

REGIONALE SOZIALE ARBEIT MIT FLÜCHTLINGEN AM BEISPIEL KÖLN

Markus Ottersbach

Roma in diesen Staaten. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst wird sich auch in Zukunft für einen Umgang mit Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten einsetzen, der sich an den Menschenrechten und am Gebot der christlichen Nächstenliebe ausrichtet. Dabei schöpfen wir aus der Begegnung mit dem einzelnen Menschen, getreu dem Motto des internationalen JRS: „accompany – serve – advocate“.

Heiko Habbe ist Rechtsanwalt und Policy Officer im Jesuiten-Flüchtlingsdienst. E-Mail: heiko.habbe@jesuiten-fluechtlingsdienst.de

Pater Julian Halbeisen SJ ist Jurist und Kaplan im Pfarrverband München-Sendling. E-Mail: st-korbinian.muenchen@ebmuc.de

Dr. Dorothee Haßkamp ist Referentin für Öffentlichkeitsarbeit und Fundraising im Jesuiten-Flüchtlingsdienst. E-Mail: dorothee.hasskamp@jesuiten-fluechtlingsdienst.de

Pater Frido Pflüger SJ ist Leiter des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland und vertritt das Erzbistum Berlin in der Härtefallkommission Berlin. E-Mail: frido.pflueger@jesuiten-fluechtlingsdienst.de

Schwester Dagmar Plum MMS ist Seelsorgerin in der Abschiebungshaft Eisenhüttenstadt. E-Mail: mms.plum@googlemail.com

Literatur

JRS Deutschland: Quälendes Warten. Wie Abschiebungshaft Menschen krank macht. Berlin 2010

JRS Europe: Protection Interrupted. The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection. Brüssel 2013

Zusammenfassung | Angesichts deutlich zunehmender Flüchtlingszahlen weltweit und auch in Deutschland sind europäische, nationale und kommunale Flüchtlingspolitiken und die Soziale Arbeit vor besondere Herausforderungen gestellt. Um diese zu diskutieren, wird zunächst kurz auf die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Themen Flucht und Asyl und auf den politischen Umgang mit Flüchtlingen eingegangen. Danach werden die verschiedenen Gruppen der Flüchtlinge vorgestellt und zentrale Aspekte ihrer Lebenslage skizziert. Im Mittelpunkt stehen anschließend die Flüchtlingspolitik und die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen in Köln. Einige „Kölner Besonderheiten“ werden vorgestellt und zum Abschluss politische Empfehlungen diskutiert.

Abstract | In the light of increasing numbers of refugees worldwide and also in Germany the European, national and local policies and even the social work are confronted with special challenges. In order to discuss them, the scientific discourses about flight and asylum and the political reactions in Germany are firstly presented. Mainly this article refers to the refugee policy and the social work in Cologne. Some of the „Cologne particularities“ are presented and discussed and at the end the author presents some recommendations for European, German and local policies.

Schlüsselwörter ▶ Flüchtling ▶ Soziale Arbeit
▶ regional ▶ Funktion ▶ Asylsuchender
▶ Lebensbedingungen ▶ Politik

Einleitung | Flüchtlingen zu ihrem Recht zu verhelfen, ist nicht nur eine globale beziehungsweise europäische, sondern auch eine nationale und insbesondere eine regionale, lokale und kommunale Aufgabe. Nach wie vor sind – und dies gilt nicht nur für Flüchtlinge – die Kommunen der zentrale Ort der gesellschaftlichen Inklusion. Vor dem Hintergrund europäischer und nationaler rechtlicher Vorgaben sind Flüchtlinge häufig besonderen Repressionen

ausgesetzt, die Konsequenzen ihrer eingeschränkten Rechte werden jedoch in der Regel erst auf kommunaler Ebene sichtbar. Die lokale Situation der Flüchtlinge in Köln unterscheidet sich nicht grundsätzlich von der Situation der Flüchtlinge in anderen Kommunen Deutschlands. Ein Blick auf das Beispiel Kölns verdeutlicht jedoch, mit welchen konkreten Problemen Flüchtlinge konfrontiert sind und welche Möglichkeiten es seitens der Kommunen und der Sozialen Arbeit gibt, den Flüchtlingen Unterstützung bei der Lösung dieser Probleme anzubieten.

Flüchtlinge sind eine der Gruppen mit Migrationshintergrund, bei denen die rechtliche Situation besonders relevant ist, weil sie maßgeblich über deren gesellschaftliche Inklusion beziehungsweise Exklusion entscheidet. Allerdings ist die Gruppe der Flüchtlinge selbst auch nochmals sehr heterogen. Die Anerkennung als Asylbewerber oder die Aufnahme als Kontingentflüchtlinge führen zu einem relativ gesicherten Aufenthaltsstatus, während geduldete Flüchtlinge, Asylbewerberinnen, Asylbewerber und sich irregulär aufhaltende Flüchtlinge ständig mit einer Abschiebung und den sich daraus ergebenden erheblichen Konsequenzen rechnen müssen.

Im Folgenden werde ich zunächst kurz auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Themen Flucht und Asyl und auf den politischen Umgang mit Flüchtlingen eingehen. Anschließend werden die verschiedenen Gruppen der Flüchtlinge vorgestellt und zentrale Aspekte ihrer Lebenslagen skizziert. Danach wird die Situation in Köln anhand der dortigen Flüchtlingspolitik und der Sozialen Arbeit mit Flüchtlingen vorgestellt. Dabei treten einige „Kölner Besonderheiten“ zutage. Zum Abschluss werden einige politische Empfehlungen angerissen und diskutiert.

Zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Flucht und Asyl | Auf der einen Seite wurde das Thema der Fluchtmigration beziehungsweise die Situation der Flüchtlinge in der deutschsprachigen Migrationsforschung bisher eher vernachlässigt. Obwohl die Thematik im Zuge weltweit zunehmender Flüchtlingszahlen (*Düvell* 2011, *UNHCR* 2013) politisch brisanter wird und im Rahmen der Migrationsforschung in der letzten Zeit zahlreiche Publikationen zu Migration und Integration erschienen sind, wurde das Thema der Fluchtmigration aus wissenschaftlicher Perspektive in den letzten Jahren nur am Rande be-

handelt. Abgesehen von den wenigen Monographien und Sammelbänden zur Situation der Flüchtlinge beziehungsweise zur Flüchtlingspolitik (*Angenendt* 1997, *Opitz* 1997, *Fuchs* 1999, *Kühne; Rübler* 2000, *Lillig* 2004, *Transit Migration Forschungsgruppe* 2007, *Aumüller; Bretl* 2008, *Misselwitz; Schlichte* 2010) gibt es Studien, die sich entweder explizit auf die Situation spezifischer Flüchtlinge wie zum Beispiel illegalisierter Flüchtlinge¹ oder auf bestimmte Aspekte der Situation von Flüchtlingen² beziehen und zudem als graue Literatur nur schwer zugänglich sind.

Auf der anderen Seite gibt es in Bezug auf Asylgewährung und Schutz der Außengrenzen der EU in der Migrationspolitik eine hohe Übereinstimmung.³ Während die Europäische Union innen- und sozialpolitisch seit Jahren um gemeinsame Strategien ringt, sind sich die Mitgliedsstaaten in Bezug auf den Schutz der Außengrenzen sehr einig. Allerdings gibt es durchaus „nicht intendierte Nebenfolgen“ dieser Politik (*Hess; Tsianos* 2007, S. 26 f.), wie die zahlreichen Toten an den Außengrenzen der EU belegen.

Die Gründe für die bisher fehlende systematische wissenschaftliche Auseinandersetzung sind unklar; das gemeinsame Vorgehen der Europäischen Union verdeutlicht jedoch, dass es vor allem den dominierenden Mitgliedsstaaten der EU an den Grenzen um

1 Zur Situation dieser Flüchtlingsgruppe: *Alt* (2003), *Heck* (2004), *Alt; Bommes* (2006), *Rerrich* (2006) oder *Peper* (2008). Inzwischen gibt es zu diesem Thema auch einige lokalspezifische Studien. So existieren für die Städte München (*Anderson* 2003), Frankfurt am Main (*Krieger; Bode* 2006), Leipzig (*Alt* 1999) und Köln (*Alt; Bommes* 2007) lokale Studien zur Situation von sich irregulär aufhaltenden Flüchtlingen. Auch einige internationale Vergleichsstudien liegen bereits vor: *Stobbe* (2005) oder *Schwenken* (2006).

2 Studie zur Situation jugendlicher Flüchtlinge im Übergang von der Schule in den Beruf (*EU-Geschäftsstelle Wirtschaft und Berufsbildung/Bezirksregierung Köln* 2005).

3 Etwa in der Drittstaatenregelung, der Konstruktion der „sicheren Herkunftsländer“ für Flüchtlinge und in aktuellen Visumsbestimmungen etc. Damit verbunden ist auch die Gründung zahlreicher Institutionen, die diese Regelungen umsetzen sollen, wie etwa die europäische Polizei Europol, die Grenzschutz-Agentur Frontex oder die europaweite erkenntnisdienstliche Erfassung aller Asylbewerberinnen und Asylbewerber durch das Fingerabdruckidentifizierungssystem Eurodac mit dem Ziel, Mehrfachanträge in den EU-Staaten praktisch auszuschließen.

Abschottung und im Innern um Repression gegenüber Flüchtlingen geht, obwohl seitens derselben Länder die humanitären und christlichen Grundwerte immer wieder in den Vordergrund gerückt werden und als Mittel der Abgrenzung von sogenannten „Schurkenstaaten“ benutzt werden.

Flüchtlingsgruppen und ihr jeweiliger Rechtsstatus | Es gibt in Deutschland zahlreiche, rechtlich zu unterscheidende Flüchtlingsgruppen mit entsprechenden humanitären Aufenthaltstiteln. Im Fokus stehen insbesondere sieben zu differenzierende Gruppen, die folgende Aufenthaltstitel erhalten:⁴

▲ *Asylberechtigte* sind gemäß Artikel 16a des Grundgesetzes als politisch Verfolgte anerkannt und erhalten zunächst eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis. Wenn die Asylgründe fortbestehen, wird nach Ablauf der drei Jahre ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erteilt.

▲ *Konventionsflüchtlinge* (früher: „kleines Asyl“) sind Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, die nicht abgeschoben werden können, weil sie wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, aus politischen oder anderweitigen Gründen im Herkunftsland verfolgt werden. Sie erhalten eine befristete Aufenthaltserlaubnis, die wie bei den Asylberechtigten auch in einen Reiseausweis nach der Genfer Flüchtlingskonvention eingetragen wird. Ebenso wie bei den Asylberechtigten wird das unbefristete Aufenthaltsrecht nach drei Jahren erteilt, vorausgesetzt, dass die Anerkennungsgründe weiter vorliegen.

▲ *Subsidiär Schutzberechtigten* wurde im Rahmen eines Asylverfahrens die Gefahr eines sogenannten „ernsthaften Schadens“ (als Folge einer angedrohten Todesstrafe, von Folter oder Krieg) nach der EU-Qualifikationsrichtlinie bestätigt. Sie erhalten zwar auch eine Aufenthaltserlaubnis, können jedoch die unbefristete Niederlassungserlaubnis erst nach sieben Jahren rechtmäßigen Aufenthalts erhalten.

▲ *Flüchtlinge mit Aufenthalt aufgrund eines nationalen Abschiebungsverbots* sind Personen, bei denen das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses nach § 60 Abs. 5 (Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention) und Abs. 7 (Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit), Aufenthaltsgesetz festgestellt wurde. Nach sieben Jahren im Besitz einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis kann eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden.

▲ *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge* sind Teil eines Kontingents vorübergehend aufzunehmender Personen aus Kriegs- und Krisengebieten, das im Rahmen eines Beschlusses des Bundesinnenministeriums – in Absprache mit den Ländern – festgelegt wurde. Sie erhalten ebenfalls eine befristete Aufenthaltserlaubnis.

▲ *Geduldete Flüchtlinge* sind Personen, die zwar – zum Beispiel nach unerlaubter Einreise oder erfolglosem Asylverfahren – verpflichtet sind, aus Deutschland auszureisen, bei denen aber aufenthaltsbeendende Maßnahmen (Abschiebungen) aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht durchgeführt werden können. Sie erhalten in der Regel eine auf drei bis sechs Monate befristete Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung. Bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen können im Einzelfall humanitäre Aufenthaltserlaubnisse erteilt werden.

▲ *Asylbewerberinnen und -bewerber* sind Flüchtlinge, die von der Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen, Gebrauch gemacht haben und deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist. Während der Verfahrensdauer bekommen sie eine zeitlich limitierte Aufenthaltsgestattung, die zudem auch räumlich auf den Landkreis der zuständigen Ausländerbehörde beschränkt ist.

Die Auflistung verdeutlicht, dass die rechtliche Situation vor allem von geduldeten Flüchtlingen und Asylbewerberinnen und Asylbewerbern besonders prekär ist. Trotz einer neuen Regelung des 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetzes⁵ erhalten ausreisepflichtige Personen, die nicht abgeschoben werden dürfen, weiterhin meist nur eine sogenannte Duldung, so dass heute immer noch zirka 95 000 Flüchtlinge mit Duldung und zirka 33 000 Ausreisepflichtige ohne Duldung in Deutschland leben (*Pro Asyl* 2014). Insgesamt gelten sie lediglich als schutz-, nicht aber als integrationsbedürftig (*Deimann* 2012). Der Aufenthalt geduldeter Flüchtlinge wurde lange Zeit als transitiv interpretiert, das heißt sie hatten keinen Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt und ständige Zugehörigkeit. Lange Zeit mussten die von dieser Regelung betroffenen Flüchtlinge nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können, um ein vorübergehendes, geduldetes Bleiberecht zu bekommen. Dies gilt im Übrigen immer noch, auch wenn der Gesetzgeber mit § 25a des Aufenthaltsgesetzes „gut integrierten“, geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine eigene gesicherte Aufent-

⁴ Zu konkreten Zahlen und Mengenangaben *Ottersbach* 2011 und www.bamf.de. Bezüglich der Differenzierung der Flüchtlingsgruppen bedanke ich mich für Hinweise von *Claus-Ulrich Pröbß*.

⁵ Im neuen Zuwanderungsgesetz ist vorgesehen, dass Duldungen vermieden und sicherere Aufenthaltstitel vergeben werden sollen.

haltsperspektive eröffnete. Vorausgesetzt werden für diese Perspektive insbesondere ein sechsjähriger Aufenthalt und erfolgreicher Schulbesuch beziehungsweise Schul- oder Berufsabschluss sowie eine „positive Integrationsprognose“. Ähnliches gilt für deren Eltern. Auch sie können ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie sich ausreichend „integriert“ haben, den Lebensunterhalt der Familie „überwiegend sichern können und keine erheblichen Straftaten begangen haben. In der Liste nicht aufgeführt sind Flüchtlinge, die sich irregulär in Deutschland aufhalten. Sie unterliegen überhaupt keinem Schutz, weil sie sich illegal im Land befinden und bei ihrer Entdeckung in der Regel sofort abgeschoben werden. Auf sie wird im Folgenden eingegangen.

Flüchtlinge in besonders prekären Lebenslagen | Geduldete Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und Asylbewerber unterlagen lange Zeit einem Arbeitsverbot.⁶ Eine ökonomische Inklusion wurde ihnen somit verwehrt, ihr Status wurde auf einem niedrigen Niveau „eingefroren“. Erst seit Kurzem steht ihnen nach einem Jahr Wartezeit der Zugang zum Arbeitsmarkt offen. Faktisch ist er jedoch weiterhin eingeschränkt, da die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis die sogenannte „Vorrang- und Lohnprüfung“ durch die Arbeitsagentur voraussetzt, Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern das Risiko der Einstellung wegen möglicher Abschiebung oft zu hoch ist und die Ausländerbehörde im Einzelfall bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ein Arbeitsverbot verhängen kann. Zudem haben geduldete Flüchtlinge sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz keinen Anspruch auf Geld-, sondern nur auf Sachleistungen. Sie erhalten zudem etwa 30 Prozent weniger Sozialhilfe als andere Berechtigte.

Asylbewerberinnen, Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge sind des Weiteren durch eine Residenzpflicht⁷ in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt, das heißt sie dürfen die Stadt, den Kreis oder das

⁶ Da die Gruppe der Flüchtlinge statistisch nicht separat erfasst wird, liegen keine gesicherten Zahlen zur Lebenslage von Flüchtlingen vor.

⁷ Residenzpflicht und Gemeinschaftsunterkünfte, in denen Flüchtlinge in europäischen Wohlstandsgesellschaften in erbärmlichen Zuständen ausharren müssen, tragen durchaus den Charakter einer totalen Institution, weil die Menschenwürde in Bezug auf zentrale Aspekte missachtet wird (Schneider 2011). In einigen Bundesländern wird die Residenzpflicht jedoch inzwischen eingeschränkt.

Bundesland, in dem sie gemeldet sind, nur mit Genehmigung verlassen. Vielfach besteht noch eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, deren Zustand je nach Bundesland sehr unterschiedlich sein kann.⁸ Dies bedeutet eine weitreichende Entmündigung, da ein selbstbestimmter Aufenthalt in Deutschland unmöglich gemacht wird.

Eine positive Wirkung auf die soziale Situation dieser Flüchtlingsgruppen haben zweifellos die vor allem in Großstädten aktiven zivilgesellschaftlichen Vereinigungen wie Flüchtlingsräte und -vereine. Als besonders effektiv ist deren Arbeit einzuschätzen, wenn sie in der jeweiligen Kommune auch auf der administrativen Ebene Gehör und Unterstützung finden. So sind in manchen Städten Integrationskonzepte entwickelt worden, in denen auch eine Verbesserung der verschiedenen sozialen Lagen der Flüchtlinge anvisiert wird (Aumüller 2009, S. 116 ff.).

In Bezug auf das kulturelle Kapital (Bourdieu 1983) besteht ein großes Problem bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen in Deutschland.⁹ Dies führt dazu, dass Flucht und Migration häufig mit einem soziokulturellen Abstieg verbunden sind. Geduldete Flüchtlinge, Asylbewerberinnen und Asylbewerber haben zudem keinen Anspruch auf Integrationsleistungen wie Sprachkurse, Erstberatung und besondere Projektförderung. Ihre schulische Inklusion hat sich jedoch in den letzten Jahren verbessert, in Nordrhein-Westfalen gibt es inzwischen die Schulpflicht für Flüchtlinge, unabhängig von ihrem rechtlichen Status. Nach der Schule bestehen indes weiterhin große Probleme bei der Ausbildung, da Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nur selten bereit sind, Auszubildende mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus einzustellen.

⁸ Vicki Täubig spricht deshalb in Bezug auf die Behandlung von Flüchtlingen in Deutschland von einer „organisierten Desintegration“ (Täubig 2009). Die Desintegration – oder besser Exklusion – der Flüchtlinge erfolgt sowohl strukturell als auch kulturell. Die Exklusion ist strukturell angelegt, da die erwähnten Flüchtlingsgruppen faktisch nur einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, und kulturell bedingt, weil sie nicht dieselben Bildungsangebote in Anspruch nehmen können wie andere Migrationsgruppen beziehungsweise Deutsche (Täubig 2009, S. 56 f.).

⁹ Allerdings betrifft dieses Problem alle Migrantinnen und Migranten, die nach Deutschland einwandern.

In einer besonders problematischen Situation befinden sich die irregulär aufhaltenden Flüchtlinge, die häufig als „Illegale“ stigmatisiert werden.¹⁰ Sie sind politisch, ökonomisch, sozial und kulturell meist besonders benachteiligt. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass sie keine offizielle gesundheitliche Versorgung erhalten, keiner regulären Arbeit nachgehen können, dass Unklarheiten in Bezug auf die Schulpflicht für diese Gruppe bestehen, sie keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben, bei der Suche nach Arbeit potenziellen Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen ausgeliefert und bei der Suche nach einer Wohnung und der Nutzung von Dienstleistungen auf andere absolut angewiesen sind. Eine empirische Studie zu sich irregulär aufhaltenden Flüchtlingen in Köln macht deutlich, dass diese keinen Zugang zum offiziellen Arbeitsmarkt haben und nahezu gedrängt werden, in die sogenannte „informelle Ökonomie“ zu flüchten (Bommes; Wilmes 2007). Ihre Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass sie vollständig auf Vermittelnde beziehungsweise Stellvertreterinnen und Stellvertreter angewiesen und infolgedessen häufig besonders erpressbar sind. Zudem haben sie keinen rechtlichen Anspruch auf einen selbstständigen Wohnsitz und ohne eigene Adresse bleibt ihnen der Zugang zu Banken, Führerschein, Versicherungen und teilweise sogar zu Ärzten, Krankenhäusern, Kindergärten und Schulen verwehrt.

In vielen Ländern, beispielsweise in Frankreich, Belgien, Spanien und Italien, werden in regelmäßigen Abständen irregulär eingereiste Flüchtlinge „legalisiert“. Allerdings ist dies an bestimmte Voraussetzungen geknüpft wie etwa den Nachweis einer „sozialen“ Verankerung im Aufnahmeland, ausreichende Sprachkenntnisse, Arbeitsfähigkeit, den mehrjährigen Aufenthalt oder die Vorlage eines Arbeitsvertrags. Die Flüchtlinge erhalten dann ein legales Aufenthaltsrecht des Landes, in dem sie seit längerer Zeit leben. In Deutschland hat man sich bisher nicht zu einer solchen humanitären Regelung durchringen können.

Vergleicht man die Situation der geduldeten Flüchtlinge beziehungsweise der Asylbewerbenden mit der Situation anderer Migrantinnen und Migranten, so

10 Häufig wird in der Literatur der Begriff „Illegale“ verwendet. Er ist jedoch sehr problematisch, weil er eine Verbindung zu Kriminalität nahelegt. Die International Conference on Population and Development der Vereinten Nationen plädiert stattdessen für die Verwendung des Begriffs der „undokumentierten Migrantinnen und Migranten“.

fällt zunächst auf, dass es durchaus viele Gemeinsamkeiten in Bezug auf die einzelnen Lebenslageaspekte gibt. Allerdings ist die Bedeutung der politisch-kulturellen Bildung bei Flüchtlingen weitaus höher als bei den übrigen Migrantengruppen. Dies gilt insbesondere für die sich irregulär aufhaltenden Flüchtlinge. Der meist höhere Bildungsstand der Flüchtlinge verhilft nicht unbedingt zum sozialen Aufstieg in den Aufnahmeländern.

Relevante Aspekte der Flüchtlingspolitik in Köln | Obwohl die Kommunen in Bezug auf die Flüchtlingspolitik weitestgehend auf die nationalen rechtlichen Vorgaben des Aufenthaltsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen festgelegt sind, existieren nicht zu unterschätzende individuelle Handlungs- und Gestaltungsspielräume zur Ausgestaltung ihrer Flüchtlingspolitik (hierzu und im Folgenden *Pröhl* 2011, S. 171 ff.). Die Umsetzung humanitärer Prinzipien, die Bereitschaft zu Mut und Engagement und einem effektiven Schutz sind eine Frage der politischen Ausrichtung der Kommune. Wird dieser Schutz gewährleistet, hilft dies, bereits prekäre Lebenslagen von Flüchtlingen abzumildern und individuelle Aufstiege zu ermöglichen.

Es ist aber auch eine Frage der Weitsicht beziehungsweise der Nachhaltigkeit, denn viele Kommunen haben inzwischen verstanden, dass eine präventiv ausgerichtete Flüchtlingspolitik hilft, Geld zu sparen.¹¹ So befindet sich inzwischen auf Initiative des Kölner Flüchtlingsrates im Integrationskonzept der Stadt Köln ein eigenes Kapitel zur Integration von Flüchtlingen. Im Rahmen des Auszugsmanagements berät der Verein Vermieterinnen, Vermieter

11 Die Flüchtlingspolitik der Stadt Köln hat eine „bewegte Geschichte“ (*Pröhl* 2011, S. 171 ff.). Lange Zeit hat die Verwaltung der Stadt Köln eine repressive Flüchtlingspolitik betrieben. Auf Druck verschiedener Flüchtlingsinitiativen, ist ein „Runder Tisch für Flüchtlingsfragen“ eingerichtet worden, an dem die Parteien, die städtische Verwaltung, die Kirchen, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, freie Träger und die Polizei beteiligt sind. Im Zuge der Arbeit dieses Runden Tisches und der Gründung einer „Ausländerrechtlichen Beratungskommission“ (ABK), die der Ausländerbehörde Entscheidungshilfen anbietet und Empfehlungen macht, hat die Stadt ihre Flüchtlingspolitik korrigiert. Inzwischen ist eine echte und aufrichtige Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft beziehungsweise Sozialer Arbeit entstanden, die jedoch immer wieder auf die Probe gestellt wird.

und Flüchtlinge mit dem Ziel, die hohen städtischen Kosten für die gemeinsame Wohnungsunterbringung und Versorgung von Flüchtlingen in Flüchtlingsheimen zu reduzieren. Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ist sowohl für die Flüchtlinge auf Dauer unzumutbar (zirka 20 Prozent aller Flüchtlinge leben seit über zehn Jahren in Wohnheimen und zirka die Hälfte bereits seit fünf Jahren und länger) als auch für Kommunen sehr kostspielig.

Auch das Thema Gesundheit spielt eine wichtige Rolle bezüglich der Lebenssituation von Flüchtlingen. Große Probleme gibt es nach wie vor bei der Kommunikation zwischen Ärztinnen und Ärzten sowie Patientinnen und Patienten mit Flüchtlingsstatus. Dadurch werden häufig Heilungsprozesse hinausgezögert oder gar verhindert. Neben den negativen gesundheitlichen Folgen entstehen dadurch auch für die Krankenkassen beziehungsweise für die Volkswirtschaft zusätzliche Kosten. Auch in Köln ist die Versorgung von Flüchtlingen, die sich irregulär in Deutschland aufhalten, besonders problematisch, obwohl es inzwischen einige Ärztinnen und Ärzte gibt, die Flüchtlinge auf eigene Kosten versorgen.

Ein großes Problem ist die lokale Medienberichterstattung. Auch in Köln sind Flüchtlinge überproportional oft mit dem Thema Kriminalität in Verbindung gebracht worden. So hat zum Beispiel die Tageszeitung „Express“ durch bestimmte Aktionen maßgeblichen Anteil an der Kriminalisierung und Stigmatisierung der Flüchtlinge, indem ihnen spezielle Delikte pauschal als Gruppe angelastet werden.¹²

Über Gestaltungsmöglichkeiten verfügen auch Behörden wie Ausländer- und Sozialämter, insbesondere dann, wenn die Verwaltung den gesetzlich erlaubten Ermessensspielraum nutzt und zwischen verschiedenen Verhaltensweisen diejenigen auswählt, die die Situation von Flüchtlingen positiv beeinflussen. Zentral ist jedoch vor allem, ob und wie sich die kommunale Flüchtlingspolitik durch zivilgesellschaftliches Engagement und Flüchtlingsarbeit beeinflussen lässt, das heißt ob eine aufrichtige und langfristige Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft in der jeweiligen Kommune möglich ist.

12 Beispielsweise mit dem Titel „Die Klau-Kids von Köln“ vom August 2002. Abgebildet waren auf der Titelseite im Stil von Fahndungsfotos Dutzende von Roma-Kindern und -Jugendlichen, die als kriminell denunziert wurden.

Soziale Arbeit mit Flüchtlingen in Köln |

Eine wissenschaftlich eruierte, abgesicherte und eindeutige Definition von „Flüchtlingsarbeit“ gibt es bisher nicht. *Claus-Ulrich Pröbß* versucht deshalb eine erste Annäherung an den Begriff: Flüchtlingsarbeit „kann in erster Linie als die Summe der in Zusammenhang mit der Unterstützung von Flüchtlingen einhergehenden Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen, von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und freien Trägern verstanden werden. Gemeint ist aber nicht nur hauptamtliche Flüchtlingsarbeit, sondern auch ehrenamtliche – oder besser: freiwillige Arbeit, freiwilliges Engagement, politisches Engagement“ (*Pröbß* 2011, S. 183).

Deutlich wird hier bereits die zentrale Bedeutung einer politisch ambitionierten oder ausgerichteten Sozialen Arbeit, wie sie von lokalen Flüchtlingsräten und Flüchtlingsinitiativen¹³ geleistet wird. Bedeutsam ist die Verbindung eines kritischen, pädagogisch oder sozialarbeiterisch ausgewiesenen Ansatzes mit der Organisationsform einer zivilgesellschaftlichen Vereinigung. Vorrangige Ziele solcher Einrichtungen sind erstens die Verbesserung der kommunalen Kooperations- und Kommunikationsstrukturen zwischen Verwaltung und Trägern der Flüchtlingsarbeit, und zweitens die Vernetzung der Flüchtlingsarbeit. Das erste Ziel konkretisiert *Pröbß* wie folgt: „Dazu gehört der faire Umgang mit Behörden und die Herstellung von Glaubwürdigkeit durch Transparenz und Zuverlässigkeit bei Kommunikation und eigenem Handeln. Das bedeutet, dass Konflikte – einzelfallbezogen oder fallübergreifend – sachgerecht und zielführend ausgetragen werden sollten. Dies setzt jedoch auch die eigene Kompromissfähigkeit voraus, allerdings unter Wahrung von Identität und Grundsätzen einer Organisation oder Initiative. Der Aufbau einer Kooperationsstruktur ist nie Selbstzweck, sondern dient einem bestimmten Interessensausgleich, wobei die einzelnen Interessen jeder Träger der Flüchtlingsarbeit zu definieren hat. Wenn der Interessensausgleich defini-

13 Davon gibt es in Köln einige, wie etwa agisra Köln e.V., Allerwelthaus Köln e.V., das Antidiskriminierungsbüro von Öffentlichkeit gegen Gewalt e.V., die AG der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Köln, der Kölner Flüchtlingsrat, das Interkulturelle Flüchtlingszentrum „Fliehkraft“, Köln Agenda e.V., der Kölner Appell gegen Rassismus e.V., der Rom e.V., der Unterstützerkreis für die von Abschiebung bedrohten Kinder und Jugendlichen e.V. und der Kölner Runde Tisch für Integration.

tiv und nicht nur vorübergehend nicht mehr gegeben ist, verliert die Struktur jedenfalls ihre Daseinsberechtigung“ (Pröb 2011, S. 187).

Das zweite Ziel konkretisiert der Autor vor allem durch „die Förderung aller Träger der Flüchtlingsarbeit und die Initiierung von – ggf. nur zeitlich begrenzten oder themenbezogenen – Netzwerken und Arbeitskreisen [...]. Hierzu gehört beispielsweise auch die Durchführung von Kampagnen, Veranstaltungen und Tagungen. Neben der Vernetzung auf lokaler Ebene sollten die Strukturen auf Landes- und ggf. auch auf Bundesebene wahrgenommen werden. In manchen Netzwerkstrukturen hat sich herausgestellt, dass die Entwicklung einer Geschäftsordnung, einer Satzung oder zumindest von Verfahrensgrundsätzen vorteilhaft sein kann, um die Arbeitsweise zu erleichtern, innere Konflikte zu bewältigen und Transparenz unter den Mitgliedern bzw. Teilnehmer/innen herzustellen“ (Pröb 2011, S. 187). Auch die Formulierung von Leitsätzen (ebd., S. 184 ff.) hilft, die eigene Arbeit zu strukturieren und die Kooperation mit anderen Trägern der Sozialen Arbeit beziehungsweise mit der städtischen Verwaltung zu optimieren. Öffentlichkeitsarbeit, die Förderung des ehrenamtlichen Engagements und Fortbildungen der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind weitere wichtige Bausteine einer effektiven Flüchtlingsarbeit auf lokaler Ebene.

Im Kontext der individuellen Beratung von Flüchtlingen ist zudem die große Bedeutung der wissenschaftlichen Eruierung der Flüchtlingsbiographien hervorzuheben. Biographische Interviews zeigen, dass Pauschalierungen vor dem Hintergrund objektiver Lebenslagen als Ansatz für Soziale Arbeit in die Irre führen können. Zum Verständnis der Lebenssituation ist das Wissen um die objektiven Daten zur Lebenslage der Flüchtlinge zwar ein wichtiger Bestandteil, die Kenntnis der individuellen Art und Weise der Bewältigung objektiver Lebensbedingungen ist jedoch ebenso wichtig. Auch der Einzelfall muss analysiert werden und biographische Methoden sind hier ein geeignetes Mittel, um „passgenaue“ Unterstützungsmaßnahmen zu entwickeln. Im Rahmen einer eigenen Studie für das Jugendministerium NRW (Ottersbach u.a. 2009) sind Interviews unter anderem mit Flüchtlingen durchgeführt worden, die die Bedeutung der individuellen Umgangsweisen der Flüchtlinge mit ihrer Lebenssituation unterstreichen und eine solide Grundlage für sozialarbeiterisches Handeln bieten.¹⁴

Zweifellos sind einzelne Biographien nicht repräsentativ für die gesamte Gruppe der Flüchtlinge. Dennoch werden in ihnen typische Probleme aufgezeigt, mit denen Flüchtlinge in ihrem Alltag in Deutschland konfrontiert sind. So signalisieren die Biographien zum Beispiel ein besonderes Spannungsfeld der Jugendlichen zwischen einem restriktiven systemischen Kontext (geringe Bildung und Sprachkenntnisse etc.) und einem autoritären lebensweltlichen Kontext, repräsentiert vor allem durch die Familie. Allerdings gilt dies nicht nur für Flüchtlinge, nicht einmal ausschließlich für Menschen mit Migrationshintergrund. Die im Rahmen der Studie durchgeführten Interviews mit Jugendlichen ohne Migrationshintergrund haben verdeutlicht, dass auch sie durchaus in dieses Spannungsfeld zwischen unzureichender systemischer Inklusion und autoritären Familienstrukturen geraten können.

Zudem sind die rechtlichen Einschränkungen beziehungsweise der unsichere Aufenthaltsstatus nicht immer allein bestimmend. Auch die Schule mit ihren relativ hohen Anforderungen beziehungsweise ihrem Missverhältnis zwischen Anforderungen und Unterstützungsleistungen in Bezug auf diese Zielgruppe scheint bei einigen interviewten Jugendlichen eine hohe Bedeutung aufzuweisen, wenn es um Hindernisse und Barrieren hinsichtlich ihrer Entwicklungspotenziale geht. Jugendliche befinden sich auf einem „schmalen Grat“ der Lebensbewältigung und auch hier wird bestätigt, dass einige Jugendliche trotz widriger Bedingungen einen „Habitus der Überlebenskunst“ entwickeln (Seukwa 2006), der ihnen hilft, individuelle Strategien der Lebensbewältigung zu entwickeln und wichtige Kompetenzen zu erwerben, die ihnen letztlich sogar einen gewissen Erfolg bescheren.

Politische Empfehlungen | Politische Empfehlungen können sich entsprechend den bisherigen Ausführungen nicht nur an den Kommunen orientieren, sondern müssen auch die europäischen und nationalen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Eine zentrale Forderung wäre demnach, auf nationaler beziehungsweise europäischer Ebene neben innerer und äußerer Sicherheit humanitäre, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Aspekte stärker als bisher zu berücksichtigen. Eine einheitliche Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), vereinheitlichte Anerkennungspraktiken, eine rechtsstaatliche Zusiche-

¹⁴ Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt auch Deimann (2012) in einer anderen Studie.

rung der Überprüfung der Anträge, die Aufhebung militärischer Abschottung (wie sie durch Frontex zurzeit repräsentiert wird) und die Gewährung der leiblichen Unversehrtheit sind ebenso dringend geboten wie die Überprüfung der Einreise- und Asylgewährung, eine nachhaltige Bekämpfung und Beseitigung von Fluchtursachen und eine gesteuerte Zuwanderung (nach Punktesystem, „Blue-Card“, „zirkuläre Migration“ etc.).

Die relevante Frage ist jedoch, wie eine humanitäre Flüchtlingspolitik, die die wesentlichen Aspekte der Menschenwürde achtet, im Einzelnen auf lokaler Ebene aussehen sollte. Dazu gehört sicherlich zunächst die Zusicherung gleicher individueller Voraussetzungen bei den Asylverfahren in Bezug auf Beratung, Anwaltschaft, Verfahrensdauer und Widerspruchsmöglichkeit, aber auch die unbefristete Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, eine humane Unterbringung der Asylbewerberinnen und Asylbewerber, der Zugang zum Arbeitsmarkt und eine gesicherte Teilnahme an Integrationsangeboten. Auch die Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland nach dem „Königsteiner Schlüssel“, nach dem Flüchtlinge entsprechend der Einwohnerzahlen der Bundesländer aufgeteilt werden, ist unsinnig, wenn man die tatsächlich ungleichen Situationen vor Ort betrachtet. Bundesländer oder Regionen mit hohem Bruttosozialprodukt beziehungsweise niedriger Arbeitslosigkeit sollten bei der Verteilung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern stärker in die Pflicht genommen werden als bisher. Eine Alternative wäre eine Kostenerstattung an ärmere Kommunen durch den Bund, die es bisher jedoch nicht gibt. Außerdem sollte bei der Verteilung mehr als bisher auf möglicherweise bestehende Netzwerke der Flüchtlinge geachtet werden. Bei der Beurteilung der Wohnsituation sollte vor allem die Sozialverträglichkeit und daneben auch die Kostenminimierung eine Rolle spielen. Die Gemeinschaftsunterkünfte sollten möglichst schnell aufgelöst werden. Nachbarschaftskonflikte könnten damit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Unterkünfte weitestgehend vermieden werden.

Weitere zentrale Forderungen sind die Zusicherung eines gefestigten Aufenthaltsstatus insbesondere bei „integrationswilligen“ Personen und eine konsequente Umwandlung der Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis (hierzu auch *Deimann* 2012). Die pädagogische und schulische Regelversorgung von Flüchtlingen

ist eine weitere wesentliche Forderung, ebenso wie die Einführung der Schulpflicht für alle Kinder und Jugendlichen. Wünschenswert ist zudem eine stärkere Partizipation von Fluchterfahrenen in der Beratung. Für Personen mit ungeregeltem Aufenthalt sollte es die Zusicherung eines humanitären Aufenthalts geben, der allen Flüchtlingen auch den Zugang zu den zentralen Systemen beziehungsweise Institutionen des öffentlichen Lebens (gesundheitliche Versorgung, Arbeit, Wohnen, Erziehung und Bildung etc.) ermöglicht.

Professor Dr. Markus Ottersbach lehrt Soziologie mit den Schwerpunkten Migration und Integration, soziale Ungleichheit und Methoden der empirischen Sozialforschung an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Fachhochschule Köln. Er ist stellvertretender Vorsitzender des Kölner Flüchtlingsrates. E-Mail: markus.ottersbach@fh-koeln.de

Literatur

- Alt**, Jörg: Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig. Karlsruhe 1999
- Alt**, Jörg: Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration. Karlsruhe 2003
- Alt**, Jörg; Bommes, Michael (Hrsg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden 2006
- Anderson**, Philip: „Dass Sie uns nicht vergessen ...“. Menschen in der Illegalität in München. In: http://www.philipanderson.de/pdf/studie_illegalitaet.pdf. München 2003 (Abruf am 8.6.2014)
- Angenendt**, Steffen: Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft. München 1997
- Aumüller**, Jutta: Die kommunale Integration von Flüchtlingen. In: Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden 2009, S. 112-130
- Aumüller**, Jutta; Bretl, Carolin: Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland. Berlin 2008
- Bommes**, Michael; Wilmes, Maren: Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie zur Lebenssituation irregulärer Migranten. Osnabrück 2007
- Bourdieu**, Pierre: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen 1983, S. 183-198
- Deimann**, Andreas: Die Duldung der Duldung. Ein empirischer Beitrag zur Rekonstruktion unerwünschter Migration und Integration. Bonn 2012
- Düvell**, Frank: Soziologische Aspekte: Zur Lage der Flücht-

linge. In: Ottersbach, Markus; Pröbß, Claus-U. (Hrsg.): a.a.O. 2011, S. 29-49

EU-Geschäftsstelle Wirtschaft und Berufsbildung/ Bezirksregierung Köln: Jugendliche Flüchtlinge im Übergang von der Schule in den Beruf. Materialien zur schulischen und sozialpädagogischen Förderung. Köln 2005

Fuchs, Stephan Pio: Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen. Frankfurt am Main 1999

Heck, Gerda: Illegalisierte Migrant(inn)en in Deutschland: Zwischen Opfermythos und organisierter Kriminalität. Plädoyer für einen Perspektivenwechsel. In: Ottersbach, Markus; Yildiz, Erol (Hrsg.): Migration in der metropolitanen Gesellschaft. Zwischen Ethnisierung und globaler Neuorientierung. Münster 2004, S. 129-140

Hess, Sabine; Tsianos, Vassilis: Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld 2007, S. 23-38

Krieger, Wolfgang; Bode, Andrea: Lebenslage „illegal“: Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Notlagen und Lebensbewältigung – Wege der Unterstützung. Eine empirische Studie. Karlsruhe 2006

Kühne, Peter; Rübler, Harald: Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland. Frankfurt und New York 2000

Lillig, Marion: Überleben im deutschen Exil. Zur Lage und zu den Handlungsmöglichkeiten von Asylbewerbern. Frankfurt am Main und New York 2004

Misselwitz, Margarete; Schlichte, Klaus (Hrsg.): Politik der Unentschiedenheit. Die internationale Politik und ihr Umgang mit Kriegsflüchtlings. Bielefeld 2010

Opitz, P.J.: Der globale Marsch. Flucht und Migration als Weltproblem. München 1997

Ottersbach, Markus: Zur Lage der Flüchtlinge in Köln. In: Ottersbach, Markus; Pröbß, Claus-U. (Hrsg.): a.a.O. 2011, S. 145-168

Ottersbach, Markus; Pröbß, Claus-U. (Hrsg.): Flüchtlingschutz als globale und lokale Herausforderung. Beiträge zur Regional- und Migrationsforschung. Wiesbaden 2011

Ottersbach, Markus; Skaloud, Solveigh; Deimann, Andreas: Die subjektive Sicht von Kindern und Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte auf ihre Lebenssituation. Exper-

tise zum 9. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2009

Pieper, Tobias: Die Gegenwart der Lager: zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik. Münster 2008

Pro Asyl: Leben mit Duldung. In: <http://www.proasyl.de/de/themen/basics/basiswissen/nach-der-entscheidung/leben-mit-duldung> (Abruf 8.6.2014)

Pröbß, Claus-U.: Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsarbeit in der Stadt Köln. In: Ottersbach, Markus; Pröbß, Claus-U. (Hrsg.): a.a.O. 2011, S. 169-191

Rerrich, Maria S.: Die ganze Welt zu Hause – Cosmopolitische Putzfrauen in privaten Haushalten. Hamburg 2006

Schneider, Notker: Philosophische Aspekte: Menschenrechte und Menschenwürde. In: Ottersbach, Markus; Pröbß, Claus-U. (Hrsg.): a.a.O. 2011, S. 17-27

Schwenken, Helen: Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in der Europäischen Union. Bielefeld 2006

Seukwa, Louis Henri: Der Habitus der Überlebenskunst. Zum Verhältnis von Kompetenz und Migration im Spiegel von Flüchtlingsbiographien. Münster 2006

Stobbe, Holk: Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers. Göttingen 2005

Täubig, Vicki: Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration. Weinheim und München 2009

Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld 2007

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees: Displacement. The New 21st Century Challenge. Global Trends 2012. In: <http://www.unhcr.de/service/zahlen-und-statistiken.html>. Genf 2013 (Abruf am 8.6.2014)

