

# **LEBEN IN DER ILLEGALITÄT IN DEUTSCHLAND: HERAUSFORDERUNG FÜR STAAT<sup>1</sup> UND KIRCHE - AUCH NACH DEM 11.9.2001**

Vortrag gehalten am 7.11.2001 auf der Tagung: "Ohne Recht auf Aufenthalt - Illegal"  
Institut für Kirche und Gesellschaft/ Evangelische Akademie, Iserlohn

1. Wir leben seit dem 11.9.2001 nicht in einer neuen Welt
2. Nach dem 11.9.2001: Verschärfte Debatte alter Probleme
  - 2.1. Ausgangslage
  - 2.2. Entwicklungen
  - 2.3. Rückschlag
3. Leben in der Illegalität in Deutschland: Herausforderung für Staat und Kirche
  - 3.1. Die zwei Bedeutungen von "Herausforderung"
  - 3.2. Ursache der Spannungen zwischen Staat und Kirche
  - 3.3. Zum Umgang mit den Spannungen
    - 3.3.1. Vertrauensbildende Maßnahmen
    - 3.3.2. Die Sammlung von empirisch abgesichertem Wissen ermöglichen
    - 3.3.3. Berechtigte und notwendige Konflikte
4. Aktuelle Initiativen und Ansätze zum Umgang mit Illegalität
  - 4.1. Verminderung der Ursachen für illegale Einreise und illegalen Aufenthalt
  - 4.2. Alternativen zu illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt
  - 4.3. Grundsicherung eines menschenwürdigen Aufenthalts
  - 4.4. Politikmaßnahmen auf der Basis von Interessenkohärenzen
5. Nächste Schritte

Anhang: Übersicht über Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der Parteien

Abkürzungs- und Literaturverzeichnis

---

<sup>1</sup>Ursprünglich lautete der vom Veranstalter vorgegebene Titel: "Herausforderung für Politik und Kirche". Da ich aber Spannungen vor allem zwischen Staat und Kirche sehe, während ich unter "Politik" eher das Feld verstehe, auf dem die Antagonisten miteinander kommunizieren und Kompromisse finden müssen, schien mir diese Formulierung klarer.

## 1. WIR LEBEN SEIT DEM 11.9.2001 NICHT IN EINER NEUEN WELT

Der 11.9.2001 hat große Bedeutung für den Referenzrahmen der migrationspolitischen Debatte. Seit den Terroranschlägen durch Selbstmordattentäter in den USA wird auch diese mehr denn je durch Sicherheits- und Verbrechensbekämpfungsparadigmata bestimmt. Der 11. September, so insbesondere konservative Politiker aller Parteien in vertraulich-konspirativen Runden, habe alles geändert, was jemals zuvor migrationspolitisch gedacht worden wäre. Man teile die Welt in eine Welt vor, und eine Welt nach dem 11.9.2001 ein. Konsequenterweise werden in nie geahnten Ausmaß, in einem regelrechten Wettkampf von Bundesregierung, Bundesrat und Parteien, Maßnahmen nach außen gefordert, die etwa eine Einreise von Terroristen unmöglich machen soll, oder Maßnahmen nach innen, mit denen bereits hier lebende "Schläfer" enttarnt werden sollen. Die Veränderungen gehen aber noch weiter: Es werden nicht nur neue Maßnahmen in die Debatte eingebracht. Ebenso gewinnen alte Vorschläge neue Bedeutung, während bislang wichtige Aspekte völlig in den Hintergrund rücken.

Hierbei gerät anscheinend folgendes in Vergessenheit: Auch wenn der Terror schlagartig neue Probleme auf die gesellschaftspolitische Agenda gesetzt hat, sind Probleme, die bis zum 11.9.2001 Gegenstand migrationspolitischer Überlegungen waren, nicht verschwunden. Sie existieren nach wie vor und müssen in Relation zu den neuen Herausforderungen gesehen und behandelt werden. Dies betrifft insbesondere das Gebiet der Illegalität. Anders gesagt: Was vor dem 11.9.2001 ethisch geboten oder politisch vernünftig war, ist durch die Terroranschläge nicht pauschal wertlos oder unvernünftig geworden. Die Welt nach dem 11.9.2001 mag anders sein, sie ist aber nicht vollkommen neu.

Um diese These zu veranschaulichen lade ich zu einem Blick zurück ein, nämlich auf Etappen in der migrationspolitischen Diskussion während des vergangenen Jahres. Dabei wird auffallen, dass in der derzeit emotionsgeladenen Diskussion vieles gar nicht so neu ist, sondern lediglich im neuen Gewand auftritt.

## 2. NACH DEM 11.9.2001: VERSCHÄRFTE DEBATTE ALTER PROBLEME

### 2.1. AUSGANGSLAGE

Beispiel 1: Kampf gegen unerlaubte-unregistrierte Einreise. Der Kampf gegen unerlaubte Einreise war immer schon ein wichtiges Element deutscher Ausländerpolitik. So hieß es beispielsweise trotz der Zuwanderungsdiskussion, die in der Folge von Kanzler Schröders *Green-Card* Initiative entbrannt war, noch im August 2000 in einer Veröffentlichung des Bundesinnenministeriums<sup>2</sup>. Nichtrepressive Maßnahmen, etwa Legalisierungen, Verbesserungen der sozialen Situation der Rückkehrhilfen, wurden immer schon abgelehnt: Es soll alles vermieden werden, was den Eindruck erwecken könnte, dass "Verstöße gegen geltendes Recht belohnt" würden. Das wäre sonst "ein potenzieller Pull-Faktor für weitere illegale Migration" [BMI 2001a:7, vgl. 9].

---

<sup>2</sup>"Die Verhinderung der unerlaubten Einreise von Ausländern ist ein wichtiges Element der Ausländerpolitik." [BMI 2000:64]

Beispiel 2: Die Gleichsetzung "Illegale sind Kriminell". Diese Gleichsetzung besteht, so lange ich mich erinnern kann, wobei stets geflissentlich übersehen wird, dass 'Illegale' zu 90% und mehr gegen Straftatbestände verstoßen, gegen die Deutsche gar nicht verstoßen können, nämlich den Straftatbestand der unerlaubten Einreise, des unerlaubten Aufenthalts und der unerlaubten Arbeitsaufnahme. Ein wichtiges Kennzeichen von Kriminalität, nämlich die so genannten "niedrigen Beweggründe", die Absicht, anderen Schaden zu fügen zu wollen, fehlt bei den aller-allermeisten 'Illegalen' [vgl. Alt 1999:297-299].

## 2.2. ENTWICKLUNGEN

All dies wurde zunehmend öffentlich diskutiert und rezipiert: Differenzierteres Denken erwachte und es mehrten sich die Anzeichen, dass mit Illegalität zusammenhängende Probleme auch in Deutschland nicht mehr unter den Tisch gekehrt werden können. Stellvertretend erwähnt seien Kampagnen wie *kein mensch ist illegal* oder *Erlassjahr 2000*, sodann Statistiken von Wohlfahrtsverbänden [z.B. DCV 1998], thematische Veröffentlichungen durch gesellschaftliche Gruppen (z.B. Deutsche Bischofskonferenz [2001] oder Rat für Migration [2001]), Analysen der Sicherheitskräfte (z.B. Bundesnachrichtendienst [2001], vgl. Alt 2001b), oder Bemerkungen von Wirtschaftsvertretern wie z.B. Robert Henkel vom Bundesverband der Deutschen Industrie, der am 7.8.2001 in der Südwestpresse meinte: "Wenn man deren Nützlichkeit zum Kriterium machte, könnte man sofort 50 Prozent der Illegalen legalisieren." Die Fraktion der Bündnisgrünen führte im Juli 2000 ein Fachgespräch zum Thema Illegalität durch [B90/G 2000a], es gab eine Reihe von Stellungnahmen im Umfeld der Anhörungen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung sowie der Parteien für ihre jeweiligen Zuwanderungskonzepte. Der Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung mit ihren Vorschlägen zur Verhinderung von Illegalität bzw. für Verbesserungen für 'Illegale' und deren Unterstützer erfüllte mit Hoffnung (vgl. Alt 2001c), der Referentenentwurf von Minister Schily für ein Zuwanderungsgesetz kühlte dieselbe wieder drastisch ab (vgl. Alt 2001d), bewirkte aber auch eine Reihe heftiger Reaktionen von Menschenrechtsgruppen, Gewerkschaften, Kirchen, Juristen, Wohlfahrtsverbänden und prominenten Einzelpersonen im Hinblick auf Nachbesserungen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Von folgenden Institutionen, Organisationen und Personen wurde in ihren Stellungnahmen zum von Minister Schily vorgelegten Zuwanderungsgesetz auch Punkte angesprochen, die Illegalität vermeiden oder verringern helfen bzw. die Situation von 'Illegalen' und ihrer Unterstützer direkt betreffen:

- Stellungnahme des iaf - Verband binationaler Familien und Partnerschaften vom 17.8.2001
- Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbands vom 23.8.2001
- Stellungnahme von PRO ASYL vom 29.8.2001
- Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der EKD, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden) vom 31.8.2001
- Gemeinsame Stellungnahme von amnesty international, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Neue Richtervereinigung, PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge, Raphaelswerk vom 3.9.2001
- Stellungnahme des Deutschen Caritasverbands vom 3.9.2001
- Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbunds (Bundesvorstand) vom 10.9.2001
- Gemeinsame Stellungnahme der Evangelischen und Katholischen Kirche vom 14.9.2001
- Kommentierung des Gesetzes durch die Vertretung des UNHCR in Berlin vom 21.0.2001
- Professor Dr. Dieter Oberndörfer, Vorsitzender des Rates für Migration, in der Frankfurter Rundschau vom 28.9.2001

(Fortsetzung..)

### 2.3. RÜCKSCHLAG

Aber - wie gesagt - all dies war vor dem 11.9.2001. Seither wird in Bund und Ländern wieder Politik gemacht, als sei die vorhergegangene Debatte nicht gewesen<sup>4</sup>.

#### **Bezüglich der Bekämpfung unerlaubter Einreise und unerlaubten Aufenthalts:**

Im Kontext der Zuwanderungsdebatte wurden beispielsweise eine Reihe von Maßnahmen kritisiert, weil deren Auswirkung auf den Flüchtlingsschutz nicht ausreichend bedacht worden sei - diese finden sich auf einmal im Anti-Terror-Paket II wieder, wie z.B. die Verschärfung der Visaerteilungsbestimmungen. Neue Maßnahmen kommen hinzu, wie z.B. Ausweitung der verdachtsunabhängigen Kontrollbefugnisse für BGS und Polizeikräfte oder Senkung des Abschiebungsschutzes. Unter diesen Maßnahmen werden auch Flüchtlinge leiden, da ihnen bisher offene Zugangswege versperrt werden. Zusätzlich wird das Asylverfahren, eben weil es zunehmend auf Rückführbarkeit und Abschiebbarkeit hin ausgerichtet wird, für Flüchtlinge unattraktiv: Sie leben lieber unerkannt in der Illegalität, als dass sie durch ihre Asylantragstellung dem Staat bekannt und somit abschiebbar werden.

Dabei wird ignoriert: All dies bekämpft das Problem nur an den Symptomen, nicht den Ursachen. Illegale Migration ist eine strukturelle Begleiterscheinung der Globalisierung [vgl. Alt 2001 e]. Unerlaubte Zuwanderung wird es geben, solange es weltweit Menschenrechtsverletzungen und Wohlstandsgefälle geben wird. Die Mechanismen unerlaubter Zuwanderung wiederum kann man durch repressive Maßnahmen zwar verändern, nicht aber beseitigen<sup>5</sup>.

Die Folge wird sein: Die Preise für illegale Migrationsmöglichkeiten werden ebenso steigen wie der Einfluss von kommerziellen und kriminellen Migrationshelfern und die Risiko- und Gewaltbereitschaft im Kontext des Grenzübertritts, ebenso steigt bei all dem die Verschuldung der Migranten und ihre Erpressbarkeit gegenüber denen, die ihnen Geld für die Reise vorstrecken. Last not least werden die erschwerten Einreisebedingungen, ebenso wie die verschärften Grenzkontrollen, die Rückreise ausreisewilliger 'Illegaler' noch mehr erschweren: Zum einen, weil sie Angst haben, bei der Ausreise erwischt zu werden (mit allem was dadurch an erkennungsdienstlichen und ausländerrechtlichen Konsequenzen verbunden wäre), zum anderen, weil sie befürchten, nach einer Heimreise nicht mehr das Geld für eine neue illegale Einreise aufbringen zu können. Das bedeutet: Die Anzahl gezwungenermaßen in Deutschland

---

<sup>3</sup>(...Fortsetzung)

Eine Zusammenstellung von (kritischen) Stellungnahmen und ihre Bereitstellung zum Herunterladen erfolgte durch PRO ASYL unter <<http://www.proasyl.de/texte/gesetze/brd/zuwanderungsgesetz/positionen/positionen.htm>>

<sup>4</sup>Zu Nachfolgendem vgl. Alt 2001g

<sup>5</sup>Vgl. Alt 2001f, Kapitel 2. Beispielsweise wird es falsche Papiere geben, solange es in Pässe und Visa ausstellenden Dienststellen korrupte oder erpressbare Mitarbeiter geben wird. Ebenso werden die Verschärfungen in der deutschen Visaerteilungspraxis nur dann greifen, wenn alle anderen Mitglieder des Schengener Verbunds mitziehen. Sollte irgendwann diesbezüglich Übereinstimmung erzielt werden, ist anzunehmen, dass vor der Umsetzung der Maßnahmen ein 'Torschlusspanik-Run' auf die Länder der EU einsetzen wird, während nach der Umsetzung noch weniger Menschen als bisher eine Ausreiseoption wahrnehmen werden.

lebender Migranten wird weiter steigen.

**Bezüglich der Gleichsetzung von "Illegale sind Kriminelle":**

Die Gleichsetzung "Illegale sind Kriminelle" wird im Anti-Terror-Paket II aufgegriffen und sinngemäß neu formuliert als: "Illegale und ihre Unterstützer sind potenzielle Terroristen" - als ob es nicht schon vorher Terrorismus und Extremismus gegeben hätte, auch von Seiten deutscher Staatsbürger. Zur Vermeidung unerlaubter Einreisen sollen Behörden ab sofort nicht nur Antragsteller, sondern auch "Bezugspersonen" in Deutschland unter die Lupe nehmen. Ein Zitat aus der Begründung dieser Maßnahmen: Die Ausländerbehörde soll

"nunmehr verpflichtet werden, auch bei Visa zu kurzfristigen Aufenthalten im Inland erforderliche Überprüfungen zur Verifizierung vorzunehmen, insbesondere hinsichtlich des Zweckes des Aufenthaltes und gegebenenfalls hinsichtlich der sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltenden Bezugspersonen. Bei reinen Besuchs-/Geschäftsvisa kann zwar die Auslandsvertretung den Aufenthaltswitz mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln prüfen, im Regelfall nicht jedoch Erkenntnisse über die Person des Einladers heranziehen. Eine genaue Überprüfung des Einladers und damit zugleich des angegebenen Aufenthaltswitzes ist jedoch geeignet, ein eventuelles terroristisches oder gewaltbereites Umfeld zu erleuchten oder 'Schein- und Gefälligkeitseinlader' zu enttarnen. Auch sollen Erkundigungen bei Reiseveranstaltern möglich werden. [BMI 2001b:154]

Ebenso dürfte versucht werden, 'Illegale' und ihre Unterstützer durch verdachtsunabhängige Inlandskontrollen schärfer ins Visier zu nehmen. Warum eigentlich? Auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik für das Jahr 2000 stellt das Bundeskriminalamt fest:

"Neun von zehn nichtdeutschen Tatverdächtigen, die sich illegal in Deutschland aufhielten, wurden wegen Verstoßes gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz als tatverdächtig registriert." Und ein wenig später heißt es: "Die Illegalen stellen mit 63,4% die größte Teilgruppe bei Straftaten gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz, ferner mit 17,0% bei Urkundenfälschung, sind sonst aber unauffällig." [BKA 2001a, Kapitel 2.3.3., vgl. Alt 1999: 297-299]

Solche Formulierungen deuten nicht gerade auf ein hochgefährliches, terroristisches und extremistisches Potenzial, welches gesteigerter Aufmerksamkeit bedarf. Aber von Fakten lässt sich Minister Schily nicht abschrecken: Ein *per definitionem* suspektes Umfeld MUSS irgendwann ja mal Anhaltspunkte für irgendetwas ergeben.

Dabei wird ignoriert: Die Top-Terroristen, um die es eigentlich geht, werden weder in den Botschaften mit plumpen Passfälschungen vorsprechen, noch werden sie auf 'Gefälligkeitseinlader' in Deutschland für die Erlangung eines Einreisevisums angewiesen sein, noch werden sie gefälschte Papiere im Inland vorweisen. Denn für ihre Pläne sind sie auf perfekte Tarnung und vollständige Bewegungs- und Handlungsfreiheit angewiesen, entsprechend werden sie sich von Umfeldern, die *per definitionem* unter Verdacht stehen, bewusst fernhalten. Mir ist nicht bekannt, dass einer der Hauptverdächtigen im Kontext der Anschläge vom 11.9.2001 irgendwo als 'Illegaler' gelebt hat. Minister Schilys Pläne gleichen deshalb in diesem Bereich einer panisch geschwungenen, plumpen Keule nach dem Motto: "Treffe ich 100, wird schon irgendwann auch mal einer getroffen werden, der's irgendwie

verdient." Nach einem laienhaften Verständnis von Terrorismusbekämpfung wäre aber doch eigentlich eher angebracht, Ressourcen und Kapazitäten nicht in eine *flächendeckende*, sondern eine *zielgerichtete* Ermittlung zu lenken und zu vermeiden, dass wertvolle Ressourcen auf einem zur Terrorismusbekämpfung irrelevanten Gebiet verschwendet werden.

Die Folge wird sein: Unsicherheit und Angst bei Helfern und Beratern bezüglich eines Kontakts oder ihres Umgangs mit 'Illegalen' wird weiter steigen, die, die noch helfen, werden zunehmend überfordert werden, die 'Illegalen' werden mehr und mehr sich selbst überlassen, was sie wiederum verstärkt zu Überlebenskriminalität (wie Lebensmitteldiebstahl oder das Aufbrechen von Gartenlauben für Übernachtungszwecke) oder Beschaffungskriminalität (v.a. Einbruch oder Diebstahl, um an Geld zu kommen) zwingen dürfte.

Ich betone als erste Zwischenbilanz: Wir leben nicht in einer neuen Welt und führen keine neue Debatte. Die Probleme sind nicht neu, sie werden lediglich verschärft auftreten. Und so wird sich Art und Weise des Konflikts zwischen Staat und Kirche in Bezug auf Illegalität nicht verändern, d.h. Illegalität wird eine Herausforderung bleiben.

### 3. LEBEN IN DER ILLEGALITÄT IN DEUTSCHLAND: HERAUSFORDERUNG FÜR STAAT UND KIRCHE

#### 3.1. DIE ZWEI BEDEUTUNGEN VON "HERAUSFORDERUNG"

Und zwar im doppelten Sinne des Wortes, denn das Wort "Herausforderung" hat schließlich zwei Bedeutungen (vgl. Duden-Synonymenlexikon):

1. Aufgabe, Obliegenheit, Pflicht, Funktion, Verpflichtung, Schuldigkeit, Auftrag,
2. Provokation, Brüskierung, Reizwort, Reizthema.

#### **"Herausforderung" als Aufgabe, Obliegenheit, Pflicht:**

Illegalität wird eine Aufgabe und Pflicht von Staat und Kirche bleiben. Der Staat wird durch seine Organe nach wie vor mit 'Illegalen' zu tun haben, etwa im Kontext von Grenz-, Inlands- und Baustellenkontrollen, bei Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden, durch Rechnungsstellung von Krankenhäuser an Sozialämter, bei Anfragen und Berichten von Schulleitern an die übergeordneten Aufsichtsbehörden, durch Rücksendung von Post mit dem Vermerk "Adressat unbekannt" an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder die Ausländerbehörden - um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Kirchen werden weiterhin über ihre Wohlfahrtsverbände und Gemeinden mit 'Illegalen' in Kontakt kommen. Hierzu brauche ich in diesem Kreis wohl nichts Näheres auszuführen.

#### **"Herausforderung" als Provokation, Brüskierung, Reizwort, Reizthema**

Illegalität wird auch - wie bisher - als Reizthema den Diskurs zwischen Staat und Kirche charakterisieren. Auch dies ist nicht neu: Schon vor dem 11.9.2001 hatte man, wenn Behördenvertreter und Politiker einerseits, und Leute mit kirchlichem Hintergrund andererseits über Illegalität sprachen, nicht den Eindruck, dass sie über den selben Problemkomplex

sprechen. Die einen sprechen von Kriminalität und Straftätern, vor denen man sich schützen müsse, die anderen sprachen über hilfsbedürftige Menschen, deren Menschenrechte verletzt werden. Vertreter der Politik unterstellten der Kirche, alle legalisieren zu wollen, Vertreter der Kirche prangerten bei der Politik eine "Vernachlässigung der Nächstenliebe" an<sup>6</sup>.

### 3.2. URSACHE DER SPANNUNGEN ZWISCHEN STAAT UND KIRCHE

Woher kommen diese Fronten? Nun, wie eben schon dargelegt, aufgrund der weitgehend verschiedenen Kontaktstellen mit dem Milieu als solchem.

Bei den meisten Kontakten der Behörden zum Illegalenmilieu handelt es sich um die Verletzung von Gesetzen, verschärft nochmals dadurch, dass gerade Polizeibehörden aufgrund ihrer Ermittlungen in der Tat eine Reihe von Straftätern in die Hände gehen, die es in diesem Milieu natürlich gibt. Und das prägt die "offizielle" Wahrnehmung von Illegalität. Zwar betonen selbst Polizisten und Arbeitsamtkontrollure immer wieder, dass für sie Menschen, die nur gegen aufenthalts- und arbeitsrechtliche Auflagen verstoßen, keine Kriminelle sind und sie für diese Verständnis, ja Mitleid empfinden - aber leider sind dies zumeist persönliche, nie aber offizielle Meinungen. Darüber hinaus gibt es durchaus auch noch andere Erfahrungen in anderen Behörden: Streetworker, Mitarbeiter in öffentlichen Krankenhäuser oder Schulämtern haben auch Kontakt mit 'Illegalen' - sie reden aber nicht so gerne darüber, und schon gar nicht öffentlich - vor allem aufgrund hier bestehender Gesetzes- und Gewissenskonflikte für sie. Ergo: Kein Wunder, dass der offizielle Diskurs zu Illegalität von Straftätern und Kriminellen nur so wimmelt, die eine Herausforderung für Sicherheit und Ordnung darstellen.

Dies ist im kirchlichen Bereich völlig anders. Kirchliche Stellen kommen vor allen mit Menschen in Not in Berührung. Und gerade aus dem Wissen um die Notlage dieser Menschen haben kirchliche Mitarbeiter einen ganz anderen Zugang selbst zu Straftaten, die diese Menschen begehen mögen, etwa aus Überlebensnot, oder weil sie von kriminellen Banden erpresst werden. Dies wiederum führt dazu, dass Kirchen und Wohlfahrtsverbände Illegalität vor allem als eine christlich-humanitär-menschenrechtliche Herausforderung artikuliert und in die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung einbringt.

### 3.3. ZUM UMGANG MIT DEN SPANNUNGEN

---

<sup>6</sup>Die Herren Beckstein und Schily überinterpretieren dabei in mündlichen Gesprächen (bewusst?) den folgenden Satz:

"Ziel jeglicher kirchlichen Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung muss es sein, Möglichkeiten einer Legalisierung der betreffenden Personen zu finden, es sei denn, die Rückkehr in die Heimat oder Weiterwanderung in einen anderen Staat, der ein Aufenthaltsrecht gewährt, ist möglich. Die Kirche will und darf nicht zur Stabilisierung von Illegalität in der Gesellschaft beitragen." [Deutsche Bischofskonferenz 2001:57]

Hier wird in der Regel der Passus "es sei denn...ist möglich" weggelassen, in dem ja gerade ausgedrückt wird, dass die Kirche nicht "alle legalisieren" will.

Aufder anderen Seite löste das Interview von Kardinal Sterzinsky im "Berliner Tagesspiegel" vom 20.5.2001 einen Sturm der Entrüstung und eine Reihe von Krisengipfel aus, in dem er bei der Diskussion von Fragen der Zuwanderung und Illegalität bei der CDU/CSU eine Vernachlässigung der Nächstenliebe feststellt und christliche Positionen bei einer Reihe von gesellschaftspolitischen Themen nicht mehr von der Union vertreten sieht.

Wie sollte man mit diesen Spannungen umgehen?

### 3.3.1. VERTRAUENSBLDENE MASSNAHMEN

Zunächst einmal so, dass jede Seite zugibt, dass die andere etwas Richtiges sieht. Wir erinnern uns an das buddhistische Gleichnis von den Blinden und dem Elefant: Jeder der Blinden hält ein Teil des Ganzen in der Hand, ist aber in der Gefahr, es absolut zu setzen. Der Rüssel ist zwar wurmartig, der Elefant ist aber kein Wurm. Die Beine sind wie Säulen, der Elefant ist aber kein Haus. Ebenso ist es mit dem Bereich der Illegalität: Es gibt Kriminalität, es gibt Bedürftigkeit und Menschenrechtsverletzungen. Mit einem derartigen, gegenseitigen, ÖFFENTLICHEN, Eingeständnis wäre schon viel gewonnen. Die Schwierigkeiten beginnen dann ohnehin erst richtig, nämlich die Suche nach den Hintergründen und Ursachen - und damit nach der Ursachenbekämpfung, oder nach der Gewichtung der Probleme - und damit der Ressourcenverteilung. Was könnte hier getan werden, um weitere Sachlichkeit zu ermöglichen?

Vertrauensbildende Maßnahmen durch vertrauliche Treffen. Über vieles lässt sich zwischen Vertretern aus den Bereichen Staat und Kirche leichter reden, wenn Vertraulichkeit vereinbart und auch eingehalten wird. Ist es beiden Seiten ernst mit der Dialogbereitschaft, muss man dann z.B. keine Angst vor direkten oder indirekten Repressalien haben. Mit solchen Treffen kann zwar keine Politik für bestimmte Positionen in der Öffentlichkeit gemacht bzw. um Unterstützung dafür geworben werden, sie tragen aber auf alle Fälle zum internen gegenseitigen Verständnis bei, vielleicht ermöglicht es auch diese oder jene informelle Zusammenarbeit in konkreten Fällen - was ja nicht an sich etwas Schlechtes ist.

Ein nächster Schritt sind Treffen wie diese hier, nämlich solche, die Vertreter beider Seiten zusammenbringen. Es mag zwar immer mal wieder in einen holzschnittartigen Schlagabtausch ausarten, aber zumindest wird die Höflichkeit beide Seiten zwingen, während eines Referats und während einer Arbeitsgruppe im Raum zu bleiben und einander zuzuhören. Man sollte hier nicht ausschließen, dass dieses oder jenes Argument dann vielleicht doch den Vorurteilspanzer auf der anderen Seite durchdringt.

### 3.3.2. DIE SAMMLUNG VON EMPIRISCH ABGESICHERTEM WISSEN ERMÖGLICHEN

Um wirklich weiterkommen zu können, muss aber mehr empirisch abgesichertes und nachvollziehbares Wissen zusammengetragen und öffentlich zugänglich gemacht werden. Fakt ist, dass das Thema in Deutschland zu lange tabu war, als dass ein genügend breites Faktenfundament zur Diskussion vorhanden ist, auf das hin man konträre Positionen zurückbinden und woran man deren Berechtigung überprüfen könnte. Und hier liegen Probleme: Sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute etwa halten Erhebungen in diesen Gebiet aufgrund der hohen Misstrauensschwelle bzw. des Bedrohungspotenzials für Außenseiter für nicht lohnend. Dabei ist viel Wissen vorhanden: Es müsste nur systematisch abgeschöpft und ausgewertet werden. Wie oft höre ich hinter vorgehaltener Hand: "Jaja, was Sie sagen deckt sich mit meiner Erfahrung". Warum sprechen nicht mehr Menschen über ihr Wissen? Warum sind Publikationen wie die, die uns hier zusammengeführt hat, oder jene des

Erzbischöflichen Ordinariats Berlin noch die Ausnahme, nicht aber die Regel<sup>7</sup>?

Dies liegt an Druckmitteln des Staates, die wiederum Angst und Misstrauen erzeugen und Abschottung nach sich ziehen. Dieser Druck ist direkt zu spüren, wenn sich etwa Sachbearbeiter in Behörden mit ihrer Einschätzung der Dinge weder bei den Vorgesetzten noch nach außen Gehör verschaffen können<sup>8</sup>, oder weil Menschen strafrechtliche Sanktionen befürchten, etwa aufgrund des § 92a AuslG, der in Kapitel 9 (v.a. § 96) des neuen Zuwanderungsgesetz beibehalten werden soll [vgl. z.B. Zabel:95]. Oder der Druck ist indirekt: Menschen mit Kontakten zu 'Illegalen' werden von Vorgesetzten unter Druck gesetzt, weil diese befürchten, dass das Engagement der Mitarbeiter anderweitig Folgen zeitigen könnte, etwa indem die Sperrung von Zuschussgeldern drohen könnte. Ich kenne immerhin drei Beispiele hierzu, zwei von kirchlichen Wohlfahrtsverbänden, eines von einem nichtkirchlichen Verband. Sicher kennen auch Sie Beispiele aus dem Bereich der haupt- und ehrenamtlichen Migrantenhilfe, die gewöhnlich einem der folgenden Modellfälle gleichen:

- Modellfall 1: Bei Beratungsstellen wird explizit eine weitere oder grundsätzliche Förderung, z.B. durch Bezuschussung von Stellen, im Falle der Beibehaltung eines Engagements für 'Illegale', in Frage gestellt.
- Modellfall 2: Eine Beratungsstelle wird geschlossen, weil die dort tätigen Mitarbeiter viel Zeit mit 'Illegalen' verbringen, dies aber nicht in ihre Statistik aufzunehmen wagen. Deshalb kann die Stelle ihre Existenzberechtigung nicht belegen, aus diesem Grund wird die Bezuschussung eingestellt.
- Modellfall 3: Verbände wiederum, die eine breite Palette von Angeboten haben, werden unter Druck gesetzt, bedürftige Menschen gegeneinander auszuspielen, etwa: Wird 'Illegalen' weiter geholfen, werden Zuschüsse zur Altenarbeit gekürzt.

Wie kann mit diesem Druck umgegangen werden?

Behördenvertreter, die unter Gesetzes- und Gewissenskonflikten ebenso leiden wie unter den Vorgaben ihrer Vorgesetzten, sind hier in einer besonders schwierigen Situation. Diesen möchte und kann ich an dieser Stelle keine guten Ratschläge erteilen.

Seitens der Kirchen und Wohlfahrtsverbände wiederum sollte aber jedem direkten oder indirekten Druck widerstanden werden: Schließlich geht es hier um (das Verständnis von) Werte, auf denen unsere modernen Gesellschaften und Verfassungen gegründet sind.

### 3.3.3. BERECHTIGTE UND NOTWENDIGE KONFLIKTE

Und dies bringt mich zu einem Punkt, an dem es meiner Meinung nicht nur angemessen, sondern, im Blick auf unser Gemeinwesen insgesamt, vielleicht notwendig und geboten ist, mehr Konflikte zu wagen. Wieso? Pluralistischer Wandel durch Einflüsse von innen und außen beinhaltet die Notwendigkeit, dass sich offene Gesellschaften immer wieder ihrer eigener

---

<sup>7</sup>Insbesondere die Publikation "Illegal in Berlin", eine der wenigen Publikationen, in der sich Vertreter von Polizei und Arbeitsamt mit Funktion und Namen interviewen lassen.

<sup>8</sup>Zu "Kommunikationsproblemen" in Behörden vgl. Alt 1999:413 f.

Grundlagen, Werte und Handlungsnormen vergewissern. Etwa über den Wert des Menschen und seiner Würde, über Grund- und Menschenrechte, über Inhalt und Geltungsumfang der Rechte ebenso wie über den Rechtsstaat. Und hier existiert, gerade im Umgang mit Ausländern oder gar 'Illegalen' viel Heuchelei und Verdrängung. Hier scheint mir, dass die Kirchen ein genuines Mandat haben, um interpretativ und autoritativ in die Diskussion einzugreifen und aufzuzeigen, welche Implikationen faktisches staatliches Handeln für unseren Wertekanon hat.

Schaut man beispielsweise genauer hin, wie in unserem Land Grund- und Menschenrechte verteilt sind, kann man mit Fug und Recht behaupten, dass nur Deutsche Menschen im vollen Sinne des Wortes sind, weil nur für sie alle Grund- und Menschenrechte gelten<sup>9</sup>. 'Illegale' sind bestenfalls Menschen vierter Klasse - vielleicht nicht *de-jure*, wohl aber *de-facto*. Beispiel: Natürlich wird jeder sagen, dass auch 'Illegalen' medizinische Notfallbehandlung zusteht. Wenn man diesen Menschen durch Bestimmungen des so genannten "Denunziationsparagraf" 76 AuslG (auch lebt im neuen Zuwanderungsgesetz als § 87 weiter) dermaßen Angst einjagt, dass sie sich nicht ins Krankenhaus trauen aus Angst, dass sie dort verhaftet und abgeschoben werden, dann ist eine wirksame faktische Hürde vor dieses Recht gesetzt. Soviel zum Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit.

Wenn also versucht wird, Mitarbeiter von Beratungsstellen direkt durch die Androhung von Strafen von ihrer Hilfe für MENSCHEN (wenngleich ohne Aufenthaltspapiere) abzuhalten, so verstehe ich nicht, warum dies nicht öffentlich gemacht wird. Denn in diesem Fall werden ordnungs- und zuwanderungspolitische Kriterien über Menschenrechte gestellt. Ähnlich, wenn indirekt mit der Streichung von Geldern gedroht wird: Warum sollte in Zuschuss-Verteilungskriterien der 'illegale' bedürftige Mensch weniger wert sein als der 'alte' bedürftige Mensch. Hier rüttelt der Staat am oft beschworenen, abendländisch-christlich-humanitären-menschenrechtlichen Wertefundament - nicht die Kirche. Dies gilt umso mehr, als Rechtsgutachten ein solches Tun von der derzeitigen (noch gültigen) Rechtslage gedeckt sehen [vgl. Robbers].

Es ist Unsinn, Kirche und Verbänden vorzuhalten, ihr Engagement wäre ein Sogfaktor für illegale Zuwanderung. Es geht darum, Menschen zu helfen, die schon vor unserer Tür stehen und denen wir aufgrund unseres Menschenbilds zu helfen verpflichtet sind. Die Gründe, weswegen sie überhaupt erst dorthin gekommen sind, müssen ganz woanders gesucht und gelöst werden. Wir dürfen uns hier nicht in die falsche Ecke drängen lassen.

Ich fasse erneut zusammen: Im Interesse einer differenzierten Debatte ist es unsere Pflicht, öffentlich aufzuzeigen, dass derzeit vor allem in der Ausgestaltung des Asylrechts und den Rahmenbedingungen für unerlaubte Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalt ein Rechtsgüterkonflikt besteht: Zuwanderungskontrolle und Ordnungsrecht wird über Menschenwürde und Menschenrecht gestellt. Formuliert man den hier bestehenden Konflikt so und verdeutlicht ihn in der Öffentlichkeit, denke ich doch, dass die derzeitige staatliche Praxis keine ungeteilte Rückendeckung in der Gesellschaft finden würde, umso mehr, wenn auf problemangemessenere Politikmaßnahmen für den Umgang mit Illegalität verwiesen werden

---

<sup>9</sup>Vgl. zu Nachfolgendem Alt 2001a, v.a. S.21-25

kann. Und hiermit komme ich zum nächsten Teil meiner Ausführungen.

#### 4. AKTUELLE INITIATIVEN UND ANSÄTZE ZUM UMGANG MIT ILLEGALITÄT

Worum würde es sich aber hierbei handeln<sup>10</sup>? Es müssten bzw. könnten Maßnahmen sein, die dazu geeignet sind

- die Ursachen für illegale Einreise und illegalen Aufenthalt zu vermindern,
- Alternativen zu illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt zu eröffnen,
- 'Illegalen' ein menschenwürdiges Leben sichern, und
- den Interessen sowohl der Migranten als auch der Aufnahmegesellschaft eher gerecht zu werden als bisherige Ansätze.

Ich werde hierzu einige Punkte darlegen und dabei immer wieder auf aktuelle Positionen von Bundesregierung, Unabhängiger Kommission Zuwanderung und der politischen Parteien Bezug nehmen.

##### 4.1. VERMINDERUNG DER URSACHEN FÜR ILLEGALE EINREISE UND ILLEGALEN AUFENTHALT

Der wirkungsvollste Weg, Menschen ein Verlassen ihrer Heimatländer zu ersparen, ist: Fluchtursachen zu bekämpfen und Fluchtwege zu unterbrechen. Hier kann man auf drei Ebenen ansetzen: Man kann versuchen, migrationsauslösenden und migrationslenkenden Faktoren zu reduzieren und man kann gegen migrationsinduzierende Strukturen vorgehen (z.B. soziale, kommerzielle und kriminelle Netzwerke), die z.T. ja auch dahingehend funktionieren, Menschen, z.B. durch Fehlinformationen, zu einer eigentlich nicht nötigen Migration verleiten.

Zunächst zu den migrationsauslösenden Faktoren: Auf spektakuläre Weise erinnerte an deren Bedeutung der Bundesnachrichtendienst in seinem als geheim eingestuften Dossier "Illegale Migration nach Europa" im Januar 2001. Dort heißt es beispielsweise:

"Die Verstärkung der Grenzsicherung kann nicht die einzige Antwort auf den wachsenden Migrationsdruck sein... Ohne den Abbau der **Push-Faktoren** ist die Bekämpfung der weltweiten Wanderungsbewegungen ... zum Scheitern verurteilt. Armut, Unterdrückung in den Ausgangsländern müssen schrittweise verringert, (Bürger-)Kriege möglichst verhindert oder beendet werden. Verstärkte **humanitäre Maßnahmen** und **Entwicklungshilfe** sowie eine weitere Öffnung der EU-Märkte und Zollerleichterungen können dazu einen Beitrag leisten. Die **globale Dimension der Migrationsproblematik** erfordert darüber hinaus eine verstärkte **Kooperation der Industriestaaten weltweit.**" [S.95f., Herv.i.T.]

All dies spielt in der gegenwärtigen Debatte keine Rolle. Bei der Bundesregierung scheinen solche Mahnungen, nimmt man beispielsweise die erneute Kürzung des Etats für Entwicklungszusammenarbeit als Indikator, nicht sonderlich ernst genommen zu werden: Er

---

<sup>10</sup>Systematische Darstellungen aus meiner Sicht sind gegeben in Alt 2001a, Kapitel 3 und Alt 2001f, Kapitel 2

entspricht derzeit ca. 0,27% des Brutto sozialprodukts und ist somit weiter denn je vom immer wieder bekräftigten Ziel entfernt, dass die öffentliche Entwicklungshilfe - entsprechend den Beschlüssen von Rio im Jahr 1992 - 0,7% des Brutto sozialprodukts betragen soll. Unter den politischen Parteien finden lediglich PDS und die CDU, dass "die Bekämpfung der Fluchtursachen zu intensivieren" ist [CDU:4]. Erfahrungen aus der Vergangenheit lassen jedoch fraglich erscheinen, ob solche Forderungen gerade bei der CDU mehr als deklaratorischen Wert haben. Ein großes, derzeit ignoriertes Potenzial stellen in diesem Kontext beispielsweise die Gelder dar, die 'Illegale' in Industrieländern verdienen und an ihre Familien und Angehörigen überweisen wollen. Diese so genannte Remissen übersteigen die Gelder der öffentlichen Entwicklungshilfe und sind von nicht zu überschätzender Bedeutung für Investitionen und Konsum in ihren Herkunftsländern [vgl. Massey 1999:228-234]. Regelungen in diesem Bereich würden verhindern, dass beachtliche Summen in den Taschen krimineller und korrupter 'Dienstleister' versickern, die derzeit für den Geldtransfer zuständig sind.

Ein wichtiger Bereich zur Bekämpfung der migrationslenkenden Faktoren ist die Nachfrage in der ökonomischen Dimension. Hierzu lassen sich im politischen Raum verschiedene Vorschläge finden, die jedoch vor allem im Kontext der Arbeitsmarktpolitik eingebracht werden. Hier werden zahlreiche Maßnahmen gefordert, die überwiegend eine Ausweitung der - offensichtlich nicht besonders erfolgreichen - Kontrollverfahren darstellen und die hier nicht im einzelnen vorgestellt werden können. Im Kern laufen diese Forderungen auf Ausweitung der Kontrollkompetenzen, Intensivierung der Ermittlungen, Zentralisierung der Verfolgungsbehörden und weitere Strafverschärfung für Arbeitgeber hinaus [CDU 2000:18 oder SPD 2000a+b, Deutscher Bundestag 2000]. In der Debatte um Zuwanderungspolitik wird dagegen auch der weitere Zusammenhang illegaler Beschäftigung thematisiert. Weitgehende Einigkeit besteht darin, dass legale Beschäftigungsverhältnisse attraktiver gemacht werden und inländische Arbeitslose stärker als bisher qualifiziert und motiviert werden müssen, offene Stellen zu besetzen [vgl. z.B. UKZ 2000: Kapitel 3+4]. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen somit insgesamt darauf ab, die illegale Beschäftigung neu eingereister ausländischer Arbeitnehmer absolut riskanter und relativ ungünstiger zu machen. Insgesamt ist es jedoch fraglich, ob die Nachfrage nach illegal beschäftigten Arbeitskräften kurz- oder mittelfristig relevant gesenkt werden kann, denn illegale Beschäftigung ist Symptom, und nicht Ursache, für gesellschaftliche Steuerungsprobleme der zunehmend deregulierten Wirtschaft. Von diesen Fragen, zumindest gewinne ich diesen Eindruck, lässt man lieber die Finger, weil dieses Problem zu komplex und zu kompliziert ist und insgesamt unsere Weise zu Produzieren und Konsumieren fundamental in Frage stellt<sup>11</sup>. Und das ist schließlich auch unpopulär. Und über die kaum oder gar nicht zu kontrollierende Beschäftigung in privaten Haushalten ist damit noch überhaupt nicht gesprochen worden.

Die dritte Ebene bilden die Maßnahmen gegen die migrationsinduzierende und -ermöglichende Strukturen: Als solche lassen sich vor allem Maßnahmen bezeichnen, die auf die Störung und Unterbrechung von Netzwerkaktivitäten abzielen. Dies sind etwa Aufklärungskampagnen in potenziellen Herkunftsländern (was keine Größenordnung darstellt), internationale polizeiliche Zusammenarbeit (die bislang mäßig funktioniert), vor allem aber Kontrollen an den Grenzen

---

<sup>11</sup>Vgl. hierzu auch Maseys Ausführungen zur Theorie des segmentierten Arbeitsmarkt und Alt 2001a:70f.+106-108.

und im Inland. Maßnahmen zum Ausbau und zur Perfektionierung der Kontrollen werden seit Ende der achtziger Jahre systematisch vorangetrieben. Indikatoren für diese Entwicklung sind die steigenden Etats und Personalansätze der Kontrollbehörden: So ist der Etat des Bundesgrenzschutz von 1 303,1 Mio. DM 1990 auf 3202,6 Mio. DM im Jahr 2000 angestiegen. Das Personal wurde von 25.187 (1990) auf 38.928 (2001) erhöht. Auch im Bereich der Arbeitsmarktkontrollen, die sozusagen als Nebeneffekt Migrationskontrollen am Arbeitsplatz durchführen, wurde das für Kontrollen eingesetzte Personal in den letzten Jahren deutlich erhöht. All diese Maßnahmen werden durch die Pläne des Anti-Terror-Pakets II nochmals an Bedeutung und Gewicht gewinnen, beispielsweise auch, was Möglichkeiten und Ausstattung von BGS und Polizeivollzugskräften betrifft, im Inland (verdachtsunabhängige) Kontrollen vorzunehmen. Zwar sind Maßnahmen in dieser Gruppe eher Symptomkurierung (denn niemand würde sich zur Migration überreden lassen wenn nicht schon eine Migrationsbereitschaft da wäre), hier ergriffene Maßnahmen lassen sich aber statistisch gut einer Öffentlichkeit als 'entschlossenes Vorgehen' vermitteln.

## 5.2. ALTERNATIVEN ZU ILLEGALER EINREISE UND ILLEGALEM AUFENTHALT

Die Eröffnung von Alternativen zu illegalen Einreisen und illegalem Aufenthalt, nämlich Angebote von legalen Zuwanderungsmöglichkeiten, bildet den wichtigsten Baustein jeder nationalen Zuwanderungspolitik. Die Diskussion vor dem 11.9.2001 erbrachte eine Reihe diesbezüglicher Vorschläge.

Zunächst zu nennen ist eine *realistische Gestaltung des Flüchtlingsschutzes*: Hier scheint es nun doch Bewegung in Richtung einer Beseitigung so genannter "Schutzlücken" für Flüchtlinge im bisherigen Asylrecht zu geben, vor allem, was Abschiebungsschutz für Opfer nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Menschenrechtsverletzungen betrifft. Dies dürfte im Prinzip breite Zustimmung finden [UKZ 2001:159ff.; B90/G 2000b:13; CDU 2001:17, SPD 2001a:14; PDS 2001:10]. Keine große Rolle mehr spielen nach dem 11.9.2001 Vorschläge, wie der Schutz von Flüchtlingen durch Maßnahmen im Vorfeld bzw. während des Asylverfahrens verbessert werden kann. Hierunter fallen beispielsweise Zugangsmöglichkeiten zum Asylverfahren, Verfahrensberatung vor der bzw. qualitätssichernde Maßnahmen für die Bundesanhörungen, etwa dass dort den spezifischen Schwierigkeiten Rechnung getragen wird, die traumatisierte Folteropfer oder minderjährige Flüchtlinge in einer Anhörungssituation haben [vgl. B90/G 2000b:14; SPD 2001a:15; UKZ 2001:131ff. und 171ff.; PDS 2001:11f.]. Noch schwerer werden es Flüchtlinge haben, deren Asylantrag trotz aller möglicherweise implementierten Verbesserungen abgelehnt wird und die zur Ausreise aufgefordert werden. Vor dem 11.9. gab es Stimmen, die in entsprechend ausgestattete Härtefallkommissionen eine Möglichkeit sahen, Menschen vor der Illegalität durch Untertauchen zu bewahren [Koalitionsvertrag, UKZ 2001:170ff.; CDU 2001; SPD 2001a:15]. Derzeit stehen aber im Zuwanderungsgesetz, in Verbindung mit dem Anti-Terror-Paket II, vor allem Überlegungen im Vordergrund, wie Abschiebungsschutz abgebaut und schon bei der Visumsantragstellung eine Rückführung selbst in "Problemstaaten" sichergestellt werden kann.

*Arbeitsmigration*: Große Aufmerksamkeit wird der Eröffnung legaler Zuwanderungswege zu dauerhafter oder befristeter Beschäftigung gewidmet. Hier ist jedoch kritisch anzumerken, dass sich die Diskussion auf die Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitnehmer und Selbstständiger konzentriert, die bei der illegalen Zuwanderung keine Rolle spielen. Die

Zuwanderung gering qualifizierter Migranten wird kaum angesprochen, ihre Notwendigkeit zum Teil sogar geleugnet [UKZ 2001; CDU 2001; SPD 2001a]. Dabei kann kaum angenommen werden, dass die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in absehbarer Zeit dort, wo illegale Beschäftigung zur Zeit vornehmlich stattfindet (z.B. Bau-, Hotel-, Gaststätten- und Reinigungsgewerbe, Landwirtschaft, private Beschäftigung in Haushalt, Alten- und Krankenpflege), von einheimischen Arbeitslosen abgedeckt werden kann. Der Verdacht drängt sich auf, dass - vielleicht auf Druck einflussreicher wirtschaftlicher Interessengruppen - der Status quo bei der illegalen Ausländerbeschäftigung beibehalten werden soll. Hierbei soll allerdings auch nicht verschwiegen werden, dass öffentlich konzeptionell widersprüchliche Vorschläge diskutiert werden. Während beispielsweise der Deutsche Caritasverband vor befristeten Beschäftigungsmöglichkeiten warnt [1999:30], treten andere gerade für diese Option ein [Bade 2001b:72]. Ich selbst unterstütze Formen der befristeten Beschäftigung, vorausgesetzt, es werden von vornherein angemessene Rückkehrreize in die Konzeption mit eingebaut [vgl. Alt 2001a:94f.]

*Familiennachzug:* Bisherige Regelungen orientieren sich zu stark am Konzept der Kernfamilie (Ehepartner und minderjährige Kinder). Dies trägt der Tatsache nicht ausreichend Rechnung, dass das Familienverständnis in nichteuropäischen Kulturen wesentlich weiter ist, Bindungen entsprechend stärker sind und der Nachzug entlang dieser Verwandtschaftsbeziehungen auch illegal stattfindet. Eine Reihe der vor dem 11.9.2001 vorgelegten Konzepte möchte hier mehr Spielräume schaffen, vor allem bei Härtefällen [UKZ 2001:195f.; B90/G 2001:14; SPD 2001a: 18; PDS 2001:14]. Auch diese Regelungen werden nun wohl eher der Absicht zum Opfer fallen, Zuwanderung vor allem aus nichteuropäischen Kulturen, wo auch nur möglich, einzuschränken - ganz zu schweigen davon, dass die Absicht der Bundesregierung, die Nachzugsgrenze von minderjährigen Kindern bei 14 festzulegen, noch nicht einmal dem gängigen Verständnis von Minderjährigkeit entspricht (vgl. UN-Kinderkonvention)

Die Notwendigkeit von Legalisierungsmöglichkeiten auch in Deutschland wird von einem wachsenden Spektrum von Einzelpersonen und gesellschaftlichen Gruppen erkannt (vgl. z.B. Deutsche Bischofskonferenz 2001, Unterzeichner der Erklärung "Papiere Jetzt", Bochum 23.6.2001). Uneinigkeit besteht aber über den angemessensten Weg. Einzelpersonlichkeiten, Gruppen aus dem linken Parteienspektrum, die FDP [S.8] und PDS [S.16f.] fordern umfassende Legalisierungskampagnen, wie sie in anderen Ländern Europas (z.B. Griechenland, Spanien, Frankreich und Belgien) bereits stattgefunden haben. Andere wiederum, auch ich, befürworten Legalisierungen in begründeten Einzelfällen. Dies wäre ein Kompromiss einerseits zwischen der Erkenntnis, dass Legalisierungskampagnen ein ungeeignetes Instrument sind, um dem strukturellen Problem der unerlaubten Migration zu begegnen, andererseits würde es die Möglichkeit eröffnen, um Menschen in besonderen humanitären Notsituationen besser helfen zu können. Dies könnte über eine Kompetenzerweiterung der oben bereits erwähnten Härtefallkommissionen erreicht werden.

### 5.3. GRUNDSICHERUNG EINES MENSCHENWÜRDIGEN AUFENTHALTES

Empirische Feldforschung, aber auch Sicherheitsdienste [vgl. Massey oder BND], warnen seit langem, dass sich illegale Zuwanderung und illegaler Aufenthalt selbst mittel- und langfristige auch dann nicht vollständig verhindern lassen wird, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen realisiert werden. Somit stellt sich die Frage, wie die auch für Menschen ohne Aufenthaltsrecht

geltenden sozialen und menschenrechtlichen Standards sicher gestellt werden können.

Hier wurde bereits (vgl. oben 3.3.3.) erwähnt, dass auch Menschen ohne Aufenthaltsrechte in Deutschland *de jure* bestimmte soziale Rechte zustehen. Ein Rechtsgutachten etwa wies nach, dass 'illegale' Migranten Ansprüche auf Leistungen des staatlichen Gesundheitswesens sowie auf Beschulung an öffentlichen Schulen haben. Auch Lohnansprüche für geleistete Arbeit bestehen unabhängig vom Aufenthaltsstatus [Fodor 2001]. Dieser Rechtsauffassung widerspricht auch das Bundesministerium des Inneren nicht [vgl. BMI 2001a:4f.].

Aus dieser übereinstimmenden Analyse werden aber unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen: Das Bundesinnenministerium hält es für nicht hinnehmbar, dass "das Sozialrecht einen unerlaubten Aufenthalt über Umwege materiell absichert und perpetuiert" [BMI 2001a:5] und sieht deshalb keinen Änderungsbedarf an der jetzigen rechtlichen Situation. Dabei sprach sich die Bundesregierung selbst in ihren Empfehlungen zum Sechsten Familienbericht dafür aus, Kindern eine Beschulung zu ermöglichen [Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000):XXIV], eine Empfehlung, die auf breite Unterstützung vertrauen dürfte [vgl. UKZ 2001:197; B90/G 2001:34; FDP 2001:8, PDS 2001:17]. Ein konzeptioneller Ansatz zur Ermöglichung einer anonymen Gesundheitsversorgung für 'Illegale' liegt fertig ausgearbeitet in den Schubladen des Bundesministeriums für Gesundheit [2001], wird aber nicht hervorgehoben - auch dieser würde von politischen Parteien unterstützt [FDP 2001:8, PDS 2001:17].

Besonders deutlich wird der Rückschlag, den die zuwanderungspolitische Debatte erlitten hat, anhand der Regelungen des bisherigen § 92a AuslG (im neuen Zuwanderungsgesetz § 96): Hier deutete sich vor dem 11.9.2001 ein breiter Konsens dahingehend an, humanitär motivierte Hilfeleistungen für Menschen ohne Aufenthaltsrechte aus dem Straftatbestand der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt herauszunehmen [vgl. UKZ 2001:197; SPD 2001b:19, B90/G 2001:11, PDS 2001:17 und sogar Teile der CDU (vgl. Änderungsanträge des Evangelischen Arbeitskreises zum Kleinen Parteitag am 7.6.2001)]. Dieser Konsens wurde im Referentenentwurf ebenso ignoriert wie im nun verabschiedeten Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Werden die Parteien sich an ihre Positionen im Zuge der parlamentarischen Auseinandersetzung an ihre Positionen erinnern? Es darf bezweifelt werden. Nach dem 11.9.2001 scheint hiervon erst recht niemand mehr etwas wissen zu wollen. Wie oben (2.3.) bereits dargelegt, steht auch das Umfeld der unerlaubten Zuwanderung und unerlaubt Zugewanderten unter dem Verdacht, ein eventuelles terroristisches oder extremistisches Umfeld zu sein und dürfte sich von daher zukünftig der verstärkten Aufmerksamkeit der 'Vorfeldermittler' aus Polizei- und Sicherheitsbehörden erfreuen.

Dabei gäbe es für die Abschaffung des Straftatbestands für Handlungen aus humanitären Motivationen heraus auch gute ordnungspolitische Gründe. Dadurch, dass bedürftigen Menschen Rat und Hilfe zuteil wird, sinkt für diese die Notwendigkeit zur Begehung von Straftaten. Außerdem würden durch die verbesserte Datenlage problemangemessenere Politikmaßnahmen möglich als dies derzeit der Fall ist, wo der Staat seine Politikmaßnahmen vor allem auf die (einseitigen) Informationen seiner eigenen Behörden stützt [vgl. Alt 1999:417-420]. Zusätzliche Informationsquellen, hier bin ich sicher, würden die staatlichen Erkenntnisse nicht ersetzen, wohl aber ergänzen und differenzieren bzw. helfen, vorhandene Probleme besser analysieren und im Gesamtkontext besser gewichten zu können.

#### 4.4. POLITIKMASSNAHMEN AUF DER BASIS VON INTERESSENKOHERENZEN

Aus Sicht der empirischen Feldforschung sowie der Migrationsforschung kann und muss auch weiterhin gefragt werden, welche Ansätze gegen unerlaubte Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalt problemangemessen sind. Hier bin ich unvermindert der Meinung, dass bekundete Absichten und Ziele von Politikern und Parteien mit anderen Ansätzen und Konzepten als den derzeitigen besser umgesetzt werden könnten, die zudem den Interessen der Migranten und der Aufnahmegesellschaft mehr entgegenkommen. Ich bleibe bei den bereits eingangs gewählten Beispielen.

Beispiel eins: Begrenzung von unerlaubter Zuwanderung [vgl. CDU, SPD]. Es gibt gute Gründe zur Annahme, dass selbst bei einer Lockerung oder Aufhebung der Grenzkontrollen andere Faktoren auch die unerlaubte Zuwanderung regulieren würden: So würden beispielsweise das begrenzte Vorhandensein von Arbeitsstellen und Wohnraum, die hohen Lebenshaltungskosten und die Grenzen der Belastbarkeit ethnischer Unterstützernetzwerke dafür sorgen dass Migranten, wenn ihr 'Migrationsprojekt' nicht erfolgreich ist, nach Hause zurückkehren würden. In den Herkunftsländern würde sich schließlich (vermutlich zeitverzögert) herumsprechen, dass illegale Migration sich nicht rechnet. Des weiteren dürfte sich die Bereitschaft zwielichtiger Geschäftemacher verringern, Migranten Kredite zur Finanzierung eines Migrationsprojekts zu zahlen, da diese immer weniger in der Lage sein werden, das geliehene Geld zurückzuzahlen. Eine Folge wäre, dass Schleusung und Menschenhandel zunehmend unattraktiv würde, zumal Mitglieder der Grenzpolizei, von der Aufgabe der flächendeckenden Grenzüberwachung, für die gezielte Bekämpfung von kriminellen Schleusungsgruppen eingesetzt werden könnten. Gewöhnlich wird gegen diesen Vorschlag eingewendet, dass dadurch zu viele Menschen ungehindert in die Europäische Union einreisen würden. Solche 'Invasionsängste' gab es auch in früheren Jahren und sie haben sich stets als unbegründet erwiesen: In der Vergangenheit konnte beobachtet werden, dass zu hohen Einreisezahlen hohe Ausreisezahlen korrelieren und dass die Gewährung von Reisefreiheit, z.B. innerhalb der Europäischen Union, gerade nicht zu Dauereinwanderung führte, sondern zu Pendelmigration. Ähnliche Entwicklungen sind auch auf dem Gebiet der illegalen Arbeitsmigration wahrscheinlich bzw. zum Teil durch Entwicklungen in den USA belegbar: Dort kehrten mexikanische 'Illegale' nach ihrer Legalisierung 1986 zurück nach Mexiko. Mit der Legalisierung entfiel die Notwendigkeit für einen Daueraufenthalt, sie konnten ab dann durch Pendeln sowohl von den hohen Löhnen in den USA als auch den niedrigen Lebenshaltungskosten in Mexiko profitieren [Sassen 2000:125ff.].

Beispiel zwei: Bekämpfung von (organisiertem) Verbrechen, v. a. Schleusern und Menschenhändlern [vgl. CDU, SPD]. Personelle und technische Ressourcen, welche jetzt noch zur Perfektionierung der Grenzsicherung aufgewendet werden, könnten zur Ermittlung und Zerschlagung dieser kriminellen Gruppen umgewidmet werden. Hiermit allein wäre es aber nicht getan, denn ein Hauptproblem für die Ermittler besteht in der Abschottung dieser Gruppen, deren Führungskerne häufig aus ein und derselben Ethnie, manchmal sogar demselben Clan oder derselben Familie stammen. Hier wären flankierend attraktive Aussteiger- und Zeugenschutzprogramme wichtig. Zumindest zu letzterem gibt es inzwischen Bewegung durch das jüngst verabschiedete Zeugenschutzharmonisierungsgesetz. Hierbei bleibt abzuwarten, ob die dadurch errichteten Rahmenbedingungen tatsächlich dergestalt sind,

dass potenzielle Kandidaten sie als attraktive Option für sich annehmen<sup>12</sup>. Geschieht dies aber, so könnten Belastungszeugen gegen diese Gruppen vor Gericht gewonnen werden - eine zentrale Voraussetzung für deren Überführung und Aburteilung. Schließlich wäre in diesem Kontext zu überlegen, ob auch in Deutschland, ähnlich wie in den USA, die Strafverfolgungsbehörden von der Ausländerpolizei getrennt werden sollten. Es wäre anzunehmen, dass dann auch in Deutschland mehr Zeugen aus dem 'Illegalenmilieu' bereit wären, gegen kriminelle Straftäter auszusagen [vgl. hierzu Alt 2001a:101f.]

Andere Beispiele für pragmatische Politikänderungen, die sowohl den Interessen 'illegaler' Migranten als auch der Aufnahmegesellschaft eher entgegenkommen würden als bisherige Ansätze, könnten dargelegt werden für den Bereich der Bekämpfung unerlaubter Beschäftigung (Stärkung sozialer Rechte der 'illegalen' Arbeitnehmer statt bzw. ergänzend zur Verstärkung der Baustellenkontrollen) oder für die Bereitstellung von (anonymen) Rückkehr- und Weiterwanderungshilfen (statt Abschiebehäft und Zwangsrückführungen). Zu all den vorgenannten Beispielen könnten bereits Erfahrungen im In- und Ausland gesammelt werden<sup>13</sup>.

## 5. NÄCHSTE SCHRITTE

Wie können wir die gesellschaftliche Diskussion von ihrer Fixiertheit auf Sicherheitsfragen befreien und zu einer differenzierteren Betrachtung der hier unverändert vorliegenden Probleme zurückführen?

### – Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung

Zunächst muss in unserem Land noch mehr Verständnis für die Hintergründe und Motive 'illegaler' Migranten wachsen, ebenso für die Probleme, denen diese Menschen sich in unserem Land gegenüber sehen. Dies bedeutet vor allem, dass mehr über diese Menschen berichtet wird, dass es anhand von Forschungsergebnissen, der Schilderung von Schicksalen und Geschichten möglich wird, diese Menschengruppe aus der Ecke des stereotypisierenden Kriminalitäts-, Terrorismus- und Extremismusverdacht herauszuholen. Hier liegt nun sicherlich eine Aufgabe und Möglichkeit für Sie, die Sie hier sitzen: Denn Ihnen ist die Problematik aus ihrer täglichen Arbeit bekannt - wie ja auch das Heft "Ohne Recht auf Aufenthalt - illegal" belegt, von dem ich hoffe, dass es für andere Landeskirchen und follow-up-Projekte Ansporn

---

<sup>12</sup>Die ist nach der derzeit öffentlich zugänglichen Informationslage nicht erkennbar. Hier relevante Aspekte umfassen beispielsweise Weiterbildungsangebote für die Zeuginnen oder eine Behandlung für traumatisierte Opfer - Punkte, die bisher oft an unregelmäßigen Kostenfragen scheitern. Ebenso ist offen, ob der Schutz für aussagebereite Frauen auch nach dem Verfahren noch besteht - all diese Punkte bedürfen im Interesse der Strafverfolgung und der Zeuginnen der Klärung wie z.B. das BKA [2001b:16, 19f.+24f.] fordert.

<sup>13</sup>Ein gelungenes Beispiel hierfür waren die Bemühungen der Zentralen Integrierten Anlaufstelle für PendlerInnen aus Osteuropa (ZAPO) in Berlin: Sie zog mit 'Illegalen', die um Lohn betrogen wurden, vor Gericht und erreichte in vielen Fällen zumindest einen Vergleich mit dem Arbeitgeber. Das Projekt musste leider mangels finanzieller Unterstützung eingestellt werden. Außerdem müssten die Erfahrungen bestimmter Kommunen mit der Ausgabe von Rückreisetickets ausgewertet werden: Die Vermutung liegt nahe, dass diese Art der Rückkehrhilfe um einiges billiger ist als der herkömmliche Weg über Verhaftung, Abschiebungshaft und Zwangsrückführung. Aber auch hier gilt: Eine wichtige Voraussetzung aber, um festzustellen, was an kreativen Möglichkeiten bereits erfolgreich praktiziert wird, ist die Abschaffung der Strafandrohung für all jene, die 'Illegalen' aus humanitären Gründen heraus helfen.

und Ermutigung wird.

– **Auf Befristungen drängen**

Prof. Dr. Dieter Oberndörfer kommentierte den Stand der Diskussion zu den Entwürfen des Zuwanderungsgesetz und des Anti-Terror-Pakets II treffend wie folgt:

"Wegen des Angriffs islamistischer Terroristen auf die Sicherheit Amerikas und der Welt ist zu befürchten, dass der Entwurf ohne gründliche Prüfung und Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit unter dem Druck kurzfristiger und wahnhafter Aspekte innerer Sicherheit verabschiedet wird und nicht mehr aufzuhalten ist." [Frankfurter Rundschau, 28.9.2001]

In der Tat wird man viele der Maßnahmen im Zuwanderungsgesetz und dem Anti-Terror-Paket II derzeit nicht verhindern können, darunter auch solche, bei denen man schon absehen kann, dass sie langfristig Schaden anrichten werden - z.B. der Generalverdacht gegen alle Ausländer im Anti-Terror-Paket, die Gestaltung der Grenzübergangsmöglichkeiten und Änderungen in (Teilen) von Asylrecht und -verfahren. Hier wäre wichtig, Befristungen zu erreichen, sodass später Erfahrungen ausgewertet und evtl. Vorschriften korrigiert werden können. Dies käme auch der Tatsache zugute, dass es hier in der Tat um so komplex-komplizierte Probleme geht, dass niemand in der Lage sein dürfte, in einem großen Wurf gleich alle Aspekte angemessen abdecken zu können.

– **Suche nach und Pflege von Koalitionen**

Es ist ja nicht so, als ob Kirche und Verbände allein in ihrem Bestreben sind, menschenrechtliche Standards in unserem Land zu verteidigen. In unseren Positionen gibt es durchaus Schnittmengen mit einer ganzen Reihe anderer Personen und Organisationen, wie z.B. die Kritik an Minister Schilys Referentenentwurf für ein Zuwanderungsgesetz deutlich gemacht hat. Freilich: Hier ist es seit dem 11.9.2001 eher ruhig geworden: Von vielen, die noch den Referentenentwurf kritisierten, ist derzeit nichts zu hören. Wie ich hoffentlich darlegen konnte, ist dieses Schweigen keinesfalls gerechtfertigt, denn: Die 'Illegalen' werden durch all diese angedachten Maßnahmen nicht aus Deutschland verschwinden. Im Gegenteil: Ihre Zahl wird vermutlich ansteigen, die mit ihrem Aufenthalt verbundenen Probleme für unsere Gesellschaft wachsen. Entsprechend werden auch die Notlagen und Problemanzeigen, die Kirchen und Menschenrechtsorganisationen durch die Anwesenheit der 'Illegalen' entstehen, erhalten bleiben, ebenso die Probleme und der soziale Sprengstoff, den die Anwesenheit dieser Menschen in unserer Gesellschaft insgesamt bedeutet. Deshalb hoffe ich, dass alle hiervon früher oder später verstärkt Betroffenen ihre Schreckensstarre, Resignation und falsche Zurückhaltungen schleunigst ablegen. Dass sie bekennen, dass ihre im Sommer geäußerte Kritik heute noch so vernünftig ist wie damals. Die sich dadurch (wieder) abzeichnende und (hoffentlich) zustandekommende Koalition mit einem koordinierten Vorgehen gegenüber Öffentlichkeit und staatlichen Instanzen wäre ein ganz wichtiger Schritt, um hier voranzukommen.

– **Konzentration auf das Parlament und die politischen Parteien**

Schließlich sei gefragt, wo man denn, angesichts knapper Zeit so wie knapper personeller und

finanzieller Ressourcen, seine Kräfte konzentrieren sollte? Im Hinblick auf die bevorstehende Zuwanderungsdebatte und den Wahlkampf scheint mir auf jeden Fall eher sinnvoll, in Richtung Parteien und Parlament als auf die Regierung hin zu wirken. Das liegt zunächst an deren Zugänglichkeit und Meinungsvielfalt. Ministerien und Behörden generell sind von Abschottung und Geheimniskrämerei geprägt, was wiederum bestimmte Meinungstendenzen unwidersprochen wachsen und sich gegenseitig bestärken lässt. Parteien repräsentieren hingegen von vornherein eine große Meinungsvielfalt, hier findet sich immer (meistens) jemand, der ein offenes Ohr für die vorgetragenen Positionen hat. Darüber hinaus findet die politisch-parlamentarische Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit statt, d.h. Lobbyarbeit dort ist zugleich öffentliche Bewusstseins-Bildungsarbeit.

Und somit soll abschließend an die Petition zum Problemkomplex Illegalität erinnert werden, die dem Petitionsausschuss seit November 2000 vorliegt und das Parlament und die darin vertretenen Parteien zu einer problemangemessenen Auseinandersetzung mit diesem Thema bewegen möchte<sup>14</sup>. Hierzu gehört auch der Wunsch nach Durchführung einer öffentlichen Anhörung zum Thema. Zusätzliche Unterstützung, d.h. das Signalisieren öffentlichen Interesses an der Petition und ihren Themen, dürfte ein wichtiger Beitrag für die sachgemäße Behandlung der Petition sein.

---

<sup>14</sup>Diese Petition mit einem Teil des damit verbundenen Schriftwechsels ist zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/petition/petition.html](http://www.joerg-alt.de/petition/petition.html)>

ANHANG: Überblick über Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der Parteien

Es folgt ein Überblick über Verbesserungen auf dem Gebiet der illegalen Zuwanderung und dem illegalen Aufenthalt, die auf der Grundlage vorliegender Zuwanderungskonzepte der politischen Parteien sowie der Unabhängigen Kommission Zuwanderung möglich wären:

***Verbesserung bei der Migrationsursachenbekämpfung:***

UKZ, CDU, PDS

***Verbesserung der Qualität des Asylverfahrens, v.a. für foltertraumatisierte und minderjährige Flüchtlinge:***

UKZ:131ff.+171ff., B'90/G (2000b):14, PDS:10f., SPD (2001a):15

***Schutz bei nichtstaatlicher und/oder geschlechtsspezifischer Verfolgung:***

UKZ:159ff., B'90/G (2000b):13f., CDU:17, FDP:6, PDS:10, SPD (2001a):14

***Anpassung des Familiennachzugs an einen erweiterten Familienbegriff***

UKZ:195f., B'90/G (2000b):12f., SPD (2001a):18, PDS:14+17

***Medizinische Gesundheitsversorgung für 'Illegale'***

FDP:8, PDS: 17

***Schulbesuch für Kinder 'Illegaler'***

UKZ:197, B'90/G (2001):34, FDP:8, PDS: 17

***Härtefallkommissionen/ Härteklauseln***

UKZ:170ff., CDU:17, FDP:6f., SPD (2001a):15

***Generelle Legalisierungsamnestie für 'Illegale'***

FDP:8, PDS:16f.

***Herausnahme humanitärer Hilfeleistungen aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt***

UKZ:197f., B'90/G (2000b):11, FDP:7f., PDS:17f., SPD (2001a):19. Sogar Teile der CDU/CSU befürworten dies, siehe z.B.: Initiativanträge des Evangelischen Arbeitskreises der CDU/CSU (EAK) zur Zuwanderung, vorgelegt anlässlich des Kleinen Bundesparteitages der CDU vom 7.6.2001

## ABKÜRZUNGS- UND LITERATURVERZEICHNIS

Alt, J. (2001a) Die Verantwortung des Staates für 'illegale' Migranten. In: *Alt/Fodor*, S.15-124

Alt, J. (2001b), Motive und Mechanismen illegaler Migration – Gemeinsamkeit und Unterschiede in den Erkenntnissen empirischer Feldforschung bzw. der Polizei- und Sicherheitsdienste. In: *Illegal in Deutschland - Beiträge der Fachtagung vom 16./17. Mai 2001 in Erfurt*. Herausgegeben durch den Ausländerbeauftragten der Thüringer Landesregierung. Zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/vortraege/vortraege.html](http://www.joerg-alt.de/vortraege/vortraege.html)>

Alt, J. (2001c) *Tragen die Zuwanderungskonzeptionen der CDU bzw. der Unabhängigen Kommission Zuwanderung zur Verminderung von Illegalität bei?* Zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/politisches/politisches.html](http://www.joerg-alt.de/politisches/politisches.html)>

Alt, J. (2001d) *Analyse von Minister Schilys Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz*. Zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/aktuelles/aktuelles.html](http://www.joerg-alt.de/aktuelles/aktuelles.html)>

Alt J. (2001e) *Illegale Migration: Eine Begleiterscheinung der Globalisierung*. In: *Wochenbericht der Bank Julius Bär* (Zürich), Nr. 35, 6. September 2001

Alt, J. (2001f) *Menschen ohne Aufenthaltsstatus*. Vortrag gehalten auf dem Kongress der Böll-Stiftung "Einwanderungsland Deutschland", Frankfurt, 1.9.2001. Zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/vortraege/vortraege.html](http://www.joerg-alt.de/vortraege/vortraege.html)>

Alt, J. (2001g) *Analyse des Entwurfs für das Anti-Terror-Paket II*. Zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/aktuelles/aktuelles.html](http://www.joerg-alt.de/aktuelles/aktuelles.html)>

Alt, J. (1999) *Illegal in Deutschland*. Forschungsprojekt zur Lebenssituation ‚illegaler‘ Migranten in Leipzig, Karlsruhe: von Loeper.

Alt, J./Fodor, R. (2001) *Rechtlos? Menschen ohne Papiere - Anregungen für eine Positionsbestimmung*. Karlsruhe: von Loeper

Bade, K. (Hg.) (2001a) *Rat für Migration: Integration und Illegalität in Deutschland*, Osnabrück und Weinheim: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien.

Bade, K. (2001b) Die 'Festung Europa' und die illegale Migration. In: *Bade, K. (2001a)*, S. 65-75

B90/G (Bündnis 90/ Die Grünen) (2001) *Entwurf für ein Grundsatzprogramm*. Vorgelegt von der Grundsatzprogrammkommission am 16.7.2001

B90/G (2000a) *Menschsein auch ohne Aufenthaltsrecht*. Dokumentation des öffentlichen Fachgesprächs der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen am 3.7.2000 in Berlin.

B90/G (2000b) *Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern*. Vorgelegt von R. Künast, K. Müller, M. Beck, C. Özdemir, Cl. Roth und P. Hanf, vorgestellt am 8.11.2000

BKA (Bundeskriminalamt) (2001a) *Polizeiliche Kriminalstatistik 2000*. Internetausgabe <[www.bka.de](http://www.bka.de)>

BKA (2001b) *Lagebild Menschenhandel 2000*. Internetausgabe <[www.bka.de](http://www.bka.de)>

BMI (Bundesministerium des Inneren) (2001a) *Stellungnahme zur Eingabe des Jesuiten-Flüchtlingsdiensts, Herr Jörg Alt SJ vom 29.11.2000*. Zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/petition/petition.html](http://www.joerg-alt.de/petition/petition.html)>

BMI (2001b) *Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus*. Fassung vom 2.11.2001

BMI (2001c) *Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*. Fassung vom 3.11.2001

BMI (2000) *Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland*. Berlin, August 2000

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000) *Sechster Familienbericht Familien ausländischer Herkunft in Deutschland Leistungen – Belastungen – Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung*. Bundestagsdrucksache 14/4357 vom 20.10.2000

Bundesministerium für Gesundheit - Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit" (2001) *Migration und gesundheitliche Versorgung*. Empfehlungen. Stand: 13.03.2001

Bundesnachrichtendienst (2001) *Illegale Migration nach Europa*. Unveröffentlichte, amtlich geheimgehaltene Verschlussache, Pullach, Januar 2001

CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands) (2001) *Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*, Beschluss vom 7.6.2001

Deutsche Bischofskonferenz (2001) *Leben in der Illegalität in Deutschland - eine humanitäre und pastorale Herausforderung*. Kommission für Migrationsfragen der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn: 21.5.2001

Deutscher Bundestag (2001) *Entschließung über "Eckpunkte zur Verbesserung der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit"*. Bundestagsdrucksache 14/5270, Berlin: 8.2.2001

Deutscher Caritasverband (Hg.) (1999a) *Sozialdienst der Caritas für Flüchtlinge – Auswertung der Jahresstatistik 1998*. Freiburg: Lambertus

- Deutscher Caritasverband (1999b) Migrationspolitische Positionen: Integration fördern - Zuwanderung gestalten. In: *neue caritas spezial*, 2/1999
- Erzbischöfliches Ordinariat Berlin (Hg.) (2000) Illegal in Berlin. Momentaufnahmen aus der Bundeshauptstadt, in: *betrifft: migration*, Nr. 4
- FDP (Freie Demokratische Partei) (2001) *Zuwanderungskonzept der FDP Bundestagsfraktion*. Berlin 30.7.2001
- Fodor, R. (2001) Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. in: *Alt/Fodor* (2001), S.125-223
- Massey, D. (1999) *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium*. Oxford: Clarendon Press
- PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) (2001) *Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik: Offene Grenzen für Menschen in Not, individuelles Recht auf Einwanderung*. Beschluss vom 26.6.2001
- Rat für Migration (2001) "Resolution zum Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität" vom 27. Juni 2001. In: *Bade, K.* (2001a), S.101f.
- Robbers, G. (1995). *Ausländerarbeit der Caritas zwischen strafrechtlicher Verantwortung und verfassungsrechtlichem Schutz*. Unveröffentlichtes Manuskript. Wesentlichen Inhalte sind zusammengefasst in: Robbers, G. (1995) Wann Sozialarbeit mit Ausländern ohne legalen Status strafbar sein kann. In: *Beihefte der Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft*, Heft 1, November 1995, S. 41-49
- Sassen, S. (2000<sup>3</sup>) *Migranten, Siedler, Flüchtlinge - Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt: Fischer
- SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) (2001a) *Steuerung, Integration, innerer Friede - Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion*, verabschiedet am 9.7.01
- SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) (2001b) *Anhang zum Eckpunktepapier der SPD-Bundestagsfraktion 'Steuerung, Integration, innerer Friede'*, verabschiedet am 9.7.2001
- UKZ (Unabhängige Kommission Zuwanderung) (2001) *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*, veröffentlicht am 4.7.2001
- Zabel, U. (2001) Aus der Beratungsarbeit mit Zuwanderern ohne Aufenthaltsrecht und Duldung im Caritas-Migrationsdienst Berlin. In: *Bade, K.* (2001a), S. 91-99