

***Executive Summary* der Analyse "Auswirkungen des neuen Zuwanderungsgesetzes auf den Problemkomplex Illegalität"**

Direkte Maßnahmen

Die direkten Maßnahmen des neuen Zuwanderungsgesetzes, die sich auf unerlaubte Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalt beziehen, bewegen sich wie bisher vor allem im Bereich von Kontrolle. Damit verbleibt man im Reich der Symbolpolitik, denn schon seit Jahren gibt es Anzeichen, dass dieser Ansatz illegale Zuwanderungsmechanismen verändert, die Zuwanderung selbst aber nicht verhindern kann: Die illegale Einreise über die Grüne oder Blaue Grenze macht einen immer kleineren Anteil am irregulären Migrationsgeschehen aus. Das Fehlen entsprechender Regelungen im Gesetz legt nahe, dass verstärkt auftretende Mechanismen irregulärer Migration, z.B. falsche Papiere oder die Zweckentfremdung legaler Einreise- und Aufenthaltstitel, entweder nicht bekannt sind oder deren Bekämpfung nicht wirklich gewollt wird. Ersteres ist eigentlich nicht anzunehmen, da entsprechende Darlegungen im Rahmen der Expertenanhörung zum Zuwanderungsgesetz am 16.1.2002 im Innenausschuss vorgetragen wurden und als Bundestags-Ausschussdrucksache vorliegen. Bleibt die zweite Option: Die Bekämpfung dieser Mechanismen unerlaubter Zuwanderung ist nicht wirklich gewollt, da sie in Bereiche von Zuwanderung eingreifen würde, die im Zeitalter der Globalisierung eigentlich erwünscht sind: Besucher, Touristen, Studenten, Geschäftsleute usw. Freilich: Zwar will man Missbrauch auf diesem Gebiet mit dem verstärkten Einsatz biometrischer Technologie verhindern. Solche Mittel werden aber, wenn ihre Fehleranfälligkeit irgendwann einmal beseitigt sein wird, lediglich an Flughäfen im erhofften Ausmaß funktionieren. Illegale Einreise an den Grenzübergängen wird auch mit biometrischer Zusatzsicherung auf Grund der schieren Masse der zu kontrollierenden Reisebewegungen nicht kontrollierbar und entsprechend nicht verhinderbar sein. Schließlich räumt auch die Pressesprecherin beim Bundesinnenministerium, Gabi Holtrup, 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!'" [vgl. Rheinischer Merkur, 11.12.2003]

Indirekte Auswirkungen

Gravierender als die direkten Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf den Problemkomplex Illegalität sind dessen indirekte Auswirkungen: Meiner Ansicht nach wird das Gesetz in weiten Bereichen zur Illegalisierung und Kriminalisierung von Menschen führen,

- indem legale Zugänge und Optionen verschlossen werden und Menschen auf illegale Kanäle ausweichen müssen,
- indem Behörden Migranten gegenüber mit schwer widerlegbaren Unterstellungen arbeiten können,
- indem unbestimmte Rechtsbegriffe weite Handlungsspielräume zu Ungunsten von Migranten eröffnen,
- aufgrund einer vorgegebenen oder zu erwartenden restriktiven Auslegung von Ermessensspielräumen,
- aufgrund der vorgeschobenen Intention aus anderen Bereichen, z.B. einer verbesserten Gefahrenabwehr, Verbrechens- oder Terrorbekämpfung.

Wie deutlich die Auswirkungen der Terrorismus-Bekämpfungsdebatte auf das Zuwanderungsgesetz sind verdeutlicht etwa das Gutachten *"Illegale Einwanderung in die EU - Regelung und Maßnahmen in Deutschland"* der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags. Dort heißt es: "Klarstellend sei darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt des Terrorismusbekämpfungsgesetzes nicht in der generellen Bekämpfung der illegalen Einwanderung liegt. Potenzielle Terroristen stellen nur einen geringen Bruchteil der illegalen Einwanderer. Allerdings erhalten die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eingeführten allgemeinen verschärfenden Regelungen insbesondere im Ausländerrecht oftmals auch Bedeutung für die Bekämpfung von nichtterroristisch motivierter illegaler Einwanderung" [S. 8].

Ein weltfremdes Gesetz

Mit diesem Gesetzespaket beweist die deutsche Politik einmal mehr, dass sie immer noch nicht in der globalisierenden Welt angekommen ist, in der illegale Migrationsbewegungen ein strukturelles Begleitmerkmal sind. Weniger denn je müssen Menschen heutzutage fragen, was ihnen erlaubt ist, sondern eher, was ihnen möglich ist. Dies gilt für den Arbeitgeber, der seine Firma im Wettbewerb halten will, für die Familie, deren Pflegegeld nicht für die Betreuung der Großmutter reicht, ebenso wie für Flüchtlinge, Familienangehörige oder Arbeitsmigranten, die sich durch Migration Hoffnungen auf eine Verbesserung ihrer Lebenssituation machen. Als Faustregel ist aus meiner Sicht zu beobachten: 'Überall dort, wo angesichts der bestehenden Nachfrage keine legalen Zuwanderungsmöglichkeiten existieren, werden illegale Zuwanderungsmöglichkeiten gesucht, die - aufgrund zunehmender Integration weiter Bereiche unserer Welt - auch gefunden werden können!'

Ein Gesetz, welches laut Überschrift "die Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung" zum Ziel hat, DARF den Bereich der unerlaubten Zuwanderung nicht so ignorieren oder verdrängen, wie es das vorliegende Gesetz tut: Bekannte Illegalisierungsmechanismen werden nicht beseitigt, Zuwanderung nur bereichsweise geregelt bzw. noch mehr als bisher in den Untergrund abgedrängt. Probleme werden aber nicht gelöst, indem man sie verdrängt, ignoriert, oder unangemessene Maßnahmen einfach beibehält und verschärft.

Insofern werden illegale Zuwanderung und unerlaubter Aufenthalt auch weiterhin vorkommen, wenngleich sich die Situation für Migranten und Unterstützer nochmals verschärfen wird: Es ist schließlich nicht ausgeschlossen, dass die Politik, da sie angeblich die regelbare Zuwanderung abschließend behandelt hat, nun umso härter gegen die unregelte Zuwanderung vorgehen wird. Ungeachtet der Folgen, die dies für unsere Rechtskultur und für viele Menschen in Not ebenso haben wird wie für die wachsende Bedeutung krimineller "Dienstleister".

Mehr Mut zur Wirklichkeit tut not!

In aller Deutlichkeit muss in Erinnerung gerufen werden: Das, was vor den Anschlägen vom 11.9.2001 in Bezug auf die globalisierungsbedingten illegalen Migrationsbewegungen, vor allem in den Bereichen der Flucht-, Familien- und Arbeitsmigration an Richtigem und Wichtigem gesagt und vorgeschlagen wurde, ist trotz Terrorismusbekämpfung immer noch richtig und wichtig. Insofern ist das eine zu tun, ohne das andere zu vernachlässigen, wobei eine Grenzziehung schwierig ist und gerade deshalb eine konstante Abwägung und Justierung erfordert.

Ein Hoffnungsschimmer könnte § 15a AufenthG ("Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer") sein: Er klingt immerhin so als würde mit ihm indirekt zugegeben, dass man sich seitens der Politik auf dem Gebiet der Kontrolle unerlaubter Zuwanderung schon jetzt des Scheiterns bewusst ist. Leider ist er nicht so gemeint: Er zielt auf die 'Geduldeten' wie etwa Roma oder andere, die man weder ausweisen noch abschieben kann.

Deshalb ist für die nächste Zukunft vor allem zu fordern,

- dass der Problemkomplex Illegalität endlich konstruktiv und angemessen von der deutschen gesellschaftspolitischen Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen wird,
- dass 'Illegale' die ihnen nach deutschem Recht zustehenden sozialen Rechte (medizinische Versorgung, Schulbesuch, Recht auf Lohn) angstfrei in Anspruch nehmen können,
- dass rechtliche Klarstellungen zum § 87 AufenthG erfolgen, und zwar, dass außer dem Sozialamt niemand zur Er- und Übermittlung aufenthaltsrelevanter Daten an die Ausländerbehörde verpflichtet ist: Ärzte, Pädagogen, Sozialarbeiter, Richter usw. haben klare berufsspezifische Aufgaben, diese dürfen nicht zur Migrationskontrolle und Denunziation instrumentalisiert werden.
- dass rechtliche Klarstellungen zum § 96 AufenthG erfolgen, und zwar, dass humanitär motivierte Hilfe nicht unter den Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt fällt. Haupt- und Ehrenamtliche, die hier für Staat und Gesellschaft wertvolle subsidiäre Arbeit leisten, dürfen nicht kriminalisiert werden.

P. Dr. Jörg Alt SJ, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Witzlebenstraße 30a, 14057 Berlin

Eine ausführliche Analyse des Zuwanderungsgesetzes und seiner Auswirkungen (32 Seiten) ist als pdf-Datei zum Herunterladen eingestellt unter www.joerg-alt.de/recht/recht.html