

UMGANG MIT ILLEGALER ZUWANDERUNG UND ILLEGALEM AUFENTHALT BESTANDSAUFNAHME UND AUSBLICK

Nach den Terroranschlägen von Madrid aktualisierte Version eines Vortrags auf den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht, 30.1.2004

Einleitung und Problemstellung

1. Bundesregierung

- 1.1. Migrationskontrolle
- 1.2. Soziale Rechte 'Illegaler'

2. Diskussion um das Zuwanderungsgesetz

- 2.1. Forderungen der Union
- 2.2. Zu erwartende Folgen
- 2.3. Ausblick

3. Hoffnungsvolle Signale

- 3.1. Kommunen
- 3.2. Bundesländer
- 3.3. Bundestag

4. Taktische Vorschläge für zivilgesellschaftliche Akteure

- 4.1. Politiker sollten eigenen Forderungen bzw. denen ihrer Experten besser Rechnung tragen
- 4.2. Erfahrungen mit guten Ansätzen zugeben und diese ausweiten
- 4.3. Sich an positiven Erfahrungen anderer Länder orientieren
- 4.4. Konsens und Kohärenz feststellen, um Kompromissmöglichkeiten auszuloten
- 4.5. Parteien erinnern, was sie in ihren migrationspolitischen Konzepten für richtig erachteten
- 4.6. Auf den globalen Kontext verweisen

5. Schluss, Literatur

Aus Punkt 4.5: "Das, was im Umfeld der Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und deren Bericht von den Parteien in ihren zuwanderungspolitischen Konzepten einst an Richtigem und Wichtigem erkannt wurde, darf auch und gerade nach den Anschlägen in Madrid nicht pauschal durch sicherheitspolitische Hardliner blockiert werden. Zuwanderungsregelung und Terrorbekämpfung sind zwei getrennte Bereiche, und was auf dem Gebiet der Zuwanderung vor dem 11.9.2001 als richtig erkannt wurde ist es auch noch heute. Beide Bereiche zu vermischen zeugt bestenfalls von Unfähigkeit, komplex denken zu können. Schlimmstenfalls erwachsen daraus unhaltbare Verstöße gegen Menschenwürde und Menschenrechte einerseits, und eine Gefährdung der Zukunft unseres Landes angesichts demografischer und ökonomischer Engpässe andererseits. Dies gilt umso mehr, da uns die 'Terroristenbekämpfer' bislang Argumente und Belege für die Richtigkeit ihrer Behauptungen schuldig bleiben, dass etwa die faktischen Maßnahmen der Sicherheitspakete und neu geplante Maßnahmen tatsächlich eher gegen Terroristen als gegen ungewünschte ('illegale') Migranten wirksam sind."

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Zunächst möchte ich zwei Beispiele schildern, die die Bandbreite des Rahmens bzw. der Probleme veranschaulichen, mit dem wir es hier und heute zu tun haben:

1. Sendung "Ohne Pass und Papiere", BR 3, Dezember 2003: Bischof Siebler von München weist darauf hin, dass nicht alle Probleme dieser Welt juristisch regelbar sind und schlägt deshalb vor, auch für 'Illegale' kriteriengeleitete Härtefallregelungen zu entwickeln, die ihnen Aufenthalt gewähren. Günter Beckstein, darauf angesprochen, meint, er könne "damit sehr gut leben, solange damit kein neuer Rechtsweg in Gang kommt". Berlin, Talkshow auf Phoenix, 1.3.2004: Günter Beckstein, auf diese Äußerung angesprochen, verweist auf die Einigkeit mit den sozialdemokratischen Innenministern, dass in keine Fall illegale Einreise belohnt werden dürfe. Auch nicht über eine Härtefallregelung. Im Übrigen glaube er nicht an massenhaften illegalen Aufenthalt, weil dies schon aufgrund der 'hohen Kontrolldichte' in Deutschland unmöglich sei.

2. Am selben Abend wird mir folgendes Beispiel eines seit 17 Jahre illegal in Deutschland lebenden, "fahnenflüchtigen" Schweizers zugetragen, welches so abstrus ist, dass ich selbst es noch nicht ausreichend prüfen konnte. Aber immerhin so weit dürfte es den Tatsachen entsprechen: Eine Möglichkeit zum Ersatzdienst gibt es in der Schweiz erst seit 1995, d.h. ca. neun Jahre nach seiner Flucht. Als Fahnenflüchtiger wird man polizeilich gesucht, Fahnenflucht ist auch in Deutschland Straftat, aufgrund bestehender Rechtübereinkommen hätte Deutschland, wäre der Betreffende erwischt worden, ihn an die Schweiz ausgeliefert. Inzwischen sind seine Papiere abgelaufen, weder von der Schweiz noch von Deutschland bekommt er neue. Politisches Asyl in Deutschland ist, da die Schweiz im Gegensatz zu Milosevics Jugoslawien ein positives Image hat, chancenlos - d.h. er wird als 'Illegaler' alt werden und hat genau dieselben Probleme z.B. mit Gesundheitsversorgung, wie alle anderen illegalen Ost- und Südosteuropäer, Afrikaner und Asiaten, die ich kenne - wengleich er aufgrund der erfolgreichen Länge seines bisherigen Aufenthalts eine große Gelassenheit hat. Aber auch er joggt jeden Tag, um ggf. schnell davon laufen zu können.

Wie auch immer: Seit dem 11.9.2001 – und erst recht wieder seit dem 11. März 2004 – sind die humanitären Aspekte der illegalen Zuwanderung und des illegalen Aufenthalts in der gesellschaftspolitischen öffentlichen Diskussion wieder eine Randerscheinung, nachdem es während der Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung auf diesem Gebiet eine kurze und lebendige öffentliche Diskussion gegeben hat. In diesem Zeit fielen nicht nur wichtige Stellungnahmen gesellschaftliche Akteure zum Thema als solchem, wobei die Deutschen Bischöfe und der Rat für Migration besonders hervorzuheben sind¹. Darüber hinaus äußerten sich politische Parteien und Nichtregierungsorganisationen zu bestimmten Themenbereichen, wie z.B. Schulbesuch, Gesundheitsversorgung oder Legalisierung, und man konnte darüber diskutieren und Für und Wieder abwägen². Dies änderte sich gründlich mit dem Terroranschlag in New York: Der humanitäre und menschenrechtliche Aspekt verschwand in der Schublade, der Gefahrenbekämpfungs- und Sicherheitsfaktor trat wieder in den Vordergrund.

¹Die Stellungnahme der Bischöfe, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und des Rats für Migration sind zum Herunterladen eingestellt unter <www.joerg-alt.de/Politisches/Gesellschaft/gesellschaft.html>).

²Eine Übersicht bieten Materialanlagen zu meinem jüngsten Buch, und zwar Materialanlage 11 zu Positionen politischer Parteien, und Materialanlage 12 zu Positionen zivilgesellschaftlicher Akteure in der Zuwanderungsdebatte. Zum Download eingestellt unter <www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html>

Wolfgang Kauder, parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU Bundestagsfraktion sprach sicher für viele wenn er behauptete: Der bestätigte am Tag der Nichtigkeitserklärung des Zuwanderungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer Zuwanderungsregelung mit folgenden Worten:

"Deutschland braucht schnell eine Regelung, aber die muss vor allem die veränderten Bedingungen seit den Terroranschlägen vom 11. September berücksichtigen: bei den Auswahlkriterien für Zuwanderer, bei der Frage, wer in Deutschland leben darf, bei den Ausweisungen. Wir müssen die Diskussion im Licht der Terrorerfahrungen neu führen." [tageszeitung, 19.12.2002]

Seit dem 11.3.2004 gilt dies erst recht, auch Innenminister Schily und seine Anhänger in der SPD sehen dies genauso. In dieser Diskussion werden praktischerweise Terrorismus und illegale Migration immer wieder zusammengeworfen. So heißt etwa einer der Artikel im allerneuesten SPIEGEL [13/2004]: "Modernste Überwachungstechnik soll Attentäter und illegale Ausländer aufspüren" – ohne dass erkennbar ist, was das eine mit dem anderen sachlich zu tun hat, zumal Top-Terroristen wie z.B. Mohammed Atta und die anderen Attentäter von 2001 alles gewesen sein mögen, sicher aber keine 'Illegalen'.

Zwar führen mehr oder weniger einschlägig dafür bekannte Akademiker, Nichtregierungsorganisationen und Kirchengruppe einen hartnäckigen Kampf, das Thema den Innen- und Sicherheitspolitikern wieder abzunehmen und die immer noch gültigen humanitären menschenrechtlichen Argumente wieder neu in der Debatte zu platzieren - dies aber nur mit äußerst mäßigem Erfolg³. Politik und (Mehrheits-)Gesellschaft, sich dieses Themas ausdrücklich-konzeptionell anzunehmen. Werden die Appellierenden von diesen überhaupt wahr- und ernstgenommen, so wird auf ihr Anliegen unverändert eher abwiegelnd ("Ist doch nur ein Ausnahmefall, Randphänomen"), ausweichend ("Dafür ist die Polizei, nicht die Politik zuständig!" "Um aktiv zu werden, brauchen wir erst mal Daten, die wir nicht haben!") oder drohend reagiert ("Wenn wir da ernsthaft rangehen, dann würde vieles an guter und eingespielter Praxis vielleicht gefährdet werden!").

Seit den Madrider Anschlägen vom 11. März 2004 sind wir mehr denn je gezwungen, die Diskussion um Zuwanderung, und vor allem illegale Zuwanderung, wieder von einer Zwangsjacke zu befreien, in die Politiker sie gerne unterbringen wollen, wo sie von der Sache her aber nichts zu suchen haben. Es gilt, mühsam wieder an die Inhalte und Erkenntnisse zu erinnern, die für eine konstruktive und angemessene Diskussion wesentlich relevanter wären als die Frage von Terror- und Gefahrenabwehr.

1. BUNDESREGIERUNG

Wo steht die Politik? Sie ist immer in der Tendenz zur Vereinfachung bzw. der Verweigerung, Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen und Schlussfolgerungen daraus zu ziehen, gefangen. Es folgen zwei Beispiele: Ich beginne mit dem Glauben an die Kontrollierbarkeit illegaler Migration, gefolgt von der Weigerung, 'Illegalen' die Rechte zuzugestehen, die sie auch in Deutschland haben.

³Z.B. Pressekonferenz der Deutschen Bischofskonferenz am 6.11.2003. Natürlich gibt es auch immer wieder Aufrufe und Aktionen linker Gruppen - eine Übersicht hierzu bietet <<http://www.aktivgegenabschiebung.de/index.html>> - allerdings geht deren Wirkung in den allerseltensten Fällen über das eigene Milieu hinaus

1.1. MIGRATIONSKONTROLLE

Für mich war es ein Vorweihnachtsgeschenk, im Rheinischen Merkur vom 11. Dezember 2003 zu lesen:

Gabi Holtrup aus dem Bundesinnenministerium "räumte ... ein, dass trotz intensivierter grenzübergreifender Kooperation und mehr Geld für Personal und technische Ausrüstung eine lückenlose Kontrolle unmöglich ist. Holtrup: 'Natürlich wird nicht jedes Auto an einer Schengengrenze kontrolliert, sonst würde der Verkehr zusammenbrechen'."

Neu ist hier nicht das Eingeständnis, dass eine lückenlose Kontrolle unmöglich ist. Hier wurde stets der Eindruck suggeriert, dass man dieses Problem durch technisch-personelle Aufrüstung immer besser in den Griff bekommen könne. Neu ist das Eingeständnis, dass die Wirksamkeit von Kontrollmaßnahmen unter Verweis auf strukturelle Gründe als prinzipiell begrenzt erkannt und zugegeben wird. Einfach gesagt: Kontrollmaßnahmen setzen Kontrollierbarkeit voraus. Man kann aber nicht den grenzübergreifenden Verkehr von Geschäftsleuten, Touristen, nachgefragt-gewünschten Arbeitnehmern und Dienstleistern fördern und gleichzeitig die daraus resultierenden Reisebewegungen lückenlos **und** gründlich kontrollieren wollen. Schon jetzt könnte man schließlich beim Grenzübertritt die biometrischen Merkmale "Fingerabdruck" aller Einreisenden kontrollieren und per Computerabgleich im Schengenraum verhängte Ausweisungsverfügungen und Einreisesperren entdecken. Aber: Der Verkehr würde zusammenbrechen. An dieser Situation wird auch die Aufnahme anderer biometrischer Merkmale in Papieren selbst nichts ändern, denn auch hier muss bei der Einreise kontrolliert werden, ob z.B. die Merkmale im Papier mit der Person korrespondieren, die dieses Papier vorweist: Das klappt vielleicht an Flughäfen, da dort die Reisendenzahlen überschaubar sind, aber nicht an den Landgrenzen: Erneut würde der Verkehr zusammenbrechen.

Bislang waren solche Behauptungen bezüglich struktureller begrenzter Kontrollierbarkeit des Grenzverkehrs eher von "weltfremden Wissenschaftlern" oder "Tendenzmedien" zu hören⁴. Auf den ersten Blick könnte also scheinen, dass das Bundesministerium des Inneren endlich die Konsequenz aus einer Entwicklung zieht, die schon seit Jahren auch in dortigen Pressemitteilungen ebenso zugegeben wird wie in den Jahresberichten von BGS und anderen Polizeidienststellen: Mechanismen illegaler Zuwanderung passen sich an Kontrollmaßnahmen an und verändern sich, z.B. weg von der Grünen Grenze hin zu Grenzübergängen, von direkter Schleusung hin zur Wahl legaler, scheinbar legaler oder scheinlegaler Einreisevarianten⁵.

⁴So etwa Alt 2003a, Kapitel VIII oder die tageszeitung (taz) vom 27.2.2003

⁵Beispiele: In den Lageberichten der Bayerischen Landespolizei heißt es etwa zum Jahr 2000: "Bei unterstelltem gleichem Fahndungs- und Ermittlungsdruck der gesamten deutschen Sicherheitsorgane zeigt sich, dass die 'Qualität' der Schleuserorganisationen verbessert wurde und ihre Aktivitäten weniger und schwieriger aufgedeckt werden können" [PNO 2001: 7]. Im Folgejahr heißt es, trotz statistisch eigentlich zu vermeldender Erfolge im zu bewachenden Grenzabschnitt: "Betrachtet man die Ermittlungen und Aufgriffe beidseits der bayer.-tschechischen Grenze, die kriminalistischen Indizien und Erkenntnisse aller Grenzsicherungsorgane ganzheitlich und über einen längeren Zeitraum und bezieht man die anderen Grenz- und Inlandsfeststellungen ein, so ergibt sich *kein deutliches Anzeichen für ein Nachlassen des Migrations- und Schleusungsdrucks aus der Tschechischen Republik*" [PNO 2002: 16, Herv.i.T.]. Auch 2002 bestätigt sich dieser Trend: "Die kriminellen Organisationen versuchen immer häufiger, die Einschleusung durch die Anwendung neuer Modi operandi, wie z.B. das Erschleichen von Visa unter falschen Angaben, zu ermöglichen" [PNO 2003: 9] - die aber, wie dargelegt, immer schwerer zu enttarnen sind. Umstellungen bzw. Anpassungen der Schleusungsmethoden stellt auch das Bundesinnenministerium in seiner Pressemitteilung vom 25.7.2002 fest, wo es heißt, dass "kriminelle Organisationen vermehrt (versuchen), die Schleusung durch unter falschen Angaben erschlichenen Visa zu ermöglichen."

Für die Migrationskontrolle relevante Erkenntnisse der Polizei werden seitens der Politik nicht aufgegriffen, vor allem dann, wenn sie ein konzeptionelles Umsteuern nahe legen würden: 2002 sank die Zahl der unerlaubt Einreisenden. Laut Bayerischer Landespolizei hingegen liegt dieser Rückgang an der Einführung der Visumsfreiheit für Rumänen. Dort liest man im Jahresbericht 2002 folgende Erklärung zum deutlichen Sinken der Aufgriffe unerlaubt Einreisender an der Schengen-Außengrenze:

"Erwartungsgemäß spielen bei den Aufgriffen an der **Grünen Grenze** die im Vorjahr mit 49% noch überproportional beteiligten **Rumänen** nach dem Wegfall der Visumspflicht zum 1.1.2002 **keine Rolle** mehr" [PNO 2003: 12, Herv.i.T.]. Ähnlich heißt es zum Sinken der Aufgriffe von Geschleusten: "Hauptursächlich für die Verminderung der Zahlen dürfte ... die ... **Visumsfreiheit für rumänische Staatsangehörige** sein, zumal der Anteil an Rumänen 2001 mit 476 Geschleusten bei der Hälfte der Gesamtgeschleusten (926) lag" [ebd. S. 17, Herv.i.T.]. Und schließlich: "Auch an den **Grenzübergängen** fielen die **rumänischen** Staatsangehörigen bei den festgestellten unerlaubten Einreisen **nicht mehr** ins Gewicht [ebd. S.13, Herv.i.T.]

Dies scheint nicht auf die Ebene des Bundesinnenministeriums vorgedrungen zu sein: Innenminister Schily führte die Rückgänge in der Pressemitteilung zur Publikation des BGS-Jahresberichts 2002 auf die Leistung des BGS zurück:

"Die nachhaltige, effektive Arbeit des BGS im grenzpolizeilichen Bereich hat dazu geführt, dass die festgestellten unerlaubten Einreisen von ausländischen Personen und Schleusungsfällen weiter zurückgegangen sind." [Pressemitteilung vom 24.10.2003]

Auch andernorts sind Vorschläge, die von Seiten der Bundesregierung auf diesem Gebiet entwickelt werden, wenig konstruktiv und kreativ: So verlautete zu Beginn des Jahres 2004 aus dem Bundesfinanzministerium, dass die unerlaubte Beschäftigung von Personen im Privathaushalt nicht mehr als Ordnungswidrigkeit, sondern als Straftat und 'Wirtschaftskriminalität' gelten soll. Die Öffentlichkeit und Medien reagierten gelassen bis spöttisch, denn jedem ist klar, dass nur das 'greifen' kann, was durchsetzbar ist. Wie will man aber abschreckend kontrollieren und 'strafverfolgen', wenn laut Bundesknappschaft bis zu 98 Prozent aller Haushaltshilfen in Deutschland schwarz beschäftigt werden? [vgl. Frankfurter Rundschau, 3.1.2004].

Selbst die von Hans Eichel ins Leben gerufene, bei der Oberfinanzdirektion Köln angesiedelte "Finanzkontrolle Schwarzarbeit", die die Arbeit von bis zu 7000 Kontrolleuren an 113 Standorten koordinieren soll, dürfte hier wenig erreichen, da auch sie Privatwohnungen nach wie vor nur mit Durchsuchungsbefehl betreten dürfen. Hinzu kommt, dass die CDU/CSU bereits Anfang Januar bekannt gab, die neuen Schwarzarbeitsregelungen im Bundesrat nicht mittragen zu wollen. Wenig erstaunlich, dass diese Initiative einen verschämten Tod fand, indem andere Minister der Bundesregierung schnell zurück ruderten⁶.

1.2. SOZIALE RECHTE 'ILLEGALER'

Noch konsequenter-alternativloser ist die Verweigerungshaltung dort, wo es um die Gewährleistung von sozialen Rechten geht, die 'illegale' Migranten auch in Deutschland haben, näm-

⁶Vgl. Internetinformationen des Bundesfinanzministeriums vom 5.1.2004 sowie DIE WELT, 13.1.2004, Minister Clement und Ministerin Zypris in Badische Zeitung, 20.1.2004

lich Gesundheitsversorgung, Schulbesuch und Recht auf Lohn für faktisch geleistete Arbeit. Dies liegt nicht an den in der Bundesregierung tätigen Ministerien und Politiker - wo durchaus differenzierte Betrachtungsweisen feststellbar sind⁷ - sondern hauptsächlich an dem federführenden Innenministerium. Hinsichtlich des Schulbesuchs für Kinder ohne Aufenthaltsstatus beantwortete der Pressesprecher des BMI eine entsprechende Anfrage wie folgt:

"'Illegale' ... entziehen sich der deutschen Rechtsordnung. Dies kann genausowenig geduldet werden wie Rechtsüberschreitungen deutscher Staatsbürger. Jedem dieser 'sans papiers' ist es möglich - und dies ist zugleich seine Rechtspflicht -, seinen Status insofern zu legalisieren, als er sich den deutschen Behörden offenbart und dann genau wie die anderen in unser Land kommenden Ausländer seinen Status und ein eventuelles Bleiberecht klären läßt. Es wäre sowohl gegenüber den rechtstreuen deutschen Staatsbürgern als auch gegenüber denjenigen Ausländern, die unter Achtung der deutschen Gesetze hier Aufenthalt begehren und bei einer Ablehnung dann ihrer Rückkehrpflicht nachkommen, eine durch nichts gerechtfertigte Privilegierung, eine Art Sonderaufenthaltsrecht für 'Illegale' einzuführen. Dass diese 'sans papiers' manchmal auch ihre Kinder in diese illegale Existenz einbeziehen ist ein zusätzlicher, inhumaner Rechtsbruch der Erwachsenen und eine gravierende Verletzung ihrer Elternpflichten" [Schreiben vom 16.1.2003, liegt dem Verfasser vor]

Vorstehendes ist eine konsequente Beibehaltung der Position, die das BMI schon in seiner Stellungnahme vom Februar 2001 im Bezug auf eine Petition zum Problemkomplex Illegalität vertrat:

"Es ist aus rechtsstaatlichen Gründen nicht hinnehmbar, wenn auf der einen Seite das Ausländerrecht den Aufenthalt an die Erfüllung bestimmter Bedingungen knüpft und andererseits das Sozialrecht einen unerlaubten Aufenthalt über Umwege materiell absichert und perpetuiert. Ein solcher Zustand wäre mit der Aufgabe des Staates, die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu gewährleisten wie auch mit der angestrebten Steuerung der Zuwanderung ganz und gar unvereinbar." [BMI 2001: 5]

Ein klein wenig aufgeschlossener zeigen sich derzeit Vertreter der Opposition. Zwar verneinte auch der innenpolitische Sprecher der CDU/CSU Fraktion, W. Bosbach, dass eine Amnestie, wie George W. Bush sie Anfang des Jahres für Millionen von 'Illegalen' in den USA anregte, für Deutschland in Frage käme. "Allerdings dürfe die humanitäre Hilfe für illegale Migranten nicht strafbewehrt sein. Ebenso müsse ein Schulleiter straffrei bleiben, wenn er einen illegal in Deutschland lebenden Schüler nicht anzeige" [Die Rheinpfalz, 9.1.2004]. Damit ist die Union auf einmal progressiver als die Regierungskoalition⁸. Zumindest auf den ersten Blick, denn ein zweiter Blick auf die Debatte um das Zuwanderungsgesetz läßt dies wieder anders aussehen...

⁷Vor allem bei der Bundesintegrationsbeauftragten, aber auch beim Bundesgesundheits- und -familienministerium [vgl. Alt 2003a: 500]

⁸Um der Sachlage Gerechtigkeit widerfahren zu lassen: Auch die innenpolitischen Sprecher der Koalition setzten sich einst für soziale Rechte 'Illegaler' ein: So geschehen anlässlich eines Zeitungsinterviews von Dieter Wiefelspütz und Cem Özdemir ["Rot-Grün plant Rechte für Illegale", Berliner Zeitung, 24.3.2001]. Beide wurden allerdings von ihren Fraktionen und Parteivorsitzenden zurückgepiffen, und seither herrscht bei Rot-Grün Schweigen.

2. DISKUSSION UM DAS ZUWANDERUNGSGESETZ

Trotz aller Appelle von Nichtregierungsorganisationen und Kirchen werden Illegalität und dadurch zusammenhängende humanitäre Probleme im Zuwanderungsgesetz, anders als von der durch den Bundesinnenminister eingesetzten Unabhängigen Kommission Zuwanderung empfohlen [vgl. UKZu: 197f.], nicht angesprochen. Wohl aber haben eine Reihe von Gesetzen und Maßnahmen, die seit den Terroranschlägen vom 9.11.2001 ergriffen wurden und in den Zuwanderungsgesetz-Entwurf der Regierungskoalition eingegangen sind, gravierende indirekt Auswirkungen auf illegale Migration und in diesem Bereich vorliegende Probleme. Auf dieser Grundlage war bereits fraglich, ob der Regierungsentwurf eine Verbesserung oder Verschlechterung zur aktuellen Gesetzeslage darstellt⁹. Darüber konnte man immerhin noch streiten.

2.1. FORDERUNGEN DER UNION

Die Lage verschlimmert sich aber eindeutig, wenn man betrachtet, welche Veränderungen die Union im Rahmen des Vermittlungsverfahrens in dem Gesetzespaket erreichen will. Einige Beispiele aus der Synopse, d.h. der Textvorlage für die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss:

Auf Wunsch der Union soll **gestrichen** werden

- Der Abschiebungsschutz bei geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung [Synopse (H, R): § 60 Abs.1]
- Der Ansatz zu einer Härtefallregelung [Synopse (H): § 25 Abs. 5]
§ 2 AsylbLG ("Leistungen in besonderen Fällen")¹⁰
- Die Zuwanderungsregelung über ein Punktesystem [Synopse (A): § 20], und damit eine (zumindest ansatzweise vorhandene) Möglichkeit, illegale Zuwanderung in legale Zuwanderungskanäle umzuleiten.

Auf Wunsch der Union soll **verschärft** werden:

- Die Erteilung von Visums- und Aufenthaltstitel [Synopse (R): § 5,6]
- Die Erkennungsdienstliche Behandlung von Ausländern durch Botschaften und Innenbehörden, z.B. auch durch den Einsatz von Röntgenstrahlen zur Altersbestimmung ("Zweifel an der Richtigkeit der Altersangaben gehen zu Lasten des Ausländers") [Synopse (R,H): § 49]
- Die Möglichkeiten zur Einweisung in Ausreisezentren und zur Vorbereitungs-, Verbringungs- und Sicherungshaft (statt bisher: Abschiebungshaft) [Synopse (H) §§ 61f.]
- Die Regelungen zur Zuwanderung für Familienangehörige¹¹

⁹Vgl. Alt 2003a, 2002, 2001a+b.

¹⁰§ 2 Leistungen in besonderen Fällen

(1) Abweichend von den §§ 3 bis 7 ist das Bundessozialhilfegesetz auf diejenigen Leistungsberechtigten entsprechend anzuwenden, die über eine Dauer von insgesamt 36 Monaten Leistungen nach § 3 erhalten haben und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.

(2) Bei der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach Absatz 1 in einer Gemeinschaftsunterkunft bestimmt die zuständige Behörde die Form der Leistung auf Grund der örtlichen Umstände.

(3) Minderjährige Kinder, die mit ihren Eltern oder einem Elternteil in einer Haushaltsgemeinschaft leben, erhalten Leistungen nach Absatz 1 nur, wenn mindestens ein Elternteil in der Haushaltsgemeinschaft Leistungen nach Absatz 1 erhält."

¹¹"In den Fällen des § 25 Abs. 3 ("Aufenthalt aus humanitären Gründen") darf dem Ehegatten und dem minderjährigen Kind zudem die Aufenthaltserlaubnis nur erteilt werden, wenn die Ehe zum Zeitpunkt der Einreise

- Die Mitwirkungspflichten¹²
- Die Grundlagen zur Erteilung von Sozialhilfeleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, erkennbar etwa an der Titulierung des § 1a AsylbLG: Aus "Anspruchseinschränkung" wird "Anspruchsausschluss"¹³

Auf Wunsch der Union soll **neu eingeführt** werden:

- Eine Nachgeholt Grenzkontrolle [Synopsis (R): § 49a]¹⁴
- Verteilungsregeln für unerlaubt eingereiste Ausländer [Synopsis (H): § 15a]¹⁵, d.h. eine Ver-

bereits bestanden hat, andernfalls erst nach einer Wartezeit von einem Jahr, gerechnet ab der bestands- oder rechtskräftigen Zuerkennung des Abschiebungsschutzes." [Synopsis (H): § 29 Abs. 3]

¹²"Soweit es zur Vorbereitung von Maßnahmen nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist, kann angeordnet werden, dass ein Ausländer bei der zuständigen Behörde sowie den Vertretungen des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er vermutlich besitzt, persönlich erscheint sowie eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit durchgeführt wird. Kommt der Ausländer einer Verpflichtung nach Satz 1 trotz Belehrung über die Rechtsfolgen nicht nach, kann er zur Sicherung seiner Anwesenheit während der Maßnahme auf richterliche Anordnung für vier Tage, längstens bis zur Erreichung des Zwecks in Haft genommen werden." [Synopsis (H): § 82 Abs. 4]

¹³"§ 1a Anspruchsausschluss

Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 sowie Familienangehörige nach § 1 Abs. 1 Nr. 6,

1. die sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen, oder

2. bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, insbesondere wenn die Voraussetzungen des § 25 Abs. 6 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes vorliegt, haben keinen Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz. Leistungen nach diesem Gesetz können gewährt werden, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist." [Synopsis (H.)]

¹⁴"§ 49 a Nachgeholt Grenzkontrolle

(1) Das Bundesministerium des Innern kann aus Gründen der inneren Sicherheit und der besseren Bekämpfung der illegalen Einreise und Schleusung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass an Angehörige bestimmter Staaten oder Personengruppen, die ohne Visum eingereist sind, ein Aufenthaltstitel auch bei Vorliegen eines Anspruchs erst erteilt werden darf, wenn eine hierzu ermächtigte Stelle die vor der Einreise vorgesehene Überprüfung, Befragung und Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen nachholt (nachgeholt Grenzkontrolle). Im Falle der Asylantragstellung obliegt diese Aufgabe dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

(2) In der Rechtsverordnung kann festgelegt werden, dass für die in Absatz 1 genannten Personen, bei denen besondere Sicherheitsrisiken nicht auszuschließen sind, eine sicherheitsbehördliche Überwachung angeordnet werden darf. Besondere Sicherheitsrisiken liegen insbesondere vor, wenn sich Versagungsgründe im Sinne des § 5 Abs. 4 ergeben oder die Identität oder Staatsangehörigkeit nicht geklärt ist.

(3) In der Rechtsverordnung kann die sicherheitsbehördliche Überwachung auch auf sonstige Ausländer ausgedehnt werden, bei denen Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 oder Ausweisungsgründe nach § 55 Absatz 2 Nr. 1 oder 8, § 54 Nr. 5 oder 6 vorliegen

(4) Soweit dies aus Gründen der inneren Sicherheit geboten ist, kann die zuständige Behörde bei Ausländern, die der sicherheitsbehördlichen Überwachung unterliegen, insbesondere

- den Aufenthalt auf den Bezirk der Ausländerbehörde oder den Aufenthaltsort beschränken
- anordnen, dass der Ausländer in bestimmten Einrichtungen Wohnsitz zu nehmen hat,
- anordnen, dass sich der Ausländer bei einer von ihr bestimmten Stelle in regelmäßigen Abständen zu melden hat; die Verwendung von Ausweisen, auf denen die personenbezogenen Daten des Ausländers gespeichert sind, für Kontrollzwecke ist zulässig.
- die Erwerbstätigkeit untersagen, wenn sie Sicherheitsbelange beeinträchtigt. Weitere Bedingungen und Auflagen sind zulässig. Die Vorschriften über die Abschiebungshaft bleiben unberührt."

¹⁵"§ 15 a Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer

(1) Unerlaubt eingereiste Ausländer, die weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, werden vor der ersten Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Länder verteilt. Sie haben keinen Anspruch darauf, in ein bestimmtes Land oder an einen bestimmten Ort verteilt zu werden. Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch eine vom Bundesministerium des Innern bestimmte zentrale Verteilungsstelle. Solange die Länder für die Verteilung keinen abwei-

teilung, noch bevor über einen Asylantrag oder eine Abschiebung überhaupt gesprochen wird. (Dabei deutet doch gerade dieser Vorschlag an, dass man selbst von Seiten der Union ausgeht, dass man unerlaubte Zuwanderung auf Dauer nicht mit den herkömmlichen Mitteln in den Griff bekommt, sondern dass flankierende Maßnahmen erforderlich sind, um die Folgen der Regelungsdefizite auszugleichen!)

- Ausländerrechtliche Beugehaft¹⁶. Würde diese Regelung eingeführt, scheint mir nachfolgende (sehr richtige) und für Berlin höchst richterliche Auffassung in Schwierigkeit zu geraten:

"Abschiebungshaft (hat) keinen Strafcharakter.... Das Gebot der Verhältnismäßigkeit zwingt dazu, das öffentliche Interesse an der Sicherung der Abschiebung und den Freiheitsanspruch des Betroffenen als wechselseitiges Korrektiv zu sehen und gegeneinander abzuwägen; dabei ist immer auch zu bedenken, dass sich das Gewicht des Freiheitsanspruchs gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Durchsetzung ausländerrechtlicher Vorschriften mit zunehmender Dauer der Haft regelmäßig vergrößern wird." [Kammergericht, Beschluss 25 W 83/03 (9.9.2003): 6]

Wenn einige oder alle diese Punkte durchgesetzt, so scheint mir das dann drohende Regelwerk unter illegalitätsrelevanter Betrachtung eine eindeutige und massive Verschlechterung der Lage nach sich zu ziehen.

2.2. ZU ERWARTENDE FOLGEN

Nun können die Vorstellungen der Union rein taktischer Natur dahingehend sein, dass sie schlicht und ergreifend ein Zuwanderungsgesetz oder Teile davon verhindern und den gegenwärtigen Regelungsstand beibehalten wollen. (An dieser Stelle muss allerdings auch betont werden, dass sich hinter den Unionsforderungen sicher auch Hardliner aus der anderen großen Volkspartei dankbar verstecken dürften, die für solche Positionen in der Koalition keine Mehrheit hätten!).

Sollten Unionspolitiker aber ernsthaft glauben, dass sie mit einer Umsetzung ihrer Forderungen legale und erst recht illegale Zuwanderung besser regeln könnten als dies bisherige Instrumente zu tun in der Lage sind, dann täuschen sie sich schwer. Vielmehr würden von mir

chenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegte Schlüssel. Jedes Land bestimmt bis zu sieben Behörden, die die Verteilung durch die nach Satz 3 bestimmte Stelle veranlassen und verteilte Ausländer aufnehmen. Weist der Ausländer vor Veranlassung der Verteilung nach, dass eine Haushaltsgemeinschaft zwischen Ehegatten oder Eltern und ihren minderjährigen Kindern oder sonstige zwingende Gründe bestehen, die der Verteilung an einen bestimmten Ort entgegenstehen, ist dem bei der Verteilung Rechnung zu tragen.

...

(4) Die Behörde, die die Verteilung nach Absatz 3 veranlasst hat, ordnet an, dass der Ausländer sich zu der durch die Verteilung festgelegten Aufnahmeeinrichtung zu begeben hat. Der Ausländer hat in dieser Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, bis er innerhalb des Landes weiterverteilt wird, längstens jedoch bis zur Aussetzung der Abschiebung oder bis zur Erteilung eines Aufenthaltstitels; § 12 und § 61 Abs. 1 bleiben unberührt. Die Landesregierung oder die von ihr durch Rechtsverordnung bestimmte Stelle wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Verteilung innerhalb des Landes zu regeln, soweit dies nicht auf der Grundlage dieses Gesetzes durch Landesgesetz geregelt wird. Gegen eine nach Satz 1 oder aufgrund des Satzes 3 getroffene Anordnung findet kein Widerspruch statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung. ..."

¹⁶"Ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer kann im Fall des Absatzes 3 Nr. 4 (d.h. Weigerung bei der Mitwirkung bei der Beschaffung von Heimreisedokumente und Klärung der Identität, d.V.) auf richterliche Anordnung auch in Haft genommen werden (ausländerrechtliche Beugehaft)". [Synopsis (H): § 61 Abs. 5]

diesbezüglich bereits getätigte Prognosen aufrechterhalten bzw. lediglich dahingehend modifiziert werden, dass die Folgen schneller eintreten und härter ausfallen dürften, als wenn es bei dem unveränderten Entwurf der Regierung bliebe. Konkret:

- Migranten werden lieber in der Illegalität leben als einen Asylantrag zu stellen.
- Migranten, die aus Gründen der Familieneinheit nach Deutschland kommen, werden zunehmend auf illegale Einwanderungskanäle verwiesen.
- Die Chance wird vertan, faktisch stattfindende illegale Migration mit unserem Bedarf nach Zuwanderung zu verbinden und dadurch in legalen Kanälen aufzufangen.
- Die Chance wird vertan, Regelungen für bekannte Probleme zu finden (z.B. hinsichtlich illegaler Ausländerbeschäftigung, Ausbeutung, dem Dumping von arbeitsrechtlichen Standards, zur Vermeidung ansteckender Krankheiten und krimineller Karrieren usw.).
- Die Chance wird vertan, Regelungen für feststehende Nachfragen und Bedürfnisse zu finden (v.a. die Nachfrage nach niedrig und unqualifizierten Billigjobs, auch und gerade im Pflegebereich).

Die Folgen sind bzw. werden sein:

Aufgrund der immer teurer werdenden illegalen Zuwanderungsmöglichkeiten

- steigt die Verschuldung von Migranten, die sich Geld leihen müssen, damit
- steigt die Erpressbarkeit im Falle der Unfähigkeit, Schulden zurückzuzahlen, es
- steigt die Risikobereitschaft auf Seiten der Schleuser und Migranten, damit
- steigt Verletzungs- und Lebensgefahr beim illegalen Grenzübertritt.

Darüber hinaus

- steigt der Zwang, länger als eigentlich gewollt in Deutschland auszuharren, da man Angst hat, sich nach einer Ausreise die Wiedereinreise leisten zu können bzw. im Falle einer länger als geplant dauernden Abwesenheit Arbeits- und Unterkunftsplatz zu verlieren. Damit wiederum

- steigt die Konkurrenz unter den 'Illegalen' mit gegenseitiger Unterbietung bzw. steigen seitens der Arbeitgeber die Möglichkeiten, Angebote gegeneinander auszuspielen, mit der Folge, dass die Einkünfte aus Arbeit sinken bzw. noch leichter als bisher vorenthaltbar sein werden,

- steigt mangels Alternativen die Belastung für Landsleute und andere Unterstützer,

- steigt der Zwang, im Falle von Not zu Überlebens- und Überbrückungskriminalität zurückgreifen zu müssen,

- steigt das Rekrutierungspotenzial für kriminelle Gruppen,

- wachsen rechtsfreie Räume bzw. Handlungsmöglichkeiten für kriminelle Gruppen, die statt staatlicher Organe um "Vollstreckungshilfe" angegangen werden (z.B. bei Streitigkeiten untereinander, bei ausstehenden Lohnforderungen usw.).

2.3. AUSBLICK

Die Anschläge von Madrid brachten nochmals neue Komplikationen in die Diskussion des Zuwanderungsgesetz: Vor allem die Union besteht noch mehr als zuvor auf sicherheitspolitischen Nachbesserungen, was aber von der Regierung und den sie tragenden Parteien abgelehnt wird weil diese – zur Recht – darauf verweisen, man solle die Bereichen nicht vermischen [vgl. taz 12.3.2004]. Und doch spricht nun auch schon Innenminister Schily wieder von einer Ausweisung schon bei nur bestehendem Verdacht [vgl. taz vom 16.3.2004].

Darüber hinaus bin ich ziemlich alarmiert, wenn es immer mal wieder aus dem Kreis der Verhandellnden heißt, dass man sich über den humanitären und integrationspolitischen Teil wohl werde verständigen können, im Kern lägen die Streitpunkte in der Arbeitsmigration, oder wenn es alternativ heißt: Union und SPD könnten sich einigen, aber die Grünen seien ein Problem¹⁷. Besonders letzteres ist verräterisch, denn immerhin betonen die Grünen stets, dass das neue Recht keine Verschlechterung zum Jetztstand darstellen dürfe. Nun aber enthält der humanitäre Teil im Synopsentext so viele Diskrepanzen zwischen Koalition und Opposition, dass mir nicht klar ist, wo eine Kompromisslinie verlaufen könnte, die eine Verschlechterung der aktuellen Gesetz- und Verordnungslage etwa für Flüchtlinge, Geduldete und Familiennachzug vermeiden würde. Die SPD und Schily wären sicher bereit, um des Erfolgs willen hier viel zu opfern, aber hier stellt sich für mich die einzig spannende Frage: Was wird den Grünen die Macht wert sein?

Mein Alptraum ist dieser: Union und SPD einigen sich, die GRÜNEN protestieren oder befeuern, sie hätten nur zugestimmt, um Schlimmeres zu vermeiden, durch das Gesetz werden Illegalität und Illegalisierung in Deutschland steigen. Als "Zuckerchen" wird - parallel oder etwas später - beschlossen, dass humanitär motivierte Hilfe für 'Illegale' nicht strafbar ist, dadurch werden Sorge und Kosten für Probleme auf die Zivilgesellschaft abgewälzt. Und weil man ja nicht völlig inhuman ist, wird über Härtefallregelungen ermöglicht, in Einzelfällen hier und da auch 'Illegalen' einen Ausweg aus der Not zu eröffnen.

Wie die Verhandlungen konkret weiter verlaufen, ist ungewisser denn je. Aktuelle Informationen hierzu können bezogen werden über <<http://www.aufenthaltstitel.de/zuwg/index.html>>.

3. HOFFNUNGSVOLLE SIGNALE¹⁸

Allerdings gibt es vereinzelte Anzeichen dafür, dass man auch im politischen Bereich bereit ist, zum rein repressiven Umgang mit dem Thema Abstand zu gewinnen.

3.1. KOMMUNEN

Vor allem Kommunen sind dabei, das Thema Illegalität offensiver als bisher anzugehen, vielleicht auch deshalb, weil die Gemeindeordnungen verschiedener Bundesländer auch 'Illegale' als Bürger ausweisen, mit "grundsätzlich ... gleichen Rechten und Pflichten"¹⁹. Maßstäbe setzen etwa die Städte München oder Freiburg:

¹⁷G. Beckstein, zitiert in der Badischen Zeitung vom 26.1.2004

¹⁸Falls nicht ausdrücklich anders ausgewiesen, sind in diesem Kapitel erwähnte Unterlagen eingestellt bzw. mit Link versehen auf der Website <www.joerg-alt.de>, v.a. in den Rubriken "Recht" und "Politisches"

¹⁹Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen: "Weitere Voraussetzungen für die Einwohnereigenschaft ... brauchen nicht erfüllt zu werden, so dass es auf Volljährigkeit, Geschäftsfähigkeit, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und Staatsangehörigkeit nicht ankommt. Insbes. können auch Ausländer und Staatenlose Einwohner sein. Da für das Wohnen allein die tatsächliche Ausgestaltung der Verhältnisse maßgebend ist ..., wird auch durch einen illegalen Aufenthalt von Ausländern die Einwohnereigenschaft begründet."

Gemeindeordnung des Freistaates Bayern: "In Bayern ist der Begriff des Gemeindegewohners in Artikel 15 der Bayerischen Gemeindeordnung definiert und knüpft an das Wohnen in der betreffenden Gemeinde an. Dabei ist es unerheblich, ob die Wohnsitznahme erlaubt ist bzw. die Wohnsitznahme beim Einwohnermeldeamt registriert wurde (vgl. Masson/Samper, Bayerisches Kommunalrecht, Rdnrn. 1-3 zu Art. 15 GO). Insofern sind ... Migrantinnen und Migranten, die sich zwar unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, aber ihren Wohnsitz in einer Bayerischen Gemeinde eingenommen haben, Einwohner der Gemeinde und haben gegenüber der Gemeinde gemäß Art. 15 Abs. 1 Satz 2 GO grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten."

München: Dort gab der Stadtrat eine Feldstudie zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Auftrag, publizierte diese und beschäftigt sich nun mit den Empfehlungen der Studie bzw. den aus dieser Studie zu ziehenden Konsequenzen [vgl. Anderson 2003]. Im Vorwort der Studie schreibt der Sozialreferent der Landeshauptstadt München, Friedrich Graffe:

"München kann mit Recht Stolz darauf sein, die erste und bisher einzige Kommune Deutschlands zu sein, in der der Stadtrat den Mut hatte, den Tatsachen ins Auge zu sehen und einzugestehen, dass Menschen ohne gesicherten Aufenthalt Teil der Stadtbevölkerung sind. Der Auftrag des Stadtrats ist nun auch keineswegs mit der reinen Veröffentlichung der Studie abgeschlossen, vielmehr wird nun ein stadtinterner Diskussionsprozess beginnen - mit der Zielsetzung, grundlegende humanitäre Standards, z.B. im Bereich der Existenzsicherung und der Gesundheitsversorgung, der Betreuung und der schulischen Entwicklung der Kinder, auch für Menschen ohne Papiere zu gewährleisten. Unter diesem Aspekt werden auch die Empfehlungen der Studie zu prüfen sein. Ich bin sicher, dass unsere Studie für die Bevölkerung der Stadt München und für viele andere Kommunen wertvolle Denkanstöße liefert, sich mit der Situation dieses Teils der Bevölkerung konstruktiv und letztendlich maßnahmeorientiert auseinanderzusetzen."

Besonders interessant wird zu sehen sein, wie die Stadt sich zu der von Philip Anderson vorgeschlagenen Fondslösung für eine medizinische Versorgung 'Illegaler' stellt - eine Empfehlung, die das Bundesgesundheitsministerium übrigens schon im März 2001 vertrat²⁰. Die Diskussion im Stadtrat München soll Ende April fortgesetzt werden, wenn eine Verwaltungsvorlage der Stadt Schlussfolgerungen aus der Studie vorstellen wird.

Freiburg im Breisgau: Bei einem Hearing, zu dem die Stadt Freiburg eingeladen hatte, wurde die Situation von Menschen ohne Aufenthaltsstatus erörtert. Dort wurde hinsichtlich der Beschulung von Kindern die Auffassung vertreten:

"Zu nennen ist das in Art. 13 des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte verankerte Menschenrecht auf Bildung. Dieses begründet ein Recht auf Teilnahme am Schulunterricht, insbesondere am Elementarunterricht in der Grundschule. Es sind keine Gründe erkennbar, die eine Erfassung des Aufenthaltsstatus bei Aufnahme in der Schule erforderlich machen, da die Schulverwaltung diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigt. In der Rechtsstudie von Alt und Fodor ist daher aufgezeigt, dass weder die Schulleiter noch die Schulleiter einer Übermittlungspflicht gem. § 76 AusG unterliegen."

Die Stadt hielt diese Rechtsauffassung für vertretbar, gab sie dem staatlichen Schulamt zur Kenntnis und regte an, die Freiburger Schulen hierüber zu informieren. Das Schulamt teilte

²⁰ Am Beispiel von Italien wird deutlich, dass es für den Staat Wege gibt, ohne die Aufgabe von ausländerpolitischen Grundentscheidungen sachbezogene gesundheitspolitisch gebotene Maßnahmen zu treffen. So wird der Zugang zur Versorgung über eine anonyme Registrierkarte, auf welcher nur eine Nummer eingetragen wird, gesichert....

- Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, wie die medizinische Versorgung von heimlichen Migranten auch anonym gewährleistet werden kann und die notwendigen - ggf. gesetzgeberischen Maßnahmen - zu treffen.
- Die Bundesregierung wird aufgefordert nach für die Finanzierung geeigneten Lösungen zu suchen. Als eine Möglichkeit könnte die Bildung eines Fonds in Betracht kommen.
- Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, ob der § 4 Asylbewerberleistungsgesetz die medizinisch erforderliche Versorgung sicherstellt." [BMG: 16f.]

der Stadt in einem Antwortschreiben vom 12.11.2003 mit, dass es sich der Rechtsauffassung der Stadt anschließt und mit den Schulleitern anstehende Fragen diskutieren will [vgl. kam-newsletter vom 1.12.2003].

3.2. BUNDESLÄNDER

Als erste Länderregierung hielt für Berlin der SPD/PDS-Senat in der Koalitionsvereinbarung 2002-2006, Kapitel 7 (Integration) fest: "Aufenthaltsrechtlich statuslose Menschen (sans papiers): Wir wollen die Situation aufenthaltsrechtlich statusloser Menschen durch die Gewährleistung humanitärer Mindeststandards verbessern." Auf diesem Hintergrund könnte verstanden werden, wenn der Berliner Innensenator E. Körting als meines Wissens erster deutscher Innenpolitiker in Regierungsverantwortung Folgendes zum Thema der Übermittlungspflicht nach § 76 AuslG vertritt:

"Ich bin der Meinung, dass die Verpflichtung zur Datenübermittlung in Fällen unerlaubten Aufenthalts gem. § 76 Abs 2 Nr. 1 AuslG abschließend und hinreichend in der bundesweit verbindlichen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vom 28. Juni 2000 ... geregelt ist. Unabhängig davon, ob es sich um die Gewährleistung medizinischer Versorgung, vorschulische oder schulische Bildung, soziale Betreuung oder ähnliches handelt, sind öffentliche Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1-3 und 4 S.2 BDSG übermittlungspflichtig. Diese Pflicht trifft hier - also in allen Einrichtungen in städtischer Trägerschaft oder Behörden - die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über die Aufnahme und Gewährung von Leistungen entscheiden und sich in diesem Zusammenhang über die Anschrift und damit auch den Aufenthaltsstatus des Betroffenen unterrichten müssen. Sonstiges Personal, das lediglich im Rahmen der Tätigkeit von dem illegalen Aufenthalt erfährt (etwa Ärzte, Erzieherinnen, Lehrer, Sozialarbeiter etc.) sind nicht übermittlungspflichtig. Nicht öffentliche Stellen - Einrichtungen in privater Trägerschaft, in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände und der Kirchen - sind nicht zur Datenübermittlung gem. § 76 Abs. 2 AuslG verpflichtet. Das gilt auch, wenn sie aus öffentlichen Mitteln finanziert oder bezuschusst werden."

Das Problem ist, dass es sowohl zur Rechtsauffassung der Stadt Freiburg als auch zur Rechtsauffassung von Herrn Körting gegenteilige Rechtsauffassungen gibt. In Nordrhein-Westfalen etwa schreibt das Innenministerium auf eine Anfrage der Stadtverwaltung Bonn am 13.11.2002:

"Jedes Kind in NRW hat unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus das Recht zu einem Schulbesuch. Sollten jedoch öffentliche Stellen, dazugehören auch Schulämter und Schulen, Kenntnis von einem illegalen Aufenthalts erhalten, sind sie gem. § 76 Abs. 2 AuslG verpflichtet, den Ausländerbehörden davon Mitteilung zu machen." [zit. in: kam-newsletter 1.12.2003]

Dies zeigt: Eine in geeigneter Weise erfolgende bundesweit einheitliche Klarstellung wäre dringend erforderlich, die etwa dadurch erfolgen könnte, dass der Vorbehalt, der hinsichtlich der Bundesintegrationsbeauftragten in § 76 Abs. 3 S. 1, 2. HS gemacht wird (... "soweit dadurch die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nicht gefährdet wird...") auch in § 76 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 5 übernommen wird. Dies lässt sich damit begründen, dass nicht nur die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, sondern auch andere öffentliche Stellen Aufgaben gegenüber Ausländern zu erfüllen haben (Gesundheit, Schule, Einklagbarkeit von Lohn...).

3.3. BUNDESTAG

Im Sommer 2002 entwarf ich zusammen mit Sr. Cornelia Bührle einen parlamentarischen Modell-Entschließungsantrag, um über den Bundestag vielleicht etwas mehr Druck auf die Bundesregierung ausüben zu können²¹. In diesen Entwurf arbeiteten wir alles ein, was wir zur Verbesserung des Umgangs mit 'Illegalen' auf der jetzigen rechtlichen Grundlage sowie dem Stand der gesellschaftspolitischen Diskussion für sinnvoll, möglich und umsetzbar erachteten. Er enthielt außer Argumenten zu den drei sozialen Rechten zu Gesundheit, Beschulung und Schutz vor Ausbeutung Verweise auf die Überlegungen zu Finanzierungsmodellen, die einst von Bundesgesundheitsministerium unter Andrea Fischer und Christa Nickels entwickelt wurden (vgl. Fußnote 20) sowie Argumente bezüglich rechtlicher Klarstellungen zu den §§ 76 und 92a AuslG/ §§ 87 und 86 AufenthG und eines regelmäßigen Berichts zur Lage im Bereich illegaler Zuwanderung (wichtig für eine verlässliche Bestandsaufnahme, was Grundlage jeglicher sinnvollen politischen Gestaltung ist). Es wundert dennoch auf dem Hintergrund der Darlegungen unter Punkt 1 und 2, dass weder der Vorschlag als Ganzes, noch Teile daraus aufgegriffen wurden.

Daran änderte auch nicht, dass der Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestags schon im Februar 2002 forderte,

"... die Mitteilungspflicht für Lehrer, die die Kinder illegaler Migranten und Migrantinnen beschulen, sowie für Schulverwaltung und Schulamt aufgehoben wird. Dies soll auch für Menschen wie z.B. Ärzte gelten, die illegalen Migranten humanitäre Hilfe leisten. Um die gesundheitliche Notversorgung sicherzustellen, müssen auch öffentliche Krankenhäuser, der Gesundheitsdienst und das Sozialamt von der Mitteilungspflicht bei humanitären Notfällen entbunden werden. Auf keinen Fall dürfen Menschen, die humanitäre Hilfe leisten, strafrechtlich verfolgt werden."²²

Vielleicht ändert sich etwas über den Petitionsausschuss? Dort liegt seit November 2000 eine Petition zum Problemkomplex zur Behandlung vor. Sie ist gerade im Berichterstattungsverfahren und dürfte demnächst abschließend behandelt werden. Inhalt der Petitions, darauf bezogene Stellungnahmen und andere Informationen sind eingestellt unter www.joerg-alt.de/petition/petition.html.

4. TAKTISCHE VORSCHLÄGE FÜR ZIVILGESELLSCHAFTLICHE AKTEURE

Der Rückstand Deutschlands im Umgang mit Illegalität könne sein größter Vorteil sein: Wo nichts ist, kann man Gutes schaffen und dabei aus Erfahrungen anderer Länder ebenso lernen wie Erkenntnisse aus Forschung und Wissenschaft aktuell berücksichtigen und so zu einer sehr modernen und problemangemessenen Umgangsweise kommen. Während ich zu konkreten Vorschlägen andernorts Ausführliches dargelegt habe [zuletzt Alt 2003a: Kapitel IX],

²¹Eingestellt unter www.joerg-alt.de/politisches/politisches.html, "Entschließung"

²²Die Stellungnahme ist zum Download eingestellt unter www.joerg-alt.de/Recht/Zuwanderungsdebatte/zuwanderungsdebatte.html. Eine Klarstellung dahingehend, dass humanitär motivierte Hilfe nicht unter den Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt fällt, könnte über die Durchführungsverordnung zum Ausländerrecht erfolgen, etwa durch folgende Ausführung zum § 92a AuslG/§ 96 AufenthG: "Unterstützungshandlungen im Sinne dieser Vorschrift sind nicht anzunehmen, wenn Angehörige bestimmter Berufsgruppen, z.B. Apotheker, Ärzte, Seelsorger oder Sozialarbeiter, handeln, um eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für Leib und Leben des Ausländers abzuwenden oder um das Begehen weiterer Straftaten zu verhindern, z.B. missbräuchliche Verwendung der Chipkarten von Krankenversicherungsträgern, Diebstahl zwecks Sicherung existentieller Bedürfnisse, 'Schwarzfahren' in öffentlichen Beförderungsmitteln" usw.

möchte ich an dieser Stelle für zivilgesellschaftliche Akteure²³ einige Argumentationslinien für ihre Lobbyarbeit zur Verfügung stellen:

4.1. POLITIKER SOLLTEN EIGENEN FORDERUNGEN BZW. DENEN IHRER EXPERTEN BESSER RECHNUNG TRAGEN

Deutsche Sprache und Aufenthalt: Koalition und Union betonen in den Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz die Bedeutung der deutschen Sprache als Integrationsfaktor, wie ein Durchsuchen der Gesetzestexte mithilfe der Suchfunktion leicht festgestellt werden kann [etwa: Synopse (I) und Synopse (R)]. Dies scheint einer der wenigen Punkte zu sein, wo rundherum Einigkeit besteht. Ist dies aber wirklich der Fall, spricht eigentlich alles für eine Legalisierung tausender, zum Teil schon sehr lange legal und/oder illegal in Deutschland lebender Menschen, die aufgrund von Überlebensnotwendigkeit große Anstrengungen erbrachten, um nicht nur die Sprache zu erlernen, sondern die sich darüber hinaus "in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland" eingefügt haben [vgl. Synopse (I): § 32], weil ihnen dies ein unauffällig-angepasstes Leben unter uns ermöglichte.

Bekämpfung von Schleuserwesen und Menschenhandel: Will man Schleuser und Menschenhändler bekämpfen [vgl. Synopse (R) §§ 96f.] und mögliche Strafmaße auch ausschöpfen? Dann müssen Polizei und Justiz auch dazu in die Lage versetzt werden, was etwa das Bundeskriminalamt seit Jahren fordert und wozu es konkrete Vorschläge gibt. Hier sei die Lektüre der "Lageberichte Menschenhandel" des Bundeskriminalamts sehr empfohlen. Deren Verfasser klagen:

"Es entsteht der Eindruck, dass Menschenhandel zwar auf politischer Ebene eine herausragende Rolle spielt, die sich allerdings im polizeilichen Alltag nicht entsprechend widerspiegelt. Auf europäischer Ebene wurden Rahmenbeschlüsse gefasst, in denen die Bedeutung des Deliktes herausgestellt wurde.... Gleichzeitig wurden weniger Ermittlungsverfahren durchgeführt und bei der Polizei wurde Personal, das bei der Bekämpfung dieses Kontrolldeliktes eingesetzt war, für andere Aufgaben abgezogen." [BKA 2002: 33]

Diese Forderung, die der Verfasser sehr unterstützt [vgl. Alt 2003a: 484f.], macht - auch und gerade - Sinn, weil (s.o. 1.1.) die Grenzen des bisherigen Grenzüberwachungsregimes deutlicher als bisher zugegeben werden: All dies spricht für eine Umwidmung von vorhandenem Personal aus der flächendeckenden Kontrolle der Grünen Grenze und der Grenzübergänge hin zu gezielter Fahndungsarbeit, und für eine Umwidmung vorhandener Gelder u.a. in die Einrichtung bzw. bessere Ausstattung von Fonds zur Finanzierung von Aussteiger- und Zeugenschutzprogrammen [BKA 2000, 2002, 2003].

4.2. ERFAHRUNGEN MIT GUTEN ANSÄTZEN ZUGEBEN UND DIESE AUSWEITEN

Nachdem erwiesen ist, dass die Befreiung von der Visumspflicht ursächlich hinter dem vom Innenminister gerühmten Rückgang an festgestellter unerlaubter Einreise liegt (s.o. 1.1.),

²³Zivilgesellschaft wird von Merkel/Lauth wie folgt definiert: "Die Zivilgesellschaft befindet sich in einer vorstaatlichen oder nichtstaatlichen Handlungssphäre und besteht aus einer Vielzahl pluraler, auf freiwilliger Basis gegründeter Organisationen und Assoziationen, die ihre spezifischen materiellen und normativen Interessen artikulieren und autonom organisieren. Sie ist im Zwischenbereich von Privatsphäre und Staat angesiedelt" [S.7]. Dadurch werden Individuen und Familien, die rein private Zwecke verfolgen, ebenso ausgeschlossen wie kommerzielle profitorientierte Unternehmen und parteipolitische Verbände.

sollte dieses Rezept auch im Hinblick auf andere Länder ausgeweitet werden. Man kann dann immer noch sehen, wie man Pendelbewegungen und Rückkehrbereitschaft durch andere Maßnahmen weiter absichern kann [vgl. Alt 2003a: 472ff.+486f.]. Von besonderer Bedeutung sind auch Konzepte zur Verbrechensbekämpfung, umso mehr nach den Terroranschlägen von Madrid: Es scheint ein Gesetz zu sein, dass die Szene, und die darin gefangenen Menschen, sich generell umso mehr abschottet, je stärker der undifferenzierte Druck von außen wird. Aussteiger und potenzielle Zeugen, die für Strafverfolgungsbehörden in ihrem Bemühen sehr wichtig wären, haben keinerlei Anreize oder Möglichkeiten, zu kooperieren. Hier sollte man eher von den USA lernen, die gerade unter dem Verbrechensbekämpfungsaspekt 'Illegalen' Zugang zu Strafverfolgungsbehörden geschaffen haben und damit gute Erfolge verzeichnen können [vgl. z.B. Alt 2003: 484ff.]

4.3. SICH AN POSITIVEN ERFAHRUNGEN ANDERER LÄNDER ORIENTIEREN

Jedes nationales Rechts- und Sozialsystem ist einzigartig, und entsprechend sind Regelungen anderer Ländern selten 1:1 übertragbar. Aber: Trotzdem kann man von allen Ländern lernen. Europäische Harmonisierung ist nicht nur eine Gelegenheit, die "*worst practices*" der EU Mitgliedsstaaten zu kopieren und auszuweiten, sondern, etwa im Hinblick auf die Sicherstellung der Volksgesundheit, auch einmal die "*best practices*" ernsthaft auf Übernehmbarkeit hin zu überprüfen. Auch zu Legalisierungskampagnen gibt es in Italien neue Erkenntnisse: Dortige Arbeit erbringt Belege dafür, dass Migranten nach der Legalisierung zu Pendeln beginnen, d.h. das Land temporär oder gar für einen längeren Zeitraum wieder verlassen²⁴.

4.4. KONSENS UND KOHÄRENZ FESTSTELLEN, UM KOMPROMISSMÖGLICHKEITEN AUSZULOTEN

Es besteht in der Zielformulierung mehr Übereinstimmung zwischen verschiedenen Gruppen als gemeinhin angenommen wird. So gibt es weder in Wissenschaft, Kirchen noch Politik ernstzunehmende Vertreter, die "Illegalitätspolitik" auf Dauer-Einwanderung bzw. Dauer-Aufenthalt hin gestalten wollen. Es gibt zudem genügend Beispiele, wo die Interessen von Migranten und Unterstützern durchaus mit denen von harten *Law and Order*-Politikern - wenngleich aus unterschiedlichen Motivationen - konvergieren, z.B. Gesundheit (Ansteckungsgefahr!), Schule (Kriminalitätsprävention!), Lohn für Arbeit (bessere Verfolgung von Ausbeutung, Schwarzarbeit und Lohndumping!), Herausnahme humanitärer Hilfe aus dem Beihilfe-Straftatbestand (Transparenz der Szene!), Verbrechensbekämpfung usw. [vgl. Alt 2001c: 74].

4.5. PARTEIEN ERINNERN, WAS SIE IN IHREN MIGRATIONSPOLITISCHEN KONZEPTEN FÜR RICHTIG ERACHTETEN

Das, was im Umfeld der Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und deren Bericht von den Parteien in ihren zuwanderungspolitischen Konzepten einst an Richtigem und Wichtigem erkannt wurde, darf auch und gerade nach den Anschlägen in Madrid nicht pauschal durch sicherheitspolitische Hardliner blockiert werden. Zuwanderungsregelung und Terrorbekämpfung sind zwei getrennte Bereiche, und was auf dem Gebiet der Zuwanderung vor dem 11.9.2001 als richtig erkannt wurde ist es auch noch heute. Beide Bereiche zu vermischen zeugt bestenfalls von Unfähigkeit, komplex denken zu können. Schlimmstenfalls er-

²⁴So G. Sciortino auf dem Workshop "Migration und Illegalität: Problemanalyse und Handlungsmöglichkeiten" des Wissenschaftszentrums Berlin am 21./22.11.2003, vgl. auch S. Sassen zur Migration zwischen den USA und Mexiko nach der Legalisierungskampagne in den 80er Jahren in Alt 2003a: 473f.

wachsen daraus unhaltbare Verstöße gegen Menschenwürde und Menschenrechte einerseits, und eine Gefährdung der Zukunft unseres Landes angesichts demografischer und ökonomischer Engpässe andererseits. Dies gilt mehr, da uns die 'Terroristenbekämpfer' bislang Argumente und Belege für die Richtigkeit ihrer Behauptungen schuldig bleiben, dass etwa die faktischen Maßnahmen der Sicherheitspakete und neu geplante Maßnahmen tatsächlich eher gegen Terroristen als gegen ungewünschte ('illegale') Migranten wirksam sind²⁵. In der Tat muss diese Diskussion neu geführt werden und deshalb mein Appell, die Parteien immer wieder an ihre migrationspolitischen Positionen und Beschlüsse von vor dem 11.9.2001 zu erinnern und aufzufordern, zügig an deren Umsetzung zu gehen²⁶. Schließlich: Selbst die CDU bejahte einst im Bericht ihrer Zuwanderungskommission ("Müller-Kommission") die Notwendigkeit, über den Schutz nichtstaatlicher Verfolgter oder Härtefall-Regelungen nachdenken zu müssen²⁷...

4.6. AUF DEN GLOBALEN KONTEXT VERWEISEN

Selbst wenn wir all das Vorstehende tun, halten wir uns immer noch mit Symptomkurierung auf, während wir unvermindert ursächlich mit dazu beitragen, dass weltweit die Entwurzelung von Menschen - und damit die Migrationsbereitschaft - zunimmt. Sicher, es sind nicht die Ärmsten, die es bis zu uns schaffen - das ist einer der vielen Gründe für den hohen Studenten- und Akademikeranteil unter den 'Illegalen'. Aber statt sich darüber zu ereifern möge man bedenken, wie viel Elend andernorts unter jenen herrschen muss, die sich keine Migration in eine bessere Welt, eine bessere Zukunft leisten können. Wie Papst Johannes Paul II sehr richtig zum Tag des Migranten 2004 sagte: Primär ist das Recht des Menschen, nicht emigrieren zu müssen!²⁸

Dass es um Gerechtigkeit geht, brachte eine lateinamerikanische Kontaktperson aus München während meiner letzten Erhebung wie folgt auf den Punkt:

'Die Europäer kamen nach Lateinamerika und haben sich den Kontinent unterjocht und ausgebeutet. Sie haben die dort lebenden Frauen und Männer vergewaltigt und Kinder gezeugt. Deshalb sind wir Europäer. Wir sind eure Kinder, wir haben für euch auf euren Plantagen gearbeitet und für euch in Minen Gold geschürft. Auch Bayern und hier lebende Adelige hatten Grundbesitz in Lateinamerika, an dem sie fett verdienen. Und jetzt sagen die Europäer: Ihr seid keine Europäer. Erst kolonialisieren sie uns, rotten unsere Kultur aus. Und dann sagen sie: Ihr gehört aber nicht zu uns. Wir holen uns nur das zurück, was ihr uns genommen habt. Illegale Migration ist meine Form von Gerechtigkeit. Ich halte dieses Geheuchel, diese Ungerechtigkeit in der deutschen Diskussion dieses Themas nicht mehr aus.'

²⁵ Vgl. Alt 2001a und 2002. Freilich: Wenn Minister Schily und die Regierung auch die vernünftige Position vertreten, dass man Zuwanderungs- und Terrorverhandlungen auseinanderhalten soll heißt dies nicht, dass v.a. Innenminister Schily in der Sache mit der Union auf einer Linie ist, d.h. die Forderungen der Union durchaus Eingang in die Sicherheitsgesetze finden dürften, die parallel zum Zuwanderungsgesetz verhandelt werden.

²⁶Eine Übersicht zu diesen Positionen

vgl. <www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html>, dort Materialanlage 11.

²⁷"In diesen Fällen muss den Innenministern und Innensenatoren der Länder auf gesetzlicher Grundlage die Möglichkeit gegeben werden, ohne Schaffung von Rechtsansprüchen im Einzelfall flexible Lösungen zu finden. Die Politik ist aufgefordert, sich der Problematik der Opfer nicht staatlicher Verfolgung bewusst zu werden." [CDU/CSU 2001: 17]

²⁸"As regards immigrants and refugees, building conditions of peace means in practice being seriously committed to safeguarding first of all the right not to emigrate, that is, the right to live in peace and dignity in one's own country." [Nr. 3]

Warum sollten gerade Europa und Lateinamerika auch unter diesem Aspekt mehr aus ihrer gemeinsamen Geschichte machen? Umso mehr, weil es immer wichtiger wird, dem von neo-liberalen, geostrategischen und sicherheitstechnischen Aspekten geprägten US-Amerikanischen Vorgehen Grenzen zu setzen. Carlos Fuentes etwa plädierte für ein Bündnis zwischen Europa und Lateinamerika gegen die USA aufgrund kultureller Verwandtschaft.

"Wir sind die Erben der besten Seiten Europas. Wir sind das Beste von Europa außerhalb von Europa.... Was tut ein lateinamerikanischer Arbeiter in Europa anderes, als viel zu geben, ohne etwas zu nehmen? Was tut er anderes, als dem alten, imperialen Europa eine Eroberung 'heimzuzahlen', um die Amerika nicht gebeten hat, unter der es gelitten und von der es - letztlich - auch profitiert hat? Dieses eroberte Lateinamerika bringt Europa und seiner überalterten Gesellschaft heute seine Arbeit, seine Kultur und seine Menschen. Es bringt genau das, was Europa einst Lateinamerika gebracht hat: Mestizisierung."²⁹

5. SCHLUSS

Ich bin sehr besorgt, sowohl hinsichtlich des Stands der Dinge als auch angesichts der Richtung, die die Debatte in entscheidenden Kreisen zu nehmen droht. Die Blindheit, Uneinsichtigkeit oder Denkfaulheit bestimmter Kreise wird schlimme Folgen haben, nicht nur für die Migranten, sondern auch für deren Unterstützer und schließlich - durch die negativen, vorhersehbaren Folgen - für die Gesellschaft als Ganzes.

Zentral scheint mir, dass alle, sowohl politische Verantwortungsträger, gesellschaftliche Gruppen als auch jeder einzelne Bürger, verstehen müssen, was es heute ganz konkret heißt, in einer globalen Netzwerk- oder Weltgesellschaft zu leben: Herkömmliche Grenzen (und ihre Sicherungen) verlieren ihre Bedeutung. Auf diesem Hintergrund ist gefährlich, wenn deutsche Innenpolitiker unvermindert behaupten, dass illegale Migration an der Grenze gestoppt werden kann, Organisierte Kriminalität und Terrorismus befördern, oder wenn Bürgerinnen und Bürger in unserem Land nicht realisieren wollen oder können, dass es sich bei den 'Illegalen', die sie kennen, nicht nur um 'nette Ausnahmen' handelt, sondern um 'typische Beispiele' eines strukturell bedingten Massenphänomens: Deutschland ist keine isolierte Insel im globalen Netzwerk. Diese und andere Verweigerungen und Verdrängungen verhindern die längst überfällige Auseinandersetzung mit diesem Phänomen und seinen Hintergründen und lassen mehr und mehr Zustände heranreifen, die uns irgendwann um die Ohren fliegen können. Derzeit ist es noch der Kreativität der Migranten, ihrer Unterstützer und der 'Dienstleister' im 'Migrationsbusiness' zu verdanken, dass Pendelmigration und temporäre Migrationsprojekte immer noch möglich sind und es in den Zielländern bislang noch nicht zu einem brisanten Anstieg von Überlebens- und Überbrückungsstraftaten gekommen ist - aber dies kann sich, wenn man weiter alternativlos repressive Unterdrückungsmechanismen perfektioniert, schnell ändern.

(Fortgesetzte) Handlungsverweigerung nach dem Motto "Bislang ging's doch gut" ist ebenso folgenreich wie Verweigerung im Hinblick auf die "Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung": Wer beispielsweise *gegen* Verbesserungen bei der Förderung Rückreisewilliger ist, mit dem Argument, man würde durch ein solches Entgegenkommen den vorhergegangenen

²⁹ Le Monde diplomatique, Nov 2003 "Wissen, wie man Kathedralen baut"

Rechtsbruch belohnen und dadurch weiteren Missbrauch geradezu anziehen, muss sich darüber im Klaren sein, dass dies zugleich eine Entscheidung *für* mehr aus Not geborener Straftatbegehung all jener ist, die dadurch zum ungewollten Verbleib in Deutschland gezwungen werden.

Politische und rechtliche Gestaltung in der globalisierenden Weltgesellschaft kann sich heute nicht länger den Luxus leisten, entlang 'idealer' Konzeptionen zu denken und zu gestalten. Zwar können unvermindert wünschenswerte Kriterien, Normen und Standards definiert werden, es ist aber nichts gewonnen, wenn sie von jenen, die sie nicht akzeptieren, unterlaufen werden (können). Reale Abläufe zwingen zur Auseinandersetzung mit ihnen und ihre Berücksichtigung in Gestaltungsversuchen. Geschieht dies nicht, dann greifen die Maßnahmen nicht und das Geschehen bleibt "Marktkräften" und Akteuren bis hin zur Organisierter Kriminalität überlassen³⁰. Hierbei muss auch beachtet werden, dass kein Staat gegen das Empfinden der Bürger regieren kann, sei es, dass die Bürger staatliche Regulierungsversuche als ungerecht ablehnen (indem z.B. Flüchtlinge gegen staatliche Zugriffe in Schutz genommen werden), oder sie aus anderen Gründen unterlaufen nach dem Motto: "Was sich mir anbietet und möglich ist, mache ich und der Staat kann es mir nicht verbieten" [vgl. IOM 42ff.].

Vorstehendes verweist abschließend auf die komplexen Zusammenhänge von Menschenbildern, Ethik und Werten in der Formung und Akzeptanz von Recht und Normen, wo Zivilgesellschaft und Staat gleichermaßen gefordert sind, denn: "in the final analysis, it will be peers who police the margins" [IOM: 47].

³⁰Vgl. hierzu etwa die IOM-Publikation "Is Trafficking in Human Beings Demand Driven"?, wo es heißt: "The continued expansion of any unregulated market is likely to require and facilitate the exploitation of vulnerable labour.... In both sex and domestic work, *the absence of effective regulation is one of the factors that help to create an environment in which it is possible and profitable to use unfree labour.*" [IOM: 7, Herv. d.V.]

LITERATUR

- Alt, J. (2003a) *Leben in der Schattenwelt - Problemkomplex illegale Migration*. Karlsruhe: von Loeper
- ders. (2003b) *Leben in der Schattenwelt - Problemkomplex illegale Migration. Materialanlagen*. Zum Herunterladen eingestellt: <www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html>
- ders. (2002) *Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) (Drucksache 14/7387) und anderen Drucksachen*. Zum Herunterladen eingestellt: <www.joerg-alt.de/Recht/Zuwanderungsdebatte/zuwanderungsdebatte.html>
- ders. (2001a) *Weniger Rechte, mehr Illegalität, viele Illusionen. Bemerkungen zu den Entwürfen für ein Zuwanderungsgesetz und ein Terrorismusbekämpfungsgesetz*. <www.joerg-alt.de/Recht/Antiterror-Debatte/antiterror-debatte.html>
- ders. (2001b) *Tragen die Zuwanderungskonzepte der CDU bzw. der Unabhängigen Kommission Zuwanderung zur Verminderung von Illegalität bei?* <www.joerg-alt.de/politisches/politisches.html>
- ders. (2001d) Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft gegenüber 'illegalen' Migranten. In: *Alt J./ Fodor, R, (2001) Rechtlos? Menschen ohne Papiere - Anregungen für eine Positionsbestimmung*. Karlsruhe: von Loeper
- ders. (2000) *Petition zum Problemkomplex Illegalität*. November 2000. <www.joerg-alt.de/petition/petition.html>
- Anderson, Ph. (2003) *"Dass Sie uns nicht vergessen". Menschen in der Illegalität in München*. Eine Studie im Auftrag des Münchener Stadtrats, vorgelegt von Dr. Philip Anderson unter Mitarbeit von Pater Jörg Alt, Christian Streit und Katharina Krebbold. Erhältlich über das Sozialreferat der Stadt München, Stelle für interkulturelle Zusammenarbeit, Franziskanerstr. 6, 81669 München
- BKA (Bundeskriminalamt) (2001, 2002, 2003) *Lagebild Menschenhandel*. Wiesbaden, <www.bka.de> (Kriminalitätslage, Menschenhandel)
- BMI (2001) *Stellungnahme vom 14. Februar 2001 zur Eingabe des Jesuiten-Flüchtlingsdiensts, Herr Jörg Alt SJ vom 29.11.2000*. Zum Herunterladen eingestellt unter <www.joerg-alt.de/politisches/petition/petition.html>
- BMG (Bundesministeriums für Gesundheit Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit") (2001) *Migration und gesundheitliche Versorgung*. Empfehlungen. Stand: 13.03.2001
- CDU/CSU (2001) *Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands vom 7. Juni 2001 in Berlin
- IOM (International Organisation for Migration) (Ed.) Anderson, B. (2003) *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*. December 2003
- Johannes Paul II (2003) *Message for the 90th world day of migrants and refugees 2004 'Migration with a view to peace'*. Vatikan, 15.12.2003
- kam (katholische arbeitsgemeinschaft migration) newsletter: <www.kam-info-

migration.de/index.htm>

Merkel, W./Lauth, H.-J. (2000) Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? In: Schmitz, A. *Kampagnen der Friedensbewegung der 90er Jahre - Eine Analyse von Fallbeispielen*. Institut für Friedensarbeit und Gewaltfreie Konflikt-austragung (Hrsg.) Arbeitspapier 14, September 2000

PNO (Polizeipräsidium Niederbayern/Oberpfalz) (2003) *Grenzlagebild 2002*. Regensburg, <<http://www.polizei.bayern.de/ppnopf/statist/index.htm>>

Synopse - Gegenüberstellung der Textfassung des Zuwanderungsgesetzes und der Forderungen der Union für das Vermittlungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz - Dokument in vier Teilen:

Synopse (A): Auszug Arbeitsmigration und zusammenhängende Themen in der Fassung vom 3.11.2003

Synopse (H): Auszug "Humanitäre Zuwanderung" und damit zusammenhängende Themen in der Fassung vom 22.10.2003

Synopse (I): Auszug Integration in der Fassung vom 31.10.2003

Synopse (R): Auszug Rest, d.h. Forderungen außerhalb der Bereiche Humanitäre Zuwanderung, Arbeitsmigration und Integration, in der Fassung vom 5.11.2003

UKZu (Unabhängige Kommission Zuwanderung) (2001) *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*. Abschlussbericht, veröffentlicht am 4.7.2001