

DIE SOZIALE ARBEIT MIT MIGRANTEN UND FLÜCHTLINGEN | Rahmenbedingungen und methodische Herausforderungen

**Beate Aschenbrenner-Wellmann;
Regina Ehrismann**

Zusammenfassung | Im Folgenden werden die besonderen Rahmenbedingungen sowie zielgruppenspezifische und methodische Herausforderungen der Sozialen Arbeit mit Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus ausgeführt. Dabei wird neben den aktuellen Zahlen zu irregulären Migrantinnen und Migranten, Asylbewerberinnen und -bewerbern sowie Geduldeten besonders der Auftrag der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession betont. Die speziellen Herausforderungen werden auf den vier Ebenen der personenbezogenen Beratung, der gruppenbezogenen Vernetzung, des Stadtteils und der die Gesellschaft behandelt.

Abstract | The following article presents special conditions and challenges for social workers dealing with immigrants without a permanent residence permit. Besides the current numbers of irregular migrants, asylum seekers and persons with exceptional leave to remain for humanitarian reasons, the article deals with Social Work as a Human Rights Profession. Special challenges are approached on the personal, the group-based, the community and the societal level.

Schlüsselwörter ► Soziale Arbeit ► Migrant
► Flüchtling ► Funktion
► Rahmenbedingungen ► Methode

1 Einleitung | In Zeiten der Globalisierung entstehen für Individuen Möglichkeiten einer Lebensgestaltung, die nicht mehr nur an Traditionen ausgerichtet ist; Flexibilität, lebenslanges Lernen und Mobilität gehören zu den Kennzeichen geforderter Wandlungsprozesse. „Migration zielt zunächst auf die Realisierung von Lebenschancen an räumlich anderer Stelle. Kriterium dafür ist der Zugang zu Ressourcen wie Arbeit, Bildung, Einkommen und Gesundheit. In der modernen Gesellschaft werden die Bedingungen

und Chancen des Zugangs zu diesen Ressourcen im Wesentlichen durch Organisationen vermittelt“ (Koch 2007, S. 151). Um Zugang zu diesen Organisationen und deren Leistungen zu erhalten, müssen die Menschen die dort geltenden systemspezifischen Bedingungen und Erwartungen (Aufenthaltsstatus, Sprachkenntnisse, formal anrechenbare Qualifikationen etc.) erfüllen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Lebensläufe vieler Migrantinnen und Migranten mit prekärem Aufenthaltsstatus nicht den institutionalisierten Normalitätserwartungen entsprechen und sich diese Abweichung erheblich auf deren gesellschaftliche, soziale und politische Teilhabechancen auswirkt.

Migrantinnen und Migranten mit prekärem Aufenthaltsstatus können jedoch nicht als eine Gruppe mit gemeinsamen Merkmalen und Lebenslagen beschrieben werden, sondern befinden sich in oft sehr unterschiedlichen rechtlichen und sozialen Situationen. Eine exakte Grenzziehung zwischen regulären und irregulären (häufig „legale“ oder „illegale“) Migrantinnen und Migranten im Sinne einer binären Ordnung ist nicht möglich, da es viele Vor- und Zwischenstufen gibt und Migrationsbiographien mit Statuswechseln verbunden sind: Migrantinnen und Migranten können einige Zeit mit gültigen Papieren in Deutschland leben, einen bestimmten Aufenthaltsstatus erwerben und wieder verlieren oder mehrmals ein- und ausreisen (Muy 2009).

Zur heterogenen Gruppe der Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus gehören somit unter anderem „Arbeitsmigranten, Flüchtlinge, abgelehnte Asylbewerber, Kinder und ältere Menschen, die bei ihren in Deutschland ansässigen Familien leben wollen [,] aber die Bedingungen für den Familiennachzug nicht erfüllen, zur Prostitution gezwungene Frauen oder auch Studierende und Au-Pairs, die ihre ihnen zugebilligte Aufenthaltszeit überziehen. Die Irregularität von Migranten ist nicht immer, wie oftmals angenommen wird, die Folge eines illegalen Grenzübertritts“ (Bommes; Wilmes 2007, S. 9).

Die Soziale Arbeit mit Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus erfolgt somit unter besonderen Rahmenbedingungen und bringt spezielle zielgruppenspezifische und methodische Herausforderungen mit sich, die im Folgenden ausgeführt werden sollen.

2 Rahmenbedingungen | Menschen mit prekärer Aufenthaltsstatus unterliegen aufgrund der Situation rechtlicher Verletzlichkeit einem großen Risiko, ihr Recht auf Gesundheit, Bildung und Rechtsschutz nicht wahrnehmen zu können. Somit ist es wichtig, Konzepte für einen angemessenen Umgang mit irregulärer Zuwanderung zu entwickeln, die auf eine Stärkung des Rechtsstatus unabhängig vom Aufenthaltsstatus ausgerichtet sind (Cyrus 2010). Demokratische Rechtsstaaten sind zum effektiven Schutz auch der irregulären Migrantinnen und Migranten auf ihrem Territorium verpflichtet. Obwohl in der Bundesrepublik die Frage nach bestehenden Rechten, unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus, diskutiert wird, steht eine systematische und effektive Umsetzung dieser Perspektive immer noch aus. Fragen der globalen Gerechtigkeit und individuelle Freizügigkeit stehen weiterhin in einem Spannungsverhältnis zum nationalstaatlichen Souveränitätsanspruch der Kontrolle von Zuwanderung.

2-1 Zahlen und Fakten | Neben den irregulären Migrantinnen und Migranten, die ohne Aufenthaltstitel in Deutschland leben, gehören auch Menschen mit gefälschten oder ungültigen Papieren, registrierte Ausreisepflichtige, Geduldete und Asylbewerberinnen und -bewerber zur Gruppe der Menschen mit prekärer Aufenthaltsstatus in Deutschland. Einen Sonderfall stellen Menschen aus Bulgarien und Rumänien dar, denen seit Jahresbeginn 2014 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit zusteht. Um einer befürchteten Zuwanderung in die deutschen Sozialsysteme besonders seitens der Sinti und Roma entgegenzuwirken, wird in Politik und Gesellschaft kontinuierlich über eine Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Menschen aus den Balkanländern debattiert. Menschen aus diesen Ländern, die momentan in Deutschland leben und arbeiten, sind somit ebenfalls von einem Abgleiten in eine prekäre aufenthaltsrechtliche Situation bedroht.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verzeichnete im Zeitraum von Januar bis März dieses Jahres 32 949 Erstanträge auf Asyl. Im Vergleichszeitraum des Vorjahres waren es 19 086 Erstanträge; dies bedeutet einen hohen Zuwachs um 72,6 Prozent. Die Zahl der Folgeanträge im bisherigen Jahr 2014 hat sich gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreswert (2 434 Folgeanträge) auf 4 871 Folgeanträge verdoppelt. Damit sind bisher insge-

samt 37 820 Asylanträge im Jahr 2014 beim BAMF eingegangen; im Vergleich zum Vorjahr (Januar bis März) mit 21 520 Asylanträgen bedeutet dies einen deutlichen Anstieg um 75,7 Prozent. Im Jahr 2013 wurden insgesamt 127 023 Asylanträge gestellt (BAMF 2014).

Im März 2014 waren folgende Herkunftsländer am stärksten vertreten:

- ▲ Syrien mit 1 677 Erstanträgen, im Vergleich zum Vorjahr +203,8 Prozent.
- ▲ Serbien mit 912 Erstanträgen, im Vergleich zum Vorjahr +136,9 Prozent.
- ▲ Albanien mit 690 Erstanträgen, im Vergleich zum Vorjahr +945,5 Prozent (BAMF 2014).

Von den insgesamt 33 585 bearbeiteten Asylanträgen im bisherigen Berichtsjahr 2014 wurden 8 041 positiv entschieden. Die Gesamtschutzquote für alle Herkunftsländer beträgt somit 23,9 Prozent (BAMF 2014).

Am 31.12.2013 lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 255 592 Personen mit zeitlich befristeter Aufenthaltserlaubnis und 95 171 Geduldete in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2014). Als Geduldete werden Menschen bezeichnet, die nach der Entscheidung im Asylverfahren – selbst im Falle einer Ablehnung – die Bundesrepublik nicht verlassen können, da sie beispielsweise nicht reise-fähig sind, kein Pass für eine Rückkehr vorliegt oder die Situation im Herkunftsland eine Rückreise nicht zulässt (Beirat der Integrationsbeauftragten 2012). Eine Duldung stellt keine Aufenthaltserlaubnis dar und begründet daher auch keinen rechtmäßigen Aufenthalt. Sie bestätigt, dass von einer Durchsetzung der bestehenden Ausreisepflicht für einen bestimmten genannten Zeitraum abgesehen wird; eine Strafbarkeit wegen illegalen Aufenthalts entfällt. „In den letzten Jahren ist es gelungen, die Zahl der Geduldeten zu reduzieren. Doch noch immer leben 90.000 geduldete Menschen in der Bundesrepublik, die meisten davon länger als sechs Jahre“ (ebd. 2012, S. 4). Sobald der die Ausreise verhindernde Grund nicht mehr besteht, müssen die Betroffenen unverzüglich in ihr Herkunftsland zurückkehren.

Die Anzahl der Menschen ohne gültige Papiere ist schwer zu ermitteln. Die europäische Datenbank Clandestino schätzt für Deutschland eine Zahl zwi-

schen 100 000 und 400 000 Personen und macht damit deutlich, wie unklar die Datenlage ist (Vogel; Aßner 2011). Die Staatsangehörigkeiten der irregulären Migrantinnen und Migranten entsprechen im Wesentlichen Deutschlands größten Zuwanderungsgruppen aus Drittstaaten, allen voran die Türkei, aber auch den Nachfolgestaaten Jugoslawiens (Serbien, Kosovo), die Russische Föderation und Vietnam. Mit Afghanistan, Iran und Irak sind drei Staatsangehörigkeiten von großen Ländern vertreten, die in bedeutendem Maß zum weltweiten Flüchtlingsstrom beitragen und von denen es beachtliche Minderheiten auch in Deutschland gibt. Für die Jahre 2005 bis 2009 ist ein kontinuierlicher Rückgang der Zahl der irregulären Migrantinnen und Migranten zu beobachten. Von 2009 auf 2010 blieben die geschätzten Zahlen jedoch im Wesentlichen konstant (ebd.).

2-2 Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession | Menschenrechte stellen ein System von Rechten dar, das unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie der Erfahrungen von Diktatur und Gewalt entwickelt wurde. „Als Menschenrechte lassen sich allgemein jene Rechte definieren, die unserer Natur eigen sind und ohne die wir als menschliche Wesen nicht existieren können. [...] Sie gründen im zunehmenden Verlangen der Menschheit nach einem Leben, in dem die unveräußerliche Würde und der Wert jedes einzelnen Menschen Anerkennung und Schutz findet“ (Vereinte Nationen 1994, S. 4).

Auf der Suche nach einer grundlegenden Orientierung der Disziplin und Profession der Sozialen Arbeit wurden die Menschenrechte zur Bezugsgröße sozialarbeiterischen Handelns und der dahinterstehenden sozialetischen Fundierung. Dies kommt auch in der international anerkannten Definition Sozialer Arbeit zum Ausdruck: „Die Profession Soziale Arbeit fördert sozialen Wandel, Problemlösungen in menschlichen Beziehungen und die Stärkung und Befreiung von Menschen, um das Wohlergehen zu stärken. Gestützt auf Theorien über menschliches Verhalten und sozialer Systeme greift Sozialarbeit an den Stellen ein, wo Menschen in ihrer Umwelt in Wechselwirkung stehen. Die Grundlagen von Menschenrechten und sozialer Gerechtigkeit sind für die Soziale Arbeit wesentlich“ (DBSH 2014). Staub-Bernasconi (2008) gilt als wichtige Impulsgeberin für den Theoriediskurs zur Verankerung der Menschenrechtsidee in der Sozialen Arbeit. In

ihrer Argumentation für eine Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession bezeichnet sie die Menschenrechte als Antwort auf fundamentale und universale menschliche Grundbedürfnisse. Wichtig ist für die Autorin hierbei der Verweis auf eine radikale Orientierung an eben diesen Grundbedürfnissen und die Notwendigkeit einer internationalen Ausrichtung Sozialer Arbeit mit einem weltweiten Engagement und Problembewusstsein.

3 Zielgruppenspezifische methodische Herausforderungen | Soziale Arbeit findet allgemein unter den Prämissen des sogenannten Doppelmandats zwischen Hilfe und Kontrolle statt. So stellt sich die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen Soziale Arbeit – unter den Bedingungen der Entrechtlichung von Migrantinnen und Migranten – zu einer hilfreichen Ressource werden kann oder wann sie eher der Regulation von Migrationsprozessen und der Herstellung und Aufrechterhaltung von Exklusionsmechanismen dient beziehungsweise selbst daran beteiligt ist. Soziale Arbeit mit Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus muss jonglieren zwischen berufsethischen Anforderungen einerseits und juristischen Einschränkungen auf der anderen Seite. Da das Verhältnis zwischen Ethik und Recht juristisch nicht definiert ist, kann es zu Dilemmasituationen kommen, insbesondere dann, wenn sozialarbeiterisch für notwendig erachtete Interventionen durch die Gesetzgebung des Ausländer- und Zuwanderungsrechts eingeschränkt werden.

Hamburger (2006) nennt folgende Funktionen von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern im Umgang mit Migrantinnen und Migranten:

- ▲ Problemlösungsfunktion;
- ▲ Konzeptionsfunktion;
- ▲ adressatenbezogene Strukturierungsfunktion;
- ▲ Strukturierungsfunktion bezüglich der inneren Ressourcen;
- ▲ Multiplikatorenfunktion;
- ▲ Politikfunktion.

Diese Funktionen Sozialer Arbeit beinhalten Handlungsfelder mit unterschiedlichen Reichweiten bezogen auf die geplanten und durchgeführten Interventionen. Während Problemlösungs- und Politikfunktion eine große Reichweite umfassen, liegen Konzeptions- und Multiplikatorenfunktion im mittleren Reichweitebereich; den engsten Aktionsradius nehmen die beiden

individuumbezogenen Strukturierungsfunktionen ein. In einer analytischen Weiterentwicklung dieses Modells werden die zielgruppenspezifischen und methodischen Herausforderungen im Folgenden anhand der Handlungsebenen Individuen, Gruppen, Gemeinwesen und Gesellschaft beschrieben.

3-1 Individuelle und personenbezogene Ebene: Beratung und Empowerment | Beratung gehört zu den klassischen Aufgabenfeldern der Sozialen Arbeit, die in der Einwanderungsgesellschaft jedoch verschiedenen Prämissen, Paradigmen und inhaltlichen Besonderheiten unterliegt. *Cyrus* (2004) benennt zentrale „Unsicherheiten“, die die Soziale Arbeit mit Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus prägen: Zum einen organisationale Unsicherheit, da häufig unklar sei, ob die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, in ihrer Arbeit mit den Betroffenen von ihrem Träger aktiv oder passiv unterstützt werden. Zum anderen bestünden rechtliche Unsicherheiten; allen voran die Angst der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich mit ihrer Unterstützung irregulärer Migrantinnen und Migranten selber strafbar zu machen. Das Ziel der Beratungstätigkeit für Menschen ohne Aufenthaltsstatus ist es, Illegalität zu vermeiden beziehungsweise Wege aus der Illegalität zu suchen. Um die rechtliche Situation von Klientinnen und Klienten ohne Status individuell erfassen und Möglichkeiten der Legalisierung prüfen zu können, muss ausreichend Zeit und Kompetenz zur Verfügung stehen. Statuslose über die ihnen zustehenden Rechte zu informieren und sie in deren Wahrnehmung zu bestärken, ist eine wichtige Aufgabe der Sozialen Arbeit (*Knötzele* u.a. 2008).

Das Leben in der Illegalität kann als eine Lebensphase betrachtet werden, die kurzfristige Perspektiven eröffnet, mittel- und langfristig aber überwunden werden sollte. Deshalb spielt die zeitliche Dimension eine Schlüsselrolle bei der Ausarbeitung eines Konzepts zur Beratung von Menschen ohne Aufenthaltsrechte. Es liegt daher nahe, einen phasenorientierten Beratungsansatz zu entwickeln: Während es in der ersten Phase der Krisenintervention vorrangig um Hilfe zur Lösung aktueller Problemlagen gehen muss, beinhaltet die zweite Phase der aufenthaltsrechtlichen Sondierung die Klärung der Voraussetzungen und Möglichkeiten, Wege aus der Illegalität zu finden. Die Auswahl eines solchen Weges und dessen Umsetzung sowie die Zukunftsplanung bilden die dritte Phase des Beratungsprozesses (*Cyrus* 2004).

Die Beratung von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus muss mit der Suche nach möglichen Ressourcen beginnen. Mit Ausnahme von Menschen, die von Menschenhandel betroffen sind, sollten Migrantinnen und Migranten mit prekärem Aufenthaltsstatus nicht in erster Linie als Opfer angesehen werden; dass sie ein Leben unter prekären Bedingungen meistern, spricht für Stärke und Ressourcen. Grundsätzlich sollten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter die Betroffenen entsprechend dem Empowermentansatz wieder in die Lage versetzen, ihr Leben eigenständig und selbstbestimmt zu bewältigen (*Knötzele* u.a. 2008). Durch den Empowermentansatz können emanzipatorisch ausgerichtete individuelle Entwicklungsprozesse mit politisch-partizipativen Teilhabemöglichkeiten kombiniert werden. Im Rahmen dieses Konzeptes sollen Menschen ganzheitlich mit ihren Stärken und Fähigkeiten wahrgenommen werden, wobei soziale Teilhabe und angestrebte Autonomie eine große Rolle spielen. Empowerment wird nicht nur auf individueller Ebene, sondern auch auf der Gruppenebene im Sinne der Netzwerkarbeit sowie auf institutioneller Ebene durch Bürgerbeteiligung handlungswirksam.

3-2 Gruppenbezogene Ebene: Partizipation und Vernetzung | Als demokratietheoretischer Begriff bezeichnet Partizipation die Beteiligung und bewusste Mitwirkung von Einzelnen und Gruppen an Entscheidungen und Entscheidungsprozessen. Sie ist sowohl im alltäglichen sozialen wie auch im politischen Leben möglich. Effektive Partizipation setzt das Streben der Menschen nach Integrität und Würde voraus sowie ihre Bereitschaft, die Initiative zu ergreifen. Das heißt konkret, „freiwillig eigene Interessen zu erkennen, öffentlich einzubringen, gemeinsam Lösungen zu entwickeln, sie zu begründen, zu prüfen, zu entscheiden, zu verantworten und ggf. auch zu revidieren“ (*Moser* 2010, S. 73).

Bei Partizipation handelt es sich um einen Prozess, der von Nichtinformation über Information, Mitsprache und Mitbestimmung hin zur Selbstbestimmung reicht. Betroffene zu Beteiligten zu machen, schafft Identifikation und Bindung. Somit können wir Partizipation „als verantwortliche Beteiligung der Betroffenen an der Verfügungsgewalt über ihre Gegenwart und Zukunft“ definieren (*Stange; Tiemann* 1999, S. 215). Zur Umsetzung erfolgreicher Partizipation sind Migrantenselbstorganisationen von großer Bedeu-

tung. Sie sind wichtige Kooperationspartnerinnen bei der Gestaltung von Begegnungsprozessen, denn sie liefern Wissen über die Bedürfnisse und Wünsche ihrer Communities und können problemlos Kontakte zu Multiplikatorinnen und Multiplikatoren herstellen. Durch zivilgesellschaftliches Engagement und die Beteiligung von Ehrenamtlichen aus der Mehrheitsgesellschaft werden so wertvolle Netzwerke geschaffen.

Netzwerkarbeit bedeutet bezogen auf die betroffenen Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus den Aufbau und die Weiterentwicklung lokaler Kontakte wie zum Beispiel Familien- und Freundschaftssysteme oder Nachbarschaften und ihre Einbeziehung in individuell ausgerichtete Lösungsansätze. Eine Netzwerkarbeit der Fachkräfte der Sozialen Arbeit kann in Form von deutschlandweit agierenden Fachforen und Arbeitsgruppen beispielsweise bei den Asylarbeitskreisen oder im Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge stattfinden. Durch Partizipation und Netzwerkbildung werden Integrationsprozesse von Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus möglich; dies muss allerdings auch gesellschaftlich und politisch gewünscht sein.

3-3 Stadtteilebene: Community Organizing

| Chancen und Grenzen des Zusammenlebens zwischen Einheimischen und Zugewanderten zeigen sich vorzugsweise auf kommunaler Ebene. Vor allem im sozialen Nahraum können Loyalitätsbeziehungen aufgebaut und die Bereitschaft zur aktiven Übernahme von Verantwortung gestärkt werden; neue Formen der Mitbestimmung im Wohnquartier, die Stärkung der Mitwirkungsrechte, das Entwickeln von Eigeninitiative sowie Selbstvertrauen können dort entstehen und gefördert werden. Bei dem auf *Saul Alinsky* zurückgehenden Community Organizing handelt es sich um einen integrierten Handlungsansatz, der offen, unparteiisch, überkonfessionell und multiethnisch ausgerichtet ist und sich an diejenigen wendet, die tendenziell benachteiligt und von politischen Prozessen ausgeschlossen sind. Dabei setzt es bei den Interessen, Bedürfnissen und Wünschen sowie der Problemsicht der Betroffenen und Beteiligten an; diese bestimmen Schlüsselpersonen, definieren Zielvorstellungen und entwickeln konkrete Aktivitäten (*Früchtel* u.a. 2013).

Die Handlungsstrategie gestaltet sich hierbei folgendermaßen:

- ▲ Aufbau von trag- und handlungsfähigen Beziehungen unter den Mitgliedern im Stadtteil und in der Nachbarschaft;
- ▲ Entwicklung und Training von Führungspersonen aus dem Stadtteil (Leadern);
- ▲ Machtanalyse;
- ▲ gemeinsame Entwicklung von Strategien und Taktiken, die auf die Erfahrung und die Fähigkeiten der Betroffenen aufbauen;
- ▲ Durchführung von Aktionen und Kampagnen; Auswertung der Aktionen.

In Europa wird diese Form der Gemeinwesenarbeit seit den 1970er-Jahren als politisches Handeln verstanden, in dem traditionelle Methoden der Sozialen Arbeit ebenso einsetzbar sind wie sozialpädagogische Befriedung und aggressive Intervention. Sie gilt als gesellschaftskritischer und emanzipatorischer Ansatz und ist „Befreiungsarbeit insofern, als sie die unmittelbaren Wünsche und Probleme der Menschen ernst nimmt, zu Veränderung der politisch-historischen Möglichkeiten motiviert und Einsicht in die strukturellen Bedingungen von Konflikten vermittelt“ (*Boulet* u.a. 1980, S. 156 f.). Insbesondere in einer Gesellschaft, die durch soziale Spaltung, marginalisierte Bevölkerungsgruppen und eine Ökonomisierung des Sozialen gekennzeichnet ist, stellt die Gemeinwesenarbeit einen unverzichtbaren Bestandteil der Sozialen Arbeit dar, um das Interesse aller Bewohnerinnen und Bewohner am öffentlich-politischen Leben aufrechtzuerhalten, an einer Demokratisierung der Gesellschaft weiterzuarbeiten und gegen Politikverdrossenheit aktiv vorzugehen.

3-4 Gesellschaftliche Ebene: Demokratie statt Integration | Beruhend auf bestimmten Verfahren und formalen Prinzipien – wie Wahlrecht, Mehrheitsprinzip, Minderheitenschutz – sowie auf expliziten Normen und Werten – wie Menschenwürde und Menschenrechte – ist Demokratie von ihrem Anspruch her inklusiv und tendenziell universell angelegt. „So verstanden, verweist die Demokratie als Prinzip und als Prozess auf die Notwendigkeit und die Möglichkeit, auch die länger im Inland lebenden Migranten in die demokratischen Teilhaberechte in gleicher Weise einzubeziehen und damit sowohl deren Freiheit und Integration als auch die der Gesellschaft insgesamt zu fördern“ (*Schulte; Treichler* 2010, S. 95). Dieser am Grundsatz „Integration durch Partizipation“ orientierte Anspruch ist allerdings in

der Bundesrepublik Deutschland nur unvollständig realisiert. So ist Ausländerinnen und Ausländern das aktive und passive Wahlrecht vorenthalten. Wichtig wäre hier eine Gleichstellung bezogen auf Partizipationsrechte, die sich nicht an der deutschen Staatsangehörigkeit beziehungsweise einer EU-Staatsangehörigkeit, sondern am Wohnort der Betroffenen ausrichtet (ebd.).

Der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit erteilt implizit ein politisches Mandat, indem er die Funktionen und Aufgaben der Sozialen Arbeit direkt in Zusammenhang mit der Gestaltung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft bringt und es als zentrales Anliegen betrachtet, den Bürgerinnen und Bürgern Partizipation zu ermöglichen. Hier ist die Parteilichkeit der Sozialen Arbeit gefordert, das heißt eine bewusste und verantwortliche Interessensabwägung mit dem Ziel, diejenigen, deren Bedürfnisse und Interessen am wenigsten zur Geltung kommen, gezielt zu unterstützen, ohne dabei durch einen „systemischen Blick“ das gesellschaftliche Ganze außer Acht zu lassen (Sorg 2001, S. 52).

Solange Flüchtlinge und andere Migrantinnen und Migranten mit prekärer Aufenthaltsrecht weiterhin systematisch von Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen werden und immer noch mit einem anpassungs- statt teilhabeorientierten Integrationsbegriff gearbeitet wird, muss an der Stelle auf die Diskurse zur „sozialen Ausschließung“ verwiesen werden. Darunter kann in Anlehnung an *Cremer-Schäfer* (2001) das strukturierte und organisierte Vorenthalten der Teilhabe an gesellschaftlich verfügbaren Ressourcen verstanden werden. Soziale Ausschließung führt zu Diskriminierung und Benachteiligung und entsteht

durch ungleiche Machtverteilung und die Kategorisierung von Menschen („Problemgruppe“, „Ausländer“, „Unqualifizierte“). Hier trägt die Soziale Arbeit die Verantwortung dafür, auf politische Entscheidungen einzuwirken und zusammen mit den Organisationen, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter beschäftigen, im politischen Diskurs auf die Berücksichtigung der Interessen von gesellschaftlichen Minderheiten hinzuwirken, um fachliche Arbeitsprinzipien wie Ressourcenorientierung und Empowerment aller in Deutschland lebenden Menschen umsetzen zu können.

4 Fazit | In der Folge des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2005 und durch den fortschreitenden demographischen Wandel findet in Deutschland eine zunehmend gesplante Migration statt. Einerseits werden erwünschte Einwanderinnen und Einwanderer (besonders Hochqualifizierte, Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Studierende) gezielt angeworben; andererseits erfolgt eine andauernde Beschränkung der Zuwanderung aus humanitären Gründen, des Familiennachzugs oder der Heiratsmigration. Besonders gegenüber Flüchtlingen und Menschen ohne Identitätspapiere plant die Bundesregierung nun härter vorzugehen. Nach einem Gesetzentwurf des Bundesinnenministeriums sollen die Behörden Asylbewerberinnen und -bewerber künftig in Haft nehmen können, wenn sie unter Umgehung einer Grenzkontrolle eingereist oder unstimmgeweisungsfalsche Angaben bei der Stellung des Asylantrages gemacht haben. Menschen, die nach Deutschland einreisen, um Sozialleistungen zu beziehen, sollen dem Gesetzentwurf entsprechend mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot belegt werden können. „Dieses Motiv soll regelmäßig dann angenommen werden, wenn ein Asylantrag als „unzuläs-

Über 30 Jahre dokumentierte Fachdiskussion

Über 30 Jahre Sozialwissenschaftliche Literaturdokumentation

- ▶ Onlinezugang in über 200 Hoch- und Fachhochschulbibliotheken
- ▶ Individuelle Beratung und Recherche mit Dokumentenlieferung

DZI SoLit

Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen/DZI

www.dzi.de

sig, unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet' abgelehnt wird, heißt es weiter" (Preuß 2014).

Die Haftandrohung sowie die generelle Unterstellung der vieldiskutierten „Einwanderung in die Sozialsysteme“ widersprechen nicht nur den Menschenrechten und dem Anspruch einer inklusiven Demokratie, sondern tragen auch zur Aufrechterhaltung des Fremdbildes von „Flüchtlingen“ und „Illegalen“ und damit zur Spaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts bei. Während Umfragen zeigen, dass in der Bevölkerung mehrheitlich die Wahrnehmung existiert, der gesellschaftliche Zusammenhalt würde schwinden oder sei gefährdet, ist gleichzeitig ein Abwärtstrend bei der Akzeptanz von Diversität und damit der Bereitschaft, sich auf Menschen mit anderem kulturellen Hintergrund oder anderem Lebensentwurf einzulassen, zu erkennen (Dragolov u.a. 2013).

Hinzu kommt, dass diese Zuwanderungspolitik die Bedingungen von Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus sowie deren Zugang zu sozialen Leistungen und anderen Rechten noch zusätzlich erschwert; gesellschaftliche Partizipation und der Kontakt mit anderen Menschen zur Netzwerkbildung werden erheblich behindert. Die soziale Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern mit prekärem Aufenthaltsstatus wird damit zu einer Schlüsselaufgabe der Sozialen Arbeit und soll sich in allen Handlungsfeldern zum Beispiel in der Beratung, der Gemeinwesenarbeit und Sozialraumarbeit, besonders aber auch in der Übernahme politischer Verantwortung widerspiegeln. Neben den personenbezogenen Dienstleistungen ist es unserer Meinung nach unerlässlich für die Soziale Arbeit, sich unter Einbeziehung der Mehrheitsgesellschaft auch politisch einzumischen, für die Rechte von Migrantinnen und Migranten einzutreten, eine europa- und weltweite Vernetzung im Bereich Flüchtlings- und Asylpolitik anzustreben, um somit auf Gesetzgebungsverfahren Einfluss nehmen zu können.

Professor Dr. Beate Aschenbrenner-Wellmann ist Dipl.-Sozialarbeiterin und Ethnologin (M.A.). Sie lehrt Soziale Arbeit mit dem Schwerpunkt Migration und leitet das Institut für Antidiskriminierungs- und Diversityfragen (IAD) an der Evangelischen Hochschule in Ludwigsburg. E-Mail: b.aschenbrenner@eh-ludwigsburg.de

Regina Ehrismann ist Islamwissenschaftlerin und Judaistin (M.A.) und studiert Internationale Soziale Arbeit im Zweitstudium an der Evangelischen Hochschule in Ludwigsburg. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Antidiskriminierungs- und Diversityfragen (IAD). E-Mail: regina.ehrismann@gmail.com

Literatur

- BAMF** – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Aktuelle Zahlen zu Asyl. April 2014 (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile, Abruf am 14.7.2014)
- Beirat der Integrationsbeauftragten** (Hrsg.): Flüchtlinge und Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Handlungsempfehlungen des Beirats der Integrationsbeauftragten. Berlin 2012 (http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-09-28-beschluss-beirat.pdf?__blob=publicationFile, Abruf am 14.7.2014)
- Bommes**, Michael; Wilmes, Maren: Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie zur Lebenssituation irregulärer Migranten. Osnabrück 2007
- Boulet**, Jaak u.a.: Gemeinwesenarbeit. Eine Grundlegung. Bielefeld 1980
- Cremer-Schäfer**, Helga: Ein politisches Mandat schreibt man sich zu. Zur Politik (mit) der Sozialen Arbeit. In: Merten, Roland (Hrsg.): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen 2001
- Cyrus**, Norbert: Soziale Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltsrecht. In: Treichler, Andreas; Cyrus, Norbert (Hrsg.): Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft. Frankfurt am Main 2004
- Cyrus**, Norbert: Irreguläre Migration – Zum Stand der Diskussion menschenrechtlicher Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 9/2010, S. 317-321
- DBSH** – Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit e.V.: Ethik in der Sozialen Arbeit – Erklärung der Prinzipien. In: http://www.dbsb-bund.de/Internationalie_Ethik.pdf (Abruf am 21.5.2014)
- Dragolov**, Georgi u.a.: Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt. Messen verbindet. Gesellschaftlicher Zusammenhalt im internationalen Vergleich. Gütersloh 2013
- Früchtel**, Frank u.a.: Sozialer Raum und Soziale Arbeit. Textbook: Theoretische Grundlagen. Wiesbaden 2013
- Hamburger**, Franz: Konzept oder Konfusion? Anmerkungen zur Kulturalisierung der Sozialpädagogik. In: Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft 8/2006, S. 178-192
- Knötzele**, Petra u.a.: Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Informationen und Empfehlungen für kirchliche und diakonische Einrichtungen in Hessen und Nassau. Darmstadt 2008
- Koch**, Ute: Migration und Soziale Arbeit. In: Wagner, Leonie; Lutz, Ronald (Hrsg.): Internationale Perspektiven Sozialer Arbeit. Grundlagentexte internationaler Sozialer Arbeit, Band 1. Frankfurt am Main und London 2007

DAS DUBLIN-III-VERFAHREN

Roland Kugler

Moser, Sonja: Beteiligt sein. Partizipation aus der Sicht von Jugendlichen. Wiesbaden 2010

Muy, Sebastian: Soziale Arbeit – Regulationsinstanz im postfordistischen Migrationsregime oder hilfreiche Ressource zur Stärkung der Autonomie der Migration? Ludwigshafen 2009

Preuß, Roland: Schärfere Regeln für Asylbewerber. Süddeutsche Zeitung vom 8. Mai 2014 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/gesetzentwurf-des-innenministeriums-schaerfere-regeln-fuer-asylbewerber-1.1954088>, Abruf am 20.5.2014)

Schulte, Axel; Treichler, Andreas: Integration und Antidiskriminierung. Eine interdisziplinäre Einführung. München und Weinheim 2010

Sorg, Richard: Annäherung an die Frage, ob die Soziale Arbeit ein politisches Mandat hat. In: Merten, Roland (Hrsg.): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen 2001, S. 41-54

Stange, Waldemar; Tiemann, Dieter: Alltagsdemokratie und Partizipation. Kinder vertreten ihre Interessen in Kindertagesstätte, Schule, Jugendarbeit und Kommune. In: Sachverständigenkommission Zehnter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Materialien zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht. Opladen 1999

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Ausländische Bevölkerung am 31.12.2013 nach aufenthaltsrechtlichem Status. In: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesellschaft-Staat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Auslaendische-Bevoelkerung/Tabellen/AufenthaltsrechtlicherStatus.html> (Abruf am 27.4.2014)

Staub-Bernasconi, Silvia: Menschenrechte in ihrer Relevanz für die Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. In: Widersprüche 107/2008

Vereinte Nationen (Hrsg.): Human Rights: Questions and answers. In: Menschenrechte und Soziale Arbeit. Ein Handbuch für Ausbildungsstätten der Sozialen Arbeit und für den Sozialberuf. New York und Genf 1994

Vogel, Dita; Aßner, Manuel: Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland. Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg 2011 (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Expertisen/emn-wp-41-expertise.pdf?__blob=publicationFile, Abruf am 14.7.2014)

Zusammenfassung | Der Beitrag erläutert die juristischen Konsequenzen der jüngst erlassenen Verordnung zum Aufenthalt und zur Bearbeitung von Asylanträgen durch die Behörden in den EU-Mitgliedstaaten. Anhand eines Beispiels werden die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Dublin-III-Verordnung dargelegt.

Abstract | This article explains the legal consequences of the recent residence regulation which deals with the examination of asylum requests by authorities in EU member states. Using an example, the author describes possible difficulties which may arise in the implementation of the Dublin III Regulation.

Schlüsselwörter ► Asylverfahren ► Rechtslage
► Europäische Union ► Rechtsverordnung
► Fallbeschreibung

Die neue Rechtslage | Am 1. Januar 2014 ist die Dublin-III-Verordnung in Kraft getreten.¹ Sie ergänzt die bisherige Dublin-II-Verordnung und gilt in allen Staaten der EU mit Ausnahme Dänemarks. Die nicht zur EU gehörenden, jedoch dem Schengen-System assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz haben Dublin-III noch nicht in nationales Recht umgesetzt. Dort gilt augenblicklich noch Dublin-II. Die neue Verordnung gilt für alle nach dem 1.1.2014 gestellten Anträge auf internationalen Schutz, auf Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und auf subsidiären Schutz. Die Novellierung enthält viele detaillierte Bestimmungen zum Ablauf des Verfahrens, welche zu dessen Vereinheitlichung beitragen und die Rechtsklarheit erhöhen sollen.

Anwendungsbereich | Die Dublin-III-Verordnung regelt die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens oder eines Antrags auf internationalen Schutz. Zunächst werden in Artikel 2 der Verordnung Begriffe definiert. So werden in der Verordnung Begriffe wie „Antrag auf internationalen Schutz“, „Drittstaatsangehöriger“, „Aufenthaltstitel“

1 VERORDNUNG (EU) Nr. 604/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.