesetzt ist i. S. d. § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG. Im Übrigen ist grundsätzlich für die Leistung der Aufenthaltsstatus nicht zu erheben, sodass hierdurch keine Probleme in Bezug auf die Übermittlungspflichten bestehen.

Problematisch könnte dann aber sein, dass auch Personen die Gesundheitskarte bekommen können, die schon krankenversichert sind. Zweck der Regelungskompetenz in § 264 SGB V ist jedoch, die Behandlung von Personen sicherzustellen, die nicht krankenversichert sind, aber einen anderweitigen Anspruch auf Absicherung haben.²⁸⁹ Es kann dabei nicht umfänglich sichergestellt werden, dass nur solche Personen die Karte erhalten, die nicht krankenversichert sind. Allerdings haben dadurch, dass die Leistungen der elektronischen Gesundheitskarte nur Leistungen in Anlehnung an § 4 AsylbLG enthalten würden, alle bereits krankenversicherten Personen über ihre Versicherungen ein höheres Leistungsniveau. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass diese Personen ein Interesse an der elektronischen Gesundheitskarte für Undokumentierte haben.²⁹⁰

Ebenfalls kann sichergestellt werden, dass nur in Berlin wohnende Menschen die Gesundheitskarte erhalten. Dafür würde neben amtlichen Identitätsnachweisen auch die Vorlage einer Stadtkarte oder der in Kapitel II. 4.7. und IV. aufgeführten Dokumente genügen, um die Wohnadresse in Berlin nachzuweisen.

Die Gesundheitskarte müsste auch mit dem geltenden Datenschutzrecht vereinbar sein. Bei der Gesundheitskarte für Undokumentierte sollen personenbezogene Daten (Vor- und Nachnamen, Geburtsdatum, Lichtbild und postalische Erreichbarkeitsadresse) im Sinne des Art. 4 Nr. 1 DSGVO erhoben und verarbeitet werden. Je nach Ausgestaltung würden auch Gesundheitsdaten und damit besonders geschützte personenbezogene Daten nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO verarbeitet werden.

Daher ist zu prüfen, ob es dafür eine Rechtsgrundlage bräuchte. Dies ist dann nicht der Fall, wenn Erhebung und Verarbeitung durch eine Einwilligung erlaubt wären.

Die Willensbekundung für die Einwilligung müsste hierbei freiwillig sein.²⁹¹ Dazu müsste es eine Wahlmöglichkeit ohne Nachteile geben.²⁹² Ohne die elektronische Gesundheitskarte wäre die gesundheitliche Versorgung für Undokumentierte nicht in dem Umfang zu erlangen, ohne aufenthaltsbezogene Nachteile ausschließen zu können. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass bereits aktuell die gesundheitliche Versorgung aufgrund der tatsächlichen Ausschlüsse eingeschränkt ist. Die gesundheitliche Versorgung ist ein so wesentliches Gut, dass, wenn sich durch die Einführung der Gesundheitskarte ein Zugang zu medizinischer Versorgung auf täte, denkbar ist,

²⁸⁹ BeckOGK – Beck, SGB V § 264, Rn. 3.

²⁹⁰ Hier besteht wie auch an anderen Stellen die Möglichkeit, dass Selbstständige, die sich entgegen der Pflicht nicht bei der privaten Krankenkasse angemeldet haben, dieses Angebot missbrauchen könnten. Diese Personen würden auch nicht bei Abgleich mit Krankenkassendaten erkannt werden, weil gerade keine Anmeldung bei einer anderen Kasse vorliegt.

²⁹¹ Zur Definition der Freiwilligkeit siehe oben.

²⁹² Ehmman/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung – Klabunde, Art. 4 DS-GVO, Rn. 49.

dass Menschen gegen ihren Willen in die Datenvereinbarung einwilligen, um die Gesundheitsversorgung zu erlangen. Daher kann nicht von Freiwilligkeit ausgegangen werden kann. Also ist die Einführung über eine Einwilligung nicht möglich.

Dem folgend bräuchte es für die Datenverarbeitung eine gesetzliche Grundlage.

Hierfür kann auf die gesetzliche Grundlage gem. §§ 67a Abs 1, 67b Abs 1 SGB X i. V. m. §§ 284, 291, 291a, 291b SGB V verwiesen werden, welche laut Urteil des Bundessozialgerichts auch nicht gegen die DSGVO verstößt.²⁹³ Daher wäre die elektronische Gesundheitskarte für Undokumentierte mit dem Datenschutzrecht vereinbar. Dabei müssten insbesondere die Vorgaben des § 291 SGB V eingehalten werden, wobei sich an der bereits existierenden elektronischen Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen orientiert werden könnte.

Aus all dem folgt, dass die elektronische Gesundheitskarte für Undokumentierte auch in Zusammenarbeit mit den Krankenkassen und/oder über die Finanzierung durch das Land Berlin eingeführt werden könnte. Eine genaue Ausarbeitung wäre Aufgabe einer Umsetzungskommission nach dem Berner Vorbild (vgl. Stadt Bern 2023).

3.2.2. Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen

Die Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen kann ebenso wie die CS über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« finanziert und nach entsprechenden politischen Entscheidungen umgesetzt werden.

Wie im sozialwissenschaftlichen Gutachten ausgeführt, ist die CS ein Projekt des Landes Berlin in Trägerschaft der Berliner Stadtmission und wird über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« finanziert (vgl. II. 3.1.1. und 3.2.1.). Daraus folgt, dass es keine gesetzliche Grundlage für diese Leistungen gibt. Außerdem unterliegt das Projekt der Jährlichkeit und hängt daher von jährlich zu bewilligenden Förderungen ab. Diese Regelungen könnten für die neue Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen übernommen werden. Diese neue Clearingstelle sollte die Kompetenzen und Maßnahmen im Bereich Unterstützung, Beratung und Begleitung undokumentierter Menschen bündeln und könnte ebenfalls bei konfessionellen oder nicht-konfessionellen Trägern angesiedelt werden (vgl. II. 4.7.3. und IV.).

Wenn sich dafür eingesetzt wird, eine elektronische Gesundheitskarte für Undokumentierte einzuführen, könnte diese von der CS oder einer neu einzurichtenden Stelle nach dem Vorbild des Leipziger Vereins CABL e.V. ausgegeben und verwaltet werden.

3.2.3. Erweiterung WBS

Es ist zu prüfen, ob dem Land eine Erweiterung des Berechtigtenkreises des WBS möglich ist und ob Undokumentierte hiervon profitieren könnten.

²⁹³ Bundessozialgericht, Urt. v. 20.01.2021, B 1 KR 7/20 R, Rn. 44 ff.

3.2.3.1. Kompetenz

Das Land Berlin müsste die Kompetenz für eine Erweiterung des Berechtigtenkreises des WBS haben.

Im Rahmen der Föderalismusreform I ist die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung den Ländern übertragen worden. Das Land Berlin hat bisher noch nicht von der Möglichkeit, ein eigenes Gesetz zu erlassen, Gebrauch gemacht, weshalb nach Art. 125a GG das bisherige Bundesrecht weiterhin gilt. Das Land könnte also eine gesetzliche Regelung erlassen. Eine Erweiterung des Zugangs zum WBS müsste gesetzlich geregelt werden. Dies bedeutet, dass Regelungen nach Art. 125a GG nur durch Landesrecht ersetzt werden können, wozu neben Gesetzen allerdings auch Rechtsverordnungen zählen.²⁹⁴ Daher kann entweder ein Gesetz erlassen werden, das den Zugang undokumentierter Menschen zum WBS regelt, oder per Gesetz eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Rechtsverordnung geschaffen werden.

Inhaltlich ist dann fraglich, ob das Land mit Blick auf die Situation von Undokumentierten die bisherige Anforderung an den berechtigten Aufenthalt in der Neuregelung streichen könnte.

Zwar ist der Zugang zum WBS auch ein Thema der sozialen Fürsorge, für die der Bund weiterhin die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hat.²⁹⁵

Für die Möglichkeit, dies auf Landesebene zu regeln, spricht aber, dass bereits bisher der Zugang zum WBS nicht in den Sozialgesetzen, sondern in § 27 Abs. 2 S. 2 WoFG geregelt war. Daraus ist abzuleiten, dass der WBS keine Sozialleistung im engeren Sinne darstellt.²⁹⁶ Weiterhin spricht dafür, dass schon andere Bundesländer den Adressatenkreis erweitert haben.²⁹⁷

Als Ergebnis ist demnach festzuhalten, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch eine Erweiterung des Berechtigtenkreises nicht verletzt würde. Auch entgegenstehendes Bundesrecht ist nicht ersichtlich.

Das Land hat also die Kompetenz zur Erweiterung des Berechtigtenkreises des WBS.²⁹⁸

3.2.3.2. Rechtlicher Maßstab der konkreten Umsetzung

Im Folgenden soll geprüft werden, wie eine Erweiterung auszusehen hätte und ob Undokumentierte von dieser profitieren könnten.

²⁹⁴ Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar – Uhle, Art. 125a Rn. 29 f.

²⁹⁵ So auch VG Würzburg, Urt. v. 27.07.2023 – W 3 K 22.1549, Rn. 59.

²⁹⁶ So auch Wiss. Dienste des BT – WD 3 - 3000 – 048/22, S. 7, 10.

²⁹⁷ Vgl. Übersicht vom Flüchtlingsrat Berlin, Recherche zu Weisungslage und Vergabepaxis Wohnberechtigungsschein in verschiedenen Bundesländern, abrufbar unter: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/fr_recherche_wbs_bundeslaender_okt2018.pdf (letzter Zugriff: 15.05.2024).

²⁹⁸ So auch VG Berlin, Urt. v. 13.04.2021 – VG 8 K 188/20, Rn. 28.

Fraglich ist zunächst, ob mit Blick auf undokumentierte Menschen eine Regelung ohne Anforderung an den Aufenthaltsstatus, an den berechtigten Aufenthalt oder an eine erwartbare Mindestlänge des Aufenthalts möglich ist. Die bisherigen Ausweitungen anderer Bundesländer haben alle jeweils noch eine der aufgezählten Beschränkungen.²⁹⁹ Fraglich ist daher, ob Berlin eine Regelung erlassen könnte, die keine der aufgezählten Beschränkungen aufweist.

Für die Notwendigkeit einer Anforderung an den Aufenthaltsstatus oder eines berechtigten Aufenthalts spricht, dass ansonsten Personen über einen WBS eine Wohnung erhalten könnten, dann aber möglicherweise in dieser Wohnung nicht lange leben.

Dagegen spricht aber, dass auch Menschen ohne berechtigten Aufenthalt zu jeder Zeit das Recht auf angemessenen Wohnraum haben, und diesen der Zugang zu Wohnraum in der Praxis erschwert ist (vgl. II. 3.1.2. und II. 3.2.2.). Daher wäre eine solche Beschränkung nicht erforderlich und es kann mit Verweis auf Art. 28 Abs. 1 S. 1 der Berliner Verfassung argumentiert werden, wonach jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum hat, dass ein Handlungsauftrag für das Land besteht.

Gegen die Notwendigkeit einer Anforderung an eine erwartbare Mindestlänge des Aufenthalts spricht ebenfalls, dass das Recht auf angemessenen Wohnraum zu jedem Zeitpunkt besteht und nicht erst ab einer Mindestlänge gilt. Daher kann der Adressatenkreis des WBS so erweitert werden, dass keine der oben genannten Anforderungen von den Antragsteller*innen erfüllt werden müsste und daher Undokumentierte nicht wegen ihres Aufenthaltsstatus ausgeschlossen wären.

Fraglich ist weiter, ob Undokumentierte in der Praxis von der Erweiterung profitieren würden. Dazu müssten die weiteren Voraussetzungen eines WBS auch beim Antrag einer undokumentierten Person prüfbar und erfüllt sein. Problematisch ist hierbei im Hinblick auf Undokumentierte jedoch insbesondere die Einkommensnachweisprüfung, die dem Antrag auf einen WBS beizulegen ist. Mangels eines regulären Einkommens kann dies nicht nachgewiesen werden. Gleichsam ist für die prüfende Stelle aber nicht erkennbar, welche antragstellende Person überhaupt kein Einkommen hat und welche dies nur nicht offenbart. Problematisch ist auch, dass ein WBS nicht die Finanzierung sicherstellt, sondern nur den Zugang zu Sozialwohnungen ermöglicht. Unterstützung der Finanzierung etwa durch Wohngeld ist nicht möglich (vgl. III. 2.1.2.1.).

Außerdem müsste bei der Beantragung des WBS sichergestellt werden, dass nur Menschen mit tatsächlichem Aufenthalt in Berlin den WBS erhalten können und Missbrauch ausgeschlossen wird.

Daher ist festzuhalten, dass zwar eine Erweiterung des WBS durch ein Gesetz möglich ist, in der Praxis Undokumentierte aber wegen der anderen bisherigen Anforderungen von der Erteilung eines WBS ausgeschlossen wären. Eine Gesetzesänderung allein in Bezug auf die aufenthaltsrechtliche Situation wäre daher zwar möglich, aber nicht ausreichend, um Undokumentierten Zugang zum WBS zu ermöglichen.

²⁹⁹ Zur Auflistung der Änderungen der Ländergesetze siehe oben.

3.3. Zwischenergebnis

Das Land Berlin könnte also zur Verbesserung der Situation undokumentierter Personen eine Berliner Stadtkarte, eine (elektronische) Gesundheitskarte für Undokumentierte und/oder eine Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen einführen. Die Erweiterung des Berechtigtenkreises des WBS wäre für undokumentierte Personen allein nicht ausreichend, um zur Erfüllung der Rechte beizutragen.

4. Ergebnis des juristischen Gutachtens

In diesem rechtswissenschaftlichen Teil des Gutachtens konnte zunächst festgestellt werden, dass Undokumentierte vielfach von rechtlichen und tatsächlichen Ausschlüssen in den betrachteten Bereichen Sozialleistungen, Gesundheit, Bildung, Arbeit, Wohnen und dem Zugang zur (Zivil-)Justiz betroffen sind und daher ihre dargestellten Grund- und Menschenrechte nicht gewährleistet sind. Im Weiteren wurde beleuchtet, an welchen Stellen konkret die Einführung einer Stadtkarte oder anderer Maßnahmen möglich ist, um den Zugang zu diesen Rechten herzustellen oder zu verbessern.

Durch die Einführung einer Stadtkarte kann an den folgenden Stellen auf die Erhebung des Aufenthaltsstatus verzichtet werden bzw. die tatsächliche Situation von undokumentierten Menschen verbessert werden:

- Der Zugang zu privater Gesundheitsversorgung wäre überall dort möglich, wo der Ausschluss auf einem fehlenden Identifikations- und Erreichbarkeitsnachweis beruht.
- Der Zugang zur Schule wäre erleichtert, da trotz eines anderslautenden Gesetzes in Broschüren und bei der Online-Anmeldung noch immer eine amtliche Wohnsitzanmeldung und Identifikationsnachweise als Voraussetzung genannt werden. Durch die Angabe einer postalischen Erreichbarkeitsadresse auf der Berliner Stadtkarte könnte die zuständige Schule für ein Kind ermittelt werden, sodass die Vorlage einer Wohnsitzanmeldungsbescheinigung entbehrlich wird. Auch etwaige Identifikationsnachweise wären durch die Nennung der personenbezogenen Daten auf der Berliner Stadtkarte nicht mehr notwendig.
- Der Zugang zu Kitas wäre erleichtert, da bei der Beantragung der Kita-Gutscheine beim Jugendamt die Berliner Stadtkarte zur Angabe der persönlichen Daten und des Wohnsitzes bzw. der postalischen Erreichbarkeitsadresse zur Ermittlung des Einzugsgebiets dienen kann.
- Der Zugang zu Notunterkünften und Frauenhäusern sowie ggf. zu privat geführten Hotels, Hostels und Pensionen wäre erleichtert (vgl. II. 3.1.2. und 3.2.2.).
- Der Zugang zur Ziviljustiz würde in den Fällen bestärkt, in denen weder Aufenthaltsstatus noch gesicherte Identität erforderlich sind.
- Zudem sind auch in einigen anderen Bereichen als den in diesem Gutachten geprüften Kernbereichen Verbesserungen möglich. Einige der Verbesserungen wurden in Kapitel II. 4.6. des sozialwissenschaftlichen Gutachtens angesprochen (etwa Zugang zu Bibliotheken und Angeboten der VHS).

Weiterhin wurde herausgearbeitet, dass auch durch die Einführung einer (elektronischen) Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen und einer Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen in einigen Bereichen (Zugang zu Gesundheitsversorgung oder Kitas) Verbesserungen für undokumentierte Personen realisiert werden könnten.

Bezüglich dieser drei Maßnahmen wurde im letzten Kapitel (III. 3.2.) jeweils die Umsetzbarkeit durch das Land Berlin diskutiert und für diese Vorschläge bejaht. Durch die alternative oder kumulierte Einführung dieser Handlungsmöglichkeiten könnte die Situation von undokumentierten Personen daher durch das Land Berlin verbessert werden.

Allerdings gibt es dennoch nach wie vor viele Bereiche, in denen auch mit den vorgeschlagenen Maßnahmen keine positive Veränderung der Situation undokumentierter Menschen erreicht werden kann. Dies liegt vielfach darin begründet, dass Regelungen des Bundes (etwa die Übermittlungspflichten) einer Verbesserung entgegenstehen. Dem Land Berlin steht über den Weg des Bundesrats die Möglichkeit zur Verfügung, die rechtliche Situation dahingehend zu verändern.

IV. GEMEINSAME EMPFEHLUNGEN ZUR UMSETZUNG DER BERLINER STADTKARTE SOWIE ALTERNATIVER UND BEGLEITENDER MASSNAHMEN

1. Berliner Stadtkarte

Rechtliche Möglichkeiten und Zuständigkeit der Einführung einer Berliner Stadtkarte

Berlin als Bundesland hat die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Berliner Stadtkarte und ist damit auch für den Vollzug der Gesetze für die Berliner Stadtkarte zuständig. Die Berliner Stadtkarte kann nur durch den Erlass eines Gesetzes eingeführt werden. Möglich sind hier erstens die Einführung eines neuen Gesetzes oder zweitens, die Regelungen zur Berliner Stadtkarte in ein bestehendes Gesetz einzupflegen. Wir empfehlen, entsprechende Regelungen in das Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (PartMigG) einzufügen (vgl. III. 3.1.)

Wie im rechtswissenschaftlichen Gutachten dargelegt, fallen die im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Berliner Stadtkarte betroffenen Lebenssachverhalte in die Zuständigkeit mehrerer Senatsverwaltungen (vgl. III. 3.1). Hierzu gehören die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege (SenWGP), die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA), die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (SenBJF), die Senatsverwaltung für Inneres und Sport (SenInn) sowie die Senatsverwaltung für Finanzen.

Bezüglich der Zuständigkeit bietet sich die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) an. Dafür spricht der Fokus der SenASGIVA auf die Integration und Teilhabe von Menschen mit Migrationserfahrung in der Stadtgesellschaft. Hierzu gehören auch undokumentierte Menschen, deren städtische Teilhabe durch eine Einführung der Stadtkarte an einigen Stellen ermöglicht, an anderen Stellen verstärkt werden kann (vgl. III. 3.1.1.2.). Empfohlen wird also, die*den Senator*in für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung federführend mit der Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung der Berliner Stadtkarte zu beauftragen.

Gleichwohl könnte die Einführung der Berliner Stadtkarte per Gesetz von Verwaltungsvorschriften begleitet werden, um konkrete und verbindliche Vorgaben zur Umsetzung des Gesetzes zu formulieren. Wie eingangs erwähnt, fallen die im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Berliner Stadtkarte betroffenen Lebenssachverhalte in die Zuständigkeit mehrerer Senatsverwaltungen.

Unter Beachtung des Ressortprinzips und der dem Senat zur Beschlussfassung vorbehaltenen Sachverhalte erlässt grundsätzlich die jeweils fachlich zuständige Senatsverwaltung die einschlägigen Verwaltungsvorschriften. Im Interesse einer einheitlichen Anwendung der Berliner Stadtkarte sollten diese aber nicht durch mehrere ressortbezogene Verwaltungsvorschriften eingeführt werden. Vielmehr sollte einem Senatsmitglied die Federführung zur Erarbeitung einer gemeinsamen Verwaltungsvorschrift übertragen werden. Weitere inhaltlich zuständige Senatsmitglieder und ggf. der*die regierende Bürgermeister*in wären zu beteiligen. Die jeweils zuständige Senatsverwaltung

kann Verwaltungsvorschriften für die Bezirksverwaltungen erlassen, sofern diese im wesentlichen Verfahrensabläufe betreffen.

Was die gesetzliche Ermächtigung zur Ausübung der Fachaufsicht betrifft, empfehlen wir aufgrund des Überwiegens von Teilhabeaspekten bei den tatsächlichen Verbesserungen einer Berliner Stadtkarte für undokumentierte Menschen, die Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) zu übertragen.

Die von den Senatsverwaltungen erlassenen gemeinsamen Verwaltungsvorschriften wären verbindlich für die Bezirksverwaltungen sowie für die den Senatsverwaltungen unmittelbar nachgeordneten Behörden, für die nichtrechtsfähigen Anstalten und für die unter der Aufsicht der Senatsverwaltung stehenden Eigenbetriebe. Die Landesvorschrift sollte zugleich auch für die den Bezirksverwaltungen nachgeordneten nichtrechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe für verbindlich erklärt werden (vgl. III. 3.1.5.1. und 3.1.5.2.).

Zielgruppen

Es ist von besonderer Bedeutung, dass die Berliner Stadtkarte von möglichst vielen Bewohner*innen Berlins genutzt werden würde. So richtet sich die Mehrheit der existierenden oder geplanten City-IDs nicht ausschließlich an undokumentierte Menschen, sondern an alle Einwohner*innen einer Stadt (vgl. II. 2.). Auf diese Weise wird erstens vermieden, dass eine City-ID zum Ausweis für einen undokumentierten Aufenthalts wird. Die Zugänglichkeit einer Berliner Stadtkarte für alle Einwohner*innen Berlins würde also undokumentierten Menschen, die die Karte verwenden, schützen. Zweitens kann der Einbezug der gesamten Berliner Bevölkerung in das Projekt Berliner Stadtkarte Teil der weiter unten vorgeschlagenen umfassenden öffentlichen Kampagne für die Einführung der Karte und für das Anliegen der Verbesserung der Teilhabe undokumentierter Menschen am städtischen Leben sein. Drittens könnten auch andere benachteiligte Gruppen wie obdachlose Menschen die Berliner Stadtkarte nutzen. Empfohlen wird deshalb die Einführung und Zugänglichkeit der Berliner Stadtkarte für alle Einwohner*innen Berlins ab dem sechsten Lebensjahr.

Profil und Kriterien für die Ausstellung

Die Berliner Stadtkarte soll einerseits nicht den Eindruck erwecken, ein Pass- oder Personalausweisersatz bzw. ein Weg in die Legalisierung zu sein. Andererseits sollte die Karte eine hohe Glaubwürdigkeit besitzen. Zudem sollte sie ggf. modular konzipiert werden, d. h. mit speziellen Funktionen (z. B. Gesundheitskartenfunktion) ›aufladbar‹ sein.

Im Sinne der Niedrigschwelligkeit des Zugangs zur Berliner Stadtkarte wird erstens die für die Nutzer*innen kostenfreie Abgabe der Berliner Stadtkarte sowie die Entwicklung und großflächige Bewerbung einer mehrsprachigen Website empfohlen, auf der die Berliner*innen sich über die Berliner Stadtkarte und die Bedingungen, diese zu erhalten, informieren können. Die Informationen zur Stadtkarte sollten mindestens in den folgenden Sprachen vorliegen: Deutsch, Englisch, Spanisch, Portugiesisch, Französisch, Türkisch, Arabisch, Farsi, Dari, Paschtu, Russisch,

Ukrainisch, Polnisch, Bulgarisch, Rumänisch, Serbisch, Albanisch und Vietnamesisch. Als Vorbild könnte die Website zur IDNYC-Card dienen.

Drittens wird die Einführung einer Plastikkarte mit Chip empfohlen, der ggf. mit speziellen Funktionen (bspw. Gesundheitsfunktionen) aufgeladen werden kann. Ähnlich dem Deutschland-Ticket sollte jedoch viertens auch eine digitale Version der Karte verfügbar gemacht werden (ebenfalls ggf. mit weiteren aufladbaren Funktionen). Wir erachten es als wichtig, dass beide Formate (physische und digitale Karte) angeboten werden, weil undokumentierte Menschen (aber auch ältere oder eingeschränkte Personen) häufig nicht über ein internetfähiges Handy verfügen, während es für andere Menschen niedrigschwelliger sein könnte, die Berliner Stadtkarte als App auf das Smartphone zu laden (vgl. auch Stadt Bern 2023).

Die Karte sollte die folgenden Informationen aufweisen: (1) (echter) Vor- und Nachname, (2) das Geburtsdatum, (3) ein Lichtbild, (4) amtliche Wohnsitzanmeldung (bei dokumentierten Berliner*innen) oder eine postalische Erreichbarkeitsadresse (bei undokumentierten und obdachlosen bzw. wohnungslosen Bewohner*innen), (5) eine Registrierungsnummer, (6) das Ausstellungs- und Ablaufdatum sowie (7) den Hinweis, dass es sich bei der Berliner Stadtkarte nicht um einen Pass- oder Personalausweisersatz handelt und die Karte nicht zum legalen Aufenthalt in Deutschland berechtigt. Auf die verpflichtende Angabe des Geschlechts sollte verzichtet werden und selbstverständlich sollte die Berliner Stadtkarte keine Informationen zum Aufenthaltsstatus ihrer Nutzer*innen enthalten. Als Gültigkeitsdauer empfehlen wir zwei Jahre (24 Monate). Danach kann die Karte erneuert werden.

Dokumentierte Einwohner*innen Berlins sollten die Berliner Stadtkarte mittels eines Online-Formulars auf der genannten Website beantragen können. Als Nachweise für die Berechtigung empfehlen wir die amtliche Wohnsitzanmeldung in Verbindung mit einem gültigen Lichtbildausweis und einem Foto. Dokumentierte Antragsteller*innen können die Berliner Stadtkarte dann mittels einer App herunterladen oder sie bekommen eine physische Karte zugeschickt.

Im Falle undokumentierter Bewohner*innen Berlins ermöglicht die Angabe des ›echten‹ Namens und des Geburtsdatums eine vereinfachte Organisation und Verwaltung der Anliegen von Klient*innen beispielsweise in der CS, weil Klient*innen dann immer unter denselben Namen geführt würden. Die Angabe des echten (und eines einheitlichen) Namens ist aber auch für das behandelnde medizinische und therapeutische Personal von Vorteil, wenn undokumentierte Klient*innen mehrfach behandelt werden (müssen). Auch das Geburtsdatum der Karteninhaber*innen ist für die Anbieter*innen von gesundheitlichen und anderen Dienstleistungen sowie für Schulleitungen relevant. Die postalische Erreichbarkeitsadresse kann die Anmeldung undokumentierter Kinder und Jugendlicher an Berliner Schulen vereinfachen. Zudem wird es für soziale Träger, Ärzt*innen und andere Einrichtungen (z. B. Bibliotheken) möglich, mit Nutzer*innen der Berliner Stadtkarte in Kontakt zu treten (z. B. zum Zweck von Terminverschiebungen und -absagen, bei abgelaufenen Rückgabefristen für Bücher etc.). Wir empfehlen neben der Angabe von privaten C/o-Adressen (von Freund*innen, Bekannten, Verwandten etc.) die Einrichtung von Postfächern bei kooperationsbereiten NGOs, MSOs und anderen sozialen Trägern.

Für undokumentierte Bewohner*innen Berlins wird, ähnlich wie bei der New Yorker ID Card, das Durchlaufen eines einfachen, aber wirksamen Prüfverfahrens empfohlen, bevor die Berliner Stadtkarte ausgestellt wird. Wir empfehlen, dass undokumentierte Antragsteller*innen die Berliner Stadtkarte direkt bei der/den zuständigen Stelle(n) (dazu unten mehr) beantragen und dort nach Durchlaufen der Prüfung (ebenfalls durch die ausgebende Stelle[n]) abholen bzw. eine App zum Herunterladen der digitalen Version von der/den ausgebenden Stelle(n) freigeschaltet bekommen.

Das wichtigste Kriterium sollte der Nachweis bilden, dass der*die Antragsteller*in seit mindestens drei Monaten in Berlin aufhältig ist und ihr*sein Lebensmittelpunkt tatsächlich in Berlin liegt. Zudem sollte der echte Name nachgewiesen werden. Als Nachweise darüber empfehlen wir die Akzeptanz der folgenden Dokumente:

- Heizungs-, Strom- und Wasserrechnungen
- Lohnzahlungsnachweise (ggf. aus der Zeit, bevor der legale Aufenthalt endete)
- Verträge (Arbeitsverträge, Mietverträge, Verträge mit Fitness-Studios etc.)
- Mitgliedschaften in religiösen Gemeinden und Vereinen (Sportvereine, migrantische und anderen Kulturvereine, Nachbarschaftszentren, Chöre etc.)
- abgelaufene Aufenthaltstitel, Duldungen und Fiktionsbescheinigungen
- Geburtsurkunden, Heiratsurkunden, Fahrerlaubnisausweise, (abgelaufene) Reisepässe (hier geht es um das Geburtsdatum)
- Kostenübernahmescheine der CS, Nachweise über Besuche bei Ärzt*innen, Therapeut*innen etc.
- Nachweise über ehrenamtliches Engagement, Nahverkehrstickets, Belege für Einkäufe etc.
- »Zeug*innenaussagen« von Freund*innen, Verwandten, Bekannten, Kolleg*innen über die Aufenthaltsdauern der Antragsteller*innen in Berlin (vgl. das Beispiel Gent).

In diesem Zusammenhang empfiehlt sich auch, dem New Yorker Prüfsystem folgend, die Einführung eines Punktesystems, d. h., dass die oben aufgezählten Dokumente in Gruppen kategorisiert werden sollten und eine bestimmte Anzahl von Dokumenten verschiedener Kategorien mit dem Antrag eingereicht werden muss, um nachzuweisen, dass der Lebensmittelpunkt tatsächlich in Berlin liegt. Um einen niedrighschwelligem Zugang undokumentierter Menschen zu ermöglichen, sollten diese ähnlich wie in New York die Gelegenheit erhalten, im Internet mithilfe eines Online-Formulars im Vorfeld zu prüfen, ob sie die oben genannten nötigen Nachweise und Dokumente beibringen können. Das Antragsverfahren sollte in einer mit der Antragsannahme, Antragsbearbeitung, Prüfung und Ausstellung beauftragten Stelle (siehe unten) abgewickelt werden. Die Karte selbst sollte dort auch ausgegeben werden. Nach zwei Jahren, so unsere Empfehlung, würde erneut der Anspruch auf die Karte geprüft und diese ggf. erneuert (vgl. II. 4.7.1.).

Die ausstellende(n) Stelle(n)

Die Stelle(n), bei denen undokumentierte Menschen die Berliner Stadtkarte beantragen und erhalten können, sollte(n) selbstverständlich keine Übermittlungspflicht haben und über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie fachliche Expertise verfügen. Zwar erfüllt das Willkommenszentrum (WZ) diese Kriterien. Das sozialwissenschaftliche Gutachten hat aller-

dings deutlich gemacht, dass es sich nicht anbietet, die Beantragung, Prüfung und Ausstellung der Berliner Stadtkarte von einer staatlichen Stelle oder einer mit dem Staat assoziierten Stelle durchführen zu lassen – selbst, wenn diese keine Übermittlungspflicht haben. Die Gründe sind v. a. Ängste und mangelndes Vertrauen in die Berliner Behörden und Ämter aufseiten der potenziellen Klient*innen (undokumentierte Menschen) und teils auch aufseiten nicht-staatlicher Beratungsstellen. Empfohlen werden deshalb verschiedene Optionen:

- Die **Beauftragung konfessioneller sozialer Träger** wie die Diakonie, die Caritas oder die Berliner Stadtmission. Sie genießen bei den potenziellen undokumentierten Klient*innen aufgrund der Nähe zur evangelischen oder katholischen Kirche erhöhtes Vertrauen. Sie haben keine Übermittlungspflicht und verfügen über ausreichende Ressourcen und Expertise.
- Die **Beauftragung großer, nicht-konfessioneller Träger** wie die Arbeiterwohlfahrt (AWO) oder der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB). Sie haben ebenfalls keine Übermittlungspflicht und verfügen über ausreichende Ressourcen und Expertise.
- Möglich wäre auch, ähnlich wie im Fall New York (dort sind es 15 Stellen im Stadtgebiet) **mehrere Stellen** (im Idealfall des gleichen Trägers) in verschiedenen Berliner Bezirken mit der Ausstellung der Berliner Stadtkarte zu beauftragen, um das Angebot noch niedrigschwelliger zu gestalten.

Speicherung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Antragsteller*innen bzw. Nutzer*innen unterliegen dem Datenschutz und müssen DSGVO-konform ausgestaltet sein (vgl. III. 3.1.1.2.).

Potenziale und Limitierungen der Berliner Stadtkarte

Verglichen mit der New Yorker IDNYC-Card kann die Berliner Stadtkarte aufgrund der bundesdeutschen Gesetzeslage keine starke City-ID werden, d. h., sie kann undokumentierte Menschen nicht (zuverlässig) davor schützen, etwa im Rahmen polizeilicher Kontrollen ‚entdeckt‘ und letztlich abgeschoben zu werden. Die Berliner Stadtkarte kann also weder als Pass- noch als Personalausweisersatz fungieren. Sie berechtigt auch nicht zum legalen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland oder kann diesen begünstigen. Weiter berechtigt die Karte nicht zum Bezug von staatlichen Leistungen.

Die Berliner Stadtkarte wäre also eine **weiche City-ID**. Ihre Vorteile liegen in den folgenden Bereichen:

- *Affektiver und symbolischer Bereich*: Die Berliner Stadtkarte kann für undokumentierten Menschen das Gefühl der Zugehörigkeit zur Stadt erhöhen und sie kann ein Zeichen Berlins als weltoffene und transformative Stadt setzen.

- *Verwaltung*: Vereinfachung organisatorischer und administrativer Abläufe der mit undokumentierten Menschen befassten Einrichtungen und Akteur*innen (bspw. CS, medizinisches Personal, Schulleitungen, Notunterkünfte, Frauenhäuser) durch die Angabe eines echten und einheitlichen Namens, des Geburtsdatums und einer postalischen Erreichbarkeitsadresse.
- *Kinder und Jugendliche*: Die Berliner Stadtkarte würde die tatsächliche Durchsetzung des (Grund-)Rechts auf Schulbildung für undokumentierte Kinder und Jugendliche erleichtern und könnte Kindern zudem eine vorschulische Bildung, etwa durch den Besuch einer Kindertagesstätte, ermöglichen.
- *Kooperationen mit privaten und städtischen Anbieter*innen in den Bereichen Wohnen, Freizeit, Weiterbildung, Kommunikation und Kultur*: Die Berliner Stadtkarte könnte darüber hinaus über Vereinbarungen mit den VHS, Bibliotheken, Indoor-Spielplätzen, Sportvereinen, Fitness-Studios etc., ggf. auch mit Mobilfunk-Anbietern und kommerziellen Betreiber*innen von Unterkünften (Hotels, Hostels, Pensionen) die Teilhabe undokumentierter Menschen verbessern. Bei diesen Kooperationen würde es darum gehen, dass die genannten Anbieter*innen die Berliner Stadtkarte als Identifizierungsnachweis für die Inanspruchnahme ihre Angebote, Dienste und Leistungen akzeptieren. Vorabsprachen oder Interviews mit diesen, wie sie zu einer Berliner Stadtkarte stehen, hätten den Rahmen dieses Gutachtens gesprengt. Daher wird empfohlen, weitere Recherchen und Forschungen zum Thema »Kooperationen« durchzuführen.
- *Lebensmittelpunkt Berlin*: Die Berliner Stadtkarte bietet einen Nachweis über die Dauer des Lebensmittelpunkts Berlin Dies könnte ggf. auch als Nachweis für die Argumentation, dass der Lebensmittelpunkt der betreffenden undokumentierten Personen seit längerem in Berlin liegt, im Rahmen der Arbeit der Härtefallkommission bei einem Antrag auf individuelle Legalisierung geltend gemacht werden.

Begleitende Maßnahmen

Erfolg und Wirksamkeit der geplanten Berliner Stadtkarte stehen und fallen v. a. mit einer großangelegten und öffentlichkeitswirksamen berlinweiten Kampagne sowie dem proaktiven und systematischen Einbezug der Berliner Zivilgesellschaft mit ihren migrationsbezogenen sozialen Trägern, sozialen Bewegungen und NGOs in diese. Wir empfehlen die folgenden Elemente für diese Kampagne:

- (1) *Aufklärung*: Verweis auf eine entsprechende Website, die dem New Yorker Vorbild folgend mindestens in den oben genannten Sprachen Informationen über Zwecke, Ziele und Funktionen der Karte, Antragsverfahren, Punkte- und Prüfsystem, sowie Ansprechpartner*innen und ausgebende Stelle(n) enthält.

- (2) *Werbung*: Die wichtigsten Informationen der Website sollten ebenfalls in den relevanten Senatsverwaltungen, bei staatlichen und nicht-staatlichen Trägern und Beratungsstellen, NGOs und MSOs in den genannten Sprachen als Flyer und Broschüren ausliegen. Zudem sollte die Berliner Stadtkarte wie in New York auf öffentlichen Werbeflächen, in Bussen und Taxis, in Zeitungsanzeigen und Social-Media-Kanälen beworben werden.
- (3) *Erarbeitung eines konkreten Umsetzungskonzepts*: Sollte die Einführung der Berliner Stadtkarte beschlossen werden, wird für diesen Fall die Einrichtung eines Runden Tisches/einer Umsetzungscommission empfohlen. Dieser Runde Tisch/diese Kommission sollte sich aus Vertreter*innen der ausgebenden Stelle(n), relevanten Akteur*innen aus den Senatsverwaltungen, sozialen Trägern, Beratungsstellen, NGOs, MSOs, sozialen Bewegungen und der Wissenschaft zusammensetzen sowie juristische Expert*innen, Datenschutzexpert*innen, Softwareentwickler*innen und ggf. weitere öffentliche und private Akteur*innen (bspw. VHS, Bibliotheken) hinzuziehen. Der Runde Tisch/die Kommission sollte – ähnlich dem Berner Beispiel (vgl. Stadt Bern 2023) – ein konkretes Umsetzungskonzept für die Berliner Stadtkarte erarbeiten.
- (4) *Outreach migrantische Communities*: Das Umsetzungskonzept sollte auch Maßnahmen beinhalten, die das Projekt Berliner Stadtkarte in den Communities undokumentierter Menschen bekanntmachen und dort Vertrauen aufbauen. Zu diesen Communities gehören neben MSOs u. a. Kulturvereine, Nachbarschaftszentren, Friseursalons, Nagelstudios, ethnische Lebensmittelgeschäfte, bestimmte Fitness-Studios, religiöse Gemeinden, Bars und Clubs. Hierfür wird die Beauftragung von Sozialarbeiter*innen mit diesbezüglicher Expertise empfohlen.
- (5) *Advocacy*: Die Stadt Berlin ist in zahlreichen nationalen und internationalen Städtenetzwerken vertreten, die sich für eine inklusivere kommunale Migrations- und Integrationspolitik starkmachen. Diese Ressource sollte weiter und noch stärker für die Advocacy der Berliner Stadtkarte genutzt werden. Zudem wird die in der SenASGIVA erwogene Mitgliedschaft Berlins im internationalen Städte- und Forschungsnetzwerk »City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe« (CMISE)³⁰⁰ empfohlen.

³⁰⁰ Vgl. <https://cmise.web.ox.ac.uk> (letzter Zugriff: 17.05.2024).

2. Elektronische Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen

Die Gesundheitsversorgung undokumentierter Menschen ist der Bereich, der aus unserer Sicht den dringendsten Handlungsbedarf aufweist. Hier gilt es, den Zugang deutlich zu vereinfachen bzw. zu verbessern. Deshalb empfehlen wir – entweder in die Berliner Stadtkarte bei Bedürftigkeit integriert (bspw. als Chip) oder zusätzlich zur Berliner Stadtkarte – die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen (vgl. II. 4.1. und 4.7.2. sowie III. 3.2.1.) nach dem Modell der elektronischen Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen oder dem Genter Modell (vgl. II. 2.5.). Die mit der Karte verbundenen Leistungen sollten an die im AsylbLG vorgesehenen Leistungen angelehnt sein.

Die Voraussetzungen für den Erhalt der Gesundheitskarte sollten – ähnlich dem Punkte- und Prüfungssystem für die Berliner Stadtkarte – zunächst geprüft werden. Die Gesundheitskarte sollte wie die Berliner Stadtkarte den echten Namen, das Geburtsdatum, ein Lichtbild und eine postalische Erreichbarkeitsadresse enthalten. Zusätzlich empfehlen wir – ähnlich dem Verfahren der CS – eine Aufenthaltsberatung und Prüfung, ob eine Vermittlung in die Regelversorgung möglich ist. Die prüfende, bearbeitende und ausgebende Stelle sollte die CS oder eine neu einzurichtende Stelle nach dem Vorbild des Leipziger Vereins CABL e.V. sein. Die Gesundheitskarte sollte ebenso wie das derzeitige System der CS über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« finanziert werden oder es sollte – ähnlich der elektronischen Gesundheitskarte für Asylbewerber*innen – eine Kooperation mit Krankenversicherungen eingegangen werden.

Wir empfehlen eine Gültigkeitsdauer der Gesundheitskarte von mindestens einem Quartal. Anschließend kann die Karte nach einer erneuten Anspruchsprüfung verlängert werden. Unseren Modellrechnungen auf der Grundlage der für 2022 verfügbaren Daten zufolge wäre eine elektronische Gesundheitskarte für undokumentierte Menschen außerdem kostengünstiger als das bisherige System (vgl. II. 3.1.1. und 3.2.1.). Sollte eine solche Karte eingeführt werden, empfehlen wir auch hier, eine Umsetzungskommission/einen Runden Tisch nach dem Berner Vorbild einzurichten, deren/dessen Aufgabe darin bestünde, ein konkretes Umsetzungskonzept zu erarbeiten (vgl. Stadt Bern 2023).

3. Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen

In Bern und Zürich gibt es zentrale und nicht-staatliche Anlauf- und Beratungsstellen für Sans-Papiers, also undokumentierte Menschen (vgl. II. 2.3.). Alternativ oder begleitend zur Einführung der Berliner Stadtkarte und/oder der oben beschriebenen (elektronischen) Gesundheitskarte empfehlen wir die Einrichtung einer solchen nicht-staatlichen Anlauf- und Beratungsstelle für Menschen in sozialen Notlagen oder einer »Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen«. Diese neue Anlauf- und Beratungsstelle/Clearingstelle sollte die Kompetenzen und Maßnahmen im Bereich Unterstützung, Beratung und Begleitung undokumentierter Menschen bündeln und könnte ebenfalls bei einem der in Kapitel IV. 1. genannten konfessionellen oder nicht-konfessionellen Träger angesiedelt werden. Empfohlen wird eine Finanzierung über »freiwillige Leistungen des Landes Berlin« sowie eine enge Kooperation der vorgeschlagenen neuen Clearingstelle mit dem WZ. Migrant*innen und Geflüchtete in sozialen Notlagen, die sich (noch) nicht in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität befinden, würden in diesem Modell weiter an das WZ vermittelt werden.

Die hier vorgeschlagene Anlauf- und Beratungsstelle/Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen könnte die Berliner Stadtkarte ausgeben (und auch das Antrags- und Prüfverfahren durchführen) und/oder in den folgend genannten Bereichen mit den relevanten Beratungsstellen und NGOs kooperieren:

- *Gesundheit*: a) Beratung und Vermittlung an die CS oder die neu einzurichtende Stelle nach dem Vorbild des Leipziger Vereins CABL e.V., um einen Kostenübernahmeschein oder die elektronische Gesundheitskarte zu erhalten oder b) Vermittlung an ein Beratungs- bzw. Behandlungszentrum für undokumentierte Menschen (Medibüro Berlin, Medizin Hilft e.V., open.med, MMM, ZsGF, etc.).
- *Bildung*: Beratung und Vermittlung an Träger wie das BBZ, die undokumentierte Menschen bei der Anmeldung von Kindern/Jugendlichen an Berliner Schulen unterstützen.
- *Arbeit*: Beratung und Vermittlung von Rechtsbeiständen in Arbeitskonflikten in Kooperation beispielsweise mit dem BEMA.
- *Wohnen*: Beratung und Vermittlung an Notunterkünfte, Frauenhäuser oder kommerziell betriebene Unterkünfte in Kooperation mit den entsprechenden Trägern und privaten Betreiber*innen.
- *Freizeit und Kultur*: Beratung über Zugänge zu Freizeit- und Kulturangeboten.
- *Legalisierung*: Aufenthaltsberatung und ggf. Vermittlung an die HK.

Auch für die Arbeit der hier vorgeschlagenen Anlauf- und Beratungsstelle/Clearingstelle sollte ein Runder Tisch/eine Kommission nach dem Berner Vorbild (vgl. Stadt Bern 2023) ein konkretes Umsetzungskonzept erarbeiten.

4. Legalisierung

Verschiedene EU-Mitgliedsstaaten, darunter Spanien und Portugal, haben in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten unter bestimmten Bedingungen (bspw. Nachweis über eine bestimmte Zeit des Aufenthalts im Land etc.) immer wieder Legalisierungen vorgenommen. Zuletzt legalisierte Portugal 2021 während der Covid-19-Pandemie 356.000 undokumentierte Migrant*innen zumindest vorübergehend und sah eine Krankenversicherung für sie vor.³⁰¹ Die Wahrnehmung von Rechten wäre für undokumentierte Menschen in Berlin sehr viel einfacher, wenn auf Bundesebene zumindest die Übermittlungspflicht weiter überdacht würde, wie es derzeit für den Bereich Gesundheit auch geschieht (vgl. SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021, S. 111). Beides – eine Legalisierung und Einschränkung der Übermittlungspflicht – ist auf der Bundesebene zu verhandeln und liegt nicht in der Kompetenz der Länder oder Kommunen. Würde sich für die Einführung einer Berliner Stadtkarte entschieden, könnte diese jedoch ggf. auch als Nachweis des Lebensmittelpunkts in Berlin gegenüber der HK im Rahmen individueller Ersuchen nach Legalisierung geltend gemacht werden.

³⁰¹ Vgl. https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/portugal-more-356-000-immigrants-provisionally-legalised-during-covid-19-pandemic_de (letzter Zugriff: 17.05.2024).

5. Begleitende Maßnahmen

Wir empfehlen, die in IV. 1. bis 4. vorgeschlagenen Modelle mit den folgenden Maßnahmen zu begleiten:

- **Sensibilisierungsmaßnahmen, Schulungen, Weiterbildungen und Workshops** für Mitarbeiter*innen von städtischen Behörden, Ämtern und Institutionen sowie von Beratungsstellen, um verschiedene Formen der institutionellen Diskriminierung abzubauen, auf die Situation und die Rechte undokumentierter Menschen aufmerksam zu machen und über Ermessensspielräume aufzuklären.
- Die **Einführung von Registern in Krankenhäusern und Notaufnahmen sowie in Schulen**, um (anonym) die Anzahl undokumentierter Personen, die in Krankenhäusern versorgt werden bzw. die Berliner Schulen besuchen, zu erheben. Auf dieser Basis könnte – sollte auf die Einführung einer (elektronischen) Gesundheitskarte verzichtet werden – der Bedarf eines von der SenWGP koordinierten Notfallfonds für die Behandlung von Notfällen und die Durchführung von Entbindungen undokumentierter Menschen bestimmt werden. Dieser könnte das komplizierte Verfahren, bei dem die Krankenhäuser oft erfolglos Kostenübernahmeanträge an die Sozialämter stellen (die zudem immer wieder Daten von undokumentierten Menschen an das LEA oder die Polizei übermitteln), ablösen. Ein Register zur Erfassung der Anzahl undokumentierter Kinder mit Schulbesuchsrecht könnte dabei helfen, notwendige Unterstützungsmaßnahmen für Schulen und Schüler*innen zu planen und umzusetzen.

6. Weiterer Forschungsbedarf

Abschließend empfehlen wir **weitere empirische Forschungen** zur Berliner Stadtkarte, zur Gesundheitskarte und/oder zur vorgeschlagenen neuen »Clearingstelle für Menschen in sozialen Notlagen« bezüglich der folgenden Punkte, deren wissenschaftliche Recherche den Rahmen dieses Gutachtens gesprengt hätte:

- (1) Die Durchführung einer **statistischen Erhebung** über die Anzahl, Sozialstruktur und Demographie der in Berlin lebenden undokumentierten Menschen sowie (anonymisierte) standardisierte und/oder qualitative Befragungen dieser Gruppe.
- (2) Eine Recherche und Befragung möglicher öffentlicher und privater Kooperationspartner*innen in den Bereichen Wohnen, Kultur, Freizeit, außerschulische Bildung und Mobilität (BVG, DB sowie ggf. Mobilfunkanbieter*innen) sowie ggf. von Sparkassen und Ortskrankenkassen. Diese Kooperationen sollen auf die Akzeptanz der Berliner Stadtkarte zielen.

Literaturverzeichnis

Ataç, Ilker; Schilliger, Sarah (2022): Civil Society Organizations Engaged with Illegalized Migrants. Co-production of Citizenship. In: Martin Joergensen und Carl-Ulrik Schierup (Hg.): *Contending Global Apartheid. Transversal Solidarities and Politics of Possibilities*. Leiden/Boston: Brill.

Ataç, Ilker; Güntner, Simon; Kirchhoff, Maren; Homberger, Adrienne (Hg.) (2023): *Lokale Unterstützung für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Zugänge zu sozialen Leistungen im Bereich von Gesundheit, Wohnen und Bildung*. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.

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. DOI: 10.1080/01419870.2020.1723671.

Atlas of migration (2019): *Facts and Figures about People on the Move*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Bauböck, Rainer (2003): Reinventing Urban Citizenship. In: *Citizenship Studies* 7 (2), S. 139–160. DOI: 10.1080/1362102032000065946.

Bauder, Harald (2021): Urban migrant and refugee solidarity beyond city limits. In: *Urban Studies* 58 (16), S. 3213–3229. DOI: 10.1177/0042098020976308.

Bauder, Harald (2022): *From Sovereignty to Solidarity*. London: Routledge.

Bauder, Harald; Gonzalez, Dayana A. (2018): Municipal Responses to ‘Illegality’: Urban Sanctuary across National Contexts. In: *SI* 6 (1), S. 124–134. DOI: 10.17645/si.v6i1.1273.

Blokland, Talja; Hentschel, Christine; Holm, Andrej; Lebuhn, Henrik; Margalit, Talia (2015): Urban Citizenship and Right to the City: The Fragmentation of Claims. In: *Int J Urban Regional* 39 (4), S. 655–665. DOI: 10.1111/1468-2427.12259.

Bosniak, Linda (2008): *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton: Princeton University Press.

Bot, Michiel (2022): *Disrupting Undocumentation: Municipal ID Cards against Passport Fetishism*. Online verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1535685X.2022.2084285> (Letzter Zugriff: 13.12.2023).

Christoph, Wenke; Kron, Stefanie (Hg.) (2019): *Solidarische Städte In Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Clearingstelle Berlin (2023): Präsentation Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen. Präsentation beim AWO-Bundesverband 28.03.2023, Berlin.

Daley, Tamara C.; Lunn, Laurel; Hamilton, Jennifer; Bergman, Artis; Tapper, Donna (2016): IDNYC: A Tool of Empowerment. A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program. New York: Westat & Metis Associates.

Darling, Jonathan (2017): Forced migration and the city. In: *Progress in Human Geography* 41 (2), S. 178–198. DOI: 10.1177/0309132516629004.

Darling, Jonathan; Bauder, Harald (Hg.) (2019): *Sanctuary cities and urban struggles*. Manchester: Manchester University Press

Delvino, Nicola; Spencer, Sarah (2019): *Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities*. Oxford: University of Oxford.

Dokumentationsstelle Antiziganismus (DOSTA) (2022): *Dokumentation antiziganistischer Vorfälle 2021 und 2022*. Hg. v. Amaro Foro e.V. Berlin.

Ehrmann, Jeanette (2022): »Gastarbeit« und die Grenzen der Demokratie. Migrantisch situiertes Wissen als Einsatzpunkt postkolonialer Demokratietheorie. In: Julia Glathe und Laura Gorriahn (Hg.): *Demokratie und Migration. Konflikte um Migration und Grenzziehungen in der Demokratie*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 62–86.

Funck, Barbara J.; Karakaşoğlu, Yasemin; Vogel, Dita (2015): »Es darf nicht an Papieren scheitern«. Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen. Hg. v. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Frankfurt am Main.

Garcia, Marisol (2006): Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. In: *Urban Studies* 43 (4), S. 745–765. DOI: 10.1080/00420980600597491.

Gebhardt, Dirk (2016): Re-thinking urban citizenship for immigrants from a policy perspective: the case of Barcelona. In: *Citizenship Studies* 20 (6-7), S. 846–866. DOI: 10.1080/13621025.2016.1191431.

Glick Schiller, Nina; Çağlar, Ayşe (2016): Displacement, emplacement and migrant newcomers: rethinking urban sociabilities within multiscalar power. In: *Identities* 23 (1), S. 17–34. DOI: 10.1080/1070289X.2015.1016520.

Graauw, Els de (2021): City Government Activists and the Rights of Undocumented Immigrants: Fostering Urban Citizenship within the Confines of US Federalism. In: *Antipode* 53 (2), S. 379–398. DOI: 10.1111/anti.12660.

Grote, Janne (2015): Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr. Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Working Paper 93). Online verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp65-emn-irregulaere-migration-freiwillige-rueckkehr.pdf?__blob=publicationFile&v=20 (Letzter Zugriff: 15.05.2024).

Haberstroh, Friederike; Kreienbrink, Axel; Lechner, Claudia (2022): Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 93). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81274-3> (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Hess, Sabine; Lebuhn, Henrik (2014): Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und citizenship. In: *sub\urban* 2 (3), S. 11–34.

Hinrichs, Christian; Neuburger, Tobias (2021): Mechanismen des institutionellen Antiziganismus: Kommunale Praktiken und EU-Binnenmigration am Beispiel einer westdeutschen Großstadt. Forschungsbericht für die unabhängige Kommission Antiziganismus. Hannover: Institut Bildung-Forschung-Qualifizierung e.V. in Kooperation mit Institut für Didaktik der Demokratie und Forschungszentrum Center for Inclusive Citizenship. Leibniz Universität Hannover.

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (2023): Fundstellensammlung Polizeirecht. Rechtsprechung. Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement, Forschungsinstitut für öffentliche und private Sicherheit (FÖPS Berlin). Online verfügbar unter: https://www.hwr-berlin.de/fileadmin/portal/Dokumente/Prof-Seiten/Arzt/FS_Polizei_Urteile_12_2023_final.pdf (letzter Zugriff: 21.06.2024).

Hollstein, Tina (2017): *Illegale Migration und transnationale Lebensbewältigung. Eine qualitativ-empirische Studie.* Wiesbaden: Springer VS.

Homberger, Adrienne et al. (2022): Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status. Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. In: *Zeitschrift für Migrationsforschung ZMF* (2), S. 93–116.

Howe, Christiane; Decker, Christine; Knobloch, Lan; Can, Halil; Bosch, Alexander (2022): Bericht zur Berliner Polizeistudie. Eine diskriminierungskritische, qualitative Untersuchung ausgewählter Dienstbereiche der Polizei Berlin. Berlin: Technische Universität Berlin.

Hunold, Daniela; Singelnstein, Tobias (Hg.) (2022): *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme.* Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Huschke, Susann (2013): Undokumentierte Lateinamerikaner/-innen in Berlin. Eine medizinethnologische Studie. Bielefeld: transcript Verlag.

Isin, Engin F.; Turner, Bryan S. (2002): Handbook of Citizenship Studies. London, Los Angeles, New Delhi: SAGE.

Karakayali, Juliane; Kron, Stefanie (2023): Institutional Racism and Refugee-Policies in the Context of the Ukraine War. On the Situation of Third-country Refugees in Berlin. In: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies (2/7). Online verfügbar unter: <https://movements-journal.org/issues/11.ukraine/> (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Karakayali, Juliane; Kron, Stefanie; Ali Adam, Giselle-Elise; Beierle, Lara; Dier, Frieda; Hakakzadeh Zanjani, Ramina et al. (2022): Rassismuskritische Perspektiven auf die rechtliche und soziale Situation von geflüchteten Drittstaatler*innen aus der Ukraine in Berlin. Ein Forschungsbericht. Berlin: Evangelische Hochschule Berlin. Online verfügbar unter: https://www.eh-berlin.de/fileadmin/Redaktion/2_PDF/FORSCHUNG/Kurz_informiert/01_12_22_Forschungsbericht_BIPoC_Geflu__chtete_Berlin_final.pdf (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Kaufmann, David; Walz, Mala. (2023). Irregular Migration and the City. 10.1093/obo/9780190922481-0067.

Kiener, Regina; Breitenbücher, Danielle (2020): Einführung einer Züri City Card (ZCC). Rechtsgutachten zuhanden der Stadt Zürich / Stab Stadtpräsidentin. Zürich: Universität Zürich. Online verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publicationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Gutachten_UZH_ZueriCityCard_Frage4.pdf (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Kirschner, Wolf; Kirschner, Renate (2021): Evaluation der Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen in Berlin. Schlussbericht der Evaluation im Zeitraum Oktober 2020 bis Oktober 2021. Berlin: FBE Forschung, Beratung, Evaluation GmbH. Online verfügbar unter: https://www.berliner-stadtmission.de/fileadmin/Redaktion/02_Angebote_Standorte/Beratung_in_Ausnahmesituationen/Clearingstelle/PDF/Schlussbericht_240122.pdf (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Krenn, Martin; Morawek, Katharina (Hg.) (2017): Urbæn cit'zën Şhip. Zur Demokratisierung der Demokratie – Democratising democracy. Verein Shedhalle. Wien: Verlag für Moderne Kunst.

Kron, Stefanie; Lebuhn, Henrik (2020): Building Solidarity Cities: From Protest to Policy. In: Kim Rygiel und Feyzi Baban (Hg.): Fostering Pluralism through Solidarity Activism in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 81–105.

Kruse, Jan (2015): Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz. Unter Mitarbeit von Christian Schmieder. 2., überarbeitete und ergänzte Auflage. Weinheim, Basel, München: Beltz Juventa; Ciando.

Kuckartz, Udo; Rädiker, Stefan (2022): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung: Grundlagentexte Methoden. 5. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Lebuhn, Henrik (2013): Local border practices and urban citizenship in Europe. In: City 17 (1), S. 37–51.

Lebuhn, Henrik (2016): »Ich bin New York«. Bilanz des kommunalen Personalausweises in New York City. In: Luxemburg. Gesellschaftsanalyse und linke Praxis 3/2016, S. 114–119.

Lee, Everett S. (1966): A theory of migration. In: Demography 3 (1), S. 47–57.

Legalisierung jetzt! (25.11.2022): Pressemitteilung der Kampagne Legalisierung Jetzt! für den 25. November, Tag gegen geschlechtsspezifische Gewalt, zur City-ID in Berlin. Berlin. Online verfügbar unter: https://legalisierungjetzt.net/static/media/11_PM_CityID.9a0ed602.pdf (Letzter Zugriff: 21.06.2024)

Mansoor, Mohial-Dean (2021): Behörde of Color: Rassismuskritische Analysen und Entwicklungspotenziale der Berliner Stadtverwaltung. Masterarbeit. Forschungsorientierter Masterstudiengang Urbane Zukunft. Potsdam: Fachhochschule Potsdam.

Manteuffel, Marie von (2017): Aufenthaltsrechtliche Illegalität. Beratungshandbuch 2017. 4. aktualisierte und vollständig überarbeitete Auflage. Berlin, Freiburg: Deutscher Caritasverband/Deutsches Rotes Kreuz.

Medibüro Berlin (2018): Stellungnahme zur Anhörung »Gesundheit für alle – gesundheitliche Versorgung für Menschen ohne Krankenversicherung«. 25. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung am 8. Oktober 2018, Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.parlament-berlin.de/suche?q=Medib%C3%BCro+Berlin+> (Letzter Zugriff: 01.12.2023).

Medibüro Berlin (2021): Medibüro Berlin – Netzwerk für das Recht auf Gesundheitsversorgung aller Migrant*innen. Online verfügbar unter: <https://medibuero.de/> (Letzter Zugriff: 19.12.2023).

Mediendienst Integration (2023): Leben ohne Papiere: Irreguläre Migranten. Online verfügbar unter: <https://mediendienst-integration.de/migration/irregulaere.html> (Letzter Zugriff: 02.12.2023).

Morawek, Katharina (2019): Städtische Bürgerschaft und der kommunale Personalausweis. In Zürich setzen sich zivilgesellschaftliche Akteure für »Urban Citizenship« ein. In: Wenke Christoph und Stefanie Kron (Hg.): Solidarische Städte In Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung. S. 37–55.

Police Executive Research Forum (2021): Community-Based Identification Cards Give Immigrants a Sense of Belonging and Trust in Local Police. Online verfügbar unter: <https://www.policeforum.org/assets/CommunityBasedID.pdf>. (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Riedner, Lisa (2019): Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU Migration. Eine Untersuchung zwischen Wissenschaft und Aktivismus. Münster: Edition Assemblage.

Schilliger, Sarah (2019): Exkurs. Ambivalenzen einer Zukunftsstadt. In: Wenke Christoph und Stefanie Kron (Hg.): Solidarische Städte In Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung. S. 99–115.

Schilliger, Sarah (2020): Challenging who counts as a citizen. The infrastructure of solidarity contesting racial profiling in Switzerland. In: Citizenship Studies 24 (4), S. 530–547.

Schilliger, Sarah; Büchler, Alexandra; Weber, Florian (2021): Vorstudie City Card Bern. Grundlagen für die Realisierung einer City-Card Bern. Bericht zuhanden der Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen (FMR). Bern. Online verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/362712407_Vorstudie_City_Card_Bern_Grundlagen_fur_die_Realisierung_einer_City_Card_Bern_Bericht_zuhanden_der_Fachstelle_fur_Migrations-_und_Rassismusfragen_FMR (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2023): Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule. Hg. v. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie. Berlin. Online verfügbar unter: https://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/fileadmin/bbb/unterricht/faecher/sprachen/deutsch_als_Zweitsprache/Leitfaden_zur_Integration_Stand_07.12.18.pdf (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2024): Koordinierungsstellen für Willkommensklassen. Berlin.

Simon, Miranda; Schwartz, Cassilde; Hudson, David; Johnson, Shane D. (2018): A data-driven computational model on the effects of immigration policies. In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 115 (34).

Sinn, Annette; Wolf, Michael; Kreienbrink, Axel; Loeffelholz, Hans Dietrich von (2006): Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Smith, Alyna C.; LeVoy, Michele (2017): Städte des Rechts: Gesundheitsversorgung für undokumentierte Migrant*innen. Platform for international cooperation on undocumented migrants (PICUM). Online verfügbar unter: https://picum.org/our-publications/?_sort_by=date_asc&paged=13 (Letzter Zugriff: 13.12.2023).

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025. Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/> (Letzter Zugriff: 13.12.2023).

Spencer, Sarah; Triandafyllidou, Anna (2020): *Migrants with Irregular Status in Europe*. Cham: Springer International Publishing.

Staatssekretär für Inneres (2011): *Beratung von Frauen ohne Aufenthaltsstatus im Zeitraum von 3 Monaten vor bzw. nach der Entbindung*. Berlin. Online verfügbar unter: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/Duldung_Schwangere_Berlin.pdf (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Stadt Bern (2023): *City Card Bern – Umsetzungskonzept*. Bern: Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen. Online verfügbar unter: <https://www.socialdesign.ch/wp-content/uploads/Umsetzungskonzept-City-Card-Bern-2.pdf> (Letzter Zugriff: 21.06.2024).

Stadt Zürich (Hg.) (2020): *Züri City-Card. Umsetzung des Positionspapiers des Stadtrats zum Thema Sans-Papiers Möglichkeiten und Grenzen einer Züri City-Card Einführung einer Züri City-Card*. Unter Mitarbeit von Christof Meier, Leitung (PRD), Urs Vontobel/Morten Keller (GUD), Selin Öndül (SSD), André Müller. Zürich. Online verfügbar unter: <https://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2939> (Letzter Zugriff: 21.06.2024)

Varsanyi, Monica W. (2006): *Interrogating »Urban Citizenship« vis-à-vis Undocumented Migration*. In: *Citizenship Studies* 10 (2), S. 229–249. DOI: 10.1080/13621020600633168.

Vogel, Dita (2015): *Update report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany (2014)*. Hg. v. Database on Irregular Migration. EU-funded research project CLANDESTINO. Online verfügbar unter: <http://irregular-migration.net> (Letzter Zugriff: 21.06.2024)

Vogel, Dita; Aßner, Manuel; Mitrović, Emilja; Kühne, Anna (2009): *Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg*. Hamburg: Diakonisches Werk Hamburg.

Vogel, Dita; Cyrus, Norbert (2018): *Irreguläre Migration*. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Bonn. Online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/dossier-migration/247683/irregulaere-migration/> (Letzter Zugriff: 10.05.2024).

Wa Baile, Mohamed; Dankwa, Serena O.; Naguib, Tarek; Purtschert, Patricia; Schilliger, Sarah (Hg.) (2019): *Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*. Bielefeld: transcript Verlag.

Wood, Phil (2019): *Urban Citizenship. Making places where even the undocumented can belong*. Background Paper. Hg. v. Council of Europe. Online verfügbar unter: <https://rm.coe.int/urban-citizenship-background-paper-/1680933629> (Letzter Zugriff: 02.12.2023).

Yuval-Davis, Nira; Wemyss, Georgie; Cassidy, Kathryn (2019): *Bordering*. Newark: Polity Press.

Anhang

Anhang 1: Glossar³⁰²

Aufenthaltsrechtliche Illegalität

Menschen, die in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben, verfügen über keinen Aufenthaltstitel, auch nicht über eine Aufenthaltsgestattung im Rahmen eines Asylverfahrens oder über eine Duldung. Sie leben somit »illegalisiert«³⁰³ im Bundesgebiet. In diesem Gutachten werden sie als Undokumentierte oder undokumentierte Personen/Menschen bezeichnet.

Aufenthaltstitel

Das AufenthG sieht sieben Aufenthaltstitel vor: Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis, Daueraufenthaltserlaubnis-EU, Blaue Karte EU, ICT-Karte, Mobile ICT-Karte und Visum.

Aufenthaltserlaubnis

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erfolgt zu folgenden Zwecken: Ausbildung (§§ 16–17 AufenthG) Erwerbstätigkeit (§§ 18–21 AufenthG), aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22–26 AufenthG) oder aus familiären Gründen (§§ 27–36 AufenthG).

Aufenthaltsgestattung

Beantragt eine ausländische Person Asyl, ist zur Durchführung des Asylverfahrens der Aufenthalt in der Bundesrepublik nach § 55 Abs. 1 AsylG gestattet. Die Aufenthaltsgestattung erlischt u. a. bei Unanfechtbarkeit der Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Duldung

Die Duldung nach § 60a AufenthG ist kein Aufenthaltstitel. Sie bewirkt lediglich die zeitlich befristete Aussetzung der Abschiebung einer ausreisepflichtigen ausländischen Person. Sie wird erteilt, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist (z. B. aufgrund von Reiseunfähigkeit wegen Krankheit). Daneben bestehen noch weitere Formen der Duldung wie z. B. die Ausbildungs- (§ 60c AufenthG) und Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) und die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG).

Ausweisung

Die Ausweisung beendet den rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet und löst die Ausreisepflicht aus. Eine Abschiebung ist aber erst möglich, wenn die Ausweisungsverfügung mit einer entsprechenden Abschiebungsandrohung (§ 59 AufenthG) versehen wurde (siehe unten).

³⁰² Die Autor*innen haben das Glossar bewusst nicht alphabetisch sortiert, sondern nach inhaltlichen Themen.

³⁰³ Die Autor*innen verwenden hier bewusst »illegalisiert« und nicht »illegal«.

Abschiebung

Abschiebung ist die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht einer ausländischen Person durch die Entfernung aus dem deutschen Bundesgebiet. Sie bedarf grds. (Ausnahmen sind in § 34a AsylG und § 58a AufenthG geregelt) der Androhung einer angemessenen Ausreisefrist (§ 59 AufenthG). Der*die Betroffene darf innerhalb dieses amtlich bestimmten Einreise- und Aufenthaltsverbots weder erneut in das Bundesgebiet einreisen, noch darf ihm eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 11 Abs. 1, 2 AufenthG).

Vollziehbare Ausreisepflicht

Sofern eine ausländische Person keinen Aufenthaltstitel besitzt, ist die Person zur Ausreise verpflichtet (§ 50 Abs. 1 AufenthG). Die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht ist in § 58 Abs. 2 AufenthG geregelt.

Ist jemand vollziehbar ausreisepflichtig, ist die Abschiebung durchzuführen. Ausnahmen sind: Es wurde keine Ausreisefrist gewährt oder diese ist abgelaufen und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht ist nicht gesichert oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erscheint eine Überwachung der Ausreise erforderlich (vgl. § 58 Abs. 1 AufenthG). Darüber hinaus dürfen keine Verbote gemäß § 60 AufenthG der Abschiebung entgegenstehen.

Identitätsnachweis

In diesem Gutachten werden Identitätsdokumente als Identitätsnachweis bezeichnet, mit denen eine Person ihre Identität gegenüber einer anderen nachweisen kann bzw. sich »ausweisen« kann. Der Zweck besteht darin, sicherzustellen, dass die Person tatsächlich die ist, für die sie sich ausgibt, und die Authentizität ihrer Identität zu bestätigen. Es handelt sich um amtliche Dokumente. In Deutschland sind das der Personalausweis, ein elektronischer Aufenthaltstitel (bzw. Aufenthaltskarte oder Daueraufenthaltskarte) im Falle von Drittstaatler*innen und der Reisepass von deutschen Staatsangehörigen oder Unionsbürger*innen. Identitätsdokumente enthalten die wichtigsten personenbezogenen Daten und ein Ablaufdatum, nach dem das Dokument seine Gültigkeit als Identitätsnachweis verliert.

Identifikations-/Identifizierungsnachweis

Als solcher wird in diesem Gutachten jedes Dokument bezeichnet, das Auskunft über personenbezogene Daten der Person gegenüber einer anderen Partei gibt. Im Gegensatz zum Identitätsnachweis muss dieser z. B. nicht mehr unbedingt gültig sein oder muss einen amtlich nachgewiesenen Wohnsitz oder den Aufenthaltsstatus enthalten. Jeder Identitätsnachweis ist auch ein Identifikations-/Identifizierungsnachweis, andersherum gilt dies allerdings nicht. Beispiel für einen Identifikations-/Identifizierungsnachweis ist ein Reisepass eines*r Drittstaatlers*in, eine Geburtsurkunde, Heiratsurkunde oder auch ein abgelaufener Aufenthaltstitel oder eine Duldung. Dabei ist die Glaubwürdigkeit umso höher, desto mehr Dokumente diese Personenangaben stützen.

Amtlicher Lichtbildausweis

Ein amtlicher Lichtbildausweis ist ein von einer Behörde ausgestellter, mit einem Lichtbild versehener Ausweis zum Nachweis der Identität. Dazu gehören laut offiziellem Hauptstadtportal: Personalausweis, Schwerbehindertenausweis, Reisepass, Führerschein und Berlinpass.

Amtliche Wohnsitzanmeldung

Innerhalb von zwei Wochen nach Einzug in eine Wohnung müssen sich Personen beim Bürgeramt in der Nähe anmelden. Das gilt auch für Umzüge innerhalb Berlins. Mitgebracht werden müssen Personalausweis, Reisepass oder Nationalpass oder Passersatzpapiere für ausländische Staatsangehörige, ein Anmeldeformular, der Mietvertrag, eine Einzugsbestätigung des*r Wohnungsgebenden, Kinderausweise oder Geburtsurkunden von mit einziehenden Kindern und ggf. Heiratsurkunden.

Postalische Erreichbarkeitsadresse

Eine postalische Erreichbarkeitsadresse kann die eigene Wohnangabe, die einer befreundeten Person, eines Familienmitglieds, einer NGO oder Migrantenselbstorganisation (MSO) bzw. eines sozialen Trägers sein. Es geht bei dieser Erreichbarkeitsadresse v. a. darum, dass die betroffenen Personen über diese postalisch erreichbar sind. Es muss sich also nicht zwangsläufig um den Wohnsitz der Person handeln.

Anhang 2: Legende der anonymisierten Interviewpartner*innen

Name	Kürzel
BERATUNGSSTELLEN	
Ban Ying – Koordinations- und Fachberatungsstelle gegen Menschenhandel	BS1
Ban Ying – Koordinations- und Fachberatungsstelle gegen Menschenhandel	BS2
BEMA (Berliner Beratungszentrum für Migration und gute Arbeit)	BA1
Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen in Berlin (CS)	BG1
Housing First	BW1
Medibüro Berlin	BG2
Medibüro Berlin	BG3
Willkommenszentrum	BS3
XENION – Psychosoziale Hilfen für politisch Verfolgte e.V.	BG4
Zentrum für sexuelle Gesundheit und Familienplanung, Charlottenburg-Willmersdorf (ZsGF)	BG5
Zentrum für sexuelle Gesundheit und Familienplanung, Charlottenburg-Willmersdorf (ZsGF)	BG6
KuB (Kontakt und Beratungsstelle für Flüchtlinge und Migrant:innen e.V.)	BS4
WISSENSCHAFTLICHE EXPERTISE	
Universität Bern	Ex1
Ludwig-Maximilians-Universität München	Ex2
Katholisches Forum: Leben in der Illegalität	Ex3
Rechtsanwaltskanzlei für Straf- und Migrationsrecht in Berlin	Ex4
Evangelische Hochschule Berlin	Ex5
Humboldt-Universität zu Berlin	Ex6
Hochschule Fulda	Ex7
MIGRANT*INNENSELBSTORGANISATIONEN (MSOs)	
BBZ (Beratungszentrum und Betreuungszentrum für junge Flüchtlinge und Migrant*innen)	MSO1
Migrationsrat	MSO2
Schlafplatzorga	MSO3
Respect Berlin	MSO4
Kampagne Legalisierung Jetzt	MSO5
SENATSVERWALTUNGEN	
SenASGIVA	SenS1
SenASGIVA	SenW2
SenASGIVA	SenW2
SenWPG	SenG1
SenBJF	SenB1
SenInn	SenI1

Anhang 3: Mapping der Beratungs- und Anlaufstellen in Berlin für undokumentierte Menschen

BERATUNGSSTELLEN

Asyl in der Kirche Berlin-Brandenburg e.V., Flüchtlingskirche

Zielgruppe Migrant*innen und Geflüchtete, die in Berlin oder Brandenburg leben

Angebote für undokumentierte Menschen Aufenthaltsrechtsberatung, Sozialberatung

Finanzierung Evangelische Kirche

Standort Flüchtlingskirche in St., Simeon Wassertorstr. 21a, 10969 Berlin

Quelle <https://kirchenasyl-bb.de/>

Ban Ying e.V. Koordinations- und Beratungsstelle gegen Menschenhandel

Zielgruppe Migrantinnen, die Erfahrungen von Gewalt, Ausbeutung oder Menschenhandel gemacht haben

Angebote für undokumentierte Menschen breitgefächerte Beratung bei rechtlichen und sozialen Fragen; längerfristige Begleitung; Weitervermittlung zu Anwält*innen

Finanzierung Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

Standort Anklamer Str. 38, 10115 Berlin

Quelle <https://www.ban-ying.de/ueber-uns/leitbild>

BASTA Erwerbsloseninitiative

Zielgruppe Menschen, die im ALG-II-Bezug sind oder Anspruch haben oder die anderweitig mit dem Jobcenter zu tun haben, arme Menschen, EU-Bürger*innen

Angebote für undokumentierte Menschen Sozialberatung bei leistungsrechtlichen Fragen zum SGB II

Finanzierung unabhängige Spenden

Standorte Weisestr. 53, 12049 Berlin; Buttmannstraße 1A, 13357 Berlin; Magdalenenstr. 19, 10365 Berlin

Quelle <https://bastaberlin.de/ueber>

Beratungszentrum und Betreuungszentrum für junge Flüchtlinge und Migrant*innen (KommMit e.V.)

Zielgruppe Junge Geflüchtete und Migrant*innen

Angebote für undokumentierte Menschen Aufenthaltsrechtsberatung, Sozialberatung

Finanzierung Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie; Die Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration; Bezirksamt Mitte-Berlin; Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF); Europäischer Sozialfonds – ESF (Bund, Berlin); UNO-Flüchtlingshilfe; Save the Children; Aktion Mensch; amnesty international; PRO ASYL; Lottostiftung Berlin

Standort Turmstraße 72, 10551 Berlin

Quelle <https://www.bbzberlin.de/>

Berliner Aids-Hilfe e.V.

Zielgruppe Menschen, mit und ohne Migrationshintergrund, die mit HIV/Aids leben, und den von HIV, Aids, Hepatitis und anderen sexuell und beim Drogenkonsum übertragbaren Krankheiten bedrohten und betroffenen Individuen und Gruppen

Angebote für undokumentierte Menschen Persönliche Beratung, Anonyme Telefonberatung, Online-Beratung (im Krankenhaus, in Haft, zu Hause) zu HIV und Aids, Monkeypox, Übertragungswegen und -risiken, sexuell übertragbaren Infektionen (STI), HIV-PreP, Krisen und Ängsten; Für Beratung für Migrant_innen zu sozial- und aufenthaltsrechtlichen sowie psychosozialen Fragen; Unterstützungsmöglichkeiten in Notlagen, Beratung sozialrechtliche Fragen; Test-Angebote; Spritzentausch; Begleitung, Gruppenangebote

Finanzierung Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz, Deutscher PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND – Landesverband Berlin e.V., Spenden

Standort Kurfürstenstraße 130, 10785 Berlin

Quelle <https://www.berlin-aidshilfe.de/>

Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit

Zielgruppe Eingewanderte Menschen und mobile Arbeitnehmer*innen in prekären Lebens- und Arbeitssituationen

Angebote für undokumentierte Menschen Beratung bei arbeitsrechtlichen und sozialrechtlichen Fragen, v. a. im Fall von Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung; Kommunikaion mit Arbeitgeber*innen; Begleitung in einem arbeitsgerichtlichen Verfahren

Finanzierung Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung; Deutscher Gewerkschaftsbund; Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben e.V. Berlin-Brandenburg; Beratungsnetzwerk Gute Arbeit

Standort Lorenzweg 5, 12099 Berlin

Quelle <https://bema.berlin/>

Berliner Obdachlosenhilfe e.V.

Zielgruppe Wohnunglose und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen, hilfebedürftige und obdachlose Menschen

Angebote für undokumentierte Menschen Beratung für Menschen die von Wohnungslosigkeit bedroht sind; Hilfstouren in Wedding Mitte, Kreuzberg, Moabit; Versorgung von obdachlosen Menschen mit warmen Essen, Getränken, Kleidung, Schlafsäcken, Isomatten, Hygieneartikeln

Finanzierung Spenden

Standort Lynarstraße 38, 13353 Berlin-Wedding

Quelle <https://www.berliner-obdachlosenhilfe.de/>

BeWiM: Beratung für europäische Wohnungslose in Mitte (Projekt der Berliner Stadtmission e.V.)

Zielgruppe Benachteiligte, neuzugewanderte EU-Bürger*innen und Wohnungslose beziehungsweise von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen

Angebote für undokumentierte Menschen Aufsuchende Arbeit in Berlin Mitte; Beratung zur Zeit in den Sprachen Polnisch, Russisch, Bulgarisch, Deutsch

Finanzierung Bezirksamt Mitte; Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Europäischer Sozialfonds Plus

Standort Lehrter Straße 68, 10557 Berlin

Quelle <https://www.berliner-stadtmission.de/angebote/beratung-in-ausnahmesituationen#beratung-fuer-europaeische-wohnungslose-in-mitte-bewim>

Checkpoint Berlin

Zielgruppe Schwule und bisexuelle Männer*, trans- und inter-Personen

Angebote für undokumentierte Menschen HIV-Tests, Tests auf Syphilis, Chlamydien und Tripper, Hepatitis C; medizinische Behandlung dieser Infektionen, Impfung gegen Hepatitis A/B und Monkeypox; Beratung auf verschiedenen Sprachen zu: sexueller Gesundheit, Substanzkonsum, queere Themen, PreP und PEP-Behandlung

Finanzierung Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

Standort Hermannstraße 256–258, 12049 Berlin

Quelle <https://checkpoint-blh.de/>

Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen (Berliner Stadtmission e.V.)

Zielgruppe Menschen in Berlin, die mindestens 6 Monate in Deutschland leben und

- keine Krankenversicherung haben
- nicht wissen, ob sie krankenversichert sind oder Probleme mit ihrer Krankenversicherung haben
- aus dem Ausland kommen, auch ohne Papiere
- nicht versichert sind und zum Arzt oder zur Ärztin müssen

Angebote für undokumentierte Menschen Zugang zu Gesundheitsversorgung; Kostenübernahme der Versorgung

Finanzierung Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

Standort Zinzendorfstraße 18 / Ecke Levetzowstraße, 10555 Berlin

Quelle <https://www.berliner-stadtmission.de/clearingstelle>

CUSBU Community Support Bipocs from Ukraine

Zielgruppe Aus der Ukraine geflüchtete Drittstaatler*innen

Angebote für undokumentierte Menschen Beratung bei leistungsrechtlichen und aufenthaltsrechtlichen Fragen; Rechtsberatung bzgl. §24 AufenthG; Begleitung zu Ämtern; warmes Mittagessen

Finanzierung keine Angaben

Standort Voltastr. 34, 13355 Berlin

Quelle <https://www.eoto-archiv.de/neuigkeiten/change-of-location-%7C-nothilfe-support-for-bipoc-fleeing-the-war-in-ukraine/>

Diakoniewerk Simeon, Al-Muntada und Al-Muntada Plus

Zielgruppe Geflohene und zugewanderte Menschen aus dem arabischen Raum

Angebote für undokumentierte Menschen Aufenthaltsrechtsberatung

Finanzierung Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung; Evangelische Kirche

Standort Morusstraße 18 A, 12053 Berlin

Quelle <https://www.diakoniewerk-simeon.de/beratung-migration/al-muntada/>

Fixpunkt e.V.

Zielgruppe Illegal Drogengebrauchende in Berlin

Angebote für undokumentierte Menschen Medizinisch-pflegerische Beratung; Vermittlung zu weiterführenden Hilfen der Drogen- und Suchthilfe; Konsummobil; sozialarbeiterische Information und Beratung zu allen relevanten Themen beim Drogengebrauch; Präventionsautomat, Testsprechstunde; Weiterleitung zu weiterführenden Hilfsangeboten; Vorbereitung und Terminvergabe für Begleitungen; Vergabe von Safer Use und Safer Sex Utensilien

Finanzierung Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsche Aidshilfe; Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit, Wissenschaft, Pflege und Gleichstellung; Bezirksamt Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf; Bezirksamt Berlin Spandau; Bezirksamt Mitte von Berlin

Standort Ohlauer Straße 22, 10999 Berlin

Quelle <https://www.fixpunkt.org/>

Härtefallkommission (Bsp. im Migrationsrat Berlin e.V.)

Zielgruppe Vollziehbar Ausreisepflichtige: Personen in Besitz einer Duldung oder Grenzübertrittsbescheinigung, Personen deren Aufenthaltserlaubnis abgelaufen ist, Undokumentierte und Personen, die sich in Abschiebungshaft befinden (vgl. Flüchtlingsrat Berlin 2023)

Angebote für undokumentierte Menschen Härtefallberatung aufenthaltsrechtliche Beratung bzgl. § 23a AufenthG

Finanzierung Die Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration

Standort Oranienstraße 34, 10999 Berlin

Quelle <https://www.migrationsrat.de/haertefallberatung-fuer-gefluechtete/https://drogennotdienst.de/angebote/beratung-und-reha/guidance/>

Hydra e.V.

Zielgruppe Frauen und trans*-Frauen, die in der Prostitution oder in anderen Bereichen des Erotikgewerbes arbeiten oder sich (um-)orientieren möchten; deren Partner*innen, Angehörige und Freund*innen; Menschen, die mit Prostituierten arbeiten oder mit ihnen zu tun haben; Freier/Kund*innen

Angebote für undokumentierte Menschen Psychosoziale Beratung; Krisenberatung; Beratung zu Gewalt und Menschenhandel; Sozialrechtliche Beratung; Beratung zu Safer-Work

Finanzierung öffentliche Gelder (keine genauen Angaben gefunden)

Standort Köpenicker Straße 187/188, 10997 Berlin

Quelle <https://www.hydra-berlin.de/>

Kältebus (Berliner Stadtmission e.V.)

Zielgruppe Wohnungslose, Obdachlose Menschen

Angebote für undokumentierte Menschen Fahrt zu einer Kälte-Notunterbringung

Finanzierung Eigenmittel (evangelische Kirche), öffentliche Zuschüsse, Zuwendungen, Spenden

Standort Der Kältebus fährt auf Berlins Straßen zwischen dem 1. November und 31. März abends in der Zeit von 20:00 bis 02:00.

Quelle <https://www.berliner-stadtmission.de/kaeltebus>

Kontakt- und Beratungsstelle für Geflüchtet und Migrant*innen

Zielgruppe Geflüchtete und Migrant*innen aus aller Welt, vor allem Menschen betroffen von aufenthaltsrechtlicher Undokumentiertheit betroffen oder bedroht

Angebote für undokumentierte Menschen Aufenthaltsrechtliche Beratung; Sozialberatung; psychosoziale Beratung; Frauen*beratung; Deutschkurse

Finanzierung Berliner Beauftragten des Senats für Integration und Migration; Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung; Partizipations- und Integrationsprogramm; Integrationsfonds Friedrichshain-Kreuzberg; Aktion Mensch; Der Paritätische Wohlfahrtsverband; Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin; Bundesinnenministerium des Innern und für Heimat, Spenden

Standort Oranienstr. 159, 10969 Berlin-Kreuzberg

Quelle <https://kub-berlin.org/de/>

Medibüro Berlin

Zielgruppe Migrant*innen, die keinen Zugang zu Gesundheitsversorgung haben und illegalisierte Geflüchtete

Angebote für undokumentierte Menschen Vermittlung von anonymen und kostenlosen medizinischen Behandlungen

Finanzierung Spenden

Standort Gneisenaustr. 2a, 10961 Berlin

Quelle <https://medibuero.de/>

Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung (Malteser Hilfsdienst e.V.)

Zielgruppe Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus und Menschen ohne Krankenversicherung

Angebote für undokumentierte Menschen Unterstützung im Rahmen einer Erstuntersuchung und Notfallversorgung bei plötzlicher Erkrankung, Verletzung oder Schwangerschaft; Sozialberatung, Schwangerenberatung

Finanzierung Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung; Deutsche Postcode Lotterie

Standort Aachener Straße 12, 10713 Berlin

Quelle <https://www.malteser.de/menschen-ohne-krankenversicherung.html>

Notdienst für Suchtmittelgefährdete und -abhängige Berlin e.V.

Zielgruppe Minderjährige, Jugendliche und Erwachsene sowie Angehörige, Fachkolleg*innen und Multiplikator*innen rund um das Thema Migration und Drogenkonsum.

Angebote für undokumentierte Menschen Guidance-Suchtberatung mit Sprachmittlung Orientierung im Sucht- und Gesundheitssystem und Unterstützung bei der Entwicklung von Perspektiven; Unterstützung bei der Beantragung von Kostenübernahmen für suchtspezifische Hilfe; Gruppenangebote in verschiedenen Sprachen; Vermittlung in Psychosoziale Betreuung und Substitutionsbehandlung; Sofortige Hilfe in Krisensituationen

Finanzierung Der Paritätische Wohlfahrtsverband; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.; Der Verband der Drogen- und Suchtthilfe; Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

Standort Genthiner Straße 48, 10785 Berlin; Bülowstraße 106, 10783 Berlin

Quelle <https://drogennotdienst.de/angebote/beratung-und-reha/guidance/>

Notübernachtung Am Containerbahnhof (Berliner Stadtmission e.V.)

Zielgruppe Wohnungslose, Obdachlose Menschen

Angebote für undokumentierte Menschen Kurzfristige Notübernachtung für eine Nacht, anonym

Finanzierung Eigenmittel (evangelische Kirche), öffentliche Zuschüsse, Zuwendungen, Spenden

Standort Am Containerbahnhof 1, 10367 Berlin

Quelle <https://www.berliner-stadtmission.de/ehrenamt/vermittlung/ehrenamtliche-fuer-die-notuebernachtung-am-containerbahnhof/> / Berliner Stadtmission 2023: Das 146. Jahr. S.24. Online verfügbar unter: <https://www.berliner-stadtmission.de/jahrespublikation>

Notübernachtung Franklinstraße (Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V.)

Zielgruppe Wohnungslose, Obdachlose Menschen

Angebote für undokumentierte Menschen Kurzfristige Notübernachtung für eine Nacht, anonym

Finanzierung Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie; öffentliche Zuwendungen; Spenden; Eigenmittel (Kirche), Beiträge

Standort Franklinstraße 27a, 10587 Berlin

Quelle <https://www.caritas-berlin.de/beratungundhilfe/berlin/wohnungsnot/notuebernachtung>

open.med Berlin-Lichtenberg (Hilfsorganisation Ärzte der Welt)

Zielgruppe Menschen ohne Krankenversicherung

Angebote für undokumentierte Menschen medizinische Versorgung; kostenlos und anonym

Finanzierung private Spenden; Auswärtiges Amt; Sternstunden e.V.; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Standort Irenenstraße 20, 10317 Berlin

Quelle <https://www.aerztederwelt.org/wem-wir-beistehen/hilfe-fuer-patientinnen>

Open-Med-Ambulanz (Medizin hilft e.V.)

Zielgruppe Erwachsene und Kinder ohne Krankenversicherung

Angebote für undokumentierte Menschen Medizinische Versorgung; psychiatrische und psychotherapeutische Sprechstunden; Sozialberatung; Impfungen für Kinder

Finanzierung Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung; Rotary Club Berlin; Evangelische Kirche

Standort Teltower Damm 8a, 14169 Berlin

Quelle <https://medizin-hilft-ev.de/>

Refugee Law Clinic Berlin e.V.

Zielgruppe Migrant*innen und Geflüchtete

Angebote für undokumentierte Menschen Aufenthaltsrechtsberatung

Finanzierung Humboldt-Universität zu Berlin; Bundesministerium für Bildung und Forschung; Deutscher Akademischer Austauschdienst; Stiftungsfonds Zivile Seenotrettung; Stiftung Mercator; Media Diversity Institute Help Refugees; Dachverband der Refugee Law Clinics Deutschland; UNO-Flüchtlingshilfe; Flamingo e.V.; Netzwerk der politische Förderfonds; Förderverein Pro Asyl

Standort Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Unter den Linden 9, 10117 Berlin

Quelle <https://www.rlc-berlin.org/>

S.U.S.I. Interkulturelles Frauenzentrum (Für eine kulturvolle, solidarische Welt e.V.)

Zielgruppe Migrantinnen, Frauen aus Familien mit Migrationsgeschichte

Angebote für undokumentierte Menschen Aufenthaltsrechtliche Beratung; Psychosoziale Beratung; Sozialberatung

Finanzierung Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Landesverband Berlin e.V.; Mitgliedsbeiträge; Spenden; Zuwendungen des Staates, des Landes oder der Kommune

Standort Bayerischer Platz 9, 10779 Berlin

Quelle <https://www.susi-frauen-zentrum.com/> Vereinssatzung auffindbar unter: <https://www.susi-frauen-zentrum.com/index.php/ueber-uns/verein-und-projekte>

Solwodi Berlin e.V.

Zielgruppe Geflüchtete Frauen und Migrantinnen (schwerpunktmäßig aus Afrika), die: von Menschenhandel und/oder anderen Formen von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind

- aus Ihrer Heimat wegen Menschenrechtsverletzungen geflohen sind
- gegen Ihren Willen verheiratet werden sollen/wurden
- Probleme mit Ihrem Ehemann/Partner haben
- Probleme mit Ihrem Aufenthalt und/oder Ihren Dokumenten haben
- Hilfe bei rechtlichen Fragen sowie bei Behörden brauchen
- alleinstehend/alleinerziehend/schwanger sind und Unterstützung brauchen
- zur Prostitution gezwungen werden oder aussteigen wollen
- Hilfe bei der Rückkehr in Ihre Heimat benötigen

Angebote für undokumentierte Menschen Psychosoziale Beratung und Betreuung; Traumafachberatung

Finanzierung Der Paritätische Wohlfahrtsverband, Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

Standort Kranoldstraße 24, 12051 Berlin

Quelle <https://www.solwodi-berlin.de/>

TRIA (gemeinsames Projekt des Caritasverbands für das Erzbistum Berlin und der Berliner Stadtmission)

Zielgruppe Wohnungslose EU-Bürger/innen insbesondere aus Ost-/Südosteuropa

Angebote für undokumentierte Menschen Kontaktaufnahme und Clearing; Sozial- und Gesundheitsberatung; Klärung von Rechtsansprüchen auf Unterkunft, Existenzsicherung, Krankenversicherung; Vermittlung zu Angeboten der Sozial- und Gesundheitsversorgung; Vermittlung zur Integration in Arbeit; Begleitung zu Behörden und anderen Hilfeleistern; Schulungen/Unterstützung für andere Einrichtungen zur besseren Versorgung der Zielgruppe; Beratung erfolgt in englisch, polnisch, bulgarisch, rumänisch und russisch

Finanzierung Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

Standort Levetzowstraße 12a, 10555 Berlin

Quelle <https://www.caritas-berlin.de/beratungundhilfe/berlin/wohnungsnot/beratung-fuer-wohnungslose-eu-buergerinnen-und-eu-buerger>

Willkommenszentrum: Beratungsstelle der Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration

Zielgruppe Eingewanderte und Neuankommende, Menschen ohne deutschen Pass und Menschen mit Migrationsgeschichte sowie für ihre Angehörige, Menschen, die bedroht sind, ihren deutschen Aufenthalt zu verlieren

Angebote für undokumentierte Menschen Rechtsberatung im Migrationsrecht; Härtefallberatung; Sozialberatung; Beratung bei drohender Abschiebung

Finanzierung Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung

Standort Potsdamer Straße 61, 10785 Berlin-Mitte

Quelle <https://www.berlin.de/willkommenszentrum/>

Xenion e.V.

Zielgruppe Opfern von Folter, Krieg und anderen schweren Menschenrechtsverletzungen sowie ihren Familienangehörigen

Angebote für undokumentierte Menschen Psychosoziale Beratung

Finanzierung Land Berlin; Bezirksmittel; EU-Mittel; Spenden; Bundesmittel; Förderverein EXIL e.V.; Der Paritätische Wohlfahrtsverband

Standorte Therapie und Beratung für Erwachsene und Familien: Paulsenstr. 55–56, 12163 Berlin

Therapie, Beratung und Vormundschaften für Kinder und Jugendliche; Ehrenamtsprogramme, Verwaltung; Dudenstraße 78, 10965 Berlin

Quelle <https://www.xenion.org/>

Zentrale Beratungsstelle für Menschen in Wohnungsnot (Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. und Berliner Stadtmission e.V.)

Zielgruppe Menschen betroffen oder akut bedroht von Wohnungslosigkeit

Angebote für undokumentierte Menschen Kostenlose individuelle Beratung in der akuten Notsituation; Vermittlung in weiterführende Hilfen; Beratung zur Klärung von Leistungsansprüchen; Unterstützung bei Problemen mit Behörden und Ämtern

Finanzierung Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung

Standort Levetzowstraße 12 a, 10555 Berlin

Quelle <https://www.caritas-berlin.de/beratungundhilfe/berlin/wohnungsnot/zentrale-beratungsstelle-wohnungsnot-berlin>

Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung

Zielgruppe Menschen mit Fragen zu STI, HIV, Verhütungsmittel, Frauen und Schwangere ohne Krankenversicherung und/oder ohne Papier, ungewollt Schwangere, werdende Eltern, Paare mit Konflikten und geringem Einkommen, Sexarbeitende

Angebote für undokumentierte Menschen Gynäkologische Sprechstunde für Frauen ohne Krankenversicherung; frauenärztliche Untersuchungen in der Schwangerschaft für Menschen ohne Krankenversicherung; STI-Sprechstunde für Menschen ohne Krankenversicherung und Sexarbeitende; Untersuchungen und Behandlung von STI für Menschen ohne Krankenversicherung; Schutzimpfungen für Menschen ohne Krankenversicherung; Beratung und Untersuchungen für Menschen in der Sexarbeit; Sozialrechtliche Beratung von Schwangeren ohne Krankenversicherung und Frauen in der Sexarbeit

Finanzierung Jeweilige Bezirksmittel

Standorte Charlottenburg-Wilmersdorf: Hohenzollerndamm 174-177, 10713 Berlin

Friedrichshain-Kreuzberg: Gesundheitsamt Urbanstraße 24, 10967 Berlin

Marzahn-Hellersdorf: Janusz-Korczak-Str. 32, 12627 Berlin

Mitte: Ruheplatzstraße 13, 13347 Berlin; Potsdamer Straße 65, 10785 Berlin

Steglitz-Zehlendorf: Rubensstr. 125, 12157 Berlin

Quelle <https://www.berlin.de>

Zentrum Überleben

Zielgruppe Überlebende von Gewalt und Flucht sowie Menschen mit unterschiedlichen Migrationserfahrungen

Angebote für undokumentierte Menschen Psychosoziale Beratung

Finanzierung EU-Mittel; Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend; Berliner Senat; Deutsche Rote Kreuz; Misereor; Stiftung Deutsche Klassenlotterie; private Spender:innen

Standort Turmstraße 21, 10559 Berlin

Quelle <https://www.ueberleben.org/>

MIGRANTISCHE SELBSTORGANISATION

Amaro Foro e.V.

Zielgruppe Sinti*zze und Rom*nja

Angebote für undokumentierte Menschen Kostenlose Beratung für neuzugewanderte EU-Bürger*innen, schwerpunktmäßig aus Bulgarien und Rumänien

Finanzierung Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung; Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Europäischer Sozialfonds Plus

Standorte Anlauf- und Beratungsstelle: Kaiser-Friedrich-Str. 19, 10585 Berlin

Geschäftsstelle: Obentrautstraße 55, 10963 Berlin

Quelle <https://amaroforo.de/projekte/anlaufstelle/>

International Women* Space

Zielgruppe Geflüchtete Frauen, Migrantinnen, nicht-migrantische Frauen

Angebote für undokumentierte Menschen Vernetzung, Gruppenaktivitäten, politisches Engagement; Aufsuchen von Personen in Abschiebegefängnissen

Finanzierung Mama Cash; Open Society Foundations; Bundeszentrale für politische Bildung; Rosa Luxemburg Stiftung; Netzwerk für politische Förderfonds; Umverteilen! Stiftung für eine solidarische Welt; Deutsche AIDS-Hilfe; Amadeo-Antonio-Stiftung; Spenden

Standort Manteuffelstr. 63, 10999 Berlin

Quelle <https://iwspace.de/>

Legalisierung Jetzt

Zielgruppe Undokumentierte, prekär aufhältige und migrantische Menschen

Angebote für undokumentierte Menschen Kampagne für die Legalisierung aller Menschen, die sich in aufenthaltsrechtlicher Illegalität befinden; Möglichkeit sich politisch zu engagieren

Finanzierung Spenden und Projektgelder (keine näheren Angaben)

Standort kein Standort vorhanden

Quelle <https://legalisierungjetzt.net/>

Migrationsrat Berlin e.V.

Zielgruppe Migrant*innen, ihre Nachfahren und BiPoC, die in Deutschland leben

Angebote für undokumentierte Menschen Organisation migrantischer Personen und Vereine; Vernetzung und gegenseitige Unterstützung; Härtefallberatung

Finanzierung Spendenbasiert und projektspezifisch. Siehe bei den jeweiligen Projekten und Mitgliedern

Standort Oranienstraße 34, 10999 Berlin

Quelle <https://www.migrationsrat.de/> Flüchtlingsrat Berlin 2023: Härtefallkommission in Berlin - Merkblatt für Antragstellende. Verfügbar online unter: <https://fluechtlingsrat-berlin.de/?s=Merkblatt+f%C3%BCr+Antragstellende>.

Respect Berlin

Zielgruppe (Undokumentierte) Migrantinnen in der bezahlten Hausarbeit

Angebote für undokumentierte Menschen Möglichkeiten sich politisch zu engagieren für die Rechte von undokumentierten oder prekär Migrant*innen in der bezahlten Hausarbeit

Finanzierung Spenden und Projektgelder (keine näheren Angaben)

Standort association14a, Oranienstr. 14a, 10999 Berlin

Quelle <http://www.respectberlin.org/wordpress/>

Schlafplatzorga

Zielgruppe Obdachlose undokumentierte Migrant*innen in Berlin

Angebote für undokumentierte Menschen Vermittlung von kurz- und langfristigen Übernachtungsmöglichkeiten

Finanzierung Spenden und Projektgelder (keine näheren Angaben)

Standort Oranienstraße 159, 10969 Berlin

Quelle <https://sleepingplaceberlin.wordpress.com/>

Women in Exile e.V.

Zielgruppe Geflüchtete Frauen*

Angebote für undokumentierte Menschen Vernetzung, Gruppenaktivitäten, politisches Engagement; Aufsuchen von Personen in Unterkünften und Abschiebegefängnissen; Workshops zu den Themen: Empowerment, Abschiebung, Klimawandel, Rassismus & Sexismus, Gesundheitsversorgung

Finanzierung Aktion Mensch; Bewegungsstiftung; Stiftung: do; filia die frauenstiftung; Umverteilen! Stiftung für eine, solidarische Welt; Aktionsfonds ViRal; Deutsche Postcode Lotterie; Rosa Luxemburg Stiftung; Café Libertad Kollektiv; Netzwerk der politische Förderfonds; Projekt Weisst du wer ich bin?; Level up!; Türkische Gemeinde in Deutschland; Robert Bosch Stiftung; neue deutsche organisationen; Monom Stiftung für Veränderung; Deutsche Fernsehlotterie

Standort Rudolf-Breitscheid-Str. 164, 14482 Potsdam

Quelle <https://www.women-in-exile.net/>

IMPRESSUM

Foto Titelseite: liborius (CC BY-NC 2.0)

Foto Rückseite: Patrick Lauke (CC BY-NC-ND 2.0)

Layout: schrenkwerk.de

