
PROBLEMKOMPLEX ILLEGALITÄT:
KONKRETE HILFEN UND VERBESSERUNGEN
-Volltext-

1. Vorwort und Dank
2. Der Kontext: Ursachen von und Interessen an illegaler Migration
3. Konkrete Maßnahmen
 - 3.1. Vermeidung von Illegalität durch bessere Berücksichtigung bestehender menschen- und verfassungsrechtlicher Garantien
 - 3.2. Menschenwürdige Bedingungen für faktisch in Deutschland lebende 'Illegale'
 - Gesundheitsfürsorge
 - Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort zu gleichen Arbeitsbedingungen
 - Schulbesuch von Kindern
 - Befriedigung von Grundbedürfnissen
 - Schutz für Zeugen, Opfer und gezwungene Mittäter von Verbrechen
 - Rückkehr- und Weiterwanderungshilfen
 - (Anonyme) Versicherungsmöglichkeiten
 - Beratungsangebote
 - 3.2.1. Vorgeschlagene Veränderungen im rechtlichen Bereich
 - 3.2.2. Finanzierungsmöglichkeiten
 - 3.3. Legalisierung von Härtefällen
4. Grundprinzip "Einbeziehen statt Ausgrenzen"
5. Einige Vorteile der Vorschläge
 - 5.1. Pragmatismus
 - 5.2. Einsparungen bei bzw. sinnvollerer Einsatz von Personal
 - 5.3. Kriminalitätsverminderung

Abkürzungen - Literaturverzeichnis
Ausgewählte Internetadressen

1. VORWORT UND DANK

Von 1996-1998 führte der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JRS) eine Feldstudie zur Erforschung der Lebenssituation 'illegaler' Migranten durch. Im Mai 1999 wurde der darauf basierende Bericht "Illegal in Deutschland - Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig"¹ veröffentlicht. Ein Jahr danach, bezugnehmend auf diese Forschungsergebnisse, möchte JRS darlegen, welche konkreten Maßnahmen seiner Ansicht nach ergriffen werden können, um das Ausmaß der Probleme im Bereich der Illegalität zu vermindern.

Das vorliegende Papier knüpft an das "Gemeinsame Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht" an, das 1997 "Grundlagen und Perspektiven für einen Beitrag zum gesellschaftlichen Dialog in diesen Fragen, ihrer politischen Gestaltung und für die kirchliche Arbeit mit Migranten und Flüchtlingen" aufzeigen wollte [EKD/DBK (1997) :3]. Die folgenden Ausführungen sind daher als Beitrag dahingehend zu sehen, die "grundlegende Auseinandersetzung mit der Thematik", die nach wie vor "dringend nötig ist" [ibid.:7], (hoffentlich) weiter voranzubringen. In dieser Debatte versteht sich der Jesuiten-Flüchtlingsdienst als ein gesellschaftspolitischer Akteur in Zusammenarbeit mit vielen, die sich hier zu engagieren aufgerufen sind und mit denen wir den Dialog suchen. Dieser Veröffentlichung gingen deshalb Gespräche mit anderen Personen und Gruppen voraus, die im Bereich der Migrationsarbeit tätig sind. Dadurch sollte vor allem sichergestellt werden, dass die nachfolgenden Punkte auch deren Erfahrung und Fachkompetenz einbeziehen. Insbesondere haben zum Zustandekommen des Papiers beigetragen: Dr. Martin Affolderbach (Evangelische Kirche Deutschlands), Peter Bartels (Diakonisches Werk), Eckhardt Barthel, MdB (SPD), Dr. Uwe Berndt (Arnold Bergstraesser Institut), Wilderich Frh. v. Boeselager (Malteser Hilfsdienst), Cornelia Bühler (Erzbischöflich Beauftragte für Migrationsfragen), Norbert Cyrus (Polnischer Sozialrat e.V.), Dr. Michael Hainz SJ (Institut für Gesellschaftspolitik), Nicole Heizmann (Büro Eckhardt Barthel, MdB), Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (F.D.P.), Dr. Jürgen Micksch (Interkultureller Rat in Deutschland), Leo Monz (Deutscher Gewerkschaftsbund), Prof. Dr. Johannes Müller SJ (Institut für Gesellschaftspolitik), Dr. Albert-Peter Rethmann (Universität Passau), Hermann Uihlein (Deutscher Caritasverband), Dr. Dita Vogel (Universität Oldenburg), Katharina Wegner (Evangelische Kirche Deutschlands). Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich für ihre kritische und konstruktive Mitarbeit gedankt.

2. DER KONTEXT: URSACHEN VON UND INTERESSEN AN ILLEGALER MIGRATION

Lösungen und Hilfsmöglichkeiten im Problemkontext aufenthaltsrechtlicher Illegalität können nicht nur im Hinblick auf die konkrete Lebenssituation 'illegaler' Migranten überlegt werden. Erforderlich ist auch eine Betrachtung der Ursachen von illegaler Migration und den Interessen, die Personen und Gruppen daran haben.

Illegale Migrationsbewegungen sind ein komplexes Geflecht aus migrationsauslösenden Push- und migrationslenkenden Pullfaktoren. Starke migrationsauslösende Pushfaktoren sind

¹Alt (1999). 'Illegale' Migranten im Sinne des Forschungsprojekts sind - verkürzt gesagt - Personen, die unerlaubt nach Deutschland einreisen und/oder sich unerlaubt in Deutschland aufhalten und die im Falle einer Kontrolle mit einer Verhaftung, Ausweisung und/oder Abschiebung rechnen müssten.

vor allem Verfolgung, Krieg, Menschenrechtsverletzungen und Elend. Die hiervon betroffenen Menschen sehen für sich keine Alternative zum Verlassen des Heimatlandes, wobei viele von ihnen zunächst eine Lösung innerhalb ihres Landes oder in an ihr Heimatland angrenzende Staaten suchen. Migrationslenkende Pullfaktoren sind beispielsweise das Vorhandensein von so genannten Migrationsbrückenköpfen (schon im Zielland lebende Verwandte und Bekannte) oder die Hoffnung auf Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten.² Aus diesem Migrationsgeschehen können sich richtiggehende Migrationsketten entwickeln: Viele Migranten, egal ob Flüchtlinge oder Arbeitssuchende, die Arbeit und Unterkunft gefunden haben, ziehen nun ihrerseits Angehörige, Freunde und Bekannte an.

Nationalstaaten wiederum versuchen Migration zu kontrollieren und unerwünschte Migration durch Gesetzesverschärfungen, Visabestimmungen und repressive Maßnahmen (z.B. Grenz- und Arbeitsmarktkontrollen oder Sanktionen für Beförderungsunternehmen) abzuwehren. Wird gegen diese Bestimmungen verstoßen, ist das Migrationsgeschehen 'illegal'. Wie der bereits erwähnte Forschungsbericht aber ausführlich darlegt, ist solchen Bemühungen nur mäßiger Erfolg beschieden: Gerade gesetzliche Bestimmungen, etwa der Art, dass wegen der Durchquerung eines "Sicheren Drittlandes" kein Asylantrag gestellt werden darf, hindert Migranten nicht, dennoch nach Deutschland zu kommen und dann eben illegal hier zu leben: Die Behauptung scheint begründbar, dass der Zustrom von Flüchtlingen nach der Asylreform 1993 nach Deutschland kaum geringer geworden ist³. Darüber hinaus haben repressive Maßnahmen eine Reihe von Nebenfolgen, die (hoffentlich) vom Gesetzgeber weder beabsichtigt noch gewollt sind. Einige Beispiele:

- a. *Zunahme von Gewalttätigkeit.* Den Versuch, die deutsche Grenze unerkannt zu überschreiten, bezahlten zwischen dem 1.1. 1993 und dem 31. 12. 1999 113 Migranten mit ihrem Leben, 267 Personen erlitten zum Teil erhebliche Verletzungen [cf. Antirassistische Initiative, BTDr 14/1850]. Auch die Gewalt gegenüber Beamten wächst: Beispielsweise melden Arbeitsämter eine zunehmende Gewaltbereitschaft 'Illegaler', sich einer Kontrolle zu entziehen [cf. BillB (1999):7]. Beides hängt mit dem wachsenden Kosten und Risiken zusammen, die eine illegale (Wieder-) Einreise aufgrund der steigenden Grenzsicherungen mit sich bringt.
- b. *Das Migrationsverhalten wird durch repressive Maßnahmen mehrheitlich nicht unterdrückt, sondern eher verändert:* War es bis 1996 noch relativ problemlos möglich, alleine bzw. innerhalb privater Netzwerke die Grenze zu überschreiten, muss inzwischen zunehmend auf kommerzielle und kriminelle Fluchthilfeorganisationen zurückgegriffen werden. Dies erhöht die Gefahr der Erpressbarkeit für die Migranten, etwa

²Allein diese Darlegung zeigt, wie schwer es ist, den idealtypischen Flüchtling oder den idealtypischen Arbeitsmigranten anzutreffen. Solche (von juristischen und soziologischen Kategorisierungen stammenden) Unterscheidungen werden der Kompliziertheit der Wirklichkeit selten gerecht: So beinhaltet etwa die Diskriminierung von Minderheiten in vielen Ländern der Welt sowohl politische, wirtschaftliche und kulturelle Aspekte in unterschiedlichen Anteilen.

³Zur Ermittlung der Dunkelziffer 'illegaler' Immigranten werden inoffiziell die Anzahl der festgestellten, illegal eingereisten Migranten mit einem Faktor zwischen 3 und 5 multipliziert, welches dann als Gradmesser für die 'Durchgeschlüpfen' gilt. Nimmt man als Multiplikationsgrundlage die 1998 festgestellte Zahl an illegal eingereisten von 40 201, so muß der Zahl der 1998 registrierten Asylbewerber (98 644) eine Dunkelziffer von zwischen 120 603 (Faktor 3) oder gar 201 005 (Faktor 5) 'illegalen' Immigranten beigelegt werden.

durch Verschuldung.⁴

- c. Aufgrund der Grenzabschottung wird auch eine *Ausreise für 'Illegale' zunehmend schwierig*: Selbst hier werden in zunehmendem Ausmaß Grenzübertrittshelfer benötigt, was wiederum eine Kostenfrage ist. Dadurch steigt der Anteil an 'Illegalen', die zwar gerne nach Hause zurückkehren wollen, aber aus Mangel an Geld unfreiwillig zu einem Daueraufenthalt gezwungen werden - mit all den Folgen, die dies etwa für die Zunahme an "Überlebenskriminalität" hat.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Die existierenden und weiter wachsenden privaten, kommerziellen und kriminellen Netzwerke verwenden viel Kreativität und Energie darauf, repressive Kontrollbemühungen zu unterlaufen. Bezugnehmend auf ein Konzept von L. Pries [1996] kann gesagt werden, dass in zunehmendem Maße "transnationale soziale Räume" entstehen, die sich staatlichen Kontrollbemühungen entziehen. Anders gesagt: Solange die Nachfrage nach Migrationsmöglichkeiten besteht, wird es Anbieter geben, die diese Nachfrage zu befriedigen suchen: Nicht umsonst wird im illegalen 'Migrationsbusiness' inzwischen mehr Geld umgesetzt als im Drogen- und Waffenschmuggel.

Dies bedeutet aber, dass illegale Migration nur dann erfolgreich verringert oder gar beseitigt werden kann, wenn die Ursachen hierfür beseitigt und verstärkt legale befristete und unbefristete Migrationsmöglichkeiten geschaffen werden.

Es kann jedoch angenommen werden, dass eine solche Ursachenbekämpfung in absehbarer Zeit kaum in der Lage sein wird, illegale Migrationsbewegungen wirksam einzuschränken. Dies liegt zunächst an der Komplexität der Migrationsursachen, die es zeitgleich anzugehen gälte: Neben klar erkennbaren Missständen wie Kriegen, Bürgerkriege und korrupten, gewalttätigen Diktaturen geht es auch um von Experten sehr unterschiedlich bewertete Komplexe wie Entwicklungen in der Weltwirtschaftsordnung (Stichworte Globalisierung und Deregulierung sowie die damit zusammenhängende Mobilität von Geld, Waren *und* Personen) und ihren Folgen, allem voran dem Wohlstandsgefälle. Darüber hinaus haben weitere Faktoren Einfluss auf Wanderungsbewegungen, die bislang in diesem Papier noch nicht einmal erwähnt wurden, z.B. die Bevölkerungsentwicklung (Überalterung in den Industriestaaten, Überschuss an junger Bevölkerung in den ärmeren Regionen dieser Erde) oder ökologische Veränderungen. Auf die Komplexität der Ursachen bezieht sich eine ebenso komplexe Fülle möglicher Maßnahmen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern illegaler Migranten, wie z. B. Konfliktprävention, Demokratisierungshilfe, Armutsbekämpfung, Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, Arbeitgebersanktionen, Abbau von Handelsprivilegien, Bemühungen, in den zunehmend de-

⁴Dies belegt beispielsweise der wachsende Anteil von geschleusten Personen innerhalb der Gruppe von Migranten, die bei einem unerlaubten Grenzübertritt aufgegriffen werden. Sprach die sächsische Polizeiliche Kriminalstatistik 1996 noch davon, dass 99,5% der beim unerlaubten Grenzübertritt aufgegriffene Personen "alleinhandelnde Tatverdächtige" seien [LKAS (1998):63], lag der Anteil von Geschleusten bei den Aufgegriffenen insgesamt 1999 schon bei ca. 10% [Sächsisches Staatsministerium des Inneren, Pressemitteilung zur Vorstellung der PKS 1999, 23.3.2000]. Schwerer quantifizierbar ist aber der Anteil von Migranten, die auf eine Einreise mit falschen Papieren setzt und die, aufgrund der Kontrollbelastung an den Übergängen (die weitgehend lediglich Zufallskontrollen ermöglichen), nur zu einem sehr geringen Teil entdeckt werden können.

regulierten Arbeitsmärkten soziale Standards zu sichern etc.⁵. Aus all diesem ergeben sich eine Reihe von widerstreitenden Konzepten, die je nach den ihnen zugrundeliegenden Zielvorstellungen anders gewichtet sind: So unterscheiden sich beispielsweise Maßnahmenkataloge und Implementierungsstrategien, die auf eine kohärente Menschenrechtspolitik setzen, von solchen, bei denen wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen im Vordergrund stehen.

Hinzu kommt des weiteren die Erkenntnis des Forschungsprojekts, dass eine effiziente Ursachenbekämpfung nicht von allen Personen und Interessengruppen gewollt ist: Zu viele profitieren von der illegalen Migration. Zum Beispiel:

- a. *Flüchtlinge* finden faktisch Schutz, *Arbeitsmigranten* finden Arbeit, und Mitglieder beider Gruppen nehmen Zahlungen an Migrationshelfer ("Schleuser") ebenso in Kauf wie die erniedrigenden Lebensbedingungen im Zielland.
- b. *Herkunftsländer* der Migranten können u.U. über deren Geldüberweisungen an die Angehörigen mehr Devisen erhalten als über Maßnahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit.
- c. *Ganze Wirtschaftszweige in den Zielländern* können ihren Bedarf an jungen, anspruchslosen und belastbaren Arbeitskräften 'auffüllen'. Dies gilt etwa für die Baubranche, das Hotel-, Gaststätten- und Reinigungsgewerbe und die Landwirtschaft.
- d. Im *privaten Bereich der Zielländer* werden ebenfalls mehr und mehr 'Illegale' beschäftigt, z.B. als Haushaltshilfe oder im Pflegebereich.
- e. Einflussreiche *Akteure im kommerziellen und kriminellen Migrationsbusiness*, die nicht nur Nachfrage nach illegaler Migration bedienen, sondern solche Nachfrage aus Eigeninteresse auch erzeugen, werden ihrerseits nichts unterlassen, um ihre Verdienstmöglichkeiten zu sichern oder gar auszuweiten.

All dies lässt fraglich erscheinen, wie schnell Einigung hinsichtlich von Konzepten gefunden werden kann, deren primäres Ziel ist, Maßnahmen zur Migrationsprävention und Zuwanderungsregelung zu finden. Ebenso ist fraglich, wie groß die Bereitschaft wirklich ist, solche auch umzusetzen bzw. die dafür angemessenen Ressourcen bereitzustellen. Sicherlich ist es unabdingbar, wenn Überlegungen auf dieser Ebene trotz alledem aktiv vorangetrieben werden. Auch JRS hat auf dem Hintergrund der Forschungsergebnisse Vorstellungen im Hinblick auf Maßnahmen, die in diesem Bereich sinnvoll wären bzw. die bei solchen Überlegungen berücksichtigt werden sollten [cf. Alt (2000b): Punkte "A" und "B"]. Auf der anderen Seite scheint deutlich zu sein: Bei all den in diesem Kontext diskutierten Maßnahmen handelt es sich um mittel- und langfristige Strategien. Bis diese umgesetzt werden *und* bis sie Wirkung zeigen ist absehbar, dass die illegalen Migrationsbewegungen weitergehen werden⁶.

⁵Einige Beispiele zu den vorstehenden Ausführungen aus dem Bereich dem Politik: Die "Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland" [BMI (1990)], das "Konzept Flüchtlingspolitik" [BMZ (1994)], Papiere des Europäischen Rates [EU/ Rat (1998) und (1999)], die "Action Plans" der High Level Working Group im Rahmen des Tampere-Prozesses, die Bundestagsdrucksache 13/6999 der SPD "zur Priorität für eine Politik der zivilen Krisenprävention und Konfliktregelung", ein Vortrag der parlamentarischen Staatssekretärin Uschi Eid (1999) etc. Hin zu kommen Vorschläge aus dem Bereich der Wissenschaft [z.B. Ghosh (1998)], aus Gremien von Wissenschaftlern und Politikern [TLC (2000):35f.], aus dem Bereich der NGO's [BUND/Misereor (1996), DGB (1993)] etc.

⁶Ausführlichere Darlegungen zu den Inhalten dieses Kapitels sind in Alt (1999) und Alt (2000a) enthalten.

3. KONKRETE MASSNAHMEN

Die vorstehenden Punkte verdeutlichen aber die Dringlichkeit, pragmatische Lösungen zum Umgang mit den faktisch 'illegal' nach Deutschland kommenden Menschen zu finden, umso mehr, als deren Anwesenheit in unserem Land - folgt man der vorstehenden Analyse - auf unabsehbare Zeit andauern wird und vorhandene Probleme, seien sie zu Lasten der 'Illegalen' oder der Aufnahmegesellschaft, sich eher verschärfen als verbessern werden. Hier möchte JRS in seiner Eigenschaft als humanitäre Hilfsorganisation konkrete Maßnahmen empfehlen, die seiner Einschätzung nach nicht nur die Lebenssituation für die Migranten verbessern, sondern auch Vorteile für die Aufnahmegesellschaft beinhalten.

3.1. VERMEIDUNG VON ILLEGALITÄT DURCH BESSERE BERÜCKSICHTIGUNG BESTEHENDER MENSCHEN- UND VERFASSUNGSRECHTLICHER GARANTIEN

Der Forschungsbericht zeigt, dass im Falle starker Push- und Pullfaktoren Migranten trotz staatlicher Verbote und Kontrollbemühungen viel daran setzen, dennoch in ihr Zielland einreisen zu können. Besonders starke persönliche Push- und Pullfaktoren sind der Wunsch der Migranten nach Schutz und Sicherheit und der Wunsch nach (Wieder-)Herstellung von Familieneinheit. Jede Gesetzgebung und -anwendung, die dies nicht berücksichtigt, trägt bewusst oder ungewollt zur Illegalität von Migranten bei. Es darf hierbei vor allem nicht vergessen werden, dass sowohl das Asylrecht, als auch das Recht auf den Schutz der Familie menschen- und grundrechtlich verankert sind und ihre Gewährung deshalb keiner (national-)staatlichen Willkürbehandlung, restriktiv agierender Ermessenspolitik oder einseitig-kurzfristigen Interessenpolitik untergeordnet werden darf [cf. z.B. Marx (1984)]. Daraus folgt: Die durch Verfahren geregelte und abgesicherte Zuwanderung von sowohl Asylbewerbern als auch Mitgliedern der Kernfamilie von auf anderer Rechtsgrundlage legal in Deutschland lebenden Personen darf keinerlei zahlenmäßiger Beschränkung unterliegen. Diese Menschen dürfen insbesondere nicht mit anderen Zuwanderern, z.B. solchen, die aus wirtschaftlichen Gründen angeworben werden, im Rahmen von Jahres-Gesamtquoten 'verrechnet' werden.

Schutz von Flüchtlingen

Das in Deutschland existierende Grundrecht auf Asyl (Art. 16a, Abs. 2 Grundgesetz) muss so ausgelegt und angewendet werden, dass Schwachstellen, die das Forschungsprojekt aufgezeigt hat, beseitigt werden. Dieses bestätigt beispielsweise, was auch das Kommissariat XIV der Deutschen Bischofskonferenz feststellte: Es "werden nach deutschem Recht zahlreiche Flüchtlinge aufgrund juristischer Definition nicht anerkannt... Diese Praxis widerspricht nach Auffassung des UNHCR dem Text und dem Geist" der GFK [DBK (1998): 23]. In Deutschland, aber auch im Rahmen der Diskussion auf der Ebene der Europäischen Union bezüglich einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik [cf. z.B. ECRE et. al. (1999)], muss deshalb dafür gesorgt werden, dass Flüchtlingsschutz wieder das wird, was der Namen verheißt: Schutz für Menschen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung ihre Heimat verlassen müssen. Auf dem Hintergrund der Forschungserkenntnisse ist insbesondere auf folgende Punkte zu achten:

- a. Die Schutzzusage der Rechtsinstrumente beinhaltet in unseren Augen das einklagbare Recht eines jeden Menschen, Schutz zu suchen und zu erhalten. Dies bedeutet für uns,

- dass der unbeschränkte legale Zugang zum Gebiet der EU zwecks Durchführung eines Asylverfahrens möglich sein muss, und das Konzept der "Sicheren Drittstaaten"-Regelungen ist auf diesem Hintergrund zu überprüfen.
- b. Der Antragsprüfung müssen eine der faktischen Gefährdungssituation angemessene Flüchtlings-, Verfolgungs- und Verfolgerdefinitionen ("agents of persecution") ebenso zugrunde liegen wie realistische Anforderungen an die Glaubhaftmachung der Fluchtgründe⁷.
 - c. Das Asylverfahren muss den spezifischen Problemen von Flüchtlingen Rechnung tragen, insbesondere
 - indem auf die Situation traumatisierter Personen Rücksicht genommen wird (und diesbezügliche Schulungen von Anhörern und Entscheidern beschleunigt vorangetrieben werden),
 - indem, folgend Artikel 1 der UN-Kinderkonvention, alle unter 18-Jährige als Minderjährige angesehen und entsprechend behandelt werden⁸,
 - indem Fristen im Asylverfahren nicht das Beibringen von Beweismaterial unmöglich machen,
 - indem Inkompetenz Dritter (z.B. Vertrauenspersonen oder Anwälte) nicht dazu führt, dass Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen werden o.ä.⁹
 - d. Darüber hinaus muss eine institutionalisierte rechtliche und psychosoziale Betreuung der Flüchtlinge von Anfang an gewährleistet sein, ebenso kompetente Sprachmittlung durch kompetente Dolmetscher.

Auf einem menschenrechtlichen Hintergrund, aber auch auf dem Hintergrund von Nützlichkeitsabwägungen, sind die so genannten "flankierenden Maßnahmen" zum Asylverfahren zu überdenken: Kinder und Jugendliche sollen während dieser Zeit Zugang zu (Aus-)Bildung haben, dezentrales Wohnen, Selbstverpflegung und Bewegungsfreiheit muss möglich sein. Das Arbeitsverbot für Asylbewerber sollte abgeschafft werden, was sowohl den Anreiz zu Schwarzarbeit verringern als auch die Kommunen entlasten würde.

Was die Verfahrensdauer betrifft, so muss einerseits sichergestellt werden, dass das Asylverfahren fair ist, andererseits aber auch, dass es zügig abgeschlossen werden kann¹⁰. Abgelehnte

⁷Hier lässt hoffen, dass sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Sondergipfel in Tampere dazu bekannt haben, dass ein Europäisches Asylsystem sich auf die "uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention" stützt [EU/Rat (1999):Punkt 13]. Der Verfolgungsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention würde es ermöglichen, auch Opfern von nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung einen Flüchtlingsstatus zuzusprechen [cf. UNHCR (1999):Punkt 11].

⁸Zu verbesserten Anhörungen im Asylverfahren siehe: DBK (1998:Abs. 74.3), Bündnis 90/Die Grünen (BTD 13/4379). Konkrete Forderungen zu Folteropfern: Weber (1998):185-187, Forderungen bezüglich Minderjähriger: EU/Parlament (1998):Punkt 15, UNICEF (1999).

⁹Weitere kritische Anmerkungen zu den Entwicklungen in Asylrecht und Asylpraxis nach der Asylrechtsreform aus Sicht Wohlfahrtsverbände und/oder entsprechenden Verbesserungsvorschlägen oder Forderungen können folgenden Schriften entnommen werden: DCV (1994) und EKD (1994).

¹⁰Es ist ein vielfach zu beobachtendes Muster, dass Migranten, wenn sie erst einmal von zu Hause weg sind, bei zunehmendem zeitlichen Abstand immer weniger bereit sind, ins Herkunftsland zurückzukehren - es sei denn, verwandtschaftliche Beziehungen nach dort oder das Gefühl von kultureller Fremdheit sind sehr dominant. Aus diesem Grund ist
(Fortsetzung..)

Antragsteller sollen ausgewiesen und abgeschoben werden, sofern für sie keine Sonderregelung aufgrund von Härtefallkriterien besteht (s.u. 3.3.). Allerdings ist auch die diesbezügliche Verwaltungspraxis in Deutschland derzeit in der Regel 'illegalitätsfördernd': Undifferenzierter (manchmal auch unnötiger) Versand von Ausreiseaufforderungen und Abschiebungsandrohungen führt zu Panikreaktionen und Abtauchen in die Illegalität. Besonders hinsichtlich traumatisierter Personen ist den medizinischen Gutachten (und hier eben nicht nur den der Amtsärzte) größere Bedeutung zu geben.

Was die vorübergehende Aufnahme von Flüchtlingen (etwa im Fall regionaler Krisen) betrifft, so sollten Erleichterungen für das Genehmigungsverfahren in den Fällen geschaffen werden, wenn hier lebende Personen ihre Verwandte bei sich aufnehmen wollen. Gerade während der Bosnien- und Kosovo-Krise wurde solche 'Verwandtschaftshilfe' oftmals deshalb illegal geleistet, da die Erlaubnisbeantragung und -erteilung zu umständlich und zu langwierig war.

Schutz der Familie

Auch der in Deutschland verfassungsrechtlich verankerte Schutz der Familie (Art. 6 Grundgesetz) muss so ausgelegt und angewendet werden, dass Schwachstellen, die das Forschungsprojekt aufzeigt, beseitigt werden, z.B. unterschiedlicher Aufenthaltsstatus der Eltern minderjähriger Kinder oder die Probleme, die sich Partnern mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus (ein Partner 'legal', einer 'illegal') stellen, wenn sie heiraten wollen¹¹.

Auf dem Hintergrund des faktischen Migrationsgeschehens, d.h. dessen, was Menschen faktisch motiviert, das Herkunftsland zu verlassen und einen illegalen Aufenthalt in Kauf zu nehmen, muss aber in einer zunehmend plurikulturellen Gesellschaft auch über folgendes nachgedacht werden:

- Welche Berechtigung hat ein Familienverständnis, welches sich auf die Eltern und ihre minderjährigen Kinder beschränkt? Im Migrationsgeschehen ist beispielsweise ein hoher Zuzugswunsch auch bei erwachsenen Kindern zu ihren Eltern bzw. bei im Herkunftsland verbliebenen Eltern zu ihren erwachsenen Kindern zu beobachten. Auch enthält der Familienbegriff von Personen nichteuropäischer Herkunft Verpflichtungen gegenüber Mitgliedern außerhalb der Kernfamilie [cf. DCV (1999):19 und VdFW (1999):2]. Beides sind Motive hinter der Entscheidung, eine Familienzusammenführung in Deutschland auch um den Preis der Illegalität anzustreben.
- Wäre es nicht angemessen, die ablehnende Haltung gegenüber Formen der Eheschließungen zu ändern, die andernorts in der Welt üblich und gültig sind? Dann könn-

¹⁰(...Fortsetzung)

es sinnvoll, dass die Verfahrensdauer zur Entscheidung über eine Aufenthaltsberechtigung so kurz wie möglich ist. Hierbei muss selbstverständlich die sorgfältige und umfassende Prüfung des Antrags im Mittelpunkt stehen, "beschleunigte Prozeduren" ("accelerated procedures") als solche sind kein Wert an sich. Berufungen an nachgeordnete Instanzen müssen selbstverständlich auch eine aufschiebende Wirkung haben [cf. ECRE et. al.(1999):15-17 und ECRE (1999)].

¹¹Zum Schutz der Kernfamilien cf. CMW:§ 69, Päpstlicher Rat (1994):V/2c, Johannes Paul II (1995):49, CoE (1993) ii c. Auch das Europäische Parlament fördert die "uneingeschränkte Anerkennung des Rechts, in einer Familie zu leben", und leitet daraus ab, dass "alle in einem Mitgliedstaat ansässigen bzw. beschäftigten Personen die Möglichkeit haben müssen, das Recht auf Familienzusammenführung in Anspruch zu nehmen." [EU/Parlament (1998): Punkt 14]

ten Probleme vermieden werden, die beispielsweise dann entstehen, wenn eine Ehe im Ausland nicht zivilrechtlich geschlossen wurde, sondern nur vor einer religiösen Autorität, z.B. einem Imam. Ist dies der Fall, wird die Ehe in Deutschland i.d.R. nicht als gültig anerkannt, mit all den aufenthaltsrechtlichen Folgen, die daraus für einen der zwei Partner und die gemeinsamen Kinder folgen können.

3.2. MENSCHENWÜRDIGE BEDINGUNGEN FÜR FAKTISCH IN DEUTSCHLAND LEBENDE 'ILLEGALE'

Eine Anpassung der Gesetzeslage und Verwaltungspraxis an die in Punkt 3.1. dargelegten Vorschläge wird dennoch unerlaubte Einreisen und unerlaubten Aufenthalt nicht beseitigen. Beispielsweise werden

- a. auch weiterhin Personen durch das Asylverfahren fallen, oder hier (illegal) Lebende Verwandte nachholen, die in der Illegalität leben müssen, weil sie die für Flüchtlingschutz oder Familienzusammenführung geltenden Kriterien nicht erfüllen.
- b. Es wird auch zukünftig eine Reihe von Migranten geben, die gar kein Interesse an einem legalen Aufenthalt haben, z.B. weil sie ihren Lebensmittelpunkt unvermindert in ihrem Herkunftsland sehen, oder weil sie mit einem legalen Status auch legal (d.h. nach Tarif und Gesetz) beschäftigt und bezahlt werden müssten und deshalb befürchten, keine Arbeit finden zu können o.ä.
- c. Hinzu kommt, dass es bei unveränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch weiterhin Bereiche des Arbeitsmarkts geben wird, auf dem die tariflichen- und arbeitsrechtlichen Standards außer Kraft gesetzt sind bzw. Bereiche, in denen deutsche und ihnen gleichgestellte ausländische Arbeitnehmer unter Berufung auf die "Unzumutbarkeitsregelung" nicht bereit sind zu arbeiten. Für die Besetzung der freien Stellen in beiden Bereichen werden 'Illegale' zur Verfügung stehen.
- d. In diesem Zusammenhang sind auch periodische Legalisierungskampagnen, wie sie in anderen Staaten durchgeführt werden (z.B. USA, Italien und Belgien), nur von begrenztem Wert: Erkenntnisse legen nahe, dass die Plätze der legalisierten Migranten relativ schnell von neu ankommenden 'Illegalen' wieder besetzt werden.

Auch diesen Menschen ist ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, insbesondere dahingehend, ihnen in ihren gegenwärtigen und wohl auch weiterhin existierenden Notsituationen bestmögliche Hilfe und Unterstützung zu verschaffen¹². Es folgen einige vorrangige Bereiche:

Gesundheitsfürsorge

'Illegale' haben große Probleme, im Bedarfsfall medizinische ambulante und stationäre Behandlung zu bekommen. Sie sind aufgrund ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen besonderen Gefahren für ihre Gesundheit ausgesetzt. Angst vor einer Statusaufdeckung mit folgender Ausreiseaufforderung oder gar Abschiebung halten sie aber von der Inanspruchnahme medizi-

¹²Selbstverständlich gilt die Forderung nach menschenwürdigen Lebensbedingungen auch für in Deutschland lebende Flüchtlinge im Besitz einer Aufenthaltsgestattung, Duldung oder Grenzübertrittsbescheinigung. Die Kritik, die auf diesem Gebiet von Flüchtlingsorganisationen gegenüber den Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und dessen Umsetzung gemacht wird, wird vom JRS geteilt.

nischer Hilfe ab. Sie verschleppen Krankheiten (bis hin zum Tod), stecken Dritte an und sind eine große Belastung für ihre nächste Umgebung. Bis bessere Regelungen getroffen werden können, müssen Möglichkeiten für eine anonyme Inanspruchnahme medizinischer Hilfe geschaffen werden.¹³

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort zu gleichen Arbeitsbedingungen

'Illegale' arbeiten unter härtesten und allzu oft menschenunwürdigen Bedingungen. Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitszeitbegrenzungen gelten für sie in den seltensten Fällen. Hinzu kommt, dass ihnen oft der Lohn vorenthalten wird. Da gerade unter den Arbeitsmigranten eine Reihe von Familienvätern sind, bedeutet eine solche Ausbeutung nicht nur eine individuelle Härte für die direkt Betroffenen, sondern auch für die von ihnen versorgten Angehörigen im Herkunftsland. Nach deutschem Recht hat jedoch jeder Arbeiter Anspruch auf Entlohnung für seine faktisch geleistete Arbeit - egal, ob der 'Arbeitsvertrag' schriftlich oder nur mündlich getroffen wurde. Auch müssen für 'Illegale' die gleichen arbeitsrechtlichen Standards gelten, um sie vor Ausbeutung zu schützen. Dies gilt insbesondere für die Arbeitsschutzbestimmungen. Migranten sind über diese Rechte in ihrer Muttersprache zu informieren. Ihnen ist ebenso die Möglichkeit einzuräumen, Ausbeutung bei der Polizei und vor dem Arbeitsgericht zur Anzeige zu bringen, ohne Angst vor Verhaftung und Abschiebung haben zu müssen¹⁴.

Schulbesuch von Kindern

In der auch von Deutschland unterzeichneten UN-Kinderkonvention heißt es in Artikel 28: "Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechtes auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere ... den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen". In einer so genannten "nationalen Erklärung", die Deutschland bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde der Kinderkonvention 1992 abgab, legte die damalige Bundesregierung jedoch vorsorglich fest, dass "keine Bestimmung dahin ausgelegt werden (kann), dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingung ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen In- und Ausländern zu machen". In einer Beschlussempfehlung forderte im September 1999 der Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die jetzige Bundesregierung

¹³Zu diesem Problembereich schreibt die Bundesbeauftragte für Ausländerangelegenheiten in ihrem jüngsten Jahresbericht: "Aufgrund der bestehenden Schwierigkeiten sollte versucht werden, die Frage der Finanzierung der gesundheitlichen Versorgung in diesem Bereich zu klären. Das Bundesministerium für Gesundheit wird diese Problematik aufarbeiten. Es bietet sich an, nach Lösungen im Zusammenhang mit bestehenden Problemen der Finanzierung der gesundheitlichen Versorgung von Menschen in besonderen Situationen (z.B. Wohnungslose) zu suchen." [Bundesbeauftragte für Ausländerfragen (2000):181]. Cf. auch CMW:§ 28, cross the border (1999):41-46, VdFW (1999):3, IOM (1999):12. Für Adressen von bereits existierenden medizinischen Hilfsprojekten für 'Illegale' siehe: cross the border (1999):141f.

¹⁴Cf. CMW:§§ 22, 25, 27, DGB (1993), EU/Rat (1999): Punkt 32, Cyrus 1998 und Rittstieg (2000). In den USA ist dieser Ansatz weitgehend verwirklicht. Nach Aussagen von dortigen Gesprächspartnern aus Nicht-Regierungsorganisationen, aber auch aus dem Immigration and Naturalisation Service (INS), bewährt sich dieser Ansatz nicht nur aus Sicht der Migranten, sondern auch im Hinblick auf die Verfolgung und Verurteilung ausbeuterischer Arbeitgeber. In Deutschland werden hier seit einigen Jahren Erfahrungen von der Zentralen integrierten Anlaufstelle für PendlerInnen aus Osteuropa (ZAPO) in Berlin gesammelt. Die Adresse ist: Oranienstr. 34, 10999 Berlin.

zur Rücknahme der nationalen Vorbehalte auf [BTD 14/1681:Punkt 4] - bislang ohne Erfolg. Dies liegt nach internen Auskünften aber auch an der Einstellung einiger Bundesländer, die, da Schulfragen Ländersache sind, in dieser Angelegenheit mitspracheberechtigt sind¹⁵.

Befriedigung von Grundbedürfnissen

Keinem Menschen darf Unterkunft, Nahrung und Kleidung vorenthalten werden bzw. kein Mensch darf in einer Situation 'gehalten' werden, wo er zur Befriedigung dieser Grundbedürfnisse zum Straftäter werden muss (sog. "Überlebenskriminalität", wie etwa Ladendiebstahl)¹⁶. Hier sind derzeit vor allem Wohlfahrtsverbände, Kirchengemeinden und andere Nichtregierungsorganisationen (subsidiär) tätig und diese können es sicher auch zukünftig sein. Allerdings muss zukünftig aber überlegt werden, wie deren Unkosten erstattet werden können.

Schutz für Zeugen, Opfer und gezwungene Mittäter von Verbrechen

'Illegale' sind in besonderem Maße der Bedrohung und Erpressung durch kriminelle Gruppen ausgesetzt, weil sie es aus Angst vor einer Statusaufdeckung mit nachfolgender Ausweisung nicht wagen, sich an die Polizei zu wenden. Ebenso ist diese Angst oftmals ein wichtiges Hindernis für Personen, aus kriminellen Zusammenhängen auszusteigen. Hier würde sich z.B. der verstärkte Rückgriff auf Zeugenschutzprogramme oder Schutzwohnungen anbieten, vielfältige Schutzmöglichkeiten wären auch schon durch eine verbesserte, vertrauensvolle und abgestimmte Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei zu erreichen¹⁷.

¹⁵Cf. auch CMW:§ 30, VdFW (1999):2.

¹⁶Cf. Johannes Paul II (1995), zu Unterkunft VdFW (1999):3.

¹⁷Cf. zu Letzterem etwa den Entwurf für ein "Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel", der unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellt wurde. Solche Ansätze sind auch deshalb naheliegend, weil durch High-Tech-Überwachung und geheimdienstliche Aktivitäten die Abschottung grenzübergreifend agierender Banden weniger wirksam durchbrochen werden kann als durch aussagewillige Aussteiger. Dies wird zunehmend auch von Polizei- und Sicherheitsbeamten oder Mitgliedern der Justizverwaltung so gesehen. Beginnend mit Runderlass I C 2/43.33 vom 11.4.1994 zog beispielsweise Nordrhein-Westfalen hieraus Konsequenzen: Bezugnehmend auf das "erhebliche öffentliche Interesse" an der Überführung von Tätern im Bereich des Menschenhandels mit ausländischen Frauen und Mädchen wurde aussagewilligen Zeuginnen ohne Aufenthaltsstatus eine Duldung bis Ende des Prozesses erteilt - ein Schritt in die richtige Richtung, wenngleich die konkrete Ausgestaltung der Lebensumstände noch viel zu wünschen übrig lässt: So sollten etwa die Frauen und Mädchen in der Zeit bis Prozessbeginn die Möglichkeit zur Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung bekommen. Weitaus bedauerlicher ist demgegenüber die Entscheidung des Innenausschusses des Bundestages, der im November 1999 mit den Stimmen von SPD, Bündnisgrünen und PDS beschloss, das Kronzeugenprogramm, welches 1994 für den Bereich der Organisierten Kriminalität erlassen wurde, abzuschaffen [Süddeutsche Zeitung, 24.11.1999]. Die Tatsache aber, dass dieses Programm sich offensichtlich nicht bewährt hat, kann aber auch daran liegen (so Gesprächspartner gegenüber J. Alt SJ), dass die Anforderungen bzw. Kriterien gegenüber potenziellen Aussteigern aus kriminellen Zusammenhängen, in dieses aufgenommen zu werden, zu hoch waren oder die gebotenen Schutzbestimmungen und Anreize von solchen Personen als unattraktiv empfunden wurden. Dies würde nicht für die Abschaffung, sondern attraktivere Ausgestaltung dieser Programme sprechen.

Allerdings sollte der Zugang zur Polizei nicht nur für Personen aus dem Umfeld des Menschenhandels und der Organisierten Kriminalität erleichtert werden. Hier scheint das Vorgehen der USA empfehlenswert, wo Polizei und Einwanderungsbehörde nicht zusammenarbeiten. Diese Praxis resultierte aus folgender Sorge: "Police officials worried that illegal aliens would not report crimes or cooperate as witnesses for fear that contact with any Government agency would lead to deportation. Such a perception could handicap law enforcement's ability to deal with serious crimes" [MacDonald (1997):5].

(Fortsetzung..)

Rückkehr- und Weiterwanderungshilfen

Eine Reihe von Migranten ist - nach unterschiedlichen Zeiträumen - von ihrem Aufenthalt in Deutschland enttäuscht. Hochgesteckte Erwartungen, v.a. die Arbeitsmöglichkeiten betreffend, haben sich nicht erfüllt. Da sie aber kein Geld für die Rückreise haben, sind sie gezwungen, in Deutschland zu bleiben und so entweder ungewollt und unnötig die Anzahl der hier lebenden 'Illegalen' zu vermehren oder zur Durchführung der Rückreise einen Deal mit kriminellen Gruppen zu riskieren (Geld zu überhöhten Zinsen leihen mit der Gefahr, erpressbar zu werden, eine Mitfahrgelegenheit unter der Bedingung angeboten zu bekommen, im Gegenzug Schmuggelgut über die Grenze zu bringen o.ä.). Ähnlich gelagert ist das Problem von Leuten, die aus Mangel an Geld auf dem Weg in ihr Zielland in Deutschland hängen geblieben sind und die Bedarf an Weiterwanderungshilfe haben¹⁸.

(Anonyme) Versicherungsmöglichkeiten

Das Problem von Versicherungsmöglichkeiten für 'Illegale' ist deshalb von besonderer Bedeutung, da es der Öffentlichkeit nicht vermittelbar wäre, warum 'Illegale' mittel- und längerfristig kostenlos Dienste in Anspruch nehmen können (z.B. Gesundheitsfürsorge, Befriedigung der Grundbedürfnisse, Altersfürsorge), die von der Solidargemeinschaft finanziert werden¹⁹.

Beratungsangebote

Natürlich muss in diesem Zusammenhang für 'Illegale' der Zugang zu Beratungsangeboten gesichert werden, wo sie sich über die vorstehenden Hilfsangebote informieren können *und* zugleich sicher sein können, dass von dort keinerlei Daten und Informationen unautorisiert weitergegeben werden²⁰.

¹⁷(...Fortsetzung)

Durch den Verzicht auf Zusammenarbeit müssen 'Illegale' nicht mehr befürchten, dass ihr Status bei einer Vorsprache bei der Polizei zur Ausweisung führt. Deshalb sind sie öfters bereit, Verbrechen zur Anzeige zu bringen und als Zeugen zur Verfügung zu stehen [cf. hierzu Düvell et. al. (1999):13f., die Internetseiten des National Network on Immigrant Rights (NNIRR) sowie die Empfehlungen aus einem Forschungsprojekt zum Menschenhandel mit Frauen und Mädchen von Heine-Wiedenmann et. al. (1991):342-345, CMW:§ 16, EU/Rat (1999):Punkt 32].

¹⁸In diesem Fall hat die Bundesregierung selbst eine Finanzierungsmöglichkeit mit angedeutet: In den Beschlüssen der Ministerkonferenz über die Bekämpfung der illegalen Wanderung im Rahmen des Budapester Prozesses heißt es im Kapitel "Rückführung in das Herkunftsland und Rückübernahmeabkommen": "Die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr (sollte) gefördert werden..., bevor Zwangsmaßnahmen ergriffen werden, da erstes die würdigste und humanste Lösung ist...". Hinzu kommt, dass die freiwillige Rückkehr stets billiger ist als eine Abschiebung bei der neben den Reisekosten Aufwendungen für die Abschiebehelf und Begleitpersonal anfallen. Cf. auch IOM (1999):11 und BMZ (1994):24.

¹⁹Cf. Stobbe (1998):98f. Eine solche Versicherungsmöglichkeit würde auch verhindern, dass sich, wie in den USA, eine neue Debatte um 'illegale' Zuwanderer an den Kosten für die Versorgung derselben entzündet. Allerdings sind die diesbezüglichen Berichte aus den USA auch differenziert zu betrachten: Zwar hat die dortige Bundesregierung Leistungen eingestellt. Diese wurden aber ganz oder teilweise von den Bundesstaaten oder Kommunen übernommen. Dies ist u.a. auch der Fall, weil 'illegale' Migranten als örtliche Steuereinnahmequelle geschätzt werden.

²⁰Cf. Z.B. IOM (1999):12 und DBK (1998):IV

3.2.1. VORGESCHLAGENE VERÄNDERUNGEN IM RECHTLICHEN BEREICH

Zwar hat nach dem Souveränitätsprinzip ein Staat das Recht, sich gegen unerwünschte Zuwanderung zu schützen bzw. diese zu regulieren. Das Grundgesetz enthält jedoch auch die "Verpflichtung aller staatlichen Gewalt", die Menschenwürde "zu achten und zu schützen" (Art. 1 Abs.2 Satz 2 GG). Wird diese Aussage ernstgenommen, so scheinen die Rechte des Staates gegenüber faktisch im Lande lebenden Menschen insofern eingeschränkt, als die Nichtgewährung von fundamentalen Menschen- und Grundrechten nicht als ein Instrument zur Abschreckung missbraucht werden darf. Anders gesagt: Bestimmte Menschen- und Grundrechte müssen auch dann gewährt und gesichert werden, wenn es sich bei den Betroffenen nicht um regulär auf dem Gebiet von Vertragsparteien zu Menschenrechtsinstrumenten lebenden Menschen handelt. Das Recht des Staates auf Einwanderungsregulierung bleibt trotzdem dadurch gewahrt, weil niemand aus der Gewährung menschenrechtlich begründeter Hilfestellungen automatisch einen Anspruch auf einen regulären Status in diesem Staatswesen ableiten kann²¹.

Überlegt werden könnte in diesem Zusammenhang aber auch, ob nicht zumindest gegenüber den EU-Beitrittsstaaten bzw. den Staaten mit einem EU-Assoziierungsabkommen generell die Visumpflicht aufgehoben werden sollte. Es wird hier allgemein zwar befürchtet, dass eine Abschaffung oder Reduzierung der Grenzkontrolle eine verstärkte illegale Einwanderung und Niederlassung zur Folge haben könnte. Es wird aber auch folgende Meinung vertreten, die sicherlich einer näheren Untersuchung wert wäre: Nimmt man die Freizügigkeit innerhalb der EU oder die visafreie Reisemöglichkeiten zwischen Deutschland und Polen bzw. der Tschechischen Republik zum Vergleichsmaßstab, so ist zwar festzustellen, dass die Mobilität zwischen diesen Ländern zunimmt, nicht aber der dauerhafte Aufenthalt. Auch ist relativ selten, dass Familien zwecks dauerhafter Niederlassung nachgeholt werden. Häufiger ist, dass der Familienvater zwischen Arbeits- und Wohnort pendelt. Diese Maßnahme hätte darüber hinaus die Vorteile,

- a. dass weniger Menschen in die Hände krimineller Schlepper getrieben und solche Gruppen dadurch in die Lage versetzt werden, ihren Einflussbereich ausbauen zu können,
- b. dass weniger Menschen gezwungen sind, in Deutschland zu bleiben, weil sie sich die Kosten für eine Ausreise-Schleusung nicht mehr leisten können, mit all den Folgen, die dies für Überlebensstraftaten, Verschuldung und Erpressbarkeit hat, und
- c. dass die zunehmende Gewalttätigkeit im Grenzbereich, und damit die Anzahl Toter und Verletzter drastisch zurückgehen würde.

Damit die in 3.2. unterbreiteten Vorschläge angegangen werden können, sind vor allem folgende grundsätzliche Hürden zu beseitigen:

- a. Verzicht auf die Statusfeststellung von hilfsbedürftigen bzw. hilfeschuchenden Migranten durch Ärzte, Polizei und Gerichte,
- b. Abschaffung des § 76 AuslG (die Mitteilung von unerlaubt Aufhältigen an die Aus-

²¹Eine Auswahl an Menschenrechtsinstrumenten, die im Umgang mit 'illegalen' Migranten Beachtung finden sollten, befindet sich in Pax Christ International (1998). Zu den nachfolgenden Forderungen insgesamt cf. z.B. CMW, DCV (1999), bes. Kapitel 2.4., 3.3.1.+2., DBK (1998): Punkt 76.8, und VdFW (1999).

- länderbehörde, insoweit diese anderen Behörden im Rahmen ihrer Arbeit bekannt geworden sind),
- c. Ausdrückliche Herausnahme von Migrationsberatungsstellen aus den Bestimmungen von § 92a AuslG (Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt)²².

Weitere Klarheit über konkret notwendige rechtlichen Änderungen dürfte ein Rechtsgutachten erbringen, welches derzeit gerade erstellt wird²³.

3.2.2. FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN

Was die Finanzierung der vorstehenden Aufgaben betrifft, so ist hier zunächst an die öffentliche Hand zu appellieren. Im Forschungsbericht wird die These begründet, dass durch die Asylrechtsreform 1993 viele Flüchtlinge, die bis dahin in das Asylverfahren gingen, nunmehr illegal einreisen, sich unerlaubt in Deutschland aufhalten und sich mit der Bitte um Hilfe an Landsleute, Hilfsorganisationen und Kirchengemeinden wenden. Die Hilfe für diese oft sehr bedürftigen Menschen wurde vom Staat - so der Forschungsbericht - "erfolgreich privatisiert"²⁴. Dies kann aber kein Dauerzustand bleiben, da diese Unterstützerstrukturen zunehmend überfordert werden und auf Seiten der 'Illegalen' selbst der Druck zu einer Straftatbegehung (Überlebenskriminalität) steigt. Letzteres wiederum dürfte das Ergebnis haben, dass gesellschaftliche Spannungen, die Diskussionen um "Ausländerkriminalität" stets hervorrufen, nochmals angeheizt wird.

Wie ebenso im Forschungsbericht dargelegt, geben Gesprächspartner bei den Innen-, Polizei-, Kontroll- und Sicherheitsbehörden zunehmend die Grenzen ausschließlich repressiver Maßnahmen bei der Bekämpfung von Missständen im Bereich der Illegalität zu. Dies muss dann aber auch im finanziellen Bereich Konsequenzen haben. Konkret: Es müssen schrittweise finanzielle Mittel aus Haushalten, die bislang repressive Ansätze fördern, in alternative Maßnahmen umgewidmet werden: Zum Beispiel aus Maßnahmen der repressiven Arbeitsmarktkontrolle in Unterstützung für ausgebeutete Arbeitnehmer, oder aus rein polizeilichen Aktivitäten gegen die Organisierte Kriminalität in Zeugenschutzprogramme. Gerade die Einbeziehung von Migranten in Prozesse gegen Arbeitgeber hätte eine Reihe von indirekten und direkten finanziellen Vorteilen für die öffentliche Hand: Die Ermittlungsverfahren seitens der Behörden wären weniger arbeitsaufwendig und kürzer, Verurteilungen schneller als bisher zu erreichen, verhängbare Geldstrafen wären höher, eine Gewinnabschöpfung eher möglich²⁵.

²²Zu Forderung "c": cf. VdFW (1999):3. Als Argument für Forderungen "a" und "b" kann die amerikanische Erfahrung mit diesen Problemen herangezogen werden (cf. Fußnoten 14 und 17).

²³Dieses Gutachten wird erstellt im Auftrag der Erzbischöflich Beauftragten für Migrationsfragen, Sr. Cornelia Bührle, rscj, Erzbistum Berlin.

²⁴Dies gilt analog auch für Arbeitsmigranten, die um ihre Löhne geprellt werden und die keine Möglichkeit sehen, diese einzufordern.

²⁵Argumente für Umwidmung von Geldern könnten aus einer Untersuchung der Verurteilungsstatistik gewonnen werden. Es müsste geschaut werden: Wie viele Tatverdächtige im Bereich illegaler Ausländerbeschäftigung, Schleusungs- und Menschenhandelsdelikte wurden mit Hilfe der Aussagen von Opfern und Aussteigern überführt und verurteilt, bei wie vielen reichten hierzu rein polizeiliche Ermittlungserkenntnisse, und wie viele Verbrecher konnten nicht (angemessen)
(Fortsetzung..)

Daneben müssen vorhandene Haushaltsposten ressortübergreifend gebündelt und neu gewidmet werden²⁶.

Sodann darf hinsichtlich der öffentlichen Finanzierung nicht vergessen werden, dass 'illegale' Migranten durch ihren Konsum und ihre Lebenshaltungskosten eine beachtliche Summe an indirekten Steuern aufbringen dürften.

Die Höhe der Unterstützung durch die öffentliche Hand würde sich schließlich weiter verringern, wenn die oben vorgeschlagenen Versicherungsmöglichkeiten für 'Illegale' umgesetzt werden können.

3.2. LEGALISIERUNG VON HÄRTEFÄLLEN

Jenseits all der bislang genannten Vorschläge wird es immer wieder Personen unter den 'Illegalen' geben, denen aus humanitären und ethischen Gründen nur mit einer Statusgewährung geholfen werden kann. Für solche Menschen müssen Härtefallregelungen vorgesehen werden. Ob Personen unter eine Härtefallregelung fallen, wird anhand von Kriterien bestimmt. Kriterien sind beispielsweise

- a. Länge des Aufenthalts,
- b. Krankheit,
- c. Alter,
- d. allgemein menschenrechtliche Gefährdung bei der Abschiebung (z.B. Krieg oder Anarchie),
- e. Opfer von Verbrechen,
- f. fehlende materiell-existentielle Überlebensperspektive im Herkunftsland bei Abschiebung (etwa keine Verwandte, die ihnen dort bei der Wiedereingliederung helfen könnten...),
- g. Integration insbesondere von Kindern in Deutschland, für die eine Heimkehr nicht zumutbar ist,
- h. Versorgungsmöglichkeiten durch hier lebende Verwandte²⁷,
- i. keine schweren Straftaten etc.

Kumulieren verschiedene Kriterien bei einer Person/Familie können, etwa auf der Grundlage von § 30 Abs. 2 AuslG, Ausnahmeregelungen für eine Aufenthaltsgenehmigung getroffen

²⁵(... Fortsetzung)

verurteilt werden, da die zum Verfahren benötigten Zeugen bereits abgeschoben waren und die zuvor erfolgte, richterliche Vernehmung nicht ausreichend gewesen ist.

²⁶Dies hat bislang noch keinen Eingang in die entsprechende Haushaltsgestaltung gefunden. Allein der Bundesgrenzschutz erhält für seine Arbeit bislang nahezu halb so viel Geld (1998: 2,9 Milliarden DM), wie dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung insgesamt zur Verfügung stehen (1998: 7,6 Milliarden DM). Hinzu kommen die Ausgaben anderer Polizei- und Sicherheitsdienste, die zu Kontrollen im grenznahen Bereich oder bei Ermittlungen gegen Schleuser- und Menschenhandelsgruppen eingesetzt werden.

²⁷Cf. hierzu die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates: "...to promote the legislation of illegal migrants, taking account inter alia of existing links with the host country..." [CoE (1993): ii c]

werden²⁸. Ob ein Härtefall vorliegt, könnte von Härtefallkommissionen entschieden werden²⁹. Diese sollten aus Vertretern der Verwaltung, Kirchen, Hilfs- und Menschenrechtsorganisationen besetzt werden. Die bisher in Deutschland erprobten Modelle scheinen problemunangemessen zu sein (Arbeitsüberlastung der Kommissionsmitglieder, nur sehr wenig bearbeitbare Fälle pro Sitzung, Bindung an restriktives existierendes Recht etc.). Verbesserungsmöglichkeiten wären: Errichtung solcher Kommissionen in jedem Regierungsbezirk, Möglichkeiten vergleichbar den Petitionsausschüssen (v.a. Möglichkeit zur Zuerkennung eines Aufenthaltsstatus), Entscheidungsfindung mit qualifizierter Mehrheit (z.B. zwei Drittel der Stimmen). Für so erfolgende Legalisierungen sollte es keine vorgeschriebene Höchstgrenze geben.

4. GRUNDPRINZIP "EINBEZIEHEN STATT AUSGRENZEN"

Die vorstehenden Vorschläge orientieren sich in weiten Bereichen an dem Grundprinzip "Einbeziehen statt Ausgrenzen": Menschen wird geholfen, Rechte, die ihnen *als* Menschen zustehen, wahrzunehmen und dadurch ein selbstbestimmteres, menschenwürdiges Leben führen zu können. Gleichzeitig sind sie ein Beitrag, Missbrauch, der in dieser rechtlichen Grauzone grassiert und allzu oft ausbeuterische Züge trägt, besser bekämpfen zu können (cf. hierzu unten, 5.3.). Alle vorgeschlagenen Maßnahmen verbleiben aber im Bereich der Symptomkurierung, wenn nicht - und hier schließt sich der Bogen zu Punkt zwei dieses Papiers - entschiedener als bisher die Push- und Pullfaktoren von illegalen Migrationsbewegungen bekämpft werden. Denn: Solange diese existieren, werden auch weiterhin Menschen versuchen, ohne Erlaubnis nach Deutschland zu kommen, um dort zu leben und zu arbeiten. Primär migrationsabwehrende, repressive Maßnahmen gegen diese Bestrebungen werden als einzig sicher vorhersagbare Konsequenz nach sich ziehen, dass immer neue, teurere und riskantere Wege zur Befriedigung dieser Bedürfnisse gefunden werden. Und so ist beispielsweise in einem vertraulichen Papier eines deutschen Länder-Innenministeriums zu Anfang dieses Jahres konsequenterweise zu lesen:

"(Weltweite) Migration und, als Teil davon, illegale Migration ... können nur bis zu einem gewissen Ausmaß durch die Polizei beeinflusst werden. Vor allem würden Verbesserungen in der wirtschaftlichen und politischen Situation der Herkunftsländer der Migranten eine entscheidende Rolle dabei spielen, Fluchtbewegungen überhaupt zu verhindern."

Hierfür sind aber nicht nur mehr finanzielle Mittel oder strukturelle Veränderungen, z.B. der

²⁸Cf. hierzu Kapitel 7 des Koalitionsvertrags der gegenwärtigen Bundesregierung vom 20.10.1998.

²⁹Der ehemalige schleswig-holsteinische Innenminister Ekkehardt Wienholz (SPD) etwa meint in diesem Zusammenhang: "Die SPD hat Humanität und Solidarität mit Menschen in besonderen Notsituation immer als ihre Aufgabe und Markenzeichen gesehen. Es ist nicht einzusehen, warum sie... sich ... jeder Möglichkeit zur Hilfe in außergewöhnlichen Einzelfällen berauben sollte. Wenn eine solche Härtefallklausel im Gesetz wieder besteht, die den Ländern die Möglichkeit einräumt, in Einzelfällen Entscheidungen zu treffen, wäre es Aufgabe von überparteilich besetzten Härtefallkommissionen, wie sie in Schleswig Holstein oder Nordrhein-Westfalen bereits existieren, die Anwendungs- und Abgrenzungskriterien im einzelnen herauszuarbeiten" [zit. in PRO ASYL (1998). Zur Funktion und den Möglichkeiten der *existierenden* Härtefallkommission in Nordrhein-Westfalen cf. Literaturverzeichnis: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen].

Weltwirtschaftsordnung gefragt³⁰, sondern eine fundamentale Reflexion auf unseren eigenen Lebens-, Konsum- und Produktionsstil. Bis dies aber geschieht, kann dem Deutschen Caritasverband nur zugestimmt werden, wenn er sagt:

"Der Wunsch nach Sicherheit, beruflichem Weiterkommen und einem besseren Leben ist dem Menschen immanent. Der insgesamt hohe Lebensstandard Westeuropas ... (wird) auch in Zukunft Menschen aus anderen Regionen der Welt anziehen. Eine spürbare Anhebung des Lebensstandards der Herkunftsländer ist ohne Veränderung des Lebensstandards in Europa nicht realisierbar. Dies ist derzeit weder gesellschaftliche gewünscht noch politisch mehrheitsfähig. Diese gravierende Ungleichheit mit dem damit einhergehenden Sog-Effekt wird daher bestehen bleiben." [DCV (1999):27, vgl. auch BUND/Misereor (1996), Kapitel 6.4. und Kurzfassung (1995):25f.+33f.]

Das Verkünden dieser unbequemen Wahrheiten darf im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung nicht länger bei Kirchen und Nichtregierungsorganisationen alleine liegen. Auch Personen aus Verwaltung und Politik müssen (jenseits von anders lautenden administrativen oder parteidisziplinaren Vorgaben) das, was sie als richtig erkennen, in die öffentliche Diskussion einbringen können. Nur so kann ein gesellschaftspolitisches Umdenken in diesen Fragen beginnen.

5. EINIGE VORTEILE DER VORSCHLÄGE

JRS ist der Meinung, dass die vorstehenden Punkte nicht nur den 'illegalen' Migranten ein menschenwürdigeres Leben als bisher ermöglichen. Es wird auch die Meinung vertreten, dass das Ausmaß der Illegalität und die damit verbundenen Probleme für die Aufnahmegesellschaft verringert werden. Soweit dies noch nicht bei der Darlegungen der Punkte in Kapitel drei verdeutlicht wurde, nachfolgend noch einige generelle Vorteile der unterbreiteten Vorschläge:

5.1. PRAGMATISMUS

Die vorliegenden Vorschläge gehen aus von den Einsichten des Forschungsprojekts in die Migrationshintergründe und faktischen Migrationsmechanismen - d.h. das Geschehen, welches derzeit schon abläuft und weiter ablaufen wird, wenn keine grundlegenden Veränderungen eingeleitet werden. Auf diesem Hintergrund wird pragmatisch versucht, wie das Ausmaß an Illegalität in diesem Migrationsgeschehen verringert werden kann. Die Vorschläge verzichten hierbei auf die Entwicklung neuer Regelungen, sondern versuchen auf bereits vorhandenen Rechtsinstrumenten und Verfahrensweisen aufzubauen. Durch den Verzicht auf Legalisierungskampagnen und die Betonung von Einzelfallregelungen wird zudem das Problem von (Einwanderungs-)Quoten und Kontingenten vermieden, die regelmäßig kontroverse öffentliche Diskussionen hervorrufen. Die Vorschläge könnten die Befürchtung wecken, dass sie illegale Zuwanderung aufgrund der Hoffnung verstärken, über ein verbessertes Asylverfahren

³⁰Was beispielsweise ein Verzicht auf Protektion (und somit Nachteile für die eigene, exportorientierte Wirtschaft) bedeuten könnte, legt Ghosh (1998) wie folgt dar: "A recent estimate shows that if, as a result of removal of trade barrier and other constraints, an eastern country were able to export 20 per cent of its GNP to the European Union (compared to an average of 3.2 per cent in 1988) the employment effect, under a reasonable set of assumptions, including a rise in eastern wages, would be equivalent to the potential outmigration of 8 per cent of the work force" [S.159, cf. hierzu auch CoE (1993): iii a + b]

oder die Härtefallkommissionen bessere Chancen auf einen legalen Aufenthalt zu haben. Hiergegen kann gesagt werden, dass der Sogwirkung des Asylverfahrens durch eine zügige Antragsbearbeitung begegnet werden kann. Wenn eine Härtefallkommission im Einzelfall ein Bleiberecht feststellt, so ist diese Entscheidung aufgrund der Kompetenz der Kommission gerechtfertigt, wobei davon ausgegangen werden kann, dass die Härtefallkommissionen eine Aufenthaltsgenehmigung keinesfalls leichtfertig zubilligen - zumindest nicht so leichtfertig, dass deren Verfahrensweise eine Bedeutung als Pullfaktor gewinnen könnte.

5.2. EINSPARUNGEN BEI BZW. SINNVOLLERER EINSATZ VON PERSONAL

Die Vorschläge erfordern zunächst keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der mit den "klassischen" Vorschlägen für ein Zuwanderungsgesetz oft verbunden ist³¹. Durch das Einbinden von Migranten in die Durchsetzung von tarif- und arbeitsrechtlicher Standards werden in den Arbeitsmarkt-Kontrolleinheiten Personal frei, denn die Vorschläge bauen auf die Einsicht, dass solche Standards stets dann am wirkungsvollsten durchgesetzt werden, wenn Personen, deren Behandlung schlechter ist als in jenen Standards festgelegt, sich an die entsprechenden Behörden mit der Bitte um Unterstützung wenden können. Schlussendlich würden die (Länder-)Polizeien Ressourcen einsparen, wenn sie, um für Migranten ein vertrauenswürdiger Ansprechpartner im Fall von Verbrechen sein zu können, von der Aufgabe befreit würden, Statusüberprüfungen im Interesse von Einwanderungskontrollen vorzunehmen und diese Zuständigkeit voll und ganz in die Hände von Bundesbehörden (v.a. BGS und BKA) gelegt würde. Insgesamt könnten so *entweder* Personal- und Verwaltungskosten eingespart werden, *oder* es könnten diese vorhandenen Ressourcen in die effizientere Sanktionierung von Verstößen gegen soziale-, menschen- und arbeitsrechtliche Standards bzw. die Bekämpfung krimineller Akteure 'umgewidmet' werden.

5.3. KRIMINALITÄTSVERMINDERUNG

Das Forschungsergebnis zeigt, wie wenig sich Migranten von gesetzlichen Bestimmungen allein davon abhalten lassen, in ein Land ihrer Wahl einzureisen und sich (auf Dauer) dort aufzuhalten: Sie nehmen eher in Kauf, immer höhere Preise an Grenzübertrittshelfer oder Organisationen zu zahlen, die sie mit falschen Papieren ausstatten. Dies hat unter anderem eine Stärkung krimineller Organisationen zur Folge, die durch technisches Know-How und Beziehungen in Polizei- und Verwaltungsapparate diese Nachfrage nach Grenzübertrittshilfe befriedigen können. Durch Verschuldung zur Finanzierung dieser Leistungen geraten mehr und mehr Menschen in Abhängigkeit von ihnen. Die hier vorgelegten Vorschläge tragen mehrfach zu einer Kriminalitätsverminderung bei:

- a. Wenn mehr legale Grenzübertritts-, Bleibe-, Beschäftigungs-, Aus- und Weiterreismöglichkeiten für 'Illegale' geschaffen werden sinkt zunächst die statistisch erfasste "Ausländerkriminalität" in den Polizeilichen Kriminalstatistiken (PKS). Dort ist unerlaubter Grenzübertritt, unerlaubter Aufenthalt und unerlaubte Arbeitsaufnahme der-

³¹Migrationsbüros, Überwachung der Kontingente, zentralisierte Zuwanderungs-Erlaubniserteilung, zentralisierte Bedarfsprüfung, cf. z.B. BT-D 14/48, BT-D 13/7511 oder BT-D 13/7417. Es soll jedoch ausdrücklich betont werden, dass die Vorschläge dieses Papiers nicht im Gegensatz zu einem Einwanderungsgesetz stehen, welches sich an wirtschaftlichen Interessen orientiert. Vielmehr stellen sie eine Ergänzung dazu dar [cf. Alt (2000b): Punkt "B"].

zeit noch ein (statistisch) gleichberechtigtes Delikt neben anderen Straftaten wie Mord und Totschlag. Gerade solche Verstöße gegen ausländer- und asylverfahrensrechtliche Vergehen treibt aber die Anzahl der von Ausländern begangenen Straftaten nach oben und ermöglicht das undifferenzierte Polemisieren gegenüber "ausländischen Kriminellen". Ein so 'verursachtes' Sinken der Ausländerkriminalität würde auch die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung in diesem Kontext sehr entspannen³².

- b. Sodann sinkt die tatsächliche Angewiesenheit und Abhängigkeit der Migranten von kriminellen 'Dienstleistungsanbietern' bei Grenzüberschreitung, Arbeitssuche oder beim Eintreiben von ausstehenden Löhnen.
- c. Schließlich könnte die Polizei, da einerseits der Rückhalt krimineller Gruppen im Milieu ihrer Landsleute abnehmen würde (geringere Erpressbarkeit, leichterer Zugang zur Polizei) und sie zugleich (aufgrund freierwerdender Ressourcen) effektiver gegen kriminelle Straftäter vorgehen könnte, eine höhere Aufklärungsquote und damit einen höheren Abschreckungseffekt gegenüber potenziellen Straftätern erzielen als jetzt.
- d. Schließlich würde durch die Schaffung bzw. Förderung von Hilfs- und Unterstützungsstrukturen die Notwendigkeit zur Überlebenskriminalität sinken.

ABKÜRZUNGEN - LITERATURVERZEICHNIS

Alt, J. (2000a). Motive und Mechanismen illegaler Migration. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 20. Jahrgang, 2/2000, S. 73-77

Alt, J. (2000b). *Eckpunkte zu einer illegalitätsvermindernden Migrationspolitik - Diskussionspapier und Argumentationshilfe*. Der Text ist abrufbar unter:
<http://www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm>

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

Antirassistische Initiative Berlin (Hrsg.) (2000) *Bundesdeutsche Flüchtlingspolitik und ihre tödlichen Folgen. Dokumentation von 1993 bis 1999*, 7. aktualisierte Auflage, Berlin. Der Text ist abrufbar unter: <http://www.berlinet.de/ari/publikat/titel.htm>.

BillB (Bearbeitungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung beim Arbeitsamt Leipzig) (1999). *Erfahrungsbericht für den Zeitraum 01.01.1996 bis 31.12.1999 gem. RdErl. vom 28.07.1999 - IIa3 - 7419 (38) A/...* Leipzig. Öffentlich nicht erhältlich.

BMI (Bundesministerium des Inneren) (Hrsg.). (1990). *Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland. Ansätze für eine ressortübergreifende Politik*. Bonn/Berlin

³²Wie unpassend es ist, diese Vergehen in der Polizeilichen Kriminalstatistik zu behalten, ahnen selbst deutsche Innenminister: Auf der Pressekonferenz zur Vorstellung der Sächsischen PKS 1998 legte etwa der sächsische Innenminister Hardraht "großen Wert auf die Feststellung, dass die 'eigentliche Kriminalität' um 1,5% gesunken sei. 'Die illegalen Grenzübertritte haben uns die Statistik ein bisschen verdorben', sagte der Minister... Die allgemeine Kriminalität sei aber auch im Grenzgebiet leicht gesunken. 'Die Ausländer, die insbesondere aus dem Kosovo illegal zu uns kommen, begehen so gut wie keine strafbaren Handlungen', sagte Hardraht" [Leipziger Volkszeitung, 17.3.1999].

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1994). *Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungsarbeit*. Berlin.

BTD (Bundestagsdrucksache) (14/1850) *Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke et.al. vom 25.10.1999 (Tote an den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union in den Jahren 1997 bis 1999)*.

BTD 14/1681 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) *Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland*. 29.9.1999

BTD 14/48 (Gesetzentwurf von Guido Westerwelle u.a. und der Fraktion der F.D.P.) *Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz*.

BTD 13/7511 (Antrag der Fraktion der SPD) *Vorlage eines Gesetzes zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration*. 23.4.1997

BTD 13/7417 (Gesetzentwurf von Cem Özdemir u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderinnen und Einwanderern (Einwanderungsgesetz)* 15.4.1997

BTD 13/6999 (Antrag von Uta Zapf u.a. und der Fraktion der SPD) *Priorität für eine Politik der zivilen Krisenprävention und Konfliktregelung*. 19.2.1997

BTD 13/4379 (Antrag von Kerstin Müller u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen). *Menschenrechtlich orientierte Asyl- und Flüchtlingspolitik*. 17.4.1996

BUND/Misereor (1996) *Zukunftsfähiges Deutschland - Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Basel, Birkhäuser.

Dies. (1995) Kurzzusammenfassung

Bundesbeauftragte für Ausländerangelegenheiten (2000). *Vierter Bericht zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Internetausgabe, Homepage cf. unten.

CMW (International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families) (1990) UN-Dokument A/RES/45/158 (30 ILM 1517)

CoE (Council of Europe/ Parliamentary Assembly): Recommendation 1211 (1993) on clandestine migration: traffickers and employers of clandestine migrants. Strasbourg

cross the border (Hrsg.) (1999) *kein mensch ist illegal - ein handbuch zu einer kampagne*. Berlin, ID-Verlag

Cyrus, N. (1998). "Unterstützung statt Kontrollen". Der Unterstützende Ansatz. Ein Konzept für die Durchsetzung tariflicher Standards auf den deutschen Arbeitsmärkten unter Beachtung

sozialer und grundrechtlicher Standards. In: Evangelische Akademie Mühlheim Ruhr (Hrsg.), *Ausländerbeschäftigung und Massenarbeitslosigkeit*. (epd-dokumentation 4/98), S. 26-34.

DBK (Deutsche Bischofskonferenz) Kommission XIV (Hrsg.) (1998): *Hilfe und Schutz bedrohter Menschen im Einzelfall*. Bonn

DCV (Deutscher Caritasverband) (Hrsg.) (1999). Migrationspolitische Positionen: Integration fördern - Zuwanderung gestalten. In: Reihe *caritas spezial* Nr. 2 (1999). Freiburg

DCV (1994) *Erfahrungsbericht zur Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland*. Freiburg, September 1994

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1993) *Anforderung an eine integrierte Migrationspolitik*. Beschluss des DGB-Bundesvorstands. Düsseldorf, November 1993

Düvell, F./Jordan, B./Vogel, D. (1999) *Police and Immigration Control: Patterns of Cooperation in UK, Germany and US*. Unveröffentlichtes Manuskript

ECRE (European Council on Refugees and Exiles) (1999). *Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status*. London, Mai 1999

ECRE, ENAR (European Network against Racism), MPG (Migration Policy Group) (1999). *Standards bewahren - die Agenda ausgestalten*. London/Brüssel, Juni 1999

Eid, U. (1999). *Menschen auf der Flucht - Ursachen und Lösungsbeiträge der Entwicklungspolitik*. Beitrag zu einer Veranstaltung der Evangelischen Akademie Baden am 18.9.1999

EKD (Kirchenamt der Evangelischen Kirche Deutschlands) (Hrsg.) (1994) *Asylsuchende und Flüchtlinge. Zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung*. EKD-Texte 51. Hannover.

EKD/DBK (Hrsg.) (1997). *"... und der Fremdling, der in deinen Toren ist." Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen zu Flucht und Migration*. Hannover, Bonn, Juni 1997

EU (Europäische Union)/Parlament (1998). *Entschließung zur Achtung der Menschenrechte in der Europäischen Union*. Dokument A4-0034/98, Straßburg.

EU/Rat (1999). *Presidency Conclusions of the Tampere European Council*. Tampere, 15. und 16. Oktober.

EU/Rat (1998). *Notiz 9809/98 der Präsidentschaft betreffend Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik*. Brüssel.

Ghosh, B. (1998). *Huddled Masses and Uncertain Shores - Insights into Irregular Migration*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Heine-Wiedenmann, D./Ackermann, L./Wiedenmann, R. (1991). Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen. *Schriftenreihe des Bundesministers für Frauen und Jugend, Bd. 8*. Stuttgart: Kohlhammer.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1998): *Die Härtefallkommission - Verständnis, Beratung, Dialog*. Bezug über die Geschäftsstelle der Härtefallkommission, Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf oder das Internet, Webadresse cf. unten.

IOM (International Organisation for Migration) (1999) *Trafficking in Migrants - IOM Policies and Responses*. Geneva, March 1999

Johannes Paul II (1995): Botschaft zum Welttag der Migranten 1995, In: Reihe *migration* Nr. 3 (1997)

LKAS (Landeskriminalamt Sachsen) (1998) *Polizeiliche Kriminalstatistik Freistaat Sachsen 1997*. Dresden

MacDonald, W. (1997) Crime and Illegal Immigration. Emerging Local, State, and Federal Partnerships. In: *National Institute of Justice Journal*, June, pp. 2-10

Marx, R. (1984) *Eine menschenrechtliche Begründung des Asylrechts - Rechtstheoretische und -dogmatische Untersuchung zum Politikbegriff im Asylrecht*. Baden-Baden, Nomos

Päpstlicher Rat der Seelsorge für Migranten und Menschen unterwegs: Schlussdokumentation der Tagung vom 29.9. bis 1.10.1994. In: *Beihefte der Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, Heft 1, November 1995*, S. 28-33

Pax Christi International (1998) *To Live With Human Dignity. An ethical approach to basic human rights for persons with irregular status*. Brüssel

Pries, L. (1996) Transnationale Soziale Räume. Theoretisch – empirische Skizze am Beispiel der Arbeitswanderungen Mexiko – USA. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 25, Heft 6, S. 456–472.

PRO ASYL (1998) *Der rot-grüne Koalitionsvertrag*. Frankfurt, Dezember 1998

Rittstieg, H. *Erwerbstätigkeit von Ausländern in verfassungs- und völkerrechtlicher Perspektive*. Unveröffentlichtes Manuskript eines Vortrags, gehalten an der Katholischen Akademie Rottenburg-Stuttgart im Januar 2000.

Stobbe, H.: (1998) *Illegale Migration in Deutschland*. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Göttingen.

TLC (Transatlantic Learning Community) (2000) *Migration in the New Millenium - Recommendations*. Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers

UNHCR (1999) *Festlegung der europäischen Asyl-Agenda: UNHCR-Empfehlungen zum*

Tampere-Gipfel (Oktober 1999). Internetausgabe. Homepage des UNHCR cf. unten

UNICEF (1999) *Minderjährige Flüchtlinge in Deutschland*. Studie. Zu beziehen über: Deutsches Komitee für UNICEF, Höninger Weg 104, 50969 Köln

VdFW (Verbände der Freien Wohlfahrtspflege) (1999). *Zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland*. Gemeinsame Erklärung, April 1999

Weber, R. (1998) *Extremtraumatisierte Flüchtlinge in Deutschland*. Frankfurt, Campus.

AUSGEWÄHLTE INTERNETADRESSEN

Bundesbeauftragte für Ausländerangelegenheiten: <http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de>

Deutscher Bundestag, Datenbank für den Abruf von Bundestagsdrucksachen:
<http://www.bundestag.de/datbk/datbk.htm>

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Informationen zur Härtefallkommission:
<http://www.im.nrw.de/HfK-Online/>

NNIRR (National Network for Immigrant Rights) zu Fragen der Arbeitsrechte 'illegaler' Migranten und der Strategien im Verhältnis zur Polizei in der USA, siehe vor allem die "Network News" und "Fact Sheets" unter <http://www.nnirr.org>

UNHCR: <http://www.unhcr.de>