



**VI. Jahrestagung Illegalität
„Illegalität – Was heißt das für soziale Dienste vor Ort?
Perspektiven der Caritas“
Katholische Akademie Berlin, 03. März 2010**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Illegalität ist zwar ein weltweites Phänomen, aber die Folgen dieses Phänomens werden vor allem in den Städten und Gemeinden sichtbar und spürbar. Denn die Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus leben vor Ort. Dort entstehen ihre Probleme und dort suchen sie Unterstützung und Hilfe.

Für das gesamte Gemeinwesen, insbesondere aber für die Kommunen und ihre Einrichtungen sowie auch für die Dienste und Einrichtungen sozialer Organisationen entstehen dadurch erhebliche praktische Herausforderungen. Auf folgende Punkte möchte ich eingehen:

1. Herausforderungen des Engagements vor Ort
2. Caritas als sozialer Akteur in der Kommune
3. Warum ist die Arbeit der sozialen Dienste überhaupt notwendig?
4. Ein Beispiel: Hilfe für Schwangere ohne legalen Aufenthaltsstatus
5. Fazit: Konkrete Hilfe und politisches Engagement

Doch zunächst möchte ich die Menschen hervorheben, die sich in den Städten und Gemeinden für Menschen in Illegalität engagieren und zwar meist ohne eine entsprechende Anerkennung ihres Einsatzes. Öffentliche Würdigungen, wie beispielsweise die Verleihung des Bundesverdienstkreuzes an die Leiterin der Malteser Migranten Medizin in Berlin, Frau Dr. Franz, sind in diesem schwierigen Arbeitsfeld immer noch sehr selten.

1. Herausforderungen des Engagements vor Ort

Der Hilfebedarf kann sich auf die unterschiedlichsten Bereiche erstrecken. Ich denke an die Mutter, die tagsüber irgendwo arbeitet und deshalb für ihr Kind eine Kindertageseinrichtung braucht. Ich denke an eine Schwangere, die Rat und Unterstützung in einer Schwangerenberatungsstelle sucht. Oder an Menschen in der Illegalität, die kein Obdach haben und Unterstützung bei der Woh-

nungslosenhilfe benötigen; an Menschen, die zu Wucherpreisen Zimmer anmieten und keine Möglichkeit haben, dagegen vorzugehen. Oder an Menschen in der Illegalität, die sich an Krankenhäuser wenden, weil sie krank oder verletzt sind. Diese Liste könnte beliebig verlängert werden. Der Umgang mit Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus stellt die Dienste und Einrichtungen vor Ort und insbesondere ihre Mitarbeitenden vor große Herausforderungen. Ich möchte diesbezüglich einige Aspekte kurz beleuchten:

1.1. Rechtliche Unsicherheit

Sicherlich am bedeutendsten ist die rechtliche Unsicherheit. Die Beratung von Menschen in der Illegalität ist mittlerweile ein wichtiger und grundsätzlich etablierter Bereich der sozialen Arbeit. Die in der Migrationsarbeit tätigen Mitarbeitenden können für ihre im Einzelfall oft schwierige und belastende Arbeit mit der vollen Rückendeckung ihrer Verbände rechnen. So haben die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege bereits 1999 sowie 10 Jahre später noch einmal in einem Positionspapier ausdrücklich erklärt, dass sie „Menschen in Not ihre Hilfe anbieten. Allein die Bedürftigkeit ist für sie Kriterium der Hilfeleistung; eine Unterscheidung nach Geschlecht, Abstammung, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, religiösen und politischen Anschauungen oder nach dem Aufenthaltsstatus der Menschen findet nicht statt.“

Trotz positiver Klarstellungen in den Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vom Herbst 2009 ist die Arbeit der Dienste und Einrichtungen für diese Menschen immer noch von großer Unsicherheit geprägt. Das liegt auch daran, dass bis vor kurzem Personen, die sich in ihrer beruflichen Tätigkeit für Menschen ohne Aufenthaltsrecht einsetzten, nicht vor Ermittlungsverfahren und Strafandrohung sicher waren.

Vor allem bei beruflichen Mitarbeitenden in Diensten und Einrichtungen, die nur selten mit dieser Zielgruppe zu tun haben sowie auch bei Ehrenamtlichen gibt es nach wie vor Ängste. Viele haben Angst rechtliche Grenzen zu überschreiten, wodurch vielleicht auch die Rückendeckung durch die Einrichtung verloren ginge. Ebenso sind einige Einrichtungsleiter besorgt, dass ihre Mitarbeitenden in der Beratungstätigkeit gegen Gesetze verstoßen könnten.

1.2. Psychische Belastung

Mit der Problematik der rechtlichen Unsicherheit geht auch die psychische Belastung der Mitarbeitenden einher. Die Arbeit mit Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus kann durch die oft perspektivlose und verfahrenere Lage der Menschen zu einem Gefühl der Überforderung der Hilfeleistenden führen. Nicht selten wird mit Überidentifikation reagiert und damit auch mit dem Verlust professioneller Distanz. Das Gefühl, die volle Verantwortung für die Person ohne legalen Aufenthaltsstatus zu tragen, lastet oftmals schwer auf den Mitarbeitenden.

Dazu kommen Fragen wie: Inwieweit helfe ich Menschen tatsächlich, oder verhindere ich durch mein Tun bestimmte Lösungen? Wie kann das Ordnungsrecht mit dem Menschenrecht versöhnt werden?

Die Mitarbeitenden müssen ständig situationsbezogene Güterabwägungen vornehmen. Dabei gibt es oft keine klare Perspektive, was ethisch richtig oder falsch ist. Es handelt sich meistens um Dilemmasituationen.

Problematisch ist auch, dass die weitgehend geräuschlose Hilfe und Unterstützung für diese Zielgruppe teilweise von der Politik so interpretiert wird, dass strukturelle gesetzliche Änderungen nicht notwendig sind, da entweder die Bedarfe nicht vorliegen oder bereits entsprechende Hilfsstrukturen vorhanden sind.

Unser mittlerweile pensionierter Kollege Herman Uihlein, der die Arbeit der Caritas in diesem Bereich maßgeblich beeinflusst und vorangebracht hat, sagte einmal „Arbeit mit Personen in der Illegalität ist Grenzgängerarbeit, Arbeit auf schmalen Grat, Arbeit in extremen Situationen, Arbeit zwischen den Fronten. Mitarbeitende in diesem Bereich sind Grenzgänger der Not. Sie erleben diese hautnah, können sich nicht entziehen. Sie werden selbst zu Betroffenen – wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau als die Betroffenen selbst.“

1.3. Versorgungslücken wegen Finanzierungsproblemen

Die Dienste und Einrichtungen erleben in den letzten Jahren eine wachsende Nachfrage von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität. Als Reaktion auf diesen Bedarf wurden insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung in den letzten Jahren Angebote entwickelt. Diese Angebote könnten ohne freiwilliges Engagement nicht geleistet werden. Die oftmals spendenbasierte Finanzierung ist prekär. Denn Spendenmittel und freiwilliges Engagement stellen keine Grundlage für eine flächendeckende, nachhaltige und kontinuierliche Unterstützungsstruktur dar. Dies führt dazu, dass trotz der in den letzten Jahren stetig gewachsenen Unterstützung vor Ort eine große Versorgungslücke für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bleibt.

Zusammenfassend möchte ich nochmals betonen, humanitär motivierte Hilfe für bedürftige Menschen verdient ideelle und materielle Unterstützung sowie Anerkennung. Die Rechtssicherheit für die humanitären Helfer ist eine wichtige Grundlage für ihre Arbeit.

Um die Unsicherheiten abzubauen, wird es auch in Zukunft notwendig sein, dass die Träger der Einrichtungen den Mitarbeitenden deutlich machen, wo Hilfeleistung möglich und legitim ist und wo nicht. Des Weiteren ist es erforderlich, dass seitens der Politik eindeutig geregelt wird, dass diese Arbeit nicht strafbar ist oder in einem Grenzbereich zur Kriminalität liegt.

Menschen in der Illegalität haben meist weder ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung noch entsprechende Kontakte, um ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können. Sie sind oftmals auf das Nötigste angewiesen. Die Dienste und Einrichtungen der Caritas begegnen und treffen also vor Ort auf Personen in der Illegalität, die Hilfe zum Leben und Überleben brauchen.

2. Caritas als sozialer Akteur in der Kommune

Die Dienste und Einrichtungen der Caritas wirken für Menschen in der Illegalität in dreifacher Weise. Sie wirken „in“ der Kommune, sie wirken „für“ die Kommune und sie wirken „mit“ der Kommune. Lassen Sie mich das kurz erläutern:

„In“ der Kommune: Damit meine ich zunächst, dass die Dienste und Einrichtungen der Caritas deutschlandweit in den Kommunen vertreten sind. Es wird dort versucht, auf unterschiedlichste Weise den verschiedenen Problemen von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu begegnen.

Darüber hinaus haben die Dienste „in“ der Kommune auch eine Seismographenfunktion. Durch den direkten Kontakt mit Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus können strukturelle Probleme frühzeitig erkannt werden. Diese Anliegen werden an staatliche Stellen weitergegeben, damit Verantwortung übernommen wird.

„In“ der Kommune meint aber auch, dass die beruflichen Mitarbeitenden der Caritas nicht alleine agieren; oftmals arbeiten sie gemeinsam mit ehrenamtlichen Mitarbeitenden. Insbesondere möchte ich hier die Pfarrgemeinden und die muttersprachlichen Gemeinden erwähnen, die in dieser Arbeit sehr aktiv sind. Sie fördern damit vor Ort die Solidarität für Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus.

„Für“ die Kommune: Darunter verstehe ich die von den sozialen Diensten und Einrichtungen geleistete und finanzierte Arbeit, die eigentlich in der Verantwortung der Kommune selbst läge. So werden zum Beispiel von sozialen Diensten Fonds eingerichtet, die Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in bestimmten Notlagen unterstützen.

Und „mit“ der Kommune meint: Teilweise gibt es gute Kooperationen von sozialen Diensten und kommunalen Einrichtungen wie den Gesundheitsämtern. Manchmal wird wie in Köln sogar arbeitsteilig vorgegangen.

Gemeinsam „mit“ der Kommune versuchen die sozialen Dienste auch die Probleme von der kommunalen Ebene „nach oben“ zu bringen und zu strukturellen Lösungen auf Landes- oder Bundesebene beizutragen. Wenn möglich, gibt es auch gemeinsame Initiativen von Kommunen und Diensten. So wurde in Freiburg auf Betreiben der sozialen Dienste ein Hearing der Stadt zur Situation der „Menschen ohne Aufenthaltsstatus“ forciert.

3. Warum ist die Arbeit der sozialen Dienste überhaupt notwendig?

Aufgrund der skizzierten Herausforderungen ist die Arbeit der sozialen Dienste und Einrichtungen für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität dringend notwendig. Auf Grund der Übermittlungspflichten des Aufenthaltsgesetzes können die Beschäftigten der meisten kommunalen Einrichtungen gar nicht helfen, ohne die Ausländerbehörde einzuschalten. Dadurch würde Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus die Abschiebung drohen.

Selbst wenn die Übermittlungspflichten abgeschafft oder eingeschränkt würden, wäre die Arbeit sozialer Organisationen vor Ort zumindest für eine Übergangszeit notwendig. Denn die Hemmschwelle, sozial-karitative Dienste und Einrichtungen zu nutzen, ist insbesondere für Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus viel niedriger als bei staatlichen Einrichtungen.

Wie die Caritas vor Ort arbeitet, möchte ich kurz am Beispiel von Schwangeren in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität darstellen.

4. in Beispiel: Hilfe für Schwangere ohne legalen Aufenthaltsstatus

In Deutschland gibt es mittlerweile eine ganze Reihe von Einrichtungen und lokalen Netzwerken, die sich im Bereich der gesundheitlichen Versorgung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität engagieren. In einigen Einrichtungen, die sich auf die gesundheitliche Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung spezialisiert haben, und von denen Zahlen zur Verfügung stehen, handelt es sich kontinuierlich bei etwa einem Viertel der Hilfesuchenden um schwangere Frauen. Zur Geburt werden die Patientinnen in der Regel an Ärztinnen und Ärzte, Hebammen und Kliniken vermittelt.

Oftmals wird in den Einrichtungen und lokalen Netzwerken darüber hinaus versucht, „umfassend“ zu helfen. Somit geht die Hilfe in der Regel über die reine Vermittlung an Ärzte hinaus und kann psychologische Beratung, Unterbringung und die Erstausrüstung für das Baby umfassen. Einige Beratungseinrichtungen prüfen zudem die Möglichkeit einer Legalisierung. Manche Einrichtungen helfen Schwangeren in der Illegalität, die Rückkehr in das Herkunftsland in die Wege zu leiten und diesbezüglich die Finanzierung zu organisieren.

Ein Problem für die Dienste und Einrichtungen ist, dass die Kosten für Schwangerschaftsvorsorge, Entbindung und Nachsorge sowie weitere Unterstützung sehr hoch sind. Um die Kosten etwas zu senken gibt es für Vor- und Nachsorgeuntersuchungen Absprachen mit Gynäkologinnen und Gy-

näkologen und Hebammen, die kostenlos oder kostengünstig ihre Hilfe anbieten. Bei Geburten werden manchmal mit Krankenhäusern in kirchlicher Trägerschaft bestimmte Fallpauschalen ausgehandelt, die sich für eine Geburt zwischen 500 € und 3.000 € bewegen. Ist die Kostenübernahme geklärt, besteht auch von Seiten öffentlicher Krankenhäuser in der Regel kein Interesse, die Daten an die Ausländerbehörde weiterzugeben.

Neben den Kosten für die Geburten erweist sich vor allem die Finanzierung von Sachkosten wie z.B. Laborkosten als schwierig. Oftmals muss zu deren Deckung nach individuellen Lösungen gesucht werden. Manchmal kann aber auch gar nicht oder nur sehr begrenzt geholfen werden.

Ein Ansatz zur finanziellen Entlastung der Einrichtungen und lokalen Netzwerke sind lokale Fonds zur gesundheitlichen Versorgung von Menschen in der Illegalität, die in den letzten Jahren in einigen Städten gegründet worden sind.

In den Verwaltungsvorschriften des Aufenthaltsgesetzes vom Herbst 2009 wird klargestellt, dass die Verwaltungen insbesondere öffentlicher Krankenhäuser zur Kostenabwicklung die Daten von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität an die Sozialämter weiterleiten können, ohne befürchten zu müssen, dass diese die Daten wiederum an die Ausländerbehörde übermitteln. Somit ist grundsätzlich sichergestellt, dass Schwangere ohne legalen Aufenthaltsstatus „im Notfall“ auch in öffentlichen Krankenhäusern entbinden können.

5. Fazit: Konkrete Hilfe und politisches Engagement

Die Hilfe für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität vor Ort gleicht oftmals einer Symptombehandlung. Denn strukturelle Lösungen können in der Kommune meist nicht gefunden werden. Strukturelle Lösungen erfordern vielmehr ein grundsätzliches Umdenken von Seiten der Landes- und Bundespolitik.

Die Caritas wird deshalb auch künftig zweigleisig vorgehen: So erheben wir weiterhin die in „Miteinander leben – Perspektiven des Deutschen Caritasverbandes zur Migrations- und Integrationspolitik“ formulierten Ansprüche: „Die Beratung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, die in schwierigen Situationen auf Unterstützung angewiesen sind, ist originäre Aufgabe der Caritas, um Not und Verelendung zu begegnen. Die Dienste und Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes sind für alle Menschen offen. Grundsätzlich finden alle Menschen unabhängig vom Status bei Bedarf Beratung und Hilfe ... Es wird darauf zu achten sein, [auch künftig] ... Eigenmittel und Spenden für diese Arbeit einzusetzen, um die Beratungsstrukturen zu verbessern und Mitarbeiter(innen) in allen Fachbereichen entsprechend zu informieren und zu schulen.“

Gleichzeitig werden wir uns weiterhin auf politischer Ebene dafür einsetzen, dass Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ihre elementaren Rechte ohne Angst vor Statusaufdeckung wahrnehmen können.

Prälat Dr. Peter Neher
Präsident