

Menschen ohne Aufenthaltsrecht

Vorgetragen auf dem Kongress "Einwanderungsland Deutschland"
vom 31.8.-1.9.2001 in Frankfurt/Main

1. Menschen ohne Aufenthaltsrecht: Wer sind sie und wie leben sie?
 - 1.1. Wer sind sie...
 - 1.1.1. Beispiel Arbeitsmigranten
 - 1.1.2. Beispiel Flüchtlinge
 - 1.1.3. Beispiel Verbrechenopfer
 - 1.2. ...und wie leben sie?

2. Die Aufgabe des Staates
 - 2.1. Regulierung statt Verhinderung illegaler Zuwanderung
 - 2.1.1. Illegale Zuwanderung ist nicht verhinderbar
 - 2.1.2. Möglichkeiten für eine Regulierung illegaler Zuwanderung
 - 2.1.2.1. Lang- und mittelfristig
 - 2.1.2.1.1. National
 - 2.1.2.1.2. International
 - 2.1.2.2. Kurzfristig
 - 2.1.2.2.1. Offene Grenzen zumindest zu den Nachbarstaaten
 - 2.1.2.2.2. Großzügigere Erteilung von befristeten Visa
 - 2.1.2.2.3. Veränderter Einsatz der Grenzsicherungsressourcen
 - 2.1.2.2.4. Verbesserte Bekämpfung krimineller Gruppen
 - 2.1.2.2.5. Verbesserte Bekämpfung von Ausbeutung
 - 2.2. Menschenwürdige Lebensbedingungen für 'Illegale'

3. Handlungsmöglichkeiten für Nicht-Regierungsorganisationen
 - 3.1. Straffreiheit für humanitäre Hilfeleistung
 - 3.2. Gesundheitsversorgung und Schulbesuch für 'Illegale'

Anhang: Übersicht über Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und politischer Parteien zu Illegalität

Der Veranstalter hat mir aufgetragen, in 30 Minuten folgende Fragen zu bearbeiten:

1. Menschen ohne Aufenthaltsrecht: Wer sind sie und wie leben sie?
2. Die Aufgaben des Staates in Bezug auf die Verhinderung illegaler Zuwanderung und in Bezug auf menschenwürdige Lebensbedingungen für Illegalisierte in Deutschland.
3. Welche Möglichkeiten haben Nicht-Regierungsorganisationen, illegalisierten Menschen bei der Durchsetzung des (Menschen)Rechts auf gesundheitliche Versorgung, auf (Schul-)bildung und auf angemessene Entlohnung für geleistete Arbeit zu unterstützen?

Teile von Frage 1 und Frage 3 werde ich kürzer behandeln, weil die Ko-Referenten auch etwas zu ihrer Klientel und zu ihren Erwartungen sagen werden. Es bleibt aber noch genügend zu behandeln übrig, zumal ich Fragen 1 und 2 dazu benutzen werde, um wenigstens ansatzweise auf zwei verbreitete Irrtümer einzugehen, die scheinbar unausrottbar sind:

1. Illegale Zuwanderung bedeutet: Es strömen unablässig Menschen in unser Land.
2. Illegale Zuwanderung kann verhindert werden.

Zur ersten Frage:

1. MENSCHEN OHNE AUFENTHALTSRECHT: WER SIND SIE UND WIE LEBEN SIE?

- 1.1. WER SIND SIE...?

Diese Frage klingt einfacher als sie ist, da so wenig über 'Illegale' in Deutschland bekannt ist. Viele (vor allem konservative) Gruppen hängen aber folgendem Vorurteil im Hinblick auf 'Illegale' an: Dass nämlich überall auf der Welt Hunderttausende, ja Millionen Menschen nur darauf warten, sich, egal wie, auf den Weg in die reichen Länder zu machen, um dort ein besseres Leben zu führen. Von diesem Vorurteil stammen die Bilder von Fluten und Strömen, die sich über unsere Grenzen ergießen und gegen die es Dämme aufzubauen gilt. Jüngstes Beispiel für diese 'Horrorvision' und die dazugehörige Rhetorik ist Australiens heroischer Abwehrkampf gegen die 483 Flüchtlinge, die das Frachtschiff *Tampa* ursprünglich auf Bitten der australischen Regierung an Bord genommen hat.

Gewiss wird es immer Menschen geben, die so leben wollen wie wir - und das ist ihr legitimes Recht¹. Aber für die meisten gilt: Auch wenn sie so leben wollen wie wir, so wollen sie dies am liebsten in ihrem Heimatland, in ihrer vertrauten Umgebung und Kultur. Dies soll an drei Gruppen von Menschen erläutert werden, die sich ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland aufhalten und denen ich im Rahmen meiner Feldstudien immer wieder begegne².

¹Vgl. Erklärung der Bischöfe der Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft vom 30.3.2001: "Wer auf legitime Weise sein Recht wahrnimmt, nach besseren Lebensbedingungen zu suchen, darf nicht allein deshalb als kriminell angesehen werden."

²Eine Reihe von in diesem Papier vertretenen Thesen sind entweder bereits anderweitig dargelegt oder sind erst im Entstehen. Aus diesem Grund wird einerseits auf bereits erfolgte Veröffentlichungen verwiesen oder um Geduld bis zur (Fortsetzung..)

1.1.1. BEISPIEL ARBEITSMIGRANTEN

Der meiner Auffassung nach größte Teil unter den Menschen ohne Aufenthaltsstatus sind solche, die hierher zum Geldverdienen kommen. Dies kann verschiedene Gründe haben:

- Entweder haben sie in ihrem Herkunftsland keinen Job.
- Oder sie haben (evtl. sogar zusammen mit dem Ehepartner) Jobs, die aber nicht genügend Geld für den Unterhalt der Familie abwerfen (entweder weil Löhne und Lebenshaltungskosten nicht in Deckung sind, weil keine Löhne ausgezahlt werden, weil Lohnersatzzahlungen [z.B. Sachleistungen] keine ausreichenden finanziellen Erlöse bringen).
- Oder sie brauchen für ein bestimmtes Projekt (z.B. Hausbau, Autokauf oder die Eröffnung eines eigenen 'Business') kurzfristig mehr Geld.
- Oder sie haben sich (in der Vergangenheit) für irgendein größeres Projekt verschuldet und können die Zinsen nicht mehr begleichen.
- Oder sie wollen einfach Ferien ausnützen, um sich durch Schwarzarbeit ein gewisses finanzielles Pölsterchen an Devisen für Notzeiten zu verdienen (so etwa der berühmte ukrainische oder polnische Hochschulprofessor, der die Semesterferien zum Jobben auf dem Bau in Deutschland nutzt).

Aber: Die allermeisten dieser Migranten haben nicht vor, in Deutschland dauerhaft zu wohnen oder gar ihre Familie nachzuholen. Dies hat einen ganz einfachen Grund: Mit dem Geld, das man in Deutschland als 'illegaler' Arbeitnehmer verdient, kann man zwar (bestenfalls) den Lebensunterhalt des Arbeitenden in Deutschland sowie der Familienangehörigen im Herkunftsland bestreiten - für die ganze Familie wären aber die Lebenshaltungskosten in Deutschland einfach zu hoch. Angehörige dieser Gruppe pendeln in aller Regel zwischen Deutschland und ihrem Herkunftsland.

1.1.2. BEISPIEL FLÜCHTLINGE

Als nächstes wären Flüchtlinge ohne Aufenthaltsstatus zu nennen. Sie sind illegal in Deutschland, etwa weil sie aufgrund mangelhafter Aussichten auf Anerkennung keinen Asylantrag stellen, weil sie im Asylverfahren keine Anerkennung zugesprochen bekamen, weil sie sich einer tatsächlichen oder vermeintlich drohenden Abschiebung durch Untertauchen entzogen. Nun leuchtet einem bei Flüchtlingen am ehesten ein, warum sie nicht in ihre Heimatländer zurückkehren können und wollen. Dazu genügt oft ein Blick in die Tageszeitung. Aber ich kenne nur ganz wenige, die aus ihrer Situation gleich den Zukunftsplan entwickeln: 'Ich will das Beste aus meiner Situation machen und plane, dauerhaft in Deutschland zu bleiben'. Die Allermeisten hängen an ihrer Heimat und haben vor, dorthin zurückzukehren, wenn es denn die Umstände dort ermöglichen.

Genau dies ist auch in der Vergangenheit immer wieder der Fall gewesen: Zum Beispiel sind

²(...Fortsetzung)

Veröffentlichung weiterer wissenschaftlicher Aufarbeitungen gebeten, die für Mitte nächsten Jahres geplant ist. Zu den hier vorgestellten und anderen Typen innerhalb des 'Illegalenmilieus' vgl. Alt, J. (1999) *Illegal in Deutschland - Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig*. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag

die allermeisten Flüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo nach Hause zurückgekehrt (auch jene, die während des Konflikts von in Deutschland lebenden Verwandten illegal z.B. nach München geholt wurden). Dies trifft auch auf viele Personen aus dem ehemaligen Ostblock zu, die vor 1989 in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben. Grundsätzlich wäre sicher einmal eine Statistik über das Rückkehrverhalten von ehemaligen Asylantragstellern und Flüchtlingen interessant.

Natürlich gibt es auch die, die sich nach einem mehr oder weniger langen Aufenthalt tatsächlich darauf einstellen, dauerhaft in Deutschland zu bleiben, etwa

- weil ihre Kinder hier geboren, aufgewachsen und integriert sind,
- weil sie hier eine Arbeit gefunden haben (und/oder der Arbeitgeber sie gerne behalten möchte!),
- oder weil zu Hause keine Verwandten mehr leben und mit zunehmender Abwesenheit auch die kulturelle und mentalitätsmäßige Verbindung zur Heimat schwächer wird.

Aber ich wage zu behaupten, dass auch unter den Asylbewerber und Flüchtlingen nicht allzu viele anzutreffen sind, die glücklich mit der Aussicht sind, permanent in Deutschland leben zu müssen. Sicherlich sind es nicht so viele wie man gemeinhin annimmt, und ganz sicher wären es noch wesentlich weniger, wenn sie in ihren Herkunftsländern für sich und ihre Angehörigen eine realistische Zukunft sehen könnten.

1.1.3. BEISPIEL VERBRECHENSOPFER

Und schließlich gibt es eine Reihe von so genannten 'Illegalen', die in diesem Status leben ohne ihn sich gewählt zu haben bzw. die am Anfang ihrer Migration noch nicht geblickt haben, was sie am Ende erwartete. Hier gibt es eine große Spannbreite.

Auf der einen Seite sind die systematisch angeheuerten Opfer von Verbrecherbanden: Diese sind im eigenen Interesse tätig, aber auch stellvertretend für Arbeitgeber, die legal in Deutschland wohnen und für die solche Banden Arbeitskräfte organisieren. Die Angeworbenen werden unter Vortäuschung falscher Angaben in Abhängigkeit gelockt, indem man ihnen Unterkunft und Arbeit verspricht, die leicht sei und viel abwirft, so viel, dass z.B. vorgestrecktes Geld für Fahrkarte und Papiere leicht und schnell zurückgezahlt werden kann. Kaum aber sind sie auf dem Weg, werden ihnen die Pässe abgenommen und sie finden sich hilflos ihren Peinigern ausgeliefert, die drohen, sie der Polizei auszuliefern. Dies würde Abschiebehaft bedeuten, eine Rückkehr in Schande und Verschuldung, und: Die Drohung ist auch deshalb so wirksam, da diese Migranten aus ihren Herkunftsländern Polizeieinheiten kennen, die einen anderen Verhaltenskodex an den Tag legen als die deutsche. Und so werden sie als Arbeitskräfte oder Prostituierte nach Strich und Faden ausgebeutet.

Es gibt aber nicht nur diese Fälle von Big Business. Andere Fälle sind viel banaler. Beispielsweise das Schicksal der Frauen, die in irgendwelchen Urlaubsgebieten der Welt auf einen deutschen 'Märchenprinz' hereinfallen, der ihnen den Himmel auf Erden verspricht wenn sie nur bereit sind, ihn zu heiraten und mit ihm nach Deutschland zu gehen. Auch diese finden sich auf einmal in schlimmsten Abhängigkeitsverhältnissen wieder.

Aber auch bei diesen Menschen ist das Problem doch nicht, dass sie nicht nach Hause wollen,

weil es in Deutschland so schön ist: Es ist doch eher so, dass diese Menschen gerne nach Hause wollen, es aber nicht können. Sie würden sicher lieber heute als morgen gehen.

1.2. ... UND WIE LEBEN SIE?

Diese drei Gruppen leben unter sehr verschiedenen Bedingungen in Deutschland. Gruppe drei, die von Verbrechern und Ausbeutern abhängigen Menschen, befinden sich in einer Situation, die man nur als moderne Sklaverei bezeichnen kann: Rechtelos und wehrlos, unter menschenunwürdigen Bedingungen dahinvegetierend und mehr oder weniger außerhalb des Blickwinkels legal hier Lebender oder von Beratungs- und Hilfsorganisationen. Gerade weil sie nicht innerhalb sozialer Netze migriert sind, haben sie in Deutschland keine Verwandte, Bekannte oder Landsleute, bei denen sie Hilfe finden könnten. Das Fehlen von Sprachkenntnissen und die Isolation, in der sie bewusst gehalten werden, ist ein weiteres Hindernis, warum ihnen sonst keine Kontaktaufnahme gelingt.

GRAFIK 1: Flüchtlinge/Arbeitnehmer

Dann sind da die Flüchtlinge: Unbeschadet meiner obigen Behauptung, dass viele, wenn nicht sogar die meisten von ihnen, langfristig eine Heimkehr wünschen, leben sie doch während der Zeit, in der es in ihrem Herkunftsland noch drunter und drüber geht, unter dem Zwang sich in Deutschland einen Aufenthalt zu sichern. Gerade denen, bei denen das Asylverfahren hier nicht Abhilfe schaffen konnte, bleibt da nur entweder ein Durchgeschlepptwerden von Landsleuten, eine Heirat, der Kauf von gut gefälschten Papieren oder eine Scheinheirat. Die Belastungsfähigkeit von Landsleuten ist meistens nur begrenzt, rechtzeitig einen Ehepartner zu finden, mit dem das Zusammenleben dann auch klappt, ist selten, Papiere oder Scheinheirat kosten viel Geld. Auch sonst sind Flüchtlinge ziemlich gehandicapt: Sie sind vorflucht- oder fluchtraumatisiert, bei ihnen finden sich zahlreiche belastungsbedingte psychosomatische oder psychische Krankheiten.

Relativ gesehen sind diejenigen Arbeitsmigranten am besten dran, die v.a. aus den östlich und südöstlich von Deutschland gelegenen Ländern kommen. Vom Aussehen her sind sie unauffälliger als Flüchtlinge: Entweder haben sie eine weiße Haut oder sie ähneln Gastarbeitergruppen, an deren Gegenwart im Straßenbild wir uns schon gewöhnt haben. Stellen sie sich halbwegs geschickt an, und können sie sogar halbwegs die deutsche Sprache, so kommen sie trotz des fehlenden Aufenthaltsrechts in Deutschland prima zurecht. Und sollte doch mal jemand von ihnen erwischt und ausgewiesen oder gar in sein Herkunftsland abgeschoben werden, so ist er (mit falschem Pass oder einfach so) ruckzuck wieder zurück an seinem Arbeits- und Wohnort in Deutschland. Für sie gibt es keine unüberwindlichen Probleme angesichts des Massen-Grenzübertrittsverkehrs über die EU-Außengrenze. Viele Mitglieder dieses Personenkreises leben in Deutschland vergleichsweise komfortabel und sind mir ihrer Situation hochzufrieden. Hier trifft man coole, kreative und selbstbewusste Persönlichkeiten, die vergleichsweise wenig unter Belastungen leiden. Eine Standard-Aussage, wenn man sie bedauert, ist höchstens: "Na gut, es ist nicht ideal. Aber zu Hause zu leben und arbeiten wäre noch viel schlimmer". Schließlich und endlich gibt es für die, die visumfrei ein- und ausreisen können, die Möglichkeit, sich bei Bedarf oder Anlass im Herkunftsland vom Stress des illegalen Lebens in Deutschland zu erholen.

Fazit zum ersten Punkt: Illegale Migration ist kein Strom, der das deutsche Fass zum Überlaufen bringt. Es sind Flüsse in verschiedene Richtungen, die auch Deutschland nicht als Insel der Seligen aussparen. Anders gesagt: Migrationsbereitschaft besteht bei der überwiegenden Mehrzahl der Migranten in beide Richtungen - will man an der gegenwärtigen Situation etwas ändern, gilt es vor allem die Rahmenbedingungen und Migrationsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen. Und damit komme ich zur zweiten Frage:

2. DIE AUFGABEN DES STAATES³

2.1. REGULIERUNG STATT VERHINDERUNG ILLEGALER ZUWANDERUNG

2.1.1. ILLEGALE ZUWANDERUNG IST NICHT VERHINDERBAR

Ursprünglich lautete die mir gestellte Frage: "Die Aufgaben des Staates in Bezug auf die VERHINDERUNG illegaler Zuwanderung" etc. Diese Formulierung ist Ausdruck eines zweiten, ebenso weitverbreiteten Irrtums im Hinblick auf illegale Migrationsbewegungen: Sie suggeriert die Zuversicht, dass illegale Migrationsbewegungen doch irgendwie durch ordnungspolitische und polizeiliche Maßnahmen verhindert werden können. Ich bin hier skeptisch: Illegale Migrationsströme reflektieren globale Zustände menschenrechtlicher, politischer, ökologischer und ökonomischer Art und das darauf aufbauende legitime Interesse, diesen Missständen entkommen zu können. Darüber hinaus beeinflussen zunehmend die weltweit verfügbaren technischen Möglichkeiten Migrationsbereitschaft und Migrationsmöglichkeiten, z.B. Kommunikations- und Informationstechnologie oder Transportmöglichkeiten. Der SPIEGEL vom 30.4.2001 hatte insofern eine sehr zutreffende Überschrift: "Wer zahlt, kommt rein."

Die Anfänge illegaler Migrationsbewegungen gehen weiter zurück bzw. haben exotischere Hintergründe als uns oft bewusst ist. So sorgen beispielsweise seit Ende des zweiten Weltkrieges Verbindungen zwischen den Mitgliedsstaaten der Militärblöcke NATO und Warschauer Pakt für zahlreiche Migrationsbrückenköpfe: In Leipzig etwa traf ich 'Illegale', deren Kontakte zu Deutschland aus ihrer Zeit in der Westgruppe der Roten Armee stammten, ein Migrationskopf in München geht zurück zu einer Zeit, in der europäische NATO Soldaten in El Paso (Texas) ausgebildet wurden: Dort gingen die Boys nach Dienstschluss über die Grenze, um sich zu amüsieren und so entstanden Verbindungen, die bis heute tragen. Andere

³Darlegungen zu Nachfolgendem sind zu finden in:

Alt, J. (2000) Motive und Mechanismen illegaler Migration. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 20. Jahrgang, 2/2000, S. 73-77, ISSN 0721-5746

Alt J. *Motive und Mechanismen illegaler Migration - Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Erkenntnissen der empirischen Feldforschung bzw. der Polizei- und Sicherheitsdienste*. Vortrag gehalten auf der Fachkonferenz "Illegal in Deutschland", 16./17.Mai 2001, Erfurt. Zum Herunterladen eingestellt unter www.joerg-alt.de/vortraege/vortraege.html

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

Massey, D. (1999) *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press

Beispiele für seit langem etablierte Kontakte für illegale Migrationsbewegungen könnten ausgeführt werden im Hinblick auf die "Völkerfreundschaftsideologie" in der ehemaligen DDR (und dem damit zusammenhängenden Austausch an Studenten, Arbeitern und sonstigen Delegationen mit anderen sozialistischen Ländern) oder im Hinblick auf das Gastarbeiter-Anwerbeprogramm der alten Bundesrepublik.

GRAFIK 2 (Spannungsfeld Migration)

Grenzübergreifende Beziehungen beschleunigen und intensivieren sich stetig. Der grenzenlose Austausch von Dienstleistungen, Waren und Geld wird begleitet von legaler und illegaler internationaler Migration. Einige Beispiele: Eine legaler, zum Teil geförderte Migrationsform ist Tourismus: Jeder Mensch will als Tourist durch die Welt reisen, jedes Land will Touristen haben, weil sie Geld bringen - deshalb wirbt man als Reiseland um sie. Teile der Arbeitskräftemigration gewollt: Wirtschaftliche und wissenschaftliche Spitzenkräfte sind überall willkommen, deutsche Arbeitskräfte führen im Ausland Aufträge für in Deutschland ansässige Firmen durch, Saisonarbeitskräfte oder GreenCard-Spezialisten werden zur Abdeckung von Arbeitsmarktengpässen in Ausland angeworben. Andere Teile der Arbeitskräftemigration ist notwendig aufgrund weit reichender Umwälzungen im Beschäftigungssektor: So könnten etwa viele deutsche Firmen in der Bauindustrie ohne die Hinzuziehung von illegalen Billigstarbeitern gar nicht mehr konkurrenzfähig sein [vgl. Alt 1999:258-293]. In wieder anderen Bereichen ist Arbeitskräftemigration, folgt man der Theorie vom segmentierten Arbeitsmarkt, deshalb unumgänglich, weil es zunehmend unmöglich wird, für bestimmte Tätigkeiten einheimische Arbeitskräfte zu gewinnen⁴. Oder es wird deshalb auf das vorhandene Angebot von 'illegalem' Kranken- oder Altenpflegepersonal zurückgegriffen, weil die Gelder, die von Kassen oder Versicherungen im Fall von Pflegebedürftigkeit bereit gestellt werden, nicht ausreichen, um reguläre Pflegedienste zu zahlen.

Aufgrund zunehmender internationalen Vernetzung gibt es heute mehr denn je Migrationsbrücken, die legal oder scheinlegal genutzt werden und die in einen unerlaubten Aufenthalt führen können: Es ist oft nur eine Frage des Geldes (manchmal aber nicht einmal das), um z.B. eine Einreiseerlaubnis als Besucher, Tourist oder Geschäftsleute, Saison- oder Werkvertragsarbeitnehmer zu bekommen. Jeder Versuch des Staates, repressiv gegen solche Angebots- und Nachfragemechanismen vorgehen zu wollen, wird die Migrationsmechanismen verändern, nicht aber die Migration verhindern. Einflüsse staatlicher Migrationspolitik darf man zwar nicht unterschätzen⁵. Es sollte aber stets gefragt werden, ob die beschlossenen Maßnahmen immer das bewirken, was sie auch bewirken sollen. Oder ob sie nicht vielmehr das Intendierte nicht bewirken oder gar Nebeneffekte haben, die man eigentlich vermeiden will.

⁴Vgl. Massey:28f.: Nach dieser Theorie liegt es beispielsweise eher an der Angst vor dem Verlust des Sozialprestiges als an mangelhafter Bezahlung, warum immer weniger Staatsangehörige von Industrieländern bereit sind, niederere Tätigkeiten, z.B. als Müllmänner, Straßenreiniger oder (Bau-/Ernte-)helfer, zu verrichten.

⁵"The most important forces operating to influence the volume and composition of international migration today are those that States deploy to regulate or impede the inflow: admission policies, *de jure* and *de facto*... In the world of the late twentieth century, distances are small but the barriers erected by governments are large, and the latter have become the principle factor determining the size and character of contemporary international migration." [Massey:14]

So ist etwa in den letzten Jahren folgendes zu beobachten: Im Zuge der zunehmenden personellen und technischen Kontrolle entlang der Außengrenze nimmt der Übertritt mit Hilfe eines Fußschleusers über die Grüne Grenze ab, dafür versuchen aber mehr Menschen die Einreise mit falschen oder verfälschten Papieren über die regulären Grenzübergänge, wo die Grenzposten nicht immer und überall für angemessene oder gar lückenlose Kontrollen sorgen können. Eine weitere Verschiebung wird es geben, wenn nach Minister Schilys Plänen zukünftig generell bei "Staatsangehörigen von Staaten, bei denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen", Maßnahmen zur "Feststellung und Sicherung der Identität" ergriffen werden (z.B. Abnahme von Fingerabdrücken). Dies wird noch mehr Menschen dazu verleiten sich kommerziellen und kriminellen Schleuserorganisationen anzuvertrauen. Anders gesagt: Dieser Schritt des Staates wird bewirken, dass sich die transnationalen sozialen Räume, die schon jetzt 'unterhalb' staatlicher Kontrolle vorhanden und eingespielt existieren, weiter vergrößern⁶.

2.2.2. MÖGLICHKEITEN FÜR EINE REGULIERUNG

Natürlich muss zunächst die Frage beantwortet werden, warum man das gegenwärtige System überhaupt verändern sollte? Im Prinzip, so scheint es, ist es doch für alle Beteiligten eher nützlich als schädlich: Diktaturen etwa verlieren ihre kritischen Opponenten, Länder mit Unterbeschäftigung exportieren überflüssige Arbeitskräfte und erhalten durch deren Remissen wertvolle Devisen, die wiederum die einheimische Wirtschaft bzw. den einheimischen Konsum ankurbeln. Die Zielländer haben einen großen Pool an billigen und willigen Arbeitskräften, sie sparen an Entwicklungshilfe und die Migranten selbst und ihre Angehörigen verdienen auf diese Weise mehr Geld als sie sonst dazu in der Lage wären.

Aber natürlich ist dies so nur kurzfristig richtig. Innerhalb dieses Systems gibt es, u.a. wegen der Abwesenheit von rechtlich legitimer, ausreichender Kontrolle, viel Missbrauch und Ausbeutung. Darüber hinaus behindert die Abwanderung fähiger und junger Arbeitskräfte die Entwicklungsfähigkeit der Herkunftsländer, und nicht jeder 'illegale' Migrant findet die Arbeit zu der Bezahlung, die er sich erhofft hat oder die er für den Lebenserhalt von sich und seiner Familie braucht. Deshalb: Selbst wenn man illegale Migration insgesamt nicht verhindern kann, so gilt es, sie (nach beiden Seiten hin) zu regulieren und (möglichst weitreichend) nach menschenrechtlichen Kriterien zu gestalten. Darüber hinaus sollte man bestimmte Sektoren innerhalb dieser illegalen Migrationsmechanismen entschieden zu bekämpfen suchen. Um dies zu erreichen, sind Maßnahmen auf mehreren Ebenen zugleich zu ergreifen:

2.1.2.1. LANG- UND MITTELFRISTIG

Lang- und mittelfristig ist sicherlich am wichtigsten, die Migrationsbereitschaft der Menschen

⁶In den Worten von Ludger Pries: Es "bilden sich neue soziale Wirklichkeiten (Handlungsnormen, Kulturmilieus, Lokalökonomien, soziale Netze etc.) heraus, die die vorherigen sozialen Verflechtungszusammenhänge sowohl der Auswanderungsregion wie auch der Ankunftsregion qualitativ transformieren und sich als neue Sozialräume *zwischen und oberhalb* dieser aufspannen." Hierbei handelt "es sich ... um ein dichtes Netz der Transaktionen von Informationen, Gütern und Menschen. Diese neuen transnationalen sozialen Verflechtungszusammenhänge ... haben eine solche eigenständige 'Schwerkraft' erreicht, dass sie neue soziale Räume konstituieren, die ... de-lokalisiert, geographisch-räumlich diffus sind." [Transnationale Soziale Räume. Theoretisch-empirische Skizze am Beispiel der Arbeitswanderungen Mexiko – USA. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 25, Heft 6, S. 456–472. Zitat S. 462-464]

durch die Einleitung positiver Veränderungen in den Herkunftsländern zu senken, denn: Wo Menschen Hoffnung in die Entwicklung ihres Landes haben, dort sind sie auch bereit, auszuhalten bzw. sich ebenfalls für Veränderungen zu engagieren.

2.1.2.1.1. National

Der Bundesnachrichtendienst warnte in seinem als geheim eingestuften Dossier "Illegale Migration nach Europa" im Januar 2001:

Die Verstärkung der Grenzsicherung kann nicht die einzige Antwort auf den wachsenden Migrationsdruck sein... Ohne den Abbau der **Push-Faktoren** ist die Bekämpfung der weltweiten Wanderungsbewegungen ... zum Scheitern verurteilt. Armut, Unterdrückung in den Ausgangsländern müssen schrittweise verringert, (Bürger-)Kriege möglichst verhindert oder beendet werden. Verstärkte **humanitäre Maßnahmen** und **Entwicklungshilfe** sowie eine weitere Öffnung der EU-Märkte und Zollerleichterungen können dazu einen Beitrag leisten. Die **globale Dimension der Migrationsproblematik** erfordert darüber hinaus eine verstärkte **Kooperation der Industriestaaten weltweit**. [S.95f., Hervorhebungen im Text, vgl. auch Alt 2001b]

Auch die Unabhängige Kommission Zuwanderung [vgl. Kapitel II.6.4.] und die Zuwanderungskommission der CDU [vgl. Kapitel: I.A.2] erkannten, dass ein Blick über den Tellerrand nationalstaatlicher Interessen zu einem Zuwanderungskonzept dazugehört⁷. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung warnte beispielsweise: "Grundsätzlich gefährdet eine Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften die technische Kompetenz eines Landes, und sie kann potenzielle Entwicklungschancen reduzieren... Es besteht die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Prozesses wirtschaftlichen Niedergangs und der Nichterfüllung staatlicher Aufgaben, was weitere Abwanderung nach sich ziehen kann." Sie empfiehlt deshalb: "Diesbezüglich ist ein politischer Dialog zwischen Herkunfts- und Zielländern zu führen, der rechtliche, politische und wirtschaftliche Verbesserungen in den Herkunftsländern zum Ziel hat." [S. 80f.]

In Minister Schilys Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz vermisst man solche Ausführungen⁸. Zwar hat ein Zuwanderungsgesetz nicht die Möglichkeiten, die von einer zuwanderungspolitischen Gesamtkonzeption erwartet werden könnten. Bei all den Themen aber, die Minister Schily anspricht, wäre in seinem Entwurf zumindest die Zuständigkeit der Stelle festzulegen gewesen, die solche Aspekte der Zuwanderung im Blick hat und entsprechende Politikempfehlungen ausarbeitet (z.B. Bundesamt für Migration oder der dort zukünftig angesiedelte Sachverständigenrat...).

2.1.2.1.2. International

⁷Eine Analyse der Berichte der Unabhängigen Kommission Zuwanderung ("Süßmuth-Kommission") sowie der Zuwanderungskommission der CDU ("Müller-Kommission") dahingehend, ob die in ihnen entwickelten Vorstellungen unerlaubte Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalt verringern können, ist zum Herunterladen eingestellt unter www.joerg-alt.de/politisches/politisches.html

⁸Eine Analyse von Minister Schilys Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz dahingehend, ob die in ihm entwickelten Vorstellungen unerlaubte Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalt verringern können, ist zum Herunterladen eingestellt unter www.joerg-alt.de/aktuelles/aktuelles.html

Auf keinen Fall wird aber ein Nationalstaat alleine, und sei er noch so einflussreich, das Problem der legalen und illegalen internationalen Wanderungsbewegungen lösen können. Es gibt durchaus Parallelen zur Finanzwelt: Auch hier kann - beispielsweise - aufgrund der globalen Vernetzungen ein Staat alleine nichts gegen den internationalen Fluss von Risikokapital oder gegen Steuerflucht tun. Nur eine international abgestimmte Kooperation könnte die hier auftretenden Auswüchse wieder in den Griff bekommen. Jedoch: Ähnlich wie bei Konferenzen zur Regulierung der Finanzströme gibt es bei Konferenzen, die sich mit Migrationsfragen beschäftigen, bestenfalls wohltönende Absichtserklärungen. Schon im Juli 1998 heißt es beispielsweise in Ziffer 56 des EU-Strategiepapiers zur Migrations- und Asylpolitik:

Ausweitung der Entwicklungshilfe und der ökonomischen Kooperation mit den Hauptauswanderungsregionen ist unverzichtbar. Dabei darf man nicht die Illusion haben, dass sich hierdurch kurzfristig dämpfende Effekte auf die Emigration ergeben; unter Umständen kann auch das Gegenteil der Fall sein: In einer ersten Phase führt ein ökonomischer Aufschwung unter Umständen zu verstärkter Auswanderung aus den Ballungsräumen der Dritten Welt. Mittelfristig - und hier geht es nur um einen Zeitraum von wenigen Jahren - sinkt aber dann das Emigrationsvolumen beträchtlich.

Auch hier gilt also, dass man endlich tun müsste, was man als richtig erkennt und bekennt.

2.1.2.2. KURZFRISTIG

2.1.2.2.1. Offenerer Grenzen zumindest zu den Nachbarstaaten

Die Erfahrung lehrt, dass dauerhafter Aufenthalt in dem Maße zunimmt, wie Pendelmöglichkeiten abnehmen. Dies gilt für legale als auch illegale Migrationssysteme. Ein Beispiel ist das Verhalten der Gastarbeiter: In dem Moment, als von Anwerbestopp gesprochen wurde, entschlossen sich viele Gastarbeiter, nicht mehr zwischen Deutschland und den Familien in ihrem Heimatland hin und her zu pendeln, sondern in Deutschland sesshaft zu werden und ihre Familien im Zuge der Familienzusammenführung nach Deutschland nachzuholen. Ebenso zeigte die Erfahrung, dass die Gewährung von Reisefreiheit, z.B. innerhalb der Europäischen Union, gerade nicht zu Dauereinwanderung führte, sondern zu Pendelmigration. Und schließlich ist eine ähnlicher Entwicklung im Hinblick auf Osteuropa zu beobachten: Vor der Wende flohen ganze Familienverbände, um sich im Westen niederzulassen. Nun aber, da die Grenzen durchlässiger sind, kommt nur ein Familienmitglied zu Schwarzarbeit, während die Familie im Herkunftsland wohnen bleibt. Die Situation könnte aber weiter verbessert werden, denn: Selbst für die von der Visumpflicht befreiten Staatsangehörigen aus Mittel- und Südosteuropa ist Pendeln aufgrund vorhandener Beschränkungen nicht unproblematisch. So darf man z.B. pro Halbjahr längstens 90 Tage visumsfrei in Staaten der EU reisen. Aus Angst, vielleicht doch einmal beim 'Überziehen' erwischt zu werden, sehen sich viele zu einem längeren Aufenthalt gezwungen, als sie eigentlich geplant hatten. Um also deren Ein- UND Ausreisemöglichkeiten zu verbessern, wäre zumindest einmal zu erproben, ob es Vorteile bringt, jegliche Beschränkung für (einige der) Staaten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa abzuschaffen, aus denen derzeit die meisten 'illegalen' Arbeitnehmer kommen. Erfahrungen der USA legen nahe, dass sich die Anzahl erzwungener illegaler Aufenthalte dann senken wird: Dort kehrten mexikanische 'Illegale' nach

ihrer Legalisierung 1986 zurück nach Mexiko. Mit der Legalisierung entfiel die Notwendigkeit für einen Daueraufenthalt, sie konnten ab dann durch Pendeln sowohl von den hohen Löhnen in den USA als auch den niedrigen Lebenshaltungskosten in Mexiko profitieren⁹. Aus den in 1.1.1. genannten Gründen (Lebenshaltungskosten in Deutschland) ist auch für Deutschland nicht zu erwarten, dass bei erleichterten Pendelmöglichkeiten Arbeitnehmer ihre Familien nachholen werden, um im Familienverband in Deutschland sesshaft zu werden: Schließlich heißt die Einführung von erleichterten Pendelmöglichkeiten nicht, dass sich die Löhne für Jobs im illegalen Beschäftigungssektor erhöhen werden.

2.1.2.2.2. Großzügigere Erteilung von befristeten Visa

Für all jene, die vor allem deshalb nach Deutschland kommen, um sich für ein bestimmtes Projekt Geld zu verdienen, wäre eine großzügigere Erteilung befristeter Visa überlegenswert (was in Schilys Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz - im Gegensatz zu den Papieren der Müller- und Süßmuth-Kommissionen - nicht zur Sprache kommt). Auch hier gibt es bereits Modelle, mit denen verhindert werden kann, dass der befristet erlaubte Aufenthalt unerlaubt verlängert wird. In Kalifornien wurde beispielsweise Folgendes für Arbeiter in der Landwirtschaft vorgeschlagen: Die benötigten Arbeitsplätze werden dem Arbeitsamt gemeldet und eine bestimmte Zahl zeitlich begrenzter Visa auf 2 Jahre ausgestellt. 25% des zustehenden Lohnes kommt auf ein Konto, welches der Migrant mit Zinsen bei der Heimkehr in Landeswährung abheben kann. Die Kosten dieses Programms finanzieren die Arbeitgeber, die stattdessen für die Arbeiter keine Sozialabgaben und Steuern zahlen¹⁰.

2.1.2.2.3. Veränderter Einsatz der Grenzsicherungsressourcen

Am wichtigsten ist und bleibt unter den kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen die Bekämpfung von Missständen und Ausbeutung innerhalb des bestehenden Systems und gerade hier sind die derzeitigen Bekämpfungsansätze verbesserungsfähig. Warum sollte man nicht folgendes einfach mal ausprobieren:

Nachdem die Hochrüstung der Grenze unerlaubte Einreise kaum verhindern kann, wohl aber dazu beiträgt, dass 'Illegale', die das Land verlassen wollen, nicht mehr ausreisen können, sollte man ruhig die Dichte der Grenzbewachung verringern und sich statt dessen - beispielsweise - auf die Bekämpfung krimineller und ausbeuterischer Gruppen konzentrieren (vgl. nächster Punkt). Der Angst, dass bei geringerer Kontrolle der Außengrenze immer mehr Menschen unerlaubt nach Deutschland strömen werden, kann entgegnet werden, dass hier andere Mechanismen für eine Regulierung sorgen werden: Der 'Markt' in Deutschland gibt nur eine bestimmte Anzahl an Beschäftigungsmöglichkeiten für 'Illegale' her. Wenn nun ein unerlaubt Eingereister keine Arbeit findet, weil diese Jobs bereits besetzt sind, werden ihm früher oder später die mitgebrachten Geldmittel ausgehen, weil die Lebenshaltungskosten in Deutschland sehr hoch sind. Er wird, da auch die Solidarität von Landsleuten begrenzt ist,

⁹Vgl. Sassen, S. (2000³) *Migranten, Siedler, Flüchtlinge - Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt: Fischer, S. 125ff.

¹⁰Martin, P.: US Immigration Policy and NAFTA: Can Economic Integration Reduce Illegal Immigration? In: Eichenhofer, E. (1999) *Migration und Illegalität*. Schriftenreihe des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Band 7. Osnabrück: Rasch, S.137-154

wieder nach Hause reisen müssen.

2.1.2.2.4. Verbesserte Bekämpfung krimineller Gruppen

Ein großes Problem in der illegalen Migration ist Rolle und Bedeutung krimineller Gruppen. Sie sind nicht nur ein Nebeneffekt von Migrationsrestriktionen, indem sie Wege anbieten, die von Nationalstaaten errichtete Restriktion zu umgehen. Sie haben auch ein eigenes Profitinteresse, sie induzieren etwa Migration wo eigentlich keine stattfinden würde. Diese Organisationen und ihr ausbeuterisches und menschenverachtendes Gehabe gilt es aufs entschiedenste zu bekämpfen. Aber: Dies verlangt auch eine grenzübergreifende polizeiliche Zusammenarbeit und einen Abschied von dem Dünkel, man könne diese Probleme auf nationalstaatlicher Ebene lösen. Viele Schleusergruppen kann man sodann aufgrund ihrer ethnischen Homogenität nur schwer bekämpfen: Abhörmaßnahmen oder gar der Einschleusung von Informanten sind klare Grenzen gesetzt. Ein bewährtes Mittel wären deshalb Angebote an aussteigewillige oder unfreiwillige Mittäter aus bzw. Opfer von diesen Gruppen, wie etwa attraktive (!) Kronzeugen- und Opferschutzprogramme. Die in Minister Schilys Gesetzentwurf bekräftigten, drastischen Strafandrohungen für Mittäter in solchen Gruppen erhöhen aber für Aussteigewillige bereits vorhandene Hürden. Vielmehr sehen sie sich noch mehr dazu gezwungen, ihr Wohl und Wehe mit diesen Gruppen zu verbinden¹¹.

2.1.2.2.5. Verbesserte Bekämpfung von Ausbeutung

Ähnlich könnte die Bekämpfung von Ausbeutung in illegalen Beschäftigungsverhältnissen verbessert werden, wo z.B. 'Illegale' zu unmenschlichen Arbeitsbedingungen tätig sind und oft um ihren Lohn geprellt werden. Hier wird bislang v.a. auf Baustellenkontrollen durch Arbeits- und Zollämter gesetzt. Dieser Ansatz hat zwei Nachteile: Erstens kommen den Behörden nur die Missstände zur Kenntnis, die sie selbst aufdecken, und zweitens ist es schwer, den Nachweis von Ausbeutung zu führen, weil aus unterschiedlichsten Gründen kaum Zeugen zur Verfügung stehen [vgl. hierzu Alt 1999:368-390]. Würde man hier ausgebeuteten Personen selbst den Zugang zu Polizei und Gerichten eröffnen (ohne dass diese Angst haben müssen, dass das erste und einzige, was passiert, ihre Abschiebung ist), würden den Behörden viel mehr Missstände zur Kenntnis kommen, Zeugen stünden zur Verfügung, durch die 'Umwidmung' der Kontrolleure in Fallbearbeiter könnten schnellere und effektivere Verfahren

¹¹Einen anderen Weg scheinen die USA zumindestens in Teilbereichen des illegalen Migrationsgeschehens gewählt zu haben. Dort bestand folgende 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, W. (1997) Crime and Illegal Immigration. Emerging Local, State, and Federal Partnerships. In: *National Institute of Justice Journal*, June, S. 2-10, Zitat S.5]. Durch den daraufhin vereinbarten Verzicht auf die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Einwanderungsbehörde müssen 'Illegale' nun nicht mehr befürchten, dass ihre Vorsprache bei der Polizei als einzig gewisses Ergebnis die Ausweisung wegen unerlaubtem Aufenthalt zur Folge hat. Deshalb sind sie nach Auffassung amerikanischer Experten auch öfters bereit, Verbrechen zur Anzeige zu bringen und als Zeugen zur Verfügung zu stehen. Ähnliches gilt für den Bereich aussteigewilliger Personen aus dem Schleusermilieu: Hier brachte die Clinton-Administration eine Gesetzesvorlage ein, nach der aussteigewilligen Personen und ihren Familien Fünfjahresvisa ("Humanitarian/Material Witness Nonimmigrant Visa") erteilt werden können - ein in der Regel längerer Zeitraum als die in Deutschland übliche Aufenthaltsgenehmigung für Zeugen in Prozessen gegen Schleuser bzw. Menschenhändler, die gewöhnlich mit Abschluss des Verfahrens endet.

mit höheren Strafen durchgeführt und ein höherer abschreckender Effekt erzielt werden¹².

2.2. MENSCHENWÜRDIGE LEBENSBEDINGUNGEN FÜR 'ILLEGALE'

Die vorstehenden Beispiele beinhalteten schon zwei Vorschläge, die nicht nur der Verbrechensbekämpfung, sondern auch den Migranten zu gut kommen: Der Vorschlag für Opferschutz und für Zugang zu Polizei und Gericht. Aber es gibt auch andere Grundrechte, die in den Blick zu nehmen wären. Nach deutschem Recht stehen 'Illegalen' etwa das Recht auf Gesundheitsfürsorge, das Recht auf Beschulung der Kinder und das Recht auf Lohn für geleistete Arbeit zu - und dies unabhängig von einem Recht auf Aufenthalt [vgl. Alt/Fodor]. DASS 'Illegalen' diese Rechte zustehen, das gibt sogar das Bundesinnenministerium zu. In der Stellungnahme zu einer zum Thema eingelegten Petition wird aber fortgeführt:

Probleme für die Betroffenen werden (insoweit) nicht durch das Fehlen entsprechender Rechte hervorgerufen, sondern entstehen deshalb, weil sie sich nicht in der Lage sehen, ihre Rechte durchzusetzen. Die Inanspruchnahme dieser Rechte unterbleibt regelmäßig aus Furcht der Ausländer vor Entdeckung ihrer 'Illegalität'. Grund für diese Furcht ist u. a. die Übermittlungsvorschrift des § 76 Ausländergesetz, wonach öffentliche Stellen unverzüglich die zuständigen Ausländerbehörden zu unterrichten haben, wenn sie von dem Aufenthalt eines Ausländers Kenntnis erlangen, der weder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt.[S.5]¹³

Man fragt sich hier natürlich schon, was ein Grundrecht wert ist, wenn man es wegen ausländerrechtlichen Bestimmungen nicht in Anspruch nehmen kann, und was es über unseren Rechtsstaat aussagt, wenn wir so mit Rechten jonglieren.

Neben den juristischen gibt es auch andere Gründe, warum die Situation 'Illegaler' verbessert werden sollte:

- Angesichts der großen Zahl ein- und ausreisender 'Illegaler' wäre eine flächendeckende, evtl. wie in Italien anonyme, Gesundheitsversorgung auch gut für die Aufnahmegesellschaft, weil so die Wahrscheinlichkeit erhöht werden kann, dass (ansteckende) Krankheiten rechtzeitig erkannt und behandelt werden und sich nicht etwa durch Verschleppung verstärken und nachfolgend noch teurere Behandlungen erfordern.
- Jeder kann sich vorstellen, was in aller Regel aus Kindern wird, die vom Kontakt zu Gleichaltrigen abgeschnitten sind und was sie dennoch 'lernen', wenn ihnen von vornherein keine Schulbildung offensteht.

Aber auch andere pragmatische Vorschläge können gemacht werden: Wichtig wären z.B. auch

- Diskrete Rückkehr- und Weiterwanderungshilfe für Migranten, die nach Hause wollen

¹²Vgl. 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 Mülheim Ruhr (Hrsg.) *Ausländerbeschäftigung und Massenarbeitslosigkeit*. (epd-dokumentation 4/98), S. 26-34 und Massey:290.

¹³Bundesministerium des Inneren: *Stellungnahme zur Eingabe des Jesuiten-Flüchtlingsdiensts vom 29.11.2000*. Berlin, 14.2.2001. Der Text der Bezugspetition, die Stellungnahme des BMI sowie die Erwiderung der Petenten auf die Stellungnahme ist zum Herunterladen eingestellt unter www.joerg-alt.de/petition/petition.html

(das ist pro Person immer noch wesentlich billiger als Abschiebehaft- und Abschiebekosten)

- Sicherung der Grundversorgung Not Leidender (Essen, Kleidung, Unterkunft), was für diese die Notwendigkeit von 'Überlebenskriminalität' verringert,
- Beratungsmöglichkeiten für 'Illegale', deren Angehörige und Unterstützer, die nicht mehr weiterwissen.

Wer soll das bezahlen? Ein gewisser Betrag stünde durch Steuern zur Verfügung, die 'Illegale' in Deutschland zahlen. 'Illegale' tragen durch ihren Konsum zum indirekten Steueraufkommen in diesem Land bei, und dies dürfte beträchtlich sein. Hier sind die Schätzungen erwähnenswert, die Professor Friedrich Schneider (Linz) in der ZDF Sendung "Schattenwelt" am 6.2.2001 gegeben hat. Ihm zufolge erwirtschaften 'Illegale' in verschiedenen Branchen folgende Beträge:

- Baubranche: 12 Milliarden DM
- Haushaltsbeschäftigung: 5,5 Milliarden DM
- Gaststätten- und Hotelgewerbe: 5,5 Milliarden DM
- Landwirtschaft: 3 Milliarden DM

Prof. Schneider geht davon aus, dass zwei Drittel dieser 26 Milliarden DM¹⁴ in Deutschland ausgegeben wird und so von beachtlichen Einnahmen über indirekte Steuern ausgegangen werden kann.

3. HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR NICHT-REGIERUNGSORGANISATIONEN

3.1. STRAFFREIHEIT FÜR HUMANITÄRE HILFELEISTUNG

Auf keinen der vorgenannten Bereiche wird in Minister Schilys Gesetzentwurf eingegangen. Will man ihm nicht irgendwelche Absicht unterstellen, so bleiben zwei Erklärungen hierfür: Dies zeigt entweder, wie wenig über die Probleme der unerlaubten Zuwanderung und den unerlaubten Aufenthalt bekannt ist, oder wie wenig Personen und Organisationen, die mit diesem Thema befasst sind, sich trauen, in der Öffentlichkeit zu ihren Erfahrungen zu stehen und darüber zu sprechen. Sehr wenige, dafür aber umso hervorhebenswertere Ausnahmen sind auf diesem Gebiet die "Gemeinsame Erklärung der Wohlfahrtsverbände zur Situation von Ausländern ohne legalen Status" vom 19.4.1999, die Erklärung der Kommission XIV der Deutschen Bischofskonferenz "Leben in der Illegalität - eine humanitäre und pastorale Herausforderung" vom 21.5.2001, oder die "Resolution zum Problem der

¹⁴Dies klingt nach viel, relativiert sich aber, wenn man bedenkt, dass der Jahresumsatz in der Schattenwirtschaft im Jahr 1999 602 Milliarden DM, im Jahr 2000 schätzungsweise 643 Milliarden DM betrug [Süddeutsche Zeitung, 20.4.2001]. Diese Zahlen sind zudem ein klares Indiz dafür, dass es sich bei illegaler Ausländerbeschäftigung bzw. bei der Beschäftigung 'illegaler' Ausländer nicht um das eigentliche Problem, sondern 'nur' um einen Aspekt eines umfassenderen Problems, nämlich der wachsenden Schwarzarbeit insgesamt, handelt. Aus einer Mail Prof. Schneiders:

"Ich begründe diese Zahlen aus sehr aufwendigen ökonometrischen Schätzungen über das Ausmaß der Schattenwirtschaft nach Branchen differenziert. Diese Zahlen sind nicht aus der Luft gegriffen, sondern beruhen auf statistischen Schätzungen. Allerdings mit erheblichen Varianzen. Selbstverständlich verbleiben mehr wie 2/3 dieses Betrages in Deutschland, so dass dadurch eine zusätzliche Wertschöpfung entsteht. Auch dies kann man wissenschaftlich belegen."

aufenthaltsrechtlichen Illegalität" des Rats für Migration vom 27.6.2001.

Dabei ist Aufklärung von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Solange derart wenig Wissen über die tatsächliche Situation in unserem Land vorhanden ist, so lange kann die Politik sich in Unkenntnis wiegen und das Problem weiterhin den Gruppen und Individuen überlassen, die ihm nicht ausweichen können, weil die Menschen vor ihrer Türe stehen.

Damit sich die Erkenntnislage hier verbessert, ist deshalb ganz entscheidend, dass möglichst schon im derzeit diskutierten Gesetzentwurf humanitär motivierte Hilfe aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt herausgenommen wird. Dies hätte auch einen ordnungspolitischen Vorteil: Würde man Organisationen und Personen von der Angst befreien, für ihre Arbeit mit 'Illegalen' bestraft zu werden, würden sie auch offener über ihre Erfahrungen und Probleme reden. Dann wären wesentlich mehr Erkenntnisquellen als bisher zugänglich und könnten von Migrationsforschern einfacher und systematischer genutzt werden. Gerade dadurch aber würden problemangemessenere Politikvorschläge eher möglich als bisher. Glücklicherweise hat diese Forderung bereits die Unterstützung aller Parteien (sogar von Teilen der CDU/CSU - siehe Anhang).

3.2. GESUNDHEITSVERSORGUNG UND SCHULBESUCH FÜR 'ILLEGALE'

Gute Chancen für eine schnelle Umsetzung haben auch Initiativen bezüglich der Grundrechte auf medizinische Versorgung und den Schulbesuch der Kinder. Nicht nur, weil hier besondere humanitäre Dringlichkeit, gute Rechtsvoraussetzungen und auch sonstige Gründe vorliegen, sondern weil sogar auf der Ebene der Bundesregierung die Meinungsbildung bzw. Ausarbeitungen hierzu schon recht weit gediehen sind:

Im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung 'Illegaler': Die im Bundesgesundheitsministerium angesiedelte Arbeitsgruppe 'Armut und Gesundheit' hat bereits ein Papier erarbeitet, in dem auch Vorschläge zur Gesundheitsversorgung 'Illegaler' gemacht werden¹⁵.

Im Hinblick auf den Schulbesuch von Kindern 'Illegaler': Im Sechsten Familienbericht heißt es: "Die Bundesregierung unterstützt zentrale Forderungen des Berichts für den Bereich der Bildung. Eine Reihe von Forderungen richten sich in erster Linie auch an Länder und Kommunen. Dazu gehört auch die Forderung, Kindern ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland einen Schulbesuch zu ermöglichen." [S.XXIV]¹⁶

Noch längere Vorarbeiten werden für alle oben genannten Vorschläge nötig sein, die per se langfristiger Natur sind (v.a., was die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten betrifft), oder die ordnungspolitische Aspekte berühren (z.B. Zugang zu Polizei oder Gerichten, informelle Ausreisehilfen oder gar Legalisierungskampagnen). Dies sind

¹⁵Bundesministerium für Gesundheit - Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit" *Migration und gesundheitliche Versorgung*. Empfehlungen. Stand: 13.03.2001

¹⁶Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000) *Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen – Belastungen – Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung*. Bundestagsdrucksache 14/4357 vom 20.10.2000

insgesamt komplexere Gebiete, hier müssen Pro und Contra noch gründlicher diskutiert und abgewogen werden. Aber ich denke, dass die genannten Punkte mehr als genügend Ansatzpunkte auch für ein kurz- und mittelfristig erfolgreiches Tätigwerden gesellschaftlicher Kräfte beinhalten.

ANHANG: ÜBERSICHT ÜBER POSITIONEN DER UNABHÄNGIGEN KOMMISSION ZUWANDERUNG UND POLITISCHER PARTEIEN ZU ILLEGALITÄT¹⁷

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

Verbesserung bei der Migrationsursachenbekämpfung:

UKZ, CDU, PDS

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

UKZ:131ff.+171ff., B'90/G:14, PDS:10f., SPD-E:15

Schutz bei nichtstaatlicher und/oder geschlechtsspezifischer Verfolgung:

UKZ:159ff., B'90/G:13f., CDU:17, FDP:6, PDS:10, SPD-E:14

Anpassung des Familiennachzugs an einen erweiterten Familienbegriff

UKZ:195f., B'90/G:12f., SPD-E:18, PDS:14

Medizinische Gesundheitsversorgung für 'Illegale'

FDP:8, PDS:17f.

Schulbesuch für Kinder 'Illegaler'

UKZ:197, FDP:8, PDS:17f. (neu: Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf für das Grundsatzprogramm vom 16.7.2001)

Verbesserter Schutz vor Verbrechen

PDS:17f.

¹⁷Dieser Übersicht liegen folgende Konzepte zugrunde:

B'90/G (Bündnis 90/ Die Grünen) *Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern*. Vorgelegt von R. Künast, K. Müller, M. Beck, C. Özdemir, Cl. Roth und P. Hanf am 8.11.2000

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

FDP (Freie Demokratische Partei) *Zuwanderungskonzept der FDP Bundestagsfraktion*. Vorgestellt am 30.7.2001

PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) *Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik: Offene Grenzen für Menschen in Not, individuelles Recht auf Einwanderung*. Beschluss vom 26.6.2001

SPD-A (Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Anhang zum Eckpunktepapier der SPD-Bundestagsfraktion 'Steuerung, Integration, innerer Friede') verabschiedet am 9.7.2001

SPD-E (Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Eckpunktepapier) *Steuerung, Integration, innerer Friede - Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion*, verabschiedet am 9.7.01,

UKZ (Unabhängige Kommission Zuwanderung) *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*, veröffentlicht am 4.7.2001

Härtefallkommissionen/ HärteklauseIn

UKZ:170ff., CDU:17, FDP:6f., SPD-E:15

Generelle Legalisierungsamnestie für 'Illegale'

FDP:8, PDS:16f.

Herausnahme humanitärer Hilfeleistungen aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt

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

Eine systematische Darstellung der Maßnahmen, die aus meiner Sicht problemangemessen und sinnvoll wären, ist gegeben in Alt/Fodor: 89-108