

bände und Rechtsanwälte Zugang zu den Asylbewerberunterkünften haben und im Verlauf des Verfahrens für eine Kontaktaufnahme genügend Zeit vorhanden ist. Dies muß gefordert werden – bei aller Einsicht in die Notwendigkeit der Beschleunigung der Asylverfahren. Ebenso können gegenseitige Vorurteile nur dann abgebaut werden und kann eine Deemotionalisierung der politischen Diskussion nur dann gelingen, wenn für die Asylsuchenden, Flüchtlinge und Zuwanderer keine ghettoähnlichen Unterkünfte für längere Zeit, sondern dezentrale Unterbringungsmöglichkeiten gefunden werden.

Das Engagement gesellschaftlicher Gruppen, wie sie die kirchlichen Gemeinden bilden, und die Fortschreibung der Gesetze in Richtung auf eine humanere und gerechtere Asyl- und Migrationspolitik bedingen sich gegenseitig. Für die christlichen Kirchen ist die Sorge um Menschen auf der Flucht in den letzten Jahren jedenfalls ein zentrales Anliegen geworden. Albert Peter Rethmann ist Priester der Diözese Münster und Doktorand am Institut für Christliche Sozialwissenschaften.

EUGEN BALDAS

Integration als Aufgabe verbandlicher Caritas

»Die Caritas muß wissen..., daß wir den Armen herausheben wollen aus seiner bedrückten Lage, ihn fähig machen wollen, sich später selbst zu helfen.«¹ Auf der Generalversammlung der Deutschen Katholiken in Neißة 1899 skizziert *Lorenz Werthmann*, der Gründer des Deutschen Caritasverbandes (DCV), dieses wichtige Ziel der Caritas-Arbeit. Das Intendierte ist klar: Wer auf eigenen Füßen steht, braucht keine Hilfe, ist »integriert«. Dabei meint Integration die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, die Eingliederung von einzelnen und Gruppen in Schule, Arbeit und Beruf. Integrationshilfen haben den Abbau von Benachteiligungen im Blick, erschließen die vorhandene Infrastruktur und zielen auf eine weitgehend eigenständige Bewältigung des Alltags. Für viele Menschen zeigt das tägliche Leben unverhältnismäßig starke Härten, die Integrationshilfen erforderlich machen, so etwa für Behinderte, für psychisch Kranke, für alleinstehend Wohnungslose, für zahlreiche Ausländer, Aussiedler und Flüchtlinge. Im folgenden sollen Integrationshilfen verbandlicher Caritas für Migranten näher zur Sprache kommen.

I. MIGRATION IN UND NACH DEUTSCHLAND

1. Integrationsbeispiel: Ausländische Arbeitnehmer

Maria ist Italienerin und in Deutschland geboren. Da sie nach dem Willen der Eltern als »richtige Italienerin« mit italienischer Schulbildung aufwachsen soll, wird sie mit sechs

¹ *Lorenz Werthmann*, Rede auf der Generalversammlung der Katholiken Deutschlands, Neißة, 31. 08. 1899, Zit. n. Lorenz Werthmann. Reden und Schriften. Ausgewählt und hrsg. v. *Karl Borgmann*, Freiburg i. Br. 1958, 70.

Jahren nach Italien zurückgebracht. Dort wohnt sie bei ihrer Großmutter, bis familiäre Gründe zu einer Rückkehr nach Deutschland zwingen. Da von ihren früher erlernten Deutschkenntnissen nur noch wenig vorhanden ist, wird Maria in eine internationale Vorbereitungsklasse und dann in die zweite Klasse einer deutschen Grundschule eingeschult. Sie kommt gut zurecht und überspringt sogar die dritte Klasse. Mit Abstand ist sie die älteste Schülerin und zeigt bald nur noch knapp ausreichende Leistungen. Im Elternhaus hat sie wenig Rückhalt; der Vater ist selten zu Hause. In der siebten Klasse ist Maria bereits 16 Jahre alt und wird ausgeschult; sie ist nicht mehr schulpflichtig. Nun wendet sich die Mutter von Maria an die sozialpädagogische Beratungsstelle des Caritasverbandes Freiburg-Stadt; dort wird ihr der Besuch eines berufsvorbereitenden Kurses empfohlen.² Im Klassenverband mit anderen ausländischen Jugendlichen spürt sie, daß ihre Deutschkenntnisse gut sind. Sie schöpft neues Selbstbewußtsein und steigert ihre Leistungen. Durch Hausbesuche der Sozialarbeiterin und des Klassenlehrers wird auch in der Familie das Interesse an Marias Schullaufbahn geweckt. In der externen Hauptschulprüfung erreicht sie einen der besten Schulabschlüsse des Jahrgangs. Sie lernt Friseurin und besucht das Angebot der ausbildungsbegleitenden Hilfen.

Maria ist ein typisches Kind der zweiten Ausländergeneration. Ihr Vater wurde Mitte der sechziger Jahre in Sizilien von deutschen Behörden zur Arbeitsmigration nach Deutschland »angeworben«. Bald darauf hatte er seine Frau nachgeholt. Der Aufenthalt in Deutschland sollte nur von kurzer Dauer sein, um Geld zu verdienen für eine neue Existenz in Süditalien. Es kam anders. Maria hat infolge der Migration länger als andere Schülerinnen in der Schule gebraucht und wäre vermutlich ohne Hauptschulabschluß und ohne einen Ausbildungsvertrag, hätte sie nicht im letzten Moment von den Alternativen der verbandlichen Caritas erfahren.

2. Integrationsbeispiel: Flüchtlinge

Der Pfarrer einer Umlandgemeinde bringt einen rumänischen Asylbewerber mit seinem Sohn im September 1987 zur Freiburger Stadtcaritas und bittet um eine Unterkunft. Der Pfarrer darf die Flüchtlinge nicht aufnehmen, weil sein Pfarrhaus nicht auf Freiburger Gemarkung liegt und die Behörde eine Ausnahmegenehmigung zum Verlassen des Gestaltungsbezirkes bereits abgelehnt hatte. Der Flüchtling, ein anerkannter Hochschullehrer, will sich in Deutschland nützlich erweisen. Für seinen Sohn sucht er einen Platz an einer Schule. Die damalige Gesetzeslage schreibt ein Arbeitsverbot für Flüchtlinge vor; möglich bleibt eine gemeinnützige (»ehrenamtliche«) Tätigkeit. Im Rahmen der vielfältigen Migrationsdienste engagiert sich Dr. D. mit seinen Kenntnissen in Mathematik, Physik und Ingenieurwissenschaften für ausländische Jugendliche. Der Umfang seiner »ehrenamtlichen Mitarbeit« beläuft sich im Durchschnitt auf mehr als 20 Stunden pro Woche; als »Mehrbedarf« stehen ihm 2,- DM/Stunde (zusätzlich zur Sozialhilfe) und Fahrtkostenerstattung zu. Als ihm nach einem Jahr die Ausländerbehörde die Arbeitsaufnahme gestattete^{CE}, bot ihm der Stadtcaritasverband ein befristetes Beschäftigungsverhältnis als »Lehrer an der Werk- und Sprachschule« an; das Arbeitsamt lehnt die Arbeiterlaubnis ab. Das Arbeitsamt erlaubte auch nicht die Tätigkeit als Ingenieur in einer Behindertenwerkstätte, um dort

² Die Werk- und Sprachschule des Caritasverbandes Freiburg-Stadt bietet berufsvorbereitende und sprachliche Kurse, einen staatlich anerkannten Hauptschulzweig (Ersatzschule nach dem Privatschulgesetz des Landes Baden-Württemberg) und ein Tagesinternat für ausgesiedelte Jugendliche; arbeitsbegleitende Hilfen stabilisieren Ausbildungssituationen. Methodische und didaktische Konzepte stellen ab auf die besondere Situation der ausländischen Jugendlichen. Vgl. *Andreas Rathke/Dieter Schwörer*, Werk- und Sprachschule: Berufsvorbereitende schulische und sozialpädagogische Angebote, in: *Eugen Baldas/Konrad Deufel/Helmut Schwalb* (Hg.), *Isolation oder Vernetzung? Ausländerorientierte Sozialarbeit*, Freiburg i. Br. 1988, 83 ff.

Werkzeuge zu erfinden, die Behinderte bedienen können. Die Arbeitserlaubnis wurde erneut mit der Begründung abgelehnt, es gäbe andere bevorrechtigte deutsche oder ausländische Arbeitnehmer. Dem Stadtcaritasverband wurde bei einer eventuellen Anstellung eine Geldstrafe in Höhe von 100.000 DM, dem Flüchtling in Höhe von 1.500 DM, angedroht. »Bevorrechtigte Arbeitnehmer« konnte das Arbeitsamt nicht zuweisen, weil keine Arbeitssuchenden für die beschriebene Tätigkeit zur Verfügung standen. Nun erhielt Dr. D. ein attraktives Vermittlungsangebot seitens des Arbeitsamtes in Basel/Schweiz, für welches das örtliche Arbeitsamt die Arbeitserlaubnis erteilen würde, die Ausländerbehörde gestattete jedoch nicht den Grenzübertritt. Also blieb der Flüchtling weiter Sozialhilfeempfänger, obgleich er vermutlich die gleiche Summe hätte an Steuern zahlen können. Später hat er dann doch noch für eine Arbeitsstelle die Arbeitserlaubnis erhalten. Heute leitet Dr. D. eine Forschungsabteilung mit über 40 Mitarbeitern in einem angesehenen Betrieb; von seinem Einsatz sind andere Arbeitsplätze abhängig. Die wirtschaftliche Unabhängigkeit war mit ausschlaggebend dafür, daß seine Frau und seine Tochter zwischenzeitlich nachziehen konnten.

Das Beispiel zeigt, welche enormen Anstrengungen seitens des Flüchtlings und der Mitarbeiter der Caritas notwendig sind, damit ein Flüchtling seine Fähigkeiten unter Beweis stellen kann, aus eigenen Kräften den Lebensunterhalt zu bestreiten und seinen Beitrag zum Gemeinwohl leisten zu dürfen.

3. Integrationsbeispiel: Aussiedler

Robert ist 1990 mit seinen Eltern und seiner Schwester aus Kasachstan nach Freiburg gekommen. Im Tagesinternat für jugendliche Aussiedler verhält sich Robert angepaßt und ruhig. Mitschüler hänseln ihn, da er mehr Schwierigkeiten in der deutschen Aussprache hat als die meisten anderen. Von den Eltern wird er angehalten, gute Leistungen zu zeigen, um im Anschluß an die »Caritasschule« endlich eine »richtige« deutsche Schule, eine Realschule oder ein Gymnasium, zu besuchen. Robert kompensiert diesen Druck durch aggressives und auffälliges Verhalten. Er verweigert die Mitarbeit, kommt immer häufiger zu spät und lehnt sich gegen jegliche Form von Autorität auf. Verwarnungen und ein Schulausschluß folgen. Der Vater sucht verzweifelt die Sprechstunde der Sozialarbeiterin auf. In Kasachstan war Robert ein »braver und williger« Sohn gewesen, jetzt verweigert er die Mitarbeit zu Hause und zieht sich auch aus der Kirchengemeinde zurück. In der Schule spitzen sich Situationen weiter zu, so daß Robert einem endgültigen Schulausschluß entgegensehen muß. Der Vater bittet um eine »letzte Chance«; die Mutter erleidet in diesem schwierigen Gespräch einen Nervenzusammenbruch. Die neue Heimat wird für die Familie zusehends bedrohlicher und fremd. Keiner scheint sie zu akzeptieren, die Wohnungssuche wird immer bedrückender, der Vater findet keine Arbeit, dazu kommen jetzt noch Roberts Probleme. Ein außerordentlicher Konferenzbeschuß beläßt Robert unter Berücksichtigung der familiären Situation an der Schule. Schließlich gelingt Robert doch noch ein befriedigendes Prüfungsergebnis und der Abschluß eines Lehrvertrages.

Das Beispiel zeigt einen Ausschnitt des schwierigen Integrationsweges einer Aussiedlerfamilie. Nur im Zusammenwirken von Lehrern, Sozialarbeitern und Familie gelingt es, prekäre Situationen halbwegs zu wenden. Das Tagesinternat für jugendliche Aussiedler bietet einen Förderrahmen, der auch Schulsozialarbeit personell ermöglicht.

4. Politisch gewollte Integrationsprozesse werden gefördert

Drei verschiedene Hilfemöglichkeiten einer schrittweise sich vollziehenden Integration verbergen sich hinter den skizzierten Beispielen. Die Unterscheidung in ausländische Arbeitnehmer, Flüchtlinge und Aussiedler ist ein grobes Raster. Es erkennt, daß in jeder Gruppe kein »Integrationsfall« dem anderen gleicht, überdies unterschiedliche Nationalitäten, Herkunftsländer, Sprachen und Kulturen sich in jeder Gruppe zeigen. Auch gibt es

zahlreiche weitere Migrationsgruppen, die in diesem Raster nicht subsumierbar sind: Flüchtlinge aus Indochina, ausländische Studenten, eingeheiratete philippinische Frauen, zur Prostitution gezwungene Ausländerinnen, Lateinamerikaner und andere. Für Ausländer der ehemals angeworbenen Gruppen, die sog. ausländischen Arbeitnehmer und deren Familienangehörigen, sieht sich seit Ende der 60er Jahre der Staat in der sozialen Verantwortung. Mit öffentlichen Mitteln werden Sozialberatungen, sozialpädagogische Beratungen, sprachliche und berufsvorbereitende Kurse gefördert. Die Notwendigkeit von Integrationshilfen ist nach schwierigen Prozessen auch politisch einsehbar geworden. Eingliederungshilfen besonderer Art gibt es auch für Aussiedler. Der Garantiefond³ bietet eine Reihe von Möglichkeiten, die jugendlichen Aussiedlern, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen zu mehr Chancengleichheit verhelfen sollen. Für Asylbewerber oder für Geduldete ist eine Integration politisch nicht gewollt; eine zu erwägende »Integration auf Zeit« ist kaum im Blick. Da Spracherwerb, Ausbildung und Arbeit eine Integration eher fördern, ist es nicht verwunderlich, wenn Verwaltungsvorschriften integrationshemmend sind. Dies wird beispielsweise deutlich an der restriktiven Vergabe der Arbeitserlaubnis für Flüchtlinge. De jure konnte nach zähem Ringen, nicht zuletzt auch durch die entschiedenen Positionen des Deutschen Caritasverbandes⁴, das Arbeitsverbot aufgehoben werden; de facto besteht es für viele fort. So wurde 1991 ca. 37.000 Ausländern der Antrag auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis verwehrt.

II. INTEGRATIONSHILFEN VERBANDLICHER CARITAS

1. Sozialberatungen für ausländische Arbeitnehmer und deren Familien

a) Aufbau eines Netzes von Ausländersozialberatungsstellen

Sozialarbeit mit und für ausländische Arbeitnehmer oder gar Programme zur Integration waren behördlicherseits anfänglich nicht vorgesehen. Die Kirchen haben vor einer ökonomischen Engführung gewarnt und soziale und politische Konsequenzen einer Ausländerbeschäftigung aufgezeigt. Die Hilfe für die italienischen Arbeiter in Deutschland hat bei der Caritas Tradition. Bereits 1896 ist »ein kleines Auskunftsbüro errichtet worden unter dem Titel »Italienisches Arbeitersekretariat«, das sich vortrefflich bewährt (hat).«⁵ Fürsorge und Seelsorge waren eng verflochten; *Lorenz Werthmann* selbst engagierte sich im Arbeitersekretariat für die italienischen Fremdarbeiter.

Diesen Traditionsstrang fortzeichnend begann der DCV mit kirchlichen Mitteln ein Beratungsnetz aufzubauen. Mit der steigenden Zahl der ausländischen Arbeitnehmer wuchs

³ Vgl. *Jürgen Haberland*, Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderern, Leverkusen 1988.

⁴ Vgl. z. B. die Erklärung des Zentralrates des DCV zur Asylgewährung in der BRD vom 15. 10. 1986. Darin heißt es: »Das Arbeitsverbot über lange Zeit und eine Unterbringung in großen Sammelunterkünften sind Nährboden für psychische Erkrankungen, Abbau der Persönlichkeit und für sozialwidriges Verhalten. Beide Regelungen belasten in hohem Maße nicht nur die Asylsuchenden selbst, sondern auch die deutsche Bevölkerung und tragen wesentlich zur Ablehnung der Flüchtlinge bei. Es ist deshalb dringend erforderlich, die Bereiche Arbeit und Wohnung durch den Wegfall spezieller Auflagen für Asylsuchende zu normalisieren.« In: Sozialdienst der Caritas für ausländische Flüchtlinge, Unser Standpunkt Nr. 20, hg. v. DCV, Freiburg 1987, 75.

⁵ *Werthmann*, Zit. n. *Borgmann* (Anm. 1) 163.

auch der Beratungsbedarf (1956: 5 Sozialberater; 1957: 11; 1960: 13; 1961: 56; 1962: 98; 1963: 126 Sozialberater).⁶ Um die Erfahrungen bereits bestehender sozialer Dienste weiter zu nutzen und um gleichzeitig ein flächendeckendes Netz sozialer Beratung mit möglichst wenig Überschneidungen aufzubauen, wurden von staatlicher Seite aus die Dienste in abgegrenzten Zuständigkeiten ab 1964 dort gefördert und ausgebaut, wo bereits welche bestanden. (Arbeiterwohlfahrt: Türken, Arbeitnehmer aus Jugoslawien, Tunesier, Marokkaner; DCV: Italiener, Spanier, Portugiesen, jugoslawische Staatsangehörige (bes. Kroaten); Diakonisches Werk: Griechen).⁷ 1992 ist die Caritas Träger von 311 Sozialberatungen für Ausländer mit 385 Vollzeit- und 148 Teilzeitbeschäftigten. Hinzu kommen 29 sozialpädagogische Dienste und 210 Kultur- und Freizeitzentren. Im Zeitraum von 1964 bis 1992 wurden zur Finanzierung der Sozialdienste des DCV für ausländische Arbeitnehmer mehr als 828 Mio DM aufgewendet; davon waren nur 327 Mio durch öffentliche Zuschüsse gedeckt, mehr als 500 Mio waren Eigenleistungen der Caritas.⁸

b) Kritik an der »Aufteilungspraxis«

Der nationalitätsspezifische und muttersprachlich orientierte Ansatz, bei dem auch die aus dem religiösen Bekenntnis der ausländischen Mitbürger resultierende Affinität zu einem bestimmten Wohlfahrtsverband in Deutschland eine Rolle spielte, hat nicht nur Zustimmung erfahren. Nachdem die öffentliche Förderung sich Ende der 60er Jahre als weitgehend gesichert abgezeichnet hatte, konnten sich auch andere Träger vorstellen, »im großen Stil in die Sozialberatung einzusteigen«.⁹ Den Trägern der Ausländer-Sozialdienste wird ein »Verfahren der Monopolberatung einer nationalen Gruppe« vorgeworfen, das sich »drastisch von dem deklarierten Bestreben nach Verbesserung der Versorgungslage aller Ausländer und der Verantwortung für alle Ausländer« unterscheidet. Inhaltlich falsch und das Engagement der Mitarbeiter diffamierend ist die Behauptung, die Verbände »agieren« »als Produzenten von Fürsorglichkeit«, betreiben eine »Entmündigung durch Experten« als »ein konstitutives Element der Ausländer-Sozialberatung« und sprechen »den Ausländern moralische, sittliche, soziale und politische Fähigkeiten ab bzw. (stellen) diese in Frage«.¹⁰ In einem dürfte die Kritik recht behalten haben: Gemeinwesenorientierte und lebensraumbezogene Ansätze sind kaum im Blick, da Kommunen mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit der »Betreuungsverbände« den Bedarf diesbezüglich nicht selten ignorieren.

Die kritisierte »eindeutige Benachteiligung nichtchristlicher Gruppen«¹¹ resultiert aus dem hohen finanziellen kirchlichen Engagement für die Dienste in kirchlicher Trägerschaft; dieses Engagement ist zu begrüßen!

⁶ Vgl. *Otto Pelser*, Von Lorenz Werthmann zu den Römischen Papieren, in: Caritas Mitteilungen für die Erzdiözese Freiburg, 2/1983, 22.

⁷ Vgl. *Friedemann Tiedt*, Sozialberatung für Ausländer. Perspektiven für die Praxis, Weinheim/Basel 1985, 141f.

⁸ *Konrad Pölzl*, Die Ausländerfrage aus der Sicht eines Wohlfahrtsverbandes. Welche grundlegenden Veränderungen zeichnen sich für die Arbeit der Sozialdienste ab?, in: *Klaus Barwig/Dietmar Mieth* (Hg.), Migration und Menschenwürde. Fakten, Analysen und ethische Kriterien, Mainz 1987, 133. Die Zahlen im Text sind aktualisiert. Ferner: Die kath. Sozialen Einrichtungen der Caritas in der BRD, Stand 1. 1. 1992, Caritas-Korrespondenz 1/1993.

⁹ *Markus Schnapka*, Landsleute betreuen Landsleute. Geht das gut? Zit. n. *Jürgen Puskeppeleit/Dieter Thranhardt*, Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger, Freiburg 1990, 68.

¹⁰ Vgl. ebd. 46, 116.

¹¹ Ebd. 66.

c) Beratungsschwerpunkte im Wandel

Infolge des unverbindlichen Zu- und Abwanderns aus dem Ausland an die Arbeitsplätze in der BRD suchten Neuankommende vor allem erste Orientierungshilfen zur Bewältigung des Alltags in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Aufenthalt; verschiedenen Institutionen boten die Beratungsdienste Vermittlungen, oft Übersetzungshilfen, an. Nach 1973 zwang die veränderte rechtliche Situation die Ausländer, mit Ausnahme der Italiener, zu einer anderen Lebensplanung. Die Entscheidung zum längeren Verbleib in der BRD hatte nun den Nachzug von Ehegatten und Kindern zur Folge. Damit war der Trend von einem »Auskunftsbüro in sozialen Fragen« hin zu »Integrationshilfen durch Sozialdienste« vorgezeichnet. Nicht mehr nur die ausländischen Arbeitnehmer sind Adressaten der sozialen Dienste, sondern auch deren Familienangehörige. Neue Aufgabenstellungen standen an, damit ausländische Familien ihren Platz in der deutschen Gesellschaft finden konnten: Kindergarten, Schule, Ausbildung und Freizeit. Methodisch wurden die klassischen Felder der Sozialarbeit ergänzt durch sozialpädagogische Aktivitäten mit Gruppen und mit ausländischen Vereinen. Die Kooperation mit den ausländischen Seelsorgern, den Pfarrgemeinden und den Fachdiensten der Caritas gehört konzeptionell zum Sozialdienst¹². Die Würzburger Synode betont, daß die »erforderlichen gesellschaftlichen Strukturen ... so angelegt sein (müssen), daß dem ausländischen Arbeitnehmer und seiner Familie ein Höchstmaß an Rechtssicherheit, ein größtmögliches Maß an eigener Entscheidungsfreiheit und Mitwirkung, volle Gleichheit der Chancen und sozialen Sicherung, kulturelle und religiös-kirchliche Eigenständigkeit gewährleistet und so ein Leben ermöglicht wird, das der Würde des Menschen entspricht.«¹³ Die Synode unterstreicht, daß es »auch nur für eine ›Integration auf Zeit‹ dringend erforderlich (ist), die Infrastrukturen entscheidend zu verbessern«. Von staatlicher Seite haben erst die »Grundsätze zur Ausländer-Sozialberatung«, die der Bund-Länder-Ausschuß »Ausländerpolitik« im November 1984 verabschiedete, zu Aufgaben und Rahmenkonzepten geführt.¹⁴

Die 70er Jahre können als die »Integrations-Jahre« im Kontext der Ausländersozialarbeit angesehen werden. Die Felder der klassischen Sozialberatung wurden ergänzt durch Berufsfördermaßnahmen, um Jugendliche auf Ausbildung und Beruf vorbereiten zu können. Diese Angebote lagen ganz auf der Linie des »Kühn-Memorandums« von 1979, das neben der Beibehaltung des Systems der Sozialberatung dessen Verbesserung und qualitative Ausstattung empfohlen hatte. Gleichheit, vor allem Chancengleichheit, und berufliche Integration prägen die Sozialarbeit mit Ausländern in den 80er Jahren. Kritisch festzustellen bleibt, daß Caritasverbände sich nur vereinzelt bereitfanden, Trägerschaften für Projekte berufsvorbereitender und schulbegleitender Maßnahmen zu übernehmen.

d) Wissenschaftliche Untersuchung der Ausländersozialberatungen

Die Ausländer-Sozialberatungen waren 1986/87 im Auftrag von Bund und Ländern Gegenstand einer umfangreichen wissenschaftlichen Untersuchung, die von *Frank Nest-*

¹² Sozialdienst des Caritasverbandes für ausländische Mitbürger (Rahmenrichtlinien, verabschiedet vom Zentralrat des DCV am 10. 4. 1975), In: Unser Standpunkt Nr. 6, Hg. v. DCV, 2. erg. Auflage 1983, Freiburg, 6ff.

¹³ Die ausländischen Arbeitnehmer – eine Frage an die Kirche und an die Gesellschaft. Ein Beschluß der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland, Reihe: Synodenbeschlüsse Nr. 3, November 1973, 11 (II./2), 9 (II.).

¹⁴ Grundsätze für Aufgaben, Arbeitsweise und Organisation der Sozialberatung für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien in der Trägerschaft der AWO, des DCV und des Diakonischen Werkes (Grundsätze für die Ausländersozialberatung) vom 14. 11. 1984, in: *Tiedt* (Anm. 7) 152ff.

mann und Friedemann Tiedt durchgeführt wurde.¹⁵ Ein »Sozialberatungsatlas« gibt eine Übersicht über »die strukturellen, organisatorischen und personellen Merkmale des flächen-deckenden Netzes der Sozialberatung«; die »Arbeitsplatzanalyse« legt eine Nachfrage-, Leistungs- und Klientenstatistik offen. Die Untersuchung konstatiert, daß die Mitarbeiter der Caritasverbände beruflich qualifiziert sind, sich engagiert für ihre Landsleute einsetzen und über die Regelarbeitszeit hinaus ein Pensum von 48,3 Stunden pro Woche absolvieren. Inhaltlich stellt die Untersuchung unterschiedliche Nachfragen bei den einzelnen ausländischen Gruppierungen fest, etwa in bezug auf »Aufenthalt« (stärker in Sozialberatungsstellen für Türken) oder in »Fragen zur Rückkehr« (stärker in Sozialberatungsstellen für Spanier, im Zeitraum der Untersuchung auch für ehemals jugoslawische Staatsangehörige). Die Stellungnahme des Bund-Länder-Ausschusses »Ausländerpolitik« hält fest, daß »die Einschätzung gerechtfertigt (ist), daß die Sozialberatung dazu beiträgt, die soziale und gesellschaftliche Integration zu fördern ... Durch die Ergebnisse der Untersuchung wird der Bund-Länder-Ausschuß in seiner Auffassung bestätigt, daß auf die Ausländer-Sozialberatung für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien auf absehbare Zeit nicht verzichtet werden kann.«¹⁶ Nun glaubten die Gutachter nicht nur die Arbeit der ausländischen Sozialberater als solche untersuchen zu sollen, sondern sahen »auch die Ableitung von Perspektiven und Vorschlägen für die zukünftige konzeptionelle Entwicklung und Gestaltung sowie die administrative Zuordnung der Sozialberatung« im »Auftrag zur Untersuchung beinhaltet«.¹⁷ Diese Vorschläge waren Gegenstand heftiger Kontroversen und führten zu eigenständigen Stellungnahmen durch den DCV, die Arbeiterwohlfahrt und das Diakonische Werk.¹⁸ Es dürfte mit diesen Stellungnahmen zu tun haben, wenn die 1989 eingeleiteten Reduzierungen der Bundesmittel von 44 Mio DM auf 36 Mio DM nicht fortgesetzt wurden.

2. Ausländische Flüchtlinge

a) Eingliederung von Flüchtlingen aus Indochina

1979/80 hat sich die BRD verpflichtet, ein »Kontingent« von 20.000 Indochina-Flüchtlingen aufzunehmen. Um die Eingliederung dieser sog. »Boat-People« zu erleichtern, wurden bei Caritasverbänden Sozialdienste für Flüchtlinge eingerichtet.

Die Aufnahme der Laoten, Vietnamesen und Kambodschaner war damals von einem breiten öffentlichen Konsens getragen, wie er heute undenkbar wäre. Im Sommer 1979 hatten Medien die unbeschreibliche Not der Flüchtlinge aus Indochina den Bürgern drastisch vor Augen geführt. An den internationalen Hilfsaktionen beteiligte sich in einem erheblichen Maß der DCV, dessen damaliger Präsident *Georg Hüssler* vielfältige persönliche Beziehungen nach Vietnam hatte. Zur Koordinierung der Hilfemaßnahmen wurde damals eine Referentenstelle beim DCV eingerichtet, die auch 1993 als einzige in Deutschland fortbesteht, bei der Hilfemöglichkeiten zu Integrationsproblemen und Projekthilfen zum Aufbau

¹⁵ Vgl. *Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung* (Hg.), *Repräsentativuntersuchung Sozialberatung für Ausländer. Endbericht, vorgelegt von Frank Nestmann und Friedemann Tiedt*, Bonn 1988. Ferner: *Quantitative und qualitative Analyse des Nachfrage-, Leistungs- und Kooperationsprofils sozialer Dienste für Ausländer. Atlas. 1. Zwischenbericht von Friedemann Tiedt*, Bonn 1987, 2. Zwischenbericht, November 1987.

¹⁶ Die Stellungnahme ist abgedruckt in: *Otto Filtzinger/Dieter Häring* (Hg.), *Von der Ausländersozialberatung zu sozialen Diensten für Migranten*, Freiburg i. Br. 1993, 109f.

¹⁷ *Nestmann/Tiedt*, Nov. 1987 (Anm. 15), 248.

¹⁸ Vgl. *Filtzinger/Häring* (Anm. 16), 50ff.

eines Hilfesystems der Caritas in Vietnam koordiniert werden. Von 1975 – 1981 hat der DCV 13,3 Mio DM an Hilfen für Indochinaflüchtlinge aufgewendet; zuzüglich Investitions-, Sach- und Personalkostenzuschüsse für örtliche Caritas-Sozialdienste in Deutschland. Rückblickend kann von den Sozialdiensten der Caritas für Südostasienflüchtlinge gesagt werden, daß das Konzept eines »befristeten Integrationsdienstes« gegriffen hat. Der Großteil der damaligen Flüchtlinge ist weitgehend integriert. Die Integrationsbemühungen gesellschaftlicher Kräfte, vor allem im kirchlichen Raum, zeigte vor Ort auch eine breite ehrenamtliche Mitwirkung. Familienbezogen und gemeinwesenorientiert gestaltete sich die soziale Arbeit. Verbandsleitung und Sozialarbeiter brachten sich engagiert ein, Partnerschaftsgruppen entstanden allenthalben in verschiedenen Pfarrgemeinden; in Informations-treffen und Koordinierungskreisen wurden anstehende Aufgaben von Haupt- und Ehrenamtlichen diskutiert. Die behördlich vorgesehenen Eingliederungsmaßnahmen wurden vielfach durch Sprachkurse, Schularbeitskreise, Haushaltskurse u. a. in eigener Verantwortung der Caritasverbände und in Kooperation mit katholischen Bildungswerken ergänzt.¹⁹ Wer das breite Engagement und die Herzlichkeit der Ehrenamtlichen erfahren hat, wird, bei allem Wissen um Schwierigkeiten, das auf Begegnungen und nachbarschaftliche Hilfe abgestellte Konzept eher positiv sehen als verurteilen. Es ist nur die halbe Wahrheit, wenn behauptet wird, »die Flüchtlinge wurden bereits vor ihrer Ankunft als hilfsbedürftig erklärt und entsprechend mit Hilfeleistungen überschüttet. Die professionellen Helfer der Wohlfahrtsverbände und die privaten Flüchtlingsbetreuer definierten die Bedürfnisse vom Speiseplan bis zur Wohnungseinrichtung.«²⁰ Heute kennen wir eine Schreckensbilanz ausländerfeindlicher Aktionen. Fremde werden nicht mit »Hilfeleistungen überschüttet«, sondern in den Tod getrieben. Die Biographie von Menschen, die solche Aktionen durchführten, zeigt, daß personale Begegnung zwischen Fremden nicht vorkommt. Die Aufnahme der Indochinaflüchtlinge verlief anders: Nicht Xenophobie, sondern Xenophilie! Daß dabei auch »übertriebene Hilfe« vorkam, ist nur zu menschlich. Jedenfalls scheiden Nichtstun, Wegschauen oder gar Fremdenfeindlichkeit als Alternativen aus.

b) Sozialdienste für Asylbewerber und Geduldete

Weder den Wohlfahrtsverbänden, noch den Kirchen, noch anderen gesellschaftlichen Kräften ist es bislang gelungen, öffentliche Mittel für eine Sozialarbeit »breiten Stils« mit und für Flüchtlinge zu erhalten. Dennoch engagieren sich Diakonie und Caritas mit verschiedenen sozialen Diensten. Von besonderer Bedeutung sind Psychosoziale Zentren, die mit den Flüchtlingen die Flucht, zurückliegende Kriegserlebnisse und die Heimatlosigkeit zu »verarbeiten« versuchen, um dadurch den Prozeß einer »Integration auf Zeit« einzuleiten und so Wege zu eröffnen, daß diese Menschen ihr Leben wieder selbst gestalten.²¹

¹⁹ Vgl. Aufnahme und Eingliederung von Vietnamesen in Baden-Württemberg. Erfahrungen der Caritas-Sozialdienste von 1979–1986, hg. von den Diözesan-Caritasverbänden Rottenburg-Stuttgart und Freiburg, Freiburg/Stuttgart 1987. In der Stadt Freiburg ist die Aufnahme von Indochina-Flüchtlinge dokumentiert in: Caritashaus Wonnhalde 1971–1981, Übergangswohnheim für Flüchtlinge aus Indochina, hg. v. Caritasverband Freiburg-Stadt e. V., Freiburg 1981.

²⁰ Michael Blume, Zwischen Partnerschaft und Konkurrenz – Überlegungen zum Verhältnis von Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsvereinigungen, in: Fünf Jahre danach – Fallstudien zur Situation der Südostasien-Flüchtlinge in der BRD heute. Zwischenbericht, hrsg. v. Universität Konstanz, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Fachgruppe Soziologie, Konstanz 1985, 354.

²¹ Vgl. Klaus-Dieter Bastin (Hg.), Grenzen-lose Nächstenliebe. Arbeitsfeld Migration, Beiträge sozialer Arbeit der Diakonie, Stuttgart 1992.

In Baden-Württemberg wurden zwischen der Liga der freien Wohlfahrtspflege und dem Innenministerium »Gemeinsame Grundsätze« für die Betreuung von Asylbewerbern vereinbart.²² Danach soll eine Betreuung Hilfen in der besonderen Lebenssituation gewähren, die Asylbewerber über ihre rechtliche Situation unterrichten und Rückkehrbereitschaft fördern. Die Vermittlung von Sprachkenntnissen »einfacher Art«, um sich im »täglichen Leben« zurechtzufinden, gehören ebenso zu den Inhalten einer »Betreuungsarbeit«, wie die »Vermittlung beruflicher Fähigkeiten und Fertigkeiten«, die als »eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Wiedereingliederung im Heimatland« angesehen wird. Diese Grundsätze wurden zwar kaum eingelöst, haben aber für manche Verantwortliche in der verbandlichen Caritas eine Grundlage geschaffen, mit Eigenmitteln differenzierte Sozialdienste für Flüchtlinge aufzubauen. Da das Land die Pauschale für den Betreuungsaufwand mit Asylbewerbern dem Träger der Sozialhilfe (Stadt- und Landkreise) erstattet, haben überwiegend die Kommunen selbst Sozialberatungen in Unterkünften eingerichtet. So auch in Freiburg, obgleich dort das Diakonische Werk, der Caritasverband und das Deutsche Rote Kreuz bereit waren, in Absprache die Sozialarbeit in den Sammelunterkünften zu gewährleisten. Hier ist es nicht gelungen, das gesetzlich verankerte Subsidiaritätsprinzip als Zusammenarbeit zwischen freier Wohlfahrtspflege und öffentlicher Wohlfahrtspflege, wie es im BSHG § 10 umschrieben ist, umzusetzen. Bei zahlreichen Flüchtlingsdiensten der Caritas wurde ein Netz von Helferkreisen in Pfarrgemeinden und in Nachbarschaften von Sammelunterkünften aufgebaut. Ehrenamtliche erhalten von den Hauptamtlichen Informationen, Fortbildung, Begleitung und die Möglichkeit des Erfahrungsaustausches.²³ Dabei verstehen Ehrenamtliche sich als Ergänzung, keinesfalls als kostensparenden Ersatz hauptamtlicher Sozialarbeit.

Derzeit wird in Baden-Württemberg das neue Asylbewerber-Leistungsgesetz umgesetzt. Der Anspruch auf Sozialhilfe nach dem BSHG entfällt, statt dessen erhalten die Flüchtlinge überwiegend Sachleistungen; Sozialarbeit ist nicht mehr vorgesehen. Die Caritasverbände sind bundesweit Träger von 248 Sozialdiensten für ausländische Flüchtlinge mit insgesamt 441 Mitarbeitern. Es bleibt zu hoffen, daß diese Stellen auch dann erhalten bleiben, wenn nun auch noch die wenigen öffentlichen Zuschüsse gestrichen werden. Hier ist die Kirche gefordert, Kirchensteuermittel bereitzustellen, damit ein Minimum an Sozialdiensten mit Flüchtlingen, besonders zur Begleitung von ehrenamtlichen Gruppen in den Pfarrgemeinden, aufrecht erhalten werden kann.

3. Sozialdienst für Aussiedler

a) »Lautlose Integration« bis 1986

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges kamen insgesamt fast 15 Mio Vertriebene, Flüchtlinge, Übersiedler und Aussiedler nach Westdeutschland. Dieser Zuzug von »Neubürgern« entsprach bis 1990 mehr als 1/4 der Wohnbevölkerung der westlichen Bundesländer. Die Integration der eingetroffenen und noch zu erwartenden Einwanderer stellt eine erhebliche Herausforderung an die Gesellschaft dar. Da Aussiedler nach Artikel 116 GG

²² Gemeinsame Grundsätze des Innenministeriums und der Liga der freien Wohlfahrtspflege zur Betreuung von Asylbewerbern, Stuttgart 4. 6. 1981, unveröffentlichtes Manuskript.

²³ Vgl. Eugen Baldas, Ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit begleiten. Ökumenischer Asylhelferkreis in Freiburg, in: Caritas 93 (1992), 164ff. Ferner: Ders., Engagement für Fremde und mit Fremden, in: Rainer Isak (Hg.) Wir und die Fremden. Entstehung und Abbau von Ängsten, Tagungsberichte der Kath. Akademie der Erzdiözese Freiburg, Freiburg 1993, 123ff.

Deutsche sind, stehen ihnen gleiche Rechte und gleiche Pflichten wie allen »einheimischen Deutschen« zu.

Bis 1986 ist die Eingliederung der Aussiedler relativ lautlos verlaufen. Zu wenige sind gekommen, als daß sich die Medien für diese kleine Gruppe oder für die Integrationsdienste der Caritas interessiert hätten. Gleichwohl wurde ein Interesse an diesem Integrationsdienst zumindest innerverbandlich immer wieder geweckt.²⁴ Trotz der Durchgangsstadien Bundesaufnahmelager Friedland, Landesaufnahmelager und Übergangswohnheime vor Ort, fanden die Aussiedler in relativ kurzer Zeit Wohnung und Arbeit, für ihre Kinder einen Platz im Kindergarten, in Schule und Ausbildung. Die gesellschaftliche Eingliederung gelang, von wenigen Ausnahmen abgesehen; die Integrationsdienste der verbandlichen Caritas hatten daran großen Anteil. Um die vielfältigen kirchlichen Bemühungen und Dienste sachgerecht ordnen und mit den Eingliederungsmaßnahmen des Staates sowie den Hilfen der Landkreise, Städte und Wohlfahrtsorganisationen koordinieren zu helfen, wurde 1952 die Arbeitsgemeinschaft katholischer Lagerdienst (KLD) gegründet, der später in die Arbeitsgemeinschaft katholischer Flüchtlings- und Aussiedlerhilfe umbenannt wurde.

b) Erschwerte Integration ab 1987

Die Integrationssituation der Aussiedler und die Aufnahmebereitschaft der Einheimischen änderte sich abrupt, als Mitte der 80er Jahre immer mehr Aussiedler kamen. In den Jahren 1986 bis 1989 war der Zuzug fast exponentiell (1986: etwa 42.000; 1987: ca. 87.000; 1988: ca. 200.000; 1989: ca. 380.000).²⁵ Als 1990 erneut 400.000 Aussiedler nach Deutschland kamen, wurden die Einreisemöglichkeiten auf dem Verwaltungsweg verschärft und der Zuzug auf ca. 250.000 limitiert. Der starke Zuzug stellte an die Caritasdienste eine seit der Nachkriegszeit in diesem Ausmaß nicht (mehr) gekannte Herausforderung. Die geschichtlichen Hintergründe und die Situation der Deutschen in den Herkunftsländern sind bis 1990 vor allem bei der Nachkriegsgeneration nahezu unbekannt. Die Aussiedler selbst bringen idealisierte Erwartungen über die Lebensumstände in der BRD mit. 1990 hat sich die Situation drastisch zugespitzt: Die Arbeitssuche, die Wohnungssuche, das ganz andere System bereiten enorme Schwierigkeiten.²⁶ Da immer mehr Aussiedler kaum noch ausreichende Deutschkenntnisse vorweisen können, verliert die Sprache als »Ausweis deutscher Integrität« ihre Bedeutung. Vor allem Jugendliche sprechen so gut wie kein Deutsch; sie müssen deutsch als Zweitsprache lernen. Einheimische drängen die Aussiedler in eine Ausländerrolle. Dieser veränderten Situation mußten sich auch die Caritas-Dienste stellen.

²⁴ Vgl. Themenheft »Junge Aussiedler – Hilfen der Caritas«, Jugendwohl 1/1982. Darin: Literatur und Materialien zum Thema »Junge Spätaussiedler«, zusammengestellt von Marita Gräfin Almeida, 51 ff. Ferner: Protokoll der Jubiläumstagung des katholischen Lagerdienstes 1982, Hg. v. Katholischer Lagerdienst Freiburg; Chronik des KLD 1952–1982; 30 Jahre im Dienst der Menschen »unterwegs«, hrsg. v. Geschäftsführung des KLD Freiburg, Freiburg 1982.

²⁵ Vgl. Info-Dienst deutsche Aussiedler. Zahlen, Daten, Fakten (Stand 31. 12. 1991), hg. v. Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen, Nr. 34, Bonn 1992.

²⁶ Vgl. Klaus J. Bade, Einwanderung und Eingliederung in Deutschland: Entwicklungslinien und Probleme, in: Ders./ Ellen Troen (Hg.), Zuwanderung und Eingliederung von Deutschen und Juden aus der Sowietunion in Deutschland und Israel, Bonn 1993, 18. Ferner: Line Kossolapow, Aussiedler-Integration, Aufsätze und Vorträge aus den Jahren 1982–1988, Köln 1989. Vgl. a. dies., Aussiedlerjugendliche. Ein Beitrag zur Integration Deutscher aus dem Osten. Weinheim 1987.

Oft blieb außer einer »Feuerwehrfunktion«²⁷ nur wenig Spielraum; die Beratungsstellen waren geradezu überfüllt und die Erstberatung nur über vereinbarte Dienstzeiten hinaus machbar. Der Ausbau der Beratungsdienste konnte nicht Schritt halten mit dem Zuzug der Aussiedler.

c) Umfang der Sozialdienste und Eigenmitteleinsatz

In den Aussiedler-Sozialdiensten verbandlicher Caritas sind mit Stand 01. 01. 1992 331 Einrichtungen der offenen Hilfe für Aussiedler beim DCV geführt; darin arbeiten 492 Vollzeitbeschäftigte und 300 Teilzeitbeschäftigte.²⁸ Hinzukommen die 362 Lehrer und Sozialarbeiter an Förderschulen in katholischer Trägerschaft und die Mitarbeiter in den Internaten und Wohnheimen. Das Eingliederungskonzept der Förderschulen im Hauptschul-, Realschul- und Gymnasialbereich hat eine lange Tradition und zielt auf eine effiziente Eingliederung in kürzester Zeit. Der Mitteleinsatz der Kirche ist nicht unerheblich. Von 1982 – 1992 wurden ca. 39 Mio DM an kirchlichen Eigenmitteln für Aussiedler-Integrationsdienste der Caritasverbände bereitgestellt; hinzukommen Eigenleistungen für Baumaßnahmen, Durchführung von Begegnungsangeboten, zum Betrieb von Förderschulen und Wohnheimen in kirchlicher Trägerschaft. Der hohe Eigenmitteleinsatz ermöglicht eine Konstanz der Dienste auch dann, wenn der Staat, gewissermaßen »von heute auf morgen«, die Zuschüsse zurückfährt. 1992 mußten die kirchlichen Mittel von 5,6 Mio DM (1991) auf 9,3 Mio DM erhöht werden, um die Dienste aufrechtzuerhalten. Ohne Kirchensteuermittel wären bei der Caritas Entlassungen angestanden.

III. DESIDERATE

1. Hilfebedarf im administrativ festgelegten Hilferahmen

a) Ausländerdienste

Die Förderung von Migrationsdiensten durch öffentliche Mittel ist überwiegend abhängig vom Rechtsstatus der Klienten. Diese Differenzierung ist »nur noch künstlich und wird den Erfordernissen der Realität nicht mehr gerecht«²⁹. Eine Vielfalt von Gesetzen bilden Rechts- und Beratungsgrundlagen (z. B. Ausländergesetz, Asylverfahrensgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz, Bundesvertriebenengesetz, Kriegsfolgenbereinigungsgesetz); hinzukommen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, welche von den Behörden intern erteilt werden und bisweilen der behördlichen Verschwiegenheit unterliegen.³⁰

²⁷ Vgl. *Eugen Baldas*, Zur Kritik an der freien Wohlfahrtspflege – Aus der Sicht eines Stadt-Caritasverbandes, in: *Caritas* 91 (1990) 364f.

²⁸ Vgl. die katholischen sozialen Einrichtungen der Caritas in der BRD, Stand 01. 01. 1992, a. a. O.

²⁹ Vgl. *Markus Günter/Thomas Reuther*, Zur Diskussion gestellt: Annahme und Eingliederung von Fremden. Eine zentrale Aufgabe kirchlicher Sozialarbeit, Manuskript Mai 1990, 23.

³⁰ Vgl. *Eugen Baldas*, Keine Soziallehre ohne Caritas, in: *Caritas* 92 (1991) 325. In § 29 AuslG ist für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ein »ausreichender Wohnraum« vorausgesetzt. Erst die Verwaltungsvorschrift legt dann wieder eine Quadratmetergröße fest; in Baden-Württemberg orientiert man sich dabei an der im Ausländergesetz für 1965 festgelegten Quadratmetergröße von 12 qm pro Person.

Der Sozialdienst für Indochinaflüchtlinge wird z. B. aufgesucht von »Boat-People-Angehörigen«, von nachgereisten Familienangehörigen, von ehemaligen Vertragsarbeitern der DDR, von Studenten. Im Extremfall wollen die einen aus Heimweh endlich nach Vietnam zurück, erhalten aber keine Einreise; die anderen wollen in Deutschland bleiben, müssen aber zurück und werden ggf. abgeschoben. In den Caritas-Sozialdiensten für Arbeitnehmer aus dem ehemaligen Jugoslawien spiegelt sich die gesamte Breite der Rechtspalette wieder: Ausländische Arbeitnehmer; Menschen, die das Rückkehrgesetz in Anspruch genommen hatten und eigentlich nicht mehr in die BRD ziehen wollten, die als Vertriebene aus den »ethnisch gesäuberten Gebieten« gerade noch mit dem Leben davongekommen sind und glauben, wieder hier arbeiten zu dürfen; andere Kriegsflüchtlinge, Asylbewerber. Die Einreise von Kriegsflüchtlingen aus Kroatien und später aus Bosnien wurde anfänglich lediglich als touristisches Vorhaben gesehen und eine Arbeitsaufnahme nicht gestattet. Erst durch Interventionen, auch der Caritas, konnte eine Gleichstellung dieser »Anti-Kriegs-Touristen« mit den Asylbewerbern im Blick auf die Arbeitsaufnahme »nach Lage des Arbeitsmarktes« (Afg §19) erwirkt werden. Eine Gleichstellung im Blick auf Sozialleistungen, Sozialhilfe oder Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, insbesondere auch Versicherungsschutz und Hilfe im Krankheitsfall, steht noch aus und verhindert die Einreise von weiteren leidgeprüften Menschen. Nur zu verständlich, daß die Sozialdienste der Caritas nicht nur Integrationshilfen bewerkstelligen, sondern viel Kraft aufwenden müssen, Wohnung, Lebensunterhalt, Arbeitsmöglichkeiten auf »unterstem Niveau« und manchmal am äußersten Rand des gesetzlich Möglichen zu erschließen. Dieser Rand wird sich schnell verschieben, etwa dann, wenn Ausreiseaufforderungen in Kriegsgebiete und in vermeintlich befriedete Gebiete behördlich und polizeilich umgesetzt werden. Daß Menschen in ihrer Verzweiflung untertauchen und in dieser unsicheren Situation auf Hilfe angewiesen sind, auch auf Hilfen der verbandlichen Caritas, verstehen bei uns vor allem noch die Menschen, die den Krieg erlebt haben. Auch für die Dienste, deren Adressaten derzeit nicht von Krieg und Umbruchsituation betroffen sind, greifen Nationalität und Herkunft nicht mehr als Kriterien. Beispielsweise die Sozialdienste für Arbeitnehmer aus Spanien oder aus Portugal: Die Freizügigkeit innerhalb der EU und die unterschiedlichen Beziehungen der verschiedenen Länder der Union mit anderen Ländern (Spanien: Lateinamerika; Portugal: Brasilien) haben dazu geführt, daß auch spanisch und portugiesisch sprechende Menschen die Beratungsstellen anlaufen. Wer den Beratungsalltag vor Ort kennt, der weiß, daß Menschen nicht deshalb aus den Caritas-Sozialdiensten abgewiesen werden können, weil öffentliche Zuschüsse die Adressatengruppe vorgeben.³¹

b) Aussiedlerdienste

Eine ähnliche Situation stellt sich auch unter Aussiedlern, wenn z. B. polnische Familien in vergleichbarer Sozialisation in »Aussiedler« und in »Wirtschaftsasyllanten« nach ausländerrechtlichen Vorgaben unterteilt werden. Bisweilen geht der »Riß«, Deutscher zu sein, oder als Ausländer »abgestempelt« zu werden, quer durch die Familien. Die Öffnung der Grenzen im Osten hatte eine Verschärfung der Anerkennungskriterien als Vertriebene zur Folge. Dadurch gibt es Familien, die Familienangehörige als Aussiedler und als Ausländer haben. Die Freiburger Initiativgruppe zur Vermeidung von Härtefällen hat durch ihr

³¹ Die »Grundsätze für Aufgaben, Arbeitsweisen und Organisation der Sozialberatung für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien in der Trägerschaft der Arbeiterwohlfahrt, des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes« vom 14. 11. 1984 gehen von den »angeworbenen oder im Rahmen der Freizügigkeit der EG in die BRD eingereisten ausländischen Arbeitnehmer und ihren Familienangehörigen« als »Beratungsadressaten« aus. Vgl. Grundsätze für die Ausländersozialberatung, in: *Tiedt*, (Anm. 7) 152.

Engagement auf dieses Schicksal aufmerksam gemacht; eine mit Projektmitteln der Caritas geförderte Petition hat große Beachtung gefunden.³² Nach den Richtlinien zur Beratung der Aussiedler endet die Beratung, wenn der Vertriebenenausweis rechtlich abgelehnt und damit ein Ausländerstatus amtlich festgestellt wurde. Kurios ist die gesamte Situation auch noch deshalb, weil an sog. »Statusdeutsche« Personalausweise und Reisepässe vergeben werden, mit allen bürgerlichen Pflichten, die ein Deutscher auch hat: z. B. Wahlrecht, Mitwirkung als ehrenamtlicher Beisitzer in der Landtagswahl. Die Ausweise werden nach der Ablehnung als Vertriebener wieder eingezogen. Es ist klar, daß eine Caritas-Beratungsstelle diese Menschen weiterhin zu beraten und zu begleiten sucht.

c) Hoher Eigenmitteleinsatz rechtfertigt adressatenbezogene Beratung

Da Förderprogramme in Folge früherer Migrationssituationen entstanden sind, bleiben Korrekturen und Neukonzepte für die neue Praxis denkbar. Die Aufstockung von Projektmitteln im Bundesministerium für Arbeit läßt eine Richtung vermuten.³³ Projekte sind kurzlebig; Förderzusagen sind kaum länger als Wahlperioden, was die Arbeit nicht gerade erleichtert. Auf Seiten der verbandlichen Caritas gibt es gute Gründe, den aktuell notwendigen Beratungsbedarf der Menschen wegen auch zu verantworten. Der hohe Einsatz von Eigenmitteln, vielfach Kirchensteuermittel oder Spenden, liefert ein ernst zu nehmendes Argument, den Beratungsaltag adressatenbezogen zu gestalten und zu verantworten. In den Ausländersozialberatungen der Caritas beträgt die Zuschußquote öffentlicher Mittel ca. 60%. Förderrichtlinien ändern sich nur durch die Praxis; die Praxis führt zu neuen Einsichten und politischen Entscheidungen. Daher ist es wichtig, auch aus der Praxis heraus zu argumentieren. Ein Problem stellt sich vor allem dann, wenn »die anderen«, die administrativ nicht Vorgesehenen, additiv zu denen hinzukommen, für die die Beratungsstelle konzipiert war. Vor Ort versuchen daher die Träger ergänzende Lösungen.

2. Vernetzte Ausländerdienste

Die Vernetzung verschiedener sozialer Dienste für Ausländer im Beratungs- und Bildungsbereich, die der Stadtcaritasverband in Freiburg seit Jahren erfolgreich praktiziert und fortschreibend differenziert, dürfte zumindest für Migrationsdienste in Großstädten noch immer beispielgebend sein.³⁴ Das vorhandene Erfahrungswissen in den Sozialberatungsstellen für ausländische Arbeitnehmer und deren Familien aus Spanien, Portugal, Italien und dem ehemaligen Jugoslawien werden eingebracht in eine Sozial- und Bildungsarbeit mit Kindern und Jugendlichen. Die Motivation in der Familie ist mit ausschlaggebend dafür, daß Jugendliche berufsvorbereitende Kurse, Hauptschulabschluß, Aufnahme und Abschluß

³² Die Freiburger Initiativgruppe zur Vermeidung von Härtefällen bei Aussiedlern hat eine umfassende Dokumentation erstellt und eine Stellungnahme vorgelegt (Manuskript v. 6. 3.91); in einzelnen Fällen wurden über *Konstantin Thun* Petitionen eingereicht. In der Presse ist verschiedentlich berichtet worden. Vgl. FAZ v. 10. 7. 92: Zweierlei Recht für Zwillinge? BZ v. 11. 7.92: Landtag beschloß: Junger Aussiedler kann bleiben. BZ 15. 8. 92: Drei Behörden – drei Versionen.

³³ Vgl. *Filtzinger/Häring* (Hg.) (Anm. 16) 19.

³⁴ Vgl. *Baldas/Deufel/Schwalb* (Hg.), (Anm. 2). Seit dieser Veröffentlichung wurden die Ausländersozialdienste weiter differenziert und weiter ausgebaut: staatlich anerkannter Hauptschulzweig mit internationaler Vorbereitungsklasse, Jugendberufshilfe, ausbildungsbegleitende Hilfen, Sozialdienst für asiatische Frauen, Arbeitsmarktqualifizierung von Ausländern und Aussiedlern in Freiburg (Aqua-Freiburg) im Rahmen des EG-Projektes Horizon.

einer Ausbildung erfolgreich absolvieren. Jugendberatungshilfen und arbeitsbegleitende Hilfen sind weitere wichtige Integrationshilfen. Sprachförderung im Vorschulalter, schulbegleitende Angebote (Hausaufgabengruppen) und Sprachkurse für jugendliche Aussiedler zielen darauf ab, Jugendlichen die Aufnahme und den Verbleib in der Regelschule zu ermöglichen. Ein multinational ausgerichteter Sozialdienst, zu dem besonders türkische Bewohner Vertrauen haben, bietet in einer Umlandgemeinde gemeinwesenbezogene und familienorientierte Sozialarbeit.

Der Projektzuschlag im Rahmen des EG-Projektes *Horizon*, die »Arbeitsmarktqualifizierung von Ausländern und Aussiedlern in Freiburg«, bringt eine neue Dimension. Im Rahmen dieses Projektes ist es möglich, die Arbeit mit Migranten im europäischen Verbund, besonders mit Projekten in Spanien, neu zu überdenken. Wenn man bedenkt, daß die Caritas in Spanien fast ausschließlich mit Ehrenamtlichen und nur koordinierend mit Hauptamtlichen arbeitet, dann könnte auch Ergebnis sein, daß die Caritas künftig neue Wege im ehrenamtlichen Engagement sucht und findet.³⁵

3. Vernetzte Aussiedlerdienste

Vor dem Hintergrund der veränderten Situation hat der Caritasverband Freiburg-Stadt ein Beratungs-, Bildungs- und Begegnungszentrum für Aussiedler realisiert³⁶, das auch neue Vernetzungswege im Aussiedlerbereich geht. Dieses Modellprojekt hat vor allem einen veränderten Ansatz in der Jugendhilfe zum Inhalt. Während die »westlich« geprägte Jugendhilfe oft von Distanz zu erlebten Abhängigkeiten der Kindheit, der Familie und anderer Autoritäten ausgeht, muß die Jugendhilfe bei Aussiedlern familienorientiert und generationsübergreifend ansetzen. Begegnungsangebote mit Einheimischen sind wesentlicher Bestandteil der Konzeption. Dabei sind entstehende »Konflikte und Auseinandersetzungen weniger (gefährlich) als Abstandnehmen und innerer Rückzug, um unangefochten und unauffällig zu bleiben.«³⁷ Feste, Informationsveranstaltungen, Treffpunkte für Jugendliche, Hausaufgabenbetreuung, Gesprächskreise, Mutter-Kind-Gruppen, Sprachkurse, schul- und berufsvorbereitende Kurse sind mit aufgenommen in die Konzeption dieser Modelleinrichtung. »Nur wenn junge Aussiedler vom Sozialklima her die Sicherheit gewinnen, daß sie gewünschte und wertvolle Mitglieder dieser Gesellschaft sind, können sie sich voll einbringen und ihren gruppenspezifischen Beitrag im gesellschaftlichen Gesamt leisten.«³⁸

4. Migrationsdienste für Aussiedler und Ausländer

Seit den 50er Jahren haben sich in der verbandlichen Caritas Sozialdienste für Ausländer und Sozialdienste für Aussiedler parallel und weitgehend unabhängig voneinander entwickelt.

³⁵ Im Rahmen eines ersten Projektbesuches der Freiburger Stadtcaritas im November 1992 in Madrid wurden Kontakte mit dortigen Projektpartnern geknüpft. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Freiburger Stadtcaritas konnten teilnehmen an einem Fortbildungsseminar für ca. 160 ehrenamtliche Lehrer, die verschiedenen Caritas-Projekte in Spanien Migranten unterrichten. Die Methodik der Migrationsdienste dort und die Problematik der Migranten standen u.a. zur Diskussion. Zwischenzeitlich konnten weitere Projektbesuche in Freiburg und in Spanien stattfinden.

³⁶ Vgl. *Eugen Baldas*, Modellvorhaben: Aussiedlerzentrum mit Schwerpunkt Beratung, Bildung und Begegnung, in: *Jugendwohl* 71 (1990) 117. Das »Aussiedlerzentrum« heißt heute Franz-Hermann-Haus. Der Name steht für eine gelingende Integration der Aussiedler in Freiburg.

³⁷ *Kossolapow* (1989) (Anm. 26) 148.

³⁸ Ebd., 149.

Der Diskussionsimpuls der beiden Caritasreferenten *Markus Günter* und *Thomas Reuter* stellt dies fest und zeichnet bestehende Vernetzungswege weiter: Nicht nur die Ausländerdienste untereinander gilt es zu vernetzen, auch die Dienste für Aussiedler, die Wanderungsdienste (Raphaelswerk) und auch die Auslandshilfe stehen in einer Kooperation besonderer Art. Will eine Annahme und Eingliederung von Fremden, gestellt als zentrale Aufgabe kirchlicher Sozialarbeit, gelingen, dann gilt es in der Tat, auch die langjährigen Erfahrungen in den Integrationsdiensten für Aussiedler zu berücksichtigen und für die Integrationsbemühungen in den Ausländer-Sozialdiensten nutzbar zu machen. Der Vorschlag hat eine Zusammenlegung aller Sozialdienste für Migranten in einen »allgemeinen Sozialdienst für Fremde«, einen »Fachdienst für Migrationsfragen« mit einer gemeinsamen Beratungsstelle im Blick.³⁹ Er möchte die Vorteile der differenzierten Sonderdienste belassen und die Schwächen kompensieren. Die Vorteile liegen in der Atmosphäre persönlichen Vertrauens, die durch sprach- und herkunftsbezogene Sozialberatung wesentlich miterzeugt wird; die Nachteile liegen in der Schwierigkeit einer adäquaten Problembewältigung, die ein immer komplexeres und differenzierteres Detailwissen erforderlich macht. Nach *Helmut Schwalb* soll nun die bestehende Beratungsstruktur in Form der Erstberatung weitergeführt werden, die weitergehende Problembewältigung soll jedoch dort geschehen, wo spezialisiertes Fachwissen (z. B. Aufenthaltsrecht, psychologische Fragen, Wohnen, Konfliktberatung) vorhanden ist. Für Jugendliche und junge Erwachsene liegen hinreichende Erfahrungen vor, daß ein konsequent praktizierter problemorientierter Ansatz gelingen kann. Für die meisten Erwachsenen und für die Älteren unter den Migranten ist bei einer Zusammenlegung zum jetzigen Zeitpunkt begründete Skepsis angebracht. Zwar gilt, daß Fremdheit und Migrationserfahrung bei Aussiedlern und Ausländern ähnlich gelagert sind, jedoch ist bei Aussiedlern die Integration fast ein »muß«. Sie können nicht mehr zurück; sie sind Deutsche. Aussiedler haben ihres Deutscheins wegen Furchtbares ertragen müssen; sie kommen als Deutsche hierher, werden vor dem Gesetz als Deutsche behandelt, werden jedoch von der Bevölkerung als Fremde wahrgenommen, worunter sie leiden. Die Caritas tut gut daran, ihre Dienste als Sonderdienste für Aussiedler zu belassen und diesen Menschen die Fremdheitserfahrungen nicht noch zusätzlich zu verstärken. Überdies würde eine Zusammenlegung die Akzeptanz der Dienste in Frage stellen. Zwar gilt, daß wir erstaunlich wenig über das »Nutzerverhalten« der Caritas-Klienten wissen⁴⁰, doch dürfte eine Befragung unter den Aussiedlern offenlegen, daß diese mit einer Zusammenlegung nicht einverstanden wären. Möglicherweise wären sie mit einer Zusammenlegung deshalb nicht einverstanden, weil sie mehr sozialtechnischen Perfektionismus zu Lasten einer Atmosphäre von Vertrauen und Einfühlung vermuten. Eine Zusammenarbeit auf Mitarbeiterebene, die darauf abzielt, Erfahrungen auszutauschen, um die Dienste effizienter und personnäher zu gestalten, wäre weiter zu entwickeln.

5. Personal akzentuierte und lebensraumbezogene Sozialdienste

Die Caritas-Migrationsdienste der Zukunft müßten von einer personal akzentuierten Konzeption geprägt sein. Um gesellschaftlich zu einem besseren Miteinander von Einheimischen und Fremden zu gelangen, ist es gerade angesichts offener und latent vorhandener Ausländerfeindlichkeit unverzichtbar, Begegnungen zwischen Einheimischen und Fremden in allen Bereichen gesellschaftlichen Lebens zu ermöglichen. Die anonym geführte Ausländerdiskussion muß sich wenden in individualisierende und »ent-anonymisierende« Begeg-

³⁹ *Günter/ Reuter*, (Anm. 29); ferner: *Helmut Schwalb*, Vom Ausländersozialdienst zum Fachdienst für Migrationsfragen, in: Caritas '92, Jahrbuch des DCV, Freiburg 1991, 122.

⁴⁰ *Rudolf Henning*, Ausländer als »Inländer«. 6 Anmerkungen, in: *Baldas/Deufel/Schwalb* (Hg.), (Anm. 2), 12.

nungen. Was bei den Sozialdiensten für Flüchtlinge weithin üblich ist, nämlich eine Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Gruppen, mit Pfarrgemeinden, mit kirchlichen Schulen, um Solidarität zu üben, Mitverantwortung zu schärfen und Freundschaften zu wecken, das dürfte auch für die anderen Migrationsdienste praktikabel sein. Die mediale Kommunikation bedarf der notwendigen Ergänzung einer personalen Kommunikation. Man muß nicht nur mehr von einander wissen, man muß auch mehr miteinander unternehmen. Und dies gilt für Einheimische und Fremde.

Eugen Baldas leitet das Referat Gemeindec Caritas beim Deutschen Caritasverband e. V. in Freiburg.

URSULA WOLLASCH

Normenkodizes in Unternehmen und Verbänden – ein Forschungsbericht

I. VERHALTENSKODIZES IN UNTERNEHMEN UND VERBÄNDEN ALS SOZIALETHISCHES PROBLEM

Menschenrechtsverletzungen, Umweltschutz, Gentechnik oder Organtransplantation – betrachtet man die verschiedenen Themen, die zur Zeit die öffentliche Diskussion beherrschen, eine Diskussion, die häufig im Ruf nach Verschärfung der Gesetze und vermehrten staatlichen Kontrollen gipfelt, so gewinnt man bei genauerem Zusehen den Eindruck, daß es nahezu keinen Bereich gibt, für den nicht bereits ein Kodex, eine Charta o.ä. existiert. Im Schatten des tagespolitischen Geschehens, von den Medien oft kaum wahrgenommen, zeichnet diese Dokumente eine Unauffälligkeit aus, die in seltsamem Kontrast zur Brisanz der behandelten Themen steht.

Kaum bekannt ist beispielsweise, daß im Jahre 1977, zur gleichen Zeit also, als die UN wegen fortgesetzter Menschenrechtsverletzungen über Südafrika ein Rüstungsembargo verhängten, die EG alle in diesem Land tätigen europäischen Unternehmen auf die Einhaltung eines an den Menschenrechten orientierten Verhaltenskodex verpflichtete.¹ Oder man denke an die Umweltcharta der International Chamber of Commerce (ICC), die bereits ein Jahr vor dem Umweltgipfel in Rio de Janeiro auf der Zweiten Weltindustriekonferenz für Umweltmanagement (WICEM II) im April 1991 verabschiedet wurde.² Weltweit

¹ Vgl. Entschließung vom 20. September 1977 zum Verhaltenskodex für Unternehmen, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 157, 21. 5. 1979, S. 56. – Vgl. dazu »Keiner will alte Wunden aufreißen«. *ZEIT*-Gespräch mit Klaus Volker Schuurmann, Hauptgeschäftsführer der Deutsch-Südafrikanischen Handelskammer, in: *Die ZEIT* Nr. 11 vom 12. 3. 1993, 28.

² (Dt. Übers.) *Deutsche Gruppe der Internationalen Handelskammer* (Hg.), Charta für eine langfristig tragfähige Entwicklung. Grundsätze des Umweltmanagements (Stand April 1991).