

MENSCHEN OHNE AUFENTHALTSPAPIERE | Politische und institutionelle Rahmenbedingungen für die Soziale Arbeit

Ottmar Schickle

„Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ (Bundesverfassungsgericht 2012).

Zusammenfassung | Auch Menschen ohne Aufenthaltspapiere sind, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, Teil unserer Gesellschaft und bedürfen, wenn ihr Leben durch Unsicherheit, Verletzlichkeit und soziale Isolation geprägt ist, der Hilfe und des Schutzes. Es gehört zum Verständnis der Kirchen und der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, allen Menschen in Not Hilfe und Unterstützung anzubieten. Kirchen und Verbände beteiligen sich am gesellschaftlichen Diskurs und klären über Ursachen und Auswirkungen von irregulärer Migration auf.

Abstract | Regardless of their immigrant status, people without residence permit, too, belong to our society and they require help and protection when their life is characterized by uncertainty, vulnerability and social isolation. It is part of churches' and charitable organisations' self-conception to offer help and support to everyone in need. Churches and organisations participate in social discourse and they explain causes and effects of irregular migration.

Schlüsselwörter ► Menschenwürde ► Migrant
► Soziale Arbeit ► Aufenthaltsrecht
► Wohlfahrtsverband ► Kirche

Einwanderungsgesellschaft: Innereuropäische Mobilität versus Abschottung an den europäischen Außengrenzen | Während der freie Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und nicht zuletzt die Arbeitnehmerfreizügigkeit zum europäischen Selbstverständnis gehören, gelten für den Zuzug aus sogenannten Drittstaaten immer noch vielfältige mobilitätsbeschränkende Faktoren. Dies sind auf nationaler Ebene das deutsche Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht sowie im europäischen Kontext die europäische Asylpolitik und die Maßnahmen gegen irreguläre Einwanderung. Zentrale

Variante 2: A ist inzwischen schwer erkrankt. Darf er dennoch nach Polen abgeschoben werden?

Eine Klage des A. könnte in dieser Konstellation allenfalls dann Erfolg haben, wenn die Rücküberstellung aufgrund inlandsbezogener Vollstreckungshindernisse unmöglich ist, etwa weil aufgrund einer schwerwiegenden Erkrankung keine Transportfähigkeit, das heißt Reisefähigkeit im engeren Sinne besteht. Denn dann steht im Sinne von § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG nicht fest, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann, das heißt die Abschiebungsanordnung ist rechtswidrig.⁵ Ob dies auf unseren Fall zutrifft, müsste noch näher geklärt werden, etwa durch ein ausführliches ärztliches Attest.

Fazit | Die neue Dublin-III-Verordnung ist nicht der „große Wurf“. Bedauerlich ist, dass selbst der Vorschlag der Europäischen Kommission nicht aufgenommen wurde, Verfahren automatisch auszusetzen, wenn in einem Staat eine Situation ständiger Menschenrechtsverletzungen herrscht, wie zurzeit in Griechenland. Es ist dabei geblieben, dass die Gerichte auch zukünftig über die Frage systemischer Mängel im Zielstaat zu entscheiden haben werden. Positiv hervorzuheben ist, dass die Informationsrechte von Asylsuchenden verbessert, Rechtsschutzmechanismen gegen Dublin-Entscheidungen verbindlich vorgeschrieben und Regeln zur Haft in die neue Verordnung integriert wurden.

Roland Kugler ist als Rechtsanwalt auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts mit den Schwerpunkten Ausländer- und Asylrecht sowie Umweltrecht tätig. Er ist Vorsitzender der Gesellschaft für Ausländer- und Asylrecht e. V. E-Mail: ra@rolandkugler.de

Schaltstellen im europäischen Migrationsgeschehen sind die Dublin-Verordnung und die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX.

Das Ausländerrecht ist in Deutschland als Ordnungsrecht primär von sicherheitspolitischen Erwägungen geprägt. Die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern und Ausländerinnen sind daher nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen möglich. Zentrale Kriterien für die „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“ (*Zuwanderungsgesetz* 2004) sind neben der Integrationsfähigkeit der Zuwandernden vor allem wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Interessen Deutschlands. Die Aufnahme von schutzbedürftigen Menschen erfolgt vor allem in der Erfüllung von völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Verpflichtungen.

In demselben Maße, in dem Zugangswege zu einem legalen Aufenthalt begrenzt werden, finden Menschen auf der Suche nach einem besseren Leben, nach Sicherheit vor politischer Verfolgung und getragen von dem Wunsch, mit ihren Familienangehörigen zusammenzuleben oder Geld zu verdienen, um die Familie im Herkunftsland am Leben zu halten, immer neue Wege des illegalen Zugangs zu Aufenthalt und Beschäftigung. Irreguläre Migration ist somit ein Thema im weltweiten Wanderungsgeschehen. Sie wird durch die Globalisierung und die neuen Kommunikationsmöglichkeiten gefördert und verändert. Dabei werden die Motive der Migrantinnen und Migranten vielfältiger und die Unterschiede zwischen Arbeitsmigration sowie Migration aus familiären oder politischen Gründen verschwimmen zunehmend.

Begriffsklärung | Viele Bezeichnungen haben sich in der internationalen Diskussion für jene Menschen herausgebildet, die ohne rechtmäßigen Aufenthalt außerhalb ihres Herkunftslandes leben. Die Rede ist von „irregular migrants“, „undocumented persons“, „clandestini“ und „sans-papiers“. Im deutschen Sprachraum werden mehrere Begriffe parallel benutzt: Menschen ohne legalen Aufenthalt, Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, Menschen ohne Aufenthaltsstatus, illegale, illegalisierte, Menschen ohne Aufenthaltspapiere.¹ Die Bezeichnungen „illegale“ oder „illegalisierte“ werden unweigerlich mit Kriminalität assoziiert. Daher legt der Autor nahe, auf diese Begriffe zu verzichten. Unsere Rechtsordnung bestimmt zwar, dass ein Aufenthalt

ohne Papiere rechtswidrig ist, aber Menschen, die sich in dieser prekären Situation befinden, mit spezifischen kriminellen Tatbeständen wie Menschenhandel, Drogenhandel oder Beschaffungskriminalität in Verbindung zu bringen, verkennt die Tatsache, dass sie in diesem Zusammenhang primär Opfer sind und nicht zu den Tätern jener kriminellen Szene gehören. Die Qualifizierung eines Aufenthalts als rechtmäßig oder rechtswidrig wurde erst mit der Herausbildung von Nationalstaaten im 19. Jahrhundert und den Rechtskonstrukten des „Staatsvolkes“ und des Staatsbürgers möglich. Fortan regelte das Ordnungsrecht die Unterschiede zwischen dem Status eines Inländers und dem eines Ausländers. Mit dem Vertrag von Lissabon und mit der Begründung einer Unionsbürgerschaft wurde diese Differenzierung für die Staatsangehörigen der Europäischen Union teilweise wieder aufgehoben.

Heute durchzieht die Differenzierung nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltstitel unser gesamtes Rechtssystem. Menschen ohne Aufenthaltspapiere stehen in dieser Hierarchie an letzter Stelle, nach Unionsbürgern, Menschen mit unbefristetem Aufenthalt (Niederlassungserlaubnis), Menschen mit befristetem Aufenthalt (Aufenthaltserteilung und Schengen-Visum), Ausländerinnen und Ausländer im Asylverfahren (Aufenthalts gestattet) und jenen, die lediglich geduldet sind, da sie nicht „freiwillig“ ausreisen oder (noch) nicht abgeschoben werden können. Je nach ausländerrechtlichem Status werden Grundrechte oder sozialrechtliche Leistungen in unterschiedlicher Ausprägung gewährt.

Wege in die „Illegalität“ | Nicht immer führt die irreguläre Einreise auch zu einem unrechtmäßigen Aufenthalt. So gestattet vor allem ein Asylantrag einen für die Dauer des Asylverfahrens zeitlich befristeten Aufenthalt. Wird der Antrag allerdings rechtskräftig abgelehnt, droht das Abgleiten in die „Illegalität“. Dies ist dann der Fall, wenn sich Flüchtlinge der Abschiebung entziehen und untertauchen.

1 Der Autor orientiert sich am Sprachgebrauch der Evangelischen Kirche in Deutschland, die die Bezeichnung „Menschen ohne Aufenthaltspapiere“ vorschlägt. Damit würde dem vorherrschenden rechtlichen Aspekt Rechnung getragen, ohne dabei aus den Augen zu verlieren, dass es um das Schicksal konkreter Menschen geht. Menschen ohne Aufenthaltspapiere sind alle diejenigen, die weder einen Aufenthaltstitel haben noch eine Duldung besitzen und damit in der Regel auch nicht behördlich registriert sind (EKD 2006, S. 7).

Andererseits kann nach einer legalen Einreise der Ablauf eines Visums oder einer befristeten Aufenthaltserlaubnis zu einem unrechtmäßigen Aufenthalt führen, wenn

- ▲ Ausländerinnen und Ausländer nach Ablauf eines Besucher- oder Touristenvisums in Deutschland bleiben;
- ▲ Studierende ihr Aufenthaltsrecht verlieren, da sie ihr Studium abbrechen oder nach dem Studiums innerhalb von 18 Monaten keine dem Abschluss angemessene Beschäftigung aufnehmen;
- ▲ Ausländerinnen und Ausländer nach Ablauf einer Aufenthaltserlaubnis nicht die Voraussetzungen für eine Verlängerung erfüllen (wenn etwa der Lebensunterhalt nicht gesichert ist oder eine Ausweisung wegen Straftaten erfolgt);
- ▲ Menschen sich von ihrem deutschen oder legal hier lebenden Ehepartner trennen, bevor sie ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erworben haben.

Auch leben Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus unter uns, die aus unterschiedlichen Motiven und meist ohne erforderliches Visum eingereist sind:

- ▲ Menschen in privaten Arbeitsverhältnissen aus dem Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen;
- ▲ Familienangehörige, die die Voraussetzungen einer legalen Familienzusammenführung nicht erfüllten;
- ▲ Frauen, die unter falschen Versprechungen mittels organisierten Menschenhandels in die Prostitution gezwungen wurden;
- ▲ Menschen im Dublin-Verfahren, die sich einer Zurückschiebung in den zuständigen Mitgliedstaat der Europäischen Union entzogen.

Arbeiten in der Schattenwirtschaft | Da

Menschen ohne Aufenthaltspapiere von staatlicher Alimentierung ausgeschlossen sind, ist für sie eine Beschäftigung überlebenswichtig – nicht nur zur Sicherung der eigenen Existenz, sondern auch für die ihrer Angehörigen in den Herkunftsländern. Oft bleibt nur die Beschäftigung in der Schattenwirtschaft und hier vor allem im Bau- und Reinigungsgewerbe, in der Gastronomie, der Landwirtschaft und in privaten Haushalten. Vorteile aus der illegalen Beschäftigung ziehen vor allem die Arbeitgeber dieser Menschen, denn sie sparen Steuern, Sozialabgaben und Kosten des Arbeitsschutzes. Hierdurch erhöhen sie ihre Profite, gewinnen Flexibilität und Wettbewerbsvorteile. Gewerkschaftliche Anlaufstellen entdecken zunehmend Menschen ohne Aufenthaltspapiere als

ihre Klientel und bieten Unterstützung in arbeitsrechtlichen Fragen, wie etwa beim Einklagen von Löhnen, beim Unfallschutz sowie beim Anspruch auf Urlaub, und gewähren gegebenenfalls Rechtsschutz.

Die im Dunkeln sieht man nicht – Die Schwierigkeit, das Ausmaß der illegalen Migration zu erfassen | Die verschiedenen Dienste und Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände, insbesondere die Migrationsfachdienste (Migrationsberatung für Erwachsene, Jugendmigrationsdienste oder die Sozialberatung für Flüchtlinge), sowie die Gewerkschaften und Migrantenverbände erfahren in den vergangenen Jahren wachsende Nachfrage nach Hilfestellungen und Angeboten für Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Jedoch liefern die Kontakte zu Beratungseinrichtungen keine belastbaren Hinweise auf die Gesamtzahl der betroffenen Menschen.

Grundsätzlich lässt sich ein Phänomen, das durch „Unsichtbarkeit“ charakterisiert ist, zahlenmäßig nur schwer erfassen. Deshalb weisen die Schätzungen des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts (2009) auch eine weite Spanne von 200 000 bis 460 000 Betroffenen aus. Bedingt durch eine hohe Fluktuation und die Änderung aufenthaltsrechtlicher Rahmenbedingungen war die Zahl der Betroffenen in der Vergangenheit großen Schwankungen ausgesetzt (Kössler; Mohr 2010). Nach der Osterweiterung der EU wurden viele Herkunftsländer von Menschen ohne Aufenthaltspapiere zu Mitgliedstaaten. Dadurch wurden die Angehörigen dieser Staaten gewissermaßen über Nacht zu (privilegierten) Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, die weitgehende soziale Rechte genießen.

Rechte einklagen, ohne den illegalen Aufenthalt zu offenbaren? | Obwohl ihnen (nahezu) alle Grundrechte zustehen und in allen juristischen Streitigkeiten der Rechtsweg offensteht, können Menschen ohne Aufenthaltspapiere diese Rechte aber kaum in Anspruch nehmen, da damit in der Regel die Gefahr verbunden ist, dass die Ausländerbehörden (als zuständige Abschiebebehörden) Kenntnis von ihnen erlangen und die Abschiebung droht. Ursache hierfür ist eine Vorschrift des Aufenthaltsgesetzes (§ 87 AufenthG), wonach öffentliche Stellen die zuständige Ausländerbehörde über Personen unverzüglich informieren müssen, die keinen erforderlichen Aufenthaltstitel haben und auch nicht geduldet sind. Obwohl Bildungs- und Erziehungs-

einrichtungen von dieser Regelung inzwischen explizit ausgeschlossen sind, verzichten viele Eltern ohne Aufenthaltspapiere dennoch darauf, ihre Kinder den Kindergarten oder die Schule besuchen zu lassen.

Weiter führt diese Regelung dazu, dass Menschen ohne Aufenthaltspapiere ihre Kinder nicht impfen lassen, sich nicht rechtzeitig in ärztliche Behandlung begeben und auf Unterstützung bei Schwangerschaft und Geburt verzichten. Da Menschen ohne Aufenthaltspapiere nicht in legale Arbeitsverhältnisse eintreten können, werden sie leicht erpressbar. Nicht selten wird ihnen von Arbeitgebern in betrügerischer Absicht der Lohn vorenthalten oder es werden Arbeitszeitregelungen und Schutzvorschriften missachtet. Aus Angst vor der Offenbarung ihres illegalen Aufenthaltes, dem Verlust des Arbeitsplatzes oder aus Rechtsunsicherheit verzichten die Betroffenen darauf, ihre Rechte einzuklagen, und werden damit zu schutzlosen Opfern von Lohndumping und Betrügereien.

Ähnlich ist die Situation auf dem Wohnungsmarkt. Hier sind Menschen ohne Aufenthaltspapiere auf ihre Community angewiesen oder sie leben in Containern auf Baustellen in steter Gefahr, durch den Verlust der Arbeit womöglich auch den Schlafplatz zu verlieren. Beengtes, gesundheitsgefährdendes Wohnen in Schrottimmobilien sowie „umschichtiges“ Wohnen in Untermietverhältnissen, verbunden mit Mietwucher, sind an der Tagesordnung. Das Hilfesystem für Obdachlose ist für diese Zielgruppe aufgrund restriktiver Zuwendungsvorgaben nur sehr begrenzt zugänglich. In besonders prekären Situationen gewähren Kirchengemeinden für eine begrenzte Zeit Unterkunft in Gästewohnungen.

Communities als Rettungsanker | Die Trennung von den Angehörigen, Belastungen durch traumatische Erfahrungen, Leben in der Enge und sozialen Abgeschiedenheit von Sammelunterkünften, jahrelange Kettenduldungen und ein Leben unter dem Damoklesschwert drohender Abschiebung bestimmen die Lebenswirklichkeit von Menschen, die von der Flucht bis in die aufenthaltsrechtliche Illegalität immer wieder existenzielle Grenzerfahrungen machen. Menschen ohne Aufenthaltspapiere sind bestrebt, nicht aufzufallen und nichts zu tun, was tatsächlich oder vermeintlich zu behördlichen beziehungsweise polizeilichen Reaktionen Anlass geben könnte. Miss-

trauen bestimmt ihren Alltag und erschwert durch einen stetigen Ortswechsel den Aufbau sozial tragender Beziehungen. In dieser durch Hilflosigkeit und Orientierungslosigkeit geprägten Situation kommt den Selbsthilfeorganisationen von Migrantinnen und Migranten eine sozial und psychisch stabilisierende Funktion zu. Wer aufgrund seines Status nicht Mitglied der Aufnahmegesellschaft sein darf, versucht zumindest Teil dieser Einwanderungsgesellschaft zu sein.

Communities ermöglichen den Rückbezug zur Herkunftsgesellschaft und -kultur und die Verständigung in der Herkunftssprache, vermitteln Nachrichten über die Situation in der Heimat und sind häufig ein Schutzraum. Sie finden Verdienstmöglichkeiten und wissen, wo es Schlafplätze gibt. Sie vermitteln Kontakte zu Beratungsstellen, unterstützen in rechtlichen Fragen und helfen dabei, dass der illegale Aufenthalt nicht aufgedeckt wird. Die Communities verfügen über sehr unterschiedliche Organisationsgrade und unterschiedliche Zielrichtungen, sie bieten vielfältige Hilfsangebote und sprechen bestimmte Personen an. Sie konstituieren sich in soziokulturellen Zentren, in religiösen Gruppen oder Vereinen und in oppositionellen Exilorganisationen. Ethnisch und religiös übergreifende Selbsthilfeorganisationen profitieren dabei von ihren mittlerweile guten Kontakten zur Aufnahmegesellschaft. Inwieweit sie (nur) als eine Art Zwischenwelt fungieren oder weitergehend eine Brückenfunktion wahrnehmen, hängt stark von dem Grad ihrer sozialen Vernetzung in der Aufnahmegesellschaft ab (Kühne 2001, S. 51).

Ganzheitliche Beratung | Die Angst vor der erzwungenen Rückkehr in eine existenzielle Gefahr für Leib und Leben macht die betroffenen Menschen häufig krank und kann sie in eine psychisch und sozial bedrückende Lage bringen, die sie ohne professionelle Hilfe nur schwer bewältigen können. Während sie ihre „Alltagsprobleme“ selbst oder über Freunde, Nachbarn und die ethnischen Communities regeln, reichen die Selbsthilfepotenziale in Grenzsituationen wie Unfällen, schweren Erkrankungen, Traumatisierung, Obdachlosigkeit, Zwangsprostitution und Menschenhandel nicht aus.

Es liegt nahe, dass diese Menschen nicht nur rechtliche und praktische Unterstützung brauchen, sondern auch menschlicher und spiritueller Begleitung bedür-

fen. So werden Gemeinden anderer Sprache und Herkunft, aber auch Gemeinden der Landeskirchen zum Anker für Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Pfarrer und Pfarrerrinnen, aber auch Gemeindeglieder können zu Vertrauenspersonen werden, die Menschen in seelischer Not zugewandt und respektvoll begegnen, ihnen zuhören und sie ins Gemeindeleben integrieren. Bedeutsam ist hier die Erkenntnis vieler Gemeinden, dass sie nicht nur Hilfebedürftige aufnehmen, sondern Menschen mit fachlichen Qualifikationen und reicher Lebenserfahrung (EKD 2006, S. 24).

Menschen, deren Leben von Migration, Flucht und Illegalität geprägt ist, verfügen meist über besondere Stärken und Ressourcen. Neben einer fundierten Beratung und Nothilfe geht es deshalb vor allem darum, die Betroffenen in die Lage zu versetzen, ihr Leben im Sinne einer Empowerment-Strategie wieder eigenständig und selbstbestimmt zu bewältigen. Hierzu sind Unterstützungsangebote notwendig, die von unabhängigen Trägern vorgehalten werden sollten. Obwohl das Phänomen der „Illegalität“ mit seinen Folgen hinlänglich bekannt ist (soziale Isolation, psychische Erkrankungen, Chronifizierung von Krankheiten etc.), gibt es bisher jedoch keine sozialgesetzlich geregelte und organisatorisch herausgebildete Zuständigkeit für Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Weder sind sie Klienten der Migrations- oder Flüchtlingsberatung noch in national oder europäisch finanzierten Projekten als Zielgruppe benannt.²

Ordnungsrecht versus Menschenwürde: Folgen für die Soziale Arbeit | Während Handlungsfelder der Sozialen Arbeit vielfach durch ökonomische und politische Entwicklungen und Entscheidungen bestimmt sind, reagiert die Politik zumindest in Deutschland auf das Phänomen der „Illegalität“ vor allem mit ordnungspolitischen Maßnahmen. Sie ist nicht bereit, jenseits rechtsdogmatischer Argumentation pragmatische Angebote für Hilfebedürftige Menschen ohne legalen Aufenthalt zu entwickeln beziehungsweise bestehende Beratungsangebote für diese Menschen zu öffnen und zu finanzieren.

² Eine Ausnahme bildet die Förderung der Aufenthaltsbeendigung (freiwillige Rückkehr). Im Rahmen der europäischen Finanzierung der Flüchtlings- und Migrationsarbeit wird die Rückkehrberatung von (abgelehnten) Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen durch Projektförderung unterstützt. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) fördert zudem die „freiwillige Rückkehr“ im Rahmen des REAG- und GARP-Programms.

Die öffentliche Diskussion des Themas ist dabei immer noch durch die unzutreffende und unsachgemäße Dichotomie (Koch 2007, S. 2) von staatlichem Ordnungsrecht und der von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden eingeforderten Achtung der Menschenrechte und Menschenwürde geprägt. Die staatliche Verpflichtung auf einen rechtmäßigen Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu bestehen, soll keineswegs infrage gestellt werden. Jedoch darf die Beendigung des Aufenthalts von Menschen ohne Aufenthaltsrecht nur als Ultima Ratio mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden.³ In dem Bestreben, Rechtsverstöße zu unterbinden, muss das Ordnungsrecht zuvorderst der Wahrung der Menschenrechte und der Sicherung einer menschenwürdigen Existenz dienen. Tut es das nicht, unterliegt es der Gefahr, seine Legitimität zu verlieren.

Die Akzeptanz staatlicher Rückkehrpolitik und -praxis wird letztlich davon bestimmt, ob diejenigen, denen eine Rückkehr aus menschenrechtlichen, völkerrechtlichen oder anderweitigen humanitären Gründen nicht möglich ist, hier ein Aufenthaltsrecht erhalten können. Ungenügender Flüchtlingsschutz erschwert somit die Konzeptentwicklung sowohl für eine Beratung von Menschen ohne Aufenthaltspapiere als auch für eine unabhängige Rückkehrberatung. In der Beratung von Menschen ohne Aufenthaltspapiere verbindet sich mit der Frage der Offenlegung des illegalen Aufenthalts regelmäßig auch die Option der Rückkehr in das Herkunftsland.

(Zwangsweise) Aufenthaltsbeendigung als Ultima Ratio bedeutet in diesem Zusammenhang, dass zunächst alle sonstigen (aufenthaltsrechtlichen) Alternativen geprüft werden müssen: Asylfolgeantrag, Bleiberechtsregelung, Härtefallkommission, Weiterwanderung und eine selbstorganisierte Rückkehr. Daher plädiert die Diakonie für eine Ausreise- und Rückkehrberatung als integralem Bestandteil einer unabhängigen Flüchtlingssozialarbeit. Sie versteht dabei Freiwilligkeit als die Abwesenheit von jedweden persönlichen, psychischen oder materiellen Druck. Wenn nach abgelehntem Asylantrag, Widerruf der Asylanerkennung und dem Ablauf der Aufenthaltserlaubnis oder der Duldung nur noch die Rückkehr bleibt und die deutschen Behörden durch Leistungseinschränkungen oder Abschiebeandrohung den Druck zur Ausreise auf den Flüchtling erhöhen, ist

³ Die Finanzierung der Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände darf nicht vom Aufenthaltsstatus der Ratsuchenden abhängig gemacht werden.

keine freie Entscheidung der betroffenen Flüchtlinge mehr möglich (*Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.* 2006). Da der Vollzug von Abschiebungen zunehmend in der öffentlichen Kritik steht, wird die „freiwillige“ Rückkehr oft als humane und letztlich auch kostensparende Alternative zur zwangsweisen Rückführung dargestellt.

Die Organisationen Sozialer Arbeit und ihre Mitarbeitenden können nationale und europäische Asylrechtssetzung kritisch begleiten, auf Missstände bei der Unterbringung und Versorgung von Migranten, Migrantinnen und Flüchtlingen hinweisen, Flüchtlinge im Asylverfahren beraten und notfalls Kirchenasyl für von Abschiebung bedrohte Menschen gewähren, immer wieder mahnend auf Behörden und Gesetzgeber dahingehend einwirken, Menschen in der Illegalität ein Leben in Würde und körperlicher Unversehrtheit zu sichern. Die prekäre Rechtsstellung dieser Menschen selbst können sie jedoch nicht ändern. Und solange illegale Migration und illegaler Aufenthalt nicht als Teil unserer gesellschaftlichen Realität anerkannt werden, können wir nur schwerlich zu einem problemorientierten und humanitären Umgang mit deren Folgen finden.

Ein Blick auf unsere europäischen Nachbarländer zeigt aber, dass es sehr wohl möglich ist, staatliche Kontroll- und Rechtsdurchsetzungsansprüche zurückzunehmen, um Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität Rechtsschutz, Gesundheitsversorgung oder schulische Erziehung für ihre Kinder zu gewähren oder über sogenannte Legalisierungskampagnen aus der Illegalität herauszukommen. Ansätze hierfür bietet inzwischen auch das deutsche Aufenthaltsgesetz, in dem in § 23a über die Härtefallkommission ein Aufenthaltsrecht verliehen werden kann. Diese Regelung gilt allerdings nur für geduldete Ausländerinnen und Ausländer. Bleiberechtsregelungen und Härtefallkommissionen bieten jedoch präventiv die Chance eines legalen Aufenthaltsstatus, der den Betroffenen den Weg aus einer unsicheren Aufenthaltssituationen (Duldung) in eine dauerhafte Lebensperspektive in Deutschland eröffnet.

Eine Studie der Diakonie Hamburg in Kooperation mit der Nordelbischen Kirche und der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hat sich zum Ziel gesetzt, ohne Tabus eine sachliche und nüchterne Diskussion über sogenannte Papierlose anzustoßen. Sie kommt zu dem

Schluss, dass auf regionaler und kommunaler Ebene politisches und sozialstaatliches Handeln nötig und auch möglich ist. Weder drohten übermäßige Kraftanstrengungen noch wären Kommunen mit dem Verweis auf Bundesgesetz oder Ähnliches zur Untätigkeit verdammt (*Diakonisches Werk Hamburg* 2009, S. 1). Bis die auf der Basis der Studie erarbeiteten Empfehlungen umgesetzt sind, werden sich weiterhin private Initiativen, Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Gewerkschaften der Nöte dieser Menschen annehmen, werden sich Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Ärztinnen und Ärzte, Lehrerinnen und Lehrer sowie engagierte Privatpersonen in einem rechtlichen Graubereich bemühen, jenseits sozialrechtlicher Ansprüche (Ersatz-)Leistungen und Beratung in unterschiedlichen Lebenslagen zu gewähren.

Kirchliche Wohlfahrtsverbände verstehen die Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltspapiere als elementare kirchliche und satzungsgemäße diakonische Aufgabe. Deshalb unterstützen sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihrem Engagement für diese Menschen uneingeschränkt und gewähren ihnen aufgrund der vielen ungeklärten Rechtsfragen arbeitsrechtlichen und strafrechtlichen Schutz. Sofern nach einer Abschiebung Flüchtlingen Gefahr für Leib und Leben droht, prüfen sie, ob Bemühungen um Legalisierung durch Kirchenasyl unterstützt werden können.

Perspektivenberatung ohne Perspektiven? |

Wenn Menschen in den beschriebenen Situationen ausharren, resultiert dies nicht zuletzt aus der Erfahrung, dass ein Leben in der Illegalität besser ist als die Perspektivlosigkeit im Herkunftsland. Dennoch können sich Perspektiven verschieben und das Leben in der Illegalität mit seinen vielfältigen Abhängigkeiten und Risiken kann durch Unfall, Krankheit oder Armut in eine biographische Sackgasse führen. Deshalb wird die Beratung von Menschen in der Illegalität immer auch Perspektivenberatung sein.

In Anlehnung an *Norbert Cyrus* empfiehlt die Diakonie einen phasenorientierten Beratungsansatz, in dessen erster Phase der Krisenintervention nach Hilfe zur Lösung aktueller Problemlagen zu suchen sei. „In einem zweiten Schritt können Möglichkeiten sondiert werden, Wege aus der Illegalität zu finden. In der dritten Phase – Zukunftsplanung – wird die Auswahl des Weges und die Realisierung begleitet. Dabei dürfen die Ratsuchenden nicht zur Rückkehr

gedrängt werden. Die soziale Beratung kann den Betroffenen diese Entscheidung nicht abnehmen“ (*Diakonie in Hessen und Nassau* 2008, S. 7). Als Beispiel sei die Beratung im Rahmen des Opferschutzes genannt. Für Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel, die sich aus diesem Ausbeutungsverhältnis lösen wollen, besteht die Möglichkeit, Opferschutz in Anspruch zu nehmen. Sie können eine Duldung oder eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, sofern sie als Zeuginnen aussagen. In die Entscheidung muss allerdings einbezogen werden, dass der Schutz regelmäßig nur so lange gilt, wie eine Zeugin für das Strafverfahren benötigt wird.

Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sind in diesem Arbeitsfeld nicht nur auf den Rückhalt ihrer Träger angewiesen. Clearingstellen, Anlaufstellen, Rechtsberaternetze, Dolmetscherpools, medizinische Netzwerke, psychosoziale Zentren und ehrenamtlich Engagierte mit unterschiedlichen Hilfsangeboten, also eine gut vernetzte Hilfs- und Helferstruktur ist unabdingbar. Erfreulich ist die Entwicklung in einigen Kommunen, „irreguläre Migrantinnen und Migranten als Teil ihrer Stadtbevölkerung und relevante Zielgruppe kommunalpolitischen Engagements“ wahrzunehmen (*Wilmes* 2013, S. 4). Einige Kommunen stärken durch die Übernahme von Koordinationsaufgaben, durch die Finanzierung von Projekten⁴, durch Einflussnahme auf rechtliche Rahmenbedingungen und insbesondere bei der medizinischen Versorgung die institutionelle Basis der in diesem Bereich tätigen Akteure.

Zugang zu ärztlicher Versorgung erhalten die Betroffenen aufgrund fehlender gesetzlicher und zu teurer privater Krankenversicherungen vor allem über ein Parallelsystem. In einigen Großstädten bieten freie Träger oder Vereine wie die Malteser Migranten Medizin, Büros der medizinischen Flüchtlingshilfe, Med-Netze oder Ambulanzen der medizinischen Obdachlosenhilfe einen Zugang zu gesundheitlicher Grundversorgung. Sie sind jedoch weder flächendeckend zugänglich noch ausreichend und dauerhaft finanziert und „noch seltener gibt es greifbare Ansätze, die Verwirklichung des Menschenrechts auf Gesundheit als originäre Aufgabe der Daseinsvorsorge in den Kommunen zu begreifen“ (*Lotze, Diekmann* 2011, S. 183).

⁴ Dabei darf die Drittmittelfinanzierung der Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände grundsätzlich nicht vom Aufenthaltsstatus der Ratsuchenden abhängig gemacht werden.

Soziale Arbeit im rechtsfreien Raum? Thesen, Schlussfolgerungen und Forderungen |

Jenseits einer statusfixierten Integrationspolitik kann auch das Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität Integration befördern. Dies gilt vor allem, wenn es Menschen ohne Aufenthaltspapiere gelingt, an prägenden Lebensbereichen der Gesellschaft teilzunehmen. Hierzu zählen Arbeit, Wohnung, Erziehung, Bildung und Ausbildung, Recht und Politik, Medien und soziale Netzwerke. Eine wichtige Voraussetzung von Integration ist Bildung. Daher gilt es, alle Hürden zu beseitigen, die den Zugang zu Schulen und Kindertagesstätten behindern.

Das Thema „Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität“ ist inzwischen in der medialen und öffentlichen Wahrnehmung angekommen und wurde in der wissenschaftlichen Diskussion in diversen Studien aufgegriffen. Dies führte dazu, dass einige Kommunen Menschen ohne Aufenthaltspapiere als eine relevante Zielgruppe kommunalpolitischen Engagements entdeckten. Kommunale Politik hat die Aufgabe, lokalen Akteuren einen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmen zu bieten, in dem Soziale Arbeit, Bildung und Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Aufenthaltspapiere realisiert werden können.

Auch wenn Kommunen nur indirekten Einfluss auf die Rechtsgestaltung oder die direkte Vergabe von Aufenthaltstiteln haben, so kommt ihnen dennoch eine wichtige Moderations- und Koordinationsfunktion zu. Insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung müssen praktikable Modelle entwickelt werden, die über eine Basisversorgung oder Notfallmedizin hinausgehen. Positiv ist die Klarstellung in der Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, wonach humanitäre Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltspapiere nicht (mehr) unter Strafe gestellt ist.

Bestehende ehrenamtliche Strukturen in der Migrations- und Flüchtlingsarbeit, die sich für Menschen ohne Aufenthaltspapiere öffnen, müssen in ihrer Arbeit strukturell und finanziell unterstützt werden. Es genügt nicht, wenn beispielsweise mit der Verleihung des Bundesverdienstkreuzes ihr humanitäres Engagement als ein wertvolles Beispiel für notwendiges Bürgerengagement in einem funktionierenden Gemeinwesen gewürdigt wird. Es gilt zu verhindern, dass Menschen über viele Jahre und über Generatio-

REFLEXIVE DIVERSITÄTS- UND MENSCHENRECHTS-KOMPETENZ IN DER ARBEIT MIT MIGRANTEN

Beate Aschenbrenner-Wellmann

Zusammenfassung | Im Folgenden werden die reflexiven Kompetenzen von Personen und Organisationen beschrieben, die im Umgang mit Migrantinnen und Migranten mit und ohne prekären Aufenthaltsstatus erworben beziehungsweise weiter aufgebaut werden sollten. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der interkulturellen und Diversitätskompetenz unter besonderer Berücksichtigung der Menschenrechtsorientierung. Des Weiteren werden die Konzepte der interkulturellen Öffnung, des Diversity Managements und des Diversity Mainstreamings ausgeführt.

Abstract | The following article presents the reflexive skills and competencies necessary for the work with migrants with or without permanent residence permit. The main focus lies on intercultural and diversity competence in consideration of human rights. The article deals with the concepts of intercultural openings of organizations as well as diversity management and diversity mainstreaming.

Schlüsselwörter ▶ Handlungskompetenz
▶ Experte ▶ Migrant ▶ interkulturell
▶ Menschenrechte

1 Einleitung | Als migrationsbezogene Soziale Arbeit bezeichnen wir Arbeitsansätze, die sich professionell mit den Herausforderungen grenzüberschreitender Migrationsprozesse und der daraus resultierenden Diversität der Gesellschaft beschäftigen. Soziale Arbeit in einer Migrationsgesellschaft ist immer migrationsbezogene Inklusionsarbeit und Arbeit an der Exklusionsvermeidung. Dies gilt auch für Menschen, die keine Bürgerrechte besitzen und denen zumindest teilweise die Menschenrechte vorenthalten werden wie zum Beispiel nicht anerkannten Flüchtlingen oder Menschen ohne Aufenthaltsrecht. Die fachlich-disziplinären Grundlagen Sozialer Arbeit in der Migrationsgesellschaft unterscheiden sich zunächst nicht von den anderen Handlungsfeldern, dennoch weisen

nen hinweg in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben müssen. Bleiberechtsregelungen und Härtefallregelungen sollten so ausgestaltet werden, dass sie Möglichkeiten der Legalisierung bieten.

Ottmar Schickle, Psychologe und Volkswirt M.A., ist Referent für Flüchtlingshilfen beim Diakonischen Werk Württemberg, Landesgeschäftsstelle Stuttgart. E-Mail: schickle.o@diakonie-wuerttemberg.de

Literatur

Bundesverfassungsgericht: Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11

Diakonie in Hessen und Nassau: Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Informationen und Empfehlungen. Darmstadt 2008 (http://www.diakonie-hessen.de/fileadmin/Dateien/AAA_DiakonieHessen/Files/Ueber_uns/Arbeitsbeispiele/Migration/Menschen_ohne_Aufenthaltspapiere.pdf, Abruf am 3.7.2014)

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.: Ausreise- und Rückkehrberatung als integrierter Bestandteil der Flüchtlingsarbeit der Diakonie. Stuttgart 2006 (http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/114/texte-2006-08-Ausreiseberatung.pdf, Abruf am 3.7.2014)

Diakonisches Werk Hamburg: Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne Aufenthaltspapiere im Hamburg. Hamburg 2009

EKD: Zum Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Eine Orientierungshilfe des Kirchenamtes der EKD. Hannover 2006

Koch, Ute: Stellungnahme zum Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005. Berlin 2007 (<http://www.forum-illegalitaet.de/mediapool/99/993476/data/StellungnahmeBMI-Bericht-Forum.pdf>, Abruf am 3.7.2014)

Kössler, Melanie; Mohr, Tobias: Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin 2010

Kühne, Peter: Zur Lage der Flüchtlinge in Deutschland. Bonn 2001

Wilmes, Maren: Kommunaler Umgang mit Menschen ohne Papiere. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 47/2013

Zuwanderungsgesetz: Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. In: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, vom 5. August 2004