

Migrantenfreundliche Strategien und Lösungsvorschläge zu Wegen aus der Illegalität auf kommunaler Ebene

Beschluss Nr. 141

Beschluss der Vollversammlung vom 26.05.2003

I. Antrag

Aus sozialpolitischen und menschenrechtlichen Erwägungen begrüßt der Ausländerbeirat die Studie in dieser Form als „mutig“ und „notwendig“.

Die Stadt München wird gebeten, auf die Umsetzung der nachfolgenden Forderungen auf der Basis der in der Studie ausgesprochenen Empfehlungen hinzuwirken:

1. Gesundheitsversorgung:

- Medizinisches Personal, das im Notfall ärztliche Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsstatus leistet, darf deshalb nicht strafrechtlich verfolgt werden.
- Medizinisches Personal soll von der Mitteilungspflicht an Behörden befreit werden.
- Der Stadtrat soll eine Erklärung zur „Wichtigkeit der Wahrung des Menschenrechts auf Gesundheit“ abgeben.
- Ein Fond für nicht versicherte Menschen in Notlagen soll eingerichtet werden.
- Eine anonyme Untersuchung auf ansteckende Krankheiten soll ermöglicht werden.
- Die mobile Versorgung für Migranten und Migrantinnen ohne gültige Papiere analog der Versorgung der Obdachlosen und Verarmten soll ermöglicht werden.
- Ein „Plenum der Sachkundigen in gesundheitlichen Fragen“ zum gesamten Themenkomplex der gesundheitlichen Problematik soll eingerichtet werden.
- Der Gesundheitsbeirat soll zur vorbereitenden Behandlung dieser Forderungen für den Stadtrat eingeschaltet werden.

2. Arbeit

Die Stadt sollte

- Zeichen setzen bei der öffentlichen Auftragsvergabe, bzw. das klare Signal „wer Menschen illegal beschäftigt, handelt gemeinschaftsschädigend“.
- Arbeitgeber/innen, die vor allem wiederholt die Abhängigkeit von Migranten und Migrantinnen ohne sicheren Status ausnutzen, werden auf eine Liste gesetzt, d. h. in Konkurrenz mit anderen Anbietern und Anbieterinnen für öffentliche Aufträge werden sozial-verantwortliche Arbeitgeber/innen bevorzugt;

- versuchen, Formen der Ausbeutung von ungeschützten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zu bekämpfen;
- sich dafür einsetzen, dass eine Green Card für alle einfacheren Tätigkeiten eingeführt wird.

3. Frauen

Die Stadt sollte

- mehr Infos über Versorgungsmöglichkeiten für statuslose Migranten und Migrantinnen in der Not verbreiten;
- die Möglichkeit einer anonymen Geburt einrichten: In Bezug auf Entbindungsmöglichkeiten für Frauen ohne Status kann dies nicht zentral geregelt werden, sondern verschiedene Kliniken sollten offen stehen, damit es überhaupt ermöglicht wird, dass eine Frau ihr Kind behalten kann ohne zwangsläufig abgeschoben zu werden. Man muss bedenken, was für die Polizei akzeptabel wäre. Die jetzige Situation stellt jedenfalls für viele Frauen fast einen Zwang zur Abtreibung dar;
- sicherstellen, dass dem Frauenhandel zum Opfer gefallene Frauen nicht vor Abschluss der Strafverfolgung gegenüber den Frauenhändlern abgeschoben werden können, sondern bis zum Abschluss der Hauptverhandlung gem. § 55 Abs. 3 Ausländergesetz (AuslG) eine Duldung erhalten. Das gleiche sollte für ausländische Zeugen und Zeuginnen gelten.

4. Kinder

- Anhand von konkreten Daten der Fachleute (z. B. Gesundheitsbeirat) sollte die Problematik, die Kinder betrifft, von einem Rat der Sachverständigen gesondert behandelt werden;
- es sollte auf kommunaler Ebene die Vorrangigkeit des Rechts auf Bildung kargestellt werden; d. h. dass Münchner Schulen auf die Aufenthaltsstatusfeststellung der Kinder verzichten.

5. Jugendliche

- Für diejenigen, die aufgrund ihrer Leistungen auch eine erhebliche Bereicherung darstellen, sollte eine Aufenthaltsbefugnis für eine begrenzte Zeit bei andauernder Integrationswilligkeit ermöglicht werden. Sie könnte in eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung münden;
- bei den Jugendlichen mit jugendtypischen Delikten wäre es wichtig, dass die Behörden auf die existenzielle Unsicherheit und den Verlust von Zukunftsperspektiven bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln Rücksicht nehmen. Deswegen ist Bewußtseinsarbeit auf Sachbearbeiterebene gefragt; z. B. durch Fortbildungsveranstaltungen für das Kreisverwaltungsreferat über familiäre Zusammenhänge der Abschiebung von Migrantenjugendlichen.

6. Polizei und Kontrollen

Notwendig sind

- umfassende Antidiskriminierungsmaßnahmen wie interkulturelle Trainings für die Polizeibeamten und Polizeibeamtinnen;

- Kontaktpolizisten und Kontaktpolizistinnen unterschiedlicher ethnischer Herkunft zur Verbesserung der Kontaktpflege mit den ethnischen communities und ihren Vertretern und Vertreterinnen;
- intensivierete Behördenkontakte mit Vertretern ethnischer Gemeinschaften gemeinsam mit dem Ausländerbeirat.

7. Dilemma der Helfenden

Die Stadt sollte

- deutlich als Befürworterin der humanitär gesinnten Tätigkeit der Helfenden Stellung beziehen;
- bei dem Deutschen Städtetag für eine Abschaffung der relevanten Passagen der §§ 76 und 92a des AuslG plädieren, um Rechtssicherheit für in der Beratung Tätige zu schaffen (vgl. hierzu Begründung zu 1. „Gesundheitsversorgung“).

8. Die Rolle der Ausländerbehörde und anderer städtischer Stellen: Wege aus der Illegalität

- Es sollten in jedem betroffenen Fachreferat Sonderbeauftragte mit dem Schwerpunkt Aufenthaltsproblematik benannt werden;
- eine Informationskampagne über Verbände, Initiativen, Selbsthilfevereine, Vertrauenspersonen usw. sollte gestartet werden;
- das Kreisverwaltungsreferat sollte in den Rechtsproblemen eine klare Orientierungshilfe in Form einer Palette von Fallkonstellationen ausarbeiten;
- in der vielschichtigen Problematik des Familiennachzugs sollten die Ermessensspielräume in verlässlicher und nachvollziehbarer Weise zugunsten des Familienerhalts genutzt werden;
- ein Teil der Aufklärungs- und Vernetzungsarbeit mit anderen Organisationen sollte als Fortbildungsangebot für Mitarbeiter/innen des KVR mit Bezug zur Illegalität durchgeführt werden.

II. Begründung:

Dr. Philip Anderson hat bereits im November 2002 dem Ausländerbeirat seine Studie in Form eines ausführlichen Referats präsentiert und anschließend mit den Mitgliedern der verschiedenen Ausschüsse über Problematik, Schlussfolgerungen und die daraus entstandenen Empfehlungen für die Kommune intensiv diskutiert.

Ausgangspunkte für die Untersuchung waren u.a.

- die Tatsache, dass es sehr wenig empirische Daten zur tatsächlichen Lebenswirklichkeit (Lebenssituation und soziale Probleme) von Migranten und Migrantinnen ohne Aufenthaltsstatus in westdeutschen Großstädten gibt;
- die Erkenntnis, dass es immer mehr Menschen ohne gültige Papiere in Deutschland gibt. Es wird von einer Bezugsgröße auf der Grundlage von verschiedenen Expertenschätzungen von 20.000 – 50.000 illegal lebenden Menschen in deutschen Großstädten ausgegangen (München: 30.000 - 50.000). Dabei spielen die begrenzte Zugangsmöglichkeiten für nicht EU-

- Bürger/innen im letzten Jahrzehnt, in einer Zeit erhöhter transnationaler Migration, ob als Arbeitsmigrant/in oder als Flüchtling, eine große Rolle;
- das wachsende öffentliche Bewusstsein bezüglich der Menschen ohne Papiere in Deutschland.

Hauptanliegen der Studie sind in Stichpunkten:

- Enttabuisierung des Themas. Der Verdrängung der Problematik ein Ende setzen. Nicht wie bisher lediglich auf der sicherheitspolitischen Ebene versuchen dem Problem Illegalität Herr zu werden;
- Migrantenfremdliche Strategien auf kommunaler Ebene;
- Verbessertes Kommunikationsaustausch zwischen den bereits vorhandenen Anlaufstellen, Verbänden und Hilfsorganisationen, evtl. in Form einer Vernetzung;
- Lösungsvorschläge zu Wegen aus der Illegalität;
- Eine vielschichtiger Betrachtungsweise der Motivation der illegalen Einwanderer (mehr Verständnis).

Bisher war es hierzulande schwer, eine Debatte über die Menschenrechte dieser beachtlichen Gruppe von fast unsichtbaren Migranten und Migrantinnen überhaupt zu führen.

Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern hat sich Deutschland von einem seit langem bestehenden Tabu auf diesem Gebiet nicht lösen können und ist deshalb auch noch nicht in der Lage, diesen oft langjährig hier lebenden und arbeitenden Menschen eine rechtliche und soziale Perspektive irgendwelcher Art anzubieten.

Vor allem in Belgien und Frankreich gibt es bereits effektive politische Aktionen und Solidaritätskampagnen, in Italien werden bereits Legalisierungskampagnen durchgeführt.

Die Problematik wird von dieser, in der Studie aufgekommenen, direkt und offen formulierten Frage charakterisiert: „Geht es hier nicht um eine grundsätzliche intellektuelle Unaufrichtigkeit des offiziellen Deutschlands, dass man sich bis jetzt der Palette der in dieser Studie angesprochenen Notlagen und Probleme nicht stellt?“

Begründung der einzelnen Anträge:

1. Gesundheitsversorgung:

Problematik allgemein: Die Probleme der Migranten und Migrantinnen bezüglich des fehlenden bezahlbaren Wohnraums gehen aus der Studie deutlich hervor. Menschen ohne Aufenthaltsstatus sind ausbeuterischen Vermietern und Vermieterinnen ausgesetzt und bekommen teuren, schlechten Wohnraum. Sie wohnen i. d. R. unter sehr beengten, oft hygienisch schlechten Verhältnissen und sind überproportional von Obdachlosigkeit bedroht. Gesundheitspolitisch ist diese Situation natürlich potenziell gefährlich, da enge, unhygienische Verhältnisse Brutstätten von ansteckenden Krankheitserregern sein können. Diese Erscheinungsform der Armut geht vor allem mit einer Steigerung von Tuberkulose einher. Eine solche Entwicklung ist für die Betroffenen selbst, aber auch für die allgemeine Wohnbevölkerung äußerst bedenklich.

Rechtliche Problematik: Für viele Ärzte und Ärztinnen besteht das Problem in der rechtlichen Unsicherheit bezüglich des § 76 (Übermittlungspflicht) sowie des § 92a (Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt) AuslG. Es wurde zwar immer wieder betont, dass diese Frage kein Problem darstellen sollte, d. h. eigentlich sei es unbestritten, dass in der Not Migranten und Migrantinnen ohne Aufenthaltsstatus von Fachleuten medizinisch behandelt werden müssen. Nach Kenntnisstand des Verfassers der Studie ist auch ein/e Mediziner/in noch nie aufgrund dieser Paragraphen verurteilt worden, dennoch besteht eine diffuse, die medizinische Hilfeleistung hemmende Unsicherheit – so viel ist aus verschiedenen Interviews deutlich geworden. Deutlich zu sehen ist aber auch wie medizinische und andere fachliche Netzwerke, so gut sie können, für ein Mini-mum an Versorgung für Betroffene sorgen. Sie werden aber damit allein gelassen. Ein Signal wäre eine wichtige Ermutigung und auch Rückendeckung für ohnehin engagiertes medizinisches Personal, das sich bis jetzt mit diesem Problemkomplex allein gelassen fühlt.

Die Pflegefachexpertin Monika Habermann formuliert: „Ungleich anderer Länder in Europa gibt es in der Bundesrepublik keine staatlich beauftragten Einrichtungen, die eine zumindest rudimentäre Gesundheitsversorgung von illegal im Lande Lebenden regelmäßig sicherstellen, womit diese Bevölkerungsgruppe auch gesundheitsbezogen als besonders vulnerabel zu betrachten ist.“

2. Arbeit:

Die Palette der ökonomischen Aktivität von Migranten und Migrantinnen ohne gültige Papiere ist breit. Das Spektrum reicht vom Baugewerbe über den privaten Haushaltsbereich, gewerbliche Reinigung und Gastronomie bis hin zu unterschiedlichsten Kleinstbetrieben des Mittelstandes. In der Studie wird die Bandbreite der von „illegalen“ Migranten und Migrantinnen verrichteten Tätigkeiten analysiert, und es geht deutlich hervor, dass diese Arbeitnehmer/innen oft in ihrer Leistung gut sind. Diese Menschen sind meistens auch hoch motiviert, Fähigkeiten zu entwickeln, die man unter dem Begriff „Integrationsleistungen“ subsumieren könnte, d. h. Arbeitgeber/innen bekommen ein hochwertiges Ergebnis für geringes Geld. Eine Reihe negativer Konsequenzen sind aber damit verbunden: Versicherungsbeiträge und Steuern werden nicht abgeführt; die Illegalen selbst arbeiten zu einem niedrigen Lohn unter schlechten Bedingungen und es handelt sich um unlauteren Wettbewerb der letztendlich den sozialen Frieden in der Solidargemeinschaft gefährdet.

3. Frauen:

Frauen in der Illegalität können in eine bedrohliche Abhängigkeit von Männern geraten, z. B. in Form von sexueller Nötigung oder Gewalt. Aus der Studie geht außerdem hervor, wie sie eher als Männer in der Illegalität Opfer von Ausbeutungsverhältnissen werden oder generell schutzlos in Zwangssituationen geraten können. Im Mittelpunkt der Betrachtung stand die Lage von Frauen in der Krise, insbesondere durch ungewollte Schwangerschaften. Es gibt zwar Versorgungsnetze für Frauen, aber es ist sehr dem Zufall und dem Engagement Einzelner überlassen, ob sie die entsprechende Unterstützung erfahren. Prinzipiell stehen schwangere Frauen ohne Aufenthaltsstatus vor einer sehr problematischen Lebensfrage, wenn sie ihr Kind behalten wollen. Denn bei angemessener medizinischer Versorgung zu gebären,

ist in der Regel mit der Preisgabe des Lebens in der Illegalität und Abschiebung nach der Geburt verbunden oder alternativ; die erzwungene Freigabe ihres Kindes zur Adoption.

4. Kinder:

Gesundheitsvorsorge:

In der Studie wird ein Versagen in der gesundheitlichen Grundversorgung von Kindern deutlich, vor allem was frühkindliche Untersuchungen und eine konstante fachliche Begleitung ab dem Säuglingsalter angeht. Dieses Versagen ist aber nicht den Kinderärzten und Kinderärztinnen anzulasten, die auf diesem Gebiet ihr Bestes tun.

Sie kämpfen aber mit der Leugnung dieser Wirklichkeit durch offizielle Stellen. Die Behandlung und Förderung von Kindern, die es nicht geben darf, ist schwer zu gestalten.

Unter den jetzt herrschenden Bedingungen kann keine angemessene Gesundheitsversorgung der Kinder von Menschen ohne Aufenthaltsstatus aufrechterhalten werden.

Schulbesuch:

Was ist zu tun bezüglich des Menschenrechts auf Erziehung für Kinder ungeachtet ihrer Herkunft, das durch verschiedene von Deutschland unterschriebene internationale Konventionen verbrieft ist?

Durch die Studie ist klar sichtbar geworden, dass es große Probleme bezüglich des Schulbesuchs von Kindern gibt, deren Eltern keinen gültigen Aufenthaltsstatus haben. Entweder bleiben die Kinder zu Hause (oft ohne Betreuung, da die Eltern arbeiten müssen) oder sie laufen u. U. bei angemeldeten Migrantenfamilien in die Schule „mit“. Die dritte Möglichkeit für diese Eltern besteht darin, Optionen außerhalb des öffentlichen Bildungswesens zu suchen.

Dies ist aber aus finanziellen und anderen Gründen schwierig. Eltern behalten also i. d. R. ihre Kinder zu Hause, weil sie Angst haben, von der Polizei entdeckt zu werden.

Die Leidtragenden sind die Kinder, die um ihr Recht auf Bildung gebracht werden.

5. Jugendliche:

Aus humanitärer Sicht wiegt es besonders schwer, wenn jugendliche Flüchtlinge mit achtzehn Jahren vor der Rückkehr in ein für sie fremd gewordenes Land stehen, das noch dazu für sie oft mit äußerst negativen Erlebnissen verbunden ist.

Manche können sich in ihrer Verzweiflung zu Kurzschlusshandlungen veranlasst sehen.

Nicht nur für Betreuungs- und Bezugspersonen, sondern auch für die Behördenvertreter/innen als ausführendes Organ sind solche Fälle belastend. Es wurde durch Interviews mit Experten und Expertinnen deutlich, dass es auch eine ganze Reihe von Migrantenjugendlichen gibt, die aus verschiedenen Gründen, z. B durch jugendtypische Delikte, mit einer fehlenden Aufenthalts-, Ausbildungs- und Arbeitsperspektive zurecht kommen müssen. Dem Jugendlichen werden damit nicht nur fatale Signale gegeben (d. h. er ist in Deutschland unerwünscht, obwohl er hier nicht selten aufgewachsen ist), sondern der ganzen Familie werden auch signifikante Belastungen aufgebürdet.

6. Polizei und Kontrollen:

Die Polizei hat eine schwere Aufgabe und muss als Ordnungsbehörde nun mal Kontrollen durchführen; Thema ist aber die Frage des „Wie“ und die Durchleuchtung der damit zusammenhängenden Probleme der Diskriminierung. Es empfiehlt sich, dass die Polizei eindeutige Zeichen eines Verständnisses für die interkulturelle Dimension ihrer Rolle in der Großstadt setzt.

7. Dilemma der Helfenden

In der Studie wird die psychische Belastung von Migranten und Migrantinnen ohne gültige Papiere beschrieben. Es geht um die seelische Not, sich nirgendwo zeigen zu können und auch ohne Perspektive auf Verbesserung zu leben. Aber auch die psychischen Belastungen von Angehörigen, Betreuern und Betreuerinnen, Beratern und Beraterinnen etc. wurden geschildert.

Die Belastungen der Helfer/innen haben zum einen mit der rechtlichen Unsicherheit zu tun, zum anderen mit der erlebten Not dieser Menschen und dem daraus entstandenen Gefühl der Hilflosigkeit. Dabei handeln sie im Sinne der Menschenrechte. Hier wird klar, wie wichtig es wäre, dass die Kommunalpolitik Verantwortung, Ermutigung und Rückendeckung für diese engagierten Helfer/innen, die sich mit diesem Problemkomplex allein gelassen fühlen, zeigt.

8. Die Rolle der Ausländerbehörde und anderer städtischer Stellen: Wege aus der Illegalität

Es wird zwar in der Studie festgehalten, dass man allein auf kommunaler Ebene nicht viele Handlungsoptionen zum Thema Illegalität hat. Dennoch wird eine konkrete Handlungslinie befürwortet: Man sollte im konkreten Fall nach Wegen aus der Illegalität suchen und eine Vernetzung der Kompetenzen der Menschen anstreben, die mit statuslosen Migranten und Migrantinnen zu tun haben. Dabei sollten die Rechte der Menschen sowie eine angemessene Berücksichtigung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Rolle im Leben dieser Stadt und auch ihre Lebenswirklichkeit ebenso Gewicht erhalten wie die notwendige Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen. Dazu gehört auch eine informative Vernetzung, um Wege aus der Illegalität aufzuzeigen.

III. Beschluss nach Antrag:

Einstimmig / mit Gegenstimmen / abgelehnt

Cumali Naz
Vorsitzender

Dr. Paul Mayonga
Sprecher des Ausschusses
für Ausländerpolitik, Diskriminierungs-
und Flüchtlingsfragen