

# DER JESUITEN-FLÜCHTLINGS-DIENST

*Heiko Habbe; Julian Halbeisen; Dorothee Haßkamp; Frido Pflüger; Dagmar Plum*

**Zusammenfassung** | Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst setzt sich in Berlin, Brandenburg und Bayern für Flüchtlinge und Menschen ein, die von einer Abschiebung bedroht sind. Er besucht Abschiebungsgefangene, denen er mithilfe eines Rechtshilfefonds auch juristische Hilfe anbieten kann. Er berät Menschen, die sich an die Härtefallkommission Berlin wenden, und vertritt dort ihre Anliegen. Er bietet aufenthaltsrechtliche Beratung im Einzelfall an und leistet Lobbyarbeit für eine gerechtere Flüchtlingspolitik.

**Abstract** | The Jesuit Refugee Service in Germany supports refugees and forced migrants in Berlin, Bavaria and Brandenburg. The organisation visits asylum seekers and migrants who are detained prior to deportation, offers legal aid to them and counsels people who are applying to the hardship commission of Berlin. It offers legal counselling to migrants and advocates for a more just and fair asylum policy.

**Schlüsselwörter** ▶ Abschiebung ▶ Flüchtling  
▶ Rechtshilfe ▶ Härtefall ▶ Aufenthaltsrecht

**Wer wir sind und was wir tun** | Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service, JRS) ist eine Einrichtung des katholischen Jesuitenordens. Er wurde 1980 als Antwort auf die große Not vietnamesischer Boat People vom damaligen Generaloberen Pater *Pedro Arrupe SJ* gegründet. Heute ist er als internationale Organisation in mehr als 50 Ländern weltweit tätig. Er steht an der Seite von Flüchtlingen sowie von Migrantinnen und Migranten, die gezwungen waren, ihre Heimat zu verlassen. Der JRS sieht seine Aufgabe darin, sie zu begleiten, für sie da zu sein und ihnen zu ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen – unabhängig von ihrer Religion oder ethnischen Herkunft. Etwa 950 000 Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten haben die Dienste des JRS 2013 weltweit in Anspruch genommen. Der JRS arbeitet in der Überzeugung, dass Gott Gerechtigkeit will und dass, wer Glauben fördern will, auch die Gerechtigkeit fördern muss.

In Deutschland ist der Jesuiten-Flüchtlingsdienst seit 1995 tätig, beginnend mit Seelsorge und Rechtsberatung in der Abschiebungshaft. Heute sind wir mit sechs hauptamtlichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sowie ehrenamtlicher Unterstützung in Berlin, Brandenburg und Bayern tätig. Unsere Kernaufgaben, die in diesem Artikel mit konkreten Beispielen aus unserer Arbeit vorgestellt werden, sind:

- ▲ Seelsorge und Rechtsberatung in der Abschiebungshaft in Berlin, Brandenburg und Bayern, wo wir nicht nur traumatisierte Opfer von Menschenhandel treffen, sondern überwiegend schutzbedürftige Asylsuchende, die in einen anderen EU-Staat zwangsweise zurückgebracht werden;
- ▲ Initiierung von aus Spenden ermöglichten Gerichtsverfahren für Menschen in Abschiebungshaft, deren Klagen manchmal europaweite Bedeutung haben;
- ▲ Einzelfallberatung in aufenthaltsrechtlichen Fragen in Berlin, auch für Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere;
- ▲ Vertretung des Erzbistums in der Härtefallkommission des Landes Berlin, die oft die letzte Chance für Menschen ist, deren juristische Möglichkeiten auf ein Bleiberecht erfolglos ausgeschöpft wurden;
- ▲ Ermutigung und Beratung von Kirchengemeinden, die einen von Abschiebung bedrohten Flüchtling ins Kirchenasyl nehmen, sowie Übernahme von Anwalts- und Gerichtskosten für Flüchtlinge im Kirchenasyl;
- ▲ Öffentlichkeits- und politische Lobbyarbeit für einen menschenwürdigen und gerechteren Umgang mit Flüchtlingen, Migranten und Migrantinnen in Deutschland;
- ▲ regelmäßige Informationstätigkeit im Rahmen unserer Öffentlichkeitsarbeit für Spendende, die einen großen Teil unserer Arbeit erst ermöglichen.

**Seelsorge und Beratung in der Abschiebungshaft** | Viele Menschen, die am eigenen Leib die Folgen der europäischen Abschottungspolitik erfahren, treffen unsere Seelsorgerinnen und Seelsorger in den Abschiebungshaftanstalten in Berlin, Brandenburg und Bayern. Diese Arbeit ist ein Schwerpunkt unserer Tätigkeit, seit Mitte der 1990er-Jahre das erste Büro des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes in Deutschland eröffnet hat. Damals war die provisorische Abschiebungshaftanstalt in Berlin völlig überfüllt, vor allem mit Flüchtlingen, die vor dem Bürgerkrieg in Jugoslawien geflohen waren. Über die Zustände drangen nur Gerüchte an die Öffentlichkeit, von Hungerstreik, Verzweiflung und Selbstmordversuchen war die Rede.

Praktisch niemand hatte Zutritt – außer den Seelsorgern. In dieser Situation begann ein Jesuit mit der seelsorglichen und bald auch juristischen Arbeit in der Abschiebungshaft. Daraus entstand der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland.

„Ich habe doch nichts verbochen, warum werde ich eingesperrt?“ ist die häufigste Frage, die uns Menschen in der Haft stellen. Denn immer häufiger werden Asylsuchende in Deutschland nur aus dem Grund in Haft genommen, weil ein anderes EU-Land für ihr Asylverfahren zuständig ist – das betrifft rund 80 Prozent der Menschen, denen die Seelsorgerinnen und Seelsorger des JRS in der Haft begegnen, bundesweit trifft es mehrere Tausend Flüchtlinge jährlich. Viele von ihnen haben sich nach Deutschland durchgeschlagen, weil sie an Europas Außengrenzen der Mittel- und Obdachlosigkeit preisgegeben waren. Nicht selten sind unsere Mitarbeitenden die ersten, die ihnen das europäische Asylrecht erklären, damit sie besser verstehen, auf welcher Grundlage etwas geschieht und wie es voraussichtlich weitergehen wird.

In vielen Fällen fehlt es bereits an den formalen Voraussetzungen für die Anordnung der Haft. Die Rechtswidrigkeit der Abschiebungshaft kann jedoch nur vor Gericht festgestellt werden. Anders als bei der Untersuchungshaft haben aber Menschen in Abschiebungshaft keinen Anspruch auf eine Pflichtverteidigung. Da Flüchtlinge meistens nicht in der Lage sind, einen Rechtsbeistand selbst zu finanzieren, haben sie ohne fremde Hilfe faktisch keine Chance, sich gegen rechtswidrige Haftanordnungen zu wehren. Deshalb hat der Jesuiten-Flüchtlingsdienst einen Rechtshilfefonds eingerichtet, der aus Spenden getragen wird. Dadurch konnten nicht nur viele Menschen ihre Freilassung erstreiten, sondern wir haben einzelne Verfahren bis zum Bundesgerichtshof und sogar bis zum Europäischen Gerichtshof mitgetragen, von denen wir uns eine Änderung der Inhaftierungspraxis in Deutschland erhoffen.

Abschiebungshaft ist keine Strafe, sondern eine Verwaltungsmaßnahme, die sicherstellen soll, dass ein Mensch sich der Abschiebung nicht entzieht. Häufig wird aber in der Praxis die Abschiebungshaft unter ähnlichen Bedingungen vollzogen wie die Strafhaft in „normalen“ Gefängnissen. Abschiebungshaft ist eine massive Freiheitseinschränkung für die von ihr betroffenen Menschen, die sich dadurch stigmati-

siert und kriminalisiert fühlen – und von der Außenwelt auch oft so wahrgenommen werden. In der Studie „Quälendes Warten“ (JRS Deutschland 2010) hat der JRS nachgewiesen, dass schon eine kurze Abschiebungshaft schwere und teilweise dauerhaft anhaltende seelische und körperliche Verletzungen hervorruft. Umso wichtiger ist es, die Haft – wenn überhaupt – nur als allerletztes Mittel anzuwenden.

Laut Gesetz darf Abschiebungshaft nur verhängt werden, wenn erhebliche Fluchtgefahr besteht und weniger einschneidende Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen. Für den Vollzug der Abschiebungshaft sind die Bundesländer verantwortlich. Während es in Berlin und Brandenburg spezielle Abschiebungshaft-einrichtungen gibt, wurde in Bayern die Abschiebungshaft bis Ende 2013 in regulären Gefängnissen vollzogen. Die Inhaftierten waren der Strenge und Härte des Alltags in einer Justizvollzugsanstalt unterworfen. Ende 2013 wurde, vermutlich auch wegen der vielen vom JRS initiierten erfolgreichen Haftbeschwerden, eine eigene Abschiebungshafteinrichtung in Bayern geschaffen, in der die Vollzugsbedingungen weniger rigide sind.

Besonders schmerzlich ist es, syrische Flüchtlinge, an deren Schutzbedürftigkeit niemand zweifelt, in der Abschiebungshaft zu treffen; Menschen, die trotz schlimmer Erlebnisse im Krieg und nach einer langen Flucht bei ihrer Ankunft in Deutschland ins Gefängnis kommen. So hatte es ein Geschwisterpaar zu seinen älteren Brüdern nach Deutschland geschafft. Als sich die Geschwister schon in Sicherheit wähnten, wurden die beiden aufgegriffen und inhaftiert: Sie waren über Bulgarien nach Europa gekommen und ihre Asylverfahren sollten deshalb dort geführt werden. Die Schwester erlitt in der Haft einen Nervenzusammenbruch, sie kam ins Krankenhaus und konnte nicht abgeschoben werden. Während sie in der Klinik war, wurde ihr Bruder nach Bulgarien abgeschoben. Gegenüber der Politik drängen wir deshalb darauf, dass hier lebende Syrer ihre Familienangehörigen nachholen dürfen und die finanziellen Belastungen kein Hindernis sein dürfen.

Jedes Asylgesuch, das auf dem Gebiet der Europäischen Union gestellt wird, muss geprüft werden. Welcher Mitgliedstaat zuständig ist, richtet sich nach der „Dublin-III-Verordnung“ (EU-Verordnung 604/2013). Sie enthält verschiedene Zuständigkeitskrite-

rien, zum Beispiel Familienbeziehungen oder Besitz eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis in einem EU-Mitgliedsstaat. In der Praxis wird aber hauptsächlich auf ein einziges Kriterium geachtet: über welchen EU-Staat ein Asylsuchender eingereist ist. Bei diesen „Dublin-Fällen“ findet eine Prüfung der Asylgründe durch deutsche Behörden nicht statt. Die Betroffenen werden direkt in den für das Asylverfahren zuständigen EU-Mitgliedstaat abgeschoben. Um diesen zu ermitteln, müssen alle Asylsuchenden ihre Fingerabdrücke speichern lassen. Bis der zuständige Staat ermittelt ist und dem Überstellungsersuchen Deutschlands zugestimmt hat, werden viele Asylsuchende in Abschiebungshaft genommen, statt sie beispielsweise in einer Erstaufnahmeeinrichtung unterzubringen. Dieses Verfahren dauert mehrere Wochen, kann sich aber auch über Monate hinziehen. Auch auf der politischen Ebene setzen wir uns für eine Änderung der Dublin-Regelung ein. Flüchtlinge haben in der Regel gute Gründe, sich für ein bestimmtes Land als Zielland zu entscheiden, etwa weil ihre Familie oder Bekannte dort leben, oder weil sie die Sprache sprechen. Flüchtlinge sollten ihr Zielland selbst wählen können.

**Opfer von Menschenhandel in der Abschiebungshaft** | Die missionsärztliche Schwester *Dagmar Plum* MMS arbeitet ehrenamtlich beim Jesuiten-Flüchtlingsdienst und besucht wöchentlich Häftlinge in der Abschiebungshaft Eisenhüttenstadt. Opfer von sexueller und anderen Formen der Folter sind schwer zu identifizieren. Frauen wenden sich aus Angst und Scham in den seltensten Fällen an Männer. Männer, die Opfer von sexueller Gewalt geworden sind, schweigen lieber. Allerdings lassen sich Anzeichen von schweren psychotraumatischen Belastungsstörungen nicht immer verbergen. In der Abschiebungshaft ist die Seelsorgerin häufiger Opfern von Menschenhandel zum Zweck der Prostitution und Arbeitsausbeutung begegnet: Deutschland gilt als das Bordell Europas schlechthin und als die wichtigste Drehscheibe des Menschenhandels.

Die seelsorgliche und psychosoziale Betreuung von Menschenhandelsopfern ist in der Haft besonders schwierig. Die Haftzeiten sind zum Glück in den letzten Jahren immer kürzer geworden. In sehr kurzer Zeit jedoch ein Vertrauensverhältnis zu einem Menschen hinter Gittern aufzubauen, stellt eine große Herausforderung dar. Hinzu kommen interkulturelle Schranken und Sprachprobleme. Ist eine Dolmetscherin

unumgänglich, fragen sich die Betroffenen, ob sie ihr vertrauen können. Für viele Betroffene zerplatzen in der Haft die letzten Träume von einem besseren Leben in Westeuropa. Eine Abschiebung in Handschellen ist sehr erniedrigend. Auch die Außenwelt macht in der Regel keinen Unterschied zwischen Straf- und Verwaltungshaft. Besonders schlimm ist es, wenn Traumatisierte wie Kriminelle behandelt werden: So musste beispielsweise eine junge Frau, die schon als Kind zur Vergewaltigung freigegeben und für Männer angekettet worden war, in Deutschland den Arzt außerhalb der Abschiebehäft in Handschellen aufsuchen. Inzwischen gibt es in Eisenhüttenstadt eine Sozialarbeiterin, die eine Vollzeitstelle in der Haft hat, und am Aufnahmetag eine Anamnese macht. Das erhöht die Chancen, Opfern von Menschenhandel auf die Spur zu kommen.

Ein konkretes Beispiel verdeutlicht die Arbeit und ihre Schwierigkeiten: Eine junge Frau, die bei den ersten Begegnungen nur weinte, vertraute der Seelsorgerin im Laufe der Besuche ihre Erlebnisse an. Sie stammte aus einer kinderreichen, sehr armen Familie in Nordafrika und war von ihren Eltern im Alter von elf Jahren an ein Kinderbordell verkauft worden, wo sie mit anderen Mädchen jahrelang an eine Wand gekettet war. Mit 17 wurde sie an einen Nachtclub im Ausland verkauft. Bei einer Polizeirazzia wurde sie aufgegriffen und erneut inhaftiert, nach mehreren Tagen ohne Geld und ohne Hilfe auf die Straße gesetzt und aufgefordert, das Land zu verlassen. Zwei Jahre brauchte sie für ihre Reise bis nach Norwegen. Ihr Asylantrag wurde dort abgelehnt. Aus Scham hatte sie als Fluchtgrund lediglich „Probleme mit ihrer muslimischen Familie“ angegeben. Sie tauchte unter und machte sich dann auf den Weg nach Italien, weil damals das Gerücht kursierte, dort gebe es gut gefälschte Papiere. Auf der Rückreise wurde sie in Deutschland mit dem so teuer bezahlten, aber miserabel gefälschten Dokument kontrolliert und in Abschiebungshaft genommen. Dass sie aufgrund der ungeklärten Identität länger als üblich in der Haft blieb, gab uns mehr Zeit, ihr Vertrauen zu gewinnen und Hilfe bei der Rückschiebung nach Norwegen zu organisieren. Allerdings löste dieser Aufenthalt hinter Gittern eine schwere Retraumatisierung aus. Sie konnte nicht schlafen, litt unter Angstzuständen und einer tiefen Depression, hatte Magen-, Darm-, Herz- und Kreislaufbeschwerden. An allem Leiden, das ihr widerfahren war, gab sie sich selbst die Schuld. Die

arabische Dolmetscherin war so schockiert von dem Schicksal, das sie übersetzte, dass sie manchmal mit der jungen Frau weinte.

Die katholische Seelsorgerin war die erste, die ihr das europäische Asylsystem erklärte und ihr auseinandersetzte, warum sie im Rahmen der Dublin-Verordnung nach Norwegen zurückfliegen müsse. Sie informierte eine norwegische Organisation, die sich für Frauen einsetzt, die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution geworden sind. Die junge Frau wurde so einfühlsam wie möglich, aber wegen der Kürze der Zeit trotzdem mit einer Dringlichkeit, die sie erschreckte, darauf vorbereitet, für eine Wiederaufnahme des Asylverfahrens ihre Geschichte detailliert aufzuschreiben und auch das, was ihr an sexuellem Terror und Ausbeutung angetan worden war, beim Namen zu nennen.

Nach einem Jahr erhielt Schwester *Dagmar Plum* überraschend einen Anruf aus Norwegen. Eine fröhliche Stimme, die sie nicht wiedererkannte, rief: „Allahu akbar! Gott und deine Kirche haben mich gerettet. Ich darf für immer in Europa bleiben.“ Der Asylfolgeantrag in Norwegen war erfolgreich. Die junge Frau hat eine feste Arbeitsstelle, ihr eigenes Auskommen und eine psychotherapeutische Behandlung begonnen.

**Kirchenasyl** | Bei Weitem nicht alle „Dublin-Fälle“ werden in die Abschiebehaft gebracht, die meisten Menschen sind in normalen Flüchtlingsunterkünften und erhalten dort irgendwann die Nachricht, dass sie in ein anderes EU-Land zurückgeschickt werden sollen. Allerdings befürchten viele Betroffene, dort keinen Schutz zu erhalten und keine menschenwürdigen Lebensverhältnisse vorzufinden. Eine Studie des europäischen Jesuiten-Flüchtlingsdienstes (*JRS Europe* 2013) belegt, dass Flüchtlinge in Dublin-Verfahren sich nicht nur in Griechenland, sondern auch in Italien, Ungarn oder Frankreich in die Gefahr begeben, in Obdach- und Mittellosigkeit zu geraten. Gerade für Familien mit kleinen Kindern, Alleinerziehende oder traumatisierte Menschen stellen diese innereuropäischen Abschiebungen eine große Härte dar. Aus Sicht des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes kann nach intensiver Abwägung im Einzelfall Kirchenasyl ein legitimes Mittel sein, um eine solche Rückführung abzuwenden. Die Idee des Kirchenasyls ist, eine als inhuman empfundene Abschiebung aufzuhalten, dem betroffenen Menschen einen Schutzraum in einer

Kirche oder einem kirchlichen Gebäude zu bieten und Freiräume für weitere Verhandlungen mit den zuständigen Behörden zu schaffen. Mitunter dauern diese Verhandlungen so lange, dass die Frist von sechs Monaten abläuft, innerhalb derer Deutschland die Betroffenen hätte unterstellen müssen. Dann geht die Zuständigkeit auf Deutschland über, das heißt es beginnt ein reguläres Asylverfahren in Deutschland.

Allerdings sind die Kirchen kein rechtsfreier Raum. Juristisch schützt der bloße Aufenthalt in den Räumen der Kirche einen Menschen nicht vor der Abschiebung. In der Praxis respektieren die zuständigen Ausländerbehörden aber in der Regel die Aufnahme von Flüchtlingen durch Kirchengemeinden. Die Verantwortlichen einer Gemeinde wiederum berufen sich auf ihre Glaubensüberzeugung oder ihr Gewissen und stützen sich dabei auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes. Kirchenasyl zu gewähren stellt an Gemeinden große Anforderungen. Flüchtlinge müssen versorgt und auch sozial betreut werden, weil ein Kirchenasyl einsam sein kann und seelisch belastend ist. Gleichzeitig motiviert es Helfende zum Engagement und zur Zusammenarbeit und kann für die Gemeinde eine bereichernde und erfüllende Erfahrung sein. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst steht Kirchenasyl gewährenden Gemeinden beratend zur Seite und übernimmt die Kosten für im Ausländerrecht erfahrene Anwältinnen und Anwälte, die während des Kirchenasyls den Kontakt mit den Behörden halten.

**Menschen ohne Papiere: Leben in der Schattenwelt** | Außerhalb der Abschiebungshaft engagiert sich der Jesuiten-Flüchtlingsdienst seit Jahren für Menschen mit irregulärem Aufenthaltsstatus, die meist nach einem erlaubten Aufenthalt – etwa als Touristen oder als Au-pair – Deutschland nicht rechtzeitig verlassen haben und nun über kein Aufenthaltsrecht mehr verfügen. Manche halten sich erst seit Kurzem in der Bundesrepublik auf, einige schon seit Jahren. Diese Menschen leben in der Regel sehr unauffällig unter uns, denn wenn sie auffällig werden, könnte dies eine Abschiebung und den Verlust der Existenz zur Folge haben. Sie meiden nicht nur den Kontakt zur Ausländerbehörde, sondern zu allen öffentlichen Stellen, denn nach dem deutschen Aufenthaltsgesetz sind Letztere verpflichtet, die Ausländerbehörde zu informieren, wenn sie erfahren, dass sich eine Migrantin oder ein Migrant ohne gültige Papiere in Deutschland aufhält.

Ein solches Leben ist mit gravierenden Einschränkungen verbunden. Rechte, die für jede und jeden von uns selbstverständlich sind, die im Grundgesetz oder in internationalen Konventionen verbrieft sind, können Menschen ohne Papiere nicht wahrnehmen. Kinder in die Schule zu schicken, im Krankheitsfall einen Arzt oder eine Ärztin aufzusuchen, ausstehenden Lohn einzufordern und ihn notfalls einzuklagen, kann für irreguläre Migrantinnen und Migranten zu unüberwindlichen Hürden werden.

Die Beratung und Begleitung von Menschen ohne Papiere ist besonders herausfordernd. Zu staatlichen Hilfssystemen haben diese in der Regel keinen Zugang. Zudem sind sie häufig verunsichert und vertrauen anderen Menschen nicht. Als kirchliche Hilfeeinrichtung genießen wir in vielen Fällen einen Vertrauensvorsprung, aber auch wir können nur im Rahmen der geltenden Gesetze helfen. Mit viel Geduld ist es uns in Einzelfällen möglich gewesen, in unserer allgemeinen Rechts- und Sozialberatung oder über die Berliner Härtefallkommission Menschen auf dem Weg in einen legalen Aufenthalt zu begleiten, mitunter auch dabei, in ihr Heimatland zurückzukehren.

Über den Einzelfall hinaus engagieren wir uns seit Jahren dafür, die Lebenssituation von Menschen im irregulären Aufenthalt strukturell zu verbessern. Als Gründungsmitglied des Katholischen Forums „Leben in der Illegalität“ setzen wir uns gemeinsam mit anderen Trägern wie der Caritas, der Deutschen Bischofskonferenz und dem Malteserorden für Veränderungen auf rechtlicher und tatsächlicher Ebene ein und fördern den Austausch zwischen Praxis, Wissenschaft und Politik durch eine jährlich stattfindende Fachtagung zu diesem Thema.

Inzwischen lassen sich hier erste Erfolge feststellen. Im Bereich der medizinischen Versorgung leisten die Anlaufstellen der „Malteser Migranten Medizin“ in vielen Bundesländern Menschen ohne Krankenversicherungsschutz schnelle und vertrauliche Hilfe. Durch Änderungen von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Schulen und Kindergärten Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus aufnehmen und Menschen ohne Papiere zumindest in medizinischen Notfällen auch in staatlichen Krankenhäusern behandelt werden können, ohne dass eine Meldung an die Auslän-

derbehörde erfolgen muss. Allerdings sind diese Regelungen noch nicht allort in der Praxis angekommen, so dass viele irreguläre Migrantinnen und Migranten weiterhin davor zurückschrecken, ihre Rechte wahrzunehmen. Eine deutliche Zurücknahme der Meldepflichten erscheint daher sinnvoll, zumal diese ihren eigentlichen Zweck verfehlen und lediglich abschreckende Wirkung entfalten. Zu fragen ist auch, ob nicht in begründeten Einzelfällen, etwa bei nachweislicher Integration oder wenn Kinder hier geboren und aufgewachsen sind, die Rückkehr in einen legalen Aufenthalt zugelassen werden sollte.

**Die Härtefallkommission** | Die Härtefallkommission in Berlin ist meistens die letzte Anlaufstelle für Menschen, die schon lange in Berlin gelebt haben, die hier ihren Lebensmittelpunkt und eine neue Heimat gefunden haben, deren Kinder womöglich hier geboren sind und in die Schule gehen und die trotzdem plötzlich zurück in ihr Herkunftsland oder gar ins Herkunftsland ihrer Eltern zurückgeschickt werden sollen. Wer „vollziehbar ausreisepflichtig“ ist, wie es im Amtsdeutsch heißt, kann sich an die Härtefallkommission wenden, um vom zuständigen Innenamt ein Bleiberecht zu erhalten. Die Härtefallkommission des Landes Berlin ist mit Vertreterinnen und Vertretern der Senatsverwaltung sowie Nichtregierungsorganisationen besetzt, der Leiter des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes, Pater *Frido Pflüger SJ*, vertritt dort das Erzbistum Berlin. Die Kommission berät über Anträge, berücksichtigt die jeweiligen individuellen Umstände und spricht dem Innenminister eine Empfehlung aus. Die Entscheidung selbst trifft der Senator.

Härtefallkommissionen gibt es inzwischen in allen Bundesländern, aber die Bedingungen, unter denen Anträge gestellt werden können, sind zum Teil sehr unterschiedlich. So sind in einigen Bundesländern die Zugangsschwellen hoch, was die Dauer des Aufenthalts angeht oder in der Frage, ob frühere Straftatigkeit ein absolutes Ausschlusskriterium begründet. Entsprechend schwanken die Zustimmungswen. In Ländern, in denen die Hürden sehr hoch sind, um überhaupt einen Antrag zu stellen, ist die Zustimmungswen durch den Innenminister höher. Dadurch fallen aber auch Personen, die aus menschlicher Sicht tragische Härtefälle sein mögen, von vorneherein heraus. In Berlin wurde in den vergangenen Jahren etwa die Hälfte der von der Härte-

fallkommission beratenen und an den Innensenator weiterempfohlenen Fälle positiv, also mit einem Bleiberecht beschieden, das allerdings häufig an bestimmte Bedingungen wie etwa die Fähigkeit der selbstständigen Sicherung des Lebensunterhalts geknüpft wird.

Die Nachfrage nach einem Zugang zur Härtefallkommission ist hoch und nur dank des Engagements von freiwilligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu bewältigen. Im Jahr 2013 hat der Jesuiten-Flüchtlingsdienst mehr als 700 persönliche Gespräche mit Familien und Einzelpersonen geführt und im Lauf des Jahres rund 70 Anträge in die Kommission eingebracht.

Wer kommt in unsere Beratung? Waschechte „Berliner Gören“ sollen plötzlich in die Türkei ziehen, ein Nordafrikaner, der fast 40 Jahre lang ohne offizielle Papiere hier gelebt und gearbeitet hat, sogar Integrationspreise erhielt, ist im Rentenalter „aufgeflogen“ und soll als alter Mann zurück in ein Land, in dem er niemanden mehr kennt. Eine Romafamilie, deren Kinder hier geboren wurden, die nach freiwilliger Rückkehr in ihr Heimatland erneut vor Ausgrenzung und brutalen Überfällen geflohen ist, soll wieder in die Perspektivlosigkeit abgeschoben werden. Im konkreten Fall waren es die besonders guten Schulnoten eines Kindes und die außergewöhnlich große Unterstützung, die die Familie in der Schule und selbst bei Behördenmitarbeiterinnen fand, die zum positiven Entscheid des Innensensors geführt haben dürften.

Gute persönliche Netzwerke und Unterstützung durch Freunde, Kolleginnen, Lehrer oder Arbeitgeberinnen aus dem „alteingesessenen“ Umfeld sind ein großes Plus in der Härtefallberatung. Bei Anträgen aus der aufenthaltsrechtlichen Illegalität kommt es trotz eines positiven Votums der Härtefallkommission leider oft nicht zur positiven Entscheidungen des Senators, unter anderem wohl deshalb, weil den Betroffenen die Überlebensaktiken, mit denen sie sich ohne den Schutz des legalen Aufenthalts über Wasser gehalten haben, zur Last gelegt werden, ihre Leistungen aber selten im selben Maße anerkannt werden. Sie zahlen oft allein den Preis für Vereinbarungen mit Menschen, die sich um ihr Aufenthaltsrecht meist keine Sorgen machen müssen und die in Form von günstigen Arbeitsleistungen oder billigen Produkten von ihnen profitiert haben.

Die Anfragen an die Härtefallkommission in Berlin steigen seit Jahren, die Beratungsarbeit ist intensiv und der Betreuungsaufwand in einzelnen Fällen sehr hoch. Der größte Teil dieser Arbeit wird von zivilgesellschaftlichen Organisationen und engagierten Ehrenamtlichen geleistet. Der Beratungsprozess läuft manchmal über mehrere Jahre. Vielen, die sich an die Härtefallkommission wenden, wurde schon ein Datum mitgeteilt, wann sie Deutschland verlassen sollen, und sie haben Angst vor einer bevorstehenden Abschiebung. Mit der Eingangsbestätigung ihres Antrags an die Kommission erhalten die Betroffenen ein Papier, das ihnen zusichert, dass sie nicht abgeschoben werden, bevor über ihren Antrag entschieden wurde.

Ebenso unterschiedlich wie die Zugangsvoraussetzungen zur Härtefallkommission in den einzelnen Bundesländern sind die Bedingungen, die im Falle eines positiven Bescheids an ein Bleiberecht geknüpft werden. Wenn Menschen, die ein Jahrzehnt lang „geduldet“ waren und trotz Bemühens nie eine Arbeitserlaubnis von der Ausländerbehörde erlangten, trotz einer gezwungenermaßen unterbrochenen Berufsbiographie innerhalb kurzer Zeit den Lebensunterhalt der ganzen Familie eigenständig erwirtschaften sollen, sind das manchmal sehr schwierige Vorgaben. Insofern ist die Möglichkeit der Härtefallkommission, ein gutes Instrument zu werden, das den Härten des Lebens Rechnung trägt, auch davon abhängig, dass ihre Zugangsschwelle nicht unüberwindbar ist und die im positiven Bescheid aufgegebenen Bedingungen nach realistischen Maßgaben sowohl erfüllbar sind als auch die jeweiligen Lebensumstände der Antragstellenden berücksichtigt.

Wer sieben oder, bei jungen Menschen, fünf Jahre eine Aufenthaltserlaubnis über die Härtefallkommission hatte, kann eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis erhalten. Das setzt ebenfalls voraus, dass die Auflagen durchgehend erfüllt wurden. Auch diese unnötig hohen Anforderungen sollten so gesenkt werden, dass das Bleiberecht nicht dadurch entwertet wird, dass es an unerfüllbaren Bedingungen geknüpft bleibt. Verheerend ist es auch, wenn junge Menschen auf den Arbeitsmarkt gezwungen werden, statt eine sinnvolle Ausbildung zu erhalten.

Manchen kann auch die Härtefallkommission nicht helfen, aber auch das ist ein Hinweis darauf, dass etwas nicht stimmt. Denn in letzter Zeit müssen wir

oft schweren Herzens viele erst kürzlich eingereiste Roma aus Serbien oder Bosnien wieder wegschicken. Ihre Asylanträge werden fast alle abgelehnt – mit einer Einhelligkeit und Einförmigkeit, die die zahlreichen Berichte von Menschenrechtsorganisationen über die rassistische Diskriminierung dieser Minderheit ignoriert und beunruhigende Zweifel aufkommen lässt, ob die Asylanträge immer so vorvoreingenommen und gründlich geprüft werden, wie es einem Rechtsstaat ansteht. Einige wenden sich dann an die Härtefallkommission, die allerdings Fälle aus der Zuständigkeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge nicht annimmt. Ihre manchmal verzweifelten Schilderungen anzuhören, während Justiz und Politik ihnen Asylmissbrauch unterstellen, und nicht helfen zu können, ist auch für die Beratenden oft schwer.

Die Härtefallkommission ist ein notwendiges Instrument in Fällen, in denen das Gesetz dem Einzelfall nicht gerecht wird. Sie kann aber nicht auf Dauer der „Lückenbüsser“ für eine Politik sein, die einerseits nicht unmenschlich erscheinen will und sich auch theoretisch darüber im Klaren ist, dass Zuwanderung volkswirtschaftlich notwendig ist, aber auf der anderen Seite im Aufenthaltsrecht an einer überkommenen Politik der Abschottung und Abwehr festhält. Die Härtefallkommission nimmt sich nicht nur der Menschen an, die zum Beispiel aus gesundheitlichen oder anderen Gründen besondere Härten bewältigen müssen, sondern auch gesunder, gut integrierter und ausgebildeter Nachbarinnen und Nachbarn, für die es eine Härte ist, in ein ihnen fremdes oder fremd gewordenes Land abgeschoben zu werden. Aber Gesetze, die regelmäßig den Bedürfnissen der Menschen nicht gerecht werden und selbst Härten produzieren, sollte man ändern, statt sie über „Gnadenerlasse“ wieder zu entschärfen. Es ist überfällig, mit einem großzügigen und stichtagsunabhängigen Bleiberecht vielen Menschen eine mitmenschlich anständige und gesellschaftlich sinnvolle Perspektive zu geben – und die Härtefallkommission als letzten Anker für schwerwiegende Ausnahmefälle zu nutzen.

**Für Flüchtlinge eintreten – auch im öffentlichen und politischen Raum** | Ein wesentlicher Teil der Arbeit des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes besteht über die Beratung und Hilfe im Einzelfall hinaus darin, die Rechte von Flüchtlingen und Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus öffentlich zu vertreten. Wir streben strukturelle Verbesserungen wie den

vollständigen Verzicht auf Abschiebungshaft oder doch wenigstens die stärkere Berücksichtigung von Alternativen, ein Bleiberecht für langjährig geduldete und faktisch längst integrierte Migrantinnen und Migranten sowie die Abschaffung der Residenzpflicht und des diskriminierenden Asylbewerberleistungsgesetzes an. Für diese Ziele setzen wir uns ein, oft gemeinsam mit den Kirchen, kirchlichen Sozialverbänden und anderen Flüchtlingsorganisationen, und informieren die Öffentlichkeit darüber.

Wir äußern uns zu aktuellen Gesetzgebungsvorhaben in Bund und Ländern, führen Hintergrundgespräche und organisieren eigene Fachtagungen. Im Umgang mit Vertreterinnen und Vertretern von Politik und Verwaltung ist uns dabei wichtig, Brücken zu bauen und Gesprächsfäden anzuknüpfen, um positive Veränderungen anzuregen. Mit den Mitteln unseres Rechtshilfefonds können wir im Einzelfall helfen und darüber hinaus über die gezielte Förderung von Musterverfahren auch strukturelle Veränderungen anstreben.

Mit Dankbarkeit registrieren wir, dass auch dieser Teil unserer Arbeit nach dem nahezu 20-jährigen Engagement des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes im Konzert mit vielen anderen Aktiven Früchte trägt. Die deutsche Gesellschaft beginnt sich als Einwanderungsgesellschaft zu begreifen, die Notwendigkeit einer Willkommenskultur wird von immer mehr Bürgerinnen und Bürgern anerkannt. Die Zahl der Kirchenasyle ist so hoch wie noch nie. Immer mehr Menschen sehen die Notwendigkeit, für Flüchtlinge einzutreten, und handeln entsprechend. In einem vom JRS geförderten Musterverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof hat jüngst der Generalanwalt in einem Gutachten die fehlende Trennung zwischen Straf- und Abschiebungshaft bemängelt und sich damit der Kritik angeschlossen, die wir seit Jahren geäußert hatten.

Es bleibt aber noch viel zu tun. Dass syrische Flüchtlinge aus dem reichen Deutschland unter den europäischen Asylregeln in prekäre Lebensverhältnisse in Bulgarien abgeschoben werden oder nach Ungarn, wo man sie inhaftiert, ist ein Skandal. Dass die Bundesregierung steigende Asylantragszahlen damit beantwortet, Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zu „sicheren Herkunftsländern“ zu deklarieren, verkennt die rassistische Ausgrenzung und Diskriminierung der ethnischen Minderheit der

# 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](mailto:heiko.habbe@jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

**Pater Julian Halbeisen SJ** ist Jurist und Kaplan im Pfarrverband München-Sendling. E-Mail: [st-korbinian.muenchen@ebmuc.de](mailto:st-korbinian.muenchen@ebmuc.de)

**Dr. Dorothee Haßkamp** ist Referentin für Öffentlichkeitsarbeit und Fundraising im Jesuiten-Flüchtlingsdienst. E-Mail: [dorothee.hasskamp@jesuiten-fluechtlingsdienst.de](mailto: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](mailto:frido.pflueger@jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

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