

## **EIN ZIVILGESELLSCHAFTLICHES LEHRSTÜCK: BEACHTUNG DER SOZIALEN RECHTE VON MENSCHEN IN DER ILLEGALITÄT ALS AUFGABE DER KOMMUNE. DAS BEISPIEL MÜNCHEN**

*Philip Anderson*

### **EINLEITEND**

Mahatma Gandhi ist kurz nach dem Zweiten Weltkrieg gefragt worden, was er von der westlichen Zivilisation halte. Er antwortete darauf: „Das wäre eine wunderschöne Sache.“

Die Qualität der zivilisatorischen Errungenschaften, vor allem im Hinblick auf die Wahrung der sozialen und Menschenrechte, lässt sich bekanntlich am Umgang mit den schwächsten, mit den wenigsten geschützten Menschen messen. Gerade der Umgang mit Frauen, Männern und Kindern ohne gültige Aufenthaltspapiere, gen. „Illegale“ ist eine Messlatte für diese Standards.

### **VORLÄUFERSTUDIEN ZUM PHÄNOMEN DER „ILLEGALEN MIGRATION“**

Das Phänomen der in der Illegalität lebenden MigrantInnen in Deutschland wurde lange Zeit weder von Forschung, Medien, Politik noch Zivilgesellschaft zur Kenntnis genommen. Dabei gilt in anderen Ländern schon seit langem die Erkenntnis, je mehr legale Zugangswege versperrt werden, desto mehr nimmt die illegale Zuwanderung tendenziell zu (Harding 2000). Dies war in Deutschland spätestens mit dem so genannten Asylkompromiss von 1993 (im Zusammenwirken mit einer äußerst restriktiven Handhabung der Familienzusammenführung) der Fall. Erst ab Mitte der 90er Jahre fanden erste Versuche einer wissenschaftlichen Erforschung des Phänomens statt (vgl. Alt 1999, Cyrus 1997, Cyrus/Vogel 2001).

Vor allem durch die bahnbrechende Studie „Illegal in Deutschland“ von Jörg Alt ist ein umfassender Einblick in die empirische Wirklichkeit des Lebens in der Illegalität gelungen. Diese Studie über das Leben in der Illegalität in Leipzig, hat sowohl in der Forschungslandschaft als auch in kirchlich-karitativen Kreisen einiges bewegt, ebenso wie unter Basisgruppen der Migrations- und Flüchtlingsarbeit und Menschenrechtsinitiativen (Sekreteriat der deutschen Bischöfe 2001). Es fand aber auch seit den späten 90er Jahren eine wachsende punktuelle Aufklärung über das Leben von MigrantInnen in der Illegalität durch Medienberichte statt. Durch die zunehmend engagierte Öffentlichkeitsarbeit von Basisgruppen, MedizinerInnen, Ehrenamtlichen etc., ist die Existenz und prekäre Lage dieser Population vor allem der Großstädte allmählich ins Bewusstsein breiterer gesellschaftlicher Gruppen gelangt. In der öffentlichen Diskussion stellte man aber fest, dass man über die empirische Wirklichkeit dieser Menschen – vor allem in Westdeutschland – immer noch viel zu wenig wusste.

### **HINTERGRUND DER MÜNCHNER STUDIE**

Die Durchsetzung einer Studie über das Leben in der Illegalität im Auftrag der Landeshauptstadt München war nicht unproblematisch. Nachdem die Idee für eine solche Studie als Antrag der Fraktion der Grünen/Bündnis 90 im Stadtrat eingebracht wurde, dauerte es eine Weile, bevor sich die Stadtverwaltung zu einer Präzisierung des Themas – und damit zu einem Bekenntnis zum Thema als kommunalem Auftrag – durchringen konnte. Obwohl

sich die sozialen Nöte und gesundheitlichen Belange dieser ausgegrenzten Gruppe, ebenso wie die Einhaltung der Menschenrechte ihnen gegenüber, gerade auf kommunaler Ebene gut zu untersuchen sind, wagte man sich nur zögerlich an ein derartiges Projekt (Uhlein 1997). Ein Gesprächspartner aus der Verwaltung formulierte es treffend, das Thema sei „vermintes Gebiet“.

Die gewichtigsten Gegenargumente waren: Man könne auf kommunaler Ebene sowieso nichts machen, da der gesetzliche Rahmen zu eng gesteckt sei. Oder: Es sei ohnehin ein primär ordnungspolitisches bzw. strafrechtliches Problem und das Feld sei nicht wirklich zuverlässig zu erfassen. Die Befürworter/innen argumentierten dagegen: Erstens habe die Kommune einen sozialen Auftrag im Hinblick auf alle Bewohner/innen der Stadt, auch gegenüber diesen ‚unsichtbaren‘ Menschen, die aber ohne Zweifel da sind. Zweitens: Sinn einer solchen Studie sei es, vor diesem Hintergrund die Handlungs- und Ermessensspielräume gerade auf kommunaler Ebene zu prüfen, da hier der Lebensmittelpunkt der Betroffenen sei. Und schließlich: Auch wenn dieses Feld wirklich schwer zu erfassen sei – insbesondere hinsichtlich einer statistischen Zuverlässigkeit – , lassen sich vor allem zu sozialen, bildungsspezifischen und gesundheitlichen Problemen Erkenntnisse trotzdem gewinnen – und gerade dies wäre für viele Großstädte mit einem hohen Einwandereranteil dringend geboten. Diese letztgenannten Argumentationsstränge haben in der stadtinternen Münchner Diskussion schließlich die Oberhand gewonnen.

#### **ZUR METHODISCHEN PROBLEMATIK**

Es wird oft die Frage gestellt, wie man methodisch bei der Durchführung einer empirischen Studie zum Thema Menschen in der Illegalität vorgehen kann (vgl. Alt 2003). Naturgemäß handelt es sich um ein Untersuchungsfeld von und unter Menschen, die nichts – oder so wenig wie möglich – von sich Preis geben wollen. Das Thema ist für offizielle oder halb-offizielle Stellen der gesundheitlichen Versorgung oder sozialen Beratung und Betreuung, für helfende Menschen verschiedener Couleur und erst recht für die Betroffenen, ihre Verwandte und Freunde, mit Angst und Unsicherheit besetzt. Wenn ein Forscher im offiziellen Auftrag die Zusammenhänge ihres alltäglichen Lebens – ihre soziale Lage, die Frage der Arbeit, den Umgang mit gesundheitlichen Problemen, Bildung und Qualifizierung, die prekäre Situation der Frauen der Kinder – ergründen will, dann ist umso mehr Vorsicht angesagt.

Die Untersuchung stützte sich vor diesem Hintergrund zunächst auf Kontakte in der Münchner Migrations- und Asylszene. Vertrauenspersonen in diesem Sinne waren Rechtsanwälte/innen, Mitarbeiter/innen in der Migrations- und Flüchtlingsarbeit, Mediziner/innen und Therapeuten/innen, Sozialberater/innen, kirchlich Engagierte, (informelle) Vertreter/innen der ethnischen *Communities* und viele andere. Erst durch Interviews mit diesen Kennern der Szene konnte das Untersuchungsfeld abgesteckt und skizziert werden, sowie weitere Kontakte – nach dem „Schneeballprinzip“ – zu gegenwärtig oder ehemals in der Illegalität lebenden Betroffenen angebahnt und ausgebaut werden. Manche ließen sich nach der Vermittlung letztlich doch nicht auf ein persönliches Interview ein. Etliche sagten kurzfristig ab. Allen war es überlassen, das preiszugeben, was sie für richtig hielten, und das Gespräch dementsprechend zu „zensieren“.

Auch wenn Interviews zustande kamen, blieben Vorsicht und Misstrauen verständlicherweise bestehen: Werden diese Informationen hinsichtlich des Einzelnen und der „Überlebensstrategien“ wirklich anonymisiert und vertraulich behandelt? Wozu werden solche Daten von der Stadt/vom Staat gebraucht? Und überhaupt: Welchen Nutzen hat das Ganze für die einzelne Person? Diese Fragen verdienen es, so aufrichtig wie möglich

beantwortet zu werden: Als Durchführender einer von der Kommune in Auftrag gegebenen Studie konnte ich nicht mit Sicherheit sagen, was mit allen erhobenen Daten passieren würde. Ich konnte aber nach gesicherten Methoden Einzelpersonen, Quellen sowie „Informationspfade“ anonymisieren. Dabei betonte ich auch, dass es der Stadt in diesem Falle um den Ansatz der Wahrung der sozialen Rechte ging, nicht um Sicherheitsbelange – die sich sowieso durch andere Institutionen und Vorgehensweisen besser realisieren lassen würden.

Zur Frage, welchen Nutzen eine Gesprächsbereitschaft für den Einzelnen hat, gibt es vor allem zwei Antworten. Manche entschieden sich dazu über ihre Erfahrungen zu berichten, in der Annahme, dass es ihnen selbst vielleicht nicht helfen würde, aber „vielleicht den anderen, die nach mir kommen“. Für die Interviewpartner/innen war daher der Anspruch einer sozialen und politischen Solidarität mit ihrer Kooperation verbunden. Bei anderen Gesprächspartnern/innen wiederum war dies eine Gelegenheit, endlich offen über diese Dinge reden zu können. Nicht selten wurde nämlich konstatiert, dass man nicht mal mit den eigenen Landsleuten wirklich frei sprechen könne (wegen der Angst denunziert zu werden). In diesem geschützten Interviewraum war es manchmal möglich, sich durch das Aussprechen der Belastungen des Alltags als Mensch in der Illegalität ein wenig Erleichterung zu verschaffen. Nicht selten ging dies mit der Einsicht einher, dass das Thema in Deutschland in unehrlicher Weise verdrängt würde. Auch von den Experten wurde in den Interviews betont, dass man endlich offener und aufrichtiger mit diesem Thema umgehen müsse.

Neben der bereits erwähnten Hauptschwerpunkte der Studie wurde im Stadtrat beschlossen einen weiteren Fokus auf Frauen und Kinder zu richten, da sie als besonders schutzbedürftige Gruppe gelten. Es war daher wichtig zu eruieren, welche Konsequenzen sich gerade aus den Problemen dieser Gruppen für die Kommune ziehen lassen. Und: Im Laufe des Projekts ist es deutlich geworden, dass die Rolle der Menschen, die helfen und unterstützen, als Basisgruppen, Solidaritätsnetzwerke, als Professionelle in der sozialen Arbeit oder Gesundheitsversorgung, als Seelsorger/innen, als engagierte Ehrenamtliche oder im Privaten als Partner/in, Freund/in bzw. Verwandte – dass die Rolle aller dieser Menschen bis jetzt von der Forschung zu sehr ignoriert wurde, aber sicherlich besondere Aufmerksamkeit verdient.

## **DURCHFÜHRUNG EINER KOMMUNALEN STUDIE ZU „ILLEGALITÄT“ ALS „DYNAMISCHER PROZESS“**

Zunächst eine **Übersicht** zum Zeitraster des Projekts:

8. März 2001: Beschluss des Stadtrats zur Durchführung einer kommunalen Studie

Mai 2001 bis Juli 2002: Durchführung der Studie und Abgabe des Endberichts

September 2002 bis März 2003: Interne Abstimmung über die endgültige Präsentation des Berichts mit Empfehlungen für den Stadtrat

5. Juni 2003: Beschluss des Stadtrats (Sozialausschuss) zur Überprüfung von Empfehlungen auf die Umsetzbarkeit für die Kommune<sup>1</sup>

29. April 2004: Beschluss des Stadtrats (Sozialausschuss), die Vorlage des Sozialreferats zu den praktikablen Empfehlungen von den Referaten umsetzen zu lassen

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Beschluss Nr. 141 des Ausländerbeirats der Stadt München vom 26.05.2003.

Erst im Laufe der Studie wurde ersichtlich, wie wichtig es war, dass per Stadtratbeschluss ein stadtinterner Arbeitskreis zur Begleitung der Studie eingerichtet wurde. Dies bedeutete, dass die für das Thema wesentlichen Referate der Stadtverwaltung (Sozialreferat, Ausländerbehörde, Gesundheitsreferat und Schulreferat) den gesamten Prozess begleiteten – d.h. Statistiken, Hintergrundinformationen und Positionspapiere mitlieferten und ihrerseits Zwischenberichte des Projekts kommentierten. Zum Schluss hat sich der Arbeitskreis intensiv mit dem Endbericht auseinandergesetzt. Naturgemäß mussten die Stellungnahmen der verschiedenen Referate aufgrund der jeweiligen Aufgabenstellungen sehr unterschiedlich ausfallen – die Einigung hinsichtlich der Befürwortung der im Bericht enthaltenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu erlangen war dementsprechend mühsam.

Dazu kam eine strukturelle Besonderheit hinzu. Die Stellung der Ausländerbehörde in der Münchner Kommune ist diffizil, da sie sich in einem verwaltungspolitischen Spannungsfeld befindet. Einerseits ist die Behörde Teil der Stadtverwaltung, andererseits ist der oberste Dienstherr dieser Behörde das bayerische Innenministerium. Es war bekannt, welche Haltung Innenminister Beckstein dem Ansinnen gegenüber einnahm, die sozialen Rechte von *sans papiers* auf kommunaler Ebene untersuchen zu lassen. Er schien keine Zuständigkeit der Kommune für die Wahrung der sozialen Rechte dieser Gruppe anzuerkennen und konnte die Durchführung des Projekts deswegen gar nicht gutheißen.

Vor diesem Hintergrund konnte die Leitungsebene der Ausländerbehörde das Projekt nur mit viel Fingerspitzengefühl hinsichtlich der eigenen Spielräume begleiten. Als es um konkrete, „ans Eingemachte“ gehende Empfehlungen ging, hätte diese prekäre Gratwanderung in eine hartnäckige Blockadetaktik münden können. Letztlich hat man sich aber bereit gezeigt, im Geiste einer konstruktiven Kritikfähigkeit klar zu positionieren und den weiteren Prozess mitzugestalten.

Im Nachhinein wird offensichtlich, dass die Begleitung des Projekts durch den stadtinternen Arbeitskreis zwar zeitweise schwierig gewesen sein mag, aber von eminenter Wichtigkeit für die Bereitschaft, mit den Erkenntnissen der Untersuchung weiterzuarbeiten. Dadurch waren die Referate von Anfang an einbezogen, konnten sich mit der Entstehungsgeschichte und den Ergebnissen des Projekts eher identifizieren. Man merkt das Resultat seitdem: Einzelne Mitarbeiter/innen bringen viele Ideen und Kompetenzen mit, um jene Empfehlungen umzusetzen, die sie in ihrem jeweiligen Arbeitszusammenhang für realitätsnah und wünschenswert erachten.

## **EINE BESTANDSAUFNAHME DER SOZIALEN WIRKLICHKEIT ALS MIGRANT/IN IN DER ILLEGALITÄT**

### *1) Die Wohnsituation*

In der Studie in München hat es sich bestätigt, dass die ethnischen Netzwerke große Bedeutung als erste Anlaufstellen für viele Menschen haben, die sich illegal aufhalten (oder legal einreisen und zunächst vorhaben, „sich durchzuschlagen,,). Anfangs kommt man bei einem Landsmann unter, einem selbst bekannten, oder auch nicht. Es zählen dabei die Verpflichtungen nach ethnischer und regionaler Herkunft sowie entferntem Verwandtschaftsverhältnis. Gegenseitige Fremdheit und erhöhte Wohnenge belasten aber die auf Gastfreundschaft aufgebaute Verbindung meist recht schnell. Dem ungebetenen Gast wird nahe gelegt, er solle sich was anderes suchen, es fehle an Platz in der Wohnung und im

Übrigen stellen die Nachbarn inzwischen unangenehme Fragen. So werden die Betroffenen manchmal innerhalb des ethnischen Netzes weitergereicht oder sie suchen recht bald einen Unterschlupf bei einer karitativen Organisation. Gesprächspartner erzählten, dass es manche Vermittler im Herkunftsland gibt, die Adressen solcher Einrichtungen als Teil des „Einreisepakets,, mitliefern: Diese seien Anlaufstellen in der Not.

Es gibt aber auch die Wohngemeinschaften der Arbeitsmigranten/innen in der Illegalität. Sie erinnern in der Beschreibung an das Phänomen des „Schlafgängertums,, in der frühen Industrialisierung in München (damals vornehmlich in der Bahnhofsgegend): Ledige Arbeiter haben im 19. Jahrhundert ein Bett als Untermieter für acht Stunden bei Familien in der Gegend gemietet. Für den Rest der Zeit waren sie in der Arbeit oder unterwegs. Ein Gesprächspartner nordafrikanischer Herkunft mit viel eigener Erfahrung als „illegaler,, und mit weit reichenden Kenntnissen der „Szene,, berichtete von der heutigen Variante dieses Phänomens:

*„... Leute, die sich ein Zimmer mit acht bis zwölf Leuten teilen, und für ein halbes Jahr nach München kommen. Sie schlafen in drei Schichten immer vier auf einmal. Die anderen sind auf der Arbeit oder Besorgungen machen.,,*

Schließlich gibt es trotz widrigen Bedingungen des Lebens in der Illegalität die Menschen, die für sich eine eigene Wohnung organisieren. Sie leben in Untermiete unter dem Namen eines Bekannten, der die Wohnung offiziell mietet – oder bei der Unterzeichnung des Mietvertrags wird die Frage des Aufenthaltstatus einfach nicht aufgegriffen. Einwanderer/innen in der Illegalität lernen schnell: Eine dezente, „anständige,, äußere Erscheinung ist immer eine nützliche „Visitenkarte,, in Deutschland.

Nichtsdestotrotz gilt es grundsätzlich festzuhalten: Die Mehrheit der „Illegalen,, sehen sich ausbeuterischen, in Kenntnis der Abhängig- und Machtlosigkeit dieser Mieter/innen agierenden Hauseigentümern ausgesetzt. Es gibt dementsprechend Hausbesitzer, die sich darauf spezialisiert haben. Diese vermieten qualitativ schlechten, beengten Wohnraum mit oft dürftig bis miserabler Ausstattung (fehlendes Wasser, kein Stromanschluss oder Dusche usw.) zu sehr hohen Mieten. Diese „Kunden,, sind am unteren Ende der Wohnskala in der teureren „Weltstadt,, München und müssen sich mit dem niedrigstem Angebot zufrieden geben.

## 2) Arbeit und Beschäftigung.

München ist auch in Zeiten der Konjunkturschwäche eine verhältnismäßig reiche Stadt. Vor allem die Palette der Dienstleistungen ist es, die für Menschen in der Illegalität als Beschäftigungsoptionen in Frage kommen. Im Baugewerbe sind „Illegale,, zwar tätig, aber die Kontrollsdichte hat in den letzten Jahren zugenommen, allen voran auf Großbaustellen. Der Generalunternehmer haftet, auch für die Geschäftspraktiken seines Sub-Unternehmers – vorausgesetzt man kann nachweisen, der Auftraggeber hätte davon gewusst. Trotz allen Bemühungen des Gesetzgebers, ruchlose Unternehmer auf die Schliche zu kommen, erlaubt aber diese rechtliche Lage Spielräume für gesetzeswidriges Handeln.

Wichtiger ist aber der Bereich des kleinen mittelständischen Baus und v. a. der private Sektor, allen voran der Innenausbau: Jede/r kennt „den günstigen Ukrainer,, der den Wintergarten zu einem guten Preis ausbaut oder die Fliesen im Bad fachmännisch aber doch recht günstig legt. Der Innenausbau hat den großen Vorteil, dass die Arbeit in der Regel nicht von außen sichtbar verrichtet werden kann: Auch der neugierige, denunziationsfreudige Nachbar muss

sich anstrengen, um einen eindeutigen Sachverhalt weitermelden zu können. Für manchen mittelständischen Betrieb ist der Arbeiter ohne Papiere v. a. aufgrund der hohen Flexibilität des Einsatzes attraktiv: auf Gelegenheitsbasis (täglich abrufbar), sehr arbeitswillig, keine großen Diskussionen über einen niedrigen Lohn (herunter bis zu drei bis vier Euro die Stunde wird von Gesprächspartnern zitiert), lange Arbeitszeiten bei Bedarf ohne Rücksicht auf Arbeitsschutzbestimmungen und – ein Faktor bei besonders ruchlosen Arbeitgeber – keine Redressmöglichkeit bei Lohnbetrug. Im Baugewerbe werden Polizei, dem Zollamt und dem Landesarbeitsamt (sie führen die Baustellenkontrollen gemeinsam durch) immer wieder Fälle von Lohnbetrug im großen Stil gemeldet. Allerdings trauen sich die betrogenen Arbeitnehmer oft nicht, die Tatsachen der Lohnvorenthaltung offen und offiziell als Zeugen auszusprechen, unter anderem weil sie Angst vor weitergehenden Konsequenzen (z.B. Gewalt) haben.

Die Liste der kleinen und mittleren Betriebe, die von der „stillen Reserve“, der arbeitssuchenden Menschen in der Illegalität Gebrauch machen, ist lang. Es gehören die Autowerkstätten und -waschsalons, Schrotthändler, Heimservice und sonstige Liefer- und Kurierdienste dazu, sowie alle personenbezogenen Dienstleistungen, die leicht von einer Privatadresse und durch Werbung per Kleinanzeige oder Mundpropaganda ausgeübt werden können. Die Palette hier reicht von Sprachunterricht über Nagel- und Körperpflege (Alten und Behinderte) bis hin zu diversen Leistungen der Sex Industrie von Telefonsex über Internetangebote bis hin zu Prostitution.

Die Gastronomie ist ein weiterer wichtiger Bereich der Beschäftigung von Menschen in der Illegalität. Interviewpartner berichteten, dass manchmal Unterkunft und Arbeit, bevorzugt in der Küche, angeboten werden. Aus der Sicht des Wirtshausbetreibers hat dies den Vorteil, dass die Arbeitszeit nach Bedarf beliebig dehnbar ist. Ein weiterer Vorteil – auch aus der Sicht des „Illegalen“, – ist die Unauffälligkeit der Tätigkeit. Bei Razzien, die häufig auf einen Hinweis aus der Bevölkerung immer wieder durchgeführt werden, verschwinden die Betroffenen so schnell wie möglich. Hier sind die Löhne niedrig in Verhältnis zu den vielen geleisteten Arbeitsstunden, Lohnbetrug kommt auch vor – allerdings nach Berichten der Interviewten seltener als im Bausektor, wo die Sitten ohnehin insgesamt roher sind.

Gastronomie und noch viel mehr die oben angesprochene Sexarbeit ist genau wie der private Haushaltsbereich ein Sektor der vornehmlich weiblichen Beschäftigung. Dies führt uns zu einer wichtigen Erkenntnis aus der Studie in München: Dass die Illegalität in einer Stadt wie München zu einem großen Teil (vielleicht sogar mehrheitlich) weiblich ist. In Privathaushalten werden Frauen nicht nur als Reinigungskräfte eingesetzt, sondern auch in der Alten- und Kinderpflege, zum Einkaufen, Bügeln und um sonstige Erledigungen zu machen. Wichtig ist aber anzumerken, dass die autonom arbeitende Frau, die in verschiedenen Privathaushalten oder auch Büros und Praxen von Kunden der Mittelschicht (Ärzte, Rechtsanwälte) arbeitet, ihre Tätigkeit relativ selbständig gestalten kann und dabei meist verhältnismäßig gut verdient. Der persönliche Umgang mit dem Auftraggeber ist in der Regel weniger belastend oder gar demütigend als in anderen Sparten der „illegalen“, Beschäftigung. Aus diesen Gründen sehen sich solche transnational arbeitende Frauen als „breadwinners“, im Sinne der tradierten Migrationsforschung an. Sie sorgen nämlich oft allein für das Wohl der von ihnen fern lebenden Familie.

Bei aller relativen Autonomie bleiben erhebliche Nachteile für diese Frauen: Die Arbeit ist körperlich schwer, mit den Jahren kommen die gesundheitlichen Beschwerden (vor allem Rückenprobleme, Krampfanfällen in den Beinen usw.) auf sie zu, aber ohne den nötigen gesundheitlichen Versicherungsschutz. Die Frauen beklagen sich darüber hinaus in Interviews über Entqualifizierung (meist haben sie einen Beruf gelernt, manchmal sind sie

Akademikerinnen), sie sind daher nicht stolz auf ihre Tätigkeit als Putzfrau. Und: Sie sehen sich trotz ihrem Beitrag zum Lebensunterhalt für die Familie als „Rabemütter,, die ihre Kinder – mit denen sie sehnsüchtig zwei bis dreimal in der Woche telefonieren – allein zurück im Herkunftsland gelassen haben. Schuldgefühle sind ein großes Thema und diese fallen um so melancholischer aus, wenn „illegale,, Frauen im Rahmen ihrer Tätigkeit in Deutschland Kinder hüten und erziehen, damit mitteleuropäische Frauen sich von der Einseitigkeit der Kinderbetreuung emanzipieren und dadurch Beruf und Familie gewinnbringend kombinieren können.

Eine weitere Gruppe der Arbeitenden in der Welt der Migranten/innen ohne Papiere sind die Selbständigen, d.h. diejenigen, die ein eigenes Geschäft aufbauen. Ein Gespräch mit einem auf Malerei und Innenausbau spezialisierten Selbständigen ergab, dass er durch Mundpropaganda seit vier Jahren (Aufenthalt in Deutschland sieben Jahre) gut im Geschäft ist. Der einzige Nachteil: Er kann nicht auf Rechnung arbeiten. Er findet aber in der Regel genug Kundschaft, um (sparsam) zu überleben und um Geld jeden Monat für die Familie im Heimatland (drei Kinder) zurückzusenden. Der Bereich des „*ethnic business*,, ist selbstverständlich ein wichtiger und für Außenstehende schwer zu durchblickender. Es wurde berichtet, dass manche asiatische Geschäfte und Restaurants auf „Puffer,, aus Menschen in der Illegalität bei Bedarf zurückgreifen, nicht zumindest deswegen, weil es überhaupt schwierig ist für Migranten/innen aus diesen Landteilen einen gesicherten Status mit Arbeitserlaubnis auf Dauer zu erhalten – sie sind daher noch abhängiger und natürlich ausbeutbar.

### 3) *Die Gesundheitsversorgung*

Ein zentrales Thema der Untersuchung waren die *Gesundheitsversorgung* und die damit verbundene Probleme. Die Haltung vieler Menschen in der Illegalität ist: Man wird nicht krank, da man es sich nicht leisten kann, krank zu werden. Kleine Beschwerden werden eher unterdrückt. Sollte eine Behandlung doch unumgänglich werden, greift man zuerst auf das ethnische Netzwerk zurück. Über Bekannte und das ethnische Netzwerk lassen sich Kräuter aus der Heimatgegend (so lateinamerikanische und afrikanische Gesprächspartner) oder sonstige Medikamente – gegen Erkältungen, Grippe, Kopf-, Bauch oder Gliederschmerzen und andere Alltagsbeschwerden – über Landsleute organisieren, die im medizinischen Bereich tätig sind.

Reichen diese Versorgungsoptionen aber nicht aus, wird es komplizierter. Es gibt in München wie in anderen deutschen Städten mittlerweile Initiativen, die sich auf die medizinische Beratung und Behandlung von Flüchtlingen (dessen Versorgung aufgrund der streng begrenzten Leistungspalette nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oft mangelhaft ist) und auch Migranten/innen in der Illegalität spezialisieren. In München existiert seit einigen Jahren die freiwillige Initiative *Cafe 104*, die sowohl Rechtsberatung als auch die Vermittlung von Ärzten/innen für Klienten anbietet. Diese ehrenamtliche Gruppe sieht sich mit etlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Einerseits ist die Öffentlichkeitsarbeit sehr schwer – die Ehrenamtlichen können nie sicher sein, ob sie ihre Klienten im Verborgenen tatsächlich erreichen – gerade in Notlagen sind die Betroffenen oft besonders isoliert und zurückgezogen. Andererseits ist die Nachfrage doch groß genug, dass die Versorgung durch unentgeltlich behandelnde Ärzte nicht ohne weiteres zu gewährleisten ist – man will nicht immer wieder die gleichen, unentgeltlich arbeitenden Mediziner/innen in ihrem Engagement über Gebühr strapazieren.

Lange Zeit war auch die Haltung des „offiziellen München,“ für *Cafe 104* ein verunsichernder Faktor. Die offizielle Parole seitens der Polizei war, man könne keine Stelle zur Beratung und medizinischen Vermittlung für „Illegale,“/Straftäter dulden. Andererseits war die Adresse des Büros bekannt, man ließ die Aktiven anscheinend gewähren. Es kam sogar vor, dass Mitarbeiter/innen offizieller Stellen der Stadtverwaltung (z.B. des allgemeinen Sozialdienstes/der Bezirkssozialarbeit) Klienten an *Cafe 104* weiter verwiesen haben. Nicht zu Unrecht reden manche Interviewpartner/innen von einer „schizophrenen Haltung“ seitens der Verantwortlichen. Trotz aller Schwierigkeiten hat die Einrichtung aber, wie in anderen Städten, eine wichtige Signalwirkung als Zeichen der Unterstützung von Menschen in der Not: Sie stellt nämlich eine menschenrechtliche Affirmation dafür dar, dass die medizinische Versorgung von Migranten/innen in der Illegalität vor dem Ausländerrecht steht – dies ist nach wie vor keine Selbstverständlichkeit in Deutschland.

Es gibt aber weitere „private,“ Versorgungsnetze: Therapeuten oder Frauenärzte, welche die Behandlung von „Illegalen“ in kleinen professionellen Zusammenschlüssen organisieren. Es kann dergestalt sein, dass eine Ärztin mit entsprechenden Fremdsprachenkenntnissen (Englisch, Französisch, Spanisch, oder eine osteuropäische Sprache) bewusst die Sprechstundenhelferinnen freitags um 12 Uhr nach Hause schickt. Bis 18 Uhr hat die Praxis aber auf, die Behandlung erfolgt gegen Zahlung eines geringen Barbetrags oder umsonst für Mittellose. Diese Bereitschaft wird dementsprechend in den einschlägigen Kreisen bekannt gemacht. Ein anderes Beispiel für Netzwerke: Eine langjährig „illegale,“ Gesprächspartnerin lateinamerikanischer Herkunft und mit einer Ausbildung als Krankenschwester dient als „Erstanlaufstelle,“ für viele Landsleute. Sie verweist die Menschen bei weitergehendem Behandlungsbedarf dann an ihren Hausarzt, der immer wieder einzelne Krankheitsfälle im akuten Stadium auffangen muss.

Problematisch für die Ärzte/innen sind die Fälle, die weitergehende Untersuchungen oder den teuren Einsatz von Gerätemedizin (Röntgenaufnahmen, EKG usw.) benötigen. Diese Ausgaben können nicht erstattet, d.h. es kann für die einzelne Ärztin teuer werden.

Die *stationäre Behandlung* von Migranten/innen ohne Status ist ein Kapitel für sich. In der Vergangenheit ist man in der Forschung in Deutschland meist davon ausgegangen, dass eine stationäre Behandlung von Migranten/innen ohne gültige Papiere aufgrund der restriktiven Gesetzeslage nicht stattfinden kann. Im Laufe der Münchner Untersuchung ist es aber klar geworden, dass öffentliche Krankenhäuser sehr wohl solche Behandlungsfälle kennen. Es gibt die Opfer von Arbeitsunfällen, die eingeliefert werden und nach einer ersten stationären Behandlung so schnell wie möglich verschwinden wollen – mit allen entsprechenden Gefahren für den Genesungsprozess. Es kann aber auch vorkommen, dass nach einem Autounfall und erfolgter Behandlung auf der Intensivstation es allmählich klar wird, dass der Patient offiziell nicht existent ist. Daraus entsteht das Problem, dass das Sozialamt auch einen solchen Fall nicht übernimmt – da es diesen Menschen aktenkundig nicht gibt. Damit fängt aber der Streit zwischen behandelndem Oberarzt und Verwaltung an: Irgendjemand muss zahlen. Manche Krankenhäuser lösen das Problem durch ein auf Erfahrungswerten aufgebautes, diskretes Verfahren: Entweder die Fallpauschale oder irgendwelche anderen flexiblen Posten werden verwaltungsintern verschoben, damit die Kosten abgedeckt sind. Alternativ dagegen artet der hausinterne Streit handfest aus, dann heißt es möglicherweise, der Oberarzt müsse aus der eigenen Tasche, durch eine Spendenaktion oder aus von ihm aufzutreibenden Stiftungsgeldern die Rechnung begleichen.

Es gibt die besonderen Probleme von *schutzbedürftigen Gruppen* wie Kindern und schwangeren Frauen. Befragte Kinderärzte/innen mit Erfahrung in Behandlung der Kinder

von „Illegalen“, schätzen die Zahl solcher Kinder in München auf mehrere Hundert Minderjährige. Die Eltern (meistens die Mütter) erscheinen in Arztpraxen selten und nur in der absoluten Not. Nachhaltige Behandlungen sind so gut wie ausgeschlossen, weil die Eltern zu viel Angst vor der Polizei und Entdeckung haben. Dementsprechend schlecht sieht es aus mit der umfassenden Versorgung dieser Kinder vom Säuglingsalter an. Kinderärzte/innen berichteten davon, wie belastend es für sie sei, zu wissen, dass diese zu versorgenden Kinder nicht erreichbar sind.

Ebenso problematisch ist es für Frauen, die *ungewollt schwanger* werden. Die Schwangerschaft ist zwangsläufig ein Krisenmoment für Frauen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, da diese Situation ihnen ihr ganzes prekäres Dasein vor Augen führt. Entscheidet sie sich für das Kind, hat eine solche Frau mehrere Optionen. Netzwerke von Beraterinnen und Frauenärztinnen – falls die Betroffene überhaupt Kontakt mit solchen Stellen aufnimmt – sorgen zwar für eine fachlich fundierte Begleitung der Schwangerschaft. Spätestens aber mit der Geburt müssen die Ärztinnen darauf bestehen, dass die werdende Mutter ihren fehlenden Aufenthaltsstatus preisgibt, da es um die Rechte des Kindes geht, d.h. um diese wahrzunehmen, muss das Kind gemeldet werden. Damit hat die Mutter einen Abschiebeschutz nur bis zum Ablauf des Mutterschutzes (acht Wochen nach der Geburt). Manche Mütter verbringen die meiste Zeit ihrer Schwangerschaft aber in angstvoller Isolation (und meist ohne die entsprechenden Untersuchungen). Dann ist es eine Frage des Glücks, ob sie an eine Hebamme oder sonstige Helferin überhaupt geraten, damit sie während der Geburtszeit begleitet werden.

Für manche wiederum steht es fest, dass sie irgendwie ausreisen, um im Herkunftsland zu gebären, das Kind bei der Verwandtschaft zur Betreuung zu hinterlassen und dann mit dem Ziel zurückkehren, weiter in Deutschland zu arbeiten. Schließlich ist die existentiell belastende Lebenslage des schwanger werdenden als solche im Endeffekt für viele ein *de facto* Zwang zur Abtreibung. Beratungsstellen berichteten, dass ungewollt schwangere Frauen in der Illegalität (so weit die Klientinnen dieses deutlich zu erkennen geben) sich in der Regel für den Abbruch entscheiden. Alles andere nämlich bedroht die fragile Lebenskonstruktion als Frau ohne gültige Papiere in Deutschland in elementarer Weise.

#### 4) *Hilfe und Unterstützung*

Im Gegensatz zu anderen Ländern besteht in Deutschland die Bedrohung des strafbaren Handelns durch Hilfe und Unterstützung von Menschen in der Illegalität durch die auch im Zuwanderungsgesetz übernommenen Gesetzesparagrafen des Ausländergesetzes. Dadurch agieren aus humanitären Gründen helfende Menschen in einer rechtlichen Grauzone: Handelt der Arzt an einem städtischen Krankenhaus als Beschäftigter einer „öffentlichen Stelle“ gesetzeswidrig, in dem er seine Kenntnis eines in der Illegalität lebenden Patienten nicht an die Ausländerbehörde weiterleitet? Wie ist es mit einem Sozialberater, der in Kenntnis des fehlenden Status des obdachlos gewordenen, „illegalen“ Klienten eine Unterkunft organisiert? Gilt dies als eine strafbare Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt? Diese sind rechtliche Unsicherheiten, die ethisch motivierte Helfer/innen in ihrem Tun unterminieren.

Im Rahmen der Münchner Untersuchung wurde die Frage nach der Motivation der helfenden Personen gestellt. Ein Gesprächspartner, der sich langjährig in seiner kirchlichen Organisation (nicht unumstritten) für die Belange von Menschen in der Illegalität einsetzt, antwortete auf die Frage nach dem Warum kurz und knapp: „*Weil ich davon überzeugt bin*„. Für ihn steht die

ethisch begründete Priorität der Unterstützung von Menschen in der Not vor Überlegungen der Strafbarkeit seines Handelns.

Das ethnische Netzwerk kann hierbei eine ambivalente Rolle übernehmen. Neben der Unterstützung der „illegalen„ Landsleute gibt es manchmal auch die Bereitschaft, ihre Abhängigkeit auszunützen (durch erhöhte Mieten, „Gebühren„ für Informationen oder Hilfeleistungen). Auch mit den eigenen Landsleuten weiß man nicht, wie offen man über die eigene Aufenthaltssituation reden kann. Ein Gesprächspartner osteuropäischer Herkunft schilderte, wie er immer besonders auf der Hut vor Studierenden in Deutschland aus seinem Herkunftsland sei: Sie könnten ihn „durchschauen“ und vielleicht verraten. Schließlich hat ein Vertreter einer westafrikanischen Initiative (die meisten aus diesem Land befinden sich im Asylverfahren) geschildert, wie untergetauchte Landsleute von den „legalen“ Asylbewerbern/Flüchtlingen gemieden werden – von den Untergetauchten gehe nämlich die Gefahr der Mitschuld durch Kontakt aus.

### 5) *Sex und die Zweckehe*

Ein Feld der Ambivalenz stellen die Erotik und die Zweckehe dar. Eindeutig ausbeuterisch und mittlerweile bekannt ist der Bereich der *Zwangsprostitution*. In München gibt es inzwischen wirkungsvolle Kooperationen zwischen menschenrechtsorientierten Fraueninitiativen wie *Jadwiga* und der Polizei zusammen mit der Ausländerbehörde, um kriminelle Rings zu zerschlagen. Zeuginnenschutzregelungen für aussteigende Frauen ermöglichen einen temporären legalen Aufenthalt in Deutschland, zumindest für die Dauer eines Strafverfahrens gegen die Zuhälter/Menschenhändler. In dieser Zeit werden die Frauen therapeutisch und sozialpädagogisch betreut. Schwierig ist es aufenthaltsrechtlich gesehen aber, neue Lebensperspektiven für sie mit fachlicher Unterstützung so weit wie möglich zu entwerfen. Sexarbeit insgesamt beinhaltet aber wie schon erwähnt eine Palette von Optionen, die auf selbst bestimmter Basis durchaus attraktiver für manche Frauen sein können.

Differenziert muss auch die Betrachtung der Zweckehe ausfallen. An einem Ende des Spektrums gibt es die kommerziellen Abmachungen im großen Stil, d.h. Vermittler bieten Männer wie Frauen mit sicherem Aufenthaltsstatus zur Heirat für bis zu zwanzig Tausend Euro an – Abzahlung in Raten über zwei bis drei Jahren. Ein Interviewpartner mit großem Kenntnis der Situation einer asiatischen *community* mit großem Bedarf nach Aufenthaltssicherheit redete von gezielten Vermittlungen von verarmten Langzeitarbeitslosen aus den neuen Bundesländern als Ehepartner/innen, die ihrerseits eine kräftige „Provision“ an den Vermittler (30 bis 50% der vereinbarten Summe) zu entrichten haben. Es gibt aber auch die individuellen Vereinbarungen, bei denen romantisch-erotische Neigungen durchaus eine Rolle spielen können. Ein Gesprächspartner osteuropäischer Herkunft beschrieb Verhandlungen für seine aufenthaltsichernde Eheschließung mit einer Deutschen, die erst nach einer (kurzen) sexuellen Beziehung von beiden Parteien als „vertraglich in Ordnung“ betrachtet wurde.

Es gibt aber auch die Zweckehen, die aus politisch-ethischer Überzeugung seitens einer Person mit sicherem Aufenthalt eingegangen werden. Es ist vielen politisch interessierten Menschen bewusst, dass die Zweckehe für etliche, schon lange in Deutschland lebende Migrantinnen die einzige Möglichkeit bietet, einen Aufenthaltstitel auf Dauer zu erlangen. Manche erklären sich bereit, solche Eheschließungen aus Solidaritätsgründen zu vollziehen. Dabei spielt Geld nur eine untergeordnete oder sogar keine Rolle. In solchen Fällen geht es darum, einem/r Migrantin durch die Eheschließung eine Aufenthaltsperspektive in

Deutschland zu geben und gleichzeitig ein Zeichen gegen als ungerecht empfundene Auswirkungen des Ausländerrechts zu setzen.

## **ZENTRALE ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN DER MÜNCHNER UNTERSUCHUNG**

Vor allem für die Bereiche: Gesundheitsversorgung, Unterstützung von „illegalen“ MigrantInnen in sozialen Notlagen (insbesondere Frauen und Kinder), Arbeit und Beschäftigung, Schule, der Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde und zu den Wegen aus der Illegalität sind Empfehlungen gemacht und von der Verwaltung aufgegriffen worden.

Hier in Kürze die wichtigsten Ergebnisse und die entsprechenden Empfehlungen der Studie:

### *Gesundheit:*

- Klarstellung, dass medizinisches Personal durch ihre Hilfe im Notfall keine Straftat begeht; darüber hinaus, dass keine Mitteilungspflicht an die Behörden besteht (Alt/Fodor).
- Gründung eines Fonds für die Finanzierung von Nichtversicherten im ambulanten und stationären Bereich. Einrichtung einer Anlaufstelle als wünschenswerte Koordinierungsfokus für medizinische und rechtliche Belange von Menschen in der Illegalität.
- Ein Plenum der Sachkundigen sollte sich mit den medizinischen Problemen der Kinder, schwangeren Frauen (Option der anonymen Geburt), Umgang mit ansteckenden Krankheiten (TBC, Hepatitis, AIDS) und der Einrichtung einer mobilen Versorgung für obdachlose Menschen in der Illegalität befassen.

### *Arbeit und Beschäftigung:*

- Ein Zeichen der Stadt durch die Auftragsvergabe wäre wichtig: Arbeitgeber, welche die Abhängigkeit von MigrantInnen ohne gültige Papiere ausnützen, sollen von der öffentlichen Vergabe ausgeschlossen werden.
- Koordinierung der Beratungs- und Vernetzungsarbeit mit Gewerkschaften, engagierten Rechtsanwältinnen und Basisgruppen, um „illegale“ MigrantInnen zu ihrem vorenthaltenen Lohn vor dem Arbeitsgericht zu verhelfen (vgl. unterstützenden Ansatz von Cyrus 1998, 2001), d. h. einschließlich eines Verzichts auf die Aufenthaltsstatusfeststellung vor Gericht.

### *Ausländerbehörde/Wege aus der Illegalität:*

- Fortbildungsmaßnahmen für Sachbearbeiter der Ausländerbehörde und für die Polizei, um interkulturelle Kompetenz zu fördern und in den Ordnungsbehörden vorhandene stereotype Vorstellungen und Abwehrhaltungen MigrantInnen gegenüber abzubauen.
- Ausstellung von vorläufigen Geburtsurkunden, um die Rechte des Säuglings und Kleinkindes zu sichern.

- Ermessensspielräume zugunsten der Betroffenen nutzen, um Illegalität zu vermeiden, z.B. durch eine möglichst großzügige Auslegung der Familienzusammenführung.
- Erweiterung der Rückkehrhilfen für Menschen in der Illegalität, um Ausreisewilligen eine Perspektive im Herkunftsland zu geben.
- Vernetzung der Behörden mit Nicht-Regierungs-Organisationen, Beratungs-, Migrationsdiensten und ethnischen *Community* Vertretern um Fallkonstellationen auf anonymen Basis für Einzelpersonen zu besprechen.

## **DIE UMSETZUNG DER ERGEBNISSE IM KOMMUNALPOLITISCHEN ZUSAMMENHANG**

Nachdem die Studie fertig gestellt und vom begleitenden Arbeitskreis und von den vertretenen Referaten für tragbar befunden wurde – wenn auch an der einen oder anderen Stelle mit Bauchschmerzen – dauerte es doch noch einige Zeit, bevor man sich zur Veröffentlichung der Studie durchringen konnte. Es kamen immer wieder Anfragen von fachlich Interessierten – MedizinerInnen, RechtsanwältInnen, VertreterInnen von Nicht-Regierungs-Organisationen und ethnischen Basisgruppen – , wann es mit den Ergebnissen der Studie zu rechnen sei. Angesichts der politischen Brisanz des Themas hatte man an verschiedenen Stellen der städtischen Verwaltung und Politik vermutlich Angst vor der eigenen Courage bekommen. Erst als eine Anhörung im bayerischen Landtag Ende Mai 2003 mit dem Schwerpunkt ‚Illegalität in Deutschland und im Besonderen München‘ die Aufmerksamkeit der lokalen und überregionalen Medien auf das Thema lenkte (Die Grünen 2003), wurde unter der Ägide des Sozialreferats die Präsentation der Studie und ihren Empfehlungen im Stadtrat und in der breiteren Öffentlichkeit in Angriff genommen.

Ab diesem Zeitpunkt verlieh die deutliche Federführung durch die Stelle für interkulturelle Arbeit im Sozialreferat dem Prozess der Veröffentlichung und nunmehr der Umsetzung von konkreten Empfehlungen eine andere, dezidierte Note. Die Stadt München ist seitdem dabei, eine Reihe von Empfehlungen aus der im Herbst 2003 publizierten Studie *„Dass Sie uns nicht vergessen – Menschen in der Illegalität in München“* auf der Grundlage des Stadtratbeschlusses vom 29.04.2004 (unter [www.stadt.muenchen.de](http://www.stadt.muenchen.de) abrufbar) umzusetzen.

Aus dem bisher Geschilderten ist deutlich geworden, dass erst das Zusammenwirken von einem interessierten Fachpublikum, der Medienaufmerksamkeit und dem Engagement von Einzelpersonen innerhalb der Verwaltung und Land- bzw. Stadtpolitik, die Ergebnisse des Projekts an die Öffentlichkeit bringen konnte. Auf diese Weise entstand der Druck, mit diesen Erkenntnissen zu arbeiten und nicht die Studie „in der Schublade verschwinden zu lassen“.

Auch für den weitergehenden Prozess der Umsetzung kommunaler Strategien ist die Kooperation der diversen kommunalpolitischen Akteure von Belang: Stadtpolitiker/innen, Verwaltung, Gewerkschaften, die Kirchen, engagierte Mediziner/innen, die Wohlfahrtsverbände, Nicht-Regierungs-Organisationen sowie Experten der sozialen und migrationspolitischen Szene – alle nehmen eine bestimmende Rolle in dieser Entwicklung ein. Dabei ist eine harmonische Zusammenarbeit zwischen den benannten Akteuren keine Selbstverständlichkeit. Um nur zwei Beispiele zu benennen: Erstens, ist für Basisgruppen, die sich seit einiger Zeit mit Zivilcourage um Menschen in der Illegalität gekümmert haben, die plötzliche, Medienaufmerksamkeit erheischende Umtrieblichkeit mancher in der Stadtpolitik und -verwaltung in Sachen „Illegaler“ äußerst suspekt. Zweitens: Auch wenn die Verwaltung in diesem Themenkomplex Interesse an einer Kooperation mit Nicht-Regierungs-

Organisationen zeigt, ist dies unter Umständen ein mühsames Geschäft, weil die gegenseitigen Vorbehalte (sowie die entgegengesetzten Aufgabenstellungen, Selbstverständnisse usw.) eine fruchtbare Kooperation erschweren. Aber ein Dialog findet statt, Ansätze einer Zusammenarbeit lassen sich allmählich aufbauen. Hinter diesem Ringen um Formen der Kooperation verbirgt sich manchmal die grundsätzliche Frage für alle Beteiligten: Sind Behörden und Basisinitiativen/Nicht-Regierungs-Organisationen gegenseitig bereit, von lange gepflegten Feindbildern Abschied zu nehmen?

Die Referate der Stadtverwaltung sind für ihren Teil durch den Stadtratsbeschluss vom 29.04.2004 verpflichtet, alle Empfehlungen so weit wie möglich umzusetzen. Die aktivsten Referate dabei sind das Gesundheitsreferat, die Ausländerbehörde und (federführend) das Sozialreferat, aber auch das Schulreferat wurde in die Pflicht genommen.

Im Folgenden werden die verschiedenen Ansätze dargestellt mit denen sozialen Problemen auf kommunaler Ebene begegnet werden kann. Anschließend folgt eine Analyse der empfindlichsten Stellen in der Interaktion zwischen den Behörden und anderen beteiligten Akteuren außerhalb der Verwaltung, anhand der folgenden Fragestellung: Inwiefern lassen sich solche Ansätze einer menschenrechtsorientierten Politik im Sinne eines sozialen Auftrags der Kommune in dieser Dichtigkeit der Zuständigkeiten – gerade auf lokaler Ebene – realisieren.

Das Thema der *Gründung eines Fonds* zur Finanzierung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung von „Illegalen“ nimmt in der Palette der gesundheitspolitischen Maßnahmen eine zentrale Rolle ein. Ein Arbeitskreis aus städtischen Referaten, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, engagierten ÄrztInnen und Nichtregierungsorganisationen in München befasste sich intensiv mit diesem Thema. Es ging zum einen um die Suche nach der notwendigen Rechtskonstruktion einer solchen Initiative, um innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens agieren zu können. Da es unter Umständen um die Verwendung von Steuergeldern gehen könnte, ist die Begrifflichkeit wichtig, d. h. es handelt sich um einen *Fonds für Nichtversicherte*. Die grundsätzliche Frage der Finanzierung musste neben organisatorischen Fragen, wie den konkreten Modalitäten des Abrufs von Geldern durch niedergelassene Ärzte oder Krankenhäuser, noch geklärt werden. Dabei kann auf bestehende Modelle aus anderen Ländern (z. B. ein Stiftungsmodus wie in den Niederlanden) zurückgegriffen werden.

Schließlich konnte nach einer großen Veranstaltung des Sozialreferats im Münchner Rathaus am 5.12.2005, um der Öffentlichkeit von der Umsetzung des „Münchner Modells“ im Umgang mit den sozialen Rechten „illegaler“ vorzustellen, ein Trägerverbund der am Gesundheitsfonds beteiligten städtischen Akteure ins Leben gerufen und damit den Aufruf nach Spendengeldern durch spendable Personen, Institutionen und Firmen in München gestartet werden.

Der Arbeitskreis befasste sich auch mit der hiermit verbundenen Frage der Einrichtung einer *Anlaufstelle*, vergleichbar mit der Stelle der *Malteser Migranten Medizin* unter der Leitung von Dr. Adelheid Franz in Berlin, die sich an Zuwanderer in der Illegalität wendet. In München ist eine ähnliche Stelle – womöglich von einer Nicht-Regierungs-Organisation betrieben – mit medizinisch-rechtlichem Schwerpunkt notwendig. Dies stellte eine Erweiterung der Aufgaben der bisherigen Freiwilligeninitiative *Cafè 104* dar. Bisher angedachte Vorstellungen gehen dahin, einen „Schutzraum“ für „Illegale“ analog solcher Räume für DrogenkonsumentInnen (Gesundheitsräume) zu errichten, wo eine medizinische Versorgung, psychische Betreuung, Beratung und eine Interessenvertretung in ein integriertes Konzept münden könnten. Dies ist bisher in Deutschland nicht mal ein erstrebenswertes

Fernziel, wenn über die sozialen Probleme von Menschen in der Illegalität gesprochen wird. Wichtig dabei ist auch die Bereitschaft der Sicherheits- und Ordnungsbehörden, allen voran der Polizei, die Existenz einer solchen Stelle zu dulden, damit ein solcher, von humanitären aber auch von sozialpolitischen Überlegungen geleiteter Ansatz auf kommunaler Ebene überhaupt erprobt werden kann. Schließlich wurde eine neue Anlaufstelle von den Maltesern und mit ideeller Unterstützung der LHS München Anfang 2006 ins Leben gerufen.

Andere Initiativen im Bereich der Gesundheitsversorgung beziehen sich auf die besonders schutzbedürftigen Gruppen. So wurde ein Modus für die *anonyme Geburt* für Frauen in der Illegalität in städtischen Krankenhäusern ausgearbeitet. Bisher gab es zwar in einem städtischen Krankenhaus die Option der anonymen Geburt (d. h. Frauen können gebären, ohne die Angabe von Personalien), dies war aber faktisch für *sans papiers* mit dem Zwang zur Freigabe des Kindes für eine Adoption verbunden, da die leibliche Mutter nur innerhalb eines begrenzten Zeitraums nach der Geburt durch Identitätspreisgabe ihren Anspruch, das Kind doch zu behalten, noch geltend machen durfte. Dies kam naturgemäß für die meisten Frauen in der Illegalität nicht in Frage, da die Aufforderung zur Ausreise bzw. Abschiebehaft/Abschiebung die Konsequenz wäre.

Auf anonymer Basis versucht man nun, die Entbindung von Frauen aus der Illegalität mit anschließendem Verbleib des Säuglings bei der Mutter zu ermöglichen. Dies steht in Verbindung damit, dass die Ausländerbehörde grundsätzlich eine *Duldung für „illegale“ Frauen* während der Schwangerschaft bzw. des Mutterschutzes ausstellt, d. h. im Zeitraum von drei Monaten vor der Geburt bis drei Monaten danach. Damit können die Frauen städtische Gesundheitsdienste in Anspruch nehmen, ihr Kind bekommen und auch behalten. Die Frauen werden zwar nach Ablauf dieser Zeit zur Ausreise aufgefordert, die Erfahrung zeigt aber, dass die Ordnungsbehörden nicht über die Kapazitäten verfügen, um durch Polizeipräsenz für eine geordnete Ausreise direkt aus dem Krankenhaus zu sorgen.

Es wird weiter in einem ärztlichen Fachgremium des Referats für Gesundheit und Umwelt nach Untersuchungsmöglichkeiten für Menschen in der Illegalität mit Verdacht auf *ansteckende Krankheiten* gesucht. Aus den Erfahrungen von niedergelassenen Ärzten weiß man, dass die schwer zu beantwortende Frage dabei ist: Wie soll man den Rahmen schaffen, damit sich diese irregulären MigrantInnen nicht nur für eine Erstuntersuchung, sondern eine kontinuierliche Behandlung aus der Illegalität heraus trauen?

Zum Thema Gesundheitsversorgung bleibt eine weitere wichtige Frage offen: Wie steht es mit der mobilen Versorgung von MigrantInnen, die auf der Straße leben bzw. nicht zu erreichen sind. Ärzte/innen und Ehrenamtliche aus karitativen Organisationen berichteten davon, dass manche „Illegale“ auf der Straße landen. Es wäre wichtig, die mobile Gesundheitsversorgung so weit zu öffnen, dass diese Klientel erreicht werden kann, bzw. bestehende Ansätze, die es im kirchlich-karitativen Bereich bereits gibt, auszubauen.

Auch das Thema *Kinder in der Illegalität* wird hinsichtlich der medizinischer Versorgung und des Rechts auf den Schulbesuch aufgegriffen. Es zeigte sich während der Untersuchung, dass vor allem Familien- und Kinderärzte/innen auf Stadtteilebene mit medizinischen Problemen der Kinder von MigrantInnen in der Illegalität konfrontiert werden. Sie berichteten, dass in der Illegalität lebende Eltern nur im Falle von besorgniserregenden Krankheitssymptomen der Kinder in die Praxen kommen. Es erfolgt dann zwar eine Notbehandlung, dass weitere Termine zur Weiterbehandlung oder Nachsorge wahrgenommen werden, ist dann aber selten, weil die Eltern zu viel Angst haben. Mediziner/innen erleben die Tatsache, dass sie diese Kinder meist nicht mehr zu Gesicht oder auch gar nicht erreichen können, als belastend. Das

Referat für Gesundheit und Umwelt steht vor der Aufgabe, vertrauensbildende Maßnahmen zu entwickeln, um diese Eltern für die Behandlung und Nachsorge ihrer Kinder zu gewinnen.

Bezüglich des *Rechts auf Schulbesuch*, nimmt die Stadt München nun offiziell die gleiche Haltung ein wie die Stadt Freiburg, nämlich, dass jedes Kind das Recht auf Schulbildung ungeachtet des Aufenthaltsstatus hat. Konkret bedeutet dies, dass Lehrkräfte angehalten werden, von einer Statusfeststellung der Eltern bei der Anmeldung an der Schule abzusehen, d. h. seitens des Schuldirektors oder Lehrers werden keine schriftlichen Nachweise des legalen Aufenthalts verlangt. Man weiß aus Interviews, dass einzelne Lehrer/innen – mit Unterstützung des Direktors – auf sich nehmen, die Kinder so lange es geht zu unterrichten. Problematisch wird es dann, wenn Finanzierungsfragen z. B. in Verbindung mit Maßnahmen wie Schullandheimaufenthalte in Zusammenarbeit mit Behörden offiziell geregelt werden müssen. Über die Grundschule hinaus bleibt auch das grundsätzliche Problem bestehen. Spätestens bei dem Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule wird der Schulbesuch in der Praxis sehr schwer zu ermöglichen.

Die Ausländerbehörde ist besonders beim Thema *Frauen in der Illegalität* aktiv, insbesondere hinsichtlich des Schutzes von Frauen in der Zwangsprostitution und als Opfer von Menschenhandel (*trafficking*). Die Leitung der Ausländerbehörde kooperiert (gemeinsam mit der Polizei) eng mit Fraueninitiativen gegen Menschenhandel und sexueller Ausbeutung, z. B. durch die Errichtung von runden Tischen sowie Einzelfallbesprechungen. Sie verfolgen dabei das gemeinsame Interesse, solche, auf lukrative Nischen der Sexindustrie spezialisierten Banden zu zerschlagen. Oft geht es im Einzelfall vor allem um die „mentale Bereitschaft“ (Einstellung) der Behörde, Ermessensspielräume zugunsten der betroffenen Frauen ausulegen. Für Frauen, die aus der Zwangsprostitution befreit werden, gibt es eine Duldung für die Dauer des Prozesses (Zeuginnenschutzregelung), dazu wird i. d. R. eine Ausbildungs- oder Arbeitsmöglichkeit und dadurch eine neue Lebensperspektive anvisiert.

Ein qualitativ neuer Schritt besteht in der Bereitschaft der Ordnungsbehörde, SozialarbeiterInnen, BeraterInnen und Anderer aktiver zu unterstützen und für eine *Verbreitung von zuverlässigen Informationen im Einzelfall auf anonymer Basis* zu sorgen. Ergänzend dazu sind Beratungsangebote des Flüchtlingsamtes für die MigrantInnenorganisationen zu sehen, z. B. im Rahmen der EU-finanzierten Rückkehrhilfen. Dieses Programm wird für Menschen in der Illegalität unter bestimmten Umständen erweitert, wenn sie zur geordneten Ausreise bereit sind. Dadurch sollen aus der Sicht der Ausländerbehörde Hilfenetzwerke Unterstützung bei der Verbreitung von akkuraten Informationen erfahren, z. B. zur Frage, ob in jeweiligen Fall die Aussicht auf ein Bleiberecht besteht. Entsprechende Veranstaltungen finden mit den Beratungsdiensten und Unterstützergruppen statt, um für den Aufbau von Netzwerken zur anonymen Beratung im Einzelfall zu werben.

Bis dato war es nicht möglich, eine rechtlich stichhaltige Lösung für das Problem der *fehlenden Geburtsurkunde* von in der Illegalität geborenen Kindern zu finden. Da das Kind i. d. R. nicht registriert ist, fehlt eine Geburtsurkunde. Sie wird aber für die Anmeldung bei der Kinderkrippe, für den Kindergarten und manchmal vor der Durchführung notwendiger medizinischer Maßnahmen (frühkindlichen Untersuchungen, Impfungen) für Säuglinge und Kleinkinder verlangt. Es wird Zurzeit nach Alternativen gesucht, z. B. durch die Ausstellung einer vorläufigen Urkunde.

Manchmal wird an den vorgenannten Stellen auch gegen die Maßnahmen agiert, so wird z. B. der ordnungsgemäße und auch ordentliche Umgang mit Papieren unterminiert. Nur: Ist der

Fokus auf „Dokumentenechtheit“ nicht manchmal behördlicherseits ein wenig Selbstbetrug? Es wird beispielsweise von manchen offiziellen Stellen berichtet, dass es an Ort und Stelle in der Praxis oft unmöglich ist, die Echtheit von Papieren wirklich zu kontrollieren. Man müsste die Dokumente nämlich verschicken, um sie von Experten „im Labor“ untersuchen zu lassen – dies würde in der Praxis Tage dauern. Meist ist ein solches Verfahren aber im Verwaltungsalltag nicht praktikabel. Von daher ist die Prüfung der Dokumente im Endeffekt oft nicht ergiebig.

### **NEUE KOMMUNALE PERSPEKTIVEN IM UMGANG MIT MIGRANTINNEN IN DER ILLEGALITÄT: „EIN ZIVILGESELLSCHAFTLICHES LEHRSTÜCK?“**

Die Auseinandersetzung um die Frage, wie die kommunale Verantwortung gegenüber den Menschen in der Illegalität wahrzunehmen ist, beschränkt sich aber nicht auf den offiziellen Prozess der Umsetzung von Empfehlungen und der damit verbundenen Erprobung von rechtlichen Spielräumen. Fast noch wichtiger ist die daraus entstehende Dynamik der lokalen Diskussion.

Eine wichtige Wirkung der regionalen, München-spezifischen Offenlegung dieses Themas stellt die zunehmende Bereitschaft der „Helfenden“ dar, offener über Ihre Arbeit zu reden. Sozialberater/innen, Mitarbeiter/innen der Migrationsdienste und Mediziner/innen geben zu erkennen, dass es eine große Erleichterung ist, überhaupt die Arbeit mit dieser Klientengruppe zu einem fachlich zu besprechenden Thema aufwerten zu können. Jetzt kann man die einzelnen Probleme klarer benennen, bei Bedarf Rat und Unterstützung von anderen Institutionen ersuchen und weitere Handlungsoptionen durch Vernetzungen erproben. Ebenso wichtig für die einzelnen Professionellen: Man weiß sich eher durch die eigenen Vorgesetzten und die Leitung der Einrichtung/des Referats in seinem humanitär geleitetem Handeln zuverlässig unterstützt.

Ein weiteres Beispiel für die neue Offenheit in Sachen Umgang mit *Sans papiers* wäre die breite Öffnung der Münchner Ärzteschaft für die Thematik. Seit Jahren hatten einzelne, in der Flüchtlingsarbeit tätige Ärzte versucht, klare Stellungnahmen der Berufsverbände auf lokaler und Bundesebene zu erreichen. Es ging ihnen darum, auf die prekäre und mangelhafte gesundheitliche Versorgung von Flüchtlingen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hinzuweisen, aber auch das Thema Menschen in der Illegalität auf die Tagesordnung zu bringen. Dies erwies sich aber immer wieder als außerordentlich schwierig.

Nachdem die Diskussion um die Notwendigkeit von gesundheitlichen Vernetzungen in München als Konsequenz der pro-aktiven Haltung des Referats für Gesundheit und Umwelt bei der Entwicklung von Fürsorge- und Versorgungsmaßnahmen für (voll- und minderjährige) Menschen in der Illegalität entfacht worden ist, hat sich auch die Münchner Ärztekammer geöffnet: Nach kontroversen Debatten wurde beschlossen, die Maßnahmen der Stadt München auf diesem Gebiet nach Kräften und ohne inhaltliche Einschränkung zu unterstützen. Mit diesem Beschluss im Rücken können sich jetzt engagierte Ärzte/innen „aus der Deckung wagen“ und kreativer das anvisierte Programm mitgestalten. Dies zeigt sich konkret z. B. durch ihr Mitwirken im Arbeitskreis zur Gründung eines Gesundheitsfonds.

Schließlich kann man ein Beispiel aus dem kirchlich-karitativen Bereich der Unterstützung für Menschen ohne gültige Papiere zitieren. Der Leiter der spanisch sprechenden Mission der katholischen Kirche in München, Pfarrer Alberto Martinez, setzt sich seit vielen Jahren mit den Alltagsproblemen der Lateinamerikaner/innen in München auseinander. Dabei macht er

bei ihnen keinen Unterschied, je nachdem welchen Aufenthaltsstatus sie haben; vor allem geht es ihm um die sozialen Probleme (die Suche nach Wohnung und Arbeit, Isolation, Verarmung), um Gesundheitsprobleme, um die psychischen Belastungen des Lebens als „Illegale“ und die besonderen Probleme von Frauen und Kindern – kurzum um die Palette der seelsorgerischen Betreuung als Aufgabe eines Geistlichen, der sich für diese schutzbedürftige soziale Gruppe einsetzt. Lange Zeit war seine Arbeit intern nicht unumstritten, da im Grunde in einer Grauzone des diskreten halböffentlichen Agierens angesiedelt.

Im Zuge der öffentlichen Diskussion über die überaus anschaulichen Probleme der Menschen in der Großstadt hat Pfarrer Martinez klar und öffentlich Stellung für die sozialen und Menschenrechte der Menschen ohne gültigen Status – auch in den regionalen Medien – bezogen. Damit hat er erheblich zu einer klaren Positionierung der katholischen Kirche und der *Caritas* in der Münchner Debatte zu Gunsten der Rechte von „Illegalen“ beigetragen.

Die Darstellung der gesellschaftlichen Diskussion auf kommunaler Ebene in München muss aber zwangsläufig das einschließen, was bis jetzt fehlt. Ein wichtiges Thema im Zuge der Untersuchung war die Rolle des Kontrollverhaltens der Polizei bei der Illegalisierung von Migranten/innen. Gezielte Kontrollen nach Ethnie und Hautfarbe mögen zwar erhöhte Aufgriffszahlen für bestimmte Nationalitäten ergeben – dies funktioniert aber nach dem Muster der sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Da man vermehrt bestimmte ethnische Gruppen kontrolliert, erscheinen sie zwangsläufig häufiger in der Kriminalstatistik.<sup>2</sup>

Es kommt aber hinzu, dass einzelne Fälle von inhaftierten „Illegalen“ (nicht nur) in der Münchner Untersuchung auf stereotype Vorstellungen nach „Rasse“ und Hautfarbe in den Köpfen vieler Polizisten/innen hinweisen. Zwei Gesprächspartner nämlich, die auf der Durchreise durch Deutschland gewesen waren, verbrachten mehrere Monate in der Untersuchungshaft, weil die Gültigkeit ihrer Aufenthaltspapiere bzw. Angaben (jeweils für Italien und Großbritannien) angezweifelt wurden. In beiden Fällen dauerte es sehr lange, bis die endgültige Bestätigung ihrer wahrheitsgemäßen Angaben zur Ausreise führte. In beiden Fällen fragten die Gesprächspartner schwarzafrikanischer Herkunft, ob nicht die Hautfarbe für ihre Festnahme und Inhaftierung entscheidend gewesen waren.

Es wäre wünschenswert, wenn aus solchen Erfahrungen die Notwendigkeit interkultureller Trainings auf allen Ebenen der Münchner Polizei hergeleitet würde: Ansätze dazu scheinen aber sehr zaghaft zu sein. Dies löst das Problem zwar nicht bei der Wurzel, nämlich dass jeweils die durch die Polizei festgelegten Schwerpunkte auch entsprechend stärker kontrolliert und damit erfasst werden und die Polizei nicht die Anstrengung unternimmt, der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass ihre Statistik nur ein Abbild ihrer Tätigkeit, nicht aber eines Phänomens ist. Die positive Wirkung für den individuellen Umgang während einer Kontrolle aber würde sicher spürbar werden.

Darüber hinaus wäre es als vertrauensbildende Maßnahme zum einen sinnvoll, seitens des Polizeipräsidiums regelmäßige Veranstaltungen mit Vertretern der ethnischen *Communities* zu installieren. Zum anderen könnte man Polizisten/innen – wenn möglich aus den größten ethnischen Gruppen der Stadt – als Kontaktpersonen für Konfliktfälle benennen. Aus den positiven Erfahrungen anderer Kommunen und Städte könnte man auf diesem Gebiet einiges lernen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Dies ist eine schon lange kontrovers geführte Diskussion in München. Die Grünen im Stadtrat haben immer wieder auf diesen „sich-selbst-erfüllenden“ Charakter der Münchner Ausländerkriminalstatistik hingewiesen.

<sup>3</sup> An dieser Stelle seien vor allem Frankfurt am Main und Berlin genannt, die solche vertrauensbildende Maßnahmen mit den ethnischen *Communities* seit längerem praktizieren und damit gute Erfahrungen machen.

Bei der Entwicklung neuer kommunaler Ansätze, um die sozialen Probleme von Menschen ohne gültige Papiere in den Griff zu bekommen, darf man aber etwas nicht außer Acht lassen, und zwar die Frage, inwieweit diese Menschen in ihren jeweiligen Lebenswelten zu erreichen sind. Es liegt in der Natur der Dinge, dass „Illegale“ eigene abgeschottete Welten bilden. Sie sorgen selbst dafür, dass sie möglichst unauffällig sind. Dies hat zur Konsequenz, dass sie über viel elementares Wissen der Mehrheitsgesellschaft nicht verfügen. Dies fängt damit an, dass sie i. d. R. nicht zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Einrichtungen unterscheiden (z.B. Migrationsdienst eines Wohlfahrtsverbandes und einer Beratungsstelle des städtischen Sozialdienstes). Alle Stellen dieser Art haben in den Augen der Betroffenen den quasi staatlichen Nimbus des „offiziellen Deutschlands“.

Vor diesem Hintergrund ist es außerordentlich schwierig für die Kommune – auch in Zusammenarbeit mit kundigen Basisinitiativen auf Stadtteilebene – diese Menschen mit neuen, zu erprobenden Beratungs- und Versorgungsangeboten zu erreichen. Viele Menschen in der Illegalität existieren in Lebenswelten innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe – wenn nicht gänzlich isoliert. Sie können nur durch neue Vernetzungsstrategien erreicht werden, welche diese Welten außerhalb der *Mainstream* Gesellschaft zumindest punktuell berühren. Auch Vertrauenspersonen der *Communities*, Mundpropaganda und Informationen an einschlägigen Stellen wie Nischen des *ethnic business* (Restaurants, Cafes, Lebensmittelgeschäfte) sind von entscheidender Bedeutung. Das bedeutet, man wird neue Strukturen entwickeln und neue Wege finden müssen, um diese Menschen überhaupt zu erreichen – dort, wo sie leben.

Spannend wird es in der Frage der alltäglichen Praxis der Anlaufstelle für „Illegale“. Es handelt sich um Fragen wie: Soll eine solche Stelle aktiv von der Stadt unterstützt werden, und wenn, in welcher Weise? Oder: Ist dies eher – wie manche meinen – Sache der Nichtregierungsorganisationen oder der ehrenamtlichen/kirchlichen Szene, im Grunde eine „rein zivilgesellschaftliche Aufgabe“ also? Weiter: Wie muss eine solche Stelle geschaffen sein, um das eigentliche Klientel im oben beschriebenen lebensweltlichen Sinne vertrauensbildend anzusprechen?

Schließlich zeigt sich, dass andere Städte daran interessiert sind, aus den Münchner Erfahrungen zu lernen und – ihren regionalen Besonderheiten entsprechend – einen ähnlichen Weg zu gehen, denn die meisten großen Kommunen sehen sich mit einer vergleichbaren Sachlage konfrontiert. Die Stadt München will das Thema auf inter-kommunaler Ebene (mittels Verbreitung durch den deutschen Städtetag) vorantreiben – andere Kommunen werden aufgefordert, bei Bedarf die Lage hinsichtlich der Menschen in der Illegalität in ihrem Zuständigkeitsbereich genauer zu untersuchen. Im Rahmen von Einzelveranstaltungen kann der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen hinsichtlich *best practice* im Umgang mit diesem Thema gefördert werden (vgl. Picum 2003).

## AUSBLICK

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Stadt München bei der Auseinandersetzung mit diesem Thema versucht, einen neuen Weg zu gehen. Die Erprobung von neuen Ansätzen, um der Herausforderung durch Menschen ohne gültige Papiere auf kommunaler Ebene besser begegnen zu können, kann aber nicht für sich politisch isoliert betrachtet werden. Dafür gibt es zu viele Verzahnungen und Kompetenzüberschneidungen zwischen Bund und Ländern. Deswegen stellt sich die Frage, welche Ergebnisse über die kommunalen Grenzen hinaus von

diesem Vorgehen der Stadt München zu erwarten sind. Es lassen sich die Umrisse einiger wesentlicher Themen erkennen.

Zum einen bietet diese Herangehensweise die Möglichkeit empirisch viel mehr über die tatsächlichen Lebenslagen zu erfahren. Die kontinuierliche Auseinandersetzung mit den sozialen, gesundheitlichen und anderen Problemen – statt ihrer offiziellen Verdrängung – kann eine Verbesserung der Lage der Betroffenen selbst, der Arbeitssituation der mit Ihnen konfrontierten Professionellen /Institutionen ermöglichen. Längerfristig könnte dieser Ansatz eine wirklichkeitsnähere Versorgungsstruktur für die ansässige Migrantenbevölkerung in den Großstädten nach sich ziehen. Solche Themen sind auch weit über den kommunalen Zuständigkeitsbereich von Belang.

Konkret wird es aber in der sozialen und gesundheitspolitischen Arbeit auch um die Erfassung von Fallkonstellationen gehen. Diese Statistiken und gesammelten Erfahrungen können die Grundlage für die Entwicklung von *Härte- und Altfallregelungen* werden, die in erweiterte Konzepte von einer pluralistischen, kreativ gestaltbaren Zuwanderung einfließen können. Damit soll auf eine einwanderungspolitische Binsenweißheit hingewiesen werden, die in Deutschland immer noch nicht ausreichend zur Kenntnis genommen wird. Diese besagt, dass Migrationsprozesse per se nicht ordentlich ablaufen, d. h. in Zeiten von erhöhtem globalem Migrationsdruck sind rein ordnungs- und sicherheitspolitisch orientierte Instrumente der Kontrolle bei weitem nicht adäquat, um der Differenziertheit von Wanderungsmotiven und -bewegungen gerecht zu werden.

Man braucht andere Instrumente, welche der Vielfalt der überwiegend gesetzesbeachtenden Migrantenbiographien entsprechen. Das heißt unter anderem: neue temporäre Arbeitsmöglichkeiten, erleichterte Formen der Aufenthaltsstatusänderung im Lande, aber auch: Nachdenken über andere Formen der Regularisierung von hier ansässigen Migranten/innen, deren Lebensmittelpunkt aus diversen „unordentlichen“ Gründen Deutschland geworden ist (Alt 1999, 2003).

In den letzten Jahren entstand manch ermutigende Initiative, um die Menschen- und sozialen Rechte dieser ausgegrenzten Gruppe „von unten“ zum Diskussionsgegenstand zu machen. Daraus können auf europaweiter Ebene Grundlagen für Kooperationen zwischen Basisinitiativen der Betroffenen und ihren Unterstützern, sozialen Einrichtungen, der Wissenschaft und der engagierten Verwaltung entstehen. Von Seiten der Medien kann z. T. mit einer aufgeschlossenen Haltung gerechnet werden. Zudem gilt es, auf die Politik und die breite Öffentlichkeit nach dem Motto: „steter Tropfen höhlt den Stein“ hinzuwirken.

So undenkbar es gegenwärtig erscheinen mag, muss die Vorstellung von Amnestierung und Regularisierung von Menschen mit Migrationshintergrund und ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland aus der Tabuzone geholt werden. Migranten haben unveräußerliche Rechte und stellen Ressourcen dar. Eine mit Nachdruck geförderte Zuwanderung bedeutet das Aufbrechen von einseitigen ordnungspolitischen Denkkategorien. Im Sinne der eingangs von Gandhi angesprochenen zivilisatorischen Errungenschaften lohnt es sich, über neue Wege in der Migrationspolitik konstruktiv zu streiten.

## LITERATUR

- Alscher, S. / Münz, R. / Özcan, V. (2001): Illegal anwesende und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin, (Demographie aktuell) Berlin.*
- Alt, J. (1999): Illegal in Deutschland, Karlsruhe.*
- Alt, J. (2003): Leben in der Schattenwelt, Karlsruhe.*
- Alt, J./Fodor, R. (2001): Rechtlos – Menschen ohne Papiere, Karlsruhe.*
- Anderson, P. (2003): „Dass Sie uns nicht vergessen – Menschen in der Illegalität in München, München (1. Aufl.), Stelle f. interkulturelle Arbeit der LHS München (Hg.).*
- Anderson, P. (2004b): Aus Überzeugung handeln: die soziale Arbeit mit Menschen in der Illegalität, in: Fritz, F. / Groner, F. (Hg.): Wartesaal Deutschland, Stuttgart 2004, S. 114-134.*
- Anderson, P. (2004c): „Illegale in der Großstadt“ – Erkenntnisse einer Studie aus München zu Migranten/innen in der Illegalität, in Migration und soziale Arbeit (IZA), 26. Jg., H. 3/4 Oktober, S. 290-298.*
- Cyrus, N. (2001): Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit stärken. Ein arbeitsmarktbezogener Ansatz zur Sozialen Arbeit mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Berlin, in: Migration und Soziale Arbeit – IZA 1, S. 28-33.*
- Cyrus, N. (1997): Den Einwanderungskontrollen entgangen. Bestandsaufnahme und Anmerkungen zur unkontrollierten Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland am Beispiel polnischer Staatsangehöriger, in: Dankwortt, B. / Lepp, C. (Hg.): Von Grenzen und Ausgrenzung. Interdisziplinäre Beiträge zu den Themen Migration, Minderheiten und Frauenfeindlichkeit, Marburg, S. 35-56.*
- Cyrus, N. (1998): Unterstützung statt Kontrollen: Der unterstützende Ansatz – Ein Konzept für die Durchsetzung tariflicher Standards auf deutschen Arbeitsmärkten unter Beachtung sozialer und grundrechtlicher Standards, in: epd-Dokumentation Nr. 4-5 (H. 1), 26-34.*
- Cyrus, N. / Vogel, D. (2001): Ausbeuterische Arbeitgeber – Schwarzarbeiter – Illegale Ausländer – Ist die Schwerpunktsetzung von Arbeitsmarktkontrollen diskriminierend? IAPASIS – Deutschland Working Paper 1/2001.*

Die Grünen im bayerischen Landtag: Sans-Papiers im Freistaat Bayern (Dokumentation der Anhörung vom 27.05.2003), München.

*Harding, J.* (2000): *The Uninvited: Refugees at the Rich Man's Gate*, London.

*PICUM (Platform for International Coordination on Undocumented Migrants)* (2003): *Book of Solidarity* (Volume I, Belgium, Germany, the Netherlands, the United Kingdom), Brussels.

*Sekretariat der deutschen Bischöfe (Kommission für Migrationsfragen)* (2001): *Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung*, Berlin.

*Uihlein, H.* (1997): *Menschen in Illegalität als Aufgabe der Sozialarbeit*, in: *Migration und soziale Arbeit (IZA)*, 1, S. 54-57.