



Menschen ohne Papiere in Köln

Eine Studie im Auftrag des Rates der Stadt Köln

Michael Bommes
Maren Wilmes

Michael Bommers/ Maren Wilmes

Menschen ohne Papiere in Köln
Eine Studie zur Lebenssituation irregulärer Migranten

durchgeführt vom Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
der Universität Osnabrück

im Auftrag
des Rates der Stadt Köln auf Empfehlung des Runden Tisches für Flüchtlings-
fragen

finanziert durch

den Diözesan-Caritasverband Köln, den Deutschen Caritasverband sowie den
Wohnungsversorgungsbetrieb der Stadt Köln.

Oktober 2007
Universität Osnabrück
Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)
Neuer Graben 19/21
D-49069 Osnabrück
Tel. +49 (0) 541 969 6061
Fax +49 (0) 541 969 4380
E-mail: mawilmes@uni-osnabrueck.de

Vorwort der Auftraggeber

Der „Runde Tisch für Flüchtlingsfragen“ diskutierte erstmalig in 2005 ausführlich das Thema „Irregulär lebende Menschen in Köln“.

Sehr schnell stellten die Mitglieder einstimmig einen umfassenden Klärungsbedarf bzgl. verschiedenster Fragestellungen zur Situation dieses Personenkreises in Köln fest und ein Fachgespräch mit Vertretern aus München und Düsseldorf wurde initiiert.

Der Rat der Stadt Köln folgte in 2006 der Empfehlung des „Runden Tisches für Flüchtlingsfragen“, dass, um den sozialstaatlichen Anforderungen zu genügen und soziale Mindeststandards und menschenrechtliche Grundsätze einzuhalten, eine Diskussion über einen etwaigen kommunalen Handlungsbedarf nur auf der Basis einer auf die Kölner Verhältnisse abgestimmten Studie geführt werden kann.

Leben ohne Papiere ist kein spezifisches Kölner, sondern ein zunehmendes, grenzüberschreitendes, europäisches und weltweites Problem. Großstädte und Ballungsräume üben hier generell eine große Anziehungskraft auf diesen Personenkreis aus.

Aus der Situation der „Menschen ohne Papiere“ heraus ergeben sich verschiedene Problemstellungen bzgl. der Arbeit (illegale Beschäftigungsverhältnisse etc.), des Wohnens (überhöhte Mietforderungen etc.), der Gesundheit (fehlende medizinische Hilfe etc.) und der Erziehung und Bildung (keine Schulbesuche etc.), die sowohl unter dem Leitbild einer solidarischen Stadtgesellschaft, als auch unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr (für die Betroffenen und die Allgemeinheit) bewusst zur Kenntnis genommen werden müssen.

Die vorgelegte Studie beschreibt diese Problemlagen, sowie den Umgang damit in anderen Städten bzw. Ländern, um anschließend Handlungsempfehlungen zu den vier genannten Themenfeldern zur Diskussion zu stellen.

Ein sich aus der Studie ergebender Handlungsbedarf soll - so der Ratsbeschluss - nach einer Bewertung im „Runden Tisch für Flüchtlingsfragen“ anschließend in die entsprechenden Fachausschüsse des Rates zur Bearbeitung eingebracht werden.

Marlis Bredehorst
Beigeordnete
Dezernat für Soziales, Integration und Umwelt der Stadt Köln

Die Würde des Menschen kennt keine Grenzen. Sie kümmert es nicht, ob jemand schwarz oder weiß ist, sie kümmert es nicht ob jemand einen Pass hat. Für die Würde des Menschen ist es irrelevant, ob jemand legal oder illegal hier lebt.

Diese Provokation soll niemanden dazu einladen, unrechtmäßig hier zu sein oder Gesetze zu übertreten, sie soll aber mit dem Finger darauf zeigen, dass alle Menschen die in unserer Stadt leben, unsere Fürsorge und unsere Achtung verdienen. Und genau diese Fürsorge und Achtung haben oft die Menschen nicht, die sich illegal in Köln aufhalten. Diese Studie belegt das in einer eklatanten Deutlichkeit.

Die Fürsorge und Achtung gilt der grundlegenden medizinischen Versorgung, die gilt dem Erziehungsauftrag für deren Kinder, sie gilt dem Prinzip, dass jemand der arbeitet auch seinen Lohn verdient.

Für die Caritas - als Teil der katholischen Kirche – spielt es keine Rolle, ob jemand „legal“ oder „illegal“ in Not ist. Es ist Auftrag der christlichen Nächstenliebe, allen Hilfebedürftigen die Hand zu reichen. Dies tun wir im konkreten Einzelfall – und dies tun wir strukturell.

Die Studie zu den „Menschen ohne Papiere in Köln“ ist Teil dieser strukturellen Hilfe für Menschen. Wir wollen, dass diese Menschen gesehen werden, dass sie Hilfe bekommen, wenn sie in Not sind, dass sie ihre Rechte bekommen. Selbstverständlich kümmern wir uns auch darum, Illegalität möglichst in Legalität zu verwandeln.

Die Caritas hat daher sehr gerne die Stadt Köln darin unterstützt, im Rahmen einer Studie genauer hinzuschauen. Dies ist Teil der sozialpolitischen Verantwortung der Stadt, also der Verwaltung und aller Bürger.

Wir sind froh darum, dass in Köln das Engagement und das Hinschauen in einem breiten gesellschaftlichen Konsens erfolgt. Viele Parteien haben den Auftrag zu dieser Studie unterstützt. Ich hoffe, dass die Erkenntnisse dieser Studie sozialpolitisch diskutiert werden und in einem ebenso großen Konsens die Situation der Ärmsten der Armen in unserer Stadt verbessert werden können.

Peter Krücker;
Caritasverband für die Stadt Köln
Vorstand Caritas-Dienste

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Vorwort der Auftraggeber..... | I |
| Tabellenverzeichnis..... | VI |
| Vorbemerkung..... | 1 |
| | |
| 1 Einleitung..... | 3 |
| | |
| 2 Menschen ohne Papiere: Um wen handelt es sich? | 9 |
| | |
| 3 Forschungsdesign | 16 |
| 3.1 Anlage und Methode der Untersuchung..... | 16 |
| 3.1.1 Experteninterviews..... | 16 |
| 3.1.2 Betroffeneninterviews | 19 |
| 3.1.3 Telefoninterviews..... | 21 |
| 3.2 Auswertung | 21 |
| | |
| 4 Das Besondere der Stadt Köln | 23 |
| | |
| 5 Arbeit..... | 26 |
| 5.1 Beschäftigung irregulärer Migranten | 26 |
| 5.2 Rechtliche Grundlagen und ihre Folgen..... | 30 |
| 5.3 Zur Arbeitsmarktsituation in der Stadt Köln..... | 32 |
| 5.4 Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten | 35 |
| 5.5 Beschäftigungsbereiche irregulärer Migranten | 39 |
| 5.5.1 Dienstleistungen im Privathaushalt..... | 39 |
| 5.5.2 Gastronomie | 42 |
| 5.5.3 Bauwirtschaft | 43 |
| 5.5.4 Prostitution | 45 |

| | |
|--|-----------|
| 5.6 Vergleich | 46 |
| 5.7 Zusammenfassung | 48 |
| 6 Wohnen | 50 |
| 6.1 Wohnen in der Irregularität | 50 |
| 6.2 Zur Wohnungsmarktsituation in der Stadt Köln | 51 |
| 6.3 Zugang zu Wohnraum und Wohnformen..... | 52 |
| 6.4 Wohnbedingungen | 58 |
| 6.5 Familie und Wohnen in der Irregularität..... | 61 |
| 6.6 Vergleich | 63 |
| 6.7 Zusammenfassung | 63 |
| 7 Gesundheit | 65 |
| 7.1 Gesundheitsversorgung irregulärer Migranten..... | 65 |
| 7.2 Rechtliche Grundlagen und ihre Folgen..... | 67 |
| 7.3 Medizinische Behandlungsmöglichkeiten in der Stadt Köln | 69 |
| 7.3.1 Die Malteser Migranten Medizin | 69 |
| 7.3.2 Die Beratungsstelle zu sexuell übertragbaren Erkrankungen einschließlich Aids..... | 73 |
| 7.4 Die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen durch irreguläre Migranten | 76 |
| 7.4.1 Zur gesundheitlichen Situation von irregulären Migranten | 76 |
| 7.4.2 Malteser Migranten Medizin und Beratungsstelle | 78 |
| 7.4.3 Weitere ambulante Versorgungsmöglichkeiten | 81 |
| 7.4.4 Stationäre Behandlung | 85 |
| 7.4.5 Versorgung von Kindern und Jugendlichen..... | 87 |
| 7.4.6 Versorgung von Frauen/ Schwangerschaft | 89 |
| 7.4.7 Psychosomatische Erkrankungen..... | 91 |
| 7.5 Vergleich | 93 |
| 7.6 Zusammenfassung..... | 94 |
| 8 Erziehung und Bildung | 96 |

| | |
|--|------------|
| 8.1 Bildung und Irregularität..... | 96 |
| 8.2 Rechtliche Grundlagen und ihre Folgen..... | 97 |
| 8.2.1 Schulpflicht | 97 |
| 8.2.2 Meldepflichten der Schul- und Kindergartenleitung..... | 99 |
| 8.3 Zugänge zu Bildungseinrichtungen und ihre Bedeutung für Kinder und Jugendliche | 100 |
| 8.3.1 Kindergarten..... | 101 |
| 8.3.2 Grundschule | 106 |
| 8.3.3 Weiterführende Schulen..... | 112 |
| 8.4 Vergleich | 113 |
| 8.5 Zusammenfassung..... | 114 |
| 9 Zusammenfassung | 116 |
| 10 Handlungsempfehlungen | 120 |
| 10.1 Institutioneller kommunaler Rahmen..... | 120 |
| 10.2 Arbeit..... | 122 |
| 10.3 Wohnen | 122 |
| 10.4 Gesundheit..... | 123 |
| 10.5 Erziehung und Bildung..... | 125 |
| Literatur..... | 127 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Herkunftsregion und Geschlecht der Gesprächspartner..... | 20 |
| Tabelle 2: Länge des irregulären Aufenthalts in Deutschland | 20 |
| Tabelle 3: Einwohner in Köln nach Geschlecht und Nationalität am 31.12.2006..... | 23 |
| Tabelle 4: Jahresergebnisse 2004 – 2006 der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Hauptzollamtes Köln..... | 34 |
| Tabelle 5: Selbstangezeigte unerlaubte Einreisen bei der Anlauf- und Beratungsstelle des Ausländeramtes Köln in den Jahren 2005 – 2007..... | 34 |
| Tabelle 6: Meldungen zu Passersatzpapierbeschaffungen bei der Ausländerbehörde Köln in den Jahren 2005 – 2007..... | 34 |

Vorbemerkung

Die hier vorgelegte Studie wurde im Auftrag des Rates der Stadt Köln – namentlich des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen – im Frühjahr und Sommer 2007 durchgeführt und am 10. August 2007 im Rahmen der Sitzung des Runden Tisches den anwesenden Mitgliedern und der interessierten Öffentlichkeit präsentiert. Finanziert wurde sie durch Mitteln des Diözesan-Caritasverbandes Köln und des Deutschen Caritasverband sowie dem Wohnungsversorgungsbetrieb der Stadt Köln.

Thema der Studie ist eine empirische Erhebung zur Situation von Menschen ohne Aufenthaltsstatus basierend auf einer Befragung von Experten und irregulären Migranten¹ in Köln. Im Mittelpunkt der Studie stehen die Auswirkungen eines fehlenden Aufenthaltsstatus auf die Lebensführung der irregulären Migranten in den zentralen Bereichen Arbeit, Wohnen, Gesundheit und Bildung. Zunächst wird auf die allgemeinen Bedingungen eines Lebens in der Irregularität in ihren Auswirkungen auf diese Bereiche eingegangen, um im Anschluss daran die spezifische Situation in der Stadt Köln, so weit sie uns mit dieser Erhebung zugänglich geworden ist, zu skizzieren. Abschließend werden vor dem Hintergrund der Ergebnisse der hier durchgeführten Studie Handlungsempfehlungen für den Rat der Stadt Köln formuliert.

Die Studie ist im Detail wie folgt aufgebaut: Zu Anfang wird ausgeführt, mit welcher Problemstellung Deutschland und seine Kommunen konfrontiert sind, die seit einigen Jahren und gegenwärtig unter der Bezeichnung „illegale Migration“ in der öffentlichen Diskussion viel Aufmerksamkeit findet. Im Anschluss daran wird die methodische Anlage und Durchführung der Untersuchung, eine leitfadengestützte Befragung von Experten und irregulären Migranten, erläutert. Daraufhin werden kurz Wanderungsmotive und Gründe für den fehlenden Aufenthaltstitel dieser Menschen sowie die Situation in der Stadt Köln skizziert, um darauf aufbauend die Ergebnisse der Untersuchung differenziert entlang der zuvor benannten Teilbereiche darzustellen. Jedes dieser Kapitel beinhaltet eine Zusammenfassung sowie einen kurzen Vergleich mit den Städten Frankfurt (Krieger et. al. 2006) und München (Anderson 2003). Nach einer Zusammenfassung der gesamten Studie im neunten Kapitel werden danach im abschließenden Kapitel auf Grundlage der zuvor dargelegten Ergebnisse zur Situation von Menschen ohne Papiere in Köln Handlungsempfehlungen an den Rat der Stadt Köln ausgesprochen.

Köln verfügt über ein ausgeprägtes Netz an sozialen Beratungseinrichtungen freier Träger, die auch Menschen ohne Papiere differenziert und engagiert Hilfe und Unterstützung in Notlagen anbieten. Wir möchten allen Mitarbeitern der Beratungseinrichtungen der freien Träger und den Mitarbeitern von Behörden und Polizei danken, die uns in offenen und ausführlichen Gesprächen ihr Wissen zum Bereich „Menschen ohne Papiere“ zur Verfügung gestellt haben.

¹ Erläuterungen zum Begriff „irreguläre Migranten“ siehe Kapitel 1 S. 8

Insbesondere die Mitarbeiter der Beratungseinrichtungen vermittelten uns Kontakte zu in Köln lebenden irregulären Migranten. Nicht zuletzt dadurch konnten zahlreiche Gespräche mit Betroffenen aus verschiedenen Herkunftsregionen geführt werden. Auch diesen Menschen, die ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus in Köln leben oder gelebt haben, gilt unser Dank. Durch ihre Gesprächsbereitschaft und ihre detaillierten und ausführlichen Informationen zu ihrem Leben in Köln haben sie uns wichtige Einblicke eröffnet und damit entscheidend zum Gelingen dieser Studie beigetragen. Ihre Mängel gehen selbstverständlich zu unseren Lasten.²

„Leben in der Irregularität“ mit all seinen Schattenseiten hat eine differenziertere Aufmerksamkeit in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik erst gefunden, seit die Kirchen in Deutschland sich dieses Themas angenommen und darauf aufmerksam gemacht haben, dass es sich um eine Problemstellung handelt, die in ihren vielfältigen Facetten alle Menschen angeht und nicht angemessen angegangen werden kann, wenn sie primär unter dem Gesichtspunkt des unrechtmäßigen Aufenthalts behandelt wird. Es waren insbesondere die katholische Kirche und aus dieser Jörg Alt, Soziologe und Jesuitenpater, und Weihbischof Josef Voß, die ein verändertes Klima der Auseinandersetzung mit dem Thema durch mühsame Kleinarbeit bis zur Verabschiedung des Manifestes „Illegale Zuwanderung –für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion“ im Jahre 2005 herbeigeführt haben (Alt/ Bommes 2006). Aber auch in der Arbeit der evangelischen Kirchen hat das Thema in den letzten Jahren immer weiter an Bedeutung gewonnen. So betonen sowohl die evangelische Regionalversammlung in Frankfurt am Main als auch die Synode der Evangelischen Kirchen Hessen und Nassau und weitere Landeskirchen die Bedeutung dieses Themas und gaben diesbezügliche Studien bzw. Arbeitshilfen in Auftrag (z.B. Krieger 2006; Evangelische Landeskirche in Baden 2003). Außerdem wirkte Ulrich Sextro vom Diakonischen Werk Rheinland durch seine langjährige praktische Erfahrung im Projekt „Illegalität“ des „Arbeitskreises Asyl Rheinlandpfalz“ beratend bei der Projektentwicklung dieser Untersuchung für die Stadt Köln mit.

Die Botschaft ist mittlerweile in den Städten und Gemeinden angekommen und bildet den Hintergrund auch für diese Studie. Nämlich die gewachsene Bereitschaft, sich den Problemen irregulärer Migration zu stellen, denn sie gehören inzwischen zu den genuinen Problemen der Städte und Gemeinden in Deutschland und Europa in einem als Globalisierung bezeichneten Prozess des Zusammenwachsens zur Weltgesellschaft.

² Besonders danken möchten wir auch Sabine Röber und Susann Kobienia, die eine große Unterstützung bei der Interviewdurchführung sowie der langwierigen Transkription der Interviews waren.

1 Einleitung

Die moderne Gesellschaft ist durch einen inneren strukturellen Widerspruch gekennzeichnet, der der hier untersuchten Problemstellung, dem Sachverhalt irregulärer Migration und Lebensführung zugrunde liegt: Sie erzeugt permanent Motive zur Migration, die sie zugleich aufgrund der staatlichen Verfasstheit der Politik wieder einzuschränken versucht (Stichweh 1998).

Die moderne Gesellschaft eröffnet den Individuen Möglichkeiten der Lebensführung auf der Grundlage der Erwartung, dass sie sozial mobil sind, dass sie also ihr Leben nicht an Tradition und Überkommenem ausrichten, (also etwa in die Tätigkeiten oder Berufe ihrer Eltern eintreten, deren Wissen übernehmen und ihre Fähigkeiten nachahmen sowie sich an ihrer Herkunftsgemeinschaft ausrichten), sondern versuchen, Kompetenzen im Wissen um ihre Vergänglichkeit zu erwerben und ständig zu erneuern. Berufe zu ergreifen, die nachgefragt werden, und sich an modernen Arbeitsmärkten und deren Bedarf auszurichten, also dorthin zu gehen, wo Arbeit nachgefragt wird. Individuen müssen in der modernen Gesellschaft in diesem Sinne mobil sein, wenn sie eine eigenständige Lebensführung realisieren wollen. Dies ist dann möglich, wenn ein ausgebautes Erziehungssystem zur Verfügung steht, in dem gelernt und Fähigkeiten erworben werden können, und wenn es moderne Arbeitsmärkte gibt, auf denen Arbeitskräfte nachgefragt werden. Alle Individuen sind darauf bezogen mit der Erwartung der sozialen Mobilität konfrontiert. Dazu gehört ggf. auch die Bereitschaft zur geographischen Mobilität, also zur Migration, um so Chancen der Bildung und Ausbildung sowie der Beschäftigung wahrzunehmen. Innerhalb eines Landes gilt dies so sehr als Teil der generalisierten Mobilitätserwartung, dass der Umzug zum Beispiel von Hamburg nach Stuttgart oder von Freiburg nach Osnabrück zum Zwecke der Arbeitsaufnahme sozial nicht eigens als Migration registriert wird. Als Migration gilt dies meist erst, wenn dabei Staatsgrenzen überschritten werden, wenn es sich also um internationale Migration handelt.

Die Internationalisierung von Märkten sowie Bildungs- und Ausbildungssysteme im Verbund mit der weltweiten massenmedialen Gleichzeitigkeit von Kommunikation und der enormen Steigerung der Leistungsfähigkeit des Personentransportverkehrs hat weltweit die Mobilisierung von immer mehr Individuen zur Folge und sie versuchen daher, Teilnahmekancen auf Arbeitsmärkten und in Bildungssystemen da zu realisieren, wo sie ihnen zugänglich werden. Auf der Basis der weltweiten Ungleichheitsverhältnisse hat dies dazu geführt, dass die reichen Länder in der Welt und damit auch Deutschland und Europa zu Regionen der weltweiten Zuwanderung geworden sind. Man kann also sagen: Die moderne Gesellschaft erzeugt durch ihre permanente Mobilisierung von Ressourcen und Individuen und durch die damit einhergehende Auflösung überkommener sozialer Strukturen und Traditionen permanent Motive der Migration auf Seiten der Individuen. An internationalen Migrationen und ihrer wachsenden

Bedeutung wird sichtbar, wie weitgehend die moderne Mobilitätserwartung in dem erläuterten Sinne durchgesetzt ist.

Andererseits sind alle Weltzuwanderungsregionen, nicht nur in Deutschland und Europa, dadurch gekennzeichnet, dass sie zwar mehr oder weniger stark erwünschte Migranten (meist gut qualifizierte Migranten, manchmal wie im Falle der Aussiedler in Deutschland oder der Juden in Israel auch aus politischen Gründen) anziehen, jedoch zugleich große Teile von Migranten auch mit enormem finanziellem, organisatorischem und symbolischem Aufwand abzuwehren versuchen. Die Gründe dafür sind nicht schwer einzusehen: Trotz allen Wandels von Staatlichkeit sind und bleiben bis auf weiteres Nationalstaaten die weltweit weitgehend alternativlose Organisationsform der Politik – alternativlos in dem Sinne, dass überall dort, wo Staatlichkeit misslingt (und sie misslingt oft), auch die Institutionalisierung von Politik als ausdifferenzierte und berechenbare Herstellungs- und Durchsetzungskapazität kollektiv bindender Entscheidungen scheitert. Staatlichkeit teilt die Welt in Territorien und die Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen ein, über die Staaten Souveränität beanspruchen. Daher gehört zu ihren konstitutiven Problemstellungen die Aufrechterhaltung dieser Souveränität, also die Kontrolle über ihr Territorium und die Sicherung der Loyalität ihrer Bevölkerung. In Europa hat dies zur Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaates geführt, der die Loyalität seiner Bürger auf das Versprechen von zivilen, politischen und sozialen Rechten und die damit verbundenen Sicherheiten baut. Dieser Wohlfahrtsstaat in seinen unterschiedlichen Ausprägungen in Europa unterliegt zwar seit einiger Zeit dem Prozess der europäischen Integration, des demographischen Wandels sowie der Dynamiken, die mit dem Stichwort der Globalisierung indiziert sind, erheblichem Wandlungsdruck. Er bildet jedoch nach wie vor den Bezugsrahmen für das Management und die Kontrolle internationaler Migrationen, denn Migrationen stellen die Einteilung der Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen in Frage. Migrationspolitik hat im Kern zum Gegenstand die Regulation von Zuwanderung und Niederlassung unter den Gesichtspunkten der potentiellen Loyalität von Migranten (sichtbar an den Diskussionen über Migration und Terrorismus sowie die Bedingungen der Einbürgerung) einerseits und des potentiellen Beitrags von Migranten zur wirtschaftlichen Produktivität bzw. umgekehrt ihrer Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungen (der Kern der integrationspolitischen Diskussion in Deutschland und Europa) andererseits. Dies ist die Grundlage des bezeichneten Doppelgesichts der Migrationspolitiken in Deutschland und Europa, nämlich als „produktiv“ angesehene Migranten anziehen zu wollen und alle anderen, seien es solche, die als illoyal, seien es solche, die als nicht integrationsfähig gelten, abwehren zu wollen. Dies bezeichnet den organisierten Zusammenhang der Einschränkung von Migrationen, für die gleichzeitig permanent neue Motive entstehen.

Irreguläre Migrationen sind Ausdruck dieses Widerspruchs: irreguläre Migranten sind mobil, sie gehen dort hin, wo sie auf Arbeitsmärkten verbesserte Einkommenschancen sehen. Sie reagieren damit auf gesellschaftlich gegebene Gelegenheitsstrukturen, an denen sich ihre Moti-

ve zur Migration erst bilden. Sie können diese aber nur wahrnehmen, indem sie die Versuche der Einschränkung ihrer Mobilität durch staatliche Migrationspolitiken und die damit verbundenen Kontrollmaßnahmen unterlaufen, eben irregulär migrieren und/oder erwerbstätig werden.

Irreguläre Migranten unterscheiden sich im Kern zunächst nicht von anderen Migranten und letztlich auch nicht von allen anderen: Sie begeben sich dorthin, wo sie Erwerbschancen sehen. Und der Sachverhalt, dass alle Zuwanderungsregionen mit irregulären Migrationen konfrontiert sind, zeigt, dass diese Migranten auf eine hohe Nachfrage treffen. Sie finden Beschäftigung insbesondere in den Bereichen der Landwirtschaft, des Baus, des Gaststätten- und Herbergswesens sowie in privaten Haushalten, weil die von ihnen angebotenen Leistungen insbesondere dort nachgefragt werden. Mit anderen Worten: In den Strukturen der Gesellschaft selbst liegt der Bedarf für die Menschen begründet, deren Anwesenheit ihr andererseits zum Problem wird – auf paradoxe Weise, denn die Art und Weise, in der sie zum Problem wird, ist der Motor irregulärer Migration.

Irreguläre Migranten entziehen sich, um das zu tun, was sie tun, den Beobachtungsformen des Rechts und der Politik, um ihren unrechtmäßigen Aufenthalt in einem Land zu verbergen als Voraussetzung dafür, Abschiebung zu vermeiden, im Land zu verbleiben und erwerbstätig sein zu können. Die politische Begründung für die allgemeine Nichtzulassung von Arbeitsmigration, die Aufrechterhaltung des Anwerbestopps seit 1973 in Deutschland und die Zulassung von Arbeitsmigration einzig auf der Grundlage von Ausnahmeverordnungen ist der seit Ende der 1970er Jahre hohe und in den 1990er Jahren bis in die jüngste Vergangenheit ansteigende Bestand an Arbeitslosen. Einerseits gilt daher die Zulassung von Arbeitsmigranten als Steigerung der Konkurrenz für im Lande rechtmäßig lebende Arbeitslose, andererseits sind die hohen Zahlen von Zuwanderern insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahre als Belastung der Leistungsfähigkeit des Sozial- oder Wohlfahrtsstaates registriert worden. Die Abwehr von Zuwanderern war und ist daher immer auch als Teil der Aufrechterhaltung der sozialen Standards angesehen worden, sei es durch den Schutz der Arbeitslosen vor Konkurrenz, sei es durch Schutz der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates gegen seine (Über-)Inanspruchnahme von außen. Eben diese Abwehr- und Kontrollversuche begründen aber in paradoxer Weise die Chancen irregulärer Migranten, wenn diese anfangen, ihre Leistungen unterhalb der offiziellen Tarife, unter Umgehung der sozialrechtlichen Standards und ohne Steuerzahlung anzubieten und dafür eine Nachfrage finden, mit der eine selbststeigernde Dynamik von Angebot und Nachfrage in Gang gesetzt wird. Man kann sagen, dass der Wandlungsdruck und die nachlassende Bindungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates auch seinen Ausdruck darin findet, dass auf der Rückseite seiner Versuche der Aufrechterhaltung seiner Leistungsfähigkeit durch Migrationskontrolle die Chancen irregulärer Migranten – ihr „Standortvorteil“ der Anbietung von Arbeitsleistungen unterhalb der etablierten Standards – daraus resultieren, dass sie auf die Bereitschaft einer großen Zahl von Nachfragern treffen, die aus un-

terschiedlichen Gründen – sei es aufgrund von Konkurrenzdruck, sei es um die Betreuung von Personen ohne Heimunterbringung, sei es aus schlichten Gründen der Bereicherung, des Steuersparens oder des Trittbrettfahrens – stillschweigend aus den wohlfahrtsstaatlichen Arrangements rausoptieren. Mit anderen Worten: **irreguläre Migrationen werden vermutlich in einem bestimmten Ausmaß ohnehin stattfinden, so lange es kein (weltweites) Recht auf Einwanderung geben wird.**³ Die Formen und das Ausmaß an irregulärer Migration, wie sie in Deutschland und Europa zu beobachten sind, sind aber nicht ausschließlich und auch nicht primär durch den Wanderungsdruck in den Herkunftsregionen (push) zu erklären, sondern vor allem auch durch die Formen der Migrationspolitik selbst, insbesondere die starke Abschließung nach außen, sowie die auf ihrer Rückseite entstehende Nachfrage nach genau den Migranten, die politisch abgewehrt werden sollen. Die vermeintlichen Lösungen des Problems erweisen sich daher vielfach als Teil seiner Fortschreibung.

Vor diesem Hintergrund muss man heute davon ausgehen, dass in jeder mittleren und größeren Stadt ebenso wie auch auf dem Lande irregulär sich aufhaltende oder beschäftigte Migranten anzutreffen sind, ohne dass dies unmittelbar erkennbar ist. Aber geht man davon aus, dass in Bereichen wie dem Bau, der Landwirtschaft, dem Gaststätten- und Herbergswesen sowie in privaten Haushalten irreguläre Migranten keine geringen Chancen der Beschäftigung haben, wie dies für verschiedene Städte gezeigt worden ist, dann gehört vermutlich die Anwesenheit und Beschäftigung irregulärer Migranten zur Normalität des Alltags in vielen Teilen Deutschlands und damit auch in Köln.

Aber die Normalität des Alltags darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Lebensführung von irregulären Migranten durch und durch von dem Sachverhalt der Irregularität imprägniert ist. Irreguläre Migranten unterscheiden sich zwar zunächst hinsichtlich ihrer Versuche der Realisierung von Teilnahmechancen nicht von anderen Migranten. Sie schließen zunächst wie alle anderen auch an soziale Gelegenheiten an, wie sie sich auf Arbeitsmärkten finden. Sie nehmen wie auch aufenthaltsrechtlich legale Migranten eine Arbeit auf, versuchen eine Wohnung zu beziehen, müssen bei Erkrankung einen Arzt aufsuchen und wollen ggf. ihre Kinder zur Schule schicken. Für die Art und Weise, in der sie dies tun können, wird nun aber der Sachverhalt der Irregularität bedeutsam, also der Sachverhalt, **dass man alles, was man tut, der Beobachtung durch das Recht und der Politik möglichst entziehen muss.** Irreguläre Zuwanderer exkludieren sich mit dem Versuch, ihre Wanderung staatlich unbeobachtbar zu machen, selbst vom Recht und zahlreichen staatlich politisch durchdrungenen Leistungsbereichen. Dies hat enorme Implikationen einerseits für ihre soziale Konfliktfähigkeit, denn der versperrte Zugang zum Recht macht diese Menschen erpressbar, und andererseits für ihren **Zugang zu Wohnungen, zu Gesundheitsleistungen und zu schulischer Erziehung.** Denn insbe-

³ Das ist nur ein anderer Ausdruck für den zuvor erläuterten Widerspruch der modernen Gesellschaft, dass sie nämlich weithin ein Recht auf Auswanderung kennt, aber eben keines auf Einwanderung.

sondere diese Bereiche sind vielfach öffentlich verfasst oder aber politisch rechtlich in einer Weise durchdrungen, dass sie von irregulären Migranten gar nicht oder nur in Notfällen aufgrund der Befürchtung aufgesucht werden, dass dort ihr Aufenthaltsstatus aufgedeckt, sie abgeschoben und ihnen damit die meist mühsam aufgebaute Lebensgrundlage entzogen wird. Mit anderen Worten: **Die Normalität der Anwesenheit und Beschäftigung irregulärer Migranten im Alltag darf nicht verstellen, dass diesen aufgrund der Imprägnierung ihrer Lebensführung durch den Sachverhalt der Irregularität nur manchmal und mit vielen Mühen der Aufbau einer fragilen, jederzeit widerruflichen Normalität gelingt.** Denn alles, Arbeit, Wohnen, Gesundheit, Recht, Familie und Kindererziehung steht unter dem Vorbehalt der Irregularität und wird daher nicht selbstverständlich, sondern nur auf Umwegen und manchmal auch gar nicht in Anspruch genommen, selbst wenn dies wie im Fall verschleppter Krankheiten lebensbedrohlich oder auch tödlich sein kann. In diesem Bericht geht es primär darum, verschiedene Aspekte des Lebens in der Irregularität in der Stadt Köln und seine Auswirkungen sichtbar zu machen. Dazu gehen wir nachfolgend auf die **Bereiche Arbeit, Wohnen, Gesundheit und Familie/ Erziehung ein.** Mit Blick auf die Auswirkungen dieses Lebens für die Menschen selbst und für die Stadt, in der sie leben, stellt sich am Schluss die **Frage danach, welche Gestaltungsoptionen Kommunen in Fragen irregulärer Migration haben.**

Im Zentrum dieses Berichtes steht nicht, wie irreguläre Migrationen im einzelnen zu erklären sind und was politisch dagegen getan werden kann. Alle Länder, die davon betroffen sind, suchen nach Möglichkeiten ihrer politischen Kontrolle, oder vorsichtiger: „Gestaltung“. Dabei ist zu beachten, dass irreguläre Migrationen je nach Nachfragestrukturen und der Funktionsweise der politischen Systeme eine unterschiedliche Dynamik besitzen und einfache Lösungen keineswegs zur Verfügung stehen. In der deutschen Diskussion wird immer wieder vorgeschlagen, sich doch an Italien oder Spanien zu orientieren. So wurden in Spanien zuletzt im Jahre 2005 beinahe 700.000 Menschen und in Italien seit Mitte der 1980er Jahre bis in die Gegenwart insgesamt ca. 1.5 Millionen Personen legalisiert. In Deutschland sind solche kollektiven Legalisierungen irregulärer Migranten in einer Art Amnestie-Gesetzgebung bisher nicht vorgesehen, sie können allenfalls individuell auf der Grundlage der Bestimmungen im Aufenthaltsgesetz vorgenommen werden.⁴ **Aber grundsätzlich wird eine allgemeine Legalisierung von irregulären Migranten politisch weiterhin ausgeschlossen.** Es wird wohl zurecht darauf hingewiesen, dass solche Legalisierungen Erwartungshaltungen erzeugen und damit ebenfalls zur Reproduktion des Problems, das sie lösen, beitragen, da neue irreguläre Migrati-

⁴ So kann beispielsweise der Aufenthalt schwerkranker Illegaler in Deutschland legalisiert werden, wenn eine angemessene medizinische Versorgung im Herkunftsland nicht gewährleistet ist oder aufgrund der Krankheit Reisunfähigkeit besteht. Auch Schwangere können einige Monate vor der Geburt sowie bis zu sechs Monate danach eine Duldung (Aussetzung der Abschiebung nach § 60a AufenthG) erhalten. Zudem besteht die Möglichkeit über eine Heirat oder die Mutter- bzw. Vaterschaft eines gemeinsamen Kindes mit einem Deutschen oder EU- Bürger seinen Aufenthalt in Deutschland zu legalisieren.

onen ermutigt werden.⁵ Andererseits wird dabei häufig unterschlagen, dass Deutschland auch deshalb über Legalisierungen nicht in der gleichen Intensität nachzudenken braucht wie die südeuropäischen Länder, weil der größte Teil der irregulären Migranten, nämlich die aus Osteuropa im Rahmen der EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Ausdehnung der Personalfreizügigkeit faktisch legalisiert worden sind bzw. im Laufe der nächsten Jahre davon erfasst werden.

Für den Zusammenhang dieses Berichts lässt sich daraus nur schließen, dass eine schnelle Lösung nirgendwo in Sicht ist. Um so mehr kommt es darauf an, sich mit der Realität irregulärer Migration zu arrangieren und pragmatische Umgangsformen damit zu finden, die es erlauben, dabei entstehendes Leid möglichst zu reduzieren, öffentlichen Schaden abzuwenden und dabei eine mittlere Spur zwischen der Verteufelung und der Verharmlosung des Sachverhalts irregulärer Migration zu halten: Denn irreguläre Migranten sind (meist) keine Kriminellen, aber sie bringen sich und andere - aus meist einfach nachzuvollziehenden Gründen - oftmals in schwierige und bedrohliche Lagen und richten damit auch erheblichen Schaden an.

Den Autoren ist bewusst, dass der Begriff „illegale Migranten“ oder auch abgekürzt „Illegale“ umstritten ist. So weisen einige der befragten Experten darauf hin, diese Terminologie mit dem Hinweis auf eine dadurch implizierte Kriminalisierung der betroffenen Personen bewusst zu vermeiden. Einige ersetzen in ihren Ausführungen den Begriff „illegale Migranten“ durch Bezeichnungen wie „Menschen ohne Papiere“, „Statuslose“, „undokumentierte Migranten“ oder auch „Klandestine“, nicht ohne jedoch häufiger selbst wieder in die gewohnheitsmäßig etablierte Terminologie „Illegale“ zu wechseln. Neueste Veröffentlichungen sprechen von „Statuslosen“ (Fisch 2006) oder von „Menschen ohne Aufenthaltsstatus“ (Krieger et. al. 2006). Etabliert im Sinne einer konstanten Begriffsverwendung scheint noch keine der genannten Alternativen. So soll im Folgenden zumeist auf die Terminologie „irregulärer Migrant“ in Anlehnung an die internationale Bezeichnung „irregular migrant“ zurückgegriffen werden, nicht zuletzt weil hierdurch zutreffend beschrieben wird, dass irreguläre Migration „immer auch mit dem Versuch verbunden (ist), das eigene Handeln rechtsförmiger Beobachtung zu entziehen“ (Bommes 2006: 97). Um Mehrfachnennungen zu vermeiden, werden Terminologien wie „Menschen ohne Papiere“ oder „ohne gültigen Aufenthaltsstatus“ synonym verwendet.

⁵ Die Legalisierungspolitiken in Ländern wie Spanien und Italien haben daher ihre Grundlage zum einen in staatlichen Traditionen, die sich des Mittels der Amnestie wiederkehrend auch in anderen Bereichen bedienen, um damit jeweils zu groß werdende Abstände zwischen Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit zu reduzieren, und zum anderen in Arbeitsmärkten, auf denen diese hohen Zahlen von Zuwanderern auch Beschäftigung finden. Man könnte daher auch zugespitzt behaupten, dass diese Länder unterhalb der offiziellen Konformität mit der Migrationspolitik in der EU in den letzten eineinhalb Jahrzehnten eine Art subkutane Anwerbepolitik für Arbeitsmigranten durch regelmäßige Legalisierungen betrieben haben.

2 Menschen ohne Papiere: Um wen handelt es sich?

Die Gruppe der Menschen ohne Papiere ist weniger homogen als zunächst suggeriert. Sie umfasst Arbeitsmigranten, Flüchtlinge, abgelehnte Asylbewerber, Kinder und ältere Menschen, die bei ihren in Deutschland ansässigen Familien leben wollen, aber die Bedingungen für den Familiennachzug nicht erfüllen, zur Prostitution gezwungene Frauen oder auch Studierende und Au-Pairs, die ihre ihnen zugebilligte Aufenthaltszeit überziehen. Die Irregularität von Migranten ist nicht immer, wie oftmals angenommen wird, die Folge eines illegalen Grenzübertritts. Es ist davon auszugehen, dass die Mehrzahl der in Deutschland irregulär ansässigen Personen **zunächst legal** (als Tourist, Studierender, Au Pair, Saisonarbeiter, Asylbewerber) einreist und **dann über den Verlust des Aufenthaltsstatus, z.B. über ein Ablaufen des Visums oder einer Nichtverlängerung der Duldung, schließlich in die Irregularität „hineinwächst“**. Sie verstoßen damit zumeist gegen das Aufenthaltsrecht. Von irregulären Migranten kann also im Weiteren lediglich als Sammelbegriff gesprochen werden, ohne dass der Begriff dabei den vielfältigen Lebensgeschichten dieser Gruppe selbst gerecht werden kann.

Formaler Ausgangspunkt ist der das Ausländerrecht beherrschende Grundsatz der **ununterbrochenen Genehmigungspflicht eines Aufenthaltes** in Deutschland. Dieser ist für nicht deutsche Staatsbürger nur mit dem Besitz eines Aufenthaltstitels nach **§§ 16ff AufenthG** gegeben. Der irreguläre Status tritt dann in Folge eines rechtlichen Nichtanspruchs nach §§ 16ff AufenthG zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein.

So reist eine große Gruppe von Migranten zunächst legal nach Deutschland ein und hält sich für eine befristete Zeit je nach Aufenthaltszweck im Bundesgebiet auf. **Für Aufenthalte zum Zweck der Ausbildung (Schul- Universitätsbesuch) oder auch für Au-Pair-Tätigkeiten wird eine befristete zweckgebundene Aufenthaltserlaubnis erteilt.** Die Aufenthaltserlaubnis läuft nach einer gewissen Zeit ab oder wird durch das Nichterfüllen rechtlicher Vorgaben nicht verlängert. So gibt es eine Regelstudienzeit für ausländische Studierende, die eingehalten werden muss, oder eine Befristung zum Erlernen der deutschen Sprache. Sie verbleiben jedoch ohne Aufenthaltsstatus im Land, um ihr Studium zu Ende zu führen oder auch zu arbeiten und längerfristig eventuell wieder einen Aufenthalt zu Bildungszwecken zu erlangen.

Aus Ländern ohne Visumpflicht besteht die Möglichkeit, als **Tourist für drei Monate** nach Deutschland einzureisen.⁶ Diese „Touristen“ verlassen das Land nach Ablauf der drei Monate jedoch nicht. **So war und ist dies vor allem für Arbeitsmigranten aus Südamerika eine Möglichkeit, aus ihrem Heimatland direkt nach Deutschland einzureisen.** Zum 1.4.2007 schloss sich diese Möglichkeit allerdings für Staatsangehörige Boliviens, nachdem zuvor schon für weitere Länder der Andenstaaten restriktive Einreisebestimmungen erlassen wurden.⁷ Nicht zuletzt deswegen scheint in Köln nach Angaben von Experten aber auch von Südamerikanern die Population der irregulären Migranten aus Ecuador, Peru, Kolumbien und Bolivien nachzulassen.⁸ Auch **einige Staatsangehörige Osteuropas können als Tourist für drei Monate** nach Deutschland einreisen. Auch bei dieser Gruppe steht im Allgemeinen vor allem die **Arbeitsmigration im Vordergrund.** Motiviert sind diese Arbeitsmigrationen fast ausschließlich durch das erhebliche Lohngefälle gegenüber den Herkunftsländern. So sind die Aussicht auf höhere Verdienstmöglichkeiten und damit einhergehend eine Verbesserung des Lebensstandards für sich oder die Familie im Heimatland bei gleichzeitiger Perspektivlosigkeit und einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung dort treibende Motive zur Migration.

Ein Flötenspieler, so ein Indioflötenspieler, der aus Bogotá kommt, der also an der Domplatte spielt und der hat ein abgeschlossenes Musikstudium. Der ist Violinist. Der sagt ich kann hier 1500 - 2000 Euro mit meiner Tätigkeit im Monat verdienen, davon schiebe ich 800 nach Kolumbien, da lebt meine Familie von. (B9:73)

Das kann schon mal sein, dass ich frage, was machen sie denn so, z.B. ich war in Minsk auf der Opernbühne gestanden (...). Hier gehe ich putzen, hier leben ich besser, ich kann meinem Sohn ein Studium finanzieren, der studiert Jura. (B9:73)

Auch die Gruppe derjenigen, deren **Aufenthalt im Rahmen eines Familiennachzuges abgelehnt oder beendet wurde, reist z.B. als Tourist nach Deutschland ein und verbleibt dann in den hier vorhandenen Familienstrukturen.** Eine explizite Arbeitsmigration steht hier weniger im Vordergrund, sondern eher eine Verpflichtung gegenüber Familienangehörigen.

⁶ Keine Visumpflicht liegt bei den folgenden Staaten vor: Andorra, Argentinien, Australien, Brasilien, Brunei, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Japan, Kanada, Kroatien, Malaysia, Mexiko, Slowenien, Slowakische Republik, Neuseeland, Nicaragua, Panama, Paraguay, San Marino, Singapur, Südkorea, Uruguay, Vatikanstadt, Venezuela.

⁷ Die zeitlich unterschiedlichen restriktiven Erlasse zu Einreisebestimmungen aus Südamerika führten dazu, dass einige der Migranten Ausweise aus Anrainerstaaten, für die noch Einreisemöglichkeiten bestand, rekrutierten und somit eine erneute Einreise möglich wurde. Allerdings führen die neuen Visumbestimmungen auch dazu, dass immer weniger Südamerikaner bei Krankheit, Sterbefällen oder anderen Problemen ihre Familie im Heimatland besuchen, da nicht mehr auf freie Visabestimmungen zurückgegriffen werden kann und die Rückkehr damit ungewiss wird.

⁸ Der Abwanderungsquote durch Abschiebung nach Aufgriffen stehen keine oder kaum Neuzuwanderer entgegen.

Eine weitere Gruppe sind Flüchtlinge, deren Antrag auf Asyl in Deutschland abgelehnt wurde. Durch die Ersuchung um Asyl in Deutschland erlangen sie den Status eines Asylbewerbers. Entweder wird ihr Asylgesuch angenommen, oder sie werden geduldet, dass heißt ihre Abschiebung wird vorübergehend ausgesetzt (§ 60a AufenthG). Nach der Ablehnung eines Asylgesuchs, der Aufforderung zur Ausreise oder der Ankündigung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen (Abschiebung) ziehen viele ein Leben in der Irregularität einer Abschiebung vor und entziehen sich damit weiteren rechtlichen Regulierungsmöglichkeiten. Auch diese Gruppe scheint in Köln durch die hohe Anzahl abgelehnter Asylverfahren in ganz Deutschland nicht unwesentlich zu sein. Dies gilt beispielsweise für Flüchtlinge aus dem Irak, aus verschiedenen arabischen und afrikanischen Ländern, Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien oder aus der Türkei.⁹

Jetzt kommt eine ganz jugendspezifische Problematik. Das sind junge Flüchtlinge, die sich hier befinden haben, beispielsweise als Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien, oder aus dem Kosovo, und die dann im Zuge der Innenministerkonferenz und deren Regelungen, zurückkehren mussten in die Herkunftsländer. Bei denen eine Reintegration in das Herkunftsland, den Kindern und Jugendlichen, die also wesentlich prägende Jahre hier verlebt haben, hier also nicht möglich erschien. (B3:40)

Nie einen legalen Aufenthaltstitel besessen haben Personen, die klandestin die Grenze überschritten haben, zumeist über den Land- oder Seeweg.¹⁰ Unterschieden werden muss hier, ob es sich um eine irreguläre Zuwanderung oder um einen Grenzübertritt mit gefälschten Papieren in Verbindung mit einem anschließenden irregulären Inlandsaufenthalt handelt. Im Bereich der gefälschten Papiere operieren zumeist international organisierte, oft über mafiotische Netze verbundene Schlepperorganisationen (Bade/Oltmer 2002:122). So müssen in Köln eingeschleuste Chinesen oder auch afrikanische oder osteuropäische Prostituierte, die in extremen Abhängigkeitsverhältnissen zu ihren Schleusern oder Zuhältern leben, dieser Gruppe zugeordnet werden.

⁹ Die Gruppe der illegalen Türken wird in Köln von Experten durch die hohe Anzahl türkisch-stämmiger Einwohner in Köln als sehr hoch geschätzt, ist aber durch ihre Unbeobachtbarkeit im Schutz der türkischen Community schwer zu quantifizieren. Vor allem scheint es sich um junge türkische Männer zu handeln: *Bei den Türken, also Kurden aus der Türkei. Meistens mit Asylantrag und meistens dann auch subjektiv mit einer Angst vor Gefährdung. Ganz viele junge Männer mit der Angst vorm Militär.*(B1:50) Ähnliches gilt auch für die Gruppe der irregulären Migranten aus den arabischen Ländern. Auch diese Gruppe besteht vor allem aus jungen Männern, die sich anscheinend relativ selten an Beratungsstellen wenden und damit für die Organisationen schwer einschätzbar sind.

¹⁰ Ist ein unerlaubter Grenzübertritt erfolgt, können Personen in einer Anlauf- und Beratungsstelle des Ausländeramtes ihre unerlaubte Einreise zur Anzeige bringen und z.B. Asyl beantragen oder um eine Unterstützung für eine Rückkehr ins Heimatland ersuchen. Im Jahr 2005 meldeten sich hier 383 Personen, im Jahr 2006 366 Personen, die unerlaubt in die BRD eingereist sind (Quelle: Ausländeramt der Stadt Köln).

Aber auch außerhalb von diesen Schleuserstrukturen übertreten einige die Grenze ohne Erlaubnis und tauchen sofort in die Irregularität unter, ohne längerfristige Perspektiven einer Legalisierung ihres Status. Motive sind hierbei nicht unbedingt die Möglichkeit, Teilnahmechancen im Bereich der Arbeit zu realisieren, sondern subjektiv wahrgenommene und faktische Bedrohungs- und Verfolgungssituationen im Herkunftsland, die in Deutschland nicht als Asylgrund anerkannt werden.

Die Aufenthaltskarrieren der irregulären Migranten sind dabei, wie schon angedeutet, alles andere als konstant, Wechsel zwischen aufenthaltsrechtlicher Illegalität und Legalität nicht selten. So kann z.B. die kurzzeitige Heimreise zu einer Unterbrechung des irregulären Aufenthaltes und bei erneuter Einreise als Tourist zu einer dreimonatigen Legalität führen. Auch der mehrmonatige Aufenthalt in anderen europäischen Ländern (Italien, Spanien) und die dortige Beantragung eines Aufenthaltstitels bedeutet zwar eine aufenthaltsrechtliche Irregularität in Deutschland, aber nicht in dem EU-Land. Andere bleiben nach der Nichtverlängerung ihres Aufenthaltstitels in Deutschland und kehren dann in ihr Heimatland zurück, um von dort einen weiteren Aufenthaltstitel zu z.B. Bildungszwecken zu beantragen und wieder legal einzureisen. Abgelehnte Asylbewerber bleiben in Deutschland ohne Aufenthaltstitel, bekommen dann vielleicht wieder eine Duldung und schaffen es entweder ihren Status erneut rechtlich zu stabilisieren oder gehen wieder in die aufenthaltsrechtliche Irregularität.

Es gibt nur wenige Möglichkeiten der Legalisierung für langjährig in Deutschland aufhältige irreguläre Migranten.¹¹ Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis trotz vorherigem irregulären Aufenthalts ist fast ausschließlich aus humanitären Gründen (§5 III und § 25 AufenthG) oder aufgrund des Familiennachzugs von Ehepartnern und Minderjährigen zu Deutschen oder Ausländern, die rechtmäßig in Deutschland leben (§27 AufenthG), möglich. So kann ein zeitlich begrenzter Aufenthaltstitel bei konkreten Gefahren durch die Rückreise (z.B. Menschenhandelsopfer), bei faktischen Schwierigkeiten bei der Beendigung des Aufenthaltes (schwere Krankheit, Passlosigkeit), bei öffentlichem Interesse (z.B. bei Zusammenarbeit in einem Strafverfahren) oder aus sonstigen humanitären Gründen erteilt werden. Es besteht zudem die Möglichkeit, schwerwiegende Fälle einer Härtefallkommission vorzulegen (§23a AufenthG). Die Aussichten einer Legalisierung auf diesen Wegen sind jedoch sehr ungewiss und kaum kalkulierbar. Im Wege der Familienzusammenführung haben aufenthaltsrechtlich irreguläre Migranten die Möglichkeit, sich über Heirat oder die Mutter- bzw. Vaterschaft eines Kindes mit einer/einem Deutschen oder einem legal in Deutschland aufhaltigen Ausländer einen zunächst befristeten und nach einer Zeit von zwei Jahre vom Ehepartner unabhängigen Aufenthaltsstatus zu erhalten.

¹¹ Die folgende Aufzählung soll beispielhaft verdeutlichen, welche Möglichkeiten der Legalisierung bestehen, sie beansprucht keine Vollständigkeit.

Bestehen keine Möglichkeiten zur Legalisierung, hat jeder Ausländer das Recht, in sein Heimatland zurückzukehren.¹² Vereinzelt bieten Beratungseinrichtungen in Köln spezialisierte Rückkehrberatung an, die die Organisation der Rückkehr sowie partiell Probleme und Möglichkeiten der Reintegration ins Heimatland zum Gegenstand haben. Im Rückgriff auf verschiedene bundesdeutsche und europäische Programme zur Förderung der freiwilligen Ausreise kann beispielsweise finanzielle Unterstützung beim Transport von Hausrat gewährt werden. Irregulären Migranten können sich auch in der Anlauf – und Beratungsstelle der Kölner Ausländerbehörde melden und finanzielle Unterstützung für einen Rückflug erhalten, die dann aber ggf. bei legaler Wiedereinreise zurückerstattet werden muss.

Schwierig ist es, die Zahl der in Köln lebenden Menschen ohne Papiere genau zu bestimmen, dies liegt in der Natur der Sache. Schätzungen hierzu sind mit vielen Schwierigkeiten verbunden. Aussagekräftige Zahlen gibt es nicht.¹³ In einige Statistiken lokaler Behörden und Organisationen sind irreguläre Migranten zwar genannt, auf dieser Grundlage können jedoch keine verlässlichen Angaben zur irregulären Migrantenpopulation in Köln insgesamt gemacht werden.

So kann man in der polizeilichen Kriminalitätsstatistik sowie in den Statistiken des Bundesgrenzschutzes irreguläre Migranten zwar beispielsweise unter Kategorien wie „Aufgriffe illegal eingereister Ausländer“ oder „unerlaubte Einreise“ finden. Die Schätzung irregulärer Migranten insgesamt durch Multiplikation solcher Zahlen mit einem Faktor, der sich auf mehr oder weniger gesicherte Annahmen stützt, fällt in den Bereich exakt quantifizierter Vermutung. Denn schon die verwendeten Statistiken sind mit einigen Problemen hinsichtlich ihrer Aussagekraft behaftet: Mehrfachnennungen, also Personen, die nicht nur einmal, sondern drei bis vier Mal aufgegriffen wurden, werden nicht unterschieden; „Scheinlegale“, d.h. solche Personen, die mit irregulären Papieren eingereist sind, und Personengruppen, die nach legalem Aufenthalt (Visum, Asylbewerber) und Ablauf ihrer gültigen Papiere Deutschland nicht verlassen haben und damit irregulär im Land leben, sind nicht erfasst.

¹² Zwar kann die Ausländerbehörde ein Ausreiseverbot zur Sicherung des Strafanspruchs des Staates wegen des illegalen Aufenthaltes verhängen. Da jedoch ein primäres Interesse des Staates an einer Beendigung des Aufenthaltes besteht, wird der freiwilligen Ausreise in der Praxis meist Vorrang vor dem Interesse der Strafverfolgung eingeräumt.

¹³ Zum Problem der Schätzung siehe auch: Alt, Jörg (2005a). Anlage 4 zu Leben in der Schattenwelt, seine homepage: <http://www.joerg-alt.de/Publikationen/Materialanlagen/materialanlagen.html> sowie Schönwälder/ Sciortino/ Vogel 2005; zudem hat im September 2007 eine Arbeitsgruppe im Hamburger Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) die Arbeit in dem EU-Projekt: Irregular Migration: Counting the Uncountable, Data and Trends across Europe (CLANDESTINO) aufgenommen, in dem u.a. Daten, Statistiken und Schätzungen zu Irregulärer Migration zusammengestellt und neue Methodiken der Datenschätzung über irregulärer Migration entwickelt werden sollen.

Vom Ausländeramt der Stadt Köln wird zudem die Anzahl aller derjenigen unerlaubten Einreisen erfasst, bei denen sich die Betroffenen freiwillig in der Anlauf- und Beratungsstelle gemeldet haben (2005: 383 Personen; 2006: 366 Personen). Da die Beratungsstelle nur freiwillig aufgesucht wird, wird damit nur der Personenkreis erfasst, der angesichts je erfahrener Schwierigkeiten keinen anderen Ausweg als das Aufsuchen der Behörde mehr sieht. Darüber hinaus sind in diesen Zahlen auch die freiwilligen Rückkehrer enthalten, d.h. die Personen, die sich zur Rückkehr entschlossen haben und dafür eine Unterstützung seitens der Ausländerbehörde erhoffen.

Kölner Beratungsstellen, deren Klientel auch irreguläre Migranten umfassen, erfassen nur selten oder gar nicht die Anzahl der von ihnen betreuten Menschen ohne Papiere. Mitarbeiter können hier nur grobe, kaum überprüfbare Schätzungen vornehmen. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass nur ein geringer Teil der irregulären Migranten aufgrund der erhöhten Entdeckungsgefahr überhaupt Beratungsstellen aufsucht, so dass die ohnehin schon unsicheren Zahlenangaben kaum als Hinweis auf die wirklichen Größenordnungen gelten können. So scheint der Zugang für Lateinamerikaner zu den verschiedenen Beratungsstellen zwar über vorhandene Netzwerkstrukturen und aufgrund muttersprachlicher Angebote erleichtert, selten berichten Mitarbeiter jedoch von Afrikanern und Südosteuropäern und irreguläre Migranten aus den asiatischen und arabischen Ländern halten sich insgesamt fern. Dokumentierte und aussagekräftige Zahlen liegen jedoch für diesen Bereich insgesamt nicht vor.

Allein die Malteser Migranten Medizin erfasst jeden ihrer Patienten nach seinem Aufenthaltsstatus. So betreuten sie im Jahr 2006 ca. 260 Menschen ohne Papiere aus den unterschiedlichsten Herkunftsregionen. Aufgrund eines erhöhten Entdeckungsrisikos ist die Wahrscheinlichkeit, dass irreguläre Migranten einen Arzt aufsuchen, sehr gering. Erst im Fall ernsthafter Erkrankung wird dieses Risiko auf sich genommen. Man muss davon ausgehen, dass irreguläre Migranten meist in einem Lebensalter sind, in dem das Erkrankungsrisiko niedrig ist. Nimmt man die nicht geringe Zahl der irregulären Migranten, die zudem von der anonymen Beratungsstelle betreut werden, noch hinzu, dann ist die von den Maltesern erfasste Patientenzahl ohne Aufenthaltsstatus ein nachhaltiger Hinweis darauf, dass ihre Zahl in der Stadt Köln nicht gering zu sein scheint. Aber die Ansetzung eines Faktors, um davon ausgehend die Gesamtzahl zu kalkulieren, würde die unvermeidlich dahinter stehende Spekulation nur durch Scheinpräzision überdecken.

Im Sinne „intelligenten Ratens“ geht Alt (2005:6) davon aus, dass sich zwischen 1 und 1.5 Millionen Menschen ohne Papiere in Deutschland aufhalten. Kursierende Zahlen für Köln von ca. 20.000 irregulären Migranten hält er aufgrund der Größe der Stadt und ihrer Bevölkerungszusammensetzung sowie infrastruktureller Gegebenheiten für zu niedrig angesetzt. Aufgrund der skizzierten methodischen Probleme sowie der wenigen vorhandenen Statistiken sprechen zwar eine Reihe von Hinweisen und Expertenaussagen dafür, dass die Anzahl der in

Köln lebenden irregulären Migranten nicht unerheblich ist. Um hier aber zu präziseren und belastbaren Aussagen zu kommen, bedarf es einer aufwändigeren Forschung. Die methodischen Möglichkeiten sind vorhanden (Schönwälder/ Sciortino/ Vogel 2005; Engbersen 2002) und es könnte in der Tat für Städte wie Köln interessant sein, eine solche Forschung im Verbund mit anderen Städten, etwa vermittelt über den Städte- und Gemeindetag, auf den Weg zu bringen.

3 Forschungsdesign

3.1 Anlage und Methode der Untersuchung

Um die hier vorgelegte Studie zur Lebenssituation von „Menschen ohne Papiere in Köln“ mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und in dem vereinbarten Zeitrahmen¹⁴ durchführen zu können, wurde eine qualitative Untersuchung mit den einleitend erläuterten Zielsetzungen vereinbart. Es sollten 10 – 15 Interviews mit irregulären Migranten und 10 - 12 Experteninterviews durchgeführt werden. Faktisch wurden 13 Interviews mit 15 in Köln lebenden Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus bzw. mit Personen, die über einen längeren Zeitraum irregulär in Köln gelebt haben, zum Zeitpunkt des Interviews jedoch einen legalen Aufenthaltsstatus (z.B. Duldung, Studentervisum) hatten, durchgeführt. Überdies wurden 15 Experten¹⁵ unterschiedlicher Organisationen befragt, vier Experten aus den verschiedenen Kontexten der Kommune sowie elf Experten von Hilfe- und Beratungseinrichtungen freier Träger¹⁶. Während des gesamten Zeitraumes der Untersuchung wurden zudem immer wieder Telefoninterviews mit Experten geführt. Ergänzend wurde schriftliches Material, insbesondere Veröffentlichungen Kölner Organisationen und Gutachten zum rechtlichen Rahmen, gesichtet und in die Analyse eingearbeitet.

3.1.1 Experteninterviews¹⁷

In der ersten Phase der Untersuchung wurden zunächst Experten aus den für die Lebensführung von irregulären Migranten bedeutsamen gesellschaftlichen Bereichen befragt. Hier wurden acht Einzel- und drei Gruppeninterviews¹⁸ sowie sechs Telefoninterviews¹⁹ mit Vertretern behördlicher und in freier Trägerschaft befindlichen Organisationen durchgeführt.

Der Gruppe der Experten werden alle Personen zugeordnet, die ein umfangreiches allgemeines oder spezifisches Wissen im Bereich „Lebenssituation von Menschen ohne Papiere“ haben. Dieses Wissen haben sie erlangt durch ihre beratende und vermittelnde Tätigkeit in Or-

¹⁴ Für die Durchführung der Untersuchung stand der Zeitraum zwischen Februar und Juli 2007 zur Verfügung, da die Präsentation Mitte August vor dem Runden Tisch für Flüchtlingsfragen in Köln stattfinden sollte.

¹⁵ Acht Einzel- und drei Gruppeninterviews.

¹⁶ Als freier Träger wird nach dem SGB ein Träger von Sozial- und Jugendhilfe oder anderen Hilfemaßnahmen bzw. Angeboten bezeichnet, der nicht öffentlich (Gemeinde, Kreis, Land, Bund) ist und nicht gewinnorientiert arbeitet. Somit beschränkt sich die Bezeichnung „freier Träger“ im Folgenden auf gemeinnützige Vereine und Gesellschaften sowie die Wohlfahrtsverbände.

¹⁷ Die Experteninterviews sind im Folgenden mit B, die Betroffeneninterviews mit A gekennzeichnet.

¹⁸ Die Interviews dauerten zwischen 1 ½ und zwei Stunden.

¹⁹ Diese Interviews wurden schriftlich protokolliert und in die Auswertung mit einbezogen.

ganisationen der Sozialen Arbeit und der kommunalen Verwaltung als Professionelle (Sozialpädagoge, Pädagoge, Soziologe, Arzt, Lehrer, Rechtsanwalt etc.), ihre ehrenamtliche Tätigkeit in diesen Organisationen oder durch die Ausübung einer bestimmten Position/Funktion in einer Organisation (Behördenleiter, Referatsleiter etc.), in der sie mit bestimmten Zuständigkeiten betraut sind, in denen Menschen ohne Papiere zum Thema werden. Ihr verfügbares Wissen kann eher allgemein sein (Vermittlungstätigkeiten in all jenen Bereichen, die ihre Klienten als Problem definieren) aber auch funktionspezifisch (z.B. medizinische Versorgung oder Beschulung).

Die Befragung der in für irreguläre Migranten relevanten Bereichen tätigen Experten sollte neben der Schilderung der ihnen bekannten Lebenssituation Betroffener zum einen die kommunale Wahrnehmung des Phänomens irregulärer Migration deutlich machen, sie stellte darüber hinaus aber auch die Grundlage der Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen für die Stadt Köln zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen ohne Papiere in Köln dar. Es wurde dabei versucht, möglichst breite und vielseitige Kontakte zu den Experten aufzubauen, um die in der Themenstellung erläuterten Untersuchungsbereiche aus verschiedenen Perspektiven beleuchten zu können.

Die Auswahl der Experten in dieser Studie orientierte sich zunächst an einem theoriegeleiteten Auswahlverfahren (Friebertshäuser 1997:374); zudem Seipel/Rieker 2003), womit eine „inhaltliche Repräsentation“ erreicht werden sollte. Auf der Basis dieser methodischen Vorüberlegungen wurde der erste Sampling-Prozess im Rahmen dieser Studie durchgeführt. Die Interviewpartner der ersten Gruppe konnten dabei unter anderem durch die Unterstützung des Kölner Wohnungsversorgungsbetriebes sowie des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen gewonnen werden. Da viele der Experten durch ihre Mitarbeit im Arbeitskreis „Runder Tisch für Flüchtlingsfragen“ schon im Vorfeld über die Untersuchung informiert waren, wurde den Interviewanfragen durchgehend sehr offen und zuvorkommend behandelt.²⁰ In einem zweiten Sampling-Schritt war für die weitere Gewinnung von Experten die Anwendung der so genannten „Schneeball- Methode“ (Browne 2005) hilfreich, d.h. Experten gaben Hinweise über und vermittelten Kontakte zu weiteren möglichen Gesprächspartnern, die zu spezifischen Themen wie Schulbesuch oder Gesundheitsversorgung vertiefende, bis dahin zusammengetragene Informationen ergänzende, Angaben machen und offene Fragen beantworten konnten und so zu einem besseren Verständnis der Situation beitragen. Diese Gespräche fanden sowohl als direktes Interview wie auch als Telefoninterview²¹ begleitend zur zweiten Erhebungsphase (Betroffeneninterviews) und der Materialauswertung statt. Die Expertengruppe umfasst dabei Vertreter kommunaler Ämter und Ordnungsbehörden, Mitarbeiter von Bera-

²⁰ Es gab keine Ablehnung von Gesprächsanfragen, drei Einrichtungen gaben die Interviewanfragen aus Zuständigkeitsgründen zurück, da ihr auch nur sehr sporadisch stattfindender Kontakt zu Illegalen sich auf die Weitervermittlung an die hier befragten Beratungseinrichtungen beschränkt.

²¹ Diese Interviews wurden schriftlich protokolliert und in die Auswertung mit einbezogen.

tungseinrichtungen freier Träger, der örtlichen Flüchtlingsarbeit und von Vereinen, sowie Lehrer, Mediziner und Therapeuten, die über langjährige Erfahrung in ihrem Tätigkeitsfeld verfügen.

Zur Durchführung der Interviews wurde ein Leitfaden für die Befragung zu den im Auftrag des Stadtrates benannten Themenkomplexen erstellt, womit auch eine Vergleichbarkeit der Interviews gewährleistet werden sollte. Diese wurden individuell durch themenspezifische Fragenkomplexe ergänzt. Die Interviews wurden als so genannte semi-strukturierte Leitfadenterviews durchgeführt. Die Eignung dieser Gesprächsform für diese Studie bestand darin, dass sie es, entsprechend der Zielsetzung, den Befragten erlaubte, ihre Perspektiven und Interpretationen zur Geltung zu bringen, und den Interviewern die Möglichkeit ließ, ihre Fragen kontextsensitiv und ausgerichtet an den jeweiligen Ausführungen der Befragten zu formulieren. In diesem Sinne diente der verwendete Leitfaden im Sinne des Arbeitskreises Qualitative Sozialforschung (1994: 65) als „*Hintergrundfolie*“ und „*ausschlaggebend für die konkrete Gesprächssituation (...) (war) der Gesprächsfaden der Befragten*“.

Der Leitfaden umfasste folgende Themengebiete:

- Wie sehen die elementaren Lebensbedingungen von Menschen ohne Papiere in Bezug auf Arbeit, Unterkunft und Gesundheitsversorgung aus?
- Wie sind die Zugangsmöglichkeiten zu Organisationen des Erziehungssystems für Kinder und Jugendliche?
- Wie stellt sich die besondere Situation von Familien dar?
- Wie stellen sich den Experten die mit irregulärer Einwanderung verbundenen Probleme dar?
- Welchen Handlungsbedarf leiten sie daraus ab?

Allen Befragten wurde Anonymität zugesichert, so dass sich einzelne Aussagen nicht auf den Interviewpartner noch auf die geschilderten Fälle irregulärer Migranten zurückverfolgen lassen. Die Interviews wurden fast ausschließlich in den Örtlichkeiten der jeweiligen Organisation in ruhiger und diskreter Atmosphäre durchgeführt und konnten mit dem Einverständnis der Interviewpartner digital aufgezeichnet werden, was die computergestützte Auswertung der Interviews erleichterte. Die Gesprächsdauer variierte leicht und lag bei den Einzelinterviews zwischen 80 und 120 Minuten, bei den Gruppeninterviews bei bis zu 160 Minuten.

3.1.2 *Betroffeneninterviews*

In der zweiten Erhebungsphase wurden dann zehn Einzelinterviews sowie zwei Gruppeninterviews mit Personen, die ohne Aufenthaltsstatus in Köln leben oder gelebt haben, sowie eine schriftliche Befragung durchgeführt.²² Die Befragung dieser Personengruppe selbst war für diese Studie unerlässlich, um direkt Einzelheiten aus dem Leben von irregulären Migranten in den genannten Bereichen zu erfahren. Wie bei der ersten Interviewgruppe sollten auch bei der Gruppe der Betroffenen durch eine breite Streuung der Interviewgruppe unterschiedliche Perspektiven auf die Themenstellung in die Studie Eingang finden. Unter der Voraussetzung, dass sie mindestens ein halbes Jahr in Köln irregulär gelebt haben, sollten Einzelpersonen und Familien mit in Köln lebenden Kindern aus verschiedenen Herkunftsregionen,²³ unterschiedlichen Alters und beiderlei Geschlechts mit verschiedenen Migrationshintergründen befragt werden. Zudem wurden bei der Auswahl der Befragten bestimmte Kriterien angelegt, die sicherstellen sollten, dass die vereinbarten Themenbereiche in den Interviews thematisiert werden konnten.²⁴ Dies betrifft vor allem die Themenbereiche Bildung, Gesundheit, Arbeit und die besondere Situation von Kindern und Jugendlichen. Somit konnte das durch eine erste Auswertung der Experteninterviews erlangte Wissen am Einzelfall vertieft und erweitert werden.

Der Zugang zu dieser Personengruppe wurde dabei einerseits über die oben beschriebene „Schneeball-Methode“ im Rahmen des Kontaktes zu Vertrauenspersonen in den Beratungs- und Hilfeeinrichtungen andererseits über das Aufsuchen spezifischer Orte in Köln gefunden. Vor allem der Kontakt zu Betroffenen über Vertrauenspersonen war bei der Interviewtengewinnung unerlässlich, da die Bereitschaft zu einem Interview am ehesten über diese Kontaktpersonen den Betroffenen zu vermitteln war. Auch die Tatsache, dass ein Interview mit der Forschergruppe als „Ausgleich“ zu bereits erfahrenen Hilfeleistungen in den Einrichtungen gesehen wurde, sollte nicht unberücksichtigt bleiben, verschwand aber nach Ansicht der Autoren im Verlaufe des Gespräches hinter der Bereitschaft der Betroffenen, Auskünfte über ihr Leben zu geben und damit wichtige Informationen für die Studie beisteuern und einen Beitrag für die Forschung leisten zu können. Um den selektiven Kreis der Interviewpartner zu erweitern und nicht nur Personen zu befragen, die bereits Zugang zu diesen Beratungseinrichtungen hatten und damit schon über ein spezifisches Wissen verfügten oder insbesondere die Unterstützung einer Beratungseinrichtung notwendig machende Problemstellungen aufwiesen, wurden in einem zweiten Schritt Orte aufgesucht, an denen die beschriebene Personengruppe bisweilen anzutreffen sind. Zu vier der Befragten konnte so Kontakt aufgenommen werden.

²² Die Beschränkung auf diese Anzahl von Interviews ergab sich aus den zeitlichen und sachlichen Beschränkungen der Untersuchung.

²³ Einen Anhaltspunkt für die Auswahl der Herkunftsregionen boten dabei die Informationen aus den Expertengesprächen.

²⁴ Vgl. hierzu Kelle/Kluge 1999: 38f.

Über die Expertengespräche ergab sich zudem die Möglichkeit, mit einer Person Kontakt aufzunehmen, die 15 Jahre in Köln in der Irregularität gelebt hatte und erst vor kurzem mit ihrer Familie in ihr Herkunftsland zurückgekehrt ist. Der bei den anderen Betroffeneninterviews angewandte Leitfaden wurde ihr elektronisch zugesandt und schriftlich beantwortet, so dass die Aussagen der hier Lebenden durch die langjährigen Erfahrungen mit dem Leben in der Irregularität aus der Perspektive eines Rückkehrers ergänzt werden konnten.

Insgesamt wurden so zehn Südamerikaner befragt, die zwischen einem und neun Jahren in der Irregularität in Köln leben, drei seit wenigen Monaten legalisierte Afrikaner und zwei Personen aus Südosteuropa. Davon waren fünf Männer und zehn Frauen.

Tabelle 1: Herkunftsregion und Geschlecht der Gesprächspartner

| Herkunftsregion | Anzahl | Geschlecht | |
|---------------------------|--------|------------|----|
| | | M | W |
| Südamerika | 10 | 3 | 7 |
| Afrika südlich der Sahara | 3 | 2 | 1 |
| Südosteuropa | 2 | | 2 |
| Gesamt: | 15 | 5 | 10 |

Tabelle 2: Länge des irregulären Aufenthalts in Deutschland

| Herkunftsregion | Zwischen 1 und 3 Jahren | Zwischen 3 und 5 Jahren | Über 5 Jahre |
|-----------------|-------------------------|-------------------------|--------------|
| Südamerika | | 4 | 6 |
| Afrika | 2 | | 1 |
| Südosteuropa | 1 | 1 | |
| Gesamt | 3 | 5 | 7 |

Die Betroffeneninterviews umfassten in Absprache mit dem Auftraggeber die folgenden Themenbereiche:

- Wie sehen ihre elementaren Lebensbedingungen in Bezug auf Arbeit, Unterkunft und Gesundheitsversorgung aus?
- Wie sind die Zugangsmöglichkeiten zu Organisationen des Erziehungssystems für ihre Kinder?
- Welche Ziele und Lebensperspektiven haben sie?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten für ihre Lebenssituation sehen sie?

Die Interviews wurden in den Fällen, in denen Experten als Kontaktpersonen fungierten, in den vertrauten Räumlichkeiten der Beratungseinrichtungen geführt, um eine für die Interview-

ten diskrete und beruhigende Atmosphäre zu schaffen. Dabei waren die Vertrauenspersonen, wenn es von den Interviewten gewünscht wurde, bei dem Interview anwesend.²⁵ Die Mehrzahl der Interviews fand jedoch in einem separaten Raum der Einrichtung ohne die Anwesenheit Dritter statt. Die Gespräche wurden in deutscher, englischer oder spanischer Sprache geführt und konnten mehrheitlich mit dem Einverständnis der Interviewpartner digital aufgezeichnet werden, nur in zwei Fällen war dies aufgrund der Interviewsituation nicht möglich. Die Interviewdauer variierte zwischen 60 und 120 Minuten.

3.1.3 Telefoninterviews

Ergänzend zu den Experten- und Betroffeneninterviews wurden während der gesamten Erhebungs- und Auswertungsphase Telefoninterviews mit Vertretern von Behörden sowie Mitarbeitern freier Träger und Vereine geführt. Diese waren einerseits zu Beginn der Erhebung notwendig, um relevante Themenbereiche und wichtige Ansprechpartner in der Stadt Köln zu identifizieren. So konstituierte sich die Gruppe der Experten mit zentralen und für die thematische Ausrichtung der Studie wichtigen Interviewpartnern heraus. Andererseits waren die Telefoninterviews mit Experten auch während der Auswertung eine wichtige Informationsquelle, um offene Fragen und Unklarheiten zu beantworten und vertiefende Informationen zu bestimmten Themenbereichen zu erlangen. Vor allem zur detaillierten Klärung des Bildungszuganges und der Gesundheitsversorgung von Kindern war dieses Verfahren sehr hilfreich. Auf mögliche Telefoninterviewpartner, die zu einem besseren Verständnis der Situation beitragen könnten, wurde auch in den Expertengesprächen hingewiesen, so dass sich über diese Vermittlung weitere telefonische Interviewmöglichkeiten für eine breite Erfassung der Situation ergaben.

3.2 Auswertung

Alle Interviews wurden digitalisiert und wörtlich transkribiert. Als methodisches Hilfsmittel für die Datenauswertung wurde das Programm MAXqda (maximale qualitative Datenanalyse) verwendet, da so allen Textstellen festgelegte Kategorien zugeordnet werden konnten. Dies erwies sich für die Studie aus mehreren Gründen als geeignete und hilfreiche Unterstützung. Zum einen war es damit möglich, kodierte Textstellen stets im Kontext des gesamten Interviews zu analysieren. Zum anderen macht MAXqda unterschiedliche Interviews gleichzeitig verfügbar, was sich insbesondere für den Vergleich zwischen den beiden befragten Gruppen und zur Erstellung thematischer Übersichten als nützlich erwies. Schließlich erlaubt das Programm eine einfache Anlage und Verwaltung so genannter »Ankerbeispiele«.

²⁵ Dies war bei zwei Interviews der Fall.

Anhand dieser computergestützten Datenanalyse konnten die von uns ins Zentrum der Untersuchung gestellten Bereiche (Arbeit, Wohnen, Gesundheit, Familie/ Bildung) differenziert analysiert und die für Köln spezifischen Aspekte herausgearbeitet werden.

4 Das Besondere der Stadt Köln

Köln weist in der deutschen Städtelandschaft einige Besonderheiten auf, die es zu einem Anziehungspunkt für Migranten und damit auch irreguläre Migranten machen. Einige dieser Besonderheiten sollen im Folgenden kurz angesprochen werden.

Die aktuellen Einwohnerzahlen von Köln weisen aus, dass 17.2% aller Einwohner keinen deutschen Pass besitzen. Die mit Abstand größte Gruppe stellen hier die Türken sowie viele Menschen aus Osteuropa, dem Iran und Irak sowie Nordafrika. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung Deutschlands mit ca. 8.8% und zur Bevölkerung Nordrhein-Westfalens mit ca. 10.7% Ausländeranteil ist Köln neben Düsseldorf und Bonn eine der Städte mit einem überdurchschnittlich hohen Ausländeranteil. Fasst man alle Menschen mit Migrationshintergrund²⁶ zusammen, stellen diese ca. 30% der Kölner Bevölkerung (Kölner Statistische Nachrichten 2/2006:10).

Tabelle 3: Einwohner in Köln nach Geschlecht und Nationalität am 31.12.2006

| Nationalität | Männlich | Weiblich | Insgesamt |
|-------------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Türkei | 33.908 | 30.684 | 64.592 |
| Italien | 10.708 | 8.024 | 18.732 |
| Serbien und Montenegro | 4.168 | 3.803 | 7.971 |
| Polen | 3.792 | 3.663 | 7.455 |
| Griechenland | 3.140 | 2.784 | 5.924 |
| Russische Föderation | 1.757 | 2.586 | 4.343 |
| Ukraine | 1.563 | 2.227 | 3.790 |
| Iran | 1.866 | 1.598 | 3.464 |
| Portugal | 1.673 | 1.566 | 3.239 |
| Bosnien und Herzegowina | 1.531 | 1.436 | 2.967 |
| Kroatien | 1.411 | 1.378 | 2.789 |
| Spanien | 1.179 | 1.480 | 2.659 |
| Irak | 1.576 | 986 | 2.562 |
| Frankreich | 1.140 | 1.419 | 2.559 |
| Marokko | 1.577 | 937 | 2.514 |
| Österreich | 1.201 | 1.113 | 2.314 |
| Niederlande | 1.208 | 1.055 | 2.263 |
| Großbritannien | 1.182 | 847 | 2.029 |
| China (Volksrepublik) | 942 | 879 | 1.821 |
| Belgien | 818 | 742 | 1.560 |

²⁶ Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Definition der Kölner Statistischen Nachrichten: Ausländer, Eingebürgerte, Menschen mit Geburtsort im Ausland, Kinder von Eltern mit Migrationshintergrund

| | | | |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| USA | 828 | 723 | 1.551 |
| Mazedonien | 721 | 637 | 1.358 |
| Tunesien | 743 | 425 | 1.168 |
| Indien | 655 | 466 | 1.121 |
| Afghanistan | 535 | 552 | 1.087 |
| Bulgarien | 413 | 640 | 1.053 |
| Rumänien | 365 | 597 | 962 |
| | | | |
| <i>übrige Herkunftsländer</i> | <i>10.213</i> | <i>12.474</i> | <i>22.687</i> |
| | | | |
| Staatenlos | 213 | 108 | 321 |
| Ungeklärt/ohne Angabe | 196 | 165 | 361 |
| | | | |
| Ausland insgesamt | 90.813 | 85.721 | 176.534 |
| Deutschland | 408.684 | 439.128 | 847.812 |
| Einwohner insgesamt | 499.497 | 524.849 | 1.024.346 |

Quelle: Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln

Das Kölner Stadtbild ist damit geprägt von einer internationalen und „*interkulturellen Atmosphäre*“ (B2:174), in der Ausländer nicht eigens als phänotypisch different beobachtet oder registriert werden.

Und dann sind viele die selbst außerhalb gewohnt haben, in der Eifel z.B., und die sagen, Legale wie Illegale, die aus dem Ausland gekommen sind, dass sie sich dort nicht wohl gefühlt haben, immer angeguckt worden sind, immer etwas besonderes sind, oder weiß ich nicht, ein bisschen piefig die Atmosphäre, und dass sie Köln wegen der Atmosphäre so mögen. Es ist eine große Stadt, man fällt nicht so auf, wie in einem Dorf. (B2:174)

Durch den hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund fallen irreguläre Migranten, sei es aus Afrika, Lateinamerika oder Asien, wenig auf, was eine geringere Gefahr der Kontrolle und Statusaufdeckung impliziert. Außer an bestimmten Orten wie dem Hauptbahnhof sind die von uns interviewten irregulären Migranten gar nicht oder kaum kontrolliert worden. So scheint die Gefahr der Aufdeckung auf der Straße in Köln nicht sehr groß zu sein und eine Nichtbeachtung durch Ordnungsbehörden und die Polizei wahrscheinlich.

Wenn hier 4 oder 5 was weiß ich Schwarzafrikaner mit Gepäck über die Straße laufen, ist das eigentlich normal – wenn die das in Siegen machen – dann ruft 2/3 der Bevölkerung sofort die Polizei an – das ist so. (B10:349)

Ein hoher Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund lässt zudem darauf schließen, dass verschiedene Migrantengruppen differenzierte Netzwerke gebildet haben, die irregulären Migranten eine Reihe von Zugangsmöglichkeiten eröffnen und damit Anlaufstellen und Unterstützungsmöglichkeiten in der ersten Phase des Ankommens bieten, darüber hinaus aber auch Arbeitsmöglichkeiten in der Gastronomie und in Kleinunternehmen zur Verfügung stellen. Gleichzeitig sind diese Migrantengruppen auch Anlaufstellen für viele, um Kontakte zu Personen der gleichen Herkunftsregion oder Sprache zu knüpfen.

Mehr als 70% aller ausländischen Unternehmen sind kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 25 Mitarbeitern (Amt für Wirtschaftsförderung der Stadt Köln 2003:9). Diese unterscheiden sich von anderen großen Wirtschaftsorganisationen dadurch, dass sie sich meist keiner stark formalisierten Rekrutierungsverfahren zur Einstellung von Personal bedienen, Entscheidungsprozesse informeller ablaufen und damit der Zugang auch für Menschen ohne Papiere sich einfacher gestaltet. Allein die Zahl der Unternehmen türkischer Herkunft wird auf 2 500 geschätzt (Türkisch-Deutsche Industrie- und Handelskammer 2005:1). Aber auch die Zahl italienischer Kleinbetriebe ist nicht unerheblich in Köln und sie stellen daher aufgrund der guten Verständigungsmöglichkeiten mit Migranten aus dem spanischsprachigen Raum für diese einen attraktiven Anlaufpunkt auf der Suche nach Beschäftigung dar.

Einerseits verfügt Köln über ethnische Netzwerke mit ausgebauten Strukturen, andererseits ist die Anzahl der in Köln ansässigen Organisationen der Sozialen Arbeit relativ hoch und in sich spezialisiert auf differenzierte Notlagen. Von einem hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund ist meist auch auf eine große Gruppe von Nachfragern für Angebote der Sozialen Arbeit zu schließen, die sich in ihren Strukturen in Deutschland auch entlang dieser potentiellen Nachfrage ausgebildet hat. In diesem Zusammenhang ist im Rahmen dieser Organisationen auch ein Netz von Angeboten entstanden, das sich funktional und sprachlich differenziert auf den Bedarf an Vermittlungstätigkeiten für Menschen ohne Papiere ausgerichtet hat.

Aufgrund der sehr verkehrsgünstigen Lage in Mitteleuropa und der guten Einbindung in das internationale Straßen-, Schienen- und Luftverkehrsnetz ist Köln einer der bedeutendsten Verkehrsknotenpunkte in Deutschland. Zahlreiche Bus- und Bahnlinien aus allen Richtungen Europas laufen in Köln zusammen und die wichtigen Flughäfen im Rhein-Main Gebiet sind schnell und komfortabel erreichbar. Der Bahnhof mit seinen täglich über 1 300 Zügen ist ein zentraler verkehrstechnischer Kreuzungspunkt im deutschen Schienennetz und begründet ein sehr hohes Personenaufkommen in Köln. Köln ist damit End- und Durchgangsstation vieler Migrationspfade zugleich. Diese verkehrstechnische Zentralität Kölns begründet zugleich die Unübersichtlichkeit der Stadt, denn das hohe Verkehrsaufkommen erschwert zugleich Übersicht und Kontrolle – ein Sachverhalt, der in der Perspektive irregulärer Migranten wenig überraschend die Attraktivität der Stadt im Vergleich zu anderen Städten erhöht.

5 Arbeit

5.1 Beschäftigung irregulärer Migranten

Die Mehrzahl aller irregulären Migranten sucht den Zutritt zum Arbeitsmarkt in Deutschland bzw. in Europa, in unserem Fall konkret in Köln, um dort durch die angebotene Bereitstellung einer Arbeitsleistung ein Einkommen zu erzielen. Wesentlich motiviert sind ihre Versuche durch ein Lohngefälle gegenüber den Herkunftsländern, in denen sie für die gleiche Arbeitsleistung oder auch in den von ihnen gelernten Berufen²⁷ oftmals nur ein um ein Vielfaches geringeres Einkommen erzielen können. Rechtlich ist ihnen jedoch der Zutritt zum Territorium des deutschen Staates und/oder die Aufnahme einer Beschäftigung untersagt. Verstöße gegen entsprechende Bestimmungen machen sie zu irregulären Migranten, d.h. solchen, die von Beginn an oder als Folge dieser Verstöße keinen legalen Aufenthaltsstatus haben (oder gelegentlich auch davon ausgehen, dass sie einen solchen Status nicht mehr haben). Diese Grundbedingung durchtränkt ihre Lebenspraxis vom Arbeiten und Wohnen über die Gesundheitsversorgung bis zur Kindererziehung. Irregularität bedeutet, stets darauf zu achten, im Alltag nicht in die Beobachtungsform des Rechts zu geraten, sich dieser zu entziehen, um so einer Aufdeckung des unrechtmäßigen Aufenthalts zu entgehen.

Aufgrund des fehlenden Aufenthaltsstatus können irreguläre Migranten nicht rechtmäßig in ein vertraglich geregeltes Arbeitsverhältnis auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland eintreten – unbeschadet des Sachverhalts, dass vertragliche, ggf. auch mündlich getroffene Vereinbarungen über zu zahlende Löhne für erbrachte Leistungen rückwirkend Gültigkeit besitzen, auch wenn das betreffende Arbeitsverhältnis im Falle seiner Aufdeckung aufgrund seiner Unrechtmäßigkeit nicht fortgesetzt werden darf. Rechtlich und politisch besteht der Sinn entsprechender zuwanderungs- und arbeitsmarktpolitischer Regelungen darin, ihnen mittels der Verweigerung eines Aufenthaltsstatus oder eines Arbeitsrechts den Zugang zum Arbeitsmarkt und damit zur Erzielung eines Einkommens mittels legaler Tätigkeiten zu versperren.

Dabei befinden sich eine Reihe von irregulären Migranten aus Osteuropa gegenwärtig aufgrund der jüngsten Erweiterungen der EU (2004: Polen, Tschechien, baltische Staaten, Slowenien, Slowakei und Ungarn; 2007: Bulgarien, Rumänien) in einem Übergangsstadium. Sie haben nunmehr freien Zutritt zu den Arbeitsmärkten in einigen der alten Mitgliedsstaaten, nicht aber voraussichtlich bis 2011 bzw. 2014 in Deutschland und Österreich. Dies begründet gegenwärtig Übergangsformen der illegalen bzw. informellen Beschäftigung, wie sie insbe-

²⁷ Viele der illegalen Migranten aus osteuropäischen und anderen Weltregionen gehören zu den eher gut ausgebildeten und sozial mobilen Teilen der Bevölkerung und sie verlassen ihre Herkunftsregionen, da sie dort keine oder sehr niedrig bezahlte Beschäftigungen finden.

sondere in der Landwirtschaft,²⁸ auf dem Bau und in anderen Handwerksbereichen zu beobachten sind, auf deren Ursachen und Ausgestaltung hier im einzelnen nicht eingegangen wird. Für die Zukunft ist aber davon auszugehen, dass dies faktisch eine kontinuierliche Legalisierung der irregulären Migranten aus Osteuropa zur Folge haben wird mit dem Resultat, dass sich die Herkunft irregulärer Migranten zum Teil weiter nach Osten verlagern wird. Zugleich ist aber auch eine Art Achsenverschiebung in dem Sinne zu erwarten, dass eine größere Zahl irregulärer Migranten ggf. aus Afrika, Asien und Lateinamerika kommen wird – vorausgesetzt, dass sie auf eine entsprechende Nachfrage stoßen und zugleich die migrationspolitischen Randbedingungen in der EU und in Deutschland keine grundsätzliche Veränderung erfahren.

Gehen irreguläre Migranten trotz des rechtlich versperrten Zugangs zum Arbeitsmarkt Arbeitsverhältnisse ein, schränkt dies ihre Konfliktfähigkeit hier (wie auch bei anderen wechselseitig vertragsbasiert eingegangenen Verpflichtungen; s. dazu auch das Kapitel 6: Wohnen) erheblich ein. Sie können in strittigen Fällen nicht auf das Recht zurückgreifen und klagen – jedenfalls so lange nicht, wie sie befürchten, dass ihr Aufenthaltstatus damit rechtlich aktenkundig wird, und sie dies vermeiden wollen. Dies senkt ihren Preis auf dem Arbeitsmarkt, steigert ihre soziale Erpressbarkeit und macht sie dadurch zu Adressaten von Ausbeutungsversuchen.

Ausbeutung wird im Folgenden verstanden als der Versuch, Leistungen ohne Erbringung der wechselseitig vereinbarten Gegenleistung in Anspruch zu nehmen. Dabei beruht diese Möglichkeit auf der Erwartung des Ausbeutenden, diese Leistung (z.B. die Zahlung von Gehalt) folgenlos verweigern zu können, da sein Gegenüber unter Berufung auf das Recht keinen Erzwingungsstab wie Gerichtsvollzieher und Polizei in Bewegung setzen kann. Es handelt sich um abgeleitete Macht, die daraus resultiert, dass der Gegenüber bei vollzogenem Betrug machtlos ist. Dies mit dem aufschlussreichen Effekt, dass mit der Ausbreitung irregulärer Beschäftigungsverhältnisse und damit einhergehend auch der Versuche des Lohnbetrugs alternative Erzwingungsstäbe in Form von Schlägertrupps entstehen, die sich auf informellen oder schwarzen Arbeitsmärkten als funktionales Äquivalent für den Ausfall von Gerichtsvollziehern und Polizei bilden. Ausbeutung ist darüber hinaus ein schwieriger Begriff, sofern damit mehr als die moralische Bewertung von ungleichen und als ungerecht betrachteten Tauschverhältnissen/Arbeitsbeziehungen gemeint ist. Die Möglichkeit der Ausbeutung irregulärer Beschäftigter beruht genau besehen auf den komplementären Marktbeschränkungen, denen irreguläre Arbeiter im Vergleich zu den regulären Beschäftigten unterliegen: Sie können im Hinblick auf die Arbeitsnachfrage überall dort ihr Angebot nicht zur Geltung bringen, wo diese in ihrer Ausgestaltung nicht nur normativ, sondern auch faktisch von rechtlichen Regeln

²⁸ Auf die Landwirtschaft als einer der Bereiche in der EU, in der illegale Beschäftigung in größerem Ausmaß zu beobachten ist, gehen wir hier nicht ein, da ihr mit Bezug auf unseren Fall, die Stadt Köln, ersichtlich keine Bedeutung zukommt.

gen aller Art durchdrungen sind, sie können aber auch keine Mindestlöhne oder Lohnersatzleistungen in Anspruch nehmen. Mit anderen Worten: Sie sind auf den Arbeitsmarkt der informellen Ökonomie begrenzt und haben daher nur sehr begrenzte Ausweichmöglichkeiten im Hinblick auf einen beschränkten, eben informellen Markt. Geht man davon aus, dass arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen am politisch definierten Gemeinwohl orientiert sind und Kollektivgüter repräsentieren, dann setzt die Existenz dieses Marktes zugleich die Bereitschaft der Nachfrager informeller und irregulärer Arbeit voraus, die jeweils gültigen Gemeinwohlbestimmungen und die damit verbundene Produktion von Kollektivgütern zu unterlaufen und eben daraus, also aus dem Unterlaufen, nicht aus dem Außerkraftsetzen dieser Bestimmungen, Vorteile zu ziehen. Ausbeutung von irregulären Migranten, sofern man davon sprechen mag, hat also ihr Fundament in dem partikularen Ausstieg aus der Produktion von Kollektivgütern. Die Gründe für eine solche mehr oder weniger große Bereitschaft sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung (dazu aus ökonomischer Sicht Enste/ Schneider: 2006 und Straubhaar: 2007). Der schlichte Sachverhalt aber, dass geschätzt zwischen 0,5 und 1,5 Millionen irreguläre Migranten Beschäftigung in Deutschland finden, weist darauf hin, dass eine nicht geringe Zahl von Bürgern gewissermaßen zwischen den von Hirschman (1970) formulierten Alternativen von „voice“ and „loyalty“ den stillschweigenden „exit“ vollziehen, d.h. sich den Beobachtungsformen und den Organisationen der Politik und des Rechts entziehen – und insofern ist das Ausmaß informeller Ökonomien auch ein Indikator für die Erosion der Bindungsfähigkeit politischer Ordnungen und der sie gestaltenden Entscheidungen.

Resultieren aus informeller Beschäftigung für irreguläre Migranten die genannten Implikationen für ihre soziale Konfliktfähigkeit, so bildet dieser Sachverhalt der „Ausbeutung“ dennoch die Grundlage ihrer besonderen Partizipationschancen in bestimmten Sektoren des Arbeitsmarktes.

Aufgrund niedriger Löhne für hohe Arbeitsleistungen entstehen mit irregulärer Migration in verschiedenen Dienstleistungsbereichen Beschäftigungsverhältnisse, an deren Aufrechterhaltung sowohl Organisationen wie auch Privathaushalte interessiert sind. Auch ein großer Teil der Migranten selbst ist an dem Zustandekommen sowie der Fortführung dieser Arbeitsverhältnisse interessiert, denn nur darüber haben sie die Chance, ihren Unterhalt selbständig im Aufnahmeland zu bestreiten und ggf. Rücküberweisungen ins Heimatland zu tätigen. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt und den für sie relevanten Arbeitsmärkten unqualifizierter Tätigkeiten stellt gerade das Umgehen von wohlfahrtstaatlichen Regulierungen und damit das oben skizzierte Unterlaufen gültiger Gemeinwohlbestimmungen den Standortvorteil irregulärer Migranten dar. Weder sie noch ihre Arbeitgeber zahlen Steuern und Sozialabgaben, was eine der Grundvoraussetzungen dafür ist, dass diese Beschäftigungsverhältnisse zustande kommen. Diesem Standortvorteil entspricht in den entsprechenden Sektoren eine spezifische Nachfrage, die nicht nur eine Kontinuität bereits bestehender Arbeitsverhältnisse gewährleistet, sondern auch den Aufbau weiterer Arbeitsverhältnisse wahrscheinlich macht.

Insbesondere in solchen Dienstleistungsbereichen, die auf eine besondere gegenseitige Vertrauensbasis und ihre stete Erneuerung angewiesen sind, wird die beidseitig angestrebte Vermeidung der Beobachtung durch das Recht und lokaler Ordnungsbehörden zur Ausgangsbedingung für die Gründung von Beschäftigungsverhältnissen. Dienstleistungen in privaten Haushalten werden in der Gegenwart vermutlich nur deshalb in dem heutigen Ausmaß nachgefragt, weil sie mit der Zunahme irregulärer Migration seit den frühen 1990er Jahren in Deutschland und Europa insgesamt (Schönwälder/ Sciortino/ Vogel 2004) in einer Qualität und zu Preisen angeboten und mit hoher Zuverlässigkeit erledigt werden, die für private Haushalte bezahlbar und zugleich sozial akzeptabel sind. Für Deutsche war und ist die Aufnahme einer solchen Beschäftigung als Schwarzarbeit nicht nur mit einem hohen Risiko der Leistungskürzung oder des Leistungseinhaltes sowie der Bestrafung verbunden, sofern sie staatliche Sozialleistungen beziehen. Zugleich sind sie durch diese auch nicht in dem gleichen Maße auf die Ausübung solcher Dienstleistungen angewiesen. Zusätzlich sind mit der Aufnahme häuslicher Dienstleistungsbeschäftigung für Deutsche, nachdem solche Dienstleistungen und damit die Klasse der „servants“ als relevante Beschäftigungskategorie seit dem Zweiten Weltkrieg zwischenzeitlich weitgehend an Bedeutung verloren hatte, vielfach Abstiegs- und Deprivationserfahrungen verbunden. Dies lässt es zweifelhaft erscheinen, dass sie selbst bei weiterer Steigerung des Drucks, auch niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen, „sozial konkurrenzfähig gegenüber mittlerweile bewährten illegalen Migranten sind“ (Bommes 2006:99).

Eine gewisse Vertrauensbasis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist dabei entscheidendes Element solcher Arbeitsverhältnisse und impliziert für beide Seiten Kontinuität und Sicherheit. Einerseits das Vertrauen und die Erwartungshaltung des Arbeitgebers in den Arbeitnehmer, für einen relativ niedrigen, d.h. vor allem bezahlbaren Lohn in ihm eine gute und zuverlässige Arbeitskraft zu finden, die auch in der Privatsphäre der eigenen Wohnung dieses nicht missbraucht. Andererseits das Vertrauen und die Erwartungshaltung des Arbeitnehmers in den Arbeitgeber, auf der Basis eines ausschließlich mündlich vereinbarten Arbeitsvertrages regelmäßig den vereinbarten Lohn zu erhalten, die eingeschränkte Konfliktfähigkeit des Arbeitnehmers nicht zu missbrauchen und den irregulären Aufenthalt nicht an die Ordnungsbehörden weiter zu leiten. Diese wechselseitige Erwartungshaltung, das praktisch aufgebaute Vertrauen und der daraus beiderseits resultierende Nutzen sind die Grundlage solcher sich langfristig stabilisierenden Arbeitsverhältnisse.

Vor diesem Hintergrund gewinnen bereits länger aufhältige irreguläre Arbeitnehmer auf der Grundlage von Erfahrung und/oder langfristiger Arbeitsverhältnisse sukzessive die Möglichkeit, ihr Leben perspektivisch dauerhaft einzurichten und zunehmend im Wissen um neue Arbeitsmöglichkeiten aus prekären Arbeitsverhältnissen auszusteigen. Diese resultieren insbesondere zu Anfang aus ihrer eingeschränkten Konfliktfähigkeit kombiniert mit mangelndem landes- und lokalspezifischen Wissen.

Schaffen es die irregulären Arbeitnehmer, ihre Arbeitsverhältnisse in dieser Weise relativ zu stabilisieren, zeigt dies auch Konsequenzen für ihre weitere Lebensführung. Sie können auf dieser Grundlage eigene Wohnungen anmieten oder Leistungen des Gesundheitssystems z.B. in Privatpraxen auf der Grundlage von Bezahlung in Anspruch nehmen. Eine stabile und nicht zu niedrig bezahlte Arbeitsstelle wirkt sich daher für sie wie für alle anderen Bürger auch einschneidend auf die Bedingungen ihrer Lebensführung aus. Dabei sind nicht nur der Zugang zu Leistungen des Wohnungsmarktes oder des Gesundheitssystems, sondern insbesondere auch die Möglichkeit der Gründung einer Familie und damit der Aufbau einer biographisch orientierten Lebensplanung wesentlich von den Aussichten der regelmäßigen und relativ absehbar kontinuierlichen Einkommenserzielung abhängig. Zudem ermöglicht ihnen die Stabilisierung ihrer Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse im Anschluss an die Ankunftsphase in Köln, sich sukzessive aus den Abhängigkeiten von den ersten Kontaktpersonen, meist aus dem Heimatland, zu lösen und damit ihr Leben, wenn auch zweifelsohne unter den fortbestehenden einschränkenden Bedingungen einer durch Routinen seminormalisierten Irregularität, wieder selber in die Hand zu nehmen. Dabei läuft im Hintergrund die Möglichkeit jederzeit mit, dass jede dieser Karrieren alltäglich zerstörbar ist, sei es durch die Kündigung des Arbeitsverhältnisses, sei es durch die omnipräsente Gefahr der Aufdeckung des irregulären Aufenthalts.

5.2 Rechtliche Grundlagen und ihre Folgen

Irreguläre Migranten verpflichten sich mündlich zu einer bestimmten Leistung gegen die Zahlung einer vereinbarten Vergütung. Oftmals erhalten sie jedoch nicht den vereinbarten Lohn in voller Höhe oder gar keinen Lohn von ihrem Arbeitgeber. Mit dem Hinweis auf die eingeschränkte Konfliktfähigkeit ihrer Arbeitnehmer weisen Arbeitgeber ihre Beschwerden ab oder drohen mit der Meldung des fehlenden Aufenthaltsstatus bei der Ordnungsbehörde. Aus Angst vor Aufdeckung ihres Status, aber auch aus Unwissenheit über ihre Rechte versuchen die meisten Menschen in dieser Situation nicht, ihren Lohnanspruch durch Leistungserbringung rechtlich durchzusetzen.²⁹

Nach Fodor (2001:134f) hat jedoch der Arbeitnehmer einen Anspruch auf Zahlung der versprochenen Vergütung nach § 611 (1) und (2) BGB. Hier heißt es:

²⁹ Hierzu präsentierte die Europäische Kommission einen Entwurf neuer Richtlinien, in der die Rechte arbeitnehmender Migranten ohne Aufenthaltsstatus gestärkt werden sollen. Ihnen soll rechtlich ermöglicht werden, Beschwerde gegen Arbeitgeber geltend zu machen. Zudem sollen sie so lange nicht abgeschoben werden können, wie sie nicht ausstehende Löhne erhalten haben. Die Richtlinie beinhaltet auch eine stärkere Kontrolle von Arbeitgebern, die eine große Anzahl von undokumentierten Migrant/innen, besonderes missbräuchliche Arbeitsbedingungen oder dem bewussten Anstellen von Opfern des Menschenhandels implementieren (PICUM 06/2007:8)

(1) Durch den Dienstvertrag wird derjenige, welcher Dienste zusagt, zur Leistung der versprochenen Dienste, der andere Teil zur Gewährung der vereinbarten Vergütung verpflichtet.

(2) Gegenstand des Dienstvertrages können Dienste jeder Art sein.

Nach dem Rechtsinstitut des faktischen Arbeitsverhältnisses gilt dies für jede mündliche Vereinbarung zur Erbringung von Leistungen gegenüber einer entsprechenden Zahlung, die von einer Person ohne Aufenthaltsstatus mit einer weiteren Person getroffen wurde. Somit besteht ein materiell-rechtlicher Anspruch auf Zahlung des vereinbarten Lohns (Fodor 2001: 141ff). Fodor (2001: 149) sieht zudem, dass der Geltendmachung dieses Anspruches der fehlende Aufenthaltstitel des Klägers nicht zwangsläufig entgegensteht. Der zuständige Richter unterliegt dabei außerdem nicht den Übermittlungspflichten nach § 87 (1) und (2) AufenthG.

Die Durchsetzung eines entsprechenden Rechtsschutzes für Arbeitnehmer ohne Aufenthaltsstatus ist nicht nur zur Geltendmachung des Lohnanspruches bei ausstehender Zahlung notwendig, sondern impliziert auch die Möglichkeit, Betrug und die Entstehung sozialer Abhängigkeits- und Machtverhältnisse mit missbräuchlichen Arbeitsbedingungen im vornhinein zu verhindern. Gerade dieses rechtliche Vakuum in zentralen Teilbereichen der Gesellschaft führt zu Strukturbildungen, die nicht im Sinne eines Rechtsstaates sein können.

Auch in Köln ist die Einhaltung der mündlichen Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht gewährleistet. Experten wie auch Betroffene berichten wiederkehrend von Fällen, in denen Löhne vorenthalten oder nur Teile des vereinbarten Stundenlohnes ausgezahlt wurden.

Oft wird ihnen gesagt, nein tut mir leid, aber wir bezahlen sie nicht und sehr oft, und es ist sehr schwer, obwohl sie die Möglichkeit haben, und ich sie im Rahmen der Beratung auch darauf aufmerksam mache, dass sie auch das einklagen können. Viele haben Angst und wagen nicht diesen Schritt. Dann verzichten sie lieber auf das Geld, das sie angeblich verdient haben, was sie erarbeitet haben, als den Arbeitgeber anzuklagen. Die Meisten trauen sich das nicht.(B2:11)

Obwohl Beratungseinrichtungen auf die Möglichkeit der Einklagbarkeit des ausstehenden Lohns hinweisen, nehmen betroffene Arbeitnehmer dies nur sehr selten und dann auch zu meist nur über Umwege in Anspruch. So scheint die Unterlassung des Einklagens von Lohnzahlungen nicht unbedingt in dem Mangel an rechtlichen Möglichkeiten, sondern fast ausschließlich in der Angst begründet zu liegen, dass die Aufdeckung des Status³⁰ mit seinen

³⁰ Hierfür muss z.B. eine ladungsfähige Meldeadresse angegeben werden, die dann evtl. mit dem Melderegister abgeglichen wird (Borgards 2006:158).

Konsequenzen, der kompletten Zerstörung der mühsam aufgebauten Grundlagen der Lebensführung in Deutschland, riskiert wird. Die Furcht ist so groß, dass ein Verzicht auf ausstehende Löhne anstelle einer Klage den irregulären Arbeitnehmern die klügere Entscheidung angesichts des wahrgenommenen Risikos zu sein scheint.

Einige Experten in Köln berichten von Verfahren, die zurzeit noch vor Gerichten in Köln anhängig sind. Jedoch wurde hier die Einklage des ausstehenden Lohns von legal in Deutschland aufhältigen Vermittlerpersonen stellvertretend durchgeführt.

Also wenn sie es nachweisen kann, dass sie diese ältere Dame betreut hat, gepflegt hat, dass sie sich illegal hier aufhält, dass es kein Grund ist, sie einzuklagen. Das dürfte sie. Ich habe ihr dann so ein bisschen die Angst weg genommen und ich habe dann mit einem Rechtsanwalt gesprochen, und er sagte, das machen wir. Also sie hat es so gemacht, (...) also die Rechte an die Tochter abgetreten. Und das Verfahren läuft jetzt noch. (B2:114)

Die haben auch das Geld bekommen und haben das Geld immer dieser Frau gegeben zum Aufbewahren, weil die kein Konto hier hatten. (...) Ja und dann waren das insgesamt wohl um die 30.000 Euro nachher und die waren mittlerweile mehrer Jahre hier, und haben dann gesagt wir gehen zurück (...). Und dann hat die Frau die immer wieder hingehalten. Und dann haben die das Geld nie zurückbekommen. Und die haben natürlich Quittungen nur über 12.000 – 13.000 Euro, der Rest, da haben die gar keine Quittungen für. Und das läuft auch noch. Die haben das jetzt auch eingeklagt, aber nicht unter eigenem Namen, sondern über einen der legal hier lebt. (B2:115)

5.3 Zur Arbeitsmarktsituation in der Stadt Köln

In Köln arbeiteten im Jahr 2006 75% aller Beschäftigten und 90% aller erwerbstätigen Frauen im Dienstleistungssektor, der damit der führende Sektor in Köln ist. Im Produktionssektor arbeiteten im gleichen Jahr nur rund 18% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Gesamtzahl der Beschäftigten sank in den letzten sechs Jahren um mehr als 5%, die Arbeitslosenquote stieg im gleichen Zeitraum von 12,3% auf 14,6%, was bei einer relativ konstanten Beschäftigungszahl im Dienstleistungssektor vor allem auf die Beschäftigungsentwicklung im Produktionssektor zurückzuführen ist. Hier gingen in den Jahren zwischen 2000 und 2006 20% der Arbeitsplätze verloren. Im Jahr 2006 arbeiteten die Beschäftigten in diesem Sektor vor allem im verarbeitenden Gewerbe (74%) und im Baugewerbe (18%), das ebenfalls einen Beschäftigungsrückgang von mehr als 20% zwischen 2000 und 2006 zu verzeichnen hat. Zurzeit arbeiten noch ca. 14 700 Beschäftigte auf dem Bau, was einem Anteil von 3,3 % aller Beschäftigten entspricht (Stadt Köln 2007:8ff).

Von den Beschäftigten im Dienstleistungssektor arbeiten in Köln im Jahr 2006 20% in den Sparten „Handel und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern“, 16% in der Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen und 12% im Gesundheits-, Veterinär und Sozialwesen. Ein verhältnismäßig kleiner Teil der Beschäftigten in diesem Sektor arbeitet im Gastgewerbe (14.729 Beschäftigte: 4,1% im Dienstleistungssektor). Bei 248 Hotels und 2975 Gastronomiebetrieben, davon 1307 Restaurants und 857 Schankwirtschaften, ergibt dies eine durchschnittliche Beschäftigtenzahl von nicht einmal 5 Personen pro Betrieb. Hier ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich eine Reihe von geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen (sog. „Minijobs“) anzutreffen sind. Die bisherige Forschung (Alt 1999, 2003; Anderson 2003; Krieger 2006) zeigt, dass hier vielfach auch irreguläre Migranten beschäftigt werden. Dies gilt wahrscheinlich auch für Köln und bestätigt sich auch in den von uns geführten Gesprächen.

Die kommunalen Behörden und die Polizei gehen angesichts der Beschäftigungsstruktur in Köln von einer fehlenden Attraktivität des Arbeitsmarktes für Billigarbeitskräfte aus:

Weil wir sind ein Dienstleistungsbereich und Handelsbereich, wo also schon eher qualifizierte Arbeitsplätze angeboten werden- und auch Arbeitskräfte nachgesucht werden – ich glaube- so für ungelernete Arbeitskräfte ist Köln nicht so der ideale Standort.(B10:115)

Diese Einschätzung ist jedoch mit Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen und sie hat ja auch nicht wirklich die Attraktivität des Eingehens von informellen Beschäftigungsverhältnissen zum Gegenstand, sondern die legalen Beschäftigungsaussichten für ungelernete Arbeitskräfte – die nach Einschätzung von Ökonomen auch deshalb geringe Beschäftigungschancen haben, weil angesichts ihrer niedrigen Produktivität die Lohnkosten zu hoch sind. Gleichgültig, ob man diese Einschätzung teilt oder ablehnt, ist davon auszugehen, dass gerade in den besser bezahlten Arbeitsmarktsegmenten des Dienstleistungsbereichs, insbesondere in den gut und oftmals doppelverdienenden Angestelltenhaushalten aufgrund der langen und flexiblen Arbeitszeiten sich eine Nachfrage an eben dem Angebot an Haushaltsdienstleistungen herausgebildet hat, das unter anderem mit der Zuwanderung irregulärer Migranten und ihrer Suche nach Beschäftigung entstanden ist. Sowohl in internationalen (Sassen 2001) wie auch in Untersuchungen in Deutschland (Alt 2003; Anderson 2003; Lutz 2007) ist gezeigt worden, dass die Wiederentstehung eines Arbeitsmarktes für private Dienstleistungen ihre Grundlage sowohl in der demographischen Struktur und dem damit verbundenen Bedarf an privater Pflege wie in der Herausbildung der sog. Dienstleistungsgesellschaft hat. Köln ist daher, so ist zu vermuten, aufgrund seines großen Dienstleistungssektors ein durchaus attraktiver Arbeitsmarkt für irreguläre Migranten und ihr spezifisches Arbeitsangebot, nämlich ihre Bereitschaft, Dienstleistungen mit großer Zuverlässigkeit zu günstigen Preisen anzubieten.

Tabelle 4: Jahresergebnisse 2004 – 2006 der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Hauptzollamtes Köln

| | | 2006 | 2005 | 2004 |
|---|--------|------------|------------|-----------|
| Personenüberprüfungen an der Arbeitsstelle | Anzahl | 6.648 | 7.919 | 9.795 |
| Prüfung von Arbeitgebern | Anzahl | 1.579 | 1.410 | 3.493 |
| Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Straftaten | Anzahl | 2.927 | 3.065 | 3.670 |
| Summe der Geldstrafen (2005 einschließlich Wertersatz) von Urteilen und Strafbefehlen | € | 411.435 | 256.874 | 60.620 |
| Summe der erwirkten Freiheitsstrafen | Jahren | 16 | 6 | 0,50 |
| Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten | Anzahl | 1.754 | 1.540 | 1.218 |
| Summe der Bußgelder | € | 2.110.285 | 842.279 | 444.191 |
| Wert der Vermögensabschöpfung gesicherter Vermögensgegenstände | € | 824.317 | 968.244 | - |
| Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen | € | 13.287.534 | 13.604.284 | 4.585.383 |

Quelle: Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Oberfinanzdirektion Köln

Tabelle 5: Selbstangezeigte unerlaubte Einreisen bei der Anlauf- und Beratungsstelle des Ausländeramtes Köln in den Jahren 2005 – 2007

| Jahr | Anzahl Selbstanzeigen |
|-------------------|-----------------------|
| 2005 | 383 |
| 2006 | 366 |
| 2007 (Stand Juli) | 236 |

Quelle: Ausländeramt Köln

Tabelle 6: Meldungen zu Passersatzpapierbeschaffungen bei der Ausländerbehörde Köln in den Jahren 2005 – 2007³¹

| Jahr | Vorgänge |
|-------------------|----------|
| 2005 | 92 |
| 2006 | 69 |
| 2007 (Stand Juli) | 42 |

Quelle: Ausländeramt Köln

³¹ In diesen Vorgängen sind all die Fälle enthalten, bei denen die Polizei oder die Bundespolizei einen ausländischen Staatsangehörigen ohne Nationaldokumente oder einen anderen zum Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigenden Aufenthaltstitel angetroffen hat und die an die Ausländerbehörde weitergegeben wurden. Fälle des Flughafens, bei denen Personen bei dem Versuch, ohne ein Visum einzureisen, aufgegriffen werden, sind hiervon nicht erfasst.

Auf Anfrage nach Statistiken zu irregulärer Beschäftigung bzw. zu Aufgriffen von Personen ohne Aufenthaltstitel im Rahmen von Personenkontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit erhielten die Autoren folgende Antwort:

Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung spielen sich naturgemäß im Verborgenen ab. Statistiken zu illegaler Beschäftigung bzw. zu Schwarzarbeit in Köln liegen daher nicht vor. Ich übersende Ihnen anbei die Arbeitsstatistiken des Sachgebietes Finanzkontrolle Schwarzarbeit für 2004 – 2006 (für 2003 liegen mir keine vergleichbaren Zahlen vor). Sonderkommissionen wurden bei der Erstellung der Statistiken nicht berücksichtigt. Eine Differenzierung nach unterschiedlichen Gewerben kann nicht vorgenommen werden. Informationen, wie viele Menschen ohne Arbeits- bzw. Aufenthaltsgenehmigung angetroffen wurden, liegen mir ebenfalls nicht vor. Ich weise darauf hin, dass die Arbeitsergebnisse der Sachgebiete Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Hauptzollämter sich nicht ausschließlich auf Unternehmen und Personen beziehen, die sich im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Hauptzollamts niedergelassen oder dort ihren Wohnsitz haben. (B12)

Vorstehende Tabellen und Übersichten ebenso wie die in erdenklicher Zurückhaltung auf unsere Anfrage abgefasste Antwort zeigen im Verbund mit den Aussagen der von uns befragten Experten jedoch, dass der administrative Umgang mit dem Phänomen irregulärer Zuwanderung und Beschäftigung in Köln mittlerweile genauso wie auch in anderen Städten zum Alltag und zur Routine von Organisationen gehören. Diese treffen aufgrund ihrer verschiedenen Aufgabenstellungen zwangsläufig auf irreguläre Migranten, überschreitet ihre Zahl erst einmal einen bestimmten Schwellenwert. Dies können die Hauptzollämter und die Polizei, die Ausländerbehörden, Wohnungs-, Ordnungs- und Gesundheitsämter, die Schulen und Kindergärten oder die Wohlfahrtsverbände und andere Vereine und Initiativen sein.

5.4 Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten

Für irreguläre Migranten ist der Zugang zu regulären Arbeitsverhältnissen auf dem formellen Arbeitsmarkt verschlossen. Sie müssen daher andere Wege zum Eintritt in informelle Beschäftigungen finden, um so ein Einkommen zu erzielen.

Der erste Zugang zu den für irreguläre Migranten offenen Bereichen des informellen Arbeitsmarktes findet fast ausschließlich über Kontaktpersonen aus dem Herkunftsland oder mit derselben Muttersprache statt. Die ersten Kontakte zu möglichen Arbeitsstellen werden oftmals von den gleichen ersten Ansprechpartnern in Köln hergestellt, die auch Zugang zu Wohnmöglichkeiten eröffnen. Sie verfügen über Kontakte zu Personen, die selbst als Arbeitgeber fungieren, unterstützen bei der Vermittlung zu Arbeitsangeboten in Zeitungen oder ge-

ben selber Anzeigen in lokalen Zeitungen auf, in denen sie spezifische Tätigkeiten wie Pflegedienste, Reinigungs- oder Handwerksarbeiten anbieten. Sie begleiten die Neuangekommenen zu den ersten Vorstellungen und leisten Übersetzungshilfen bei der sprachlichen Verständigung.

Zugang zu Arbeit und Wohnraum wird aber manchmal auch schon vom Heimatland aus bei legal aufhältigen Migrant*innen in Köln „gebucht“. Allerdings sind solche Arbeitsstellen selten von Dauer. Die „gebuchten“ Vermittlungstätigkeiten garantieren eine Arbeitsstelle nur für eine kurze Zeit, die anschließend meist vom Arbeitgeber gekündigt wird, um das Angebot so für weitere Neuankömmlinge frei zu machen und die damit regelmäßig verbundenen Provisionen einzunehmen. Vertrauen in die Menschen der gleichen Herkunftsregion haben diese irregulären Migrant*innen daher vor allem im Hinblick auf die Verlässlichkeit des Schleuserangebots. Darüber hinaus gehört zu ihren Erwartungshaltungen an ein Leben in Köln das durchaus realistische Wissen darum, dass sie es weitgehend auf sich selbst gestellt schaffen müssen und ein neues Leben mehr oder weniger aus dem Nichts heraus und im Verlassen auf ihr eigenes Wissen und Können sowie ihr Vermögen, Unsicherheit zu ertragen, aufbauen müssen.

Und die hat so eine Vermittlung von Arbeit und Wohnraum. Also nicht offiziell, aber ich weiß das eben von anderen, das genau die Frau die vermittelt hat und abgezockt hat. Also die nimmt dann Vermittlungsprovision für den Job und auch für die Wohnung, und nach drei Monaten verlieren die dann wieder den Job und dann kann sie wieder neu vermitteln. (B2:77)

Die Zugänglichkeit der verschiedenen Arbeitsbereiche wie Gastronomie, Haushalte und Bau unterscheiden sich nach den Angaben unserer Gesprächspartner in einigen Hinsichten. Im Gastronomiebereich scheint die Herstellung tragfähiger Kontakte und die Vermittlung von Arbeitsstellen meist nur dann erfolgreich zu sein, wenn zumindest eine basale sprachliche Verständigung zwischen den Neuankommenden und den potentiellen Arbeitgebern und damit die Erteilung von Arbeitsanweisungen möglich ist. Im Gaststättengewerbe finden irreguläre Migrant*innen den Zugang vor allem über ihnen bekannte Gaststättenbesitzer derselben Heimatregion oder Muttersprache. Nach einiger Zeit ihres Aufenthaltes fragen sie oftmals auch direkt bei den Gaststätten nach und gehen dabei auch mit vollkommen unbekanntem Arbeitgebern Arbeitsverhältnisse ein.

Bei Dienstleistungen in Privathaushalten scheint dies nicht unbedingt erforderlich zu sein. Arbeitsaufgaben, Rahmenbedingungen sowie die Entlohnung werden in ersten Kontaktgesprächen zwischen dem Arbeitgeber, dem zukünftigen Arbeitnehmer und ggf. der deutschsprachigen Vermittlungsperson abgesprochen. Aber Neuankömmlinge treten auch nicht immer in ganz neu begründete Arbeitsverhältnisse, sondern in die Arbeitsstellen bereits mehr oder weniger etablierter irregulär Beschäftigter ein und ersetzen diese. Oftmals teilen sie sich

auch zunächst mit ihnen in der Anfangsphase eine Arbeitsstelle, um so Erfahrungen in dem jeweiligen Tätigkeitsbereich zu sammeln und darauf aufbauend dann selbständig Arbeitsstellen zu erschließen und in diese eintreten zu können. Haben die Neuankommenden dann genügend Erfahrungen auf verschiedenen Tätigkeitsfeldern gesammelt, versuchen sie bald selbständig, neue Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern zu knüpfen. Dabei bleiben sie vielfach dennoch auf sprachliche Unterstützung angewiesen, was ihren Spielraum zu Anfang erheblich einschränkt.

Mit der Zeit bauen sich viele von ihnen, insbesondere wenn sie in Privathaushalten tätig sind, einen Stamm von Arbeitgebern auf, für die sie regelmäßig arbeiten, so dass sie mit einem monatlich weitgehend stabilen Einkommen kalkulieren können. Zwar bleibt die Unsicherheit über die Dauer der Beschäftigung bei diesen Arbeitsstellen ständiger Begleiter, jedoch reduzieren sie diese anscheinend durchaus erfolgreich, indem sie „schwierige“ oder unregelmäßige Arbeitsstellen aufgeben und neue, eine stabilere Nachfrage versprechende annehmen. Den Zugang zu der Nachfrage nach Dienstleistungen in Privathaushalten finden sie vor allem über Anzeigen in lokalen Zeitungen und Supermärkten sowie insbesondere auch durch Empfehlungen ihrer Arbeitgeber an interessierte Bekannte/Freunde.

Gehen Sie zu (Name des Geschäftes) in Köln, da gibt es so schwarze Bretter und dann gucken Sie mal wer alles was anbietet und wie die so heißen. Das müssen nicht alles Papierlose sein, dass sind dann so Sachen, (Name der Zeitung), (...) da gibt's auch Artikel, redaktionelle Geschichten, aber vor allem Anzeigen, Kleinanzeigen, da kann man reingucken und sehen wer dann Dienste anbietet. Keine Namen, aber dann Handnummern. Da kann man dann anrufen.(B5:70)

In Zeitungen schreiben offensichtlich nicht nur Arbeitgeber Arbeitsangebote aus, sondern auch irreguläre Migranten bieten in Zeitungen Dienstleistungen wie Reinigung und Handwerkstätigkeiten für Privathaushalte an.

Empfehlungen der Arbeitgeber an Bekannte oder Freunde stellen einen der wichtigsten Zugänge zu neuen Arbeitsstellen dar, da sie entsprechende Kontakte herstellen und ggf. die etablierte Vertrauensbasis zwischen Arbeitnehmer und -geber an andere weiter kommunizieren. Viele der von uns Befragten gaben an, hierdurch neue, gut entlohnte sowie zuverlässige Arbeitsstellen gefunden zu haben.

Zum Beispiel habe ich für eine Frau gearbeitet, und dieser Familie hat gefallen, wie ich gearbeitet habe, und sie hat dann gesagt, ich habe eine Schwester, oder eine Cousine, oder einen Freund oder einen Nachbarn, die möchten, dass du für sie arbeitest. Und ich sage dann: Warum nicht. Und so läuft das. (A8:43; Übersetzung M.W.)

Im Baugewerbe fragen irreguläre Migranten nach ihren Angaben direkt bei den Unternehmen oder auf der Baustelle nach und arbeiten ggf. nach Bedarf zu vereinbarten Tagessätzen. Ob die Anwerbung hier auch über Zeitungsanzeigen erfolgt, blieb für uns unklar. Einige der befragten Experten halten die Anwerbung über Subunternehmer auch durch Zeitungsanzeigen für möglich. Die von uns befragten Betroffenen konnten dazu keine Aussagen machen. Schließlich gab und gibt es wohl auch noch Anlaufpunkte in der Stadt, zu denen irreguläre Migranten hingehen und wo sie ihr Arbeitsvermögen für auf einen oder wenige Tage befristete Nachfrage durchaus mit Aussicht auf Erfolg anbieten können.

5.5 Beschäftigungsbereiche irregulärer Migranten

5.5.1 Dienstleistungen im Privathaushalt

Die Nachfrage irregulärer Migranten in Privathaushalten scheint in Köln wie wohl auch in vielen anderen Städten und Gemeinden aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit bei relativ niedrigen Lohnerwartungen ungebrochen. Diese Nachfrage nach qualitativ guter und preiswerter Arbeit trifft auf ein entsprechendes Angebot, weil in der Vergleichsperspektive der Migranten die gezahlten Löhne ihnen erlauben, bei Annahme mehrerer Arbeitsstellen ein Auskommen vor Ort und die Ansammlung von Ersparnissen zu realisieren. Zudem sind Arbeitsstellen in privaten Haushalten für sie relativ sicher aufgrund des geringen Entdeckungsrisikos und relativ guter Arbeitsbedingungen. Die Arbeitsmöglichkeiten selbst reichen dort von Reinigungstätigkeiten in Privathaushalten oder großen Treppenhäusern über Kindermädchentätigkeiten und Pflegedienste sowie handwerkliche Arbeiten.

Reinigungstätigkeiten oder die Arbeit als Kindermädchen sind zumeist auf einige Stunden in der Woche pro Privathaushalt beschränkt, so dass die Betroffenen auf mehrere Arbeitsstellen in der Woche angewiesen sind, diese aber wohl auch finden. Zwischen sieben und zwölf verschiedene Arbeitsstellen wöchentlich scheinen dabei nicht unüblich zu sein, um die jeweiligen Migrationsprojekte realisieren zu können. Viele dieser Arbeitsstellen scheinen dabei längerfristig zu sein, die Betroffenen arbeiten bei vielen Arbeitgebern schon zwei bis drei bis hin zu neun Jahren. Einige suchen sie wöchentlich auf, andere 14-tägig oder auch nur monatlich, so dass sie insgesamt einen wöchentlichen Arbeitslohn erzielen, der ihnen den Lebensunterhalt und ggf. Rücküberweisungen in die Heimat ermöglicht. Der Zugang zu diesen Tätigkeiten ist für Frauen aufgrund der fortbestehenden „Genderisierung“ von Hausarbeit leichter, ihnen wird von den Arbeitgebern mehr Vertrauen für Tätigkeiten in dem privaten Bereich der eigenen Wohnung und auch mehr Kompetenzvertrauen, die angewiesene Beschäftigung zufriedenstellend auszuführen, entgegengebracht. Dennoch arbeiten nicht nur in Köln auch viele Männer in diesem Bereich.

Das hohe wechselseitige Vertrauen in diesen Beschäftigungsverhältnissen dokumentiert sich etwa in dem freien Zugang vieler Beschäftigten zu Wohnungen und Häusern ihrer Arbeitgeber. Diese händigen ihnen gleich oftmals schon zu Beginn ihrer Tätigkeit die Hausschlüssel aus, da die Arbeit meist in Abwesenheit der Arbeitgeber stattfindet, die ihnen zugleich den vereinbarten Lohn in der Wohnung hinterlegen.

Die Angaben zu Lohnzahlungen variieren zwischen sechs und zehn Euro die Stunde in diesem Bereich. Viele der von uns Befragten geben jedoch an, nicht unter einem Stundenlohn von sieben Euro eine Arbeitsstelle anzutreten. Sie begründen dies mit der Rentabilität der ein-

gegangenen Beschäftigungsverhältnisse, was zugleich zeigt, dass sie auf der Grundlage kontinuierlich gezeigter Zuverlässigkeit auch durchaus auf die Dauer eine gewisse Verhandlungsmacht gewinnen. Angesichts der Nachfrage nach Arbeitskräften scheinen nicht wenige Beschäftigte in der Lage zu sein, schlecht bezahlte Arbeitsangebote abzulehnen und instabile Arbeitsverhältnisse zu kündigen.

Häuser putzen, das ist eine der reellsten Möglichkeiten für die ohne Papiere. Tausende von Stunden habe ich damit zugebracht. Die Dinge können sich verbessern und sind dann nicht mehr unbedingt vom Glück abhängig. Es hängt auch davon ab, was du mit deinen Händen machen kannst, wieviel du die deutsche Gesellschaft kennst und der menschlichen Qualität deines Chefs. Generell bist du gezwungen jede mögliche Arbeit anzunehmen, auch unter sehr schlechten Bedingungen der Zahlung und der Behandlung.(A1:125)

Generell liegt die Ursache für die Möglichkeit der Erzielung eines relativ stabilen Einkommens bei Stundensätzen, die keineswegs unterhalb dessen liegen, was in diesem Bereich auch an Personen mit legalem Aufenthaltstatus im Bereich der informellen Ökonomie gezahlt wird, zum einen sicher darin begründet, dass Vertrauen unabdingbare Grundlage für den Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses ist. Das kann sicher dann nicht begründet werden, wenn private Arbeitgeber ihren Beschäftigten das Gefühl vermitteln, sie deutlich sichtbar schlechter als andere Arbeitskräfte zu behandeln. Da aber solche Beschäftigte im privaten Binnenraum von Singles, Ehepaaren oder Familien tätig sind, wissen auch die Beschäftigten um die Abhängigkeit ihrer Arbeitgeber von ihrer Zuverlässigkeit. Darüber hinaus darf man vermuten, dass viele private Arbeitgeber, die zu den besser verdienenden gehören, den Sachverhalt ihres stillschweigenden Ausstiegs aus der Kollektivgüterproduktion in dem oben erläuterten Sinne (aus welchen Gründen auch immer) für sich selbst moralisch dadurch erträglich gestalten, dass sie die von ihnen Beschäftigten nicht sichtbar „ausbeuten“, sondern mit einem Gehalt versehen, das von diesen als angemessene Entlohnung betrachtet wird und von ihnen selbst noch finanziert werden kann.

Tätigkeiten von irregulären Migranten sind nicht auf reine Haushaltsdienstleistungen beschränkt, sondern zahlreiche Migranten, fast ausnahmslos Frauen, arbeiten als Kindermädchen unter vergleichbaren Arbeitsbedingungen, jedoch ohne feste Arbeitszeiten. Sie müssen ihre Arbeitswoche je nach Anfrage wöchentlich planen, aber doch mit Bezug auf Arbeitsstellen aus einem feststehenden Kreis von Arbeitgebern, die nach Bedarf anfragen. Trotz der hohen Flexibilität von Arbeitszeiten und den damit verbundenen Verdienstmöglichkeiten pro Woche ermöglicht der Zugriff auf einen hinreichenden Arbeitgeberstamm dennoch verlässlich die Erzielung eines weitgehend stabilen monatlichen Einkommens. Der Stundenlohn im Bereich der Kinderaufsicht scheint jedoch etwas niedriger zu sein als im Fall von Reinigungstätigkeiten und liegt bei etwa fünf bis sechs Euro.

Auch im Bereich der Altenpflege arbeiten irreguläre Frauen in Köln. Die demographische Entwicklung hat dazu geführt, dass immer mehr alte Menschen auf Hilfe angewiesen sind, die nicht in Pflegeheimen unterkommen bzw. deren Aufenthalt dort von Angehörigen nicht bezahlt werden kann. Zudem ist es immer weniger Erwachsenen möglich, ihre alternden Eltern zur Pflege zu Hause bei sich aufzunehmen. Bezahlbare Pflege, Unterstützung und intensive Betreuung alter Menschen in Privathaushalten trifft daher auf eine immer größere Nachfrage. Irreguläre Migranten pflegen tagsüber aber auch nachts alte Menschen und ermöglichen es diesen dadurch, in den eigenen Räumlichkeiten trotz Krankheit und Pflegebedürftigkeit zu verbleiben. Die Kosten einer regulären Pflegekraft würden die einer irregulären Kraft erheblich überschreiten. Gerade für alte Menschen oder deren Kinder, die sich reguläre Pflegedienste nicht leisten können, stellen Angebote jenseits staatlicher Regulierung eine Möglichkeit dar, solche Dienste zu Hause in Anspruch zu nehmen.

Neben Reinigungstätigkeiten führen Männer in dem Sektor der Privathaushalte vor allem Handwerkerarbeiten durch. Diese garantieren ihnen einen gegenüber der Reinigungstätigkeit um einiges höheren Lohn, allerdings unterliegt die Nachfrage dieser Tätigkeiten größeren Schwankungen, da sie nicht in der gleichen Regelmäßigkeit wie Haus- und Pflegearbeiten anfallen. Vor allem über mündliche Weiterempfehlungen aber auch über Zeitungsanzeigen werden solche Maler-, Fliesenleger-, Tischler- oder Maurertätigkeiten angeboten. Je nach Tätigkeit und Absprache kann der Lohn zwischen acht und 25 Euro die Stunde variieren oder es werden Gesamtpreise für die zu verrichtenden Tätigkeiten vereinbart. Zwar fallen häufig im Monat Leertage an, jedoch kann aufgrund des höheren Stundenlohns und der stoßweise langen Arbeitszeiten pro Tag anscheinend ein insgesamt hinreichendes Einkommen erzielt werden.

Viele Arbeitgeber scheinen von dem fehlenden Aufenthaltsstatus zu wissen, sei es vermittelt über diejenigen, die ihnen die Arbeitskräfte empfohlen haben, oder weil dies in Gesprächen offen gelegt wird. Eine Reihe von Arbeitskräften informieren ihre Arbeitgeber aber anscheinend bewusst nicht, zunächst aus Vorsicht oder Scham, nach längerer Zeit jedoch auch nicht, um bestehende Arbeitsverhältnisse und die geschaffene Vertrauensbasis zu ihren Arbeitgebern nicht zu zerstören und damit den Verlust des Arbeitsplatzes zu riskieren.

Manchmal habe ich Angst, dass die Familien mich aufdecken, dann würde ich mich ganz schön schämen. Dass sie entdecken, dass ich illegal bin. Sie haben Vertrauen in mich. Und wenn ich ihnen dann sage, oder sie entdecken es selber, dass ich illegal bin, würde ich mich schämen. Ich würde mich sehr schlecht fühlen. (A7:254)

Aufgrund der fehlenden Konfliktfähigkeit irregulärer Arbeitnehmer halten auch Privathaushalte anscheinend gelegentlich Vereinbarungen nicht ein, indem sie weniger Stunden als die tatsächlich abgeleisteten bezahlen oder Lohnauszahlungen ganz unterlassen. Aufgrund der

konstant hohen Nachfrage in diesem Bereich ist es Betroffenen jedoch meist möglich, schwierige und unzuverlässige Arbeitsstellen aufzugeben. Insbesondere bei einmalig anfallenden Aufträgen für Handwerksarbeiten durch unbekannte, über Zeitungsanzeigen kontaktierten Arbeitgebern scheinen Betrugsversuche regelmäßiger der Fall zu sein. Mit der fehlenden Regelmäßigkeit und der kurzen Dauer der vergebenen Arbeiten und einem entsprechend entbehrlichen Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitgeber und -nehmer nimmt anscheinend die Wahrscheinlichkeit zu, dass Löhne gar nicht oder nicht in der vereinbarten Höhe ausgezahlt werden. Die von uns interviewten Betroffenen versuchen daher, möglichst nur solche Aufträge für Handwerkertätigkeiten anzunehmen, die ihnen von Bekannten vermittelt worden sind.

In einigen Fällen berichten betroffene Frauen auch von sexuellen Belästigungen am Arbeitsplatz oder von Drohungen durch ihre Arbeitgeber. In allen Fällen wurden solche Arbeitsstellen sofort aufgegeben.

5.5.2 Gastronomie

Im Unterschied zu den Arbeitstätigkeiten in Privathaushalten scheint im Gastronomiebereich eine Möglichkeit der sprachlichen Verständigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine Voraussetzung für die Vergabe fast aller dort anfallenden Tätigkeiten zu sein. Eine Reihe der von uns Befragten gaben an, insbesondere in der ersten Zeit über Kontaktpersonen Beschäftigungen in Gaststätten mit Besitzern aus der gleichen Herkunftsregion aufgenommen zu haben. Diese Tätigkeiten waren jedoch meist von geringer Dauer und durch wenig Kontinuität gekennzeichnet. Im Unterschied zu Tätigkeiten in Privathaushalten gründen im Bereich der Gastronomie Arbeitsverhältnisse weniger auf Vertrauen als auf der Nachfrage nach billigen Arbeitskräften für einfache Beschäftigungen. Dafür sind Neuankömmlinge prädestiniert, denn sie können sich in der ersten Zeit auf nur wenige Kontaktpersonen stützen und sind auf eine schnelle Arbeitsaufnahme angewiesen. Mit der Zeit aber erlangen sie mehr Wissen über alternative Beschäftigungsmöglichkeiten und die Zugänge dazu, zudem gewinnen sie mehr und mehr Kontakte zu einer Reihe von Vermittlerpersonen, was ihre Abhängigkeit von Erstkontakten oder Schleusern reduziert. Dies erlaubt ihnen schließlich, die Anfangsbeschäftigungen mit unregelmäßiger und niedriger Bezahlung – Löhne ab drei Euro (früher: 4,50 DM) sind anscheinend keine Seltenheit – aufgrund erschlossener Alternativen aufzugeben.

Ich habe von drei bis um zwölf gearbeitet. Da waren es noch D-Mark. Sie haben mir 40 DM am Tag gezahlt. Das war sehr wenig, aber das ist halt das, was ich verdienen konnte. (A8:35)

Generell unterliegt der Gastronomiebereich stärker der Beobachtung durch das Ordnungsamt als der Dienstleistungsbereich in Privathaushalten. Regelmäßig stattfindende Kontrollen erhöhen damit das Risiko der Aufdeckung und mindern weiter die Attraktivität dieser Arbeitsstel-

len. Viele der von uns befragten irregulären Migranten gaben an, zwischenzeitlich immer wieder im Gastronomiebereich gearbeitet zu haben, ihn jedoch aufgrund der hohen Kontroll-dichte möglichst zu meiden.

Als ich angekommen bin hier, habe ich zuerst angefangen in Restaurants zu arbeiten. Ich habe früher schon viel in Restaurants gearbeitet, deswegen habe ich auch hier angefangen, in einem Restaurant zu arbeiten. Aber dann ist stärker kontrolliert worden. Sie haben mehr kontrolliert. Deswegen wollten die in einigen Restaurants nicht mehr (...) sie wollten nicht, dass jemand ohne Papiere da arbeitet. Dann habe ich halt auf dem Bau gearbeitet. Aber wegen der starken Kontrollen da, musste ich da auch aufhören. (A8:48)

Aufgrund der hohen Konkurrenz und der resultierenden konstanten Nachfrage nach billigen Arbeitskräften kann jedoch davon ausgegangen werden, dass vor allem im Restaurant- und Gaststättengewerbe eine hohe Zahl irregulärer Migranten immer wieder Beschäftigung findet. Experten und auch Betroffene weisen diesbezüglich darauf hin, dass der Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten, insbesondere in der eigenen ethnischen Gruppe, eine ständige Alternative darstellt, auf die man zurückgreifen kann, wenn keine anderen Erwerbsmöglichkeiten zugänglich sind.

Unregelmäßige Lohnauszahlungen, niedrige Stundenlöhne, die schwierigen Arbeitsbedingungen sowie die erhöhte Gefahr der Entdeckung begründen also einerseits die geringe Attraktivität des Gastronomiebereichs bei irregulären Migranten. Andererseits bedeutet die hohe Nachfrage durch Arbeitgeber aber auch, dass diese irregulären Migranten, je länger sie in Köln leben, Wissen um Wechsel- und Wahlmöglichkeiten und damit auch eine gewisse Verhandlungsmacht gegenüber Arbeitgebern aufbauen.

5.5.3 Bauwirtschaft

In Köln gab es im Zeitraum der Durchführung der Studie mehrere Großbaustellen (Messe, U-Bahn), die anscheinend auch Arbeitsmöglichkeiten für Menschen ohne Papiere boten. Die Angaben zu den Beschäftigungsverhältnissen im Bausektor sind jedoch in sich widersprüchlich. Einerseits scheint nach Auskunft unserer Informanten ein Zugang über Subunternehmer weiterhin relativ einfach möglich zu sein. Andererseits gehen Vertreter von Polizei und Behörden davon aus, dass sich die Anzahl Beschäftigter mit fehlendem Aufenthaltsstatus in den letzten Jahren aufgrund der gesteigerten Kontroll-dichte durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit³² sowie der angedrohten rechtlichen Konsequenzen für die Arbeitgeber stark verringert

³² Genaue Zahlen zu den durchgeführten Kontrollen in den verschiedenen Sektoren wie Bau oder Gastronomie liegen uns jedoch nicht vor, es waren nur Zahlen über sämtliche durchgeführten Personenkontrollen innerhalb eines Jahres zugänglich. S. dazu weiter oben.

habe. Mit der abnehmenden Bereitschaft, irreguläre Arbeitnehmer zu beschäftigen, habe dieser Sektor auch für die Betroffenen an Attraktivität verloren.

Nur da muss man sagen – dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit sich mittlerweile etabliert hat und z.B. so großflächige Kontrollen an Bau und doch so relativ intensiv durchführt und das die Kontrolldichte hier in Köln doch mittlerweile relativ stark ist – so dass das Risiko für Unternehmer mit vielen Schwarzarbeitern aufzufallen relativ groß ist - d.h. also so was könnte man eher glaub ich machen wenn man im ländlichen Bereich ist, wo Finanzkontrolle Schwarzarbeit nicht so häufig kontrolliert wie hier. (B10:134)

Dennoch berichten Experten wie auch Betroffene selbst nach wie vor von Tätigkeiten auf dem Bau zu niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen.³³ Es ist anzunehmen, dass aufgrund der schwierigeren Zugänglichkeit und Einsehbarkeit für die Ordnungsbehörden, ein Großteil irregulär Beschäftigter eher im Innenausbau und weniger im Hoch- und Tiefbau eingesetzt wird. Beschäftigungsverhältnisse werden hier wie dort meist kurzfristig und tage- oder wochenweise eingegangen. Die Angaben zu Lohnzahlungen schwanken stark, sie liegen zwischen drei und zehn Euro. Auf Basis der zugänglichen Daten können wir dazu aber keine verlässlichen Angaben machen. Im Vergleich zu Tätigkeiten in Privathaushalten scheint der Bausektor aber insgesamt durch hohe Schwankungen in der Nachfrage sowie eine hohe Unzuverlässigkeit in Bezug auf Vertragserfüllung und Lohnauszahlung gekennzeichnet zu sein. Betroffene, die in dem Sektor gearbeitet haben, berichten von häufigen Problemen mit Arbeitgebern, die sich weigern, vereinbarte Löhne in voller Höhe zu zahlen. Die hohe Informalität und der vorübergehende Charakter des Arbeitsverhältnisses begründet im Unterschied zu den längerfristig angelegten Beschäftigungen in Privathaushalten bei den Beteiligten kein Motiv der wechselseitigen Ausrichtung an den Interessen des jeweils anderen. Billige Arbeitskräfte für die anfallenden Tätigkeiten auf dem Bau lassen sich täglich neu finden und begründen ihre relativ leichte Ersetzbarkeit. Die hohe Fluktuation von Arbeitskräften und wechselseitige Betrugsbereitschaft (auf der Grundlage asymmetrischer Machtverhältnisse) bedingen einander und stabilisieren anscheinend die Fragilität und Betrugsanfälligkeit der Beschäftigungsverhältnisse (nicht nur) von irregulären Migranten in diesem Bereich.³⁴ Im Bausektor findet man daher im Unterschied zu dem Bereich der Haushaltstätigkeiten kaum langfristige Beschäftigungsverhältnisse. Interviewte Arbeitnehmer berichten von häufigen Stellenwechseln und späteren Übertritten in andere Arbeitsbereiche. Auch aus diesem Grund suchen immer mehr

³³ Interviewte Betroffene gaben dabei an, meist jeweils nur kurz auf dem Bau gearbeitet zu haben, da das Risiko der Entdeckung dort wegen der hohen Kontrolldichten sehr hoch geworden sei.

³⁴ Im Gegensatz zu polnischen Vertragsnehmern, die inzwischen auf der Grundlage der europäischen Dienstleistungsfreiheit als (Schein-) Selbständige tätig werden, scheinen irreguläre Migranten gewissermaßen ihre Vertragsfreiheit dahingehend zu nutzen, dass sie ggf. in andere, hinsichtlich der Arbeitsbedingungen bessere oder stabilere Bereiche ausweichen und „flexibel“ getroffene Vereinbarungen nicht einhalten bzw. dem vorgefundenen Druck ausweichen.

Männer, wie erwähnt, auch in den klassischen, eher den Frauen zugeordneten Arbeitsbereichen wie Haushalt und Reinigung³⁵ nach Beschäftigung, nachdem sie zuvor in den beschriebenen fragilen und unsicheren Bereichen der Gastronomie oder des Baus gearbeitet haben.

5.5.4 Prostitution

Zu dem Bereich der Sexarbeit können in Köln nur wenige Aussagen getroffen werden.³⁶ Einige Expertinnen gaben Schätzungen von ca. 1 600 Sexarbeiterinnen mit einem Migrantinnenanteil von 70% an, andere halten diese Zahl für zu niedrig. In Köln scheint eine große Zahl der in diesem Bereich tätigen Frauen aus Westafrika und Osteuropa zu kommen. Lateinamerikanerinnen findet man, im Vergleich zu Frankfurt (Krieger 2006: 129), in Köln eher weniger. Dabei zeichnet sich bei den Frauen aus Osteuropa in diesem Arbeitsbereich ein ähnliches Bild ab wie im Bausektor. Sie befinden sich in einem Übergangsstadium zwischen Legalität und Irregularität. So weisen in diesem Bereich arbeitende Beratungsorganisationen auf einen Zustrom in den letzten Monaten von bulgarischen und rumänischen Frauen, aber immer auch wieder polnischen Frauen hin, die hier aufenthaltsrechtlich legal leben, oftmals dann jedoch irregulär arbeiten. Allerdings konnten auch schon einige über die Anmeldung einer selbständigen Tätigkeit ihre Arbeit legalisieren.

Die Arbeit in diesem Bereich kann für irreguläre Frauen jedoch zumeist nur verdeckt stattfinden. Im offiziellen Bereich der Beschaffungsprostitution in der Geestemünder Straße wie auch anderen öffentlich sichtbaren Bereichen werden regelmäßig Personenkontrollen durchgeführt, die für irreguläre Frauen ein großes Entdeckungsrisiko darstellen. Die in diesem Bereich tätigen Beratungsorganisationen geben an keine bzw. nur vereinzelt irreguläre Frauen anzutreffen.³⁷ Anders scheint es im nicht-offiziellen und weniger unter der regelmäßigen Beobachtung von Polizei und Ordnungsbehörde stehenden Bereich der Prostitution zu sein. So treffen Mitarbeiterinnen von Organisationen in ihrer aufsuchenden Arbeit irreguläre Frauen vor allem in Bars und Gaststätten in bestimmten Stadtvierteln, wie aber auch in Bordellen an, in denen sie teilweise selbständig, aber auch unter Aufsicht von Zuhältern ihre Arbeit anbieten. Hier nehmen sie Kontakt zu den Frauen auf,³⁸ führen Präventionsveranstaltungen durch

³⁵ Und zweifelsohne wird bei diesen Tätigkeiten weiterhin Frauen stets mehr Vertrauen entgegengebracht und Leistungsbereitschaft unterstellt.

³⁶ Es konnte mit keinen Illegalen gesprochen werden, die in diesem Bereich arbeiten

³⁷ Der so genannte „Straßenstrich“ wird regelmäßig von Polizei und Ordnungsbehörde zur Einnahme von Vergnügungssteuern beobachtet und kontrolliert. Kommunalpolitisch geht Köln hier einen Sonderweg: Für die Prostitution wird in der Stadt Köln nach § 2 Nr.6+7 der Vergnügungssteuersatzung der Stadt Köln vom 19.12.2003 eine Pauschale von 6 Euro pro Sexualdienstleister erhoben.

³⁸ Die Klientelgruppen sind eindeutig nach den Sprachkenntnissen der Sozialpädagoginnen und Ärztinnen differenziert. Verfügt die Einrichtung z.B. über eine polnischsprachige Mitarbeiterin, ist die Gruppe der Polinnen um ein vielfaches höher als in anderen Organisationen. So wechselt die Gruppe der Klientinnen einerseits durch bestimmte – oftmals an rechtliche Rahmenbedingungen orientierte - Einwanderungswellen, andererseits jedoch auch durch den – zumeist in finanziellen Einschränkungen und organisatorischen Um-

und weisen auf spezifische soziale und medizinische Beratungsangebote hin, die dann von den Frauen auch stark nachgefragt werden.³⁹ Allein über diese aufsuchende Arbeit ist überhaupt ein Kontakt mit in diesem Arbeitsbereich tätigen Frauen möglich.

Wir gehen zusammen mit dem Gesundheitsamt, aber auch alleine zu Bar, Clubs, Kneipen, und suchen Frauen auf, die auch im Bereich Prostitution arbeiten. Für medizinische Sachen ist dann das Gesundheitsamt zuständig und auch für soziale Situationen. Da kommen die zu uns und wir unterstützen sie, gucken, wie ihre Rechtslage ist, welche Schwierigkeiten sie haben. Wir begleiten sie zu Behörden oder schreiben Briefe, alles was sie brauchen.(B4:17)

Daneben sind auch Fälle von Prostitution im nach außen nicht sichtbaren Bereich von Privatwohnungen bekannt, in denen die Frauen ihre Arbeit anbieten bzw. unter dem Einfluss von Zuhältern dazu genötigt werden.⁴⁰

Der Zugang der Migrantinnen zu diesem Bereich scheint weitgehend über Schleusung organisiert zu sein. Expertinnen berichten jedoch auch von jungen Frauen, die nach dem Ablauf ihres Studenten-, Sprach- oder Au-Pair-Visums oder auch als abgelehnte Asylsuchende ein regelmäßiges Einkommen in diesem Bereich suchen.

Viele Sexarbeiterinnen geraten dabei meist in eine finanzielle, räumliche und soziale Abhängigkeit zu Zuhältern oder Schleusern, in denen auch Gewaltverhältnisse nicht selten sind.⁴¹ Frauen- und Gesundheitsorganisationen kooperieren in diesem Bereich mit zuständigen Behörden und der Polizei. So berichten befragte Experten von einigen Fällen, in denen Frauen in Zusammenarbeit mit Ordnungsbehörden und Polizei der Ausstieg aus schwierigen Arbeits- und Wohnbedingungen ermöglicht werden konnte, um dann ein relativ „normales“ Leben mit stabilem Aufenthaltsstatus zu führen.⁴²

5.6 Vergleich

strukturierungen begründeten – häufigen Wechsel an Betreuerinnen/Sozialpädagoginnen und, damit einhergehend, deren jeweiligen Sprachkompetenzen.

³⁹ So wird allein die Sprechstunde des Gesundheitsamtes nach Schätzungen einer Mitarbeiterin von ca. ¼ dieser Frauen jährlich aufgesucht.

⁴⁰ Krieger et. al. (2003:130) unterscheiden hier zwischen freier Prostitution in organisierter Form, freier Prostitution in eher privater Form und erzwungener organisierter Prostitution. Gespräche mit Experten weisen auch in Köln auf eine ähnliche Organisationsstruktur hin. Abschließende Aussagen können hierbei jedoch nicht getroffen werden.

⁴¹ Siehe hierzu: Krieger et.al. 2006: 154ff

⁴² Problematisch ist jedoch, dass ein Duldungsstatus für Zeugenaussagen zumeist nur zeitlich begrenzt ausgestellt wird und die Betroffenen dann in ihr Herkunftsland, sofern es bekannt ist, abgeschoben werden.

In München wie in Frankfurt sind die Zugangsmöglichkeiten zu Arbeitsmarktsektoren sowie die Beschäftigungen, in denen irreguläre Migranten hauptsächlich Arbeiten suchen und finden (Bauwirtschaft, Privathaushalten, Gastronomie) mit denen in Köln weitgehend übereinstimmend.⁴³

Ein wichtiger Arbeitssektor ist auch in Frankfurt wie in München der Bereich der Reinigungs- und Pflegetätigkeiten in Privathaushalten. In Frankfurt scheint dieser Bereich hauptsächlich von Frauen philippinischer Herkunft, aus Lateinamerika und dem ehemaligen Jugoslawien besetzt zu sein. Anderson (2003:67) weist auf ähnliche Arbeitsstrukturen wie in Köln hin. So bauen sich auch in München die beschäftigten irregulären Frauen mit der Zeit einen eigenen Arbeitgeberstamm auf, der ihnen ein weitgehend regelmäßiges monatliches Einkommen sichert. Für beide Städte sind, wie in Köln, im Bereich der Dienstleistungen in Privathaushalten im Vergleich zu den anderen benannten Sektoren relativ gute Arbeits- und Lohnbedingungen mit Sätzen zwischen sechs und zehn Euro beobachtet worden.

Für den Gastronomiebereich gelten ähnliche Bedingungen in Frankfurt und München wie in Köln. So scheint auch in den anderen beiden Städten die „ethnische Nische“ (Anderson 2003:74) eine große Rolle zu spielen. Irreguläre Arbeitnehmer finden also primär im eigenen ethnischen Netzwerk, aber auch bei Arbeitgebern anderer Nationalität eine Beschäftigung. Krieger u. a. (2006:126) sehen hier eine Domäne von Beschäftigten aus dem asiatischen Raum und weisen auf die Gruppe der Inder und Chinesen hin, die Menschen ohne Papiere ihres Heimatlandes teilweise unter ausbeuterischen Bedingungen beschäftigen. Anderson (2003) wie auch Krieger (2006) weisen auf die Bedeutung von Schleusergruppen in diesem Bereich hin. Irreguläre Migranten arbeiten hier, wie in Köln, oftmals für sehr niedrige Stundenlöhne und sind regelmäßigem Lohnbetrug ausgesetzt. Die Arbeitsfelder liegen zumeist in den für Gäste eher nicht sichtbaren Bereichen wie in der Küche oder im Lager. Wie auch in Köln festgestellt wurde, versuchen auch in Frankfurt und München die Menschen aufgrund der schlechten Arbeitsbedingungen auf die Arbeit in Privathaushalten auszuweichen.

Im Haupttätigkeitsbereich des Bausektors, dem Innenausbau, findet man in Frankfurt und München hauptsächlich Ost- und Südosteuropäer, doch nimmt auch in diesen Städten die Attraktivität im Bausektor für Menschen ohne Papiere ähnlich wie in Köln ab. Einerseits ist dies auf eine hohe Kontrolldichte und ein damit einhergehendes Aufdeckungsrisikos für die irregulären Migranten sowie auf eine gewisse Unattraktivität im Vergleich zu anderen Arbeitssektoren hinsichtlich der Arbeitsbedingungen zurückzuführen. So berichten Betroffene in Frankfurt wie in München von sehr niedrigen Stundenlöhnen und ausstehenden Lohnzahlungen. Andererseits verlieren irreguläre Migranten gerade auch für die Großunternehmer durch

⁴³ Über die quantitative Verteilung der Migranten auf diese Sektoren treffen weder Anderson (2003) noch Krieger et. al. (2006) eine Aussage.

die seit einigen Jahren eingeführte Haftung des Generalunternehmers auf der Baustelle für die Praktiken der Subunternehmer sowie hohe Bußgelder bei der Aufdeckung irregulärer Beschäftigte an Attraktivität. In Frankfurt wie in München scheint dieser Bereich mehr durch Arbeitskräfte in rechtlichen Übergangsformen zwischen Illegalität und Legalität ausgefüllt zu werden. So finden sich hier viele Osteuropäer mit legalem Aufenthaltsstatus, aber fehlender – oder nur zeitlich beschränkter – Arbeitsgenehmigung. Anders gestaltet sich die Beschäftigungslage im Bereich des privaten Bausektors, d.h. hinsichtlich Innenausbauarbeiten, Maler-, Schreiner- und Fliesenlegerarbeiten. Über ethnisch soziale Netzwerke können in diesem Bereich vor allem Männer Arbeit finden (Anderson 2003:59ff; Krieger et. al. 2006:121ff).

Durch die relativ begrenzten Kenntnisse für den Bereich der Prostitution können kaum Vergleiche getroffen werden. Allerdings scheinen auch in Frankfurt und München Schlepperorganisationen dominierend zu sein. Unterschiede stellen Experten vor allem in der Herkunft der in diesem Bereich tätigen Frauen fest. So scheinen zwar in allen Städten viele Osteuropäerinnen, in Frankfurt außerdem jedoch überwiegend Lateinamerikanerinnen (Kolumbianerinnen) und Thailänderinnen, in Köln eher Afrikanerinnen in diesem Bereich zu arbeiten (Anderson 2003:93; Krieger et. al. 2006:129).

5.7 Zusammenfassung

Die meisten irregulären Migranten begeben sich mehr oder weniger unmittelbar nach ihrer Ankunft auf die Suche nach Beschäftigung. Darauf sind sie für ihre Lebensführung in Deutschland angewiesen, darin besteht aber vor allem auch das Migrationsprojekt vieler, nämlich Geld zu verdienen und Teile davon in das Herkunftsland zwecks Unterhalt von Angehörigen und/oder der Tätigkeit von Investition zu senden. Der Erfolg dieses Projektes hängt, so scheint es, davon ab, dass es ihnen gelingt, die Anfangshürden zu meistern. Diese bestehen zum wesentlichen in mangelnden Sprachkenntnissen und fehlendem Wissen über die nationalen und lokalen Bedingungen, die auf den für sie in Frage kommenden Arbeitsmärkten gelten. Je früher es ihnen gelingt, Wissen aufzubauen und die Sprache zu lernen, um so eher schaffen sie es, sich aus den Abhängigkeiten von Kontakt- und Vermittlungspersonen zu befreien, die ihnen oftmals zunächst den Start ihres Projektes ermöglicht haben, aber meist zu hohen Preisen, sei es, indem sie die Neuankömmlinge selbst bei niedriger Bezahlung beschäftigen oder für hohe Mieten unterbringen, sei es, indem sie bei anderen Provisionen erzielen, die letztlich die Migranten bezahlen müssen.

Die wesentlichen Beschäftigungsbereiche in Köln sind wie auch in anderen Städten Haushalte, das Gastronomie- und Herbergswesen sowie der Bau. Aus unseren Recherchen geht deutlich hervor, dass der zentrale und von den irregulären Migranten auch bevorzugte Bereich mehr und mehr private Haushalte sind. Dies liegt zum einen daran, dass sie dort die höchsten

Löhne erzielen, sei es für Haus- und Pflegearbeiten, sei es für handwerkliche Tätigkeiten. Zum anderen aber scheint es ganz wesentlich auch daran zu liegen, dass hier längerfristige und vor Kontrollen weitgehend geschützte Arbeitsverhältnisse eingegangen werden können. Diese Arbeitsverhältnisse haben ihr Fundament darin, dass beide Seiten ein Interesse daran haben, ein Arbeitsverhältnis auf der Grundlage von Vertrauen und fairer Bezahlung einzugehen. Das erforderliche Vertrauen hat dabei zweierlei zum Gegenstand: Es bezieht sich zum einen auf das Zielobjekt der nachgefragten bzw. erbrachten Dienstleistung, seien dies der Haushalt, die zu beaufsichtigenden Kinder oder die zu pflegenden Personen, die jeweils rücksichtsvolle und diskrete Behandlung verlangen. Es bezieht sich zum anderen darauf, dass beide Seiten stillschweigend voneinander wissen, dass sie jede auf ihre Weise irregulär agieren. Die einen umgehen die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen, die anderen unterlaufen das geltende Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht. Aus dieser Verschränkung resultiert offensichtlich in vielen Fällen gewissermaßen eine Art wechselseitige pflegliche Behandlung, wie sie weder im Bau-, noch im Gaststätten- und Herbergswesen zu finden ist. Daher sind diese weniger bevorzugt, denn dem höherem Kontrollrisiko aufgrund der in den letzten Jahren gesteigerten Interventionskapazitäten des Staates entsprechen zugleich instabilere, schlechter bezahlte und weit weniger auf Vertrauen denn Misstrauen gebaute Beschäftigungsverhältnisse. Die Verlierer der Struktur des Arbeitsmarktes für irreguläre Migranten und seiner Zugänglichkeit scheinen die Männer zu sein. Sie drängen daher anscheinend stärker in den feminisierten Arbeitsmarkt für private Dienstleistungen.

Gelingt den irregulären Migranten eine Stabilisierung ihrer Beschäftigungsverhältnisse, so resultiert daraus nicht selten auch eine Art praktischer Niederlassung, die umso weiter reicht, wenn damit die Gründung einer Familie verbunden ist. In manchen Erzählungen der von uns befragten irregulären Migranten entsteht zwischenzeitlich der Eindruck einer ganz normalen Lebensführung, um dann doch immer wieder zu realisieren, dass die Arbeit so wie das Wohnen, das Dasein als Familie, die Erziehung der Kinder und eben auch die Bewältigung von Krankheit und Krisen ausgefüllt bleiben von dem Status der Irregularität. Die Idylle der gewonnenen relativen Stabilität kann jederzeit zerbrechen und dann steht alles in Frage: Das Leben der irregulären Migranten bleibt fragil, selbst wenn dies einige zwischenzeitlich zu vergessen vermögen. Man darf aufgrund der sich in unseren Recherchen andeutenden Konzentration der irregulären Migranten im Bereich privater Dienstleistungen vermuten, dass die „Luft“ für irreguläre Migranten aufgrund der sich in den letzten Jahren verschärfenden Kontrollen in den zuvor gewissermaßen angestammten Bereichen des Baus und des Gaststätten- und Herbergswesens „dünnere“ geworden ist.

6 Wohnen

6.1 Wohnen in der Irregularität

Eine Wohnung zu finden und zu haben bezeichnet in der modernen Gesellschaft nicht nur das gewissermaßen physische Problem der Behausung, des sprichwörtlichen „Daches über dem Kopf“. Zweifelsohne haben irreguläre Migranten, wie sich nachfolgend in den von uns geführten Gesprächen zeigt, schon bei der Lösung dieses Problems erhebliche Hürden zu überwinden, denn ihnen fehlen, insbesondere nach ihrer Ankunft, oftmals die Ressourcen, eigenständig eine Wohnung anzumieten. Aber eine Wohnung zu haben bedeutet im Normalfall vor allem auch, eine Adresse zu haben, deren Besitz in vielen Bereichen der Lebensführung vorausgesetzt wird. In der Perspektive zahlreicher und auch des deutschen Staates bildet der vorausgesetzte und verlangte Besitz einer Adresse die Grundlage für die Durchsetzung des Kontrollanspruchs über das staatliche Territorium und die sich darauf aufhaltenden Personen mittels des Meldewesens.⁴⁴ Aus der Spannung zwischen der Angewiesenheit auf eine Wohnadresse und ihres Potentials als Anknüpfungsstelle für den staatlichen Kontrollanspruch resultieren zahlreiche der Probleme, die sich irregulären Migranten bei dem Finden/Anmieten und dem mehr oder weniger dauerhaften Bewohnen einer Wohnung stellen. Denn aus dem staatlichen Kontrollanspruch resultiert die Einschränkung der Verfügung über eine Adresse und daraus resultierend der Adressierbarkeit von Individuen.

Schon der Akt des Anmietens einer Wohnung ist aufgrund der Meldepflicht des Mieters nach § 13 Meldegesetz NRW und der Auskunftspflicht des Wohnungsgebers bei Nachfragen der Meldebehörde (§20 Meldegesetz NRW) für irreguläre Migranten mit dem Risiko der Entdeckung verbunden. Sie sind daher darauf angewiesen, entweder Vermieter zu finden, die explizit oder implizit einvernehmlich mit ihnen die Meldepflicht umgehen, oder Personen, die eine Wohnung stellvertretend für sie anmieten und ihnen zur Nutzung überlassen. Beide Optionen bringen irreguläre Migranten in Abhängigkeit von den jeweiligen Personen, die sie potentiell mehr oder weniger erpressbar macht und daher Auswirkungen sowohl auf die zu zahlenden Mietpreise als auch auf die Akzeptanzbereitschaft gegenüber den angebotenen Mietobjekten und ihrer Infrastruktur sowie ggf. auch auf die hinzunehmende soziale Belegung und die damit verbundene Einschränkung oder Verunmöglichung von Privatheit haben kann.

Dauerhaftes Bewohnen einer Wohnung begründet Nachbarschaftsverhältnisse, die mit ihrem Fortbestehen einerseits Sicherheit verschaffen können, da irreguläre Migranten damit sukzessiv Teil der Sozialität in einem Wohnviertel und damit seiner Anonymität spendenden All-

⁴⁴ Staaten wie Großbritannien kennen kein eigenes Meldewesen und stützen sich in ihrem Kontrollanspruch über das Territorium im wesentlichen auf die Kontrolle des Zugangs dazu.

tagsnormalität werden können. Auf der anderen Seite machen phänotypisch auffällige Migranten (Afrikaner, Lateinamerikaner etc.) in Deutschland die Erfahrung, aufgrund ihrer Erscheinung zum Anlass für Hinweise und Anfragen bei der Polizei durch ihre Nachbarn zu werden.⁴⁵ Schließlich kann man in den Blick öffentlicher Stellen auch aufgrund der Pflicht zur Zahlung von Rundfunkgebühren und den damit verbundenen Kontrollen geraten – ein unwahrscheinlicher, aber kein unmöglicher Fall.

Unter Bedingungen der Irregularität sind daher bereits unmittelbar um den Zugang zu einer Wohnung herum, ihrer Anmietung und Nutzung die skizzierten potentiellen Schwierigkeiten der Lebensführung angesiedelt. Aber irreguläre Migranten können kaum vermeiden, sich ihnen zu stellen, nicht nur, weil sie auf Unterkunft angewiesen sind, sondern auch weil gewissermaßen „draußen“, in den verschiedensten Bereichen der Lebensführung unterstellt wird, dass sie eine Wohnadresse besitzen: Ohne gemeldete Wohnadresse kann man kein Bankkonto eröffnen; Ärzte erfragen bei Eintritt in die Praxis eine Wohnadresse; wer nicht gemeldet ist, kann kein Auto besitzen; wer sein Kind im Kindergarten oder in der Schule anmeldet, muss eine Adresse haben usw. Die Relevanz einer Wohnadresse als Schnittstelle der sozialen Adressierbarkeit von Individuen durch diverse Sozialkontexte, ihr selbstverständlich unterstellter Besitz in den verschiedensten Bereichen der Lebensführung und damit die empirische Reichweite ihrer Bedeutung erschließt sich aber erst im praktischen Leben. Sie rückt umso schärfer in den Blick, wenn eine Wohnadresse, wie bei irregulären Migranten, nicht selbstverständlich erlangt und aufrechterhalten werden kann.



6.2 Zur Wohnungsmarktsituation in der Stadt Köln

Die Stadt Köln ist allgemein durch einen angespannten Wohnungsmarkt gekennzeichnet. Auch für lange in Köln Ansässige ist es schwierig, auf dem Wohnungsmarkt eine für Durchschnittsverdiener bezahlbare und angemessen ausgestattete Wohnung zu bekommen. Die Mietpreise pro Quadratmeter steigen seit Jahren kontinuierlich (Statistisches Jahrbuch Köln 2006 – Bauen und Wohnen:17). Der Zugang zu Wohnraum über den lokalen Anzeigenmarkt in Zeitungen und im Internet ist aufgrund der stetigen hohen Nachfrage insbesondere nach 1 - 3 Zimmer -Wohnungen beinahe aussichtslos. Viel bedeutsamer scheinen informelle Netzwerke für die Vermittlung von Informationen über Mund zu Mund Propaganda zwischen Bekannten und Freunden zu sein.⁴⁶ Unter diesen Bedingungen ist der Zugang zu bezahlbarem Wohn-

⁴⁵ Sophia Gaitanidou fand in einer demnächst abgeschlossenen Dissertation über Migranten aus dem Senegal, die sich in Europa wesentlich als Straßenhändler betätigen, heraus, dass ihnen die Ausbreitung in Deutschland auch deshalb nicht gelang, weil ihnen die Wohnungsnahme wiederkehrend durch Meldungen von Nachbarn bei der Polizei misslang.

⁴⁶ So beschreibt eine Expertin die Situation auf dem Kölner Wohnungsmarkt: *Aber ich meine, das ist ja für mich als Einheimische das Gleiche, also übern Kölner- Stadtanzeiger eine Wohnung zu suchen, ist utopisch. Das läuft alles über Erzählen. (B2:135)*

raum bereits für Migranten mit legalem Status angesichts der bestehenden „Hierarchien des Wohnens“ (Anderson 2003:39) erheblich erschwert. Die meisten Vermieter verlangen nicht nur die Vorlage einer Meldebescheinigung, sondern insbesondere den Nachweis eines dauerhaften Einkommens zwecks Gewährleistung regelmäßiger Mietzahlungen sowie die Vorauszahlung einer Kautions in der Höhe zweier Monatsmieten. Vor diesem Hintergrund war zu erwarten, dass sich die Wohnsituation für irreguläre Migranten in Köln als besonders schwierig darstellen würde.

6.3 Zugang zu Wohnraum und Wohnformen

Einige der von uns befragten Beratungseinrichtungen berichten davon, dass sie vereinzelt Anfragen von Menschen ohne Papiere nach einer Wohnung erhalten haben. Aber insbesondere informelle Netzwerke scheinen die zentralen Anlaufstellen für die Vermittlung des Zugangs zu Wohnraum zu sein. Die Mehrzahl der irregulären Migranten kommt nach Köln, weil andere Familienangehörige, Freunde oder Bekannte bereits in Köln leben und arbeiten. Diese Personen sind vielfach die ersten Ansprechpartner, um zunächst bei ihnen für eine gewisse Zeit unterzukommen. In der ersten Phase nach ihrer Ankunft werden sie von diesen Kontaktpersonen in die Bedingungen der Lebensführung in Deutschland eingeführt. Dazu gehört die baldige Arbeitssuche, um möglichst schnell ein eigenes Einkommen zu erzielen und damit die gewährte Gastfreundschaft nicht zu lange belasten zu müssen bzw. zumindest finanziell zum Unterhalt der Wohnung und des täglichen Lebens beitragen zu können. Einige kommen jedoch auch ohne vorab bestehende Kontakte nach Köln. Sie versuchen dann meist zunächst, unter „Landsleuten“ bzw. Migranten gleicher Sprache Anschluss und Unterstützung zu finden:

when you go in the streets – before you walk maybe you walk 1km or 2km and you see somebody of your colours- now it depends on which part of Africa the person is- and when you speak with somebody on the streets and look for somebody like this or anybody of Africa- do you speak English- the most important thing- the person can speak English – you will be able to communicate – I needed help- I need a place to sleep- this is my situation but now it depends it is the right person I’m talking to- you could be lucky at the first time, or not.(A4:60)

Nach dieser ersten Phase der Ankunft und Orientierung beschreiten irreguläre Migranten in Köln verschiedene Pfade. So berichten die von uns Befragten davon, dass mancher irregulärer Migrant, der ohne Aussicht auf Arbeitsmöglichkeiten in der Stadt blieb, über mehrere Jahre hinweg zwischen Bekannten der jeweils ersten Kontaktpersonen „weitergereicht“ worden sei,

sei es aufgrund von Spannungen im Zusammenleben, sei es aufgrund des Gefühls ausgenutzt zu werden oder sei es schlicht aufgrund der Überlastung der Ressourcen des jeweiligen Gastgebers.

That was very difficult to live. Especially when the friend that I knew moved from the city here away where I was living. That's why I had to live with a few friends from him, that I happened to have known. So it was no fixed place that I was living here. (...) He introduced me to two, three, four friends and sometimes I can go (...) He knows that you don't have to where to live and he knows that you don't have the permission to work and then you live by people you just have to know. Some are very kind and sympathetically, maybe they must have gone through the same situation before and they know what it means. And some want you because they see a free hand, which they don't have to pay for, just for maybe übernachten, that's all. And then you give them services which maybe could be costing. (A3:22)

Die irregulären Migranten finden sich, wie vermutet, zwischenzeitlich in Situationen absoluter Abhängigkeit von den jeweils Wohnraum zur Verfügung stellenden Personen wieder: Diese kennen ihre Gesamtsituation, wissen insbesondere um ihren fehlenden Aufenthaltsstatus und verlangen daher Gegenleistungen in Form von umfassenden Hausarbeiten. Die Betroffenen trauen sich zumal zu Anfang ihres Aufenthalts kaum, auf die Straße zu gehen, um in Geschäften einzukaufen oder nach Gelegenheiten des Kennenlernens anderer Menschen zu suchen. Sie halten sich beinahe den ganzen Tag in der Wohnung auf, fühlen sich eingeschlossen, hilflos und ausgeliefert, abgeschnitten von jeglicher Möglichkeit, ihre Situation zu verändern.

Das Leben in dieser Art unfreiwilliger Wohngemeinschaften ist dadurch zusätzlich verkompliziert, dass sich die meisten zuvor kaum kennen. Sie werden vielfach über Vermittlungspersonen zusammengesetzt und die betroffenen Individuen werden von den Gastgebern auf der Grundlage eines diffusen allgemeinen Verpflichtungsgefühls, die eigenen „Landsleute“ zu unterstützen, aufgenommen, das im Alltag des Zusammenlebens dann erheblichen Belastungsproben ausgesetzt ist.

Vor allem alleinstehende irreguläre Migranten berichten davon, nach der ersten Anlaufstelle jährlich mindestens ein bis zwei Mal die Wohnung zu wechseln, da die Mieter der Wohnungen entweder selber aufgegriffen wurden, die Wohnung selbst durch Gerüchte und Aufgriffe von anderen Untermietern zu unsicher geworden ist oder die Komplikationen eines Zusammenlebens von fünf bis acht Personen auf engstem Raum zu Auseinandersetzungen führten, die den Ausschluss einer oder mehrerer Personen zur Folge hatte. Solch große Wohngemeinschaften auf engem Raum sind höchst fragil und ihre Mitglieder wechseln ständig. So scheint

es keine Seltenheit zu sein, dass Betroffene wiederholt die Wohnung wechseln und ihnen damit zu kaum einem Zeitpunkt ein sicherer und ruhiger Rückzugsraum zur Verfügung steht.

Die Situation für sie ist hier sehr schwierig, da sie als Illegale ja keine Wohnung selber mieten kann und deswegen immer auf andere angewiesen ist. Am Anfang hat sie mit ihren Geschwistern zusammen gewohnt. Nachdem ihre Geschwister aufgegriffen wurden hat sie bei Freunden gewohnt. Die Zimmer sind sehr klein, vielleicht zwischen 10 und 15 qm, wo dann bis zu 8 Personen auf einem Matratzenlager oder dem Teppich schlafen. Es gibt dann immer noch eine kleine Küche für alle. Das war's. (...) Dann hat sie mal mit einem Peruaner im Studentenwohnheim gewohnt. Da musste sie sehr viel leiden. Er ist dann aufgefliegen, so dass sie dann noch kurz alleine da gewohnt hat, dann aber raus musste. Dann hat sie „um Herberge“ bei ihren Neffen gebeten. Da waren sie auch 7 Personen, die alle zusammen da geschlafen haben. Ihr Neffe und seine Frau sind dann aufgegriffen worden, so dass sie dann gar nicht mehr in das Haus konnte und wieder auf der Straße war. Sie hat dann bei einer Freundin gewohnt, die Cousine ihrer Schwägerin, die sie schon aus Ecuador kannte. Dann hat sie bei einer anderen Freundin gewohnt. Das war auch eine kleine Wohnung, wo sie sehr viel bezahlt hat. Die Küche war 1 mal 1 m groß mit einem kleinen Bad und einem Zimmer für 400 Euro. (A2:19ff)

Eine Möglichkeit, alleine und kostengünstig zu wohnen, wenn ausreichende vertrauenswürdige Kontakte fehlen, sind Zimmer in Studentenwohnheimen, die von Studierenden weitervermietet werden. Einige Befragte konnten ihren Angaben zufolge über mehrere Semester auf diese Weise ruhig und sicher wohnen. Im Gegensatz zu den teuren und daher für die Befragten meist nicht bezahlbaren Einzimmerapartements bieten Studentenwohnheime sanitäre Anlagen, Gemeinschaftsküchen, Waschgelegenheiten und zudem meist möblierte Zimmer an, so dass keine eigenen Infrastrukturanschaffungen getätigt werden müssen. Da für irreguläre Migranten zudem das Problem des Vertrauens gerade am Anfang besonders virulent ist und sie daher auch neuen Bekannten selbst aus der Herkunftsregion oder dem Herkunftsland in der ersten Zeit nur wenig vertrauen und es vermeiden, mit ihnen eine Wohnung zu teilen, bieten Studentenzimmer, selbst wenn oder gerade weil sie von Studierenden häufig nur zeitlich befristet angemietet werden können, für einen begrenzten Zeitraum die Möglichkeit, alleine und relativ sicher bzw. unbehelligt zu wohnen. In dieser Zeit können sie dann Kontakte und Vertrauen aufbauen, die es schließlich erlauben, mit anderen eine Wohnung anzumieten und Wohnraum zu teilen. Den Zugang zu solchen Studentenzimmern fanden die von uns befragten Personen vermittelt über bereits im Herkunftsland geknüpfte Kontakte oder Familienangehörige, die schon länger in Köln lebten.

Einige leben auch in den Studentenwohnheimen, wo die Studenten wohnen. Manchmal wohnen die Studenten da nicht und vermieten ihre Zimmer. Da kann man alleine

wohnen. Es ist ja nur ein Zimmer. Die Küche teilt man mit anderen Personen. Am Anfang habe ich so gewohnt, bevor ich die anderen kennengelernt habe. Da habe ich dann gelebt. Dann haben sie das Gebäude aber erneuert und alle Studenten mussten sich eintragen, wenn sie woanders hinziehen wollten. Das konnte ich ja nicht machen. Dann hatte ich aber schon die anderen kennengelernt und die haben mich gefragt, ob ich mit ihnen zusammen leben möchte.(...) Ich habe das über meine Tochter bekommen. Sie kannte einen Studenten, der das Zimmer nicht brauchte, weil er mit seiner Freundin zusammen wohnte. Da habe ich es von ihm gemietet und ihm die Miete gezahlt, damit er sie dann auch bezahlen kann. (A6:169)

Weitere Befragte haben sich bewusst für Einzimmerappartements und damit auch höhere Mietkosten entschieden, da sie aufgrund entsprechender Erfahrungen mit Landsleuten nur wenigen Personen vertrauten und aus ihrer Sicht das Leben in einer Wohngemeinschaft mit zu hohen Unsicherheiten verbunden war. Der Kontakt zu anderen, irregulären Migranten oder Legalen, war für sie zu eng und unkalkulierbar hinsichtlich der Gefahr von Denunziationen und der Erregung von Aufsehen.

Da angesichts auftretender Probleme kurzfristig erforderliche Wohnungswechsel auch oftmals misslingen, besteht die ständige Gefahr, zwischenzeitlich ohne Bleibe dazustehen und auf der Straße leben zu müssen. Entsprechend gaben einige Befragte an, dass sie ein- oder auch mehrmals keine kurzfristige Unterkunft gefunden haben und auf Parkbänken oder unter Brücken schlafen mussten, verbunden mit dem hohen Risiko der Entdeckung.

I sleep anywhere at nights meets me- anytime night- anywhere I am and there is night, I sleep – There was on times I sleep you know in the Bahnhof- you know.(...) I live from house to house. (A4:60)

Bald nach ihrer Ankunft lernen die meisten Personen, Kontakt zu anderen gemeinsamer Herkunft auf der Straße, an der Bushaltestelle oder vermittelt über andere Bekannte aufzunehmen. Auf der Basis einer geteilten Sprache tauschen sie schnell Informationen über Wohnmöglichkeiten, freie Zimmer, Kontaktpersonen, Arbeitsstellen etc. aus. Gelingt die Aufnahme einer Arbeit und ist damit ein Einkommen vorhanden, versuchen viele der irregulären Migranten, ihre Wohnverhältnisse zu stabilisieren und eine dauerhafte Wohnmöglichkeit zu finden. Im Vergleich zu den oben skizzierten höchst instabilen Wohngemeinschaften in der Anfangsphase gewährleisten diese nicht nur eine relativ größere Sicherheit, sondern ermöglichen auch eine verhältnismäßig beständige, unabhängige und kostengünstige Normalisierung des Arbeits- und Lebensalltags in Köln.

In Köln gibt es einige solcher Arbeiterwohngemeinschaften, in denen sich meist gleichgeschlechtliche Gruppen von Frauen oder Männern zusammenschließen und zu fünf bis acht

Personen in einer 2 - 3 Zimmer-Wohnung leben. Voraussetzung für die Teilnahme an so einer Wohngemeinschaft ist ein eigenes Einkommen, das es dem jeweiligen irregulären Migranten erlaubt, sich angemessen an den Miet- und Unterhaltskosten zu beteiligen. Solche Wohngemeinschaften beruhen entweder auf direkten Mietverhältnissen oder auf Untermietverhältnissen, vermittelt über deutsche Bekannte oder Familienangehörige und Freunde aus der Herkunftsregion mit legalem Aufenthaltsstatus.

Ich habe mich sicher gefühlt, weil der Mann [der offizielle aber nicht in der Wohnung lebende Mieter, Anmerkung der Autoren] immer alles bezahlt hat. Am Ende eines Monats ist er gekommen und hat das Geld geholt, und danach hat er uns immer den Kontoauszug gezeigt, wo das Geld abgebucht wurde, damit wir uns auch sicher fühlen konnten. Weil die Angst die ich immer hatte war natürlich, was passiert, wenn er nicht bezahlt? Wir geben ihm das Geld und dann? Ich habe am Anfang meine Bekannten gefragt, seid ihr sicher, und sie haben gesagt ja, er ist ein guter Mensch und wir haben ihn gefragt, ob er das für uns macht. Und ich weiß auch wo der Mann wohnt und alles. Und dadurch hatte ich dann ein bisschen mehr Vertrauen. Weil am Anfang gibt es immer Zweifel. Ich will dir sagen: es gibt immer Zweifel. Mit der Zeit bekommst du dann mehr Vertrauen, weil er dann ja auch immer gekommen ist und gezeigt hat, dass er bezahlt hat. Er hat das immer auf sein Konto eingezahlt und von da haben sie es dann abgebucht. Und wenn dann am Ende des Jahres jemand kommt, um Gas abzulesen und all das, ist der Mann gekommen und hat gesagt: Jetzt kommt bald der Bescheid, der liegt dann im Briefkasten und da steht dann wann und wie spät die Person kommt um das abzulesen. Und dann haben wir ihm einen Schlüssel dagelassen, an dem Tag, an dem er kommen wollte, mit der genauen Uhrzeit und so. Und dann wussten wir, dass der Mann den Schlüssel hat und das geregelt hat. Meine Bekannten wohnen immer noch dort und es ist ihnen nichts passiert. Sie leben ganz ruhig und ungestört. (A6:114, Übersetzung M.W.)

Die Mietverhältnisse von Paaren oder Familien, die außerhalb von Wohngemeinschaften leben, sehen ähnlich aus wie die der Wohngemeinschaften: Einige mieten selbständig eine Wohnung an und zahlen die monatliche Miete bar an den jeweiligen Eigentümer,⁴⁷ andere gehen Untermietverhältnisse ein, in denen ein Deutscher oder ein Ausländer mit legalem Status eine Wohnung für sie anmietet und ihnen die Miete dann monatlich abverlangt. Unter irregulären Migranten gibt es zudem ein detailliertes Wissen darüber, wo die Anmietung einer Wohnung problemlos und ohne die Gefahr der Denunziation durch den Vermieter möglich

⁴⁷ Nicht immer wissen die Vermieter um die Situation ihrer Mieter, denn nicht alle Vermieter sind sich ihrer melderechtlichen Pflichten bewusst und verlangen einen entsprechenden Nachweis. Vor diesem Hintergrund bezeichnet eine Betroffene es als ihr Glück, dass sie eine Wohnung gefunden habe, die sie anmieten konnte, ohne dass der Mieter ihren illegalen Status erfahren habe.

ist. Den Betroffenen zufolge gibt es Mietshäuser, deren Wohnungen von den Vermietern beinahe ausnahmslos an Menschen ohne Papiere vermietet werden.

Also dieser Mann hat Menschen ohne Papiere Wohnungen vermietet. Fast alle in diesem Gebäude hatten keine Papiere. Der hat fast nur an diese Leute vermietet, weil er sie dann ausgenutzt hat. (A8:22)

Solche Häuser vermitteln den Betroffenen durch die hohe Zahl von Wohnungen und Mietparteien, oftmals verbunden mit fehlenden Namensangaben auf den Klingeln oder Briefkästen⁴⁸, eine gewisse Anonymität und Sicherheit:

Ich habe mich dort sicher gefühlt, weil mein Name nicht draußen geschrieben stand. (A1:112)

Für viele irreguläre Migranten sind solche Häuser und Vermieter zudem oftmals die einzige Anlaufstelle angesichts des allgemein angespannten Wohnungsmarktes sowie der mit der Anmietung einer Wohnung verbundenen Risiken. Umgekehrt besteht gerade hier auch ein nicht geringes Risiko der Aufdeckung. So wurde eine von uns befragte Person gemeinsam mit vielen anderen im Rahmen nur einer Polizeikontrolle in einem solchen Haus aufgegriffen und anschließend abgeschoben.

Sie sind in Zivil gekommen und sind Zimmer für Zimmer durchgegangen. Die Polizei hat geklingelt unten in der Eingangstür und hat dann an jede Tür geklopft und wollte Papiere sehen. Da haben sie mich mitgenommen. (A8:56)

Experten weisen zudem auf die “cama calientes” (warme Betten) hin: Hier mieten irreguläre Migranten nur ein Bett an, das sie mit anderen teilen und tags- und nachtsüber je abwechselnd schlafen. Betroffene haben uns berichtet, in solchen Verhältnissen insbesondere in der ersten Zeit nach ihrer Ankunft gelebt zu haben. Sie hätten nur tagsüber geschlafen, da nachts das Bett oder die Matraze von den eigentlichen Mietern oder weiteren Untermietern genutzt worden sei.

Haushaltshilfen oder Pflegekräfte haben zudem bei einigen Arbeitsstellen manchmal die Möglichkeit, entweder kurzfristig oder dauerhaft ein Zimmer anzumieten. Befragte berichten durchaus von aus ihrer Sicht freundlichen und hilfsbereiten Arbeitgebern, bei denen sie einige Zeit ohne große Probleme untergekommen seien.

⁴⁸ Manche bringen auch den Namen des Hauptmieters an.

Gott sei dank, auf meinem Weg schickte mir lieber Gott immer nur nette Leute, die mir viel geholfen haben. Und nicht nur ausländische, ich meine die deutsche Leute auch. Hat mir aus Köln eine deutsche Familie viel geholfen. Bei dieser Familie längere Zeit gewohnt und gearbeitet.(A11:47)

Im Falle von starken Abhängigkeitsverhältnissen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern scheint die Situation jedoch weniger unproblematisch zu sein. Besonders Frauen sind hier allem Anschein nach der Gefährdung durch sexuelle Belästigung ausgesetzt.⁴⁹

Für besondere Notsituationen vermitteln zudem einige soziale Einrichtungen in Köln Menschen ohne Papiere zwischenzeitlich Wohn- und Schlafmöglichkeiten in privaten Familien. Solche über Netzwerke übergangsweise zugänglich gemachte Räumlichkeiten sollen den Menschen ohne Papiere die Möglichkeit geben, angesichts tiefgreifender Verunsicherungen und Krisen eine gewisse Stabilität ohne die ständige Sorge um den nächtlichen Schlafplatz wieder zu gewinnen, sich neu zu orientieren und ggf. Wohnraum zu finden. Verunsicherungen und Krisen resultieren daraus, dass nach der Ankunft in Köln die erste Orientierung misslingt und Alternativen der Rückkehr aus ihrer Sicht nicht bestehen, aber auch daraus, dass irreguläre Migranten in Notlagen geraten, weil sie etwa aufgrund von Konflikten ihre alte Wohnung verlassen müssen oder sexueller Belästigung entfliehen.

6.4 Wohnbedingungen

Die Bedingungen, unter denen Menschen ohne Papiere in Köln wohnen, hängen meist von der Länge ihres Aufenthaltes in der Stadt, der Stabilität und Höhe ihres Einkommens sowie ihrer Einbindung in soziale Netzwerke ab.

In der sich teilweise über mehrere Monate hinziehenden Anfangsphase leben sie oftmals mit vielen Personen auf engstem Raum. Für manche besteht diese Wohnsituation anscheinend über mehrere Jahre. Sieben bis acht Personen in 1 - 2 Zimmer-Wohnungen sind unseren Informanten zufolge keine Seltenheit. Die Zimmer werden über Nacht mit Matratzen und Teppichen ausgelegt, so dass alle Platz zum Schlafen finden. Kleine Küchen oder Kochnischen mit nur ein bis zwei Herdplatten machen es für die Betroffenen schwierig, sich ausgewogene Mahlzeiten zuzubereiten, so dass sie vorwiegend auf Fertiggerichte oder Einfachkost zurückgreifen.⁵⁰ Das Zusammenleben vieler Personen auf sehr engem Raum befördert Spannungen und Konflikte. Hohe Belastungen für die Betroffenen resultieren zudem aus der fehlenden Privatsphäre. Spannungen entstehen oftmals auch bei Untermietverhältnissen zwischen Fami-

⁴⁹ Dazu genauer unter Kapitel 6.4 Wohnbedingungen.

⁵⁰ Siehe hierzu auch das Kapitel 7: Gesundheit.

lienangehörigen, wo dann die irregulären Migranten durch ihren unsicheren Status meist die ersten sind, die die Wohnung verlassen müssen.

In den relativ stabilen dauerhaften Wohngemeinschaften, in denen sich zwei Personen ein Zimmer teilen und die Wohnung über ausreichend Koch- und Sitzmöglichkeiten verfügt, finden die einzelnen in einem gewissen Ausmaß Privatsphäre und Ruhe. Die Organisation des täglichen Lebens und Zusammenwohnens ist längerfristig ausgerichtet, die Mitbewohner finden in der Gruppe Schutz und Geborgenheit und entwickeln auch im Wissen um die Unsicherheit ihrer Existenz dennoch Zukunftsperspektiven.

Am Anfang habe ich mich schlecht gefühlt, weil man nicht die gleichen Gewohnheiten wie die anderen Personen hat. Aber dann gewöhnt man sich dran, man spricht sich dann ja mit den anderen ab. Einen Tag putzt du, einen Tag ich, so. Eine Organisation um gut zusammen zu leben. Wir haben dann eine gebrauchte Waschmaschine auf der Straße gefunden und mitgenommen. Der Mann [der nicht in der Wohnung lebende Mieter, Anmerkung der Autoren] konnte sie dann reparieren, so dass wir dann auch zu Hause Wäsche waschen konnten. Solche Dinge. Eine meiner Chefinnen hat ihren Gefrierschrank ausrangiert, und dann habe ich sie gebeten, ihn mir zu schenken. Dann habe ich ihn mitgenommen, um Dinge einkaufen und aufheben zu können. Wir können es uns halt nicht erlauben neue Sachen zu kaufen. (...) (A6:112)

Es ist nicht selten, dass Frauen hier gemeinsam mit ihren Kindern, die sie aus dem Heimatland nachgeholt haben, wohnen. Einerseits ist zwar kaum ein normales Familienleben möglich, andererseits bietet das Zusammenleben mit mehreren Frauen auch besondere Möglichkeiten der Kinderbetreuung, wenn die Mutter arbeiten geht. Zieht jemand freiwillig aus dieser Wohngemeinschaft aus, sucht er einen Nachmieter, um die Kosten für die anderen Mieter nicht kurzfristig zu erhöhen und einen reibungslosen Übergang zu garantieren:

Ich habe hier jemanden kennen gelernt, zu ihm bin ich dann gezogen, er hat hier ein Haus. Deswegen habe ich sie [die Wohngemeinschaft, Anmerkung der Autoren] verlassen. Aber um sie zu verlassen, kann ich nicht einfach so gehen, sondern ich muss jemanden finden, der meinen Platz einnimmt. (...) So fühle ich mich einfach besser. Die anderen schicken ihren Kindern ja auch Geld und denken dann ja auch, wenn eine ausziehen will, muss sie halt die Kosten teilen. Also um da raus zu kommen muss man eine Person finden, die meinen Platz einnimmt und ihr sagen, wie man in dieser Wohnung zusammen lebt. Ich habe eine Person gefunden die es auch wollte und jetzt lebt sie da. Auch sehr gut. Ich besuche sie immer noch und sie sind alle zufrieden so. (A6:12; Übersetzung M.W.)

Die Höhe der zu zahlenden Mieten für Wohnungen/Zimmer und damit auch das Preis-Leistungsverhältnis variieren erheblich. Sie scheinen vor allem abhängig von der Aufenthaltsdauer zu sein. Dies weist darauf hin, dass die Betroffenen mit steigender Erfahrung auch mehr Wissen über den Wohnungsmarkt, seine Preise und seine Vermieter erwerben. So scheinen einige irreguläre Migranten auf dem Kölner Wohnungsmarkt durchaus übliche und normale Mietpreise zu bezahlen, andere berichten über Mieten in der Höhe von 700 Euro für 2 Zimmer-Wohnungen ohne eingebaute Heizung und mit Schimmelpilz an der Decke.

Im Winter hatte dieses Zimmer keine Heizung, also im Winter war es schrecklich, weil es kalt war, kalt mit einer schwarzen Wand voller Schimmel, und daneben war es auch noch teuer, ein altes, altes Haus, total hässlich, wir haben hier schon viel erlebt. (A8:25)

Solche Konstellationen scheinen insbesondere dort zu entstehen, wo Vermieter um den irregulären Status ihrer Mieter wissen und dieses mehr oder weniger erpresserisch zu nutzen versuchen:

Am Anfang war noch alles gut. Mit der Zeit hat man gemerkt, dass die Beziehung (zum Vermieter) nicht wirklich ehrlich war. Es fehlte zwar nie an einem Lächeln und Grußworten, aber jedes Mal wenn etwas zu reparieren war mussten wir das bezahlen, und wenn er mal etwas machen musste, dann waren das meistens sehr günstige Sachen, einmal hat er auch gar nicht alles bezahlt. Als ich ihn darauf angesprochen habe hat er zu mir gesagt, dass ich doch hier ohne Probleme leben könne. (A1:121)

Und sie hat schon jeden Monat 100 Euro noch zusätzlich bezahlt für Strom. Und die Frau... Und ich hab auch gesagt: das geht doch nicht. Wir als Haushalt bezahlen 70/80 Euro für ganze Monat Strom. Geschweige jetzt nur eine Zimmer und dann, wo sie kaum in dem Zimmer drin sind, wo sie vielleicht nur, dass sie Kaffee kocht oder Kleinigkeiten macht und so. So soll sie jeden Monat über 100 Euro Strom verbrauchen? Das gibt es doch gar nicht. Diese Frau, sie weiß ihre Situation und. nutzt die das aus. (A10:258)

Auch wenn nicht offen darüber gesprochen worden zu sein scheint, so nimmt die Interviewte doch an, dass der Wohnungsinhaber um die irreguläre Lebenssituation der Familie wusste und sich dies zu Nutze machte, indem er seinen Pflichten als Vermieter nicht nachkam – in dem deutlichen Wissen darum, dass die Mieter aufgrund ihres Status ihr Recht kaum einklagen konnten.

Wie oben bereits erwähnt, besteht für Frauen, die bei ihrem Arbeitgeber oder „Freund“ zur Untermiete wohnen, eine besondere Gefährdungslage. So berichten sowohl Experten als auch

Betroffene selbst von einigen Fällen sexueller Übergriffe, die die Flucht aus der Wohnung und jeweils daran anschließende akute Notlagen der Frauen zur Folge hatten.

Oder was ich auch mal hatte, war eine Frau, die dann bei irgendeinem Typ wohnen konnten und wo der Typ dann drauf bestand, dass die Zimmertür entfernt wurde. Und die Dienstleistung über die Wohnung hinausgehen sollte, und wo die Frau dann sagte ich brauche jetzt was, ich muss hier raus. Wo die Typen erst mal ganz großzügig waren (...). Das habe ich z.B. erfahren bei Leuten, die innerhalb einer Familie leben, wo auch die Hausherren auch andere Dienste haben wollten, über die Putztätigkeit hinaus. (B2:137)

Aber es gibt trotzdem immer wieder Fälle wo es nicht gut ist eigentlich, wenn man da weiter wohnt, wo man wohnt. Das betrifft z.B. Frauen, die zwar die Möglichkeit haben, an einem bestimmten Ort zu wohnen, aber dieser Ort eigentlich nicht nur nicht geeignet ist, sondern diesem Ort auch zu entfliehen wäre. (B5:82)

Notunterkünfte oder Anlaufstellen, die für solche Fälle kurzfristige Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, gibt es nicht. Einzig eine Beratungseinrichtung vermittelt hier private Unterkunftsmöglichkeiten bei Familien. In wenigen Ausnahmefällen können Beratungseinrichtungen auch Plätze in Frauenhäusern freier Träger organisieren. Dies wird jedoch angesichts der ohnehin hohen Frequentierung aller Frauenhäuser in Köln und deren finanzieller Engpässe immer schwieriger.

6.5 Familie und Wohnen in der Irregularität

Die Schaffung von Privatheit und intimisierten Sozialbeziehungen im Bezugsrahmen einer Familie sind unter den Bedingungen der Irregularität erheblich erschwert. Die Wohnung als Raum einer familiären Intimsphäre ist zumeist beengt oder wird sogar mit anderen geteilt. Für die Kinder ist daher das, was im europäischen Raum als Normalität unterstellt wird, nämlich das Heranwachsen im Rahmen einer intimisierten Kleinfamilie, kaum möglich.

Kommt der Partner oder die Partnerin aus dem Heimatland nach, so versuchen beide, in Köln gemeinsam zu leben und eine entsprechende Wohnsituation mit zugehöriger Privatsphäre herzustellen. Dies gelingt bei weitem nicht allen Paaren, erfordert Zeit und ist vor allem dann erfolgreich, wenn einer der Partner oder beide bereits länger in Köln mit regelmäßigem und relativ sicherem Einkommen leben.

Zu Anfang haben wir die Wohnung mit mehreren Personen geteilt, die alle in der gleichen Situation waren. In elenden langgezogenen Zimmern haben wir gelebt und die sanitären Anlagen mit vielen anderen Personen aus anderen Zimmern geteilt. Wir

haben in Kellerzimmern gewohnt, mit Matrasen auf dem Fussboden und Möbeln aus dem Sperrmüll. Mit der Zeit und der Erfahrung lernt man aber immer besser Ausbeutung und Betrug am Arbeitsplatz zu vermeiden und kann so mit einem besseren Gehalt für sich auch bessere Lebensumstände schaffen. (...) Die letzten 7 Jahren haben wir dann in einer schönen Wohnung gelebt. (A1:108ff, Übersetzung M.W.)

Wird ein Kind geboren, ändert sich nicht nur die Lebens-, sondern auch die Wohnsituation. Die Kinder sollen unter den beengten und problematischen Wohnverhältnissen, sei es alleine oder in Wohngemeinschaften, nicht leiden. Der sich ankündigende Nachwuchs begründet damit einerseits ein Problem, denn schwierige Wohnverhältnisse werden mit Kindern noch einmal problematischer. Andererseits begründet dies den gesteigerten Willen, geeigneteren Wohnraum zu finden und einigen der von uns befragten Paaren scheint dies zu gelingen zu sein. Sie leben in 1 - 2 Zimmer-Wohnungen mit ihrem Kind und scheinen es zu schaffen, diesem einen relativ normalen Alltag zu ermöglichen. Andere Paare, vor allem solche mit mehreren Kindern, stoßen dabei auch schnell an Grenzen. So führten in einem Fall die beengten und prekären Wohnverhältnisse bei einer Familie mit zwei Kindern fast zu ihrer Rückkehr ins Heimatland, da ihnen ihre Situation aussichtslos schien. Insbesondere angesichts hoher Kautionsforderungen bei ohnehin hohen Mieten sahen sie keine Möglichkeit mehr, noch eine adäquate Wohnung anmieten zu können. Schließlich wurde ihnen eine Wohnung ohne zu hinterlegende Kautionsforderungen unter der Bedingung vermietet, dass sie diese auf eigene Kosten renovieren.

Unsichere und durch ständige Ortswechsel instabile Wohnverhältnisse stellen nicht nur für Eltern, sondern vor allem für Kinder eine hohe Belastung dar, was zu psychosomatischen Erkrankungen führen kann. Erst eine einigermaßen stabile Wohnsituation als geteilter Lebensraum ermöglicht ein reguläres Familienleben und vermittelt damit Kindern das Gefühl von Sicherheit und Geborgenheit. Mit der Entscheidung der Eltern, für sich und ihre Kinder einen solchen Raum zu schaffen, ist zugleich verbunden, die Idee einer baldigen Rückkehr in ihr Herkunftsland aufzugeben und sich damit längerfristig, evtl. sogar dauerhaft auf ein Leben in Deutschland einzustellen. Denn finanzielle Rücklagen können mit den gestiegenen Lebenshaltungskosten als Familien kaum gebildet und bereits gebildete müssen zum Teil für Kautionsforderungen oder für höhere Mieten aufgebraucht werden. Einige Eltern scheinen diese Entscheidung zügig, bewusst, unwiderruflich und kompromisslos zu treffen, andere vollziehen solche Schritte erst nach und nach, wenn ihre Kinder größer werden und Kindergarten- oder Schulbesuche anstehen.

Als sie schwanger war brauchten wir eine größeres Zimmer, also haben wir ein anderes gemietet, in dem gleichen Haus. Das hat dann 650 Euro gekostet, aber es war alles total verkratzt und ich musst erstmal streichen und den Boden legen. Er [der Vermieter, Anmerkung der Autoren] hat das zwar vermietet, aber so wie er wollte. Und weil es der einzige Ort war, an dem wir wirklich ein Zimmer mieten konnte,

mussten wir halt ja sagen. Da haben wir lange gelebt. Nur, dann war das Kind da, und die Wände des Zimmers wurden im Winter immer total feucht, und es kam Schimmel, und für das Baby war das nicht gut. Und dann haben wir mit der Zeit auch mehr Leute kennengelernt, hatten auch ein paar Freunde, und dann sind wir zu Leuten gezogen, die uns geholfen haben, und da wohnen wir jetzt immer noch (A8:24; Übersetzung M.W.).

6.6 Vergleich

Wohnungssuche wie auch die Wohnbedingungen gestalten sich für irreguläre Migranten in München wie in Frankfurt ähnlich wie in Köln. So wird in beiden ebenso auf die Bedeutung der ethnischen Netzwerke oder einer konkreten Kontaktperson als Anlaufstelle für die erste Zeit in Deutschland hingewiesen. Die Wohnbedingungen werden gleich denen der irregulären Migranten in Köln beschrieben, d.h. sehr beengter Wohnraum, häufiger Wohnortwechsel, teilweise extrem hohe Mietkosten in zumeist nicht regulären Mietverhältnissen (Untermietverhältnisse) sowie die Bedeutung von Wohngemeinschaften mit unterschiedlichen „Wohnkulturen“ (Anderson 2003:41). Beide Studien betonen auch die besondere Gefahr der Obdachlosigkeit in „kritischen Umbruchsituationen“ (Krieger et. al. 2006:97), denn auch in diesen Städten scheinen keine Schlafstellen für Notsituationen vorhanden zu sein. Allerdings wird die Wohnsituation irregulärer Migranten in beiden Studien eher allgemein und wenig detailliert beschrieben, so dass ein eingehender Vergleich mit Köln nicht möglich ist. Sie weisen jedoch ebenfalls in die Richtung, dass bei längerem Aufenthalt verbunden mit einer gewissen Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse auch in diesen Städten sich die Wohnverhältnisse der Menschen verbessern und verfestigen und einer Reihe von ihnen damit auch ein relativ geregeltes Familienleben möglich wird.

6.7 Zusammenfassung

Die Wohnsituation der Menschen ohne Papiere in Köln ist vielfältig. Zugang zu Wohnraum findet fast ausschließlich über Informationsweitergabe in den ihnen zugänglichen, meist ethnischen Netzwerken statt. Die Erstkontaktpersonen sind in der Zeit nach der Ankunft die wichtigsten Anlaufstellen, die eine Unterbringung vor allem in der ersten Zeit, in der die Ankommenden zunächst ohne Beschäftigung und Einkommen sind, sicherstellen. Verfügen die Betroffenen durch Arbeitsaufnahme nach einiger Zeit über ein eigenes Einkommen, können sie sich meist mehr und mehr aus der Abhängigkeit dieser Kontaktpersonen lösen und sich eigenständig Wohnmöglichkeiten suchen. Je länger sich irreguläre Migranten in Köln aufhalten und dabei zunehmend Wissen über Wege der Anmietung von Wohnungen, Wohnbedingungen und den Umgang mit Vermietern sammeln, desto mehr vermögen sie es, ihre Wohnver-

hältnisse zu stabilisieren. Einige Befragte berichten vor diesem Hintergrund von Wohngemeinschaften unter weitgehend normalen Mietbedingungen, in deren Rahmen ihnen ein langjähriger und verhältnismäßig sicherer Aufenthalt sowie eine relativ beständige, unabhängige und kostengünstige Normalisierung ihres Arbeits- und Lebensalltags in Köln gelangen. Andere erzählen von sehr hohen Mietkosten unter schlechten und beengten Wohnbedingungen. Soziale Spannungen in geteilten Wohnunterkünften und der Mangel an Privatsphäre aufgrund des beengten Wohnraums bezeichnen wohl für viele von ihnen wiederkehrende Problemlagen.

In den Prozessen der Wohnungssuche sowie ggf. der Stabilisierung der Wohnverhältnisse spielen Beratungseinrichtungen anscheinend kaum eine Rolle, ihnen kommt jedoch eine wichtige Funktion vor allem in den immer wieder entstehenden Notsituationen zu. In diese geraten irreguläre Migranten nach ihren Berichten, weil sie aufgrund von Konflikten sei es mit der untervermietenden Person, sei es mit der eigenen Familie oder dem Partner ihre alte Wohnung verlassen müssen. Betroffene wie auch Experten berichten insbesondere von Frauen in Notsituationen, die aufgrund sexueller Belästigung aus ihrer Wohnung fliehen mussten. Mangels Alternativen resultieren aus diesen Krisen und Bedrängnissen Zeiten der mehr oder weniger lange andauernden Obdachlosigkeit.

Einige der von uns befragten Familien haben es geschafft, in kleinen Mietwohnungen ein relativ normales Familienleben zu führen. Den Kindern können sie unter Inkaufnahme höherer Mietkosten und der vorübergehenden oder dauerhaften Aufgabe ihrer Rückkehrabsichten einen einigermaßen geregelten Familienalltag ermöglichen.

Selten zeichnen die Befragten die Klingeln und Briefkästen ihrer Wohnungen mit Namensangaben aus, um so ihre Anonymität zu wahren. Damit schränken sie aber Adressier- und Erreichbarkeit ein, was sich insbesondere als Problem erweist, wenn ihre Erreichbarkeit für Einrichtungen des Gesundheits- oder Bildungssystems bedeutsam wird.

7 Gesundheit

7.1 Gesundheitsversorgung irregulärer Migranten

In der modernen Gesellschaft behandeln ausdifferenzierte Organisationen des Gesundheitssystems Probleme „defekter Körper und Psychen“ (Bommes 1999:84) und alle Individuen, die in diesem Sinne krank sind, sollen Zugang zu ihren Leistungen zum Zwecke der Heilung erhalten. Sofern eine Person krank ist und eine Organisation des Gesundheitssystems aufsucht, ist diese daher für den Kranken zuständig. Der Kranke wird zum Patienten, der „geheilt“ werden soll. Die Heilung Kranker ist die Aufgabe von Krankenhäusern, ärztlichen Praxen und anderen medizinischen Diensten. Nur sie sind in der modernen Gesellschaft für die Behandlung und Heilung Kranker zuständig. Hinsichtlich der Behandlung von Kranken besteht ein Inklusionsuniversalismus für Organisationen des Gesundheitssystems: Ärzte, Krankenschwestern und Pflegepersonal sollen die Behandlung Kranker nicht ablehnen. Die Grundlage jeder ärztlichen Ethik ist es, jedem Kranken nach bestem Wissen und Gewissen im Falle ernsthafter Erkrankung die erforderliche Behandlung angedeihen zu lassen unter Absehung von den übrigen Merkmalen der Person betreffend ihres Status, ihres Einkommens o.ä. und auch unabhängig davon, ob die erbrachten Leistungen durch Krankenversicherungen finanziell abgesichert sind oder anderweitig bezahlt werden können. Die dauerhafte Nichtbehandlung kranker Menschen stellt für Organisationen des Gesundheitssystems und seine Mitglieder ein moralisches Problem dar. Sie stellen auch aus diesem Grund ihre ständige Erreichbarkeit für Notfälle bis hin zu lebensbedrohlichen Krisen sicher und versuchen so, menschliches Elend, das aus einer vermiedenen oder verspäteten Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten resultiert, zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund stellt die potentielle Nichtbehandlung kranker irregulärer Migranten, die ein Krankenhaus oder eine Arztpraxis aufsuchen, für das Personal ein erhebliches moralisches Problem dar, das im Prinzip nur eine Lösung kennt, nämlich die Behandlung und Heilung des Kranken. Jede andere Möglichkeit gerät schnell in die Nähe des berechtigten Vorwurfs der unterlassenen Hilfeleistung bzw. des Verstoßes gegen den hippokratischen Eid. Formal betrachtet stellt sich aber auch ein solches Problem in Deutschland nicht, denn in der Tat hat jeder im Falle der Erkrankung ganz unabhängig von seinem aufenthaltsrechtlichen Status einen Anspruch auf die erforderlichen Heilbehandlungen, dies gilt auch für irreguläre Migranten.

Der öffentliche Gesundheitsdienst befindet sich hier aber in einem Zwiespalt: Einerseits liegt normativ dem Funktionsauftrag des Gesundheitssystems der Anspruch der Vollinklusion in dem Sinne zugrunde, alle kranken Menschen ggf. zu behandeln und damit keinen Ausschluss von entsprechender Versorgung zuzulassen. Dabei liegt dem nicht nur ein normativ-

moralisches Problem zugrunde, sondern die Nichtinanspruchnahme medizinischer Hilfeleistungen vieler Personen stellt überdies eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit, die „Volks-gesundheit“, dar. Andererseits aber entstehen bei der Untersuchung und Behandlung nicht versicherter und zahlungsunfähiger Patienten Folgekosten, für die Krankenhäuser oder Privatärzte ohne administrative Registrierung der behandelten Patienten keine zuständige Organisation, residual ggf. die Sozialämter, zur Zahlung verpflichten können. Die ausbleibende finanzielle Deckung solcher Fälle stellt somit für die Krankenhäuser und insbesondere ihre Administrationen, in deren Verantwortung die Ressourcenbeschaffung liegt, ein erhebliches finanzielles Risiko dar. Dies ist die Grundlage für einen durchaus nicht unbeträchtlichen Druck, der auch auf Ärzte ausstrahlt, Behandlungen eventuell auch gegen die ärztliche Ethik erst dann einzuleiten, wenn die finanzielle Deckung sichergestellt erscheint.

Die Situation irregulärer Migranten im Gesundheitssystem erschließt sich erst vor diesem Hintergrund: irreguläre Migranten, die wie ausgeführt wie jeder andere ein Recht auf medizinische Betreuung haben, schließen sich von den Leistungen des Gesundheitssystems selbst aus, denn sie verbinden mit ihrer potentiellen Inanspruchnahme die Befürchtung, dass ihr unrechtmäßiger Aufenthalt in den datenerfassungsintensiven Organisationen des Gesundheitssystems aufgedeckt wird. Damit kann für in der Irregularität lebende Migranten Krankheit aufgrund der zu späten Einsicht in ihre Behandlungsbedürftigkeit schnell zu einem existentiell bedrohlichen Problem werden, gewissermaßen in falscher Abwägung des Ausmaßes der existentiellen Bedrohung durch Abschiebung im Vergleich zur Bedrohung durch Krankheit. Sie betrachten meist in dem Versuch, ihren Aufenthalt fortzusetzen, alle stationären Formen der Gesundheitsversorgung in Deutschland als verschlossen.

Irreguläre Migranten, die aus nicht zu fernen Ländern, insbesondere aus Osteuropa kommen, haben die Möglichkeit, ggf. in ihre Heimatländer zurückzukehren und sich dort behandeln zu lassen. Sie haben zudem meist gute Möglichkeiten zurückkehren zu können. Das gilt nicht in gleicher Weise für Migranten aus den afrikanischen, asiatischen und amerikanischen Ländern, für die diese Möglichkeit nicht offen steht oder aber mit erheblichen, von ihnen nicht aufzubringenden Kosten verbunden ist. Vor diesem Hintergrund erweist sich die gesundheitliche Versorgung von irregulären Migranten in Deutschland nicht nur in Köln, sondern auch in anderen Städten, wie die Untersuchungen für München, Frankfurt und Leipzig zeigen, als eine ernst zu nehmende und dauerhafte Problemstellung.

Moderne Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und ihre Städte wie Köln können es öffentlich moralisch nur schwer ertragen, wenn durch mangelnde Gesundheitsversorgung, sei es durch Abweisung, sei es durch Selbstausschluss und Vermeidung, das Leid von Menschen im öffentlichen Leben sichtbar wird. Die Folgeprobleme unterlassener oder nicht vorgesehener Gesundheitsfürsorge werden zum Skandal und zeigen zudem soziale Folgen für die öffentliche Gesundheit, die politisch und rechtlich nicht ignoriert werden können. Organisationen des

Gesundheitssysteme wie das der Bundesrepublik haben aufgrund ihrer strukturellen Verfassung jedoch kaum angemessene Möglichkeiten, auf dieses Problem zu reagieren. Im Zwiespalt zwischen den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen, wie sie insbesondere für versicherungsrechtlich im Unterschied zu steuerfinanziert verfassten Gesundheitssystemen gelten,⁵¹ die eine genaue Erfassung der Identität der Patienten erforderlich machen, und dem gekennzeichneten moralischem Skandal resultieren daher „Zwischenlösungen“ bzw. Provisorien, denen die Kompensation der mangelnden Versorgung von irregulären Menschen durch die Regelstrukturen des Gesundheitssystems zufällt.

Gesundheitsversorgung verschließt sich dabei der Kompensation ihres Leistungsausfalls durch Soziale Arbeit, wie dies für andere Feldern beobachtbar ist: Wer keine Arbeit findet oder aus der Erziehung heraus fällt, ja selbst wer mit den Lebensbedingungen in Asylbewerberheimen oder im Gefängnis nicht zurecht kommt, kann substitutiv fürsorglich vom Personal der Sozialen Arbeit und ihren Organisationen betreut werden, diesen fällt neben der Inklusionsvermittlung auch die Exklusionsverwaltung zu (Bommes/ Scherr 2000). Im Unterschied dazu können die Provisorien der Gesundheitsversorgung für irreguläre Migranten nicht nur fürsorglich tätig werden, denn auch wenn sie insbesondere aus Zusammenhängen der Wohlfahrtsverbände und Kirchen heraus (wie die medizinischen Dienste der Malteser) erbracht werden und daher auf den ersten Blick Angeboten der Hilfe in der Form Sozialer Arbeit ähneln, müssen sie letztlich, wie eingeschränkt auch immer, nicht vermittelnd oder betreuend, sondern direkt medizinisch tätig werden und die entsprechend erforderliche Versorgung bereitstellen. Mit anderen Worten: Es sind unmittelbar medizinisches Personal und Sachleistungen erforderlich. Ihre Aufbringung unter Absehung von den in diesem Funktionsbereich üblichen Erfassungsansprüchen und der Zusicherung der Anonymität ist eine Reaktion auf die faktische Exklusion und den fehlenden Zugang irregulärer Menschen zum Gesundheitssystem, resultierend aus der üblichen hohen Erfassungsdichte des Systems und dem korrespondierenden Selbstausschluss der irregulären Migranten. Die Bereitstellung von Versorgung als Hilfe, die durch die Organisationen des Gesundheitssystems selbst, und eben nicht durch die Soziale Arbeit erbracht werden muss, stellt die Ausführenden ständig neu vor erhebliche Herausforderungen, denn es müssen Ärzte und medizinisches Personal für diese Arbeit gewonnen werden, die bereit sind, ohne oder für weit unter den üblichen Standards liegende Gegenleistungen professionell tätig zu werden. Dies gelingt insgesamt gesehen in der Stadt Köln in einem erstaunlichen Ausmaß durch moralische Mobilisierung, mit der steten Gefahr des Verschleißes der je individuellen Kapazitäten außeralltäglicher Leistungs- und Engagementbereitschaft.

7.2 Rechtliche Grundlagen und ihre Folgen

⁵¹ Wie zum Beispiel in Großbritannien (dazu Jordan/ Vogel 1997).

Von Seiten des medizinischen Personals in Krankenhäusern und Arztpraxen besteht große Unsicherheit über die Strafbarkeit ihrer humanitär motivierten medizinischen Hilfen (§ 96 Abs. 1(2) AufenthG), sowie über die Meldepflicht (§ 87 Abs. 2 AufenthG) bei bekanntwerden des nicht vorhandenen Aufenthaltstitels eines Patienten. Die gesetzlichen Regelungen gelten dabei nicht für niedergelassene Ärzte, private Krankenhäuser, Ärztenetzwerke, Anlaufstellen für Migranten von Wohlfahrtsverbänden oder Kirchen. Diese sind keine öffentlichen Stellen und damit nicht übermittlungspflichtig.

Das Bundesinnenministerium (2007) kommt in seinem Bericht „Illegal aufhältige Migranten in Deutschland“ zu dem Ergebnis, dass

Ärzte und medizinisches Personal und deren Gehilfen in öffentlichen Krankenhäusern (...) nicht übermittlungspflichtig (sind), da hier die Übermittlungssperre des § 88 Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 203 StGB greift.(2007:29)

Der § 88 (1) AufenthG beschränkt die Übermittlung gemäß § 87 AufenthG in dem Fall der besonders gesetzlichen Verwendungsregelung der Daten. Für Gesundheitsdienste ist hier insbesondere das Arztgeheimnis von Bedeutung. Ärzte unterliegen einer Schweigepflicht (§203 StGB i. V. m. § 3 Musterberufsordnung) hinsichtlich all dessen, was ihnen in ihrer Tätigkeit als Arzt bekannt geworden ist. Der Missbrauch dieser Schweigepflicht ist nach §203 StGB unter Strafe gestellt. Erlangt die Verwaltung des öffentlichen Krankenhauses jedoch im Rahmen der üblichen Ermittlung des Aufenthaltsstatus zur Abrechnung Kenntnis über den fehlenden Aufenthaltsstatus, ist sie übermittlungspflichtig, „da sie den Aufenthaltsstatus im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung erfährt.“ (Bundesministerium des Innern 2007:30). Geschieht dies jedoch im Rahmen der Behandlung wie z.B. über die Krankenakte, greift wieder der § 88 AufenthG. Die Übermittlungspflicht entfällt.

In diesem Zusammenhang fordert die Bundesärztekammer eine Rechtssicherheit für Ärzte und medizinisches Personal, die Menschen ohne Papiere betreuen. So sollte ärztliche und sonstige medizinische Hilfe aus dem Straftatbestand des § 96 Abs. 1 (2) AufenthG ausdrücklich herausgenommen und die Übermittlungspflichten nach § 87 (Abs. 2) AufenthG gestrichen werden (108. Deutscher Ärztetag 2005:28).

Im Rahmen von Krankheit besteht für Menschen ohne Aufenthaltsstatus rechtlich jedoch auch die Möglichkeit, bei schwerwiegenden, die Rückreise unmöglich machenden Krankheiten einen Aufenthaltstitel zu erlangen. So wird eine zeitlich begrenzte Aufenthaltserlaubnis (nach § 25 Aufenthalt aus humanitären Gründen) erteilt, sollte die Vollziehung der Ausreise z.B. durch schwere Krankheit in absehbarer Zeit unmöglich sein. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch, inwieweit die Möglichkeit besteht, dass die Krankheit angemessen im Herkunftsland behandelt werden kann. Mitarbeiter von Beratungseinrichtungen berichten da-

von, vereinzelt einen Aufenthaltsstatus bzw. zunächst eine Duldung (§ 60aII AufenthG) bei der Ausländerbehörde der Stadt Köln durch die Schwere der Krankheit des Klienten (z.B. Krebs, HIV) erwirkt zu haben.

7.3 Medizinische Behandlungsmöglichkeiten in der Stadt Köln

Verschiedene Projekte in Köln reagieren auf die spezifische Beobachtung der medizinischen Hilfebedürftigkeit (nicht nur) von irregulären Migranten und gewährleisten direkte medizinische Hilfe im Bereich des Gesundheitssystems, indem sie regelmäßig anonyme und kostenlose medizinische Unterstützung für Menschen ohne Aufenthaltsstatus anbieten. Sie erbringen zwar einerseits Leistungen, die originär dem Gesundheitssystem zuzuordnen sind. Die Art und Weise, wie sie diese erbringen und die in Anspruch genommene umfassende Zuständigkeit ohne fachmedizinische Differenzierung für eine Klientel von Hilfsbedürftigen, eben insbesondere die irregulären Migranten, unterscheiden sie von anderen Organisationen des Gesundheitsbereiches und machen sie in Struktur und Funktion mit Organisationen der Sozialen Arbeit vergleichbar. Sie bearbeiten spezifisch und unmittelbar das Problem der gescheiterten Inklusion in den Funktions- und Organisationszusammenhang des Gesundheitssystems.

7.3.1 Die Malteser Migranten Medizin

Die Malteser Migranten Medizin betreut seit Mitte 2005 im Raum Köln Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus und ohne Krankenversicherung.⁵² Ehrenamtliche Internisten und Krankenschwestern behandeln unter Zusicherung der Anonymität einmal wöchentlich für vier Stunden in Räumlichkeiten eines Kölner Krankenhauses⁵³ Patienten mit den unterschiedlichsten Krankheitsbildern. Im Jahr 2006 wurden 370 Patienten behandelt, wovon 71% Migranten ohne Aufenthaltsstatus waren.⁵⁴ Aus der praxisinternen Statistik geht hervor, dass die Mehrheit aller nicht deutschen Patienten im Jahr 2006 aus Lateinamerika (85) und Afrika (86) kamen, gefolgt von Patienten aus den Ländern des Balkans (45). Seltener wird die Praxis von Patienten aus den Ländern Osteuropas (14), des nahen Ostens (18) und Asiens (5) frequentiert (Malteser Migranten Medizin 2007:10). Diese Zahlen könnten in mancher Hinsicht auf einen heterogenen Zugang zu nutzbarem Wissen über die Malteser und ihr Angebot in verschiedenen Migrantengruppen hinweisen. Dies würde die Annahme bestätigen, dass in Köln vor allem die Gruppen der Lateinamerikaner und Afrikaner auf spezifische Hilfeinrichtungen zu-

⁵² Im Folgenden wird sich jedoch nur auf die erste Gruppe, Menschen ohne Aufenthaltsstatus, bezogen.

⁵³ Die Räumlichkeiten entsprechen denen einer normalen Arztpraxis mit Wartezimmer, Untersuchungsraum und Sprechzimmer.

⁵⁴ Dieser wird im Rahmen der Erstaufnahme zuzüglich Namen und Herkunftsland sowie Alter erfragt.

rückgreifen, die dann die Weitervermittlung an und Informationsweitergabe über medizinische Angebote gewährleisten. Ob diese Zahlen auch auf die quantitative nationale Zusammensetzung der in Köln lebenden Gruppe von Menschen ohne Papiere schließen lässt, bleibt aufgrund möglicher Vergleichsdaten und fehlender zusätzlicher Informationen unklar. Für die Gruppe der Osteuropäer ist zudem aufgrund anderer Untersuchungen davon auszugehen, dass sie im Falle von ernsthaften Gesundheitsproblemen in ihre Heimatländer zurückkehren.

Nach Angaben der von uns befragten Ärzte suchen die Praxis Patienten mit einem weiten Spektrum von Krankheitsbildern auf. Im Vergleich zur Gruppe der Deutschen mit Krankenversicherung sind die Patienten ohne Aufenthaltsstatus deutlich kränker, d.h. die Krankheitsstadien fortgeschrittener. Sie konnten Vorsorgeuntersuchungen (z.B. Krebsvorsorge) nicht wahrnehmen und suchen oft nicht bei ersten Warnsymptomen einen Arzt auf. Erst wenn sie nach einer ersten Selbstmedikation und selbstgestellter Diagnose keinen Ausweg mehr sehen, werden die Malteser als Ansprechpartner aufgesucht. Vor allem die Altersgruppen der 20-40-Jährigen mit 45% sowie der 40-60-Jährigen mit 34% sind stark vertreten (Malteser Migranten Medizin 2007:9). Auch dies unterscheidet die Patientengruppe von denen einer normalen deutschen Praxis.

Die Erkrankungen bilden fast die gesamte Palette medizinischer Erkrankungen ab:

Es sind Erkrankungen aus allen Bereichen, das sind Stoffwechselerkrankungen wie heute, es gibt Depressionen, eine hier nicht angekommene, dreizehn Jahre hier illegal lebende nicht Deutsch sprechende Frau, die eine schwere situative Depression hat, erkennbar an körperlichen, Organe tun es nicht. Sie hat Funktionsstörungen. Man kann der Frau ansehen, hier spielt eine depressive Erkrankung eine Rolle. Es sind Magen- und Darmerkrankungen, Gallensteine, Magengeschwür, Zwölffingerdarm, Verletzungen, Arbeitsunfälle, Verletzungen natürlich auch. Augenprobleme, Hals- Nasen-Ohren Probleme, Unterleibsprobleme, gynäkologisch-urologische Probleme. Also alles, was es in der Medizin gibt, kommt hier an. (...) Wir (sind) hier also Allround-erste ansprechende Situation mit allen Problemen aus allen Bereichen der Medizin. (...) Ich habe Unterstützung hier im Krankenhaus, durch die Ambulanz, wo ich also Verletzungen hinschicken kann, da verstehe ich zu wenig von, und auch die Infrastruktur vom Krankenhaus, die ich gelegentlich benutzen kann, z.B. für ein EKG und solche Sachen. (B9:43ff).

Die Malteser Migranten Medizin kann bei der Behandlung der Patienten einerseits auf den diagnostischen und therapeutischen Apparat des Krankenhauses zurückgreifen, andererseits verfügt sie über ein Netz kooperierender niedergelassener Fachärzte aus allen Fachberei-

chen.⁵⁵ Eine Sicherstellung der Weiterversorgung bei nicht vor Ort durchführbaren Behandlungen ist somit in gewissem Maß möglich. Die Behandlung und Beratung ist für die Patienten kostenlos.⁵⁶ Über vorhandene, aus Spenden oder Musterbeständen verfügbare Medikamente kann eine Behandlung vor Ort bei vielen minderen Erkrankungen sichergestellt werden. Weitere Medikamente können auf Privatrezept verschrieben werden und vom Patienten zum normalen Apothekenpreis erworben werden (Malteser Migranten Medizin 2006:5).

Die Mehrheit der Erkrankungen wird vor Ort behandelt (67,2%). Doch wurden im letzten Jahr auch 10% in die Krankenhausambulanz und 4% aller Patienten stationär in ein Krankenhaus eingewiesen. Eine Kostenabklärung verläuft dabei zumeist zwischen den unteren Ebenen der beteiligten Organisationen. Unnötige Verzögerungen in der Behandlung werden so vermieden und Spielräume der Kostenübernahme informell ausgelotet. Vor allem bei der Vermittlung über Beratungsorganisationen werden die Kosten meist individuell zwischen der Verwaltungsebene des Krankenhauses und dem zuständigen Mitarbeiter des freien Trägers abgeklärt. Dabei beeinflussen auch persönliche Sympathien Entscheidungen nicht unerheblich.

Ja, da habe ich dann mit dem Krankenhaus verhandelt, bezüglich der Kosten, und das war auch eine unheimlich nette Person, die da in der Verwaltung arbeitete, die erstens nicht weitergegeben hatte, weil es ein städtisches Krankenhaus war, dass das Kind illegal hier ist. Und die dann gesagt hat, OK, bis drei oder fünf Tage kann ich still halten, und das für mich behalten, bevor ich es weitergebe, gucken Sie dass sie in der Zeit das Geld dann reinschaffen. Mit der habe ich dann verhandelt und im Controlling den Preis runter. (...) ich denke, es hängt immer an den einzelnen Menschen, egal bei welchem Amt, oder welchem Krankenhaus. Diese Frau die da arbeitet, die war selber wohl mit einem (Herkunftsland) zusammen oder zusammen gewesen, also die hatte da auch eine Sympathie dafür. Wenn das jetzt eine andere "Law-and-Order" Preußin gewesen wäre, der es wichtig gewesen wäre, dass ihre Bücher in Ordnung sind, und die nicht nachts dann nicht schlafen kann, weil da ist was Unerledigtes. Hätten wir keine Chance gehabt. (B2:144ff)

Eine weitere Möglichkeit besteht über private Arztkontakte der behandelnden Mediziner. Die dadurch erreichten Ärzte ermöglichen eventuell eine unentgeltliche stationäre Behandlung oder suchen krankenhauserne Wege der Kostenübernahme. Dabei ist es auch immer im Sinne der vermittelnden Ärzte und Beratungseinrichtungen, die Belastungen zwischen den einzelnen aufnahmebereiten Krankenhäusern zu verteilen.

⁵⁵ Insgesamt umfasst dieses Netz ca. 50 Fachärzte und Kliniken.

⁵⁶ Das Projekt finanzieren ausschließlich die Malteser über Spenden und ehrenamtliche Arbeit.

Es gibt freundliche Chefärzte, die sagen, die Operation geht alles auf meine Kosten und der Rest wird dann über so einen Fond gerechnet. Das funktioniert gegebenenfalls aber das ist auch das Engagement einzelner Chefs. So das ich mir schon sehr genau überlege, wen spreche ich wofür an. Das sieht manchmal so aus- manchmal gibt es Cluster, manche warum schon wieder wir? Dann sage ich, jetzt seid ihr einfach dran. Die anderen habe ich schon letzte Woche durch. Jetzt seid ihr mal wieder dran. (B8:52)

Das offensichtlich große Netz an Fachärzten in Köln führt dazu, dass die Inanspruchnahme finanzieller und zeitlicher Ressourcen auf mehrere Schultern verteilt werden kann. So verfügt der von uns befragte behandelnde Arzt durch seine langjährige Berufstätigkeit in jeder der benötigten Fachrichtungen über meist private Kontakte zu verschiedenen Ärzten, die mit der Zeit ausgebaut werden konnten. Als problematisch wird jedoch die Versorgung von Zahnerkrankungen eingeschätzt, da hier in der Praxis nur zwei Ärzte regelmäßig zur Verfügung stehen. Diese werden folglich nur bei dringenden Krankheitssymptomen kontaktiert. Moralische Appelle zur Versorgung irregulärer Migranten scheitern nach Angaben des befragten Arztes aufgrund der besonderen Kultur der Verpflichtung zur Hilfsbereitschaft in dieser Fachrichtung der Ärzteschaft.

Zahnärzte, ich habe also ein oder zwei, ich muss dann versuchen, dass ich die immer differenziert sehe. Also es geht nur um akute Notfälle, ich kann nicht Zahnersatz besorgen oder so was. (B9:57)

Die Malteser arbeiten zudem eng mit einer Beratungsstelle des örtlichen Gesundheitsamtes zusammen und vermitteln in spezifischen Fällen auch an dieses weiter (siehe dazu Kapitel 7.3.2).⁵⁷ Die Erfahrung der Ärzte, die finanzielle Unterstützung der Malteser sowie die Anbindung an das Krankenhaus und das Netz an Fachärzten ermöglicht es den Mitarbeitern, akute Fälle in einem eingeschränkten Rahmen zu behandeln.

Wir (sind) hier also Allround- erste ansprechende Situation mit allen Problemen aus allen Bereichen der Medizin. (B9: 42)

Schwierig ist oft Kontinuität und damit adäquate Behandlung bei vor allem schwerwiegenden Problemen zu gewährleisten. Für viele Patienten ist ein regelmäßiges Aufsuchen des Arztes zur optimalen Behandlung der Erkrankung nicht unbedingt selbstverständlich, sei es aufgrund der hohen Hemmschwelle, ein weiteres Mal den Arzt aufzusuchen, sei es aufgrund von Arbeitszeiten, die es nicht erlauben, weitere Termine wahrzunehmen.

⁵⁷ So wird zurzeit auf Anfrage einer Mitarbeiterin des Gesundheitsamtes in Kooperation mit den Maltesern eine Möglichkeit erarbeitet, um die rituelle Beschneidung von Jungen unter ärztlicher Aufsicht durchzuführen und damit Komplikationen, die bei einer Beschneidung durch Laien auftreten, entgegenzuwirken.

Die Patienten sind völlig frei, um wiederzukommen. Das kann ich nicht garantieren. Ich kann nicht teure Untersuchungen einleiten bei bestimmten Erkrankungen und das Untersuchungsergebnis wird nicht abgefragt. Die kommen dann nicht mehr wieder, sondern ich mache es sehr oft so, dass ich z.B. bei Überschaubaren medizinischen Magenschmerzen erstmal eine probatorische Behandlung mache mit einem Medikament und sage, wenn es besser ist, OK, dann bleiben sie so oder so weg. Und wenn es nicht besser ist, dann kommen sie wieder. Wenn ich merke, die kommen wieder, haben eine Anbindung hier, dann mache ich auch Untersuchungen, die etwas aufwendiger sind. Einfach, weil ich mir das nicht leisten kann, ich muss, hier ist ein extrem niedriges Budget hier angesetzt. (B9:40)

Ist der Zugang zu ärztlicher Versorgung auf einer Vertrauensbasis jedoch einmal vorhanden, können auch kleine Symptome aus Angst vor ernsthafter Erkrankung bereits zu einem Arztbesuch führen.⁵⁸

7.3.2 Die Beratungsstelle zu sexuell übertragbaren Erkrankungen einschließlich Aids

Das Gesundheitsamt der Stadt Köln stellt einige Angebote zur Verfügung, in denen auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus anonymen Zugang zu spezifischen Bereichen der gesundheitlichen Versorgung erhalten können. So bietet der Mobile Medizinische Dienst des Gesundheitsamtes eine medizinische und psychosoziale Grund- und Notfallversorgung für zu meist Wohnungslose an, Mitarbeiter betreuen jedoch vereinzelt auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus, was für die gesundheitliche Versorgung in Einzelfällen sicherlich keine unbedeutende Rolle spielt.

Seit 1995 existiert im Gesundheitsamt außerdem die „Beratungsstelle zu sexuell übertragbaren Erkrankungen einschließlich Aids“. Die rechtliche Grundlage findet sich im § 19 Infektionsschutzgesetz, in dem die Prävention übertragbarer Krankheiten als eine öffentliche Aufgabe festgelegt ist und Gesundheitsämter entsprechend in die Pflicht genommen werden, Beratung, Diagnostik und Behandlung, gegebenenfalls anonym und möglicherweise auch aufsuchend sicher zu stellen.⁵⁹ Unabhängig von Geschlecht, sexueller Orientierung und Herkunft steht im Kölner Gesundheitsamt das Beratungs- und Untersuchungsangebot allen Ratsuchen-

⁵⁸ Dies wurde mehrmals bei Sprechstunden beobachtet, in denen Patienten, die regelmäßigen Kontakt zum Arzt/zur Ärztin haben, so genannte „Kleinigkeiten“ anbrachten und für den Arzt in dem Moment nicht notwendige Blut- oder Urinuntersuchungen einforderten.

⁵⁹ Dabei kennt das Infektionsschutzgesetz keine abschließende Aufzählung über sexuell übertragbare Krankheiten und erlaubt dem Gesundheitsamt damit einen gewissen Spielraum, „der sich natürlich bemessen muss an wissenschaftlichen Standards, die verändern sich, der reagieren muss auf die Epidemiologie, der neu ist im Vergleich zu vorher in sofern als Gesundheitsämter behandeln dürfen. Dieser Paragraph sagt, er erkennt tatsächlich an, dass es Menschen gibt die keinen niedergelassenen Arzt aufsuchen können. Gibt damit solchen Beratungsstellen insbesondere in großstädtischen Gesundheitsämtern auch einen gewissen Spielraum.“ (B8:7)

den anonym und kostenlos zur Verfügung. Die ärztliche Sprechstunde beschränkt sich dabei nicht nur auf die Labordiagnostik sexuell übertragbarer Krankheiten, sondern ermöglicht beispielsweise auch gynäkologisch und urologisch fachärztliche Untersuchungen, Schwangerschaftstests, Krebsfrüherkennung sowie Ultraschalluntersuchungen. Im Rahmen des gesetzlichen Auftrages und seiner effizienten Umsetzung ist es dabei notwendig, möglichst viele Frauen ohne Zugang zur Regelversorgung zu erreichen. Vor allem die Gruppe der Migranten, und insbesondere der Migranten ohne Papiere wird damit für die Beratungsstelle zum Thema, da

solche Beratungsstellen genau diejenigen erreichen müssen, die in schwierigen sozialen Situationen leben, weil deren Sexualität ja nun häufig so ist, das sie nicht unbedingt selbstbestimmt sagt mit dem will ich und mit dem will ich nicht. (B8:9)

Zwei Gynäkologinnen und eine Urologin betreuten im Jahr 2006 im Rahmen dieser Sprechstunde ca. 550 Migranten ohne Versicherung, wobei davon auszugehen ist, dass viele dieser Personen ohne Papiere in Köln leben.⁶⁰ Die Beratung kann außer in Deutsch in weiteren sechs Sprachen durchgeführt werden. Ein Schwerpunkt der Krankheitsbilder waren vor allem gynäkologische Beschwerden wie Ausfluss, Blutungsstörungen oder genitale Beschwerden. Aber auch allgemeinmedizinische Krankheitsbilder aufgrund von Fehl- oder Unterernährung oder Magen- und Darmbeschwerden sowie grippale Infekte wurden von den Ärztinnen behandelt oder an andere Anlaufstellen weitervermittelt. Eine große Patientengruppe stellen dabei Prostituierte mit oder ohne Aufenthaltsstatus. Durch aufsuchende Arbeit in deren Arbeitsbereichen stellen sie den ersten Kontakt her und weisen auf die Angebote der Beratungsstelle hin. Dies führt dazu, dass für viele Frauen aus dem Prostituiertenbereich die Beratungsstelle oftmals die einzige medizinische aber auch soziale Anlaufstelle darstellt.⁶¹

Das Gesundheitsamt übernimmt in dieser Beratungsstelle oft auch die Funktion einer ärztlichen Clearingstelle. Im Jahr 2006 wurden knapp 90 Fälle von unzureichend versorgten Migranten an Fachärzte überwiesen, da Krankheitsbilder ohne fehlende ärztliche Fachkenntnis nicht angemessen behandelt werden konnten. Die Ärzte der anonymen Beratungsstelle arbeiten eng mit den Maltesern zusammen, wodurch eine doppelseitige Kooperation nach fachärztlichen Kriterien entstanden ist: Gynäkologische und urologische Untersuchungen fallen in den Zuständigkeitsbereich der anonymen Beratungsstelle, allgemeinmedizinische Behandlungen in den Bereich der Malteser.

⁶⁰ Hier werden statistische Daten nur nach Herkunftsland und Versicherungsstatus erhoben, jedoch nicht nach Aufenthaltsstatus.

⁶¹ Siehe hierzu auch Kapitel 5.4.4 (Prostitution).

Ja, das ist in Absprache, dass zum Beispiel bestimmte Krankheitsbilder wie schwangere Frauen, das ist in Wirklichkeit ja keine Krankheit, aber Vorsorgeuntersuchungen, Betreuung der Schwangeren, die Sorge um einen Entbindungsplatz, die Neugeborenenbetreuung, Kinderbetreuung im Gesundheitsamt stattfindet. Traditionell schon seit vielen Jahren und auch sehr gut. (B9:88)

Im Laufe der Jahre baut sich zwischen Patienten und Ärzten ein gewisses Vertrauensverhältnis auf, das die Zuständigkeit der Beratungsstelle für gesundheitliche Probleme bei den Patienten erweitert. Auch bei Krankheitsbildern die nicht originär gynäkologischen Ursprungs sind, werden die Ärzte aufgesucht:

Zu den Maltesern bin ich noch nicht gegangen, weil ich gehe zum Neumarkt. Mich hat auch eine Freund mitgenommen. Mir ging es nicht gut und sie hat mir es empfohlen, um einen Abstrich zu machen. Und das habe ich da gemacht. All sowas. Und alles ist kostenlos.(...). Und sonst, bin ich nicht krank. Gott sei Dank. Nur einmal hatte ich ein Problem mit dem Fuss, den habe ich mir angeschlagen. Da war eine Fliese auf der Straße, und die habe ich nicht bemerkt, und dann bin ich hingefallen. Da habe ich mir einen Zeh gebrochen. Und der ist angeschwollen. Und da [im Gesundheitsamt] haben sie mich geheilt. Gott sei Dank. Und dann hatte ich ein Problem mit der Büste. Die ist auch angeschwollen, und Gott sei Dank haben sie mir auch dabei geholfen. (A6:134ff; Übersetzung M.W.)

Die Beratungsstelle wird als verlässliche, vertrauenswürdige und sichere Möglichkeit wahrgenommen, Zugang zu medizinischer Hilfe zu erlangen. Dabei wird sie von den Betroffenen kaum als Teil einer städtischen Behörde registriert. Zu diesen besteht ansonsten allein aufgrund ihrer Zuordnung zur Stadt Köln und der damit verbundenen Assoziation als Ordnungsbehörde üblicherweise eine große Hürde.⁶²

Ein Kollege aus dem Haus spricht mich an an einem Tag, an dem wir zu haben. Sagt er, er trifft da unten an der Pforte zwei schwarze Frauen, die sagen: I want to see the hospital! So, oder ich bin eingeladen bei einer Grillfete (...). Da ist eine Frau, die hat ein peruanisches Buffet gemacht. Ich komme mit ihr ins Gespräch und wir erzählen so alles Mögliche. Dass es Lateinamerikaner ohne Papiere gibt und da frage ich, was wissen Sie denn, wo gehen die hin? Da sagt sie, ja da gibt es eine Ärztin, die spricht Spanisch am Neumarkt. (B8:17)

⁶² Auf Nachfrage zu Kontakt mit Behörden berichten alle Betroffenen, keinen Kontakt mit jeglicher Behörde oder städtischen Organisation zu haben. Im Gespräch wurde dann meistens deutlich, dass die Interviewten schon mindestens einmal beim Gesundheitsamt medizinische Hilfe gesucht hatten.

7.4 Die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen durch irreguläre Migranten

7.4.1 Zur gesundheitlichen Situation von irregulären Migranten

Die Beschreibung der gesundheitlichen Situation von Menschen ohne Papiere in Köln kann hier nur ausschnittartig und anhand von Einzelfällen aufgrund der Aussagen der interviewten Betroffenen und Erfahrungen der Experten erfolgen. Unter Bedingungen der Irregularität wird der eingeschränkte Zugang zur Gesundheitsversorgung einerseits von den Betroffenen als das Hauptproblem wahrgenommen. Andererseits fällt es, wenig überraschend, Betroffenen oft schwer, dieses Thema anhand persönlicher Betroffenheit durch medizinische Probleme ausführlich und nachvollziehbar darzustellen, handelt es sich doch um ein Thema, das aufgrund seiner existenziellen Bedeutung ebenso wie aufgrund seiner Körper- bzw. Leibesnähe einen tendenziell die Grenzen der Privatheit tangierenden Charakter besitzt.⁶³

Grundsätzlich erkennt man bei allen befragten irregulären Migranten sowie aus der Schilderung der Experten Vermeidungsstrategien der Verdrängung oder Negierung von Krankheiten⁶⁴ sowie den bewussten Selbstausschluss von medizinischen Versorgungsmöglichkeiten. Der Möglichkeit zu erkranken wird durch Abwehr oder Nichtthematisierung begegnet. Wird die Frage nach gesundheitlicher Versorgung zunächst oft abgewehrt mit: *Ich werde nicht krank, nie.* (A6:138, Übersetzung M.W.) oder: *Nie ist uns das bisher passiert* (A8:160, Übersetzung M.W.) werden doch im Laufe des Gesprächs und auf Nachfragen verschiedene, nicht unerhebliche gesundheitliche Probleme und der sperrige Zugang zu medizinischer Versorgung angesprochen.

Im Allgemeinen versuchen die Betroffenen, jegliche Anzeichen von grippalen Infekten, Magen- und Darmbeschwerden oder ähnlichem zunächst zu ignorieren oder durch Selbstmedikation anhand von Heilmitteln aus der Apotheke oder von Freunden zu behandeln. Hier ist neben dem Kauf üblicher Arzneimittel aus der Apotheke auch Medikamententausch zwischen Verwandten und Freunden eine Strategie, um keine zusätzlichen finanziellen Mittel durch Medikamentenkauf in der Apotheke aufbringen zu müssen. Dies kann durch die Unkenntnis über die tatsächlichen Anwendungsbereiche und Wirkungsweisen des Medikaments dann gravierende Konsequenzen zur Folge haben, wenn z.B. ein schweres Tuberkulosemedikament eines Freundes gegen Husten eingenommen wird, nur um den Gang zur Apotheke oder dann im weiteren Verlauf zum Arzt zu vermeiden. Einige Betroffene hinterfragen auch die Selbst-

⁶³ So musste die Forschergruppe, gerade bei diesem Thema nicht ganz unheikel, viele Nachfragen stellen, da oft Hintergründe nicht klar wurden oder der spezifische Zugang zu medizinischen Organisationen nicht immer deutlich wurde. Manchmal konnte dann aus der Formulierung „meine Gynäkologin“ erst nach mehrmaligem Nachfragen oder durch die Schilderung weiterer Beispiele die „Ärztin am Neumarkt“ erkannt werden, oder aber „das Krankenhaus mit kostenloser Behandlung“ wurde von den Forschern durch die besonderen Öffnungszeiten und Örtlichkeiten als die Malteser Migranten Medizin identifiziert.

⁶⁴ Siehe hierzu auch: Andersson (2003:45); Krieger (2006: 99)

medikation durch Apothekenarzneimittel kritisch. Oft kaufen sie Medizin, um sich selbst durch die Medikamenteneinnahme zu beruhigen und sich das Gefühl zu vermitteln, aktiv gegen die Symptome und damit die Krankheit vorzugehen. Inwieweit dies aber wirklich zur Heilung der Symptome und Ursachen der Erkrankung beiträgt ist oftmals eher fraglich. Auch können bei schwerwiegenden Erkrankungen keine wirksamen Mittel eingenommen werden, da diese nur auf Rezeptvorlage in der Apotheke zu erwerben sind. Eine Verschleppung und Verschlechterung hin zu einer ernsthaften Erkrankung wird damit um so wahrscheinlicher.

So many people they go and try to buy medicine which is actually not the right medicine for them and the illness they are suffering. Or they keep on suffering and carrying on with some diseases for I think maybe could have been evacuated so fast. I remember I had kind of some worms in the beginning, when I went to this doctor. And the kind of medicine I was given from the doctor, he called two, three times in the pharmacy, that not need description from the doctor to get it. Was only helping it for one week or two weeks and then later you start finding the same.(A3:76)

Unzureichende medizinische Versorgung und der Versuch der Selbstmedikation kann dann zum existentiellen Risiko werden, wenn eine adäquate Behandlung durch die lange Verzögerung und Verschleppung nicht mehr möglich ist:

Sie war schwanger und gleichzeitig krank. Sie hat ganz lange Zeit Tabletten gegen die Schmerzen im Magen eingenommen, kurz bevor das Kind geboren werden sollte haben die Ärzte dann einen Tumor festgestellt, der herausoperiert werden mussten. Was sollten sie machen? Die Kosten wären sehr hoch gewesen und die Familie konnte das nicht bezahlen. Keiner wollte die Kosten hier übernehmen, keine Organisation, deswegen war die Hoffnung in Spanien (...) Da wurde sie dann auch behandelt, aber leider war es zu spät, sie ist gestorben und hat ein gesundes Kind zurückgelassen. (A1:49)

Als Ursache der Erkrankungen können einerseits „normale“ grippale Effekte und Beschwerden, die sich durch fehlende Prävention und frühzeitige Behandlung verschlimmern, ausgemacht werden:

Ich war krank, ich hatte Bronchitis, vor einen Monat ungefähr. Ich dachte lange Zeit es wäre nur Husten, aber dann hatte ich auch noch Fieber, und dann musste ich zum Arzt gehen. Er hat dann eine ganze Reihe von Untersuchungen gemacht, die wir dann bezahlen mussten. (...) So zwischen 400- und 500 Euro am Ende. (...) Das musste ich zahlen, weil ich es ja brauchte. Wenn ich nochmal einen Arzt brauche, dann muss ich ja nochmal zu ihm gehen.(A9:222ff"; Übersetzung M.W.)

Aber vor allem sind es auch die defizitären und schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen, die ein gesundheitliches Risiko darstellen.

Fehlernährung ist Arbeitsbedingung - morgens früh um 7 aus dem Haus gehen und Putzstelle 1, Putzstelle 2, Putzstelle 3 ja. Leben in einer Einraumwohnung mit 6 Personen, die quasi Schichtschlafen – Schlafstörung - Essstörungen. Das wäre das. Ungeziefer. Klar ein Thema. Bettwanzen hatten wir zwischendurch. (B8:105)

So stellen nicht unbedingt die Arbeitsbedingungen am Arbeitsplatz, sondern vor allem die Struktur des Arbeitsalltags mit seinen vielen verschiedenen Arbeitsstellen die Personen vor Probleme, regelmäßig Flüssigkeit und Essen in so ausreichendem Maße zu sich zu nehmen, dass Essstörungen und Fehlernährung vermieden werden können. Schwierig wird es auch dann, wenn präventive Diäten wegen chronischen Erkrankungen wie Diabetes eingehalten werden müssen, um eine Verschlechterung der Krankheit zu vermeiden. Fehlende finanzielle, aber auch zeitliche Ressourcen können dann schnell zum Fortschreiten einer Erkrankung beitragen, die dann in ihrem weiteren Verlauf eine intensive regelmäßige Versorgung notwendig macht.

Der Gang zum Arzt wird erst dann in Betracht gezogen, wenn die Probleme so gravierend sind, dass sie die Erledigung der täglichen Arbeit erschweren oder lebensbedrohliche Ausmaße annehmen. Dies zeigen nicht nur die Aussagen von Medizinern, sondern auch die Betroffenen selbst schildern den Arztbesuch, ob in einer Privatpraxis oder bei den oben beschriebenen Organisationen als letzten Ausweg.

Die Erkenntnis, nach erfolglosen Versuchen des Wartens oder der Selbstmedikation doch einen Arzt aufsuchen zu müssen, führt zu großen Unsicherheiten: Einerseits ist es nicht mehr möglich, ohne Behandlung den Alltag weiter zu gestalten, andererseits riskiert man durch einen Arztbesuch, entdeckt zu werden. So schildert eine Frau die Zweifel und Angst, die sie hatte, bevor sie einen Arzt aufgesucht hat:

Die Angst, die ich hatte, ich hatte nicht, ohne zu lügen, ich habe nicht geschlafen und habe nur gedacht: Wie soll ich geheilt werden, werde ich wohl geheilt? Wie soll das denn gehen? Und alle haben mir gesagt: hoffentlich hast du nichts schlimmes. (A6:142; Übersetzung M.W.)

7.4.2 Malteser Migranten Medizin und Beratungsstelle

Die oben beschriebenen Gesundheitsversorgenden Organisationen der Hilfe haben sich als Organisationen des Gesundheitssystems um Strukturen der Sozialen Arbeit herum gebildet, um den von der regulären Gesundheitsversorgung ausgeschlossenen bzw. sich ausschließen-

den irregulären Migranten die Möglichkeit zu geben, ggf. Zugang zu den unabdingbar erforderlichen Leistungen dieses Funktionsbereiches zu haben, ohne dass dies mit den drohenden sozialen oder rechtlichen Folgen eines Aufgriffs und der Abschiebung für sie verbunden ist. Diese Einrichtungen verfügen über vielfältige Kontakte zu Hilfsorganisationen der Sozialen Arbeit. Vor allem über sie wird den irregulären Migranten die Chance des Zugangs zu Ressourcen der medizinischen Behandlung vermittelt und damit versucht, insbesondere die Folgen der Exklusionen dieser Menschen aus dem Gesundheitssystem nachzubearbeiten.

Entweder direkt auf Empfehlung von Beratungseinrichtungen oder über Freunde und Bekannte war den meisten von uns Interviewten bekannt, dass es einen Arzt oder eine Organisation gibt, die Menschen ohne Aufenthaltsstatus die Möglichkeiten einer medizinischen Behandlung anbietet.⁶⁵

Ich war in der (Name der Institution), habe mit einer Frau gesprochen und die gab mir die Adresse von hier (den Maltesern). (A10:131)

Andere haben aber auch über die mediale Berichterstattung davon erfahren, so z.B. über einen Zeitungsartikel in einer Lokalzeitung. Vielen Betroffenen sind dabei die organisatorischen und strukturellen Rahmenbedingungen dieser Praxis nicht wirklich bekannt. So beschreiben sie die wahrgenommenen Angebote mal als Arzt der Caritas, mal als einen unabhängigen Arzt, der für Patienten ohne Papiere zuständig ist oder mal als Krankenhaus für irreguläre Migranten. Die Unterschiede zwischen behördlichen oder karitativen, freien Trägern sind ihnen nicht bekannt.

Schauen Sie mal, (Name der Institution) schickt uns dahin, es gibt hier ein Zentrum, da ist es donnerstags kostenlos. (A6:30)

Aber für andere Dinge schicken sich dich ins Krankenhaus, das ist jeden Donnerstag. Da gibt es Ärzte die spanisch sprechen. Und wenn einer es nicht spricht, rufen sie einen anderen und der spricht dann spanisch. (A6:57)

Einziges Kriterium scheint zu sein, dass sie vertrauensvoll und anonym die Möglichkeit medizinischer Behandlung in Anspruch nehmen können. Dieses Vertrauen erlangen sie einerseits durch die Empfehlung und Vermittlung von Beratungseinrichtungen, andererseits erlaubt die Struktur der Organisation anonyme,⁶⁶ administrativ unaufwendige und niedrighschwellige me-

⁶⁵ Inwieweit dies auf einen allgemeinen Bekanntheitsgrad oder den engen Kontakt vieler Interviewten zu Beratungseinrichtungen zurückzuführen ist, muss offen bleiben.

⁶⁶ Städtische Behörden und auch die Polizei wissen von dem Angebot der Malteser, suchen diese aber nach eigenen Angaben nicht zur Ergreifung Irregulärer Migranten auf.

dizinische Beratung und Behandlung. Daraus resultiert praktisch alltägliches Vertrauen als Voraussetzung für eine ggf. erforderliche kontinuierlichere Wahrnehmung der medizinischen Versorgungsangebote, ohne durch den üblichen Verwaltungsapparat eines Krankenhauses oder einer Arztpraxis abzuschrecken.

Die Malteser werden nach Darstellung der Betroffenen vor allem in Notfällen aufgesucht, wenn die Selbstbehandlung über Medikamente aus der Apotheke oder heilpraktische Behandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft ist und kein Abklingen der Krankheit erkennbar ist. Einige werden von den behandelnden Ärzten aufgrund der Schwere der Krankheit zu Fachärzten weitervermittelt, die sie dann entweder kostenlos oder zu einem geringen finanziellen Beitrag behandeln. Neben den Notfällen sind es aber auch chronisch Kranke, die bei den Maltesern vorstellig werden. So berichtet eine ca. 45 Jahre alte Südamerikanerin, dass sie seit ca. einem Jahr die Malteser monatlich wegen ihrer chronischen Diabetes-Erkrankung aufsucht, um regelmäßige Kontrollen durchführen zu lassen. Zuvor hatte sie keinen Zugang zu Behandlungsmöglichkeiten, so dass sich der Diabetes weiter verschlechterte und bei der Bewältigung des Arbeitsalltages immer mehr zum Hindernis wurde. Durch die Malteser wird ihr jetzt ein relativ normaler Umgang mit ihrer Krankheit sowie eine kontinuierliche adäquate Behandlung ermöglicht.

Ich werde hier versorgt wie in einer normalen Praxis, ich habe nichts, worüber ich mich beschweren könnte. (A2: 34)

Die Anlaufstelle des Gesundheitsamtes war fast allen interviewten Frauen bekannt, viele hatten diese auch schon für sich oder als Begleitung einer Freundin in Anspruch genommen. Noch mehr als bei den Maltesern scheint dieser Zugang vor allem über Freundinnen und Bekannte aus demselben Herkunftsland und weniger über Beratungseinrichtungen vermittelt zu sein. Die Frauen berichten von der „Ärztin am Neumarkt“, die kostenlose Untersuchungen anbietet und sehr gut berät und behandelt. Sie nehmen es als vollkommen niedrigschwelliges und damit leicht zugängliches Angebot wahr. Es bietet ihnen eine regelmäßige und im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten optimale Versorgung und erspart ihnen gleichzeitig die Kosten einer Privatpraxis. Auch das auffällig große Gebäude des Gesundheitsamtes und die unübersichtliche Infrastruktur innerhalb des Gebäudes stellen dabei scheinbar kein Hindernis dar. Viele betroffene Frauen berichten von jahrelangen, regelmäßigen Besuchen zu gynäkologischen Untersuchungen. Auf diesem Gebiet sehen sich die interviewten Frauen in Köln gut versorgt.⁶⁷ Und auch die behandelnden Ärztinnen betrachten ihr Angebot zur gynäkologischen Versorgung als mindestens dem Standard entsprechend:

⁶⁷ Die Betroffenen scheinen auf das Gesundheitsamt noch mehr als im Fall der Malteser durch Freunde und Bekannte aufmerksam zu werden. Mitarbeiter von Beratungseinrichtungen werden von ihnen kaum als Kontaktpersonen genannt.

Die Behandlung ist, glaube ich, so von der Reflexion der Patientinnen her auch sehr professionell. Es gibt viele, die wollen hier bleiben, auch wenn sie dann legalisiert sind. Denn sie sagen: hier hört uns jemand zu. Und die normale kassenärztliche Versorgung mit dem 8 Minuten-Takt ist wesentlich schlechter, als das was hier ist. Völlig paradoxe Geschichte. (B8:43)

7.4.3 Weitere ambulante Versorgungsmöglichkeiten

Neben den in Köln ansässigen Organisationen, die gesundheitliche Versorgung für Menschen ohne Papiere anbieten, schildern viele Betroffene auch auf der Grundlage der Übernahme aller anfallenden Kosten den Besuch von Privatpraxen. Bei akuten gesundheitlichen Problem ist es notwendig, schnell und unkompliziert einen Arzt aufsuchen zu können. Trotz der geschilderten Angebote in Köln stellen vor allem die fehlenden schnellen Zugangsmöglichkeiten die Betroffenen vor große Probleme. So wissen viele von den Angeboten in Köln, weisen jedoch auch auf die Einschränkungen und Grenzen hin, die sie aufgrund begrenzter Öffnungszeiten und entsprechend fehlendem Zugang bei Notfällen insbesondere am Wochenende wiederkehrend mit schwierigen Situationen konfrontieren:

Das Kind hatte eine schweren Bronchitis. Da jedoch auch das Kind keine private gesundheitlich Absicherung hat, mussten sie das ganze Wochenende warten, um am Montag einen Arzt in einer Privatpraxis aufsuchen zu können. Der Besuch der Notambulanz im Krankenhaus kam für sie nicht in Frage. (A7:63)

Stellen Sie sich mal vor, ich breche mir einen Fuss, das hoffentlich nicht passieren wird, oh nein Gott, und ich muss dann warten, wenn sie den Ort nur am Dienstag öffnen, und ich mir aber am Sonntag den Fuß gebrochen habe, muss ich bis Dienstag warten, um mich behandeln zu lassen. Das sind zwei Tage, dann kann schon passieren, dass ich Gangrän (Wundbrand) im Fuss habe. Also versuchen wir uns zu sagen, dass das nicht passieren wird. Nie ist uns das bisher passiert. (A8:160, Übersetzung M.W.)

So suchen viele Betroffene auch Privatpraxen auf und müssen entsprechend oft hohe Kosten für die Behandlung aufbringen. Einige Betroffene schildern, bei schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen die nächste allgemeinmedizinische Praxis aufzusuchen, in der Privatzahlungen in bar möglich sind. Diese sprechen sie direkt bei der Anmeldung mit dem Arzt oder den Arzthelferinnen ab.

Ich bin einfach direkt da hingegangen und habe gesagt, dass ich privat zahlen möchte. Da gab es dann glücklicherweise keine Probleme. (A7:322)

Manchmal ist es zudem möglich, informelle Absprachen mit dem behandelnden Arzt über die Finanzierung der Behandlung zu treffen. Die zumeist hohen Behandlungskosten können von den Betroffenen nicht auf einmal aufgebracht werden. Die Patienten treffen dann Abmachungen mit dem behandelnden Arzt, der sie entweder unentgeltlich behandelt oder ihnen die Möglichkeit einräumt, Behandlungskosten in monatlichen Raten in bar oder über das Konto eines Bekannten abzuzahlen.

Der Arzt hat mir gesagt, geben Sie mir die Nummer eines Kontos weil er das Geld noch nicht jetzt haben wollte. Ich habe dann einen Freund gefragt, der hat mir seine Kontonummer gegeben, die habe ich dem Arzt gegeben und dann habe ich meinem Freund das Geld aufs Konto eingezahlt und davon haben sie es dann in Raten abgebucht. (A6:140, Übersetzung M.W.)

Ich habe mit ihm gesprochen und gefragt, ob ich auch in drei Raten zahlen könnte. Und sie haben es mir erlaubt. Drei oder vier Raten, ich erinnere mich nicht mehr genau. Und er hat gesagt es ist OK so. (A9:224, Übersetzung M.W.)

Aufgrund solcher Erfahrungen, sich problemlos, wenn auch kostenintensiv behandeln lassen zu können, suchen die Betroffenen dann bei erneuten Erkrankungen meist den gleichen Arzt auf. Andere gehen zu Ärzten, die ihnen von Bekannten oder deutschen Arbeitgebern empfohlen oder an die sie von Ärzten der Hilfsorganisationen weitervermittelt wurden. Hierbei berichten einige auch von niedrigen Behandlungskosten, die sie z.B. auf die Bekanntschaft des Arztes mit den Freunden oder Arbeitgebern zurückführen.

Aber sie haben nicht viel verlangt, weil normalerweise wäre das Ziehen von zwei Weißheitszähnen teurer, für das was sie bei mir gemacht haben. Aber es hat nur 150 Euro gekostet, weil es ein Arzt war, den die Familie, wo wir wohnen, kannte. Wenn wir zu einem anderen gegangen wären, dann wäre es nicht so gewesen. Aber er ist ein Freund von der Familie, und deswegen hat er uns auch privat behandelt. Ich habe einen Freund, der musste allein 150 Euro dafür zahlen, nur dass sie ihn behandeln. Das ist ganz schön viel Geld für uns. In unserem Heimatland kann man davon drei bis vier Zähne behandeln lassen. Aber was sollen wir machen. (A8:235)

Gesundheitliche Probleme sind oft der erste Anlass für Betroffene, die Unterstützung und Hilfe einer Beratungseinrichtung in Anspruch zu nehmen. Diese verfügen nicht nur über kontinuierliche Kontakte zu Ärzten, die eine Privatbehandlung ermöglichen, sondern haben meistens auch Listen von Arztpraxen, in denen verschiedene Fremdsprachen gesprochen werden. Diese wird ratsuchenden Klienten auch anlässlich anderer Beratungen ausgehändigt. So gibt es in Köln einige Ärzte lateinamerikanischer, aber auch arabischer oder afrikanischer Herkunft. Einerseits wird dies von einigen von uns befragten Betroffenen als positiv bewertet. Sie versu-

chen gerade bei ihrem ersten Arztbesuch in Deutschland auf diese Ärzte zurückzugreifen. Andererseits sind einige Betroffene insbesondere mit langem Aufenthalt in Köln nicht immer mit der Arbeit dieser Ärzte zufrieden, so dass sie sich unabhängig von ihrer Muttersprache auch deutsche Ärzte suchen, denen sie vertrauen und bei denen sie sich kompetent und adäquat behandelt fühlen.

Eine weitere Strategie, sich den Zugang zu ärztlicher Versorgung ohne hohe finanzielle Eigenbelastung zu verschaffen, besteht in der Nutzung von Krankenkassenkarten versicherter Freunde oder Verwandter. Möglich ist dies vor allem für den Karteninhabern sehr nahstehende Menschen ohne Papiere. Der Zutritt zu den Einrichtungen des Gesundheitssystem wird hier durch die missbräuchliche Verwendung eines offiziellen Dokumentes, der Versichertenkarte, ermöglicht. Hier findet auch ein regelrechter Handel mit Versichertenkarten statt, für die pro Arztbesuch ein bestimmter Betrag an den Eigentümer bezahlt werden muss.

But sometimes you need to pay them for giving these. Or you need to be from his family or you need to be very close to him to give you. There are two ways: you have to be very close, as a family member or from one place of home, or you have to give him like a pay from him, so that you can get medicine for this. (A3:76)

Aufgrund der ausführlichen und regelmäßigen Erfassung von Arztbesuchen, Erkrankungen und in Anspruch genommenen Behandlungen durch die Versichertenkarten wird es jedoch für Karteninhaber immer riskanter, ihre Versichertenkarte an andere auszuleihen. Unstimmigkeiten in Diagnose und Behandlung aufgrund differenter Krankheitsprofile bei je verschiedenen Nutzern machen entsprechende Nachfragen und Überprüfungen wahrscheinlich und damit auch die Aufdeckung des Chipkartenbetrugs, mit dem auch noch andere Nachteile verbunden sein können. Als Probleme bei einer neuen Arbeitsstelle wegen der vermerkten Krankheiten auf der Karte auftraten, sah sich z.B. eine Karteninhaberin gezwungen, die Versicherung zu wechseln, was für sie mit hohen Mehrkosten verbunden war. Die drohenden Konsequenzen und Unkosten sind daher für Karteninhaber immer unberechenbarer geworden, so dass die Bereitschaft, Versichertenkarten auszuleihen, anscheinend stark zurückgegangen ist und meist nur noch unter Verwandten anzutreffen ist.

Einige der von uns Befragten schildern auch Fälle, in denen Bekannte oder Freunde bei schwerwiegenden Erkrankungen, die größere operative Eingriffe erforderlich machten, nach Spanien gefahren sind und sich dort über längere Zeit haben behandeln lassen. Allerdings werden solche Reisen anscheinend aus Angst davor, dass auf der Strecke der irreguläre Status aufgedeckt wird, wohl ausschließlich im Falle bedrohlicher Erkrankungen angetreten, wenn ihre Behandlung in Deutschland ohne Gefährdung nicht möglich zu sein scheint. Vor allem für Lateinamerikaner scheint auf der Grundlage einer geteilten Sprache dies eine Möglichkeit

zu sein, der Alternative auszuweichen, entweder ins Heimatland zurückkehren zu müssen oder in Deutschland über eine stationäre Krankenhausbehandlung administrativ registriert zu werden.⁶⁸

Die Kosten wären sehr hoch gewesen und die Familie konnte das nicht bezahlen. Keiner wollte die Kosten hier übernehmen, keine Organisation, deswegen war die Hoffnung in Spanien Da braucht man keine Papiere um das Recht zum Zugang zur Gesundheitsversorgung zu haben. Da wurde sie dann auch behandelt. (A1:49)

Ich habe dann auch von anderen berichtet bekommen, von der Kollegin (...), dass dann z.B. schwierige und teure Operationen wie Gehirntumor oder so was, sie hat auch überall nach Spenden oder Gelder gesucht, damit dieser Herr operiert werden konnte und medizinisch versorgt werden konnte, und ich habe letztens noch mal mit ihr gesprochen und es hat nicht geklappt, und dann hatten die Bekannte in Spanien gehabt und haben sich dort angemeldet, angemeldet muss man ja sein, egal wie, pro forma usw. dann kurz danach wurde er in Spanien operiert und behandelt.. und hier hätte das tausende von Euro gekostet, die Operation und die ganze Behandlung. (B2:168)

Menschen ohne Papiere aus geographisch näher gelegenen Staaten wählen oft eine andere Strategie. Sie greifen auf vorhandene gesundheitsversorgende Strukturen in ihrem Heimatland zurück und fahren zur Durchführung von Operationen oder intensiven Behandlungen in ihre Heimatstadt. Den Wiederanschluss an institutionell dort vorhandene Strukturen der medizinischen Versorgung und die dazugehörigen Teilnahmemöglichkeiten gelten zwar zumeist als "ultima ratio", da die Rückkehr ungewiss und risikoreich scheint, wird von den Betroffenen jedoch vor allem in existentiellen Notlagen in Betracht gezogen und schließlich auch als einzige verbliebene Alternative wahrgenommen:

Osten, die dann nach Hause fahren, wo wir dann anschließend nach Wochen eine Rückmeldung kriegen, sie sind todsterbenskrank irgendwann angekommen. Not- OP, oder irgendwie so was.(B8:55)

Kaum Zugangsmöglichkeiten bestehen zu zahnärztlicher Versorgung. Einerseits sind es meist sehr kostenintensive Behandlungen, die bei ehrenamtlichem Engagement entweder für den Zahnarzt oder bei finanzieller Selbstbeteiligung für den Patienten sehr teuer werden können. Andererseits scheint wie oben schon erwähnt der Zugang zu Zahnärzten aufgrund von deren geringerer Bereitschaft, überhaupt Menschen ohne Papiere zu behandeln, sich von dem Zu-

⁶⁸ Hier kommt hinzu, dass immer mehr Lateinamerikaner zwischen Deutschland und Spanien pendeln, da sie in Spanien angemeldet sind und hoffen darüber, in einigen Jahr die spanische Staatsbürgerschaft zu erhalten, um so auch in Deutschland legal arbeiten zu können.

gang zu Allgemeinmediziner*innen oder Fachärzt*innen zu unterscheiden. Betroffene berichten davon, ausschließlich in Notfällen wie der Entfernung von Weißheitszähnen einen Zahnarzt aufgesucht zu haben.

7.4.4 Stationäre Behandlung

Im Unterschied zu dem wenn auch mit Einschränkungen und Angst verbundenen möglichen Zugang zu privatärztlichen Praxen, gilt es als sehr problematisch und kaum durchführbar, sich stationär in einem Krankenhaus behandeln zu lassen. Für die Betroffenen ist ein stationärer Aufenthalt fast immer mit der Angst vor administrativer Registrierung und damit vor Statusaufdeckung verbunden, so dass diese Form der medizinischen Behandlung kaum und nur in äußersten Notfällen oder für eine Geburt in Anspruch genommen wird.

Akute Notfälle, aber auch unzureichende Behandlungen und Verschleppung im Vorhinein können dazu führen, dass Krankenhausaufenthalte unabdingbar notwendig werden und die vorherige bewusste Selbstexklusion revidiert werden muss oder plötzlich scheitert:

Es ist ja so, wenn ich hier z.B. einen Illegalen habe, der ein Magengeschwür hat, dann kann ich versuchen eine Gastroskopie zu bekommen, das kostet dann 40 Euro, ich kann dem Medikamente aus dem Medikamentenbestand beschaffen, das ist vielleicht für weitere 200 Euro, das ist vielleicht um das Geschwür auszuheilen. Wenn ich das mache, sind die Kosten ungefähr 300 Euro insgesamt. Ich kann dem aber auch nur ein paar Schmerzmedikamente geben und ihn nach Hause lassen. Wenn er Pech hat, kriegt er Komplikationen, er kann eine Magenblutung bekommen. Das Geschwür kann Gefäße arodieren und er kommt akut, bricht auf der Straße zusammen, Blut erbrechen, kommt ins Krankenhaus, dann ist er Intensivstation, Bluttransfusion, er muss dann auch Magengespiegelt werden, behandelt werden, und dann wird die ganz Sache von 350 Euro 2-3.000 Euro, wenn er Glück hat. Und wenn er ganz großes Pech hat, dann kann er weitere Komplikationen kriegen, dass Geschwür kann durchbrechen. Freiperforation mit Bauchfellentzündung, dann Intensivstation, dann Operation usw. Antibiotika, dann wird er leicht auf 10.000 Euro kommen.(B9:135)

Dabei scheint die Hemmschwelle der Inanspruchnahme stationärer Behandlung im Falle der Vermittlung durch vertraute Ärzte am niedrigsten zu sein. Betroffene berichten fast ausschließlich über stationäre Behandlungen, wenn diese von Krankenhäusern oder zuständigen Ärzten erbracht wurden, die von ihnen vertrauten Privatärzten wenn nicht direkt angesprochen, so doch zumindest empfohlen worden waren. Vor allem die Vermittlung über die ambulanten medizinischen Versorgungsstellen (Malteser, Anonyme Beratungsstelle) schafft bei den Patienten Vertrauen, sich auch im Krankenhaus ohne die befürchteten Folgen der Abschiebung behandeln lassen zu können.

Sie hat bis zum letzten Tag der Schwangerschaft gearbeitet und ist dann ins Krankenhaus gefahren. Sie hat nichts bezahlt, das Krankenhaus hat ihr ihre Gynäkologin vermittelt. Sie war dann drei Tage im Krankenhaus. (A8:60)

Allerdings machen einige behandelnde Ärzte auch die Erfahrung, dass Patienten sich trotz vorheriger Vermittlung nicht ins Krankenhaus begeben. Die Angst, entdeckt zu werden und die Hemmschwelle, eine mit dem Staat in Verbindung gebrachte Organisation (unabhängig davon, in welcher Trägerschaft das Krankenhaus sich befindet) freiwillig aufzusuchen, erweist sich schließlich doch als zu hoch.

Es gibt viele Menschen, die dann doch nicht in den Krankenhäusern auftauchen. (...) Die landen dann später wieder hier. Oder sie werden teilweise aufgenommen, notfallmäßig -versorgt und schlecht versorgt, sag ich dann auch. Also keine ausreichende Diagnostik. Da habe ich auch einige Fälle. Wo das was hätte sein müssen, unterblieben ist. Es gibt welche, die haben dann eine dicke Rechnung an der Backe. Das gibt's auch. Oder die kommen dann eben in ein Krankenhaus, was dem Beschwerdebild nicht angemessen ist. Auch das passiert. Also die dann irgendwo in einem Krankenhaus der Peripherie – und haben eigentlich eine Krebserkrankung, die da nicht adäquat behandelt werden kann. Das passiert auch. Und ich sehe sie dann anschließend wieder mit - und ich denke, Hilfe, was ist denn eigentlich passiert. Also das sind alles Sachen, die passieren. Oder sie gehen dann, wenn der Verwaltungsmensch nach zwei Tagen kommt. Nehmen sie die Beine und hauen ab. (...) Oder sie tauchen bei mir wieder auf und dann fange ich an rumzutelefonieren. Die nächste Runde.(B8:57)

Doch lange nicht immer finden sich Ärzte, die bereit sind, ehrenamtliche Behandlungen durchzuführen, oder Verwaltungsmitarbeiter in Krankenhäusern, die eine kostengünstige Behandlung ermöglichen. Einige Befragte berichten davon, für die Finanzierung selber aufkommen zu sein. In anderen Fällen wurde die Behandlung während des stationären Aufenthaltes bewusst abgebrochen, um keine weiteren Fragen vom Verwaltungspersonal zu Identität und Kostenübernahme beantworten zu müssen. Gesundheitliche Risiken werden dabei in Kauf genommen.

Seit einigen Jahren gibt es in Köln den Fonds „Armenbett“, über den medizinische Notfälle reichend von eher kostengünstigen Untersuchungen und Behandlungen bis zu kostenintensiven stationären Aufenthalten in Krankenhäusern auf Antrag wenigstens in einem gewissen Umfang abgedeckt werden können.⁶⁹ Dadurch konnten schon einige Behandlungen ermöglicht und bezahlt werden, die die gesamte Palette medizinischer Erkrankungen abdecken: gy-

⁶⁹ Allerdings ist für diesen Fonds keine Erneuerung vorgesehen, sondern es handelt sich um ein einmaliges Projekt, das zu dem Zeitpunkt, zu dem kein Geld mehr zur Verfügung steht, also aller Voraussicht nach im Jahre 2008 auslaufen wird.

näkologische Diagnostiken im Krankenhaus, kostenintensiven Operationen, Knochenbrüche, stationäre Behandlung eines Neugeborenen, Kaiserschnittgeburt einer HIV- infizierten Mutter oder Zahnbehandlungen. Dies geschieht meist in Kooperation mit Ärzten, die die Notwendigkeit der Behandlung feststellen und dann mit in Frage kommenden Krankenhäusern in Verbindung treten. Antragsteller sind dabei nicht nur freie Träger, sondern auch Behörden oder Anwälte. Ein Problem ist jedoch, dass dies sehr individuell und nur in Kooperation mit Ärzten möglich ist, die zumeist über private Kontakte zu Kliniken verfügen. Doch auch durch diesen Fonds kann die finanzielle Übernahme eines stationären Aufenthaltes nicht garantiert werden. Die beteiligten Organisationen sehen sich daher jedes Mal aufs Neue vor immer wiederkehrende Probleme gestellt.

Das ist hochgradig fragil, weil es davon abhängt, wer gerade Dienst hat. Wer gerade dumm kommt. Weil es dafür nach wie vor kein klares Prozedere gibt. Diese Initiative (...) war der Versuch, so ein Prozedere zu etablieren. Aber das ist nicht etabliert mit den Krankenhausverwaltungen nach wie vor. So dass da jeder Chefarzt/ Oberarzt/Verwaltungsmitarbeiter sein Ding fährt. (B8:49)

7.4.5 Versorgung von Kindern und Jugendlichen

Im Vergleich zu den genannten medizinischen Versorge- und Behandlungsmöglichkeiten für erwachsene Menschen ohne Papiere gestaltet sich die Situation für die in Köln aufwachsenden Kinder und Jugendlichen schwieriger. Die bisher benannten Angebote stellen die Versorgung dieser aufgrund ihres Alters besonders vulnerablen Gruppe nicht sicher. So berichten die Mitarbeiter der Malteser Migranten Medizin nur vereinzelt von Kindern, die mit ihren Eltern die Sprechstunde aufsuchen. Mitarbeiter der Beratungsstelle des Gesundheitsamtes behandeln aufgrund der spezifischen Ausrichtung gar keine Kinder.

Allein der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst des Gesundheitsamtes gibt an, bisweilen Kinder ohne Aufenthaltstitel und damit auch ohne Krankenversicherung zu behandeln.⁷⁰ Allerdings kann diese Behandlung aufgrund fehlender materieller Ausstattung nur rudimentär erfolgen. Die Behandlungsmöglichkeiten des Dienstes liegen nicht nur personell, sondern vor allem auch wegen fehlendem funktionierenden medizinischen Apparat weit hinter dem Standard einer gewöhnlichen Kinderarztpraxis zurück und unterscheiden sich damit signifikant von der medizinischen, materiellen und personellen Ausstattung über die die Malteser und die Beratungsstelle des Gesundheitsamtes verfügen.⁷¹ Offizielle Arztsprechstundenzeiten sind strukturell im Angebot des Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes nicht vorgesehen, so dass

⁷⁰ Aufgrund fehlender statistischer Datenerfassung kann diese Zahl nur geschätzt werden und liegt wahrscheinlich zwischen 20 und 50 Kindern jährlich.

⁷¹ So sind die Räumlichkeiten des Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes keinesfalls als Praxen mit entsprechender Ausstattung eingerichtet, sondern eher denen gewöhnlicher Büros ähnlich.

hier vorstellige Eltern mit ihren Kindern von in dem Moment anwesenden Ärzten neben der alltäglichen Arbeit betreut und beraten werden. Originäre Aufgabe des Dienstes ist es, Beratungs- und Untersuchungsangebote in Gemeinschaftseinrichtungen für Kinder und Jugendliche (Schulen, Kindergärten) durchzuführen und Kinder hinsichtlich schulrelevanter Gesundheitsaspekte wie Entwicklungsverzögerungen zu untersuchen. Diese Schul- und Kindergartenuntersuchungen umfassen jedoch keine Behandlung von Kinderkrankheiten, sondern sind zumeist beratend ausgerichtet.

Die im Kinder- und Jugendgesundheitsdienst behandelten Kinder sind zumeist im Säuglings- und Kleinkindalter. Nur vereinzelt suchen auch Eltern mit Kindern im Kindergarten- oder Schulalter den Gesundheitsdienst auf. Der dominierende Bereich der Behandlung umfasst die Vorsorge. So führen die Ärzte vor allem die notwendigen Impfungen und Vorsorgeuntersuchungen (U2-U8) für Kinder in den ersten Lebensmonaten durch. Aber auch einige gewöhnliche Erkrankungen (Infektions-, Magen- und Darmerkrankungen) können anhand eines basalen Medikamentenbestandes behandelt werden. Darüber hinaus bestehen jedoch durch fehlende Medikamente und Untersuchungsapparate keine Behandlungsmöglichkeiten. Gegebenenfalls vermitteln die Ärzte an Kinderarztpraxen oder Kinderkliniken weiter.

Vermittelt werden die Eltern mit ihren Kindern fast ausschließlich über die oben genannte „Beratungsstelle zu sexuell übertragbaren Erkrankungen einschließlich Aids“ sowie die „Anerkannte Beratungsstelle für Familienplanung und Schwangerschaftskonflikte“ des Gesundheitsamtes.⁷² Diese erlangen zumeist über ihre Sprechstunden Kontakt zu schwangeren Frauen ohne Papiere und weisen diese dann auf den Gesundheitsdienst zur ersten Ver- und Vorsorge nach der Geburt hin.

Befragte Eltern berichten davon, den Kinder- und Jugendgesundheitsdienst zu Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen mit ihrem Kind/ ihren Kindern aufzusuchen und sehen ihre Kinder durch die dort durchgeführten Untersuchungen hinsichtlich der Vorsorge gut betreut. Die Angaben zur Altersstruktur der Kinder werden in den von uns geführten Gesprächen bestätigt. Eltern älterer Kinder greifen in Krankheitsfällen fast ausschließlich auf gewöhnliche Kinderarztpraxen zurück und nehmen damit auch hohe Kosten in Kauf. Das Angebot der Malteser wird, obwohl es den befragten Eltern bekannt war, nicht für die medizinische Versorgung der Kinder in Anspruch genommen.

Hinsichtlich der Zahngesundheit der Kinder zeigt sich ein ähnliches Bild. Bis auf die vom Kinder- und Jugendzahngesundheitsdienst durchgeführten zahnärztlichen Reihenvorsorgeuntersuchungen in Kindergärten und Schulen suchen die Eltern mit ihren Kindern keinen

⁷² Dadurch erklärt sich auch, dass der Dienst vor allem von Eltern mit Kindern im Säuglings- und Kleinkindalter aufgesucht wird.

Zahnarzt auf. Allerdings stellt dieser Zahngesundheitsdienst für die Kinder, die einen Kindergarten oder eine Schule besuchen, zumindest eine rudimentäre Versorgung sicher. So führen die Zahnärzte im Unterschied zum Kinder- und Jugendgesundheitsdienst kleine prophylaktische Behandlungen bei Bedarf im Kindergarten oder in der Schule durch. Für weitgreifende Behandlungen müssen allerdings auch hier normale Zahnarztpraxen aufgesucht werden.

Einmal wurde sie [die Tochter] von einem Zahnarzt im Kindergarten untersucht und die Zähne waren in Ordnung. Sie ist dann sehr glücklich und zufrieden nach dem Kindergarten nach Hause gekommen, weil der Zahnarzt gesagt hatte, dass ihre Zähne wirklich gut sind. Ja, sehr gut. (A8:65, Übersetzung M.W.)

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kinder ausschließlich durch diese Gruppenprophylaxe des Kinder- und Jugendzahngesundheitsdienstes unter der Voraussetzung, dass sie einen Kindergarten oder eine Schule besuchen, zahnärztlich versorgt werden.

7.4.6 Versorgung von Frauen/ Schwangerschaft

Frauen leben, zumal in dem biographisch und gesundheitlich vulnerablen Alter zwischen 20 und 40 Jahren, in einer besonderen Situation. Befragte Expertinnen weisen vor allem auf ihre spezifischen medizinischen Bedürfnisse im Hinblick auf das Thema sexueller reproduktiver Gesundheit hin. Die besonderen Belastungen eines Lebens in der Irregularität bekommen Frauen damit in noch intensiverer Weise als Männer zu spüren. Auch bei den befragten irregulären Migrantinnen sind es vor allem die Frauen, die regelmäßige gynäkologische Untersuchungen zumindest ansatzweise versuchen wahrzunehmen und die daher über die „normalen“, mit Männern geteilten Krankheitsbilder hinaus auf den Zugang zu medizinischer Vorsorge und Behandlung angewiesen sind. So berichten einige von Brustkrankungen, hormonellen Störungen und Blutungsstörungen, also spezifischen Frauenerkrankungen, die ohne ärztliche Behandlung nur schwer zu heilen sind. Also auch über die Problemstellungen Schwangerschaft und Geburt hinaus sind diese Frauen in besonderem Maße von gesundheitlicher Versorgung abhängig.

Aber sagen wir mal Sexualität bei Männern führt ja tatsächlich allenfalls zu einer sexuell übertragbaren Infektion. Aber nicht zu der unerwünschten Folge Schwangerschaft – wie bei Frauen. Nicht zu der unerwünschten Folge- alles was rund um Verhütung ist- Blutungsstörung das sind die typischen Situationen mit denen Frauen zwischen 20 und 40 zum Arzt gehen. (...)Dann haben Männer gegebenenfalls manchmal Magenbeschwerden, die werden sie in der Situation – die haben sie mit oder ohne Papiere. Sie werden die eher über eine lange Zeit verdrängen. Und erst dann zum Arzt gehen, wenn es richtig schlimm ist. Oder sie haben psychosomatische Beschwerden – grundsätzlich ist das Thema Männergesundheit ein eher geringeres, weil dieses ganze

Thema sexuelle reproduktive Gesundheit, 20 – 40, fruchtbare Zeit ist ein Frauenthema. (...) Die brauchen mehr, wenn sie illegal sind. Männer zwischen 20 und 40 wie gesagt die eitrige Bronchitis, die kriegen die meistens irgendwie hin, dann ist es eher der Arbeitsunfall oder der eiternde Zahn. Während Frauen einfach dieses Thema als ein Dauerbrenner haben. (B8:77ff)

Das Leben von Frauen in der Irregularität ist oft gekennzeichnet durch wechselnde oder zumindest instabile Partnerschaften, die nicht nur ungewollte Schwangerschaften, sondern oft auch eine weite Palette gynäkologischer Probleme zur Folge haben, mit denen ein Arztbesuch unerlässlich wird.

In dem in Zusammenarbeit zwischen Diakonie, Gesundheitsamt und Universitätsfrauenklinik gegründeten Projekt „Mwangaza“ (Suaheli: Licht, das den Weg weist) bieten afrikanische Mitarbeiterinnen mit pädagogischer bzw. sozialarbeiterischer Ausbildung Beratung und Begleitung für Frauen aus Afrika an. Neben individueller Beratung steht in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt vor allem die Gesundheitsförderung im Mittelpunkt ihrer Arbeit. Ein weiterer Schwerpunkt ist auch die soziale und medizinische Betreuung afrikanischer Sexarbeiterinnen in Köln, deren Anzahl von Experten als nicht unerheblich eingeschätzt wird.

Krankenhäuser werden auch von Frauen nur im äußersten Notfall aufgesucht. Dies gilt auch im Falle von Schwangerschaft und Geburt. Ist eine Versorgung während der Schwangerschaft eventuell noch über die Beratungsstelle des Gesundheitsamtes gewährleistet und zugänglich, so stellt die Geburt selbst die Frauen bzw. Ehepaare vor große Probleme. Experten wie Betroffene berichten von unterschiedlichen Strategien, den Ausschluss aus der Regelversorgung zu umgehen. So scheinen Hausgeburten mit der Unterstützung durch muttersprachliche Hebammen aus der Heimatregion nicht selten zu sein.

Den schlimmsten Fall den ich kenne ist der einer Familie, die aus Angst vor den hohen Kosten und vor allem vor den staatlichen Behörden nicht ins Krankenhaus gegangen ist. Die Frau hat dann das Kind zu Hause geboren ohne medizinische Unterstützung, nur mit der Hilfe einer Freundin, die die Hebamme gespielt hat. (A1:57)

Es wurden uns auch Fälle geschildert, in denen Frauen für die Geburt hochschwanger nach Spanien gereist sind, da sie einerseits dort ärztliche Versorgung in Anspruch nehmen konnten und sie andererseits die Möglichkeit sahen, auf der Basis der spanischen Staatsangehörigkeit ihres Kindes aufgrund des ius soli für sich selbst eventuell Legalisierungsoptionen zu gewinnen.

Betroffene Mütter berichten von der Angst, der Ungewissheit und der Unsicherheit der nahenden Geburt während der Schwangerschaft, die zu zusätzlichen großen Belastungen führ-

ten. Einige Frauen konnten auf Vermittlung behandelnder Ärzte, des Gesundheitsamtes oder privatärztlicher Gynäkologen ihre Kinder in Kölner Krankenhäusern auf die Welt bringen, ohne für die Geburt bzw. den Krankenhausaufenthalt aufkommen zu müssen. Andere berichten von hohen Kosten, für die sie nach der Geburt ihres Kindes aufkommen mussten.

Mein Kind ist hier geboren. Mit der Unterstützung von zwei deutschen Studierenden haben wir Kontakt zu der Organisation (Name der Organisation) bekommen. Die haben die Hälfte der Kosten übernommen und wir den Rest. Um Probleme mit dem Jugendamt und dessen Kontrollen zu vermeiden haben wir dann die Wohnung gewechselt. Es ist alles gut gegangen, aber die Angst, die Beklemmung und die Ungewissheit in all diesen Tagen wünsche ich keinem. (A1:56; Übersetzung M.W.)

Gehen die Frauen nicht – auf eigene Verantwortung – am Tag der Geburt nach Hause, kommt meistens ein mindestens zwei- bis dreitägiger Krankenhausaufenthalt hinzu, um Mutter und Kind zu versorgen. Allein hierfür können Kosten entstehen, die selbst die Höhe zweier Einkommen in einer Familie irregulärer Migranten schnell weit überschreiten. Eine Betroffene berichtet von der Ausweglosigkeit, die sie während der Schwangerschaft empfand und von der Ungewissheit angesichts der nahenden Geburt. Über die Vermittlung an eine Beratungsstelle eines freien Trägers konnte schließlich kurz vor der Geburt doch noch ein Krankenhaus gefunden werden, in dem sie auf Kosten des Trägers ihr Kind zur Welt brachte.

Ein weiteres erhebliches Problem resultiert aus den üblichen Verfahren der amtlichen Dokumentation einer Geburt bzw. der Ausstellung einer Geburtsurkunde. Die meisten der Kinder von uns interviewter Ehepaare haben keine Geburtsurkunde. In den ersten Jahren erscheint dies noch als relativ unproblematisch, doch schon bei der Anmeldung in einem Kindergarten wird dieser Mangel zu einem Problem und kann zu einem Misslingen des Eintritts führen.

7.4.7 Psychosomatische Erkrankungen

Viele Menschen ohne Papiere weisen nach Aussagen der behandelnden Mediziner nicht nur körperliche Erkrankungen sondern auch Symptome psychischer Erkrankungen auf. Diese wollen die Betroffenen selbst meist nicht wahrhaben und sie suchen ihre Ursache in körperlichen Krankheiten.

Es gibt Depressionen, eine hier nicht angekommene, dreizehn Jahre hier illegal lebende nicht Deutschsprechende Frau, die eine schwere situative Depression hat, erkennbar an körperlichen, Organe tun es nicht. Sie hat Funktionsstörungen. Man kann der Frau ansehen, hier spielt eine depressive Erkrankung eine Rolle.(B9:42)

Psychosomatische Erkrankungen natürlich. Je mehr Vertrauen besteht, je psychosomatische Erkrankungen. Je länger der unregelmäßige Aufenthalt ist, desto häufiger. Auch klar. Schwierig mit schlechter Prognose, weil zugrunde liegend ja die Situation, im Grunde nur zu lösen in Kooperation mit anderen. Manchmal auch schlicht, das ist dann das Thema der Pfarrer auch. Das ist das Thema von Beratungsstellen. (B8:40)

Die permanente, mehr oder weniger intensive Angst vor Entdeckung, die Unsicherheit, ob am Abend auch alle Familienmitglieder wieder in der Wohnung eintreffen, beengte und unsichere Wohnsituationen, die zudem oftmals von ständigen Wohnungswechseln begleitet sind, sowie das Gefühl der Ohnmacht, nichts an der instabilen Grundlage der Lebensführung wirksam verändern zu können, all dies sind nur einige Faktoren, die den Alltag der Betroffenen prägen und Stressfaktoren darstellen, die nach Auskunft von Experten, aber auch der irregulären Migranten selbst, psychosomatische Erkrankungen zur Folge haben.

Solche psychosomatischen Erkrankungen können in einem Leben in der Irregularität therapeutisch nicht oder nicht angemessen behandelt werden. Einige Beratungsstellen machen den Betroffenen Gesprächsangebote, aber eine nachhaltige Therapie ist so gut wie ausgeschlossen. Lange Wartelisten in Flüchtlingstherapiezentren und fehlende finanzielle und zeitliche Ressourcen der Beratungsstellen lassen zumeist keine adäquate Behandlung der Betroffenen zu. Die psychosomatischen Auffälligkeiten werden von den Betroffenen meist negiert. So berichtet eine Person von der Krankheit des Ehepartners, die zur Erwerbsunfähigkeit und vollkommenen Abschottung aus dem sozialen Leben führte:

Ich hatte das Glück, eigentlich relativ wenig krank zu sein. Trotzdem war es in den letzten beiden Jahren schwierig. Meine Ärztin sagte mir, dass meine Erschöpfung und meine Magenschmerzen keine physiologischen Ursachen hatten, sondern psychologische. Ich habe dann viele Beruhigungsmittel genommen. Das gleiche ist auch meiner Frau passiert. Aber noch viel schlimmer. Sie hat die Gründe für ihr Unwohlsein im Magen, im Kopf oder in den Beinen gesucht. Aber nach einigen Untersuchungen gab es dann nur noch die psychologische Ursache. Sie war dann fast ein Jahr zu Hause, mehrere Stunden am Tag eingenickt. Sie war eine sehr starke Frau, Kämpferin und optimistisch. Sie hatte immer die Hoffnung, dass wir eines Tages Papiere haben werden. (A1:57; Übersetzung M.W.)

7.5 Vergleich

In München ist die medizinische Versorgung vor allem von Netzwerken von Medizinerinnen und Ehrenamtlichen organisiert und getragen. Diese koordinieren Beratung und Weitervermittlung an zumeist kostenlos behandelnde Ärzte. So vermitteln Berater des „Cafe 104“ auf Anfrage an Fachärzte, Physiotherapeuten und auch Hebammen. Darüber hinaus suchen irreguläre Migranten in München nicht nur in „normalen“ privaten Arztpraxen medizinische Hilfe, sondern auch bei Ärzten, die sie in ihrer Muttersprache behandeln können. Eine perspektivisch längerfristig ausgerichtete medizinische Anlaufstelle mit stabiler Finanzierung und unmittelbarer sowie anonymer Behandlung durch Ärzte gibt es jedoch nicht (Anderson 2003:45ff).

In Frankfurt besteht für einige ethnisch differenzierte Gruppen die Möglichkeit, sich in einer Sprechstunde des Gesundheitsamtes beraten und behandeln zu lassen. Es wird eine Roma-Sprechstunde und eine Gesundheitsberatung für Frauen und Familien aus Afrika angeboten. Auch bietet die Straßenambulanz des Gesundheitsamtes eine gewisse Notversorgung und Weitervermittlung an Ärzte an. Ansonsten wird medizinische Behandlung irregulärer Migranten wie auch in München über die Vermittlung von Beratungseinrichtungen an Allgemeinmediziner und Fachärzte sowie ethnische Netzwerke ermöglicht (Krieger et al. 2006:103ff).

Schwierig erweist sich auch in München und Frankfurt die Finanzierung stationärer Behandlung. Können die Betroffenen selber nicht zumindest in Teilen die Kosten der Behandlung übernehmen, bleiben diese für die Krankenhäuser zumeist ungedeckt. In München wird zurzeit weiter über die Möglichkeiten der Einführung eines Fondsmodells gesprochen, das von Anderson (2003) empfohlen wurde. In Frankfurt beantragen die Krankenhäuser zumeist die Übernahme der Kosten bei der zuständigen städtischen Stelle im Sozialamt, die in der Regel dann dafür aufkommen. Allerdings ist damit für die Betroffenen eine Aufdeckung ihres fehlenden Aufenthaltsstatus verbunden – und führt entsprechend zu dem auch für Köln beschriebenen Vermeidungsverhalten mit den dargelegten Konsequenzen für die individuelle und manchmal auch öffentliche Gesundheit (Krieger et al. 2006:106f).

Im Vergleich zu den Städten Frankfurt und München ist daher in der Stadt Köln die Gesundheitsversorgung für irreguläre Migranten aufgrund der gefundenen institutionellen Arrangements insgesamt günstiger. Die Malteser Migranten Medizin wie auch die Beratungsstelle des Gesundheitsamtes stellen direkte Behandlungsmöglichkeiten ohne zwischengeschaltete Vermittlungstätigkeit von Beratungseinrichtungen zur Verfügung. In der stationären Behandlung stehen alle drei Kommunen so wie wohl auch alle anderen Städte aufgrund der hohen administrativen Durchregulierung vor dem gleichen Dilemma: Die gesundheitliche Selbstruiniierung der Migranten ist weder moralisch noch unter Ordnungsgesichtspunkten in ihrem Interesse, andererseits stellt sie die Eröffnung von Alternativen zu oder in den regulären Einrich-

tungen in jedem Falle vor extremen Schwierigkeiten, die entstehenden Kosten zu decken bzw. – mit welcher zuständigen Stelle auch immer – abzurechnen. Zwar stellt das in Köln praktizierte Modell des „Armenbettes“ einen ersten Versuch dar, für stationäre Behandlungskosten irregulärer Migranten zumindest in Teilen aufzukommen – aber auch hier ist bislang offen, ob und wie dieses Projekt fortgeführt und ggf. auf Dauer sicher gestellt werden kann.

7.6 Zusammenfassung

Fehlende finanzielle Absicherung und die Angst vor administrativer Registrierung stellen für irreguläre Migranten eine große Hürde dar, Organisationen des Gesundheitssystems aufzusuchen. Vor allem Meidung dieser Einrichtungen und ggf. die Verschleppung von Krankheiten sind ihre zum Teil selbsttrüben Strategien. Nur in äußersten Notfällen suchen sie privatärztliche Praxen auf und lassen sich zum Selbstkostenpreis behandeln.

In Köln sind in den letzten Jahren einige ambulante ärztliche Versorgungsmöglichkeiten geschaffen worden, die für ein breites Krankheitsspektrum relativ gute medizinische Versorgungsmöglichkeiten bieten. Den Zugang zu diesen Angeboten gewährleistet in Köln vor allem das breite Netz an Beratungsorganisationen, die Informationen über die Sprechstunden des Gesundheitsamtes, die Malteser, aber auch über privatärztliche Praxen an ihre Klienten vermitteln und damit den Zugang zu diesen erleichtern. Viele Patienten überwinden jedoch auch die Hürde und die Angst vor einer Erstvorstellung in einer medizinischen Einrichtung, wenn ihnen der Arzt/die Ärztin von Freunden und Bekannten empfohlen wurde.

Die Malteser gewährleisten im Rahmen ihrer Möglichkeiten für ein breites Spektrum von Erkrankungen medizinische Versorgung. Die hohe Quote an Wiedervorstellungen deutet auch darauf hin, dass viele Patienten nach einem ersten Besuch in der Sprechstunde dieses Angebot auch weiterhin wahrnehmen, sei es in Notfällen, sei es zur medizinischen Versorgung chronischer Erkrankungen. Die besondere Organisationsform dieser Angebote, professionell Leistungen des Gesundheitssystems anzubieten, diese aber strukturell durch die räumliche Ausgestaltung und Ansiedlung sowie durch die Art und Weise ihrer Ausführung jedoch eher angelehnt an Organisationen der Hilfe und Sozialen Arbeit zu erbringen, scheint bei den Patienten dazu zu führen, dass sie Vertrauen gewinnen und viele die Angebote schließlich regelmäßig wahrnehmen, wie sich z.B. bei den Maltesern an der steigenden Zahl von Patienten ohne Papiere zeigt.

Unter der Voraussetzung, dass die Betroffenen Kenntnis erhalten und die Sprechstunde des Gesundheitsamtes aufsuchen, stellt dieses Angebot die gynäkologische Versorgung irregulärer Frauen in Köln im Rahmen seiner Möglichkeiten weitgehend sicher. So nutzen viele Frauen vor allem aus Lateinamerika und Afrika das Angebot, sich gynäkologisch untersuchen und

behandeln zu lassen. Betroffene sprechen von „ihrer Gynäkologin“ und haben Vertrauen gefasst. Trotz der institutionellen Anbindung an das Gesundheitsamt und damit an eine städtische Behörde scheint diese Sprechstunde für die Betroffenen einen niedrigschwelligen Zugang zu ermöglichen.

Allerdings vermitteln diese Angebote den Betroffenen keine Sicherheit, gesundheitliche Versorgung nicht doch als kontinuierliches und manchmal durchaus existentielles Problem anzusehen. Die Angst vor schweren Erkrankungen und den Folgen von Verschleppung, Negierung und fehlender Prävention bleibt trotz aller medizinischen Angebote latenter Dauerbegleiter im Alltag. Die finanziellen Kosten bei medizinischen Akuterkrankungen, Unfällen etc., die sie ggf. in Privatpraxen erstatten müssen, sind für die Betroffenen sehr hoch und können sie ruinieren. Und gerade Notfälle und weite Teile dieses Krankheitsspektrums können weder die Malteser noch die Sprechstunde des Gesundheitsamtes mit ihrer eingeschränkten Infrastruktur auffangen. Auch stationäre Behandlungen und Geburten stellen die Betroffenen oftmals vor große Hindernisse. Der Fonds „Armenbett“, auch wenn er einigen irregulären Migranten stationäre Untersuchungen und Behandlungen ermöglicht, vermag diese Hindernisse nicht wirklich auszuräumen, denn die finanziellen Ressourcen dieses Fonds sind nur begrenzt und keinesfalls kosten- bzw. bedarfsdeckend.

8 Erziehung und Bildung

8.1 Bildung und Irregularität

Die Aufgabe des Erziehungssystems ist es Kinder auszubilden und ihnen auf diesem Wege Qualifikationen und Kompetenzen zu vermitteln, die ihnen die Wahrnehmung von Anschlussmöglichkeiten nach Abschluss der Schulausbildung gestattet. Dies wird möglich wenn sie ein bestimmtes Alter erreichen und damit der allgemeinen Schulpflicht unterliegen, oder systemspezifische selbsterzeugte Voraussetzungen wie Zeugnisse vorweisen können. Der Staat interveniert in diese Funktionsaufgabe in dem Sinne, dass er Zugangsvoraussetzungen von der Staatsbürgerschaft und dem Aufenthaltstitel abhängig macht und damit den universalen Inklusionsanspruch des Erziehungssystems einschränkt. Im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland ist die Organisation des Bildungssystems Aufgabe der Länder. Dies führt zu verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen auf Länderebene, die keine bundeseinheitlichen Regelungen ermöglichen.

Grundsätzlich herrscht Einigkeit darüber, dass allen Kinder der Zugang zu einer Schule nicht verweigert werden kann. Die Gesetzgebungen vieler Bundesländer zur Schulpflicht aber auch die des Bundes zur Meldepflicht nach § 87 (1) AufenthG stehen damit im Gegensatz zum Anspruch des Erziehungssystems, alle Kinder erziehen zu wollen.⁷³ Formal ist dieser Anspruch des Erziehungssystems damit schwierig durchzusetzen. Die Mitglieder der Organisationen des Erziehungssystems, Schuldirektoren und Lehrer müssten die rechtliche Sanktionierbarkeit, die im Fall der Erziehung z.B. irregulärer Kinder eintreten kann, geflissentlich ignorieren, um Kindern ohne Aufenthaltsstatus den Schulbesuch zu ermöglichen.

Hinzu kommt die Unmöglichkeit der Offenlegung der Wohnadresse der Familie. Die Schulen unterstellen bei der Anmeldung eine soziale Adressierbarkeit der Familie in dem sie die Vorlage einer Meldebescheinigung als Voraussetzung zum Schulbesuch fordern. Die Eltern können jedoch bei der Anmeldung ihres/r Kindes/r keine gemeldete Wohnadresse angeben, so dass damit schon das Misslingen des Eintritts in eine Schule vorgezeichnet ist.⁷⁴

⁷³ Nordrhein-Westfalen stellt hier, wie unten gezeigt wird, eine Ausnahme dar.

⁷⁴ Irreguläre Migranten oszillieren damit immerzu zwischen der Tatsache, dass sie zwar eine Adresse haben, aber diese aus Aufdeckungsgründen stets verbergen wollen. Denn einerseits können sie eine Wohnadresse vorweisen, sie halten diese jedoch vor Behörden geheim und nehmen damit ein Misslingen der Einschulung ihres Kindes in Kauf. Trotz Vorhandensein einer Wohnadresse nehmen sie damit deren Potential als Anknüpfungstelle nicht wahr (vgl. hierzu das Kapitel 6.1 Wohnen in der Illegalität). Die fehlende mögliche Offenlegung und Verfügung über die Wohnadresse führt somit vor allem auch im Bereich der Bildung zu erheblichen Zugangseinschränkungen, die beträchtliche Konsequenzen für die Lebensführung nicht nur der Eltern, sondern vor allem auch der Kinder haben kann.

In diesem Spannungsfeld zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen, fehlender Adressierbarkeit der Familie und universellem Inklusionsanspruch des Erziehungssystems scheinen vor allem pragmatische und informelle Lösungen der Ausweg zu sein.

8.2 Rechtliche Grundlagen und ihre Folgen

8.2.1 Schulpflicht⁷⁵

Die Regelung des Schulwesens unterliegt nach Art. 70 (1) GG der Gesetzgebungshoheit der Länder. In der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens ist der Anspruch jedes Kindes auf Erziehung und Bildung festgelegt, die den Besuch einer Volksschule und der Berufsschule umfasst. In Artikel 8 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen heißt es dazu:

(1) Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung. Das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens.

(2) Es besteht allgemeine Schulpflicht; ihrer Erfüllung dienen grundsätzlich die Volksschule und die Berufsschule. (Verfassung Nordrhein-Westfalen Artikel 8 vom 28. Juni 1950)

Allein aus dem ersten Satz des Artikels 8 (1) der Landesverfassung NRW könnte ein Schulplatzanspruch abgeleitet werden, da dieser auf ein grundrechtsgleiches Individualrecht oder auf ein Kindesgrundrecht schließen lässt. Dies ist jedoch umstritten. Kritiker erkennen hier nur eine Staatszielbestimmung, aus der sich so kein Anspruch auf einen Schulplatz für statuslose Kinder ableiten lässt (Heiermann/ Glende 2004:6).

Explizite Voraussetzungen für die in der Verfassung unterlegte Schulpflicht regelt das Schulgesetz Nordrhein-Westfalens. Hier wird das Recht eines jeden Kindes auf schulische Bildung sowie der grundsätzliche Zugang zu Organisationen des nordrhein-westfälischen Bildungssystems in §1 noch einmal untermauert:

(1) Jeder junge Mensch hat ohne Rücksicht auf seine wirtschaftliche Lage und Herkunft und sein Geschlecht ein Recht auf schulische Bildung, Erziehung und individuelle Förderung. Dieses Recht wird nach Maßgabe dieses Gesetzes gewährleistet.

⁷⁵ Die folgenden Ausführungen sind dabei eine Zusammenfassung der neuesten Gutachten und Stellungnahmen zum Thema Beschulung statusloser Kinder in Nordrhein-Westfalen.

Eine konkretisierende Regelung trifft die Bestimmung in dem § 34 (1) SchulG zu den Grundsätzen der Schulpflicht:

Schulpflichtig ist, wer in Nordrhein-Westfalen seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt oder seine Ausbildungs- oder Arbeitsstätte hat.

Fodor und Peter (2005) kommen in ihrem Rechtsgutachten zu der Erkenntnis, dass der Aufenthalt statusloser Kinder im Bundesgebiet auch rechtlich auf eine Beendigung ausgerichtet ist und sie damit keinen gewöhnlichen Aufenthalt vorweisen können. Kinder statusloser Eltern können jedoch in Bezug auf § 15 Meldegesetz (MG NRW) einen Wohnsitz im Sinne eines umschlossenen, zum Wohnen oder Schlafen benutzen Raums vorweisen. Damit sind sie in Nordrhein-Westfalen schulpflichtig (Fodor/ Peter 2005:7f; siehe dazu auch: Heiermann/ Glende 2004:4).⁷⁶ Im Gegensatz hierzu sieht der Parlamentarische Gutachterdienst des Landes Nordrhein-Westfalen keine Schulpflicht über den Wohnsitz im Land Nordrhein-Westfalen gegeben: „Wesentlich ist, dass der Wohnsitz auf den Ort einer rechtlich erlaubten Niederlassung beschränkt ist.“ (Heiermann/ Glende 2004:4; Hervorhebung im Original).

In § 34 (6) SchulG ist explizit die Schulpflicht für Kinder von Asylbewerberinnen sowie ausreisepflichtigen ausländischen Kindern und Jugendlichen geregelt. Rechtlich werden Kinder ohne gültige Papiere dieser Gruppe zugeordnet.⁷⁷ So heißt es in § 34 (6):

Die Schulpflicht besteht für Kinder von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und allein stehende Kinder und Jugendliche, die einen Asylantrag gestellt haben, sobald sie einer Gemeinde zugewiesen sind und solange ihr Aufenthalt gestattet ist. Für ausreisepflichtige ausländische Kinder und Jugendliche besteht die Schulpflicht bis zur Erfüllung ihrer Ausreisepflicht (...).

Auch das Bundesministerium des Innern (2007) geht in seinem Bericht „Illegal aufhältige Migranten in Deutschland“ davon aus, dass aus dem § 34 (6) SchulG eine Allgemeine Schulpflicht irregulärer Kinder in Nordrhein-Westfalen resultiert. Neben Bayern ist Nordrhein-Westfalen das einzige Bundesland, das die Gruppe dieser Kinder in die Schulpflicht explizit mit einschließt (Bundesministerium des Innern 2007: 23).

⁷⁶ Fodor/ Peter (2005) beziehen sich in ihrem Gutachten auf das Land Hessen, die Voraussetzungen sind aber im SchulG und MG des Landes Nordrhein-Westfalen ebenfalls gegeben.

⁷⁷ So schließt die Landtagsabgeordnete Monika Düker (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) explizit Kinder mit ein, die sich „illegal im Geltungsbereich des Schulgesetzes von Nordrhein-Westfalen aufhalten“ (vgl. Kieser 2004).

Fodor und Peter (2005) sehen zudem einen Anspruch der Kinder statusloser Eltern im Grundgesetz verankert. Dies begründen sie mit dem Recht eines jeden Kindes auf freie und menschenwürdige Entfaltung der eigenen Persönlichkeit. So bleibt festzuhalten,

dass die (schulische) Bildung einen sozialisations- und damit grundrechtsrelevanten Aspekt im Schutzbereich des Kindesgrundrechts aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG darstellt (Fodor/ Peter 2005:26).

Einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz schließen Fodor und Peter (2005) nach § 24 SGB VIII für Kinder von Eltern ohne Papiere allerdings aus. Auch den grundrechtlichen Anspruch auf einen Kindergartenplatz sehen sie nicht gegeben (Fodor/ Peter 2005:42ff).

8.2.2 Meldepflichten der Schul- und Kindergartenleitung

Die Meldepflicht von Schul- und Kindergartenleitern bei bekannt werden des fehlenden Aufenthaltsstatus ist umstritten. Gem. § 87 (1) AufenthG haben

öffentliche Stellen (...) ihnen bekannt gewordene Umstände den in § 86 Abs. 1 genannten Stellen auf Ersuchen mitzuteilen, soweit dies für die dort genannten Zwecke erforderlich ist.

Ausgeschlossen hiervon sind alle Schulen und Kindergärten in freier Trägerschaft, da sie keine öffentlichen Stellen im Sinne des § 87 (1) AufenthG darstellen. Leiter dieser Kindergärten unterliegen daher auch nicht der in dieser Bestimmung normierten Übermittlungspflicht (Fodor/ Peter 2005:53).

In der Allgemeinen Schulverordnung Nordrhein-Westfalens (ASchONRW) wird das Schulverhältnis, also die Rechtsbeziehungen zwischen Schule und Schülern sowie deren Erziehungsberechtigten festgelegt. Darin wird unter anderem das an Schulen in Nordrhein-Westfalen durchzuführende Anmeldeverfahren festgelegt. So sind in der Regel eine Geburtsurkunde oder Familienstammbuch oder Personalausweis, ein Abgangs- oder Abschlusszeugnis der zuletzt besuchten Schule, besondere Ausbildungsnachweise sowie bei Berufsschülern der Nachweis des Ausbildungs- bzw. Arbeitsvertrages vorzulegen. Explizite Bestimmungen zur Prüfung des Aufenthaltsstatus des Kindes enthält die Allgemeine Schulordnung nicht. Der parlamentarische Gutachterdienst des Landtages Nordrhein-Westfalen stellt in seinem im Jahr 2004 vorgelegten Gutachten demzufolge fest, dass es

In Nordrhein-Westfalen (...) keine Rechtsnorm oder Verwaltungsvorschrift (gibt), wonach die Schulen im Rahmen der Aufnahme ausländischer Schulkinder verpflichtet

sind, den Aufenthaltsstatus von Kindern zu erfragen und an die Ausländerbehörde weiterzuleiten. (Heiermann/ Glende 2004:10).⁷⁸

Im Rahmen des Anmeldeverfahrens sind die über die Aufnahme entscheidenden Schulleiter somit nicht verpflichtet, den Aufenthaltsstatus des Kindes zu erfragen.⁷⁹ Auch ist in Nordrhein-Westfalen der Zugang zur Schule nicht abhängig vom Aufenthaltsstatus, so dass der Schulleiter, der im Rahmen des Aufnahmegesprächs Kenntnis über aufenthaltsrechtliche Umstände erhält, „*diese Kenntnis lediglich bei Gelegenheit seiner Aufgabenerfüllung*“ erhält (Fodor/ Peter 2005:51). Diese Informationen bekommt er ohne seine Initiative und ohne Rechtsgrundlage, wodurch sie nicht Gegenstand der Mitteilungspflicht nach § 87 (1) AufenthG sind. Das Bundesinnenministerium (2007) kommt in seinem „Prüfauftrag Irregularität“ zu dem Ergebnis, dass nur sofern der Zugang zur Schule vom Aufenthaltsstatus abhängt, der über die Aufnahme zu entscheidende Schulleiter übermittlungspflichtig ist. Nur in diesem Fall erlangt er sein Wissen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Schulleiter nicht übermittlungspflichtig ist, sobald die Voraussetzung des notwendigen Aufenthaltsstatus für den Zugang zur Schule nicht gegeben ist. (Bundesministerium des Innern 2007:29).

Erlangt ein Lehrer in der Pause, am Rande des Unterrichtes oder außerhalb der Schule Kenntnis von dem fehlenden Aufenthaltsstatus eines Schülers, so erhält er diese Kenntnis „*gelegentlich seiner Aufgabenwahrnehmung*“ (Bundesministerium des Innern 2007:29). Für seine eigentliche Aufgabe der Erziehung und Wissensvermittlung ist der Aufenthaltsstatus eines Kindes jedoch unerheblich. Mitarbeiter öffentlicher Stellen sollen nicht „Gehilfen der Ausländerbehörden“ werden, sondern lediglich die Kenntnisse, „die im Zusammenhang mit dem Aufgabenkreis der Behörden stehen“, übermitteln (Bundesministerium des Innern 2007: 26f).

Im Unterschied dazu unterliegen nach Fodor und Peter (2005:51f) Kindergartenleiter von Kindergärten in öffentlicher Trägerschaft diesen Mitteilungspflichten,

soweit sie im Rahmen ihrer administrativen Zuständigkeit innerhalb eines Aufnahmeverfahrens Kenntnis über ausländerrechtliche relevante Umstände, insbesondere über den illegalen Aufenthalt eines Kindes erlangt haben. (Fodor/ Peter 2005:53).

8.3 Zugänge zu Bildungseinrichtungen und ihre Bedeutung für Kinder und Jugendliche

⁷⁸ Diese Position widerspricht der Sicht des Innenministeriums Nordrhein-Westfalens, welches der Stadt Bonn in einem Schreiben vom 1.12.2003 mitteilte: „Jedes Kind in Nordrhein-Westfalen hat unabhängig von seinem Status das Recht zu einem Schulbesuch. Sollten jedoch öffentliche Stellen, dazu gehören auch Schulämter und Schulen, Kenntnis von einem illegalen Aufenthalt erhalten, sind sie gemäß § 76 Abs. 2 AuslG verpflichtet, den Ausländerbehörden davon Mitteilung zu machen.“

⁷⁹ Siehe hierzu Heiermann/ Glende 2004:7f.

Kinder und Jugendliche ohne Papiere sind, wie die obigen Ausführungen zeigen, in Nordrhein-Westfalen und damit auch in Köln schulpflichtig. Allerdings bestätigt die vorliegende Untersuchung, dass die Einschulung oft mit großen Schwierigkeiten und Unsicherheiten seitens der Eltern und freien Träger sowie der Schuldirektoren und Lehrer verbunden ist.

8.3.1 Kindergarten

Wie oben ausgeführt, existiert nach Fodor und Peter (2005) kein rechtlicher Anspruch von Kindern ohne Papiere auf einen Kindergartenplatz. Aus den von uns durchgeführten Gesprächen mit Experten wie auch mit betroffenen Eltern geht hervor, dass die Unterbringung von Kindern in Kindergärten in Köln mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden ist.

Das Aufnahmeverfahren in einen Kindergarten wird bei freien Trägern⁸⁰ direkt über die Kindergartenleitung geregelt. Hierbei müssen von den Eltern neben den Namensangaben und der Wohnadresse je nach Kindergarten auch der Ausweis sowie eine Meldebescheinigung vorgelegt werden. Nach der Anmeldung und Verfügung über einen Kindergartenplatz teilt der Träger des Kindergartens zur Erhebung des Elternbeitrages dem örtlichen Jugendamt den Namen sowie die Wohnadresse des Kindes mit. Damit können die nach § 17 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) einzureichenden Unterlagen über Einkünfte der Eltern (Steuererklärung des letzten Jahres)⁸¹ schriftlich angefordert werden. Die Abteilung Kindergärten und Horte der Stadt Köln prüft im Verlauf des Verfahrens, ob das Kind bei der Stadt Köln angemeldet ist. Ist dies nicht der Fall, unterliegen die Mitarbeiter der Verpflichtung, die Daten an die Ordnungsbehörde weiter zu geben. Eine fehlende Anmeldung des Kindes und damit auch der mögliche fehlende Aufenthaltsstatus würden dadurch dem Ordnungsamt bekannt.⁸² Die Kindergartenanmeldung misslingt jedoch meist schon beim Erstkontakt mit der Einrichtung. Denn Eltern können keine gemeldete Wohnadresse vorweisen. Da sie zudem keine Einkommensnachweise vorlegen können, würden sie den Höchstbetrag bezahlen. Dieser liegt in Köln derzeit bei 164,96 bzw. 256,36 Euro monatlich.

⁸⁰ Die Experten berichten ausschließlich über Kindergärten in freier Trägerschaft, in denen die Aufnahme illegaler Kinder möglich scheint.

⁸¹ In § 6 der Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen zu Tageseinrichtungen für Kinder und außer- unterrichtliche Angebote der Offenen Ganztagschulen vom 4. August 2006 der Stadt Köln heißt es, dass alle geforderten Einkommensnachweise vorzulegen sind. Können diese nicht eingereicht werden bzw. ist das vorgelegte Einkommen nicht glaubhaft, muss der Höchstsatz gezahlt werden. Seit dem 1. August 2006 legen Städte und Gemeinden die Beiträge für Kindergärten, Horte und Kindertagesstätten selber fest. In der Stadt Köln beträgt der Höchstsatz für den Kindergarten und für Hortkinder 164,96 Euro. Für eine Mittagbetreuung im Kindergarten müssen die Eltern ohne Einkommensnachweise 256,36 Euro zahlen. Zusätzlich muss ein Essensgeld bezahlt werden, das direkt an die jeweilige Einrichtung (bei freien Trägern) zu entrichten ist und damit auch bei nicht offiziell gemeldeten Kindern von den Eltern entrichtet werden muss.

⁸² Die fehlende Anmeldung des Kindes ist jedoch bei der Abteilung für Kindergärten und Horte zunächst kein Problem, es fällt nicht in ihre Zuständigkeit, Handlungsschritte einzuleiten.

Nach Angaben der von uns Befragten ist der Zugang zum Kindergarten über individuelle Beharrlichkeit, Entschlossenheit und Ausdauer der Eltern und insbesondere auf Veranlassung durch die Beratungseinrichtungen in Köln eingeschränkt möglich. Eingeschränkt in dem Sinne, das nur in den seltensten Fällen eine offizielle Anmeldung möglich ist, aber mit der Kindergartenleitung individuelle Lösungen gefunden werden. So kann ein täglicher und über die gesamte Kindergartenzeit andauernder Besuch im Kindergarten sichergestellt werden. Alle befragten Eltern mit Kindern über drei Jahren beschreiben zahlreiche misslungene Nachfragen bei Kindergärten. Diese scheiterten entweder an der fehlenden Meldebescheinigung oder an der Offenlegung des Status durch die Eltern im Erstgespräch mit der Einrichtungsleitung. Die Kindergärten, in denen eine Aufnahme möglich ist, sind selten bis nie die geographisch der Wohnung am nächsten gelegenen, so dass weite Anfahrtswege mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht die Ausnahme darstellen. Für die Eltern bedeutet dies neben der täglichen Organisation ihrer Arbeitsstellen einen weiteren zeitintensiven Organisationsaufwand, der zudem mit täglichen Kosten für U-Bahn oder Bus verbunden ist.⁸³

Im Vergleich zur Beschulung der Kinder (siehe 8.3.2) stufen alle von uns befragten Experten die Vermittlung eines Kindergartenplatzes als schwieriger ein. Neben der fehlenden Meldebescheinigung sind vor allem die hohe monatliche Eigenbeteiligung durch die fehlenden Einkommensnachweise sowie versicherungstechnische Probleme ein großes Hindernis für Eltern, ihre Kinder regulär in einem Kölner Kindergarten anmelden zu können.

Das [die Vermittlung eines Kindergartenplatzes, Anmerkung der Autoren] ist schwieriger. Sehr viel schwieriger. Weil Kindergarten kostet ja Geld, und der Kindergarten muss die Namen der Kinder weitergeben ans Jugendamt. Das Jugendamt gleicht die Listen ab mit dem Ordnungsamt. Zum einen fällt es da schon mal auf, wenn ein Kind nicht angemeldet ist. Zweiter Punkt ist, dass die Eltern für die Elternbeiträge des Kindergartens eine Kopie der Steuererklärung beifügen müssen, die Eltern haben aber keine Steuererklärung. Die können sich weigern, und dann müssen sie den Höchstbeitrag bezahlen. 280 Euro oder so, ziemlich hoch. Das heißt, das funktioniert alles nicht. (B2:200)

Mehrere Experten schildern individuelle Lösungsmöglichkeiten, die aufgrund privater Kontakte zu Verantwortlichen in Kindergärten oder ihren Trägern⁸⁴ gefunden werden. Auf diesem Weg ist zwar kein regulärer regelmäßiger Besuch des Kindergartens möglich, die Kindergartenleitungen versuchen jedoch zumeist andere Wege zu gehen, um irregulären Kindern einen regulären Kindergartenbesuch zu ermöglichen. Kinder können so täglich den Kindergarten

⁸³ Meist verfügen nur die Eltern über Monatskarten, so dass die Kosten für Verkehrsmittel für die Kinder täglich bezahlt werden müssen.

⁸⁴ Der erfolgreiche Zugang zu Kindergärten beschränkt sich nach Ansicht der Befragten ausschließlich auf Einrichtungen freier Träger.

besuchen, ohne dass versicherungstechnische Probleme⁸⁵ auftreten. Solche individuellen zwischen Beratungseinrichtung und Kindergarten getroffenen Lösungen bedeuten allerdings aufgrund eines nicht im Personalschlüssel verrechenbaren Kindes und unabsehbarer Unsicherheiten für die Erzieherinnen und die Kindergartenleitung Zusatz- und Mehrbelastungen in finanzieller, personeller und pädagogischer Hinsicht.

Ein Vater, dessen Kind in Deutschland geboren wurde, beschreibt den zunächst gescheiterten und dann erfolgreichen Versuch, sein Kind offiziell in einem Kölner Kindergarten anzumelden:

Ich bin zu einem Kindergarten gegangen und wollte die Bewerbungsunterlagen beantragen. Dabei habe ich den Fehler gemacht, ihnen das von „den Papieren“ zu erzählen. „Es tut mir leid, aber es ist nicht möglich“, haben sie gesagt. Daraufhin bin ich dann zu einem anderen gegangen, da haben wir unser Kind angemeldet, so wie jede andere normale Familie auch, und konnten auch sicher die einfachen Fragen beantworten, die sie uns stellten: Name, Alter, Adresse und Ausweis – denn mein Kind hatte zu dem Zeitpunkt ein Ausweis aus unserem Heimatland. Monate später gab es einen freien Platz und mein Kind ging zum ersten Mal in einen Kindergarten. Wir wussten, dass das Problem dann aber später auf uns zukommt. Und ja, dann kam ein Brief. Es war das Formular, das jede „normale“ Familie bekommt um ihre Einkünfte offen zu legen, um auf dieser Basis dann unseren monatlichen Beitrag für den Kindergarten zu berechnen. (A1: 82; Übersetzung M.W.)

Über Umwege und mit der Unterstützung von Bekannten konnte dann trotzdem ein Weg gefunden werden, dem Kind einen regulären Zugang zum Kindergarten bis zur Einschulung zu ermöglichen: *Unser Kind war dann offiziell im Kindergarten. (A1:81)* Im Vergleich zu informellen Lösungswegen zahlen bei den offiziellen Anmeldungen die Eltern den aufgrund der eingereichten Papiere berechneten Monatssatz.

Experten und Betroffene berichten einheitlich von dem großen Engagement von Mitarbeitern der Kindertageseinrichtungen, ohne die der Zugang zum Kindergarten irregulären Kindern nicht möglich wäre. Durch die gesetzlichen und behördlichen Schwierigkeiten, ein nicht gemeldetes Kind in einem Kindergarten unterzubringen, kann die Vermittlung fast ausschließlich mit dem Wissen aller Beteiligten durch den Einsatz seitens der Mitarbeiter der Bera-

⁸⁵ Angemeldete Kinder sind über den Rheinischen Gemeindeunfallversicherungsverband (bei städtischen Kindergärten) bzw. über die Landschaftskasse Düsseldorf (bei freien Trägern) während des Aufenthaltes in Kindergärten oder Kinderhorten, auf dem Weg dorthin, bei Ausflügen und sonstigen Veranstaltungen der Einrichtungen und während der Teilnahme an unmittelbar vor oder nach dem Aufenthalt in der Einrichtung oder im Zusammenwirken mit ihr durchgeführten Betreuungsmaßnahmen gesetzlich unfallversichert.

tungseinrichtung sowie des Kindergartens gelingen. Nicht selten gründet sich die Vermittlung zwischen Beratungseinrichtungen und Kindergarten auf private Kontakte der Mitarbeiter. Auch ist mit der Zeit bekannt, in welcher Einrichtung eine erfolgreiche Vermittlung wahrscheinlicher ist und in welcher nicht. Wird versucht über offizielle (Um-) Wege das Kind unterzubringen, gehen die betroffenen Eltern davon aus, dass auch dann die Beteiligten die Situation der Familie zumindest erahnen.

Haben wir damit die Mitarbeiter und Erzieherinnen belogen? Ich glaube nein, ich glaube sie haben nur so getan, als ob sie uns glauben, im Kern versteht die Mehrheit von ihnen unsere Situation und unterstützt uns. (A1:82)

Auch von uns befragte Behörden geben an, über den Kindergartenbesuch irregulärer Kinder in Köln und die damit einhergehende Umgehung formeller Anmeldewege Bescheid zu wissen.

Experten berichten auch von Problemen beim täglichen Besuch des Kindergartens. So werden einige Kinder sehr unregelmäßig gebracht und nicht zu festen Zeiten abgeholt. Die Entstehung einer Mehrbelastung für den Kindergarten ist damit wahrscheinlich. Von uns befragte Experten berichten demzufolge von zwiespältigen Gefühlen: Einerseits wollen sie dem Kind die Möglichkeit eines Kindergartenbesuches eröffnen, andererseits erkennen sie die dadurch für den Kindergarten entstehende personelle und finanzielle Mehrbelastung:

Also ich verkaufe denen immer so ein bisschen eine Mogelpackung dann und appelliere an das gute Gewissen und christliche Nächstenliebe. Aber es ist schon ein bisschen blöd. (B2:200)

Eine Mutter nennt die Gründe für den unregelmäßigen Besuch ihres Kindes: so bleibt ihr Sohn grundsätzlich an den Tagen zu Hause, an denen sie nicht arbeiten muss und damit seine Betreuung alleine sicherstellen kann. Dies ist jedoch weniger auf fehlendes Verständnis für einen regelmäßigen Kindergartenbesuch, denn auf ein gesteigertes Sicherheitsbedürfnis sowie die finanzielle Mehrbelastung durch die Fahrt- und Essenskosten zurückzuführen. So konnte sie ihren Sohn in einer finanziell schwierigen und mehrere Wochen andauernden Zeitspanne einige Male aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen für die Fahrt und das Mittagessen im Kindergarten nicht in den Kindergarten bringen.

Für ein anderes Elternpaar stellt die Sicherheit ihres Kindes in der Einrichtung auf Nachfrage keine Gefahr da:

Die Frau dort hat uns zum Beispiel gesagt, dass wir dort keine Angst haben müssen, wenn sie drinnen [im Kindergarten] ist. Sie hat gesagt, dass sie da immer auf sie aufpassen werden, so wie wir auf sie aufpassen. (A8:181; Übersetzung M.W.)

Der Kindergarten stellt wie für alle erwerbstätigen Eltern die Möglichkeit dar, die Betreuung ihres Kindes vor- und evtl. auch nachmittags zu gewährleisten, um ihren Berufsalltag zu koordinieren. Der gesamte Arbeitsalltag wird dabei den infrastrukturellen Rahmenbedingungen des Kindergartens angepasst:

Wir müssen uns ja ihrer Zeit im Kindergarten anpassen, sie ist nur bis mittags im Kindergarten, und nachmittags müssen wir sie dann abholen, dann können wir ja nicht mehr arbeiten, weil wir dann mit ihr zusammen sein müssen. Deswegen müssen wir auch die Zeit nutzen, die wir arbeiten können. Unter sieben Euro arbeiten wir nicht. (A8:46, Übersetzung M.W.)

Durch den Eintritt in den Kindergarten wird es den Eltern ermöglicht, die Struktur ihres Arbeitsalltags neu zu gestalten und gegebenenfalls die Annahme weiterer Arbeitsstellen in Betracht zu ziehen. Die finanziellen Ressourcen der Familie können so auf eine sicherere und perspektivisch planbarere Basis gestellt werden. Allerdings wird auch bei den Eltern irregulärer Kinder deutlich, dass der Kindergarten sich kaum an die Struktur der Lebensverhältnisse der Familien anpasst, sondern umgekehrt orientieren sich die Tagesabläufe der Familie vor allem an den strukturellen Rahmenbedingungen des Kindergartens und später der Schule.

Schwangerschaft und die Geburt eines weiteren Kindes wird von den befragten Eltern zunächst eher als „Rückschritt“ denn als Glück empfunden. So berichtet ein Elternpaar, dass nach der Geburt des zweiten (nicht geplanten) Kindes der durch den Kindergartenbesuch des ersten Kindes relativ geregelte Tagesablauf wieder auf den Stand vor dem Kindergartenbesuch zurückgeworfen wurde. Dieser schien vor allem in Bezug auf ihren Arbeitsalltag und das damit verbundene relativ gesicherte Einkommen gut organisiert. Konnten vorher beide in einer relativ großen Zeitspanne Arbeitsaufträge annehmen, so muss jetzt ein Ehepartner wieder konstant zu Hause die Betreuung des Kleinsten gewährleisten. Dies bringt nicht nur große finanzielle Einbußen und damit auch existenzielle Notlagen und weniger Sparmöglichkeiten mit sich, sondern auch einen unregelmäßigen Besuch des Erstgeborenen im Kindergarten. Können die Betroffenen dabei nicht auf ein soziales Netz zurückgreifen, das die Betreuung oder gegebenenfalls die Versorgung der Familie (mit-) gewährleistet, wird die Geburt eines Kindes damit für Eltern ohne Papiere nicht nur zum Armutrisiko. Sie kann existenzielle Notlagen zur Folge haben, in denen die tägliche Versorgung der Familie nicht mehr regelmäßig sichergestellt werden kann.⁸⁶ Familiengründung wird damit gerade in der Irregularität für

⁸⁶ Siehe hierzu auch Krieger et. al. (2006:145f).

junge Paare zu einer problematischen Lebensphase, deren Sinn von den von uns Befragten vollkommen in Frage gestellt wird.

Junge Familien oder Paare verschieben die Geburt eines ersten oder weiteren Kindes auf unbestimmte Zeit. Alle von uns befragten Elternpaare geben an, vorerst keine weiteren Kinder bekommen zu wollen:

Die Situation, in der wir heute leben, unterstützt uns nicht, um weitere Kinder zu bekommen, obwohl wir gerne weitere Kinder haben würden. (A9: 185; Übersetzung M.W.)

8.3.2 Grundschule

Das Bundesinnenministerium (2007) geht in seinem Bericht über irregulär aufhältige Migranten in Deutschland von einer Schulpflicht für Kinder von ausreisepflichtigen Ausländern in Nordrhein-Westfalen aus. Aufgrund der Unsicherheiten über die gültigen Regelungen zur Meldepflicht bei den für die Aufnahme zuständigen Schulleitern ist es gleichwohl in Köln nicht gewährleistet, dass Kinder ohne Papiere zur Schule gehen können.

Den von uns befragten Experten sind einerseits Familien bekannt, in denen die Kinder zur Schule gehen, andererseits erfahren sie über Klienten jedoch immer wieder auch von Kindern, die noch nie einen Kindergarten oder eine Schule besucht haben. Suchen betroffene Eltern jedoch die Unterstützung einer Beratungseinrichtung wird der Schulbesuch von allen Experten den Eltern geraten und ist in der Regel in Köln auch möglich:

I: Aber das heißt, Schulbesuch ist, wenn man sich darum kümmert, möglich in Köln?

B2: Bis jetzt habe ich jedes Kind, was hier aufgelaufen ist, in die Schule gekriegt. (B2:197f)

Wird auch die Vermittlung eines Schulplatzes von den Mitarbeitern freier Träger einfacher als die eines Kindergartenplatzes eingestuft, so ist diese dennoch mit einem intensiven Arbeits- und Zeitaufwand verbunden und auch bei Mitarbeitern mit förderlichen Schulkontakten oft von Willkür aus Unwissen gekennzeichnet und stets gefährdet.⁸⁷

⁸⁷ So scheiterte während der letzten Erhebungsphase die Vermittlung eines Kindes in die erste Klasse einer Grundschule doch noch, obwohl die Leitung den Eltern über den freien Träger bereits eine Zusage erteilt hatte. Für das Kind musste noch am letzten Schultag eine neue Schule gesucht werden.

das Problem ist, man braucht natürlich persönliche Kontakte, das Schulamt, Rektor, überall, das läuft dann immer über persönlich „Bitte Bitte“ machen. Ist unheimlich zeitintensiv und unbefriedigend. (B2:188)

Alle in der Vermittlung von Schulplätzen tätigen Experten sprechen die Bedeutung privater Kontakte, informeller Netzwerke und Absprachen an, ohne die eine erfolgreiche Vermittlung in Köln kaum möglich ist.

Alle Kinder waren in der Schule. Das geht. (...) Mit dem Kontext, dass es Menschen dahinter gab, die sich drum gekümmert haben. Die zum Beispiel (Name des Trägers) angesprochen, gefragt, ob sie die Kinder nicht in den Kindergarten aufnehmen können. Ich kenne eine Lehrerin, die sich drum gekümmert hat, dass die Kids dann in die Schule kamen. Über informelle, private Kontakte funktioniert das. Zum Teil war das dann genau keine offiziellen Absprache sondern A hat mit B gesprochen, B mit C. Schulleiter sagte: ich guck da gar nicht hin und die Kids waren da. (B1: 226ff)

Andere intensivierten aufgrund positiver Vermittlungen den Kontakt zu bestimmten Schulen, bei denen dann bei Bedarf nachgefragt wird und in der Regel auch eine Vermittlung gelingt. Der Kontakt zu vielen anderen Schulen wird als instabil und unbefriedigend empfunden und daher nicht weiter verfolgt.

Ja, also mit Schulen ist es so, dass ich mir sozusagen zwei Schulen ausgesucht habe, mit denen ich gut zusammen arbeite. Ja bei den anderen traue ich mich gar nicht anzufragen, weil es ist mit viel Energie und Zeit und alles verbunden ist, deswegen ich weiß, dass ich mit diesen beiden Schulen einen guten Kontakt habe, das ist eine Grundschule und eine Hauptschule, wo ich immer, (...) das letzte Mal bin ich da mit einer Familie gewesen. (...) Ja, nach ein wenig zögern, gut, hat das Kind dann genommen. Und mit einer Grundschule, wo die Schulleitung, ganz toll, wo sie mir gesagt hat, jedes Mal, sie hat sich sogar angeboten, von selbst aus, und gesagt ja, wenn Sie so viele Kinder haben, schicken Sie die zu mir. Ich weiß worum es geht. (B2:210)

Eine erfolgreiche Vermittlung ist damit vom Engagement auf beiden Seiten abhängig. Nicht nur die Beratungseinrichtungen, sondern vor allem auch Lehrer und Schulleiter formulieren offen das Interesse an der Ermöglichung des Schulbesuches für Kinder ohne Papiere und setzen sich für diesen ein.

Laut Aussagen einer Expertin gibt es in Köln einerseits Kinder, die direkt über den Schulleiter bei der Schule angemeldet wurden und somit offiziell als Schüler registriert und damit sowohl über die Schule versichert sind als auch Abschlusszeugnisse erhalten. Andererseits gehen andere Kinder auch „schwarz“ (B2) zur Schule. Diese sind dann beispielsweise bei Unfällen

nicht versichert und bekommen eventuell auch kein Zeugnis ausgehändigt, was einen Übergang in die Sekundarstufe I zusätzlich erschwert. Die unterschiedliche Handhabung der Beschulung irregulärer Kinder oder auch die Aufhebung bereits getroffener positiver Entscheidungen für den Schulbesuch eines Kindes zeigt eine große Unsicherheit bei den Beteiligten:

Aber es herrscht Unsicherheit bei den Schulträgern, bei den Trägern der Kindertagestätten, das ist ja auch so, es herrscht Rechtsunsicherheit (B5:110)

Von uns befragte Eltern beschreiben den Versuch, ihr Kind an einer Schule anzumelden, als geprägt von Hilflosigkeit und Ungewissheit. Der Erfolg ist unbestimmbar und nicht berechenbar. Die Einschulung ist bei den nicht den Weg über eine Beratungseinrichtung suchenden Eltern mit einem hohen Risiko der Statusaufdeckung verbunden. Alleine die nicht vorhandene Meldebescheinigung kann bei der zuständigen Schule schon den Verdacht der Irregularität wecken, ohne dass jemals eine Anmeldung erfolgt. Eltern bleibt dann nur die Möglichkeit, auf das Vertrauen und die Diskretion der Schule zu hoffen, oder bei einer anderen Schule einen erneuten Versuch zu unternehmen. Etliche Anfragen bei unterschiedlichen Schulen sind damit keine Seltenheit.

Es kam das Alter, in dem unser Kind in die Grundschule sollte. (...)Wir haben es an der nächstgelegenen Schule probiert. Die Sache war direkt: Guten Morgen Frau..., wir sind gekommen, um unsere Tochter einzuschreiben. Haben Sie die Geburtsurkunde dabei? Ja hier. Und die Anmeldung bei der Stadt? Nein, wir wussten nicht, dass das Formular notwendig ist. Wir kommen dann morgen wieder. Ja, dann bis morgen. Sie fügte noch hinzu: Wir akzeptieren keine illegalen Kinder! Nie sind wir dahin zurückgegangen. Irgendetwas hat uns wohl verraten. Tage später haben wir es bei einer anderen Schule probiert. Diesmal ist nur meine Frau hingegangen, die ein wenig europäisch aussah. Und Freude! Sie wollten keine Anmeldung haben. Unser Kind ging dann in die Grundschule. (A1:83; Übersetzung M.W.)

Auch Experten schildern den mehrmals erfolglosen Versuch von Klienten, ihre Kinder in einer Schule anzumelden:

Er sagt, er war bei sechs Schulen. Er ist immer zu einer Schule gegangen und dann zur nächsten Schule, dann zur nächsten Schule und hat gesagt, er wollte seine Tochter anmelden. Und dann hat er einfach so lange gewartet, bis eine Schule keine Meldebescheinigung mehr wollte. Und dann hat er sie dann angemeldet. (B1: 90)

Betroffene und Experten berichten von der Unterstützung bekannter Familien oder Arbeitgeber bei der Schulanmeldung. Diese melden die Kinder im Kindergarten oder in der Schule unter Angabe ihres eigenen Namens und eigener Wohnadresse an und erreichen so die

offizielle Einschreibung der Kinder. Vor allem für alleinerziehende Mütter, die als Reinigungs- und Pflegekräfte im Haushalt seit längerer Zeit schon arbeiten und damit ein gewisses Vertrauenverhältnis zu ihren Arbeitgebern aufgebaut haben, scheint dies eine Möglichkeit zu sein, ohne die Hilfe einer Beratungseinrichtung ihre Kinder einzuschulen.

Sie [die betroffenen Mütter, Anmerkung der Autoren] reden mit den Frauen, für die sie arbeiten und sie sind ein Rückhalt für sie, damit die Kinder zur Schule gehen können. Sie gehen dann zuerst in den Kindergarten, da lernen sie dann Deutsch und dann gehen sie in die Schule, zu der sie geschickt werden. (...) Sie hatten schon Probleme auch, weil sie selber ja ihre Kinder nicht einschreiben können. Die Personen für die sie arbeiten, die konnten das aber. Mit ihrer Adresse und alles. Und wenn dann Schreiben von der Schule kommen, sagen die Frauen [die Arbeitgeberinnen, Anmerkung der Autoren] es ihnen [den Müttern, Anmerkung der Autoren.](A6:116; Übersetzung M.W.)

Für Schulkinder bekommt der Alltag außerhalb der Familienwohnung durch den regelmäßigen Schulbesuch und den Kontakt mit Gleichaltrigen eine gewisse Normalität. Sie unterscheiden sich in der Schule in nur wenigen Aspekten von anderen Kindern. Auch viele Experten betonen die durch den Schulbesuch mögliche Normalität im Tagesablauf der Kinder.

Und mein Anliegen und Ziel ist immer, die Kinder müssen Normalität haben, so viel wie möglich. Und ich gucke dann, also die sollen in die nächstgelegene Schule, die müssen in den Unterricht gehen, regelmäßig wie alle anderen Kinder auch, das ist in jedem Land der Erde, gehören Kinder in die Schule. Nachmittags vielleicht sogar ein Sportverein, oder von der Pfarrgemeinde eine Gruppe. Oder irgendwas. Also Normalität. (B2:190)

Vor allem Schulausflüge und -reisen stellen die Familie jedoch vor große Schwierigkeiten, da das Verlassen und der teilweise mehrtägige Aufenthalt außerhalb der Stadt die Gefahr der Aufdeckung für die Kinder und damit auch für die Eltern potenzieren. Kinder, die über ihre Situation Bescheid wissen, versuchen mit Ausreden und Absagen zu vermeiden, das weitere Frage gestellt werden.

Man hat's [die Irregularität, Anmerkung der Autoren] nie mitbekommen. Nur wie gesagt, immer wenn es darum ging, auf Reisen zu gehen, dann haben sich einige gewundert, warum ich nie mitging. (...) Ich hatte eine Lehrerin, der ich wirklich vertraut habe. Der habe ich dann ein bisschen gesagt. Weil jedes Mal musste ich ja eine Erklärung geben, wieso ich nicht mit reise. Und ihr habe ich so ein bisschen erklärt, worum es ging. Sie hat es keinem weiter erzählt. Ansonsten wusste das keiner. Überhaupt nicht. Vor allem auch dadurch, meine Noten waren auch immer meistens optimal.

Dann denkt man nicht, dass da irgendwas nicht stimmt. Man versucht das wirklich, so gut es auch geht dann auch zu kaschieren, einen guten Eindruck zu geben. (A5:93)

Vielen anderen Kindern ist es von ihren Eltern nur schwer zu vermitteln, warum sie an Klassenfahrten nicht teilnehmen dürfen. So nannte eine befragte Mutter die anstehende Klassenfahrt und die fortwährenden Nachfragen des Kindes als Auslöser dafür, das Kind im Alter von siebeneinhalb über die Situation der Familie informiert zu haben. Ein befragtes Elternpaar berichtet davon, dass bei einer anstehenden Klassenfahrt das Kind einen so großen Druck gespürt habe, dass es sich seinen Lehrern anvertraute und von seiner Situation berichtete. Bei Kenntnis ihres fehlenden Aufenthaltsstatus sind die Kinder darauf bedacht, dies vor den Mitschülern zu verbergen und „einen guten Eindruck“ zu hinterlassen, um nicht aufzufallen. Den befragten irregulären Migranten sind jedoch auch Fälle bekannt, in denen Kinder sich ständigen Drohungen und schlechten Behandlungen ihrer Lehrer, die von ihrem fehlenden Status wussten, ausgesetzt sahen und daraufhin die Schule verlassen haben.

Die Eltern demgegenüber stehen bei jedem Elternabend und jeder Schulveranstaltung vor einer neuen Herausforderung und beschreiben ein Gefühl der Distanz und Fremdheit, aber auch Vorsicht gegenüber den anderen Eltern:

Ich kann sagen, dass alles normal ist. Aber irgendetwas gibt es zwischen uns das man nicht beschreiben kann. Z.B. dass man am Elternabend teilnimmt, normal, ja, aber man hat immer ein bisschen dieses Gefühl einer Mauer, was man fühlt, weil man weiß, dass man in einer anderen Situation ist wie die anderen. Klar weiß das keiner, aber da ist immer so eine Mauer die für uns existiert, weil wir wissen, dass wir in so einer Situation leben. Aber trotzdem, wir müssen an den Elternabenden teilnehmen, weil unser Kind ja in der Schule ist. (...) Ich vermeide es in der Schule meines Kindes die Eltern näher kennen zu lernen. Denn wenn jemand da von unserer Situation erfährt, dann wissen es nachher alle. Aber Freunde von außerhalb der Schule haben wir schon. (A9:260ff; Übersetzung M.W.)

Berichtet wird allerdings auch von Kindern, die aus Angst der Eltern vor den Behörden, aber auch aufgrund eines mangelnden Verständnisses der Bedeutung von Bildung nicht zur Schule geschickt werden. Die Beratungseinrichtungen empfehlen jedoch „ganz nachdrücklich“ (B3:207) den ratsuchenden Eltern, ihre Kinder in die Schule zu schicken.

Wenn die Familie ein Bewusstsein hat von der Bedeutung von schulischer Bildung für die Kinder, dann werden die Kinder in die Schule gehen. Ist das nicht der Fall, einige haben z.B. wenig Erfahrung mit institutioneller Bildung. Dann kommt es oft vor, dass sie gar nicht zur Schule gehen. (...) Unsere aufklärende Tätigkeit ist so zu sagen dann also, ich sag mal, als Agent der Modernität, (...), darauf hinzuweisen, dass also schon

Besuch die Regel sein muss und alle wollen ihren Kindern wohl, das also Schulbesuch unabdingbar ist. (B3:205)

Aber das Problem aus meiner Sicht ist dann, was schwierig ist, wo die Eltern nicht so besonders motiviert sind. Wo ich dann sage: Das Kind gehört in die Schule. Ich erlebe das halt auch, das Mütter den ganzen Tag putzen, abends dann todmüde sind, die Väter arbeiten dann nachts in der Gastronomie, bis drei Uhr, und morgens ist dann keiner da, der wirklich um 7 Uhr aufsteht, den Kindern das Frühstück gibt und sagt: um 8 Uhr musst du in der Schule sein. (B2:190)

Für die Kinder ist ohne regelmäßigen Schulbesuch wenig Normalität im Familienalltag möglich. Sie verbringen ihre Tage zu Hause vor dem Fernseher oder spielen Videospiele. Der Aufenthalt außerhalb der Wohnung ist immer mit der Gefahr der Aufdeckung verbunden.

Die befragten Behörden wissen über die Beschulung irregulärer Kinder.

Wir wissen, dass die Kinder zur Schule gehen. Ich hab jetzt Kenntnis von einem Fall. Der Junge geht seit sechs Jahren zur Schule. (B11:87)

Diese Informationsweitergabe freier Träger an einzelne Behördenmitarbeiter, meist um die Möglichkeiten eines „Auftauchens“ abzuwägen, basiert nach Auffassung der Behörde auch auf einem Vertrauensverhältnis, das sich mit der Zeit durch gemeinsame Gremienarbeit intensiviert und einen offeneren Umgang zwischen Verbänden und Behörden fördert. Die Behörde weiß über den Schulbesuch irregulärer Kinder, geht offen damit um, fragt aber auch nicht weiter nach. Daneben existiert ein Vorstoß der Stadt Köln über den deutschen Städtetag, Kindern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus im schulpflichtigen Alter den Schulbesuch zu ermöglichen. Dieser impliziert, die Meldepflicht für Schulleiter gemäß Zuwanderungsgesetz und erweitert auch für Kindergartenleitungen abzuschaffen. In der Stadt Köln gab es laut Auskunft der Behörden in den letzten Jahren keinen Fall mehr, in dem ein Schulleiter ein irreguläres Kind gemeldet hat.

Bei Kindern, die auch nach dem Verlust eines Aufenthaltstitels oder einer Duldung weiter die Schule besuchen, berichten die Experten von wenigen Problemen, da nachträglich nicht nach dem Status gefragt wird. Das Kind kann somit „normal“ seine Schulkarriere beenden. Probleme entstehen dann eher beim Versuch der Fortsetzung der Bildungskarriere im Rahmen von Ausbildung oder Berufsschulen.

8.3.3 Weiterführende Schulen

Trotz des erfolgreichen Abschlusses einer Grundschule ist ein problemloser Übergang in die Sekundarstufe I nicht gewährleistet. Eltern oder Mitarbeiter stehen bei der Suche nach einer Schule wieder vor den gleichen Problemen, die beim Zugang zu Grundschulen bereits erläutert wurden. Wie oben dargelegt, besteht in Nordrhein-Westfalen eine Schulpflicht dieser Kinder nur für die Hauptschule.

Mehrere Experten geben an, dass sich der Übergang im Vergleich zur Einschulung als schwieriger gestaltet und der Eintritt in die für das Kind angemessene Schulform im dreigliedrigen Schulsystem nicht immer gelingt. So berichten Experten von Haupt- oder Realschulen, die durch ihre freie Trägerschaft einem Eintritt der Kinder von irregulären Migranten positiver gegenüber standen als z.B. städtische Gymnasien. Diese nehmen Schüler auf, die ein Empfehlungsschreiben für einen Gymnasialbesuch haben, dieses aber nicht zur Geltung bringen können. In einem anderen Fall wird berichtet, dass es zunächst nur zu der Zusage einer Realschule in freier Trägerschaft für ein Kind gekommen war, dass aber die Lehrerin der Grundschule ausdrücklich für den Besuch eines Gymnasiums plädiert habe und dann schließlich aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen der Grundschule und einer Beratungseinrichtung in weiteren Bemühungen doch noch der Besuch eines Gymnasiums ermöglicht werden konnte.

Der anstehende Übergang von der Grundschule in weiterführende Schulen stellt die Eltern vor ein großes Problem:

Das Problem war, als mein Kind die Schule wechseln musste, ein Gymnasium zu suchen. Es gab ein Gymnasium, da haben sie sich erschrocken, als wir ihnen über unsere Situation berichteten und sie haben uns da auch viele Fragen gestellt. Da hat sich mein Kind auch sehr schlecht gefühlt, das war sehr schlimm für sie. Sie kannte da ja unsere Situation und es war ganz schön hart für sie zu wissen, wie man mit ihr umgehen kann oder was man ihr sagen kann. (A9:78; Übersetzung M.W.)

Schaffen Kinder dann den Eintritt in eine Schulform der Sekundarstufe I (Haupt- oder Realschule, Gesamtschule, Gymnasium), wird oft von erfolgreichen Bildungskarrieren der Kinder berichtet. So geht anscheinend durchaus nicht die Minderheit der Kinder der in unserer Untersuchung befragten oder von anderen dargestellten Familien auf ein Gymnasium oder eine Realschule und erwirbt auf diese Weise anschlussfähiges institutionalisiertes kulturelles Kapital (vgl. Bourdieu 1983:183ff). Geht man davon aus, dass es sich um zukünftige Einwohner oder gar Bürger handelt, liegt die Erlangung dieser wesentlichen Grundlage für ihre künftige erfolgreiche soziale Integration letztlich im Interesse der Städte selbst.

Im schulpflichtigen Alter in Deutschland einreisende Kinder werden zunächst, wenn eine Aufnahme möglich ist, in besondere Integrations- oder Sprachförderklassen eingeschult, bevor sie dann in eine Regelklasse jeglicher Schulform wechseln können. Nach dem Durchlauf einer "normalen" Bildungskarriere und einem erfolgreichen Schulabschluss wurde auch von Jugendlichen berichtet, die sich auf Eigeninitiative oder über Empfehlungen von Lehrern an Kölner Hochschulen einschreiben konnten. Die Tatsache, dass sie eine deutsche Hochschulreife vorweisen können erleichtert ihnen dabei den Einstieg und vermeidet Nachfragen zum Aufenthaltstitel.

Das Besondere an dem Fall ist, dass der junge Mann mittlerweile einen hervorragenden Schulabschluss bekommen hat und jetzt bereits studiert, und das alles ohne Papiere. Er hat dann Empfehlungsbescheinigungen bekommen von den Schulen. (B5:18).

8.4 Vergleich

Die Erläuterungen der Studien über Frankfurt und München lassen relativ offen, ob und inwieweit ein Zugang zu Kindergarten- und Schulplätzen für Kinder ohne Aufenthaltsstatus möglich ist. Nach der Vorstellung der Münchener Studie fasste der Stadtrat München im Jahr 2004 jedoch einen Beschluss, in dem das Schulreferat der Stadt München beauftragt wurde, allen Schulen mitzuteilen, dass Kinder mit irregulärem Aufenthaltsstatus grundsätzlich schulpflichtig sind und „Schulleitungen weder aus schulrechtlicher noch aus ausländerrechtlicher Sicht verpflichtet sind, Nachweise zum Aufenthaltsrecht zu verlangen“ (Beschluss des Sozialausschusses der Stadt München vom 29.04.2004:15). Demnach müsste der Schulbesuch in der Stadt München für Kinder ohne Aufenthalt derzeit möglich sein. Empirische Erhebungen dazu liegen uns jedoch nicht vor.

Für das Bundesland Hessen erstellten Fodor und Peter im Jahr 2005 im Auftrag der Max-Träger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt a. M., ein Rechtsgutachten zur Beschulung von Kindern ohne Aufenthalt. In diesem kommen sie zu dem Schluss, dass diese Kinder einen Anspruch auf einen Besuch öffentlicher Grund- und Hauptschulen in Hessen haben (Fodor/ Peter 2005:65). Städtische Beschlüsse resultierten daraus jedoch nicht. Aufgrund einer allgemein eher restriktiv ausgerichteten Gesetzeslage in Hessen ist jedoch anzunehmen, dass ein Schulbesuch in Frankfurt für Kinder von Eltern ohne Papiere mit erheblichen Problemen und Organisationsaufwand seitens der beteiligten Beratungseinrichtungen und Schulen verbunden ist.

Somit beschreitet Köln hinsichtlich der Zugänge zu Kindergärten und Schulen zurzeit einen „Mittelweg“. Einerseits ist die Beschulung zumeist auf Vermittlung von Beratungseinrichtungen möglich, andererseits fehlt jedoch eine klare Positionierung seitens des Rates

der Stadt Köln zum nicht erforderlichen Nachweis von Meldebescheinigungen bei der Anmeldung, um Unsicherheiten bei dem beteiligten Schulpersonal auszuräumen. Im Unterschied zu Hessen gilt indes in Nordrhein-Westfalen wie auch in Bayern eine Schulpflicht für Kinder von irregulären Eltern.

8.5 Zusammenfassung

In Köln haben sich im Laufe der Zeit Strukturen entwickelt, die Kindern überwiegend mit der Unterstützung von einigen Beratungseinrichtungen die Möglichkeit bieten, Organisationen des Erziehungssystems wie Kindergarten oder Grundschule zu besuchen.⁸⁸

Die Vermittlungstätigkeiten sind jedoch durch ihre auf informellen und privaten Kontakten beruhende Orientierung sehr instabil und unterliegen zumeist einer gewissen Willkür. Die Sicherheit und damit auch eine gewissen Planbarkeit ihres eigenen Arbeitsalltages durch einen Kindergarten- oder Schulbesuch ihres Kindes haben die Eltern trotz der in Nordrhein-Westfalen gegebenen Schulpflicht irregulärer Kinder nicht. Sie unterliegen einem Gefühl des Ausgeliefertseins, das sich durch die Betroffenheit ihrer an der Situation vollkommen unschuldigen Kinder zusätzlich potenziert.

Obwohl es keinen rechtlichen Anspruch auf einen Kindergartenplatz gibt und der Zugang hierzu sehr problematisch ist, gehen einige Kinder von statuslosen Eltern in Köln in den Kindergarten. Die Zugänglichkeit hängt davon ab, inwieweit die betroffenen Eltern Hilfe bei Beratungseinrichtungen suchen und diese auf entsprechende private oder berufliche Kontakte zurückgreifen können. Für die Mitarbeiter bedeutet die ergebnisoffene Suche nach einem Kindergartenplatz einen enormen Arbeits- und Zeitaufwand, den sie als sehr belastend und unbefriedigend wahrnehmen. Fehlende Betreuungsmöglichkeiten aufgrund des hürdenreichen Zugangs zu den Organisationen des Erziehungssystems führen bei manchen Familien zwischenzeitlich sogar zu erheblichen Notlagen, in denen die Sicherung der Grundbedürfnisse nur mehr sehr eingeschränkt gelingt.

Die Ermöglichung eines Schulbesuchs können die Mitarbeiter der von uns befragten Einrichtungen oft nur durch intensiven Arbeits- und Zeitaufwand gewährleisten. Aber auch für Mitarbeiter öffentlicher Stellen wie städtischer Schulen stellt die fehlende Institutionalisierung der Beschulung irregulärer Kinder einen großen Unsicherheitsfaktor dar, der für die betroffenen Schulen in Mehrarbeit und höherem Organisationsaufwand mündet. Neben der Unterstützung durch Beratungseinrichtungen wurden auch einzelne Fälle bekannt, in denen z.B. über

⁸⁸ Hierbei stellte sich zudem heraus, dass einige Einrichtungen sich durch ihr spezifisches Klientel und ihre langjährige Praxis auf die Vermittlung von Schulplätzen „spezialisiert“ haben, andere jedoch wenig mit dieser Thematik zu tun haben bzw. betroffene Eltern weitervermitteln.

deutsche Bekannte oder Arbeitgeber Kindern der Eintritt in eine Schule ermöglicht werden konnte. Da die Beschulung mit der Unterstützung der Einrichtungen leichter ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Klienten sowie die befragten Gesprächspartner über ihren Zugang zur Einrichtung eher den Eintritt in eine Schule schaffen. Durch die enge Kooperation befragter Träger mit nur wenigen Schulen entsteht jedoch auch eine relativ einseitige Belastung der Schulen in Köln, die sich als offen erweisen. Es bleibt jedoch unklar, wie viele Kinder in Köln tatsächlich in die Schule gehen, und wie groß die Anzahl derjenigen Kinder ist, die nur kurz oder niemals eine Schule besucht haben.

Die Möglichkeit, nach der Grundschule wie auch nach der Sekundarstufe I in eine weiterführende Schulform zu wechseln, ist zwar grundsätzlich gegeben, jedoch empirisch sehr ungewiss. Für die betroffenen Kinder wie auch für die Eltern ist damit das Risiko verbunden, bereits erworbenes kulturelles Kapital wieder zu verlieren bzw. nicht angemessen erweitern zu können. Begonnene Bildungskarrieren erweisen sich damit bei irregulären Kindern als leicht zerstörbar.

Viele der aufgezeigten Probleme, deren Lösung im Interesse aller liegt, ließen sich vermutlich relativ schnell beheben, wenn angesichts der bestehenden Rechtslage, nach der Kinder von irregulären Migranten zu beschulen sind, auch entsprechende Klarstellungen bei dem Personal in den Einrichtungen des Erziehungs- und Bildungssystems erfolgen würden. Damit könnte nicht nur Arbeitszeit bei denen eingespart werden, die sich mühsam für den frühzeitigen Einbezug der Kinder von irregulären Migranten einsetzen und dabei auf viel Unkenntnis stoßen, sondern es könnte auch gewährleistet werden, dass Kinder nicht noch mehr, als sie es ohnehin schon müssen, die Folgekosten dafür tragen müssen, dass ihre Eltern – aus welchen mehr oder weniger nachvollziehbaren Gründen auch immer – ein Leben als irreguläre Migranten führen.

9 Zusammenfassung

- 1) Irreguläre Migranten unterscheiden sich zunächst kaum von Migranten anderer internationaler Wanderungsformen. So versuchen auch sie außerhalb ihres Heimatlands Chancen der Teilnahme vor allem im Bereich der Arbeit wahrzunehmen, um durch das zur Verfügung stellen ihrer Arbeitskraft ein Einkommen zu erzielen, das sie mit der gleichen Arbeitskraft in ihrem Heimatland nicht verdienen könnten. Oder sie versuchen, Möglichkeiten der Teilnahme im Bildungssystem zu realisieren, um beispielsweise ein Hochschulstudium an einer deutschen Hochschule zu absolvieren oder die deutsche Sprache zu erlernen. Die zunächst einzige Unterscheidung zu anderen Migrationsformen stellt die Entscheidung da, sein Leben der Beobachtung durch das Recht zu entziehen, d.h. wider einer staatlichen Erlaubnis zu emigrieren. Dabei werden aufenthaltsrechtliche Inklusionsbeschränkungen missachtet oder das staatliche Territorium auch nach Ablauf des rechtlichen Aufenthaltstitels nicht verlassen. Sie haben keine rechtliche Erlaubnis sich auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland aufzuhalten. Dies kann durch einen illegalen Grenzübertritt oder aber der unterlassenen Ausreise nach Ablauf eines bisherigen Aufenthaltstitels geschehen. Eine Tatsache, die einerseits enorme Implikationen für ihre soziale Konfliktfähigkeit und die Zugänglichkeit zu spezifischen, mit dem staatlichen Melde- und Kontrollapparat verschränkten Leistungen in Organisationen des Gesundheits- und Erziehungssystems zur Folge hat. Sie ermöglicht ihnen andererseits jedoch auch besondere Partizipationschancen auf spezifischen Arbeitsmärkten, die durch ihren rezeptiven Kontext an Dauerhaftigkeit gewinnen. Es entstehen Motive, insbesondere im Dienstleistungsbereich, auf Wohnungsmärkten oder in Wohlfahrtsorganisationen, Beschränkungen zu missachten und als Randbedingung für die Gründung von Beschäftigungs- oder Mietverhältnissen, Dienstleistungsangeboten oder Einrichtungen von Hilfsorganisationen zu nutzen.
- 2) Die meisten irregulären Migranten begeben sich mehr oder weniger unmittelbar nach ihrer Ankunft auf die Suche nach Beschäftigung. Darauf sind sie für ihre Lebensführung in Deutschland angewiesen, darin besteht aber auch das Migrationsprojekt vieler. Sie wollen Geld verdienen und Teile davon in das Herkunftsland zwecks Unterhalt von Angehörigen und/oder zur Investition zu senden. Der Erfolg hängt zumeist von den Sprachkenntnissen und dem Wissen über die nationalen und lokalen Bedingungen, die auf den für sie in Frage kommenden Arbeitsmärkten gelten, ab. Je früher es ihnen gelingt, Wissen aufzubauen und die Sprache zu lernen, um so eher schaffen sie es, sich aus den Abhängigkeiten von Kontakt- und Vermittlungspersonen zu befreien. Die wesentlichen Beschäftigungsbereiche in Köln wie auch in anderen Städten sind Dienstleistungen in Privathaushalten, das Gastronomie- und Herbergswesen sowie der Bau. Aus unseren Recherchen geht deutlich hervor, dass der zentrale und von den irregulären Migranten immer mehr bevorzugte Bereich private Haushalte sind. Dies liegt zum einen daran, dass sie dort einigermaßen hohe

Löhne erzielen, sei es für Haus- und Pflegearbeiten, sei es für handwerkliche Tätigkeiten. Zum anderen aber scheint es ganz wesentlich auch daran zu liegen, dass hier längerfristige und vor Kontrollen weitgehend geschützte Arbeitsverhältnisse eingegangen werden können. Zumeist im Bau, aber auch im Gastronomiewesen sind die Beschäftigten einerseits einem höheren Kontrollrisiko aufgrund der in den letzten Jahren gesteigerten Interventionskapazitäten des Staates und andererseits instabileren, schlechter bezahlten und weit weniger auf Vertrauen, denn auf Misstrauen gebauten Beschäftigungsverhältnissen ausgesetzt. So drängen auch mehr und mehr die Männer in zuvor weiblich dominierte Sektoren wie den Tätigkeiten in Privathaushalten. Gelingt den irregulären Migranten eine Stabilisierung ihrer Beschäftigungsverhältnisse und eine damit einhergehende relative Sicherung eines Einkommens, so resultiert daraus nicht selten auch eine relativ stabile Lebensführung in den weiteren Bereichen: Sie können sich hinsichtlich ihrer Wohnbedingungen verbessern und (Privat-)Leistungen des Gesundheitssystems in Anspruch nehmen. Die Gründung einer Familie und damit der Aufbau einer biographisch orientierten Lebensplanung werden realisierbar. Auch wenn damit der Eindruck einer ganz normalen Lebensführung entsteht, ist der bestimmende Faktor im Alltag jedoch fortwährend der Status der Irregularität und die alltägliche Zerstörbarkeit der aufgebauten Karriere.

- 3) Irregulären Migranten fehlen, insbesondere nach ihrer Ankunft in Köln, oftmals die Ressourcen, eigenständig eine Wohnung anzumieten. Die Erstkontaktpersonen sind in der Zeit nach der Ankunft die wichtigsten Anlaufstellen, die eine Unterbringung vor allem in der ersten Zeit, in der die Ankommenden zunächst ohne Beschäftigung und Einkommen sind, sicherstellen. Verfügen die Betroffenen durch Arbeitsaufnahme nach einiger Zeit über ein eigenes Einkommen, können sie sich meist mehr und mehr aus der Abhängigkeit dieser Kontaktpersonen lösen und sich eigenständig Wohnmöglichkeiten suchen. Je länger sich irreguläre Migranten in Köln aufhalten und dabei zunehmend Wissen über Wege der Anmietung von Wohnungen, Wohnbedingungen und den Umgang mit Vermietern sammeln, desto mehr vermögen sie es, ihre Wohnverhältnisse z.B. über konstante Wohngemeinschaften oder kleine Privatwohnungen zu stabilisieren. Befragte berichten jedoch auch von sehr beengten Wohnverhältnissen, aus denen fehlende Privatsphäre und soziale Spannungen zwischen den Bewohnern resultieren sowie schwierigen Wohnbedingungen ohne Heizung und mit Schimmelpilz an der Decke. Die Preise variieren zwischen den in Köln üblichen und extrem hohen Mieten für Einzimmerappartements, Wohngemeinschaftszimmer oder auch nur einzelnen Betten. Selten zeichnen die Befragten die Klingeln und Briefkästen ihrer Wohnungen mit Namensangaben aus. So können sie zwar einerseits ihre Anonymität wahren, schränken andererseits jedoch auch ihre Adressier- und Erreichbarkeit ein. Dies erweist sich insbesondere als Problem, wenn ihre Erreichbarkeit für Einrichtungen des Gesundheits- oder Bildungssystems bedeutsam wird. Experten wie auch Betroffene berichten in den geführten Gesprächen von einer besonderen Gefährdungslage für Frauen durch sexuelle Übergriffe, die die Flucht aus der Wohnung und jeweils daran

anschließende akute Notlagen der Frauen zur Folge haben. Die Bereitstellung von Notunterkünften ohne administrative Hindernisse seitens der Stadt in Zusammenarbeit mit den Beratungseinrichtungen freier Träger könnte hier eine Möglichkeit schaffen, erheblichen psychischen und physischen Schaden von den Frauen abzuwenden.

- 4) Grundsätzlich stellen die fehlende finanzielle Absicherung und die Angst vor administrativer Registrierung für irreguläre Migranten eine große Hürde dar, Organisationen des Gesundheitssystems aufzusuchen. Vor allem Meidung dieser Einrichtungen und ggf. die Verschleppung von Krankheiten sind ihre zum Teil selbstruinösen Strategien. Nur in äußersten Notfällen suchen sie privatärztliche Praxen auf und lassen sich zum Selbstkostenpreis behandeln. Der öffentliche Gesundheitsdienst befindet sich hinsichtlich der Thematik irreguläre Migration in einem Zwiespalt zwischen den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen, wie sie insbesondere für versicherungsrechtlich verfasste Gesundheitssysteme gelten, die eine genaue Erfassung der Identität der Patienten zur Kostenerstattung erforderlich machen, und der Aussetzung des Vorwurfs der unterlassenen Hilfeleistung, der aus einer dauerhaften Nichtbehandlung kranker Menschen resultieren würde. Die Folgeprobleme unterlassener oder nicht vorgesehener Gesundheitsfürsorge werden zum Skandal und stellen zudem eine Gefahr für die „Volksgesundheit“ dar. In Köln sind daher „Zwischenlösungen“ bzw. Provisorien entstanden, denen die Kompensation der mangelnden Versorgung von irregulären Menschen durch die Regelstrukturen des Gesundheitssystems zufällt. Unter der Voraussetzung, dass die Betroffenen von den entsprechenden Angeboten Kenntnis erhalten, gewährleisten die „Malteser Migranten Medizin“ und die „Beratungsstelle zu sexuell übertragbaren Erkrankungen einschließlich Aids“ im Rahmen ihrer Möglichkeiten medizinische Versorgung. Decken die Malteser jegliche Art von allgemeinmedizinischen Erkrankungen ab, versorgt die Beratungsstelle des Gesundheitsamtes die irregulären Frauen in gynäkologischer Hinsicht. Beide Einrichtungen kooperieren untereinander und vermitteln bei Bedarf an privatärztliche Praxen und Krankenhäuser weiter. Allerdings geben diese Angebote den Betroffenen keine Sicherheit, gesundheitliche Versorgung nicht doch als kontinuierliches und manchmal durchaus existentielles Problem anzusehen. Die Angst vor schweren Erkrankungen und den Folgen von Verschleppung, Negierung und fehlender Prävention bleibt trotz aller medizinischen Angebote latenter Dauerbegleiter im Alltag. Die finanziellen Kosten bei medizinischen Akuterkrankungen, Unfällen etc., die sie ggf. in Privatpraxen erstatten müssen, sind für die Betroffenen sehr hoch. Gerade Notfälle sowie einen Teil des Krankheitsspektrums können weder die Malteser noch die Sprechstunde des Gesundheitsamtes mit ihren eingeschränkten Infrastrukturen auffangen. Auch stationäre Behandlungen und Geburten stellen die Betroffenen oftmals vor große Hindernisse. Die langfristige Sicherstellung und Verteilung auf mehrere Schultern des bereits bestehenden Fonds „Armenbett“ sowie die infrastrukturelle Ausweitung des bereits vorhandenen Angebots in Kooperation mit der



Stadt Köln und die damit einhergehende Etablierung scheint somit zur weiteren Bedarfsdeckung sinnvoll.

- 5) In Nordrhein-Westfalen unterliegen Kinder von irregulären Eltern der Allgemeinen Schulpflicht. Sie haben jedoch keinen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Die rechtliche Verpflichtung von Schulleitern und Lehrern zur Übermittlung des Aufenthaltsstatus hängt von der jeweils geltenden Schulpflicht der Länder ab. Ist diese wie in Nordrhein-Westfalen nicht vom Aufenthaltsstatus abhängig, unterliegt der für die Aufnahme zuständige Schulleiter nicht der Übermittlungspflicht. Überdies gibt es in Nordrhein-Westfalen keine rechtlichen Grundlagen zur verpflichtenden Vorlage einer Meldebescheinigung oder der Erfragung des Aufenthaltsstatus bei der Schulanmeldung eines Kindes. In Köln besuchen nach Aussage der Experten und einiger befragter irregulärer Migranten Kinder zumeist durch Unterstützung und auf Veranlassung von Beratungseinrichtungen den Kindergarten, die Grundschule bzw. weiterführende Schulen. Die für alle Beteiligten sehr zeit- und arbeitsintensiven Vermittlungstätigkeiten sind durch ihre sehr aus informellen und oft privaten Kontakte beruhende Orientierung äußerst instabil und unterliegen zumeist einer gewissen Willkür. Dies liegt vor allem in einer großen rechtlichen Unsicherheit hinsichtlich der Übermittlungspflicht auf Seiten des Kindergarten- und Schulpersonals begründet, die in einer einseitigen Belastung nur weniger kooperierender Schulen mündet. Ist ein Schulbesuch dann möglich, bekommt der Alltag außerhalb der Familienwohnung durch den regelmäßigen Schulbesuch und den Kontakt mit Gleichaltrigen für diese Kinder eine gewisse Normalität. Nur bei Schulausflügen und Klassenfahrten fällt die besondere Situation dieser Kinder auf, da sie aufgrund der potenzierten Aufdeckungsgefahr die Stadt Köln nicht verlassen können. Problematisch wird nach dem erfolgreichen Abschluss einer Grundschule der Übergang in die Sekundarstufe I. Hier müssen wieder neue für die Beratungseinrichtungen arbeitsintensive Gespräche geführt und individuelle Lösungen gefunden werden, um den weiteren Aufbau von kulturellem Kapital zu ermöglichen und einen Schulplatz auch nach der Grundschule zu erlangen. Ein täglicher Besuch im Kindergarten ist aufgrund der komplizierten Finanzierungs- und Förderstruktur von Kindergartenplätzen und der Vielzahl der potentiell involvierten Organisationen (Kommunen, Land, freie Träger) nur über individuelle Lösungswege mit der jeweiligen Kindergartenleitung möglich. Eine Sicherheit und damit auch eine gewissen Planbarkeit ihres eigenen Arbeitsalltages und des Familieneinkommens durch einen Kindergarten- oder Schulbesuch ihres Kindes haben die Eltern somit trotz der in Nordrhein-Westfalen gegebenen Schulpflicht irregulärer Kinder in der Stadt Köln nicht. Entsprechende Klarstellungen bei dem Personal in den Einrichtungen des Erziehungs- und Bildungssystems würden nicht nur den Mitarbeitern der Beratungseinrichtungen ihre Arbeit erleichtern, sondern auch gewährleisten, dass Kinder nicht noch mehr, als sie es ohnehin schon müssen, die Folgekosten für die Entscheidung ihrer Eltern, ein Leben in der Irregularität zu führen, tragen.

10 Handlungsempfehlungen

Die folgenden Handlungsempfehlungen sind auf dem Hintergrund der Ergebnisse der hier vorgelegten Studie „Menschen ohne Papiere in Köln“ formuliert. Sie orientieren sich daran, wie in den vier Bereichen, die hier primär thematisiert worden sind und die für die alltägliche Lebensführung nicht nur von irregulären Migranten entscheidend sind, nämlich Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit, Arrangements gefunden werden können, durch die hohe menschliche und soziale Kosten vermieden werden können, wie sie in dem Leben von irregulären Migranten ersichtlich anfallen. Dabei liegt ihnen die Annahme zugrunde, dass das Ziel ist, sich einem Sachverhalt politisch zu stellen, den niemand wünschen, aber gegenwärtig und absehbar in nächster Zeit niemand wirklich grundlegend verändern oder aufheben kann. Es geht daher darum, im Anschluss an die bereits vorhandenen Ansätze einen pragmatischen Ausgleich zu finden zwischen dem Interesse, irreguläre Migrationen nicht zu forcieren und auf der anderen Seite Notlagen zu lindern oder zu verhindern. In Kombination damit, auch die problematischen Folgen einzuschränken, die für Kommunen perspektivisch mit dauerhafter irregulärer Migration in der Form von unkontrollierten Krankheiten, unerzogenen Kindern, inhumanen Arbeits- und Wohnverhältnissen oder „schwarzen Löchern“ der Rechtlosigkeit verbunden sein können,

10.1 Institutioneller kommunaler Rahmen

Die Stadt Köln hat durch die Schaffung des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen bereits vor Jahren ein Gremium geschaffen, das Austausch, Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Mitgliedern unterschiedlicher Organisationen auf dem Gebiet von Flüchtlingen, Asylbewerbern und geduldeten Personen ermöglicht. Die Effektivität dieses Gremiums zeigt sich unter anderem in der Ausarbeitung der „Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln“ für den Rat der Stadt Köln. Die Kooperation zwischen Organisationen stellt damit bereits ein wichtiges kommunalpolitisches Instrument dar, um auf bestehende Situationen zu reagieren und geeignete Lösungsansätze zu entwickeln. Daher kann auch beim Thema irreguläre Migration auf der bereits bestehenden Institutionalisierung der kommunalen Bearbeitung von Flüchtlingsfragen aufgebaut werden, in dem der Zuständigkeitsbereich dieses Gremiums erweitert und auch Menschen ohne Papiere einbezogen werden. Die kommunale regelmäßige Bearbeitung des Themas und Nutzung des bereits angehäuften Wissens kann so gewährleistet werden, ohne durch ein zusätzliches Gremium einen administrativen, institutionellen und ressourcenintensiven Wasserkopf zu schaffen. Vorhandene und auf der Grundlage des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen entstandene Kooperationen zwischen Freien Trägern, Behörden und der Politik können weiter ausgebaut und für das Thema Menschen ohne Papiere nutzbar gemacht werden. Gesonderte Arbeitsgruppen können dann für den Runden Tisch für Flüchtlingsfragen konkrete Empfehlungen hinsichtlich der Beschulung, der Ge-

sundheitsversorgung oder der Unterbringung von irregulären Migranten in Notlagen für den Rat der Stadt Köln erarbeiten.

Weiter scheint sich eine Institutionalisierung der Beratungsarbeit für Menschen ohne Papiere anzubieten. In Köln ist bereits eine breite Landschaft von Beratungseinrichtungen vorhanden, in deren Zuständigkeit unter anderem auch irreguläre Migranten fallen. Allerdings werden die Probleme dieser Gruppe zumeist von Mitarbeitern in der allgemeinen Beratungsarbeit „nebenbei“ mitbearbeitet, da oftmals keine auf diese Gruppe ausgerichteten Finanzierungsgrundlagen vorhanden sind. Eine Spezialisierung und damit auch finanzielle Unterstützung durch die Kommune hinsichtlich der Thematik irreguläre Migration wäre jedoch nicht nur für irreguläre Migranten vorteilhaft, sondern darüber hinaus auch für die Stadt Köln. Denn in Zusammenarbeit mit dem Runden Tisch für Flüchtlingsfragen könnte dadurch eine kontinuierliche Berichterstattung zur Lebenssituation der Menschen ohne Papiere ermöglicht und eine Bündelung des Wissens zu diesem Bereich erreicht werden. Voraussetzung hierfür ist sicherlich eine stärkere finanzielle Beteiligung und Unterstützung seitens der Kommune an den speziell auf diese Gruppe ausgerichteten Leistungen und Angeboten der Beratungseinrichtungen. Nur dadurch können in diesem Bereich perspektivisch längerfristig ausgerichtete Angebote entstehen, die effektiv und lösungsorientiert die Lebenssituation von Menschen ohne Papiere verbessern und helfen, differenziertes Wissen nicht nur über die Lebenssituation sondern vor allem auch über Umgangs- und Gestaltungsmöglichkeiten derselben aufzubauen.

In diesen Zusammenhang gehört sicher auch die Ausweitung von Angeboten für irreguläre Migranten zur freiwilligen Rückkehr. Im Wissen um die oftmals zerrissene Lebenssituation von Menschen in der Irregularität vermag hier potentiell die Erarbeitung von Konzepten zur Rückkehr, die nicht repressiv kommuniziert werden, den Betroffenen Auswege aus sozial problematischen Konstellationen eröffnen. Es geht darum, einen Zugang zu irregulären Migranten zu finden, die sich in ambivalente Situation zwischen Verelendung und Hoffnung eingespannt sehen. Ihnen zu helfen aus dieser Situation zu entkommen, verlangt einen klugen, ausbalancierenden Umgang mit diesen Migranten in Abwägung zwischen dem Kontrollanspruch des Staates, irreguläre Aufenthalte zu beenden, und der Vermeidung der Verelendung der Betroffenen durch weiteren Rückzug. Ein primär an Kontrolle orientiertes Vorgehen fördert meist vor allem den „Durchhaltewillen“ der Betroffenen selbst in schwierigen Situationen. Schon vorhandenes Wissen einzelner Beratungseinrichtungen sollte in diesem Bereich gebündelt und durch die finanzielle Unterstützung seitens der Kommune weiter ausgebaut werden. Denn es liegt auch im Interesse der Stadt Köln, langjährig aufhältigen irregulären Migranten geordnete Möglichkeiten der Rückkehr zu eröffnen.

In dem Maße, in dem Kommunen versuchen, sich den Folgeproblemen irregulärer Migration in der in der Stadt Köln bereits vorhandenen und hier fortgeschriebenen Linie zu stellen, liegt es darüber hinaus auf der Hand darauf zu drängen, dass auch das Personal der Beratungsein-

richtungen, die im Rahmen von Beratung und Vermittlung mit irregulären Migranten befasst sind, von den entsprechenden Verpflichtungen der Paragraphen des Zuwanderungsgesetzes (§ 96 (1) AufenthG; § 87 AufenthG) ausgenommen werden.

10.2 Arbeit

Zuwanderungspolitik ebenso wie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und damit auch die Beschäftigung irregulärer Migranten liegen nicht im unmittelbaren Entscheidungs- und Kompetenzbereich von Kommunen und sind daher nur mittelbar Gegenstand kommunaler Sozialpolitik. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen und damit auch der Stadt Köln sind daher hier sehr eingeschränkt.

Es können selbstverständlich Zeichen wie bei der öffentlichen Auftragsvergabe gesetzt werden, wenn Arbeitgeber die bekanntermaßen irreguläre Migranten beschäftigen und ausnutzen, bei öffentlichen Aufträgen keine Berücksichtigung finden. Abgesehen von den Schwierigkeiten, Bewerber rechtlich unanfechtbar von öffentlichen Verfahren auszuschließen, wird dies darüber hinaus wenig daran ändern, dass irreguläre Migranten Beschäftigung finden und daher weiterhin kommen werden, mit all den Folgen, die sich in den von uns skizzierten Lebensbedingungen dieser Menschen niederschlagen. Letztlich verweist die Nachfrage nach irregulären Migranten darauf, dass die Ausgestaltung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik einer öffentlichen Diskussion darüber bedarf, in welchem Ausmaß der sozialpolitische Status quo sich mehr oder weniger stillschweigend auf die Inanspruchnahme irregulärer Migranten und ihrer Arbeitsbereitschaft stützt.

Sinnvoll wäre es sicherlich, eine spezifisch auf die Belange von irregulären Arbeitnehmern ausgerichtete Rechtsberatung zu entwickeln und aufzubauen, die dann nicht nur bei Ausbleiben von Lohnzahlungen die Arbeitnehmer hinsichtlich möglicher Einklagbarkeit des Lohnes berät, sondern auch allgemein auf die Aufmerksamkeit auf die zum Teil skandalösen Arbeitsbedingungen einzelner Arbeitgeber lenkt und dadurch öffentlichen Druck erzeugt.

10.3 Wohnen

Wie oben skizziert entstehen im Leben in der Irregularität, für viele gekennzeichnet durch beengte und instabile Wohnverhältnisse, Situationen sozialer Spannung und Abhängigkeit. Dies gilt insbesondere für Frauen. Hier werden oftmals sofortige Wohnungswechsel notwendig, um weiteren erheblichen psychischen und physischen Schaden abzuwenden. Es erscheint angebracht, über Möglichkeiten der Bereitstellung von Notunterkünften nachzudenken, die den betroffenen Menschen unabhängig von ihrem rechtlichen Status ermöglichen, kurzfristig und

übergangsweise eine Bleibe zu finden und der unmittelbaren Not zu entfliehen. Gegenwärtig stehen dem eine Reihe von Regelungen entgegen, die Fragen der finanziellen und sachlichen Zuständigkeit sowie der damit scheinbar unabdingbar implizierten Erfassung der Kosten erzeugenden Fälle betreffen, denn wohlfahrtsstaatliche Leistungen setzen in ihrer Funktionsweise transparente Strukturen der Abrechnung und damit auch die Identifizierbarkeit des jeweilig verwalteten Falles zugrunde. Vorhandene Kölner Einrichtungen könnten sicher ihr Angebot für die indizierten Notfälle erweitern. Und Informationen über ein solches Angebot sollten ggf. sicher den vermittelnden Beratungseinrichtungen bereitgestellt werden. Das setzt aber voraus, dass sich die bezeichneten administrativen und finanziellen Hindernisse ausräumen lassen und auf dieser Grundlage Verfahren der Ausgestaltung eines Angebots zur Notunterbringung irregulärer Migranten formuliert werden können. Das könnte etwa so aussehen, dass Vereinbarungen über Kontingente zur Unterbringung getroffen werden, die sich in ihrem Umfang an den Erfahrungen der mit irregulärer Migration befassten Organisationen orientieren. Dies setzt jedoch voraus, dass die unterbringenden Einrichtungen über eine allgemeine Angabe über die untergebrachten Fälle nicht für den Einzelfall rechenschaftspflichtig sind. Es ist den Autoren bewusst, dass es sich um eine Empfehlung handelt, die nicht gut zu den Strukturen verlässlicher (Wohlfahrts-) Staatlichkeit passt, denn diese setzt Identifizierbarkeit nicht nur voraus, sie war historisch – in verschiedenen Ländern sicher in unterschiedlichem Ausmaß - auch der Motor für ihre Durchsetzung. Versteht man irreguläre Migration als paradoxes Resultat, als ungewollte, aber eben deshalb auch bis auf weiteres mehr oder weniger unvermeidbare Rückseite des Wohlfahrtsstaates, dann bedarf dieser (vermutlich nicht nur) für diesen Fall zur Reparatur der Gnadenlosigkeit seines Identifikationszwanges einer analogen Idee zu der der Barmherzigkeit, wie sie idealiter etwa der Praxis der Klöster zugrunde lag, alle die aufzunehmen, die in Not geraten waren, unabhängig davon, wer sie waren, wo sie herkamen und wo sie anschließend hinwollten.

10.4 Gesundheit

In Köln gibt es bereits einige medizinische Versorgungsmöglichkeiten, die irreguläre Migranten anonym aufsuchen können. Der in der obigen Studie ermittelte allgemeine Bedarf spricht dafür, das bestehende Angebot infrastrukturell auszuweiten und damit weiter zu etablieren. So ist die fachliche Kompetenz vorhanden, der Zugang hierzu aufgrund stark eingeschränkter Öffnungszeiten jedoch oftmals schwierig. Die Rekrutierung der Ressourcen sollte dabei nicht allein den beteiligten Freien Träger überlassen bleiben, sondern die Stadt sollte mit diesen gemeinsam nach Möglichkeiten suchen, das bestehende Angebot dauerhaft abzusichern.

Der Fonds „Armenbett“ erfüllt im Rahmen seiner Möglichkeiten wichtige Aufgaben in Köln, um ggf. die erforderliche stationäre Versorgung irregulärer Migranten wenigstens ansatzweise und in Notfällen zu gewährleisten und damit das finanzielle Risiko der behandelnden Kran-

kenhäuser einzuschränken. Allerdings ist sein finanzieller Rahmen sehr begrenzt und sein Fortbestand aufgrund der einseitigen Belastung nur eines freien Trägers für die nächsten Jahre nicht gewährleistet. Es scheint daher sinnvoll, aufbauend auf den vorhandenen Strukturen eine stabile Grundlage dadurch zu schaffen, dass in einer Kooperation zwischen der Stadt Köln und den Kirchen eine gemeinsame Finanzierung dieses Fonds für die nächsten Jahre sichergestellt wird. Es sollte das Gremium eines Beirats geschaffen werden, das über die einzelnen an den Fond herangetragenen Anfragen im Nachhinein über Kostenerstattungen entscheidet. Stationäre Behandlung in Notfällen würde damit dauerhaft sichergestellt, unnötiges Leiden der Betroffenen vermindert und das finanzielle Risiko der behandelnden Ärzte und Krankenhäuser minimiert werden können. Andererseits muss man sich in diesem Feld keinen Illusionen hingeben, denn Fonds können die hier anfallenden Kostenprobleme nicht wirklich abdecken. Dies zeigen Erfahrungen, wie sie in anderen Ländern wie etwa den Niederlanden gemacht worden sind. Es liegt auf der Hand, dass Kosten der Gesundheit, wie sie auch bei irregulären Migranten anfallen, nicht jenseits regulärer Strukturen abgedeckt werden können. Es handelt sich auch bei der Einrichtung solcher Fonds nur um eine pragmatische Möglichkeit, individuelle Hilfsbereitschaft und damit Bürgerengagement auch für Menschen aufrecht zu erhalten bzw. zu gewinnen, die auf der anderen Seite platziert sind. Eine prinzipielle Lösung steht wohl auch hier nicht zur Verfügung.

Aus irregulärer Migration ergibt sich zudem das Problem, wie insbesondere mit Blick auf bestimmte Seuchen – und Infektionserkrankungen der in Deutschland erreichte Impfstatus aufrechterhalten werden kann. Es kann nicht im Sinne einer Stadt und ihrer öffentlichen Gesundheit sein, über ungeimpfte Kinder das Risiko von Infektionen in der Bevölkerung zu erhöhen. Den Eltern irregulärer Kinder sollten daher die notwendigen Impfungen für Kinder sowie die erforderlichen Informationen in geeigneter Weise zugänglich gemacht werden. Zudem wäre dies eine gesundheitsfördernde Maßnahme für die Kinder, die um so dringlicher erscheint, als diese nicht für die Entscheidung ihrer Eltern zu irregulärer Migration und Lebensführung verantwortlich sind, zumeist aber in verschiedenen Hinsichten die Leidtragenden in ihrer alltäglichen Lebenssituation.

Aufgrund der weiterhin bestehenden rechtlichen Unsicherheiten in Bezug auf die Reichweite insbesondere des § 87 AufenthG erscheint es sinnvoll, für behandelnde Ärzte und das Krankenhauspersonal analoge Regelungen zu treffen, wie sie für Organisationen des Erziehungs- und Bildungssystems gefunden worden sind, und diese bei dem Personal allgemein bekannt zu machen.

Schließlich sollte die Stadt darüber nachdenken, wie es möglich ist, Geburtsurkunden für die in Köln geborenen Kinder von irregulären Migranten ohne Aufdeckung ihres unrechtmäßigen Aufenthaltsstatus auszustellen. Dies wäre nicht nur im Sinne der Stadt, sondern des Landes

insgesamt, da die Folgeprobleme, die aus einer nicht registrierten Identität und damit verbundener Staatenlosigkeit resultieren, allemal höher sind.

10.5 Erziehung und Bildung

Irreguläre Kinder sind wie gezeigt in Nordrhein-Westfalen und damit in Köln schulpflichtig. Allein die auf mangelndem Wissen oder unzureichender Information beruhende Unsicherheit bei den beteiligten Schuldirektoren und Lehrern führt dazu, dass der Besuch einer Schule bei weitem nicht für alle Kinder von irregulären Migranten selbstverständlich ist. Hier könnte eine Aufgabe der Stadt Köln darin liegen, über ein Rundschreiben an alle Schulen klar zu stellen, dass Schuldirektoren und Lehrer mit der Beschulung irregulärer Kinder nicht gegen § 87 AufenthG verstoßen. Dabei kann darauf hingewiesen werden, dass es im Interesse der Stadt Köln wie der gesamten Gesellschaft liegt, dass alle Kinder ihren rechtlich verankerten Anspruch auf schulische Erziehung unabhängig von ihrem rechtlichen Aufenthaltsstatus wahrnehmen. Hierzu gehört insbesondere auch, darauf hinzuweisen, dass für die Anmeldung an einer Schule die Vorlage einer Meldebescheinigung nicht erforderlich und die Anmeldung eines Kindes ohne einen solchen Nachweis vorzunehmen ist. Aus der Möglichkeit des regulären Schulbesuchs dieser Kinder ergibt sich dabei auch, dass ihnen Zeugnisse auszustellen sind. Das in der Literatur und in verschiedenen Kommunen diskutierte Problem fehlender Abschlusszeugnisse trotz Schulbesuch und der daraus resultierenden Schwierigkeit, Anschlussrichtungen im Bildungssystem (Fachschulen, Hochschulen etc.) besuchen zu können, würde sich damit immer weniger stellen.

Eine klare kommunale Entscheidungsoption zur Ausgestaltung der Zugangsmöglichkeiten von irregulären Migranten in Kindergärten scheint aufgrund der komplizierten Finanzierungs- und Förderstruktur von Kindergartenplätzen und der Vielzahl der potentiell involvierten Organisationen (Kommunen, Land, freie Träger) kaum zur Verfügung zu stehen. Eine Lösung für das Problem, wie irregulären Kindern der Kindergartenbesuch ermöglicht werden kann, könnte erneut die Schaffung von Kontingenten sein. So könnte eine Stadt zum Beispiel eine Anzahl von Kindergartenplätzen vorsehen, die durch Kindergärten ohne weiteren Melde-nachweis auf der Grundlage in Anspruch genommen werden könnten, dass für diese Plätze der in der Stadt jeweils geltende Höchstsatz an Kindergartenbeiträgen zu entrichten ist. Das reduziert zwar den Anreiz für „Trittbrettfahrertum“ unter den irreguläre Migranten, wird aber dennoch zu einer Reihe von unübersichtlichen Folgeproblemen etwa im Hinblick auf konkurrierende Ansprüche von anderen Eltern auf der Suche nach einem Kindergartenplatz führen. Es bedarf sicher der sorgfältigen Diskussion der Ausgestaltung eines solchen Modells, um solche absehbaren Turbulenzen zu vermeiden.

Literatur

- Arbeitskreis Qualitative Sozialforschung (Hrsg.) 1994. Verführung zum qualitativen Forschen. Wien.
- Alt, Jörg (1999). Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation illegaler Migranten in Leipzig. Karlsruhe.
- Alt, Jörg (2003). Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration. Karlsruhe.
- Alt, Jörg (2005a). Anlage 4 zu Leben in der Schattenwelt. Größenschätzung für Deutschland. <http://www.joerg-alt.de/Publikationen/Materialanlagen/materialanlagen.html>
- Alt, Jörg (2005b). Illegalität im Städtevergleich: Leipzig-München-Berlin. In: IMIS- Beiträge 27. (S. 71-87). Osnabrück.
- Alt, Jörg/ Bommers, Michael (2006). Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden.
- Alscher, Stefan/ Münz, Rainer/ Özcan, Veysel (2001). Illegal anwesende und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin. Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen. Demographie aktuell Nr.17. Humboldt-Universität zu Berlin. Institut für Sozialwissenschaften. Berlin.
- Amt für Wirtschaftsförderung der Stadt Köln (2003). Präsenz der ausländischen Unternehmen in Köln. Köln.
- Anderson, Philip (2003). „Dass Sie uns nicht vergessen...“. Menschen in der Illegalität in München. Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München. München.
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2004). Normalfall Migration. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Bommers, Michael (1999). Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf. Wiesbaden.
- Bommers, Michael (2006). Illegale Migration in der modernen Gesellschaft - Resultat und Probleme der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten. In: Alt, Jörg/ Bommers, Michael (Hrsg.). Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. (S. 95-118). Wiesbaden.
- Bommers, Michael/ Scherr, Albert (2000). Soziologie der Sozialen Arbeit. Eine Einführung in Formen und Funktionen organisierter Hilfe. Weinheim.
- Bourdieu, Pierre (1983). Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.). Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt Sonderband 2. (S.183-198). Göttingen.
- Borgards, Vera (2006). Menschen in der Illegalität und die Praxis der Rechtsausübung. In: Alt, Jörg/Bommers, Michael (Hrsg.). Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. (S.157-164). Wiesbaden.
- Browne, Kath: Snowball Sampling: Using Social Networks to Research Nonheterosexual Women. In: International Journal of Social Research Methodology. 8(1). 2005. (S. 47-60).
- Brügel, Dragica (2005). Schulbesuch von Kindern ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus. In: Jünschke, Klaus/Paul, Bettina (Hrsg.). Wer bestimmt den unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Karlsruhe.
- Bundesministerium des Inneren (2007). Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Inneren zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2. unveröffentlichtes Manuskript.

- Cyrus, Norbert/ Vogel, Dita (2002). Managing access to the German labour market. How Polish (im)migrants relate to German opportunities and restrictions. Working paper, IAPASISDeutschland. www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/200208.Rep.DE.pdf.
- Cyrus, Norbert/ Düvell, Franck / Vogel, Dita (2004a). Illegale Zuwanderung in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich. In: IMIS -Beiträge 24. (S. 45-74). Osnabrück.
- Cyrus, Norbert (2004b). Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration.
- Deutscher Ärztetag (108.) (2005). Beschlussprotokoll des 108. Deutschen Ärztetages vom 03.-06. Mai 2005 in Berlin.
<http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=0.2.20.1827.1832>
- Diakonisches Werk der Kirchen im Rheinland (2002). Illegalität. Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Auswertung der Befragung.
- Engbersen, Godfried/Staring, Richard/ van der Leun, Joanne /de Boom, Jan/van der Heijden, Peter/Cruijff, Marten (2002). Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting. Rotterdam.
- Enste, Dominik/ Schneider, Friedrich (2006). Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung. Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen. In: Alt, Jörg/ Bommers, Michael (Hrsg.). Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. (S.35-59). Wiesbaden.
- Evangelische Landeskirche in Baden (2003). Illegalität – Hilfestellungen für die Praxis zum Umgang mit "Menschen ohne Aufenthaltspapiere". Dokumentation und Arbeitshilfe. Karlsruhe.
- Fisch, Andreas (2007). Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Reformvorschläge und Folgenabwägungen aus sozialemethischer Perspektive. Berlin.
- Flüchtlingsrat Berlin/ Ärztekammer Berlin/ Förderverein Pro Asyl e.V. (Hrsg.) (1998). Gefesselte Medizin. Ärztliches Handeln - abhängig von Aufenthaltsrechten? Eine Handreichung. Berlin.
- Fodor, Ralf/ Peter, Erich (2005). Aufenthaltsrechtliche Illegalität und soziale Mindeststandards. Das Recht des statuslosen Kindes auf Bildung. Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Träger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Berlin/Bremen.
- Fodor, Ralf (2001). Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthaltes von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthalt und ohne Duldung in Deutschland. In: Alt, Jörg/ Fodor, Ralf. Rechtlos? Menschen ohne Papiere. (S. 125-218). Karlsruhe.
- Friebertshäuser, Barbara (1997). Interviewtechniken – ein Überblick. In: Friebertshäuser, Barbara/ Prengel, Annedore (Hrsg.): Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. (S. 371–395). Weinheim/München.
- Heiermann, Claudia/ Glende, Andrea (2004). Schulpflicht und Schulrecht ausländischer Kinder. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst. Landtag Nordrhein-Westfalen. 13. Wahlperiode. Information 13/0986.
- Hirschmann, Albert Otto (1970). Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge.
- Jordan, Bill/ Vogel, Dita (1997). Which policies influence migration decisions? A comparative analysis of qualitative interviews in London and Berlin as a contribution to economic reasoning. ZeS-Arbeitspapier Nr. 14/97.
- Jünschke, Klaus/ Paul, Bettina (2005). Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Karlsruhe.
- Kelle, Udo/ Kluge Susanne (1999). Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Opladen.

- Kieser, Albrecht (2004). „Illegale in den Kommunen“. Denunziationspflicht in NRW, München und Freiburg teilweise aufgehoben. In: Junge Welt vom 2.6.2004.
- Kölner Statistische Nachrichten 2/2006. Köln.
- Krieger, Wolfgang/ Ludwig, Monika/ Schupp, Patrick/ Will, Annegret (2006). „Lebenslage illegal“. Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Karlsruhe.
- Lutz, Helma (2007). Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung. Leverkusen.
- Malteser Migranten Medizin Köln (2006). Tätigkeitsbericht 2005. Köln. http://www.malteser.de/73.Malteser_Migranten_Medizin/73.04.Links_Materialien/JB-Koeln-2005.pdf
- Malteser Migranten Medizin Köln (2007). Tätigkeitsbericht 2006. Köln. http://www.malteser.de/73.Malteser_Migranten_Medizin/73.04.Links_Materialien/JB_Koeln_2006.pdf
- Merkens, Hans (1997). Stichproben bei qualitativen Studien. In: Friebertshäuser, Barbara/ Prengel, Annedore (Hrsg). Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. (S. 97–106). Weinheim/München.
- Nische. Netzwerk für illegalisierte Menschen in Schleswig – Holstein (2007). Hinweise für Ärzte und Ärztinnen sowie Beschäftigte im Gesundheitsbereich. <http://homepage.schleswig-holstein.de/nische/> (Abfrage am 20. Juni 2007).
- Nische. Netzwerk für illegalisierte Menschen in Schleswig- Holstein (2007). Dokumentation der Fachkonferenz Hergekommen und geblieben vom 6. Dezember 2006. <http://www.nische-sh.de/pdf/dokukiel.pdf> (Abfrage am 19.Juni 2007).
- Nitschke, Heidrun (2004). Zur Lebenssituation von Flüchtlingen und Menschen ohne Papiere in Köln. In: Landesinstitut für den öffentlichen Gesundheitsdienst in NRW. Migration und öffentlicher Gesundheitsdienst. 7. Jahrestagung des lögd. (S. 43-54). Bielefeld.
- Nitschke, Heidrun (2004). Sexuelle Gesundheit und Migration als Handlungsfeld des ÖGD. In: Landesinstitut für den öffentlichen Gesundheitsdienst in NRW. Migration und öffentlicher Gesundheitsdienst. 7. Jahrestagung des lögd. (131-142). Bielefeld.
- Nitschke, Heidrun (2005). Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere als Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes – Erfahrungen und Perspektiven. In: Jünschke, Klaus/ Paul, Bettina. Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus. (S.133-148). Karlsruhe.
- PICUM/ PRO ASYL/ Freudenberg Stiftung (Hrsg.) (2004). Book of Solidarity. Unterstützung für Menschen ohne Papiere in Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Großbritannien. Karlsruhe.
- PICUM 06/2007. Rundbrief Juni 2007. Brüssel www.picum.org
- Schönwälder, Karen/ Sciortino, Giuseppe/ Vogel, Dita (2004): Migration und Illegalität in Deutschland. AKI-Forschungsbilanz. 1. Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung. Berlin.
- Seipel, Christian/ Rieker, Peter (2003). Integrative Sozialforschung. Konzepte und Methoden der qualitativen und quantitativen empirischen Forschung. Weinheim/München.
- Sassen, Saskia (2001). The Global City. – New York, London, Tokyo. Princeton.
- Stadt Köln (2006). Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen zu Tageseinrichtungen für Kinder und außerunterrichtlichen Angeboten der Offenen Ganztagschulen vom 04. August 2006. Internetquelle: http://www.stadt-koeln.de/imperia/md/content/pdfdateien/stadtrecht/kinder_jugend/elternbeitraege/1.pdf
- Stadt Köln (2006). Statistisches Jahrbuch 2006. Bauen und Wohnen. Internetquelle: http://www.stadt-koeln.de/zahlen/bauen_wohnen/jahrbuch/index.html

- Stadt Köln. (2007). Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Tourismus. In: Statistisches Jahrbuch 2006. Internetquelle:http://www.stadt-koeln.de/zahlen/wirtschaft_arbeitsmarkt/jahrbuch/index.html
- Stadt München (2004). Beschluss des Sozialausschusses der Stadt München vom 29.04.2004 <http://www.joerg-alt.de/Politisches/Kommunen/Muenchen/muenchen.html>
- Straubhaar, Thomas (2007). Irreguläre Migration. Wirtschaftliche Aspekte und politischer Umgang. Unveröffentlichter Vortrag auf der 3. Jahrestagung Illegalität am 15. März 2007.
- Türkisch-Deutsche Industrie und Handelskammer (2005). TD-IHK Ausbildungsprojekt erschließt großes regionales Ausbildungspotential. Internetquelle: www.td-ihk.de.

Gesetzestexte

- Allgemeine Schulordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 08.11.1978 (GV. NW. S. 656), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.06.1994 (GV. NW. S. 343).
- Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) vom 01.01.1900 (RGBl. S. 195), zuletzt geändert durch Gesetz am 19.02.2007 (BGBl. I S. 122, 141).
- Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz- AufenthG) vom 30.08.2004 (BGBl. I S. 1950), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.03.2005 (BGBl. I S. 721).
- Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) vom 29.09.1991 (GV. NW. S. 380), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.1998 (GV.NW. S. 704)
- Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.08.2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.2001 (BGBl. I S. 2960).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034).
- Meldegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (MG-NRW) vom 16.09.1997 (GV.NRW.S.322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.04.2005 (GV.NRW.S.263).
- Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW) vom 15.02.2005 (GV. NRW. S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.06.2006 (GV. NRW. S. 278).
- Sozialgesetzbuch. Achstes Buch - (SGB VIII):Kinder- und Jugendhilfe vom 26.06.1990 (BGBl. I S.1163), in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.03.1996 (BGBl. I S.477), zuletzt geändert am 29.05.1998 durch das zweite Gesetz zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) und anderer Gesetze (BGBl. I S.1188).
- Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.06.2004 (GV. NW. S. 360).