

JESUITEN-FLÜCHTLINGSDIENST

Jörg Alt SJ
Mannheimer Str. 12
D - 80803 München
Fax (+49)89/ 3819 0320
www.joerg-alt.de

JESUIT REFUGEE SERVICE

Stellungnahme

zum *Gesetzentwurf* der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur *Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* (Zuwanderungsgesetz) (Drucksache 14/7387) und anderen Drucksachen.

Unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf **unerlaubte Zuwanderung** und **unerlaubten Aufenthalt**.

Vorgelegt anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Bundestages, Berlin, 16.1.2002

Der Stellungnahme liegen folgende Papiere zu Grunde:

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: *Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*. (Drucksache 14/7387)

Gesetzentwurf des Bundesrates: *Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes*. (Drucksache 14/7465)

Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Guido Westerwelle, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung*. (Drucksache 14/3679)

Antrag der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Meinrad Belle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU: *Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen*. (Drucksache 14/6641)

Antrag der Abgeordneten Dr. Guido Westerwelle, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: *"Berliner Rede" des Bundespräsidenten umsetzen - Zuwanderung nach Deutschland verbindlich regeln*. (Drucksache 14/3697)

Antrag der Fraktion der PDS: *Einwanderung und Flüchtlingsschutz menschenrechtlich gestalten*. (Drucksache 14/7810)

Ebenso wurden in die Stellungnahme einbezogen:

Deutscher Bundesrat: *Empfehlungen der Ausschüsse zum Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*. (Drucksache 921/1/01 vom 13.12.2001)

Protokoll der 208. Sitzung des Deutschen Bundestags am 13.12.2001

INHALT

Einleitung: Auch unerlaubte Zuwanderung ist Zuwanderung

Vorbemerkung: Ich bin Sozialwissenschaftler, kein Jurist

These 1: Illegale Migration lässt sich im Zeitalter der Globalisierung nicht gänzlich verhindern, wohl aber beeinflussen.

These 2: Das Zuwanderungsgesetz in der jetzigen Form wird eine Zunahme von Illegalität nach sich ziehen.

2.1. Asylverfahren bleibt bzw. wird für Flüchtlinge weiter 'unattraktiv'

2.1.1. Zugang zum Verfahren

2.1.1.1. Visaerteilung

2.1.1.2. *Carrier Sanctions*

2.1.1.3. "Sichere Drittstaaten" Regelung

2.1.2. Ablauf des Verfahrens

2.1.2.1. Verfahrensbeschleunigung statt Qualitätssicherung

2.1.2.2. Verschlechterung des Flüchtlingsschutzes

2.1.3. Ende des Verfahrens

2.1.3.1. Neue Ausweisungsgründe

2.1.3.2. Aufweichung des Abschiebungsschutzes

2.1.3.3. Abschiebungshindernisse bzw. das Problem der Geduldeten

2.1.3.4. Abschiebungsmaßnahmen

A. Untertauchen aus Angst vor Abschiebung

B. Abschiebungszentren

C. Abschiebungshaft

2.1.4. Sonstiges

2.1.5. Ergebnis: Lieber Illegalität als Asylverfahren

2.2. Familien und ökonomische Zuwanderung

2.2.1. Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie

2.2.2. Ökonomische Zuwanderung

2.2.2.1. Keine ausreichenden Regelungen für geringqualifizierte Arbeitnehmer

2.2.2.2. Keine ausreichenden Regelungen für befristete Beschäftigung

2.2.3. Ergebnis: Faktische Migrationsmechanismen sind nicht ausreichend berücksichtigt

2.3. Zwischenbilanz und Ausblick

These 3: Illegale Zuwanderung lässt sich verringern, wenn bessere Alternativen existieren.

3.0. Ursachenbekämpfung

3.1. Problemangemessenere Ausgestaltung des Flüchtlingsschutzes

- 3.1.0. Prämissen
 - 3.1.0.1. Wer ist ein Flüchtling?
 - 3.1.0.2. Flüchtlingsschutz muss Vorrang vor anderen Interessen haben
- 3.1.1. Zugang zum Verfahren
 - 3.1.1.1. Reform der "Sichere Drittstaaten"-Regelung
 - 3.1.1.2. Nichtbestrafung illegaler Zuwanderung
 - 3.1.1.3. Das Problem der Grenzüberschreitungshilfe
 - 3.1.1.4. Kein Asylverfahren nach Nicht-Meldung
- 3.1.2. Ablauf des Verfahrens
 - 3.1.2.1. Qualitätssicherung statt Verfahrensbeschleunigung
 - A. Verfahrensberatung
 - B. Sicherstellung qualifizierter Einzelentscheider und Dolmetscher bei Traumatisierten
 - C. Verfahrensfähigkeit ab 18 Jahre
 - 3.1.2.2. Vermeidung einer Verschlechterung des Flüchtlingsschutzes - Kommentar zur Verbesserung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung
- 3.1.3. Ende des Verfahrens
 - 3.1.3.1. Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis
 - 3.1.3.2. Anreize für eine freiwillige Rückkehr
 - 3.1.3.3. Abschiebungshaft und Ausreisezentren
- 3.1.4. Sonstiges
 - 3.1.4.1. Abschaffung des Sachleistungsprinzips
 - 3.1.4.2. Berücksichtigung der Situation im Herkunftsland bei der ökonomischen Zuwanderung

3.2. Familien und ökonomische Zuwanderung

- 3.2.1. Zuwanderung aus familiären Gründen
- 3.2.2. Bekämpfung von Missständen im Bereich geringqualifizierter Beschäftigung
- 3.2.3. Verzahnung von Arbeitszuwanderung und Familienzusammenführung
- 3.2.4. Sachgerecht ausgestaltete befristete Beschäftigungsverhältnisse
- 3.2.5. Verzicht auf Quoten = Verzicht auf Kontrolle = ungesteuerte Zuwanderung?
- 3.2.6. Gegenseitiger Ausschluss von wirtschaftlicher Zuwanderung und Asylantragstellung?

These 4: Verbesserung der Lebenssituation illegal hier Lebender: Was den Migranten nützt, nützt auch der Aufnahmegesellschaft.

4.1. Konkrete Vorschläge

- 4.1.1. Vorhandene Rechtsansprüche effektiv gewährleisten
 - 4.1.1.1. Gesundheitsfürsorge
 - 4.1.1.2. Schule
 - 4.1.1.3. Schutz vor Ausbeutung, Sicherung von sozialen Mindeststandards in der Arbeitswelt

- 4.1.2. Pragmatische weitere Verbesserungen
- 4.1.2.1. Schutz vor Verbrechen
- 4.1.2.2. Anonyme Rückkehr- und Weiterwanderungshilfe, ggf. Rückkehranreize
- 4.1.2.3. Sicherung von Grundbedürfnissen
- 4.1.3. Zusammenfassung: Soziale Rechte von Individuen vs. das Recht des Staates auf Zuwanderungsregelung

4.2. Finanzierung der Vorschläge

4.3. Rechtliche Klarstellungen

- 4.3.1. Klarstellung bezüglich des (bisherigen) § 76 AuslG
- 4.3.2. Klarstellung bezüglich des (bisherigen) § 92a AuslG

4.4. Nutzung von bereits erbrachten Integrationsleistungen

- 4.4.1. Im Umgang mit abgelehnten Asylantragstellern
- 4.4.2. Flexible Legalisierungsmöglichkeit im Rahmen einer Härtefallregelung

5. Schlussempfehlung

- Anhang 1: Warum wird illegale Ausländerbeschäftigung mehr oder weniger bewusst ignoriert oder toleriert?
- Anhang 2: Überblick über Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der Parteien

Abkürzungs- und Literaturverzeichnis

Fassung der Stellungnahme vom 15.1.2002

Einleitung: Auch unerlaubte Zuwanderung ist Zuwanderung

Ich bin aufgrund meiner langjährigen Arbeit auf dem Feld der unerlaubten Zuwanderung und meinen Kontakten zum Milieu der so genannten 'Illegalen' eingeladen worden, die Bezugstexte der heutigen Anhörung unter der Rücksicht zu kommentieren, welche Auswirkungen die hier vorgelegten Konzepte auf unerlaubte Zuwanderung und unerlaubt hier lebende Menschen haben. Für diese Gelegenheit bin ich sehr dankbar. Denn in der Tat ist ja die faktisch stattfindende unerlaubte Zuwanderung auch eine Form der Zuwanderung, und jedes Gesetz, welches "den Blick für das Ganze"¹ beansprucht, d.h. welches wie der Gesetzentwurf der Regierungskoalition ernsthaft Zuwanderung steuern und begrenzen will, muss sich konzeptionell auch mit diesem Problem beschäftigen. Ebenso gälte es bei einer gründlichen Revision des Ausländerrechts Lösungen für die Lage einer Vielzahl von Menschen² zu finden, die in unserem Land zwar ohne Aufenthaltserlaubnis leben, die aber bereits Integrationsleistungen erbracht haben, die von auswärts Angeworbenen erst erbracht werden müssen etc.

Zunächst möchte ich darlegen, wen ich unter die Gruppe der 'Illegalen' zähle:

"'Illegale' Migranten (umgangssprachlich - abgekürzt: 'Illegale') sind Personen, die unerlaubt nach Deutschland einreisen und/oder sich unerlaubt in Deutschland aufhalten. Unter einer *'unerlaubten Einreise'* wird verstanden, dass die betreffenden Personen für ihre Einreise nach Deutschland keine nach deutschem und internationalem Recht in Deutschland gültige Papiere besitzen bzw. besitzen können, die ihnen diese Einreise erlauben würde. Sie müsst(en) deshalb, im Falle einer Kontrolle, mit einer Einreiseverweigerung, einer Rückschiebung, Ausweisung oder gar Verhaftung und Abschiebung rechnen. Unter einem *'unerlaubten Aufenthalt'* wird verstanden, dass die betreffenden Personen für den so bezeichneten Zeitraum ihres Aufenthalts in Deutschland keine nach deutschem und internationalem Recht in Deutschland gültige Papiere besitzen bzw. besitzen können, die ihnen diesen Aufenthalt erlauben. Sie müsst(en) deshalb, im Falle einer Kontrolle, mit Verhaftung und Abschiebung rechnen. Wenn Papiere, die einst regulär erhalten wurden und einen erlaubten Aufenthalt begründeten (Aufenthaltsgestattungen und -bewilligungen, Duldungen, Touristenvisa...) ungültig werden, fallen auch ihre Inhaber in einen irregulären Status, besonders dann, wenn ihr Aufenthalt - wie z. B. im Fall von Asylbewerbern, die vollziehbar zur Ausreise aufgefordert und zur Abschiebung ausgeschrieben sind - nicht mehr regulisierbar ist." [Alt 1999a: 25]

Nun besteht für mich die Schwierigkeit, dass die Probleme unerlaubter Zuwanderung und unerlaubt hier lebender Menschen sowie ihrer Helfer in den zu besprechenden Texten kaum vorkommt. Einzige Ausnahme ist BT-Drs. 14/7810. Dennoch möchte ich dieses Papier nicht in das Zentrum meiner Ausführung stellen. Denn von der Bedeutung der zu besprechenden Texte steht zweifelsohne BT-Drs. 14/7387, der Zuwanderungsgesetzentwurf (ZuwGE) der Regierungskoalition nebst Begründung, im Zentrum des Interesses. Daran werde ich mich nachfolgend orientieren und alle anderen Text an passender Stelle entsprechend hinzuziehen. Bevor ich aber beginne, erlauben Sie mir zunächst eine Vorbemerkung:

¹BT-Drs.14/3697, einen ganzheitlichen Ansatz fördern bzw. beanspruchen aber auch - mit unterschiedlichen Gewichtungen - die anderen hier zu besprechenden Papiere.

²Betreffend meine Größenschätzung zu illegal in Deutschland Lebenden: Alt 2001b

Vorbemerkung: Ich bin Sozialwissenschaftler, kein Jurist

Ich bin kein Jurist, sondern Sozialwissenschaftler. Als solcher kann ich zu vielen juristischen Fragen, die in den Papieren und Vorträgen der anwesenden Fachleute eine große Rolle spielen, nicht viel sagen. Dies gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass ich aufgrund der späten Einladung und der noch späteren Zustellung der Papiere nur 10 Tage Zeit für die Erarbeitung dieser Stellungnahme zur Verfügung hatte. Die Passagen in meiner Ausarbeitung, die juristischen Charakter haben, verdanke ich Frau Corina Sandersfeld, der juristischen Mitarbeiterin des JRS und Schwester Cornelia Bührlé, der Migrationsbeauftragten des Kardinals von Berlin, denen ich für die Mitarbeit bei dieser Stellungnahme sehr verbunden bin.

Als Sozialwissenschaftler spreche ich mit Menschen - 'Illegalen', ihren Verwandten, Mitarbeitern von Wohlfahrtsverbänden, Behördenvertreter u.a. - und höre mir ihre Geschichten an. Dann wiederum rede und schreibe ich über das, was diese Menschen denken und tun. Nicht alles von dem, was sie mir sagen, finde ich gut oder richtig. Meine Aufgabe als Wissenschaftler ist, diese Motivationen und Hintergründe zur Kenntnis zu nehmen und zusammenzustellen, um so besser ihr Handeln verstehen zu können. Hierzu habe ich bereits einiges veröffentlicht. Hier und heute möchte ich mich darauf beschränken, vorzutragen, warum ich glaube, dass Menschen so und nicht anders auf den Gesetzentwurf in seiner jetzigen bzw. aufgrund der Diskussion im Bundesrat und in der Öffentlichkeit absehbaren Form reagieren werden, d.h. warum ich glaube, dass der Gesetzentwurf keine Verbesserung zur jetzigen Situation darstellt, sondern (wahrscheinlich) nur Verschlechterungen nach sich ziehen wird³.

These 1: Illegale Migration lässt sich im Zeitalter der Globalisierung nicht gänzlich verhindern, wohl aber beeinflussen

Der Wunsch der Staaten und Regierungen, in einer Welt, in der ihr die Kontrolle über Wirtschaft und Finanzbewegungen zusehends entgleitet, wenigstens auf dem Gebiet der Zuwanderung Souveränität zu verteidigen, ist verständlich, aber schwierig zu erfüllen. Man kann nicht dem Austausch von Waren und Dienstleistungen Tür und Tor öffnen, um Touristen, Studenten, Geschäftspartner, Unternehmer und gewünschte Arbeitskräfte anzuwerben, und gleichzeitig ausschließen, dass innerhalb dieser Migrationsbewegungen unerlaubte Migration stattfindet. Das liegt an folgendem:

³In diesem Kontext werde ich nicht alles sagen, was ich hierzu sagen könnte. Denn meiner Ansicht nach ist das individuelle "pursuit of happiness", die Suche nach einem glücklichen, gelungenen Leben, ebenso legitim wie die Bemühung von Staaten, die Zuwanderung zu regulieren. Ich persönlich stehe hierbei eher auf der Seite der Individuen und sehe mich dabei in Übereinstimmung mit den Menschenrechten - sofern es sich um die unveräußerlichen Rechte von *Menschen* handelt - und der Kirche [vgl. z.B. Alt 1999b und COMECE]. Aus diesem Grund werde ich nachfolgend für viele meiner Aussagen keine Belege über die hinaus liefern, die ich bislang an verschiedensten Stellen veröffentlicht habe. Denn sonst müsste ich vieles über die Tricks und Kniffe verraten, mithilfe derer Migranten nationalstaatliche Zuwanderungs-Regelungsversuche mehr oder weniger erfolgreich unterlaufen. Ich möchte aber für eventuelle Skeptiker drei Gründe nennen, warum sie meinen Aussagen dennoch Gewicht beimessen sollten: 1. Noch niemand hat den von mir vertretenen Thesen widersprochen - kritisch genug wären sie doch wohl, um z.B. Behörden oder Arbeitgeberverbände auf den Plan zu rufen, wenn sie denn argumentativ dazu in der Lage wären. 2. Ich befinde mich mit meinen Thesen in Übereinstimmung mit einschlägigen Experten - nicht unbedingt solchen, die nur voneinander abschreiben, sondern v.a. mit jenen, die wie ich ihre Thesen auf Begegnungen und Erfahrungen mit 'illegalen' Migranten selbst gründen. 3. Ich behaupte, dass recht viele meiner Warnungen eintreffen werden, falls man nicht die sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die illegale Migration beeinflussen, drastisch verändert.

In einer Welt, die durch Informationsaustausch, Medien und Transportmöglichkeiten immer näher zusammenrückt und in der Reiseentfernungen abnehmen, wachsen die Möglichkeiten für Menschen in entferntesten Ländern, sich über Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Industriestaaten ein mehr oder weniger zutreffendes Bild zu machen und sich, so sie dies wünschen und sie dazu in der Lage sind, dorthin auf den Weg zu machen. Gleichzeitig wächst aufgrund dieser internationalen Vernetzung in den reichen Staaten eine Nachfrage nach illegalen, billigen und willigen Arbeitskräften, einerseits, um im Konkurrenzdruck einer international deregulierten Wirtschaft mithalten zu können, andererseits, weil es schlicht vorteilhaft ist, Arbeitsstellen mit Leuten besetzen zu können, die bereit sind, zum halben Preis die selbe Arbeit genauso gut zu verrichten. Bissig könnte man sagen: In diesem Fall ist die Migration vielleicht unerlaubt, aber nicht unerwünscht - vielleicht auch ein Grund für die Abwesenheit angemessener Regelungen im vorliegenden Gesetzesentwurf [vgl. Anhang 1].

Egal aber, ob Nationalstaaten Migrationsbewegungen erlauben oder nicht: Es wird immer soziale, kommerzielle und kriminelle Netzwerke und Anbieter geben, die der Nachfrage nach unerlaubten Migrationsmöglichkeiten durch passende Angebote entsprechen werden. Dass dies möglich ist, liegt unter anderem an

- der Tatsache, dass keine Land- und Seegrenze komplett abzuschotten und lückenlos kontrollierbar ist,
- dass der Grenzverkehr in wachsendem Ausmaß ein Volumen hat, wo selbst schärfste Kontrollstandards doch nur einen Stichprobeneffekt haben,
- dass in vielen Herkunfts- und Transitländern Beamte derart schlecht bezahlt werden, dass eine Teilhabe am unerlaubten Reisebusiness für sie eine Einkommensquelle und somit Überlebensstrategie für sich und ihre Familien ist,
- dass in den Grenzgebieten grundsätzlich eine sehr hohe Arbeitslosigkeit, zum Teil verbunden mit Verschuldung, herrscht und viele Menschen sich durch Grenzübertrittshilfe Zusatzverdienste erwerben etc.

Vor nicht allzu langer Zeit haben die G-8 Staaten in diesem Kontext festgestellt: "There is now an international political consensus that trafficking in/smuggling of human beings has become a significant facet of transnational organised crime. The growth of such activities has been called 'the dark side of globalisation'"⁴. In anderen Worten: Wer die unerlaubte Wanderung von Arbeitskräften wirksam kontrollieren und regulieren will, muss an den Ursachen, Rahmenbedingungen und Mechanismen der Globalisierungsstrukturen ansetzen. Dies ist aber weder gewollt noch einem einzelnen Staat möglich.

Eine Folge der Ignorierung dieser Mechanismen bzw. einem falschen Umgang mit ihnen sind aber eine Reihe von (hoffentlich) ungewollten und unerfreulichen bis fatalen Nebenfolgen, die dringendst einer Regelung bedürfen:

- Der Bundesregierung sind für die Jahre 1997 bis 1999 insgesamt 42 Fälle bekannt, in denen Personen an den Grenzen oder im Grenzgebiet zu Deutschland tot aufgefunden wurden. Überwiegend handelt es sich um Fälle von Ertrinken. Hinzu kommen im glei-

⁴Communiqué of the Ministerial Conference of the G-8 Countries on Combating Transnational Organized Crime, Moscow, 19-20 October 1999. Zitiert in: Morrison/Crosland: 7

- chen Zeitraum 131 Verletzungen (darunter viel Bisswunden durch BGS-Hunde) und 46 Unterkühlungen [vgl. BT-Drs. 14/1850].
- Mit dem Ansteigen der Preise für illegalen Grenzübertritt nimmt die Angst vor einer Enttarnung des Status im Inland mit nachfolgender Ausweisung zu. Wo man bis ca. 1996 nach einer Abschiebung noch problemlos zu Hause einen neuen Pass kaufen und somit 48 Stunden nach Abschiebung wieder seine Arbeit aufnehmen konnte, ist dies inzwischen nicht mehr so leicht möglich. Entsprechend steigt die z.B. von Kontrolleuren der Arbeitsämtern festgestellte Aggressivität der Migranten dem Kontrollpersonal gegenüber⁵.
 - Je besser die Grenze abgeschottet ist, desto größer werden auch die Schwierigkeiten für Migranten, nach Hause zu reisen. In Gesprächen, die der Veröffentlichung meines Forschungsberichts folgten, haben sich Anzeichen erhärtet, die zur damaligen Zeit nur andeutungsweise erkennbar waren: Die Zahl von 'Illegalen' nimmt zu, die gerne das Land verlassen würden, dies aber nicht tun können z.B. aus Mangel an Geld oder Papieren oder aus Angst, zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr einreisen zu können.
 - Am besten verdienen die Schleusergruppen an der zunehmenden Grenzsicherung. Während der BND 1998 noch davon ausging, dass der *Umsatz* dieser Gruppen *weltweit* bei ca. 10 Milliarden DM lag [BND 1998: 6], geht er in einem neueren Bericht bereits davon aus, dass dies die Höhe der *Profite allein für den europäischen Raum* darstellt - "Tendenz steigend." [BND 2001: 8]

Aber: Auch wenn man unerwünschte Migrationsbewegungen im Zeitalter der Globalisierung nicht gänzlich verhindern kann, kann man sie zum Guten und zum Schlechten beeinflussen und verändern⁶. Zuwanderungsgesetze, auch nationale, sind hierfür prinzipiell ein mögliches Instrument.

These 2: Das Zuwanderungsgesetz in der jetzigen Form wird eine Zunahme von Illegalität nach sich ziehen.

Das Zuwanderungsgesetz in seiner jetzigen Form wird eine Zunahme von Illegalität nach sich ziehen. So wird etwa das Asylverfahren weiter an "Attraktivität" verlieren, eine Reihe faktisch ablaufender Migrationsmechanismen werden nicht angemessen in den Regelungsbereich des Gesetzes einbezogen und vorhandene Probleme werden nicht angegangen. Zuvor möchte ich noch darauf hinweisen, dass eine Reihe von Maßnahmen im Zuwanderungsgesetz nur zu verstehen sind, wenn man sich gleichzeitig die Diskussion um die Sicherheitspakete in Erinnerung ruft, die seit dem 11.9.2001 durch den Bundestag gejagt wurden. Auf hier bestehende Zusammenhänge kann im Einzelnen nicht eingegangen werden, es wird auf frühere Stellungnahmen verwiesen [Alt 2001e].

⁵Alt 1999a: Kapitel IV/2.3., vgl. auch den Bericht der Bearbeitungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung beim Arbeitsamt Leipzig. *Erfahrungsbericht für den Zeitraum 01.01.1996 bis 31.12.1999 gem. RdErl. vom 28.07.1999 - IIa3 - 7419 (38)*

⁶Vgl. hierzu ausführlich: Alt 2001d, Kapitel 2.1.2. (Möglichkeiten für eine Regulierung illegaler Zuwanderung). Weitere Ausführungen zu den hier angerissenen Punkten: Alt 2001c, Massey, Stalker.

2.1. Flüchtlinge betreffend: Asylverfahren bleibt bzw. wird weiter 'unattraktiv'

Flüchtlinge wählen nach Möglichkeit ihr Zufluchtsland nach einer Reihe von Kriterien. Sie suchen Schutz vor Verfolgung, daneben spielen aber noch weitere Faktoren eine Rolle: Dort lebende Verwandte, traditionelle (historische, kulturelle) Beziehungen (z.B. durch die Kolonialisierung und u.U. daraus erwachsende Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen), vorhandene oder vermutete Gelegenheiten, Arbeit zu finden. Wenn nun eine Asylantragstellung im Zielland wenig 'attraktiv' und eine Einwanderung aus diesem Grund kaum lohnt, ist die Zugkraft der anderen genannten Faktoren immer noch groß genug, eine unerlaubte Einreise und einen unerlaubten Aufenthalt zu riskieren. Finanzielle Mittel hierfür findet man schon: Für eine Emigration können Gelder, wenn sie persönlich oder im Familienverband nicht vorhanden sind, ausgeliehen werden - wobei man aus verschiedensten Gründen nicht immer auf die Seriosität des Geldverleihers schaut bzw. schauen kann.

Das vorliegende Gesetz macht eine Asylantragstellung noch 'unattraktiver', als sie nach der Reform des Asylrechts 1993 ohnehin schon ist. Das will sagen: Wenn Flüchtlinge die Vor- und Nachteile eines unerlaubten Aufenthalts gegen eine Asylantragstellung abwägen, werden sie sich noch öfters gegen eine Asylantragstellung und für einen unerlaubten Aufenthalt entscheiden. Warum dies so ist, wird nachfolgend an einigen Punkten aufgezeigt.

2.1.1. Zugang zum Verfahren

2.1.1.1. Visaerteilung

Im Gesetzesentwurf sind, aufgrund der vorhergegangenen Debatte zur Terrorismusbekämpfung, eine Reihe von Maßnahmen zur Einreiseerschwerung enthalten. Dies betrifft insbesondere die Visaerteilung (§ 5 Abs. 4, § 49 Abs. 3 Nr. 5 und 7, § 73 AufenthGE). Diese Maßnahmen können aber auch Flüchtlingen die Einreise erschweren und gehen nicht auf die Mahnung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen ein, nach der Sorge getragen werden soll, dass die beabsichtigten Maßnahmen zur Zuwanderungskontrolle (a.) Flüchtlinge nicht unnötigerweise kriminalisieren, und (b.) die schutzwürdigen Belange von Flüchtlingen nicht dadurch gefährdet werden. Hierbei ist der UNHCR durchaus der Meinung, dass Flüchtlingschutz mit der Zielrichtung der vom Innenministerium im Zuge der Terrorbekämpfung häufig zitierten Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats in Einklang gebracht werden kann⁷.

2.1.1.2. *Carrier Sanctions*

Nach wie vor sind im Gesetzesentwurf Strafen für jene Transportunternehmen festgeschrieben, die Menschen ohne gültige Papiere nach Deutschland bringen (sog. *Carrier-Sanctions*, siehe §§ 63, 64 AufenthGE). Diese Sanktionen sind seit ihrer ersten Einführung vor vielen Jahren umstritten: Weder sind Transportunternehmen zuständig, noch sind sie angemessen ausgerüstet, um falsche oder mangelhafte Identitätspapiere zu erkennen. Außerdem ist angesichts der gegenüber 'Problemstaaten' zunehmend rigiden Visapolitik die Frage zu stellen, wie denn sonst

⁷vgl. UNHCR 2001c. Eine Einreise nach Deutschland wird darüber hinaus weiterhin erschwert durch die im Terrorismusbekämpfungsgesetz verabschiedeten Ausweitungen der Grenzkontrollen bzw. verdachtsunabhängigen Inlandskontrollen.

Flüchtlinge Zuflucht vor Verfolgung finden sollen, wenn niemand sie transportieren darf.

2.1.1.3. "Sichere Drittstaaten"-Regelung

Die 1993 eingeführte so genannte "Sichere Drittstaaten"-Regelung wird beibehalten. Seit damals hat Deutschland, per Gesetz, die es umgebenden Staaten zu solchen erklärt, in denen Flüchtlinge bereits vor Verfolgung geschützt sind. Jeder Migrant aber, der dennoch auf dem Landweg nach Deutschland reisen will, wird somit automatisch zu einer unerlaubten Einreise gezwungen bzw. kann sich nicht auf das Grundrecht auf Asyl berufen. Die Folge: In vielen Prüfungsverfahren spielt der Fluchtweg immer noch eine größere Rolle als die inhaltlichen Fluchtgründen der Antragsteller⁸.

2.1.2. Ablauf des Verfahrens

2.1.2.1. Verfahrensbeschleunigung statt Qualitätssicherung

Dreh- und Angelpunkt für die Rechtfertigung zahlreicher repressiver Regelungen im humanitären Ausländerrecht bleibt die Verlässlichkeit der Asylentscheidungen und damit die Qualität des Asylverfahrens. Auf Seite 57 des Begründungsteils zum ZuwGE heißt es zu Recht, dass eine effektive Flüchtlingspolitik voraussetzt, "dass durch ein faires und effizientes Prüfungsverfahren der tatsächliche Schutz von Schutzbedürftigen gewährleistet wird" und ein wenig später wird im Hinblick auf die Asylverfahren fortgeführt, es scheine "erforderlich", die "Sachverhaltsaufklärung durch die Verwaltungsebene und die Qualität ihrer Entscheidungen zu verbessern". Hierzu gab es im Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (UKZ) einige Empfehlungen, z.B. was Verfahrensberatung oder den Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen und Minderjährigen betrifft [vgl. UKZ: 131ff.+171f.]. Die Umsetzung dieser Vorschläge sucht man im Zuwanderungsgesetzesentwurf vergebens. Dort ist in der Einleitung zum Begründungsteil von Artikel 3 (betreffend den asylverfahrensrechtlichen Teil des ZuwGE) nur noch zu lesen, dass weiterer "gesetzlicher Handlungsbedarf zur Beschleunigung der Asylverfahrensverfahren ... besteht" [S.98], ein anderes wichtiges Ziel ist von Anfang an die Sicherstellung der "Rückführbarkeit" abgelehnter Asylantragsteller.

Was die "Qualitätssicherung" eines Asylverfahrens betrifft, so wäre etwa von großer Bedeutung

- dass es eine Verfahrensberatung vor bzw. während des Asylverfahrens gäbe, da nicht alle Flüchtlinge mit der Bedeutung der Erstanhörung vertraut sind bzw. Behörden gegenüber kulturspezifische Vorbehalte mitbringen, die dazu führen, dass ihr Sachvortrag nicht erschöpfend ist [vgl. Alt 1999a: 238f.],
- dass sichergestellt wird, dass die Anhörenden beim Bundesamt (derzeit Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI)) mit den Besonderheiten traumatisierter Flüchtlinge vertraut sind (d.h. dass besondere Schulungen für den Umgang mit

⁸Zwar hat das BVerfG die Drittstaatenregelung und das "Konzept der normativen Vergewisserung" für verfassungsgemäß erklärt [BVerfGE 94, 49 (87)]. Dennoch ist in bestimmten Fallkonstellationen eine Kettenabschiebung zurück in Gefahren im Herkunftsstaat und damit eine Verletzung des Refoulementverbotes nicht ausgeschlossen [vgl. JRS 2002: Fußnote 14]

- Folteropfern qualifizieren oder sichergestellt wird, dass auf Wunsch weibliche Mitarbeiterinnen eine Anhörung von Frauen durchführen etc.),
- dass man einen Flüchtling - wie auch in anderen Rechtsgebieten - bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres als "minderjährig" betrachtet und entsprechend behandelt (der derzeitige Gesetzesentwurf sieht immer noch vor, dass Personen ab 16 Jahren im Ausländer- und Asylrecht verfahrensfähig sind).

Unklar ist sodann, welcher Schutz für Flüchtlinge besteht, wenn Probleme bei der Mitwirkungs- oder Beibringungspflicht nicht selbstverschuldet sind, z.B. durch Zustellungsprobleme, falsche Beratung oder Fehler von Dritten (Anwälte, Vertrauenspersonen). Hierdurch wurden schon im bisherigen System Asylverfahren beendet und Flüchtlinge zu einem illegalen Aufenthalt getrieben; die Flüchtlingsanerkennung ist aus formalen Gründen nicht möglich [vgl. Alt 1999a: Kapitel III: 1.2.2.+3].

Inwieweit sich schließlich die Abschaffung der Weisungsungebundenheit der Einzelentscheider des BAFI und der Verzicht, deren Qualifikation zu definieren (Art. 3 Nr. 4 ZuwGE), sowie die Bestimmung, dass im Gerichtsverfahren zukünftig nur noch der Einzelrichter entscheidet (Art. 3 Nr. 45 ZuwGE), auf die Qualität der Asylentscheidung auswirken werden, muss mit Skepsis abgewartet werden.

2.1.2.2. Verschlechterung des Schutzes

Die Einfügung von § 11a AsylVfG (Art. 3 Nr. 8 ZuwGE) besagt, dass "das Bundesministerium des Inneren Entscheidungen ... zu bestimmten Herkunftsländern ... vorübergehend aussetzen kann, wenn die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage besonderer Aufklärung bedarf" - zunächst für sechs Monate, die Frist ist aber verlängerbar. Selbst wenn dieser neue Paragraph 'nur' "eine klarstellende Rechtsgrundlage für die schon seit längerem praktizierte Aussetzung von Asylverfahren zu bestimmten Herkunftsländern" [Begründung S. 100] schafft, eröffnet sich dadurch nun erst recht die Möglichkeit, per Anweisung selbst aussichtsreiche Asylverfahren auszusetzen. Wegen der Möglichkeit, diese Entscheidung über sechs Monate hinaus zu verlängern, kann quasi gewartet werden, bis sich die Lage im Heimatland so verändert hat, dass eine Abweisung des Asylantrages möglich wird⁹.

Wer sich als Asylantragsteller nicht innerhalb einer bestimmten Frist bei der zugewiesenen Gemeinschaftsunterkunft meldet, dessen Antrag soll nicht in jedem Fall untersucht werden (Art. 3 Nr. 13 ZuwGE). Hierbei interessieren nicht die Gründe, die den Flüchtling hierzu bewegen, z.B. dass er zunächst an den Ort reisen will, wo Verwandte wohnen. Der Antragsteller wird auf das Asylfolgeverfahren verwiesen, was zur Konsequenz hat: Was vor mehr als drei Monaten geschah, bleibt außer Acht. Der Konflikt, der zwischen der formellen Präklusion im Asylfolgeverfahren und dem Grundrecht auf Asyl bzw. dem Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) besteht, wird durch den Koalitionsentwurf auf weitere Sachverhalte ausgeweitet. Es kann in diesen Fällen sehenden Auges ein Asylantrag abgelehnt und die Abschiebung einer Person angedroht werden, der im Herkunftsland politische Verfolgung

⁹Hier wird auf entsprechende Ausführungen und Verbesserungen auf S. 15 der Gemeinsamen Stellungnahme von amnesty international, der Arbeiterwohlfahrt u.a. verwiesen, die R. Marx zum Referentenentwurf für das Zuwanderungsgesetz geschrieben hat.

oder Folter droht. Die Folge ist in der Praxis, dass nach einer Klage die Gefahr der Folter etc. im Rahmen von Abschiebungsverboten berücksichtigt wird. Dann aber wird nicht mehr das Grundrecht auf Asyl gewährt, sondern ein sekundärer Schutz, der mit weniger Rechten verbunden ist. Außerdem wird die Folge dieser Regelung sein, dass Klageverfahren und die Belastung der Gerichte zunimmt.

"Selbstgeschaffene Nachfluchtgründe" sollen kein "kleines Asyl" mehr begründen (Art. 3 Nr. 18 ZuwGE), bestenfalls ein Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthGE. Damit sind aber weniger Rechte verbunden, eine Anerkennung als Flüchtling im Sinne der GFK ist ausgeschlossen. Auf diese Weise wird selbst begrüßenswertes (v.a. friedliches) exilpolitisches Engagement für Veränderungen im Herkunftsland 'bestraft' werden. Dies ist umso bedauerlicher, da die Wiederherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der Hauptanreiz für Flüchtlinge ist, freiwillig zurückzukehren.

Eine besonders zwiespältige Neuerung im Zuwanderungsgesetz ist die Sprachaufzeichnung, die eingeführt wurde, um den Herkunftsstaat einer Person feststellen zu können (§ 49 Abs. 5 AufenthGE). Der Betroffene ist über diese Maßnahme, auch über ihren Zweck (Feststellung der Identität und des Herkunftslandes im Rahmen des ausländerrechtlichen Verfahrens) zu informieren. Nach § 89 Abs. 2 AufenthGE können diese Daten jedoch auch im Rahmen der Strafverfolgung und zur Gefahrenabwehr verwendet werden. Wohlgemerkt: Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im allgemeinen. Darüber wird der Betreffende jedoch nicht informiert. Somit bleibt (ihm) verborgen, welchem Zweck die Sprachaufzeichnung, aber auch die Abnahme von Fingerabdrücken, auch oder eigentlich dient - der Identitätsbestimmung um die Rückführung zu ermöglichen, der Terrorismusbekämpfung oder allgemein, um einen Datensatz möglichst aller Ausländer für verschiedenste polizeiliche Ermittlungen zur Verfügung zu haben. Warum schließt der Gesetzesentwurf nicht wenigstens ein ausdrückliches Verbot an den Verfassungsschutz mit ein, die so erhaltenen Daten an die Polizei- und Sicherheitsdienste der Verfolgerstaaten weiterleiten zu dürfen [vgl. hierzu auch DVD:4]? Nach Ansicht von Experten ist es wegen der großen Anzahl an Dialekten, aber auch wegen grenzüberschreitenden Sprachen und Dialekten insbesondere in Afrika in zahlreichen Fällen unmöglich, mit Hilfe von Sprachaufzeichnungen den Herkunftsstaat zu bestimmen. Auch aus diesem Grund liegt die Annahme nahe, dass strafrechtliche Ermittlungen im Vordergrund der Vorschrift stehen¹⁰.

2.1.3. Ende des Verfahrens

Im Rahmen der Anti-Terror-Maßnahmen wurden insbesondere die Ausweisungsgründe erweitert. Damit verbunden sind jedoch Probleme, auch rechtsstaatlicher Art, die nicht befriedigend gelöst wurden:

2.1.3.1. Neue Ausweisungsgründe

Als neuer Ausweisungsgrund wurde der Sachverhalt "falsche Angaben" im Visumsverfahren eingeführt (§ 54 Nr. 6, § 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthGE). Hierbei wird übersehen: Flüchtlinge sind oft auf falsche oder gefälschte Papiere angewiesen, um ihr Land zu verlassen. Insbesonde-

¹⁰Vgl. Alt 1999a: 244. Allerdings sollen ähnliche Gründe auch bei der Expertenanhörung zum Terrorismusbekämpfungsgesetz am 27.11.2001 vorgetragen worden sein.

re würde kein Staat, wenn er die Personen wirklich verfolgt, Papiere auf ihren wirklichen Namen ausstellen - dies zwingt geradezu zur Annahme einer vorgetäuschten Identität. Hinzu kommt, dass ich immer wieder überrascht bin über die Selbstverständlichkeit und Nonchalance, mit der Nicht-Europäer sich neue Namen, Namensschreibweisen und Ausweise zulegen, ohne dadurch irgendwelche 'Identitätsprobleme' zu haben. Entsprechend kann nicht vorausgesetzt werden, dass sie hier so reagieren, wie es ein Europäer erwarten würde.

Ein weiterer Ausweisungsgrund wurde in § 54 Nr. 5 i.V.m. § 5 Abs. 4 AufenthGE eingeführt. Er ermöglicht die Ausweisung, wenn die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährdet ist, aber auch wenn bei der Verfolgung politischer Zielen zu Gewaltanwendung aufgerufen wurde. Das Bundesjustizministerium hat in seiner Stellungnahme zum ersten Entwurf des Terrorismusbekämpfungsgesetz die Weite und Unbestimmtheit dieser Vorschrift kritisiert: Vom Wortlaut seien nicht nur terroristische Gewalttaten erfasst, sondern auch kritische Äußerungen z.B. gegen Menschenrechtsverletzungen [BMJ: 21+24].

Schließlich wurde für in Deutschland lebende Ausländer in § 54 Nr. 2 i.V.m. § 96 AufenthGE ein neuer Ausweisungsgrund wegen Einschleusens von Ausländern und Beihilfe zu unerlaubten Aufenthalt eingeführt. Da aber Flüchtlinge mehr denn je auf Grenzübertrittshelfer angewiesen sind, werden potenzielle Helfer eingeschüchtert und dadurch Zugangsmöglichkeiten zu Schutz verbaut [s.u., 3.1.1.3.].

Eine Einschränkung des Schutzes bedeutet auch § 84 AufenthGE: Im Falle einer Ausweisung nach §§ 53, 54 AufenthGE haben Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung. Der Betroffene ist auf den unsicheren Weg des Eilverfahrens verwiesen, in dem nur eine summarische Prüfung des Falles erfolgt. Dies kann auch (anerkannte) Asylbewerber treffen.

2.1.3.2. Aufweichung des Abschiebungsschutzes

Des Weiteren wurden rechtlich bedenkliche Vorschriften aus dem Ausländergesetz beibehalten. Etwa § 59 Abs.4 AufenthGE, eine Regelung, die wörtlich aus dem bisherigen Ausländergesetz übernommen wurde (vgl. § 70 Abs.3 AuslG). In ihr geht es um die formelle Präklusion von Gründen, die der Abschiebung entgegenstehen, aber erst nach Unanfechtbarkeit der Abschiebungsandrohung vorgebracht werden. Die Vorschrift ist in der Rechtswissenschaft aus nachvollziehbaren Gründen umstritten und wird teilweise für verfassungswidrig gehalten¹¹. Dennoch wurde auch sie in den Entwurf für ein neues Aufenthaltsgesetz übernommen [vgl. hierzu JRS 2002: Kapitel 3.3.].

Schließlich erlaubt § 60 Abs.8 AufenthGE die Abschiebung von Flüchtlingen, die aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der BRD anzusehen sind. Angesichts der möglichen Folgen für den Betroffenen müsste garantiert sein, dass bei einer Bewertung der Gründe als "schwerwiegend" sowie der Größe der Gefahr dessen schutzwürdige Interessen ausreichend berücksichtigt werden. Ein solcher klarstellender Hinweis ist im Gesetzestext selbst leider nicht enthalten. Auch stellt sich die Frage, inwieweit diese Vorschrift notwendig ist angesichts der Möglichkeit, bei einer Gefährdung der Sicherheit nach Abwägung

¹¹vgl. GK-AuslR § 70 Rz. 1, 8 (Sept. 92)

aller Interessen den Betroffenen ausweisen zu können (§ 55 Abs.1 AufenthGE).

2.1.3.3. Abschiebungshindernisse bzw. das Problem der Geduldeten

Wer bislang keine Anerkennung als Flüchtling erlangen konnte, aber auch aufgrund bestehender rechtlicher oder tatsächlicher Abschiebungshindernisse nicht ausgewiesen oder abgeschoben werden konnte, erhielt eine Duldung. Die soziale und rechtliche Situation dieser Menschen war, insbesondere im Fall von so genannten 'Kettenduldung', höchst unbefriedigend. Die im Rahmen des Zuwanderungsgesetzesentwurfs erfolgten "Änderungen erlauben eine bessere aufenthaltsrechtliche Differenzierung zwischen schutzbedürftigen Personen und denjenigen, die ihrer Ausreisepflicht rechtsmissbräuchlich nicht nachkommen.", so die Begründung des Gesetzesentwurfs [S.60]. Ob diese Differenzierung auf der Grundlage des § 25 Abs.3 bis 5 AufenthGE wirklich gelingt, ob also tatsächlich derjenige, der nicht ausreisen und dies selbst nicht ändern kann, einen Aufenthaltstitel erhält, ist aber mehr als fraglich.

Zwar *können* Personen, die bislang geduldet werden, in den Genuss eines Aufenthaltstitels kommen. Die Bedingungen, die daran geknüpft werden, sind jedoch nur schwer erfüllbar [vgl. hierzu JRS 2002: Kapitel 2.2.2.]. Zu befürchten ist demnach, dass nur ein geringer Prozentsatz der derzeit 260 000 Geduldeten einen Aufenthaltstitel bekommt, alle anderen jedoch lediglich eine "Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung", mit allen damit verbundenen rechtlichen und sozialen Nachteilen. Der Aufenthalt mit einer Bescheinigung ist zwar nicht strafbar, aber es handelt sich auch nicht um einen rechtmäßigen Aufenthalt. Personen, die diese Bescheinigung erhalten, werden aus der Gesellschaft ausgeschlossen sein. Sie sind zur Untätigkeit sowie zum Empfang von Sozialhilfe in Form von Sachleistungen verurteilt und es wird ihnen voraussichtlich mit großem Misstrauen begegnet werden. Diese Personengruppe ist dazu prädestiniert, Opfer von Vorurteilen zu werden, was wiederum Ausländerfeindlichkeit fördert.

2.1.3.4. Abschiebungsmaßnahmen

A. Untertauchen aus Angst vor Abschiebung

Als Instrumente zur Durchsetzung der Abschiebung sieht der Gesetzesentwurf - neben Maßnahmen zur Sicherung und Feststellung der Identität - Ausreisezentren und Abschiebungshaft vor. In diesem Kontext ist ein seit langem bekanntes Problem das panikartige Untertauchen von Flüchtlingen angesichts einer tatsächlichen oder befürchteten Abschiebung. Unnötiges Abtauchen erfolgt vor allem dann, wenn zugestellte Ausreiseaufforderungen und Abschiebungsandrohungen nicht richtig verstanden werden [vgl. Alt 1999a: Kapitel III.1.4.]. Hier wird das vorliegende Gesetz keine Abhilfe schaffen. In § 59 Abs.3 AufenthGE wird festgelegt: "Dem Erlass der Anordnung steht das Vorliegen von Abschiebungsverboten nicht entgegen". Flüchtlinge aber, die der Sprache nur mangelhaft mächtig sind und denen nur selten ausreichende Beratungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, werden das Papier erhalten, "Abschiebung" lesen, in Panik geraten und untertauchen. Die Abschiebung muss im Gegensatz zur aktuellen Rechtslage nach einem Jahr nicht erneut angedroht werden, was die Unsicherheit der Menschen erhöhen wird.

B. Ausreisezentren

Durch § 61 Nr.2 AufenthGE wird nun die gesetzliche Grundlage für etwas formuliert, das bisher schon in einigen Bundesländern praktiziert wird. Ausreisepflichtige Personen, also alle, die keinen Aufenthaltstitel, sondern lediglich eine Bescheinigung besitzen, können verpflichtet werden, in einer Ausreiseeinrichtung zu wohnen. Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen wurde die Vorschrift verändert: Weggefallen sind Regelbeispiele, wann eine Verpflichtung angeordnet werden kann. Damit fehlen gesetzliche Leitlinien für die Ermessensentscheidung. Bei einer Beurteilung, ob diese Einrichtungen zweckmäßig sind, kann und muss auf die Erfahrungsberichte über bereits bestehende Zentren in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zurückgegriffen werden. Die Antwort auf eine Kleine Anfrage im niedersächsischen Landtag etwa belegt Zweifel an der Effektivität dieser Zentren: Modellversuche in Niedersachsen ergaben, dass von 227 Flüchtlingen, die Einrichtungen in Oldenburg und Braunschweig zugewiesen wurden, 10% abgeschoben werden konnten, 40% jedoch untertauchten¹². Erfahrungen in Minden-Lübbecke (Nordrhein-Westfalen) ergaben, dass 16.2% der dort Zugewiesenen nachweislich ausreisten (inkl. Abschiebungen), 34.8% aber untertauchten [Kreusel]. Dies belegt: Auch Ausreisezentren werden das Abtauchen in die Illegalität provozieren.

Bei der Formulierung des § 61 AufenthGE ist aber immer noch unklar, wie lange Personen verpflichtet werden können, in diesen Einrichtungen zu leben. Nach wie vor steht zu befürchten, dass auch Personen davon betroffen sind, für die Abschiebungsverbote bestehen oder die die Passbeschaffung nicht beschleunigen können. Wie selbstständig ist die Lebensgestaltung in diesen Ausreiseeinrichtungen? Welchen Charakter hat die vorgesehene Beratung und Betreuung, wenn man bedenkt, dass es sich um eine Pflichtberatung handelt? Durch Erfahrungsberichte über bestehende Einrichtungen dieser Art werden Zweifel auch daran geweckt, ob der Umgang mit den 'Insassen' ethisch und rechtlich vertretbar ist. Laut Bericht des Flüchtlingsrates Niedersachsen werden z.B. unregelmäßig die Zimmer durchsucht, um Hinweise auf die Herkunft des Betreffenden zu erlangen. Durch Beschäftigungsverbote - auch von Deutschkursen oder gemeinnütziger Arbeit - sowie durch Vollverpflegung und den Entzug jeglichen Bargeldes sind die Betreffenden zur absoluten Untätigkeit verurteilt¹³. Durch Letzteres, in Verbindung mit dem Verbot, sich außerhalb eines bestimmten Radius (Stadt) aufzuhalten, können die Ausreisezentren zu einer Art Haft werden, die allerdings ohne richterliche Anordnung erfolgt.

C. Abschiebungshaft

Die aktuelle Regelung der Abschiebungshaft wurde unverändert in den Gesetzentwurf übernommen. Dabei hat es die Regierung versäumt, die Vereinbarung des Koalitionsvertrages umzusetzen, wonach die Dauer der Abschiebungshaft im Lichte der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen sei. In der Tat stellt sich nach Erfahrung des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes, dessen Mitarbeiter in drei verschiedenen Haftenrichtungen als Seelsorger tätig sind, bei diesem Institut die Frage nach der Verhältnismäßigkeit sehr dringend, und zwar nicht nur was die Dauer

¹²Antwort auf die Kleine Anfrage vom 10.7.2001, Niedersächsischer Landtag Drs. 14/1951

¹³Bestandsaufnahme: Flüchtlinge in Niedersachsen, FLÜCHTLINGSRAT 71/72, S. 75 ff.

betrifft, sondern u.a. auch wegen der Tatsache, dass Jugendliche, Traumatisierte und Schwangere sowie Eltern von kleinen Kindern inhaftiert werden [vgl. JRS 2001]. Auch die Inhaftierung von Erstasylantragstellern erweist sich als problematisch, da ein Kontakt zu Rechtsanwälten und Beratungsstellen erschwert oder faktisch unmöglich ist und so häufig keine Beratung stattfindet. Entsprechend uninformiert über den Ablauf des Verfahrens sind die Häftlinge (bei denen es sich nicht um Strafgefangene handelt!), was dazu führt, dass nicht mit der notwendigen Genauigkeit Verfolgungsschicksale bzw. die Schwierigkeiten im Herkunftsland dargelegt werden. Dadurch verringern sich die Chancen auf eine positive Entscheidung sowie auf eine erfolgreiche Durchführung eines Klageverfahrens. Je nach Praxis der Ausländerbehörde und Polizei kommt es auch in einer nicht geringen Zahl von Fällen zu überflüssigen Inhaftierungen, z.B. durch Verhaftungen bei der Polizei, die der Betreffende aufsuchte oder ansprach, um seinen Asylwunsch zu äußern.

2.1.4. Sonstiges

Zu den erwähnten Maßnahmen zur 'Beschleunigung und Straffung der Asylverfahren sowie zur Beseitigung des Missbrauchs' und zu den ebenfalls erwähnten Versäumnissen, den Schutz von Flüchtlingen wirksam auszubauen, kommen noch weitere Maßnahmen, die das Asylverfahren für Flüchtlinge 'unattraktiv' machen, z.B.

- Der ohnehin nur schwer zu bekommende Flüchtlingsstatus soll zukünftig überprüft werden, bevor eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird (vgl. Art.3 Nr.44 ZuwGE).
- Im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes bleibt das Prinzip, in den ersten drei Jahren lediglich Sachleistungen zu erhalten, bestehen¹⁴.
- Die Kosten für Zurückweisung, Zurückschiebung, Haft und Abschiebung sollen weiterhin dem Ausländer in Rechnung gestellt werden (§ 66 Abs.1 AufenthGE)¹⁵.

2.1.5. Ergebnis: Lieber Illegalität als Asylverfahren

Das Asylverfahren wird durch den Zuwanderungsgesetzentwurf für Flüchtlinge nicht 'attraktiv', eine Antragstellung lohnt sich weniger denn je. Warum soll man seine Anwesenheit in Deutschland durch eine Asylantragstellung bekannt machen, wenn man erfolgreich, wenngleich unerlaubt, den Zutritt ins Land geschafft hat? Dem subjektiven Sicherheitsgefühl ist dadurch bereits Rechnung getragen, vielleicht helfen Verwandte und Bekannte beim Einleben und der Unterbringung, vielleicht ergibt sich eine Gelegenheit zur Schwarzarbeit. Dies sollte man eintauschen gegen die Unsicherheit eines Verfahrensausgangs mit eventueller Ausreisepflicht oder Abschiebungsandrohung, vielleicht sogar Abschiebungshaft, gegen die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft, Sachleistungsverpflegung, Residenzpflicht und Arbeitsverbot? Wie die rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen in Deutschland nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzentwurfs für Flüchtlinge aussehen werden, wird

¹⁴vgl. Art. 8 ZuwGE: Die Regelung des § 3 AsylbLG wurde nicht geändert.

¹⁵Dies ist natürlich legitim, da auch Falschparker für ihr Vergehen bezahlen müssen. Auf der anderen Seite ist diese Perspektive für einen Flüchtling ein weiterer Grund, erst gar keinen Asylantrag zu stellen: Er weiß so von vornherein, dass er am Ende eines (wahrscheinlich) aussichtslosen Asylverfahrens mit hohen Kosten belastet wird - obwohl er evtl. noch nicht einmal die Kosten für die Einreiseschleusung bezahlt hat. Auch dies spricht für einen zunächst unerlaubten Aufenthalt mit dem Versuch, durch Schwarzarbeit sofort Geld zu verdienen.

sich über die vorhandenen Kommunikationsnetzwerke herumsprechen. Meiner Ansicht nach wird sich für einen Flüchtling, der aus den oben (2.1.) angedeuteten Gründen dennoch nach Deutschland kommen möchte, der Anreiz nochmals vergrößern, sich nach einer erfolgreichen unerlaubten Einreise 'einfach so' unerlaubt in Deutschland aufzuhalten und die 'Asylkarte' erst zu zücken, falls der unerlaubte Aufenthalt anlässlich einer Kontrolle auffliegen sollte. Ein dann gestellter Antrag kann (in einigen Bundesländern zumindest) wenigstens den Vorteil haben, dass man für die Verfahrensdauer aus dem Gefängnis entlassen wird. Dies kann aber kein Dauerzustand bleiben: Insbesondere traumatisierte Flüchtlinge leiden durch die Lebensbedingungen in der Illegalität, vor allem durch die permanente Angst vor Entdeckung. Dies verstärkt vorhandene Traumatisierungen und verhindert eine therapeutische Behandlung. Zudem werden diese Menschen zunehmend zu einer großen Belastung für ihre Unterstützer.

2.2. Familien und ökonomische Zuwanderung

2.2.1. Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist Familie im Sinne von Art. 6 GG die Gemeinschaft von Eltern und Kindern ohne Rücksicht darauf, ob diese volljährig und schon aus dem Haushalt ausgeschieden sind oder noch minderjährig und von den Eltern abhängen [BVerfGE 57, 170]. Nicht umfasst sei allerdings die Generationen-Großfamilie [BVerfGE 48, 327]. Dieser Leitgedanke der Kernfamilie ist nicht konsequent im Koalitionsentwurf umgesetzt: Je nach Status der Eltern, nach Sprachkenntnissen des Kindes bzw. danach, ob das Kind gemeinsam mit den Eltern eingereist ist, ist die Grenze für den Nachzug 14 bzw. 18 Jahre (§ 32 AufenthGE)¹⁶. An dieser Stelle ist zu fragen, welches Familienbild einer Regelung zugrunde liegt, nach der die Kinder von Hochqualifizierten besser gestellt werden als andere Kinder. Denn für die 15- bis 17-jährigen Kinder von Personen mit einer Niederlassungserlaubnis ist auch der Nachzug außerhalb des Familienverbundes möglich, ohne dass sie über Deutschkenntnisse verfügen müssen. Dies dürfte auch ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz sein. Zudem ignoriert diese Regelung eine Bestimmung in Art.5 der UN-Konvention über die Rechte des Kindes. Dort heißt es: "Die Vertragsstaaten achten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern ... das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen". Hier setzt sich der Gesetzgeber an die Stelle der Eltern, indem er festlegt, was dem Kindeswohl dient und was nicht: Ein Jugendlicher, der nicht schon im Heimatstaat Deutsch lernt, darf nicht zu Eltern(-teilen) mit einer Aufenthaltserlaubnis kommen.

Ganz ausgenommen von der Möglichkeit des Familiennachzugs sind Angehörige von Personen, die aus tatsächlichen Gründen nicht ausreisen können und deshalb eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (§ 29 Abs.3 S.2 AufenthGE). Begründet wird dies mit dem vorübergehenden

¹⁶BT-Drs. 14/6641 fördert "zehn Jahre oder jünger". Besonders konfus sind die Positionen der Bundesländer. Dort kursieren Forderungen auf eine Senkung des Nachzugsalters auf zehn Jahre [BR Drs. 921/1/01: Ziffer 67], zwölf Jahre [M. Stolpe], "weit unter zehn Jahre" [E. Stoiber] oder gar 3 Jahre [E. Teufel, zur Position der drei Ministerpräsidenten vgl. Frankfurter Rundschau vom 21.12.2001]

Charakter des Aufenthaltes bzw. der bestehenden Ausreisepflicht¹⁷. Leider bleibt dabei außer Acht, dass tatsächliche Ausreisehindernisse keineswegs stets nur ein oder zwei Jahre dauern. Die Altfallregelung der Innenministerkonferenz vom 19.11.1999 zeigt dies: Damals erschien eine Regelung auch für Personen notwendig, die sich seit mindestens 10 Jahren mit einer Duldung in Deutschland aufhielten und aus tatsächlichen Gründen nicht ausreisen konnten. In solchen Fällen wäre nach dem Gesetzentwurf ein Nachzug erst möglich, wenn das hier lebende Familienmitglied eine Niederlassungserlaubnis erhält - was frühestens nach sieben Jahren der Fall sein wird, aber auch dann noch im Ermessen der Behörde steht (§ 26 Abs.4 AufenthGE). Da § 29 AufenthGE die allgemeinen Voraussetzungen für den Familiennachzug regelt, verleiht auch § 30 Abs.1 Nr.4 AufenthGE in diesen Fällen keinen Anspruch auf Ehegattennachzug, so lange nur die Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. Es fehlt somit an einer Ausnahmeregelung, die darauf Rücksicht nimmt, ob der Aufenthalt so lange dauert, dass eine weitere Trennung nicht mehr zugemutet werden kann (nach Dafürhalten des JRS ein bis zwei Jahre).

Die Regelung des Familiennachzugs spielt auch für die Frage der illegalen Einreise eine Rolle. Ein wichtiger Grund für unerlaubte Einreise und unerlaubten Aufenthalt ist der Wunsch nach Herstellung von Familieneinheit. Illegale Aufenthaltsverhältnisse entstehen in diesem Kontext z.B. dadurch, dass legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Migranten nicht möglich, undurchschaubar oder langwierig sind oder weil kulturtypische Eheschließungen - z.B. vor einem Imam - in Deutschland nicht anerkannt werden. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass das 'Familienverständnis' von Menschen aus nicht-europäischen Kulturkreisen über die Kernfamilie hinausgeht. Es umfasst, neben erwachsenen Kindern und (Groß-)Eltern, oftmals auch Onkel, Tanten, Nichten, Neffen etc. Oft werden (illegale) Migrationsprojekte entlang solcher Verwandtschaftslinien organisiert [Alt 1999a: Kapitel II.3.+II.11.1.4.].

Wie oben gezeigt, ist in zahlreichen Fällen der Familien- oder Kindernachzug ausgeschlossen. Hinsichtlich des erweiterten Familienverständnis in nichteuropäischen Kulturen bemerkt § 36 AufenthGE nur, dass sonstigen Familienangehörigen der Nachzug erlaubt werden "kann", wenn es "zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist". Angesichts einer solchen Rechts- und Verfahrenslage kann folgendes vermutet werden: In bestimmten Problemkonstellationen (z.B. falls sich die Situation auf dem Balkan wieder verschärft) werden Interessenten an einer Familienzusammenführung erst gar nicht versuchen, Nachweise zu erbringen und eine Erlaubnis zu beantragen. Wie im Falle des Kosovokonflikts oft geschehen, wird eine Familienzusammenführung dann 'einfach so', mit dem privaten PKW, organisiert.

Was die Forderung nach Integrationsfähigkeit und -bereitschaft - eine legitime Forderung der Aufnahmegesellschaft an Zuwanderungswillige - betrifft¹⁸: Der erforderliche Nachweis sollte von den Zuwanderungswilligen selbst erbracht werden, und nicht vom Ausbildungsstand der Eltern oder nur vom Alter abhängig gemacht werden (dazu 3.2.1.).

¹⁷Vgl. Begründung S. 76 (zu § 29 Abs.4+5). Nicht ganz eindeutig ist, ob sich das Kriterium des vorübergehenden Aufenthaltes auch auf § 25 Abs.5 oder nur auf Abs.4 bezieht. Von der Sache her sind in beiden Fällen solche Konstellationen denkbar. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in der Begründung offensichtlich trotz Aufenthaltserlaubnis von einer bestehenden Ausreisepflicht ausgegangen wird. Sollte sich dies auch auf Abs. 5 beziehen, wird damit die Qualität der Aufenthaltserlaubnis bei tatsächlichen Ausreisehindernissen gedanklich in die Nähe der jetzigen Duldung gerückt.

¹⁸So zu Recht BT-Drs. 14/3697 oder BT-Drs. 14/6641

2.2.2. Ökonomische Zuwanderung

2.2.2.1. Keine (ausreichende) Regelung für geringqualifizierte Arbeitnehmer

Der Zuwanderungsgesetzentwurf der Regierung beansprucht in seinem Titel, Zuwanderung steuern und begrenzen zu wollen. Es fällt aber auf, dass ganze Bereiche unerlaubter Einreise und unerlaubten Aufenthalts gar nicht angesprochen werden. Im Gegensatz zu den Vorschlägen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, des Gesetzentwurfs der FDP [BT-Drs. 14/3579] und der Zuwanderungskonzeptionen der politischen Parteien überraschen im Koalitionsentwurf die knappen Ausführungen insgesamt zum Thema "Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit" (§§ 18-21 AufenthGE). Zwar spricht § 18 AufenthGE nur von der "Ausübung einer Beschäftigung", die Kriterien in den §§ 19-21 sind jedoch derart, dass für mich ausreichend deutlich wird, dass das eigentliche Interesse hinter diesen Paragrafen nur der Anwerbung und Zulassung von hochqualifizierten und qualifizierten Arbeitnehmern sowie Selbstständigen mit ausreichend Kapital und Fertigkeiten gilt, deren Auswahl und Zulassung - wie § 19 Abs. 2 zudem klarstellt - "im wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland" erfolgt.

Dabei belegt die empirische Forschung (nicht nur für Deutschland), dass gerade in dem Bereich der niedrig- und geringqualifizierten Beschäftigung illegale Ausländerbeschäftigung mit der damit verbundenen Ausbeutung in hohem Ausmaß stattfindet. Darüber hinaus legen Erkenntnisse nahe, dass bestimmte Branchen in diesem Bereich, gerade im Zeitalter der Globalisierung und Deregulierung, ohne die Beschäftigung illegaler, williger und billiger Arbeitskräfte überhaupt nicht mehr überlebensfähig wären. Erwähnt werden sollen etwa Bau, Landwirtschaft, Reinigungs-, Hotel- und Gaststättengewerbe, private Alten- und Krankenpflege etc. Alle verfügbaren Erkenntnisse zeigen, dass auch in Deutschland in diesen Sektoren ein Bedarf an geringqualifizierten Arbeitskräften besteht, der nicht durch deutsche Arbeitslose befriedigt werden kann. Die von Bundesarbeitsminister Riester angedachte *Greencard*-Regelung für Pflegekräfte¹⁹ bestätigt dies ebenfalls. Bezüglich des auf diesem Gebiet herrschenden Bedarfs und die damit gesellschaftspolitisch einhergehende Heuchelei wird auf Anhang 1 verweisen.

Zwar könnten die vorhandenen Regelungen im Koalitionsentwurf prinzipiell auch für diesen Bereich flexibel ausgelegt werden²⁰. Die Abwesenheit ausdrücklicher Regelungen gibt aber Anlass zum Verdacht, dass die Gesetzesvorlage am Jetztzustand nicht rütteln will und der Devise folgt: 'Die, die ohnehin unerlaubt kommen und hier (unerlaubt) arbeiten, mögen dies weiter tun - wir müssen uns um die kümmern, die erst eine Einladung brauchen, bevor sie sich auf den Weg machen.' Anders gesagt: Die Abwesenheit von ausdrücklichen Regelungen für Bereiche der niedrigqualifizierten Jobs legen den Eindruck nahe, dass man diese Bereiche auch weiterhin den dort schon aufgrund vorhandener 'Angebot-und-Nachfragemechanismen' tätigen 'Illegalen' überlassen will - ohne sich aber um eine Stärkung von deren Rechten zu kümmern.

¹⁹Vgl. Pressemitteilung des BM für Arbeit und Sozialordnung vom 19.12.2001: "Familien mit pflegebedürftigen Angehörigen können bald Haushaltshilfen aus EU-Beitrittsländern beschäftigen."

²⁰Vgl. auch Rede von W. Bosbach am 13.12.2001, zusammen mit Zwischenrufen aus den Reihen der SPD

2.2.2.2. Keine (ausreichende) Regelung für befristete Beschäftigungsverhältnisse

Eine beachtliche Anzahl 'Illegaler' kommt ursprünglich mit der Absicht eines vorübergehenden Aufenthalts nach Deutschland, um Geld für ein bestimmtes Projekt zu verdienen, etwa ein eigenes Haus, eine Wohnung, ein Geschäft, die Tilgung von Schulden, die finanzielle Absicherung einer Operation, eines Kur- oder Krankenhausaufenthalts. Erst aufgrund der hier vorfindenen Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse verlängert sich dann bei vielen der Aufenthalt. Um hier mehr Berechenbarkeit zu erreichen, sollten für diese Personengruppe befristete Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht werden. Freilich legen die bisherigen Erfahrungen in diesem Bereich, z.B. mit Gastarbeitern, Saisonarbeitern oder Werkvertragsarbeitnehmern, nahe, dass sich ein befristet erlaubter Aufenthalt doch in einen dauerhaften (legalen oder illegalen) Aufenthalt ausweiten kann. Hier müssten also entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, die die Rückkehr der Betroffenen garantieren.

2.2.3. Ergebnis: Faktische Migrationsmechanismen sind nicht ausreichend berücksichtigt

Was den Bereich der Migration auf dem Hintergrund der Herstellung von Familieneinheit bzw. der Beschäftigungsaufnahme im niedrigqualifizierten und befristeten Bereich betrifft, so legt der derzeitige Gesetzesentwurf den Verdacht nahe, dass hier tatsächlich ablaufende Migrationsmechanismen *entweder* unabsichtlich nicht in die gesetzliche Gestaltung einbezogen werden *oder* aber absichtlich ignoriert werden, um den Jetztzustand zu bewahren und festzuschreiben.

2.3. Zwischenbilanz und Ausblick

Unter dem Aspekt der unerlaubten Zuwanderung und dem unerlaubten Aufenthalt ist das Gesetz in seiner vorliegenden Form nicht akzeptabel, da hier vorhandene Probleme nicht nur nicht gelöst oder auch nur angegangen werden, sondern (wahrscheinlich) auch verschärft werden. Dabei wären noch gewisse Spielräume zugunsten der Nichtdeutschen möglich, weil eine Reihe von Ermessensspielräumen noch offen sind [vgl. JRS 2002: Kapitel B.2.2.2.1.]. Auf der anderen Seite gibt es genau hier Überlegungen, diese Spielräume durch einen neuen § 1 AufenthGE restriktiv, d.h. im Hinblick auf Zuwanderungsbegrenzung, festzulegen, was eine weitere Verschärfung der Situation bedeuten würde²¹. Die Folge wäre, dass Menschen, die dennoch nach Deutschland kommen wollen, noch mehr auf vorhandene soziale, kommerzielle und kriminelle Netzwerke angewiesen wären, die ihnen die Erfüllung ihres Migrationsprojekts zusagen. Dies wird Auswirkungen auf die in diesem Zusammenhang bestehenden transnationalen sozialen Räume haben. L. Pries, der dieses Konzept entwickelte, schreibt hierzu: 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

²¹Vgl. etwa Otto Schily am 13.12.2001 im Bundestag und BR-Drs. 921/1/01 Ziffer 4. Dagegen fordert BT-Drs.14/3697 zu Recht, "dass die Behörden einen größeren Entscheidungsspielräume brauchen, damit sie der jeweils besonderen Situation besser gerecht werden können."

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." [S. 462+463f.]

Diese Räume nun würden sich weiter vergrößern und sich zunehmend staatlichen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten entziehen.

Würde man den vorliegenden Gesetzesentwurf verbessern wollen, so gibt es eine weniger gute und eine gute Strategie: Die weniger gute ist, zumindest all das aus dem Gesetz herauszunehmen, was Illegalität vergrößert und den konstruktiven Umgang mit diesem unvermeidlichen Problem erschwert. Die gute Strategie ist, darüber hinaus auch Maßnahmen in das Gesetz aufzunehmen, die die Notwendigkeit zu unerlaubter Zuwanderung und unerlaubtem Aufenthalt vermindern und den konstruktiven Umgang mit diesem Problem in möglichst jedermanns Interesse erleichtern. Ich möchte Vorschläge unter beiden Rücksichten einbringen und beginne bei Alternativen zu einer unerlaubten Zuwanderung.

These 3: Illegale Zuwanderung lässt sich verringern, wenn bessere Alternativen existieren

Meine Forschung und meine Gespräche mit 'illegalen' Migranten belegen immer wieder zwei Punkte:

- Punkt 1: Niemand verlässt gerne und ohne Not seine Heimat.
- Punkt 2: Niemand wählt gerne illegale Zuwanderungsmöglichkeiten und illegalen Aufenthalt.

Beides resultiert aus Güterabwägungen, dem Mangel vorhandener Alternativen bzw. dem Fehlen selbiger.

An dieser Stelle möchte ich mich der in den Bezugsunterlagen häufiger angesprochenen Bedeutung der Harmonisierung relevanter Politikfelder auf EU-Ebene für die nachfolgenden Punkte anschließen²². Deshalb wird stellenweise ausdrücklich auf entsprechende Vorschläge von EU-Institutionen Bezug genommen. Im Hinblick auf die Bezugsunterlagen möchte ich aber auch vorab folgendes für die Ebene der EU betonen: Will man Illegalität und Illegalisierung vermeiden, ist eine "Harmonisierung auf dem höchstmöglichen Standard", nicht aber auf dem "kleinsten gemeinsamen Nenner" erforderlich. Bei einer "Harmonisierung auf höchstmöglichem Standard" wäre aber, im Blick auf die Praxis anderer EU-Länder oder die Vorschläge der Europäischen Kommission, noch viel mehr möglich als im jetzigen ZuwGE enthalten ist²³.

²²Z.B. BT-Drs.14/3697, BT-Drs. 14/6641, BT-Drs. 14/7810

²³Nur ein kleines Beispiel: In Irland ist z.B. gesetzlich festgelegt, dass "Geschlecht" allein als Kategorie einer bestimmten sozialen Gruppe fungieren könne (vgl. Anna Büllsbach, UNHCR: *Geschlechtsspezifische Verfolgung* - Vortrag am 4.11.2000 in Frankfurt /M). Je nach Interpretation sind Erscheinungsformen von Verfolgung bereits in der GFK enthalten. Per Gesetz eine Verfolgung aufgrund des Geschlechts ausdrücklich als relevant festzuschreiben, ist damit (Fortsetzung..)

3.0. Ursachenbekämpfung

Punkt 1 zielt auf die Bekämpfung von Migrationsursachen. Auf diesen Punkt möchte ich nur kurz eingehen, da er nicht zum strikten Regelungsbereich des Gesetz gehört. Ignoriert werden darf er aber nicht, weil er den Bezugsrahmen für eine Reihe der hier vorliegenden Regelungsversuche ist bzw. bestimmen wird, wie effizient diese Regelungsversuche sein werden und sein können. Anders gesagt: Eine effiziente Steuerung und Begrenzung unerlaubter Zuwanderung gelingt nicht mit Restriktionen bei der Visaerteilung oder mehr Vollmachten für die Polizei. Der Bundesnachrichtendienst etwa 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.**" [BND 2001:95f., Hervorhebungen im Text, vgl. auch Alt 2001c]

Ähnliche Positionen vertritt der Europäische Rat²⁴, die Europäische Kommission²⁵ und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss²⁶. Die Bundesregierung hält sich nicht an diese Einsichten: Sie senkt beispielsweise die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit und erhöht sie beim BGS und anderen Kontrollbehörden²⁷. Von den politischen Parteien sind in der zurückliegenden Debatte nur die CDU [2001] und PDS [2001] in ihren migrationspolitischen

²³(...Fortsetzung)
eher eine Klarstellung als eine Ausweitung des Schutzzumfanges.

²⁴Schon im Juli 1998 heißt es beispielsweise im Strategiepapier 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." [EUR 1998: Ziffer 56]

²⁵Beim Versuch der Migrationskontrolle ist die Einbeziehung aller Beteiligten der "Migrationskette" von Bedeutung, d.h. "Maßnahmen zur Steuerung der Migrationsströme können nur dann ihre Wirkung voll entfalten, wenn die Maßnahmen am Anfang der 'Migrationskette' ansetzen, d.h. wenn Frieden, politische Stabilität, Menschenrechte, demokratische Grundsätze und eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Entwicklung in den Herkunftsländern gefördert werden." Ebenso ist die Kooperation mit Transitländern von Bedeutung. [EUK 2001a:9]

²⁶"We must be more explicit: European ... countries must make substantial investments in cooperation and development programmes in the countries of origin, including training and research activities... Support for economic and human development in the countries of origin should be on a much higher level than at present" [ESC: 4.1.1.+4.1.2.]

²⁷Der Etat des BMZ betrug für 2001 ca. 7,4 Mrd. DM. Dies entspricht 0,27% des Bruttosozialprodukts und liegt damit weit unter dem in Rio 1992 vereinbarte Ziel, nach dem von 0,7% des Bruttosozialprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden sollen. Der Haushaltsansatz für den Bundesgrenzschutz hingegen wird seit Jahren fortlaufend erhöht und lag 2001 bei 3,287 Mrd. DM [im Jahr 2000: 3,202 Mrd. DM].

Konzeptionen auf diesen Punkt eingegangen, eine Haltung, die sich auch in den von ihnen eingebrachten BT-Drs. 14/6641 [Ziffer 4] und 14/7810 [Ziffer VI] wiederfindet.

3.1. Problemangemessenere Ausgestaltung des Flüchtlingsschutzes

3.1.0. Prämissen

3.1.0.1. Wer ist ein Flüchtling?

Zunächst ist es immer wieder hilfreich, sich in Erinnerung zu rufen, wer oder was ein Flüchtling ist. Ich schließe mich folgender Definition an: Es handelt sich um Personen

"who are *compelled* by severe political, economic and social conditions to leave their land and their culture - regardless of the labels they are given by others. Uprooted people are those forced to leave their communities: those who flee because of persecution and war, those who are forcibly displaced because of environmental devastation and those who are compelled to seek sustenance in a city or abroad because they cannot survive at home." (Herv.i.T.; Aus: World Council of Churches Policy Statement "A Moment to Choose: Risking with Uprooted People". Paris, 25.9.1995)²⁸

Bei dieser Definition ist auf den ersten Blick offensichtlich, dass sie umfangreicher ist als alles, was unter den Schutzzumfang der Genfer Flüchtlingsdefinition gerechnet wird. Und dennoch deckt sie sich weitgehend mit dem Selbstverständnis von Flüchtlingen, die aus diesem Grund das Verlassen ihres Herkunftslandes und die Einwanderung in ein Drittland - egal ob legal oder illegal - als legitim und von den Menschenrechten her gedeckt erachten.

UNHCR sieht diesen Punkt und stellt fest: "The circumstances that force people to flee their country are complex and, often, of a composite nature" [UNHCR 2001a: § 3]. Dieses Problem wurde deshalb u.a. bei der Regierungskonferenz zum 50-jährigen Bestehen der Genfer Flüchtlingskonvention in einem eigenen Round Table mit dem Titel "How to protect refugees in mixed flow situations" besprochen, ohne dass unmittelbar greifbare Ergebnisse schon berichtet werden können.

Auch hier besteht ein (Rechts-)Güterkonflikt zwischen dem Recht der Staaten auf Zuwanderungskontrolle bzw. -beschränkung auf der einen, und der Schutzverpflichtung gegenüber Hilfsbedürftigen und Flüchtlingen auf der anderen Seite. Deklaratorisch bekennt man sich zwar zum Flüchtlingsschutz, faktisch aber wird dieser Konflikt zumeist einseitig und recht gewaltsam zu Gunsten der Zuwanderungskontrolle und zu Ungunsten der Flüchtlinge aufgelöst²⁹.

²⁸Ähnlich, aber nicht ganz so griffig, die Definition der katholischen Kirche: Der Ausdruck "De-Facto Flüchtling" ist anzuwenden auf: All "persons persecuted because of race, religion, membership in social or political groups", to "victims of armed conflicts, erroneous economic policy or natural disasters", and for "humanitarian reasons" to internally displaced persons, that is, civilians who "are forcibly uprooted from their homes by the same type of violence as refugees, but who do not cross national frontiers". [Pontifical Council Cor Unum and the Pontifical Council for the Care of Migrants and Itinerant People (1992) *Refugees - A Challenge to Solidarity*]

²⁹So z.B. das Bekenntnis des Europäischen Rates zum Flüchtlingsschutz auf dem Boden der Genfer Flüchtlingskonvention in Tampere [EUR 1999], bekräftigt nochmals beim Gipfel in Laeken [EUR 2001]. Zu Recht schreibt aber
(Fortsetzung..)

Auf diesem Hintergrund bleiben für den Augenblick lediglich zwei Perspektiven: Zum einen zu appellieren, vorhandene Schutzmöglichkeiten in vorhandenen Rechtsinstrumenten bestmöglich auszulegen und auszunützen, und zum anderen sich des Zwangscharakters hinter vielen anderen Migrationsentscheidungen auch bei der Gestaltung anderer Zuwanderungs- und Niederlassungsmöglichkeiten stets bewusst zu sein.

3.1.0.2. Flüchtlingsschutz muss Vorrang vor anderen Interessen haben

Wer will, dass weniger Flüchtlinge illegal in Deutschland leben, sondern wieder Vertrauen zum deutschen Asylrecht und -verfahren schöpfen, muss dafür sorgen, dass beides angemessener, fairer und effizienter ausgestaltet wird. Hierbei sollte man sich nicht nur deklaratorisch, sondern tatsächlich an internationalen Schutzinstrumenten orientieren - und nicht nur den Buchstaben, sondern den Geist dieser Instrumente als Maßstab für die gesetzlichen Regelungen nehmen³⁰.

Wie wichtig der Wert des "Flüchtlingsschutzes" dem Gesetzgeber oder einer Partei tatsächlich ist, wird daran erkenntlich, bis zu welchem Ausmaß dem Gut des Flüchtlingsschutzes Priorität bei unvermeidlich auftretenden Konflikten mit anderen Rechtsgütern und Interessen gegeben wird. Bei Rechtsgüterkonflikten sind oberste Prinzipien (Grundrechte und Verfassungsprinzipien) zu beachten. Stark ist ein Staat, wenn er sich an seinen eigenen obersten Prinzipien orientiert und diese so umzusetzen sucht, dass für alle Beteiligte - seien sie Deutsche oder Ausländer - die beste Lösung dabei herauskommt. Dies würde an dieser Stelle beispielsweise bedeuten, dass trotz Kontrollmaßnahmen gegen Terroristen sichergestellt wird, dass Flüchtlinge davon nicht betroffen werden, dass wahrhaft Verfolgte nach wie vor Zugang zum Asylverfahren hätten, dass die unerlaubte Einreise - der Fluchtweg - nicht die Prüfung der Fluchtgründe beeinflussen darf, dass keine Ausweisung aufgrund "falscher Angaben" bei der Visabeantragung allein erfolgen, keine Abschiebung bei Terrorismusverdacht allein angedroht und Sachleistungsverpflegung nicht zur "Abschreckung" eingesetzt werden würde etc.

Aus dem Gesetz in der jetzigen Form geht nicht hervor, dass effektivem Schutz vor Verfolgung im Geist der Genfer Flüchtlingskonvention ein hoher Rang zukommt. Noch schlimmer aber ist: Aus BT-Drs. 14/6641 wird ersichtlich, dass sich die CDU/CSU nirgends - und dies ist ein auffälliger Gegensatz zum migrationspolitischen Konzept der CDU [2001] - ausdrücklich

²⁹(...Fortsetzung)

UNHCR:

"The Tampere European Council's commitment to the absolute respect of the right to seek asylum cannot be fulfilled so long as the European Union maintains an increasingly tight 'migration fence' around its external borders without putting in place adequate safeguards to mitigate the negative effects of migration control on people who need international protection". [2000]a: § 7].

³⁰Was den "Geist" der Genfer Flüchtlingskonvention auch aus der Sicht der Vertragsstaaten betrifft, so ist immer wieder eine Lektüre der *Travaux préparatoire* interessant, die der ausformulierten GFK voran ging [vgl. Amann]. Heutzutage werden die "geänderten Bedingungen" in der Welt als Entschuldigung genommen, die dort erkembaren Schutzabsichten zunehmend als "unzeitgemäß" abzulehnen und entsprechend restriktive Auslegungen, befristete oder regionale Anwendungen oder gar Abschaffungen bestimmter Schutzstandards zu fordern.

zur Genfer Flüchtlingskonvention bekennt³¹. Auf dem Hintergrund der seit langem laufenden Debatte hierzu kann ich diese 'Unterlassung' nicht als einen vernachlässigbaren Zufall betrachten. Ebenso beunruhigt die in Ziffer 6 erneut auftauchende alte Forderung der Union, das individuelle Asylrecht in eine institutionelle Garantie umzuwandeln, sofern die fortdauernde, "überwiegend missbräuchliche" Inanspruchnahme des Asylrechts mit "einfachgesetzlichen Maßnahmen" nicht deutlich reduziert werden kann - auch hier könnte eine gewisse Spannung hinsichtlich der mühsam ausgehandelten Position der CDU in ihrem eigenen migrationspolitischen Konzept festgestellt werden. Beide Punkte lassen für den weiteren Verlauf der Konsenssuche zwischen SPD und CDU/CSU nichts Gutes erwarten.

3.1.1. Zugang zum Verfahren

Folgende Verbesserungen wären aus meiner Sicht geeignet, das angegriffene Vertrauen in die Fairness und Effizienz des deutschen Asylrechts und -verfahrens wieder zu erhöhen:

3.1.1.1. Reform der "Sichere Drittstaaten"-Regelung

"Die strikte Drittstaatenregelung im bisherigen Recht ist durch eine Übernahme von Vorschlägen der Europäischen Kommission zu ersetzen, nach denen die Drittstaatenvorschrift in Form einer im Einzelfall widerlegbaren Regelvermutung gestaltet werden soll" [BT-Drs. 14/7810: Ziffer II.1.a.]. So sollte etwa die Zurückweisung in einen Sicheren Drittstaat nur dann gerechtfertigt sein, wenn die betreffende Person dort soziale Beziehungen hat³².

3.1.1.2. Nichtbestrafung illegaler Zuwanderung

Eine unerlaubte Einreise darf nicht entscheidend für einen Flüchtlingsstatus sein als die Prüfung der Fluchtgründe. Sie darf deshalb weder den Zugang zum Asylverfahren gefährden, noch die Intensität und Qualität der Prüfung der Fluchtgründe beeinflussen. Bei aller Legitimität der Abwehr unerlaubter Zuwanderung und der Bekämpfung damit verbundener Missstände (Schleusungen und Menschenhandel) muss darauf geachtet werden, dass der Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen Rechnung getragen wird. In den Worten der EU-Kommission: Es besteht die Notwendigkeit "to balance absolute respect for the specificity of humanitarian admission against the legitimate objectives of preventing and combating illegal immigration" [EUK 2000a: § 1.2.]. Bei der Bestimmung dieser Balance sollte, folgt man der oben (3.1.0.1.) genannten Definition, nicht nur die Situation von potenziellen Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Berücksichtigung zu finden, sondern auch die Situation von anderen schutz- und hilfebedürftigen Menschen. Hierbei kommt dem Grundsatz des *Non-Refoulement*

³¹Ein solches Bekenntnis könnte bestenfalls indirekt durch den Verweis auf die "humanitären Verpflichtungen" der Bundesrepublik Deutschland [Ziffer 3] abgedeckt sein.

³²Einen entsprechenden Vorschlag gibt oder gab es laut dem Magazin FOCUS auf EU-Ebene. Laut diesem wird oder wurde gefordert, dass eine Rückschiebung in ein Sicheres Drittland nicht nur davon abhängig gemacht werden soll, ob die jeweilige Person dort schon vor politischer Verfolgung sicher waren. "Der EU-Vorschlag will dies nur von solchen Personen verlangen, die 'in Beziehung' zu diesem Land stehen oder dort 'enge Bindungen' wie Familie, Freunde oder ein Arbeitsangebot haben." [48/2000/329]

besondere Bedeutung zu³³. Diese Forderung hat Einfluss auf die Ausgestaltung der Visa-Erteilungspraxis, ebenso sollte deshalb auf *Carrier Sanctions* verzichtet werden.

3.1.1.3. Das Problem der Grenzübertrittshilfe

Wer einen Verteidigungswall um Europa herum zur allgemeinen Abwehr unerlaubter Zuwanderung errichtet, muss, wenn es ihm ernst ist mit der Schutzgewährung für Flüchtlinge, in Kauf nehmen, dass Grenzübertrittshilfe nötig wird, um Flüchtlingen zu helfen, in den Genuss dieses Rechts zu kommen. Hier wird heftig diskutiert, ob bzw. ab wann solche Hilfestellungen ein Straftatbestand sind, oder ob sie vom Flüchtlingsrecht her legitimiert sind. Innenminister Schily sieht - im Hinblick auf Fluchthilfe bei DDR-Bürgern - die Notwendigkeit, hier differenziert zu urteilen³⁴. Die Frage, ab wann eine Fluchthilfe aus humanitären, wann aus Profitgründen heraus geschieht, ist sicher eine schwierige. In der Rechtsprechung zur "Fluchthelfer-Praxis" bei DDR-Flüchtlingen wurden jedenfalls selbst Beträge von 10 000 DM und mehr nicht als Verstoß gegen die guten Sitten erachtet³⁵. Vielleicht ist nur so ein Kompromiss möglich zwischen dem konfliktierenden Recht des Staates auf Zuwanderungskontrolle und der Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge (s.o. 3.1.0.1.). Dem UNHCR ist zuzustimmen, wenn er schreibt:

"Precisely because we recognise that many genuine asylum seekers have no viable option to reach safety but to resort to the services of smugglers, we cannot let immigration control concerns overshadow the need to protect the victims, or the commitment to uphold the right to seek asylum from persecution." [2001 b: 1f., vgl. auch Morrison/Crosland: 30, ebenfalls zum Aspekt Zugang: COMECE]

3.1.1.4. Kein Asylfolgeverfahren nach Nicht-Meldung

Dieser Abschnitt bezieht sich auf die oben (2.1.2.2.) kommentierte Regelung, Personen, die mehrfach ein Asylgesuch stellen, in das Asylfolgeverfahren zu verweisen. Der eigentliche Missstand, der hier angegangen werden sollte, ist aber nicht das Untertauchen des Ausländers, sondern das starre deutsche Verteilungsverfahren von Antragstellern: Eine Reihe von Flüchtlingen, die etwa im grenznahen Bereich aufgegriffen werden, ein Asylgesuch stellen, aber statt in die zugewiesene Einrichtungen lieber in andere Bundesländer weiterreisen, wo Verwandte oder Freunde wohnen, verstoßen zugegebenermaßen gegen deutsche Verfahrensvorschriften. Es kann aber bezweifelt werden, ob die beim Aufgriff schriftlich oder mündlich gegebene Belehrung über die Folgen bei Nicht-Kooperation ausreichen, Menschen von einem so moti-

³³Vgl. Art. 31 der Genfer Flüchtlingskonvention, Morrison/Crosland:61, Amann: 27+116-123. Dasselbe gilt folgend der EU-Erklärung anlässlich der Unterzeichnung der UN-Konvention gegen grenzübergreifend organisiertes Verbrechen, für Opfer von Menschenhandel. In diesem Zusammenhang sind auch die *Resettlement*-Vorschläge der EU-Kommission [EUK 2000a: § 2.3.2.] zu sehen: So begrüßenswert sie im Prinzip sind, so dürfen sie doch nicht gegen den Zugang zum Unionsterritorium und eine dort erfolgende Antragsprüfung ausgespielt werden [vgl. UNHCR 2001a: § 8].

³⁴Nach warnenden Worten, dass humanitäre Klauseln Missbrauch Tür und Tor öffnen könnten, wird Schily wie folgt zitiert: "Andererseits ... habe in der jüngsten Vergangenheit auch niemand in Deutschland die Fluchthelfer verurteilt, die Menschen aus der DDR in den Westen geholt hätten." [Süddeutsche Zeitung, 16.3.2001]

³⁵Richter des Bundesgerichtshofs betonten in ihrer Entscheidung vom 21.2.1980, dass Grenzübertrittshilfe für bedrohte Menschen, denen sonst kein Schutz zuteil würde, selbst dann, wenn entstandene Auslagen zurückgefordert werden, auf "durchaus auf billigenwerten, ja edlen Motiven" beruht. [vgl. FFM: Kapitel 5.4.]

vierten Handeln abzuhalten. Auf diesem Hintergrund ist meine Meinung zu BT-Drs. 14/7465 wie folgt: Besser als ein ausgeklügelter Personenverteilungsschlüssel wäre ein finanzielles Lastenteilungsverfahren zwischen den Bundesländern, welches diesem Verhalten der Ausländer Rechnung trägt. Es würde dem erklärten Ziel, Mehrfachgesuche zu vermeiden, eher Rechnung tragen und würde auch sonst viele Missstände, die aus dem Verteilungsverfahren erwachsen, vermeiden helfen³⁶.

3.1.2. Ablauf des Verfahrens

3.1.2.1. Qualitätssicherung statt Verfahrensbeschleunigung

A. Verfahrensberatung

Zur Verbesserung des Asylverfahrens sollte eine obligatorische Verfahrensberatung vorgesehen werden. Wo Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es sich bei einer/m Antragsteller/in um eine traumatisierte Person handelt, muss es ihr/ihm durch besondere Vorbereitung auf das Verfahren, ggf. auch durch psychologische Betreuung, ermöglicht werden, ihr/sein Schicksal so genau wie möglich zu erzählen³⁷.

B. Sicherstellung qualifizierter Einzelentscheider und Dolmetscher bei Traumatisierten

Es soll Sorge getragen werden, dass Einzelentscheider und Dolmetscher noch besser als bisher für den Umgang mit folter- und fluchttraumatisierten Flüchtlinge geschult werden. Auf Wunsch, sofern nicht generell möglich, soll bei Asylantragstellerinnen die Anhörung und die Übersetzung durch weibliches Personal durchgeführt werden³⁸.

C. Verfahrensfähigkeit ab 18 Jahre

Der Vorbehalt gegen die UN-Kinderrechtskonvention sollte zurückgenommen und das Ausländer- und Asylrecht dahingehend geändert werden, dass die Verfahrensfähigkeit erst ab Volljährigkeit eintritt³⁹.

3.1.2.2. Vermeidung einer Verschlechterung des Flüchtlingsschutzes - Kommentar zur Verbesserung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung

Alles spricht dafür, dass das endgültige Zuwanderungsgesetz - d.h. das Gesetz, welches es

³⁶Z.B. dass erwachsene Kinder nicht zu ihren pflegebedürftigen Eltern, Jugendliche nicht zu zugesagten Ausbildungsplätzen, Traumatisierte nicht in die Nähe geeigneter Behandlungszentren umverteilt werden können etc.

³⁷Befürwortend für eine Verfahrensberatung: EUK 2000d: Art. 9 Abs. 1,2+4 und BT-Drs. 14/7810; vgl. auch Anhang 2.

³⁸EUK 2000d Art. 8 Abs. 7 und BT-Drs. 14/7810; vgl. auch Anhang 2.

³⁹Die UN-Kinderrechtskonvention gilt für Personen unter 18 Jahren. Die BRD hält nach wie vor den Vorbehalt gegen die Konvention aufrecht, um anders lautende Vorschriften des Ausländerrechts nicht ändern zu müssen. Vgl. EUK 2000d: Art. 2 j, BT-Drs. 14/7810 und Anhang 2

aufgrund des Verlaufs der Diskussion (vgl. BR Drs.021/1/01) zu werden scheint - all das nicht umsetzt, was oben (2.1.) kritisiert wurde oder was sich bereits früher als hinderlich dabei erwiesen hat, Flüchtlingen effizient Schutz zu gewähren [vgl. Alt 1999a: Kapitel III.1.2.]. Oder die derzeitigen Regelungen müssten, damit sie mit Schutzgarantien v.a. des Grundgesetzes konform(er) sind, entsprechend umformuliert werden. So müsste beispielsweise die Regelung des § 59 Abs. 4 S. 1 1. HS AufenthGE - damit die Verwaltung für die Beachtung der Grundrechte Raum hat - in eine Ermessensvorschrift umformuliert werden. Dadurch würden auch vorprogrammierte Klagen vor dem Verwaltungsgericht vermieden. In solche Einzelheiten möchte ich jedoch hier nicht gehen - zum einen ist wenig wahrscheinlich, dass es zu einer solchen Überarbeitung noch kommt, sodann gibt es dazu kompetentere Fachleute.

Wohl aber soll kurz die Verbesserung kommentiert werden, nach der nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung zukünftig zwar nicht als Asylgrund gilt, bei Vorliegen aber wenigstens ein Abschiebungsverbot begründet⁴⁰. Dies bedeutet, was nichtstaatliche Verfolgung betrifft, nicht nur eine überfällige Anpassung an die Praxis in anderen europäischen Staaten. Diese Änderung ist auch insgesamt ein Gebot der politischen Vernunft und Humanität. Dass sich die Ablehnung der CDU/CSU gerade auch an diesem positiven Punkt festmacht mit der Behauptung, dies provoziere in Verbindung mit Familienzusammenführung zusätzliche Zuwanderung, ist bedenklich⁴¹. Gegen solche Einwände ist folgendes zu sagen:

Zunächst ist daran zu erinnern, dass Personen, die aufgrund nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung fliehen, bereits jetzt nach Deutschland kommen. Dabei handelt es sich, wie etwa Christian Schwarz-Schilling für geschlechtsspezifische Verfolgung darlegt, nur um einen sehr kleinen Personenkreis⁴². Sodann ist zu fragen, warum für Ausländer das Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie nicht im selben Ausmaß wichtig sein darf wie für Deutsche - dies ist ein Fall von Diskriminierung. Und abschließend soll an zweierlei erinnert werden: Zunächst, dass es aufgrund der im Rahmen der Terrorismusbekämpfungsgesetze ausgeweiteten 'Zuwanderungskontrollen im Vorfeld' (z.B. bei der Visabeantragung) sowie der Ausweitung der Kontrollen im Grenzbereich und im Inland ohnehin weniger Menschen denn je möglich sein wird, Deutschland überhaupt zu erreichen und die neu eröffnete Statusverbesserung in Anspruch zu nehmen. Diese 'Verbesserung' ist also weder so großartig noch so bedrohlich wie sie dargestellt wird. Abschließend darf angesichts der Widerstände aus den Reihen der CDU/CSU (mit-)regierten Bundesländer [BR-Drs 921/1/01: Ziffer 46] nicht vergessen werden, dass selbst diese magere Verbesserung noch keinesfalls gesichert ist.

3.1.3. Ende des Verfahrens

3.1.3.1. Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis

Wenn Ausreisehindernisse rechtlicher oder tatsächlicher Art bestehen, die nicht nachweislich

⁴⁰§ 60 Abs. 1 AufenthGE. Fraglich ist jedoch, wie § 60 Abs. 1 S. 4 und 5 AufenthGE zu verstehen sind. S. 4 könnte ein Hinweis auf inländische Schutzmöglichkeiten sein, die durch S. 5 auch dann beachtlich sind, wenn die Verfolgung dem Staat zuzurechnen ist. Die Aussage dieses Satzes bleibt damit jedoch dunkel.

⁴¹Vgl. E. Marschwski in seiner Rede am 13.12.2001

⁴²Frankfurter Rundschau, 3.12.2001

der Betreffende zu vertreten hat, so ist kein Grund für eine Differenzierung beim Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zu erkennen. Möglichen zukünftigen Änderungen der Sachlage wird durch die Befristung der (künftigen) Aufenthaltserlaubnis ohnehin schon Rechnung getragen. Somit ist anzuregen, dass auch im Falle von Ausreisehindernissen tatsächlicher Art sowie im Fall des § 25 Abs. 3 AufenthGE ein Anspruch auf Aufenthaltserlaubnis besteht.

Um zu vermeiden, dass eine Person, die Ausreisehindernisse tatsächlicher Art nicht selbst zu vertreten hat, lediglich eine Bescheinigung erhält, sollte die Beweislast für das Vertreten-müssen bei der Behörde liegen. Zumindest sollte über Verwaltungsvorschriften festgelegt werden, dass das Verhalten der ausländischen Botschaften sowie Erkenntnisse über die Situation der Verwaltung im Herkunftsland bei der Bewertung des Nachweises, dass der Betreffende das Ausreisehindernis Passlosigkeit nicht zu vertreten hat, berücksichtigt werden.

3.1.3.2. Anreize für eine freiwillige Rückkehr

Sollte einer Person nach einer angemessenen Prüfung keine Schutzbedürftigkeit zugestanden werden, muss sie in ihr Herkunftsland zurückkehren. Hier ist einer freiwilligen Rückkehr Vorrang vor einer zwangsweisen Abschiebung zu geben [EUK 2000a: § 2.6.]. Um aber die Bereitschaft für eine freiwillige Rückkehr zu erhöhen, würden sich folgende Maßnahmen anbieten:

- Haben Flüchtlinge während des Asylverfahrens die Gelegenheit zur Arbeit, erhält und verbessert dies vorhandene Fertigkeiten und erhält bzw. verbessert die Chancen für einen beruflichen Wiedereinstieg im Heimatland.
- Zu einer erfolgreichen Reintegration trägt die Ermöglichung einer Ausbildung für junge Menschen bei.
- *Go and see*-Besuche können die Angst vor einer endgültigen Rückkehr senken.
- In bestimmten Fällen sind finanzielle Starthilfen bei einer Rückkehr immer noch billiger als ein wie auch immer sich hinziehender Aufenthalt.

3.1.3.3. Abschiebungshaft und Ausreisezentren

Auf dem Hintergrund des oben (2.1.3.6.+7.) Gesagten stellt sich bei beiden Instituten vor allem die Frage der Verhältnismäßigkeit. Die gegenwärtige Praxis der Abschiebungshaft führt oft zu untragbaren Situationen. Deshalb ist zu fordern:

- Inhaftierungen durch ein Clearinggespräch und Meldeauflagen zu vermeiden;
- dass Haft drei Monate nicht übersteigen darf;
- dass Jugendliche und besonders schutzbedürftige Personen nicht in Abschiebungshaft genommen werden;
- dass Erstasylantragsteller aus der Haft entlassen werden;
- dass die Bedingungen in der Abschiebungshaft verbessert werden;
- dass der Haftgrund der illegalen Einreise und des Verdachts des Untertauchens gestrichen wird.

Auf die Einrichtung von Ausreisezentren sollte verzichtet werden [ausführlicher: JRS 2001].

3.1.4. Sonstiges

3.1.4.1. Abschaffung des Sachleistungsprinzips

Das Sachleistungsprinzip ist ein Verstoß gegen die Menschenwürde und Selbstbestimmung. Die Essenspakete - auch wenn ein Mindestmaß an Rücksicht auf kulturelle und religiöse Eigenheiten der Empfänger genommen wird - zwingen dazu, entgegen eigenen Essgewohnheiten von anderen festgelegte Nahrungsmittel zu sich zu nehmen, die oft von minderer Qualität sind. Das Sachleistungsprinzip ist zudem überbelegt. Zudem sollte auf die Gewährung von Gutscheinen oder gar Verpflegung in natura verzichtet werden.

3.1.4.2. Berücksichtigung der Situation im Herkunftsland bei der ökonomischen Zuwanderung

Schließlich könnte man dem komplexen Charakter von Zwangsmigration (vgl. oben 3.1.0.1.) dadurch Rechnung tragen, dass man die Situation im Herkunftsland der Migranten bei einer Erlaubniserteilung für die ökonomische Zuwanderung stärker berücksichtigt, etwa Armut, 'bad governance' und andere menschenrechtlich bedenkliche Zustände. Auf diese Weise wäre außerhalb des Asylverfahrens ein weiterer legaler Zuwanderungskanal für Zwangsmigranten eröffnet. Diese Möglichkeit ist in § 20 Abs. 3 Nr. 6 AufenthGE prinzipiell gegeben. Was aber das dort stehende Stichwort "Herkunftsland" als Auswahlkriterium genau qualifiziert, lässt auch die entsprechende Begründung zu diesem Paragraph [S. 71] offen.

3.2. Familien und ökonomische Zuwanderung

3.2.1. Zuwanderung aus familiären Gründen

Dem faktischen Migrationsverhalten von Familienmitgliedern angemessenere Konzeptionen befinden sich in den Vorschlägen zu einer EU-Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung [EUK 2000c]. Würden die dortigen Positionen umgesetzt, würde dies eine Reihe von Problemen vermeiden oder lösen, die in der Forschung als 'illegalitätsfördernd' bekannt sind - d.h. unerlaubte Einwanderung, die aufgrund der Motivation zur (Wieder-) Herstellung von Familieneinheit stattfindet. Im Richtlinienentwurf heißt es beispielsweise:

"Familienzusammenführung': Einreise und Aufenthalt der Familienmitglieder eines Unionsbürgers oder eines sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen, mit dem Ziel, eine Familiengemeinschaft zu bilden oder aufrechtzuerhalten, unabhängig davon, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des sich Aufhaltenden entstanden sind;... [Art. 2 (d)]

(...)

Vorbehaltlich der in Kapitel IV⁴³ genannten Bedingungen gestatten die Mitgliedstaaten im Rahmen der vorliegenden Richtlinie folgenden Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet:

⁴³"Materielle Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung"

(a) dem Ehegatten des Zusammenführenden bzw. - wenn in den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats unverheiratete Paare mit verheirateten Paaren gleichgestellt sind - seinem nicht verheirateten Lebenspartner, sofern von einer auf Dauer angelegten Beziehung ausgegangen werden kann;

(b) den minderjährigen Kindern des Zusammenführenden und seines Ehegatten bzw. nicht verheirateten Lebenspartners, einschließlich der Kinder, die gemäß einem Beschluss der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats oder einem von dieser Behörde anerkannten Beschluss adoptiert wurden;

(c) den minderjährigen Kindern, einschließlich der adoptierten Kinder des Zusammenführenden oder seines Ehegatten bzw. nicht verheirateten Lebenspartners, wenn einer von ihnen das Sorgerecht besitzt und für den Unterhalt der Kinder aufkommt; bei geteiltem Sorgerecht ist die Zustimmung des anderen Elternteils erforderlich;

(d) den Verwandten in aufsteigender Linie des Zusammenführenden, seines Ehegatten oder seines nicht verheirateten Lebenspartners, wenn der Zusammenführende für ihren Unterhalt aufkommt und sie in ihrem Herkunftsland keinerlei sonstige familiäre Bindungen mehr haben;

(e) den volljährigen Kindern des Zusammenführenden oder seines Ehegatten bzw. nicht verheirateten Lebenspartners, wenn sie unverheiratet sind und aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können.

4. Handelt es sich bei dem Zusammenführenden um einen Flüchtling, erleichtern die Mitgliedstaaten weiteren nicht in Absatz 1 genannten Familienangehörigen den Nachzug, sofern der Zusammenführende für ihren Unterhalt aufkommt." [Art. 5, Abs. 1+4]⁴⁴

Ein wichtiger Punkt bei der Debatte um das Nachzugsalter oder den Nachzug von Familienmitgliedern außerhalb der Kernfamilie ist die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft der betreffenden Person. Dies aber vom Bildungsstand der Eltern oder rein vom Alter abhängig zu machen ist der falsche Weg und auch menschenrechtlich nicht haltbar. Hier sollten andere Kriterien herangezogen werden, die sich auf die zuwanderungswillige Person selbst beziehen, z.B. Prüfungen vor Erteilung der Einreiseerlaubnis, befristete Aufenthaltserlaubnisse oder ähnliches.

3.2.2. Bekämpfung von Missständen im Bereich geringqualifizierter Beschäftigung

Ein heikler Punkt ist das auffällige Fehlen von ausdrücklichen Regelungen hinsichtlich der Nachfrage nach und Beschäftigung von geringqualifizierter Ausländern im Koalitionsentwurf, aber auch im Gesetzentwurf der FDP. Befürworter des *Status Quo* könnten sagen, dass dies Sache der Arbeitsmarktpolitik, nicht einer Zuwanderungsgesetzgebung, sei. Dagegen möchte ich sagen, dass Arbeitsmarktpolitik natürlich Zuwanderungspolitik nicht ersetzen kann, dass aber beide Bereiche sehr eng miteinander verknüpft sind und einander beeinflussen. Ähnliche Gedanken mag die Mitglieder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses bewegt haben, als sie die Mitteilung der EU-Kommission an Rat und Parlament hinsichtlich einer Einwanderungspolitik [EUK 2000b] lasen. Auch sie konstatierten ein auffälliges Fehlen ent-

⁴⁴Vgl. auch BT-Drs. 14/7810 und Anhang 2. Leider wurden in dieser Version des Vorschlags Personen, die subsidiären Schutz genießen und die in früheren Versionen in Abs. 4 enthalten waren, aus dieser Regelung herausgenommen.

sprechender Ausführungen in der Kommunikation. In der Kommentierung der Kommunikation fordert der Ausschuss deshalb:

"The communication ought to acknowledge this more clearly, indicating the factors which have led to unskilled immigration occurring through illegal channels. There are two main causes of labour migration: firstly, the lack of prospects for many people in their own countries and secondly, the availability of work for immigrants in host countries. Keeping legal immigration channels closed at the same time as such work is available only encourages illegal immigration." [ESC: § 3.2.2.]

Es folgen mehrere Empfehlungen, z.B. diese Nachfrage anzuerkennen und in Steuerungsmaßnahmen einzubeziehen, aber auch Maßnahmen, den illegalen Beschäftigungssektor insgesamt auszutrocknen, um so weitere Nachfrage zu unterbinden. Hierzu heißt es:

"Legislative and fiscal measures and contractual agreements are needed to bring companies operating in the black economy gradually into the legal sphere... These measures must, however, be supplemented by sympathetic treatment of migrants who are being exploited, with the aim of legalising their position. This could encourage the workers themselves to report the exploitation they are subjected to." [ESC: § 4.3.6., hierzu weiteres unten, 4.1.1.3.]

Würde die Nachfrage nach illegalen Billigstarbeitern im Sektor der Schattenwirtschaft ausgetrocknet bzw. könnte hier bestehende Nachfrage in legale Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden, würde dies nicht folgenlos auf Migrationsbewegungen bleiben:

"Immigrants already here must convey to those thinking of coming the message that unless they enter legally, they will find it difficult to secure employment. If this message is conveyed, then an effective means of regulating migratory flows will have been put in place." [ESC: § 3.2.2]

Will man Zuwanderung regeln und begrenzen, muss der Bereich der geringqualifizierten Beschäftigung in eine solche Regelung einbezogen werden. Dies gilt auch für eine deutsche Gesamtkonzeption, wie der Regierungsentwurf es sein will und auch andere Bezugsunterlagen es fordern.

3.2.3. Verzahnung von Arbeitszuwanderung und Familienzusammenführung

Ein aussichtsreicher Weg, unerlaubte Zuwanderung zu verringern, könnte in dem Versuch bestehen, Migration aus Gründen der Familieneinheit und dem Bedarf nach vor allem niedrigqualifizierten Arbeitskräften bestmöglich zu verzahnen. Verwandte und Bekannte in einem Industrieland sind ein wichtiger Migrationsbrückenkopf. Von ihnen her gelangen nicht nur Informationen über hier herrschende Lebensbedingungen in das Herkunftsland (und wecken bzw. lenken so die Bereitschaft zur Auswanderung). Vielmehr werden auch Tipps oder gar Ressourcen zur Verfügung gestellt, die bei der Durchführung einer unerlaubten Einreise helfen. Wenn man nun neben Ausbildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnissen usw. auch das Vorhandensein von (gut integrierten) Verwandten in Deutschland zum Kriterium bei der Erteilung von Zuwanderungserlaubnissen macht, kann man einen wichtigen, faktischen Migrationsmechanismus in die Gestaltung legaler Zuwanderung einbinden: Migrationsbewegungen, die aufgrund geweckter Migrationsbereitschaft ohnehin mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit stattfinden werden, können so in legalen Strukturen eingefangen werden; die

schon in Deutschland lebenden Verwandten und Bekannten können den Neuankömmlingen zudem bei der Erstorientierung und dem Spracherlernen helfen - ein Pluspunkt unter dem Integrationsleitziel [vgl. hierzu Alt 1999a: Kapitel II.2. und II.3. sowie Alt 2001a: Kapitel III.2.1.].

Dieser Aspekt wird zwar im Zuwanderungsgesetzentwurf in § 20 Abs.3 Nr.5 AufenthGE aufgegriffen [vgl. Begründungsteil S. 71]. Sollten aber keine ausdrückliche Aussagen die herausragende Bedeutung dieses Kriterium festschreiben, ist zu befürchten, dass andere Kriterien als vorrangig bei einer Erlaubniserteilung herangezogen werden.

3.2.4. Sachgerecht ausgestaltete befristete Beschäftigungsverhältnisse

Als letzter Punkt einige Bemerkungen zu den in BT-Drs. 14/3679 [§ 10] und 14/6641 [Ziffer 10] angesprochenen befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Diese sind, sachgerecht ausgestaltet, durchaus geeignet, um eine Anzahl von Migranten vor einem unerlaubten Aufenthalt zu bewahren. In den Worten eines kenntnisreichen Gesprächspartners im Kontext meiner laufenden Erhebungen in München: "Sollten Migranten die Wahl haben, zwei Jahre legal befristet arbeiten zu können oder fünf Jahre illegal arbeiten zu müssen, um genügend Geld für ihre Zwecke zu verdienen, würden sie sicher die erste Variante wählen". Um hier Missständen vorzubeugen, müssen aber Maßnahmen im Hinblick auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer ergriffen werden. Um etwa hinsichtlich Arbeitgebern zu vermeiden, dass sie sich aus Kostengründen ausländische Arbeitnehmer anheuern, obwohl inländische Arbeitnehmer zur Verfügung stehen, sollte auf die ostasiatischen Erfahrungen auf diesem Feld zurückgegriffen werden, die Arbeitgebern eine Abgabe pro ausländischen Arbeitnehmer auferlegen, mit der inländische Arbeitslose unterstützt oder weiterqualifiziert werden können [vgl. Martin 1997].

Hinsichtlich Arbeitnehmern ist vor allem wichtig, eine Rückkehr nach Ablauf der befristeten Arbeitszeit sicherzustellen, um so ein Abgleiten vom legalen in einen illegalen Aufenthalt zu vermeiden. Auch hier wurden bereits Modelle angedacht, so etwa in Kalifornien für Arbeiter in der Landwirtschaft: 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 Treuhandkonto, 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 zahlen [Martin 1999]. Ein weiterer Vorteil eines solchen Fonds wäre, dass mit den dort angelegten Geldern in der Zwischenzeit entwicklungspolitisch gearbeitet werden könnte. Natürlich gibt es gegen ein solches Modell arbeitsrechtliche Bedenken bzw. können Widerstände seitens der ILO erwartet werden. Auf der anderen Seite leben wir nicht in einer idealen, sondern einer realen Welt und müssen weniger ideale und noch schlechtere Alternativen gegeneinander abwägen, um mit den Istzuständen bestmöglich zurecht zu kommen.

3.2.5. Verzicht auf Quoten = Verzicht auf Kontrolle = ungesteuerte Zuwanderung?

Im Gegensatz zum Koalitionsentwurf argumentieren BT-Drs. 14/6641 [Ziffer 11] und 14/3679

[§ 4f.] für jährliche Quoten bei der Einwanderung⁴⁵. Damit wird in der Regel die Argumentation verbunden, so könne eine Überforderung für den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt vermieden werden. Im Umkehrschluss könnte daraus geschlossen werden, dass beim Verzicht auf eine Jahresquote ungesteuerte Zuwanderung nach Deutschland drohen würde. Hier sollen zumindest Bedenken angemeldet werden: Zum einen ist die Verwaltung einer Jahresquote höchst aufwändig und kompliziert, umso mehr, wenn Aufnahmen unter anderer Rücksicht, z.B. aufgrund humanitärer Verpflichtungen, mit der Quote verrechnet werden sollen. Unerlaubte Zuwanderung findet aber ungeachtet der Tatsache statt, ob eine Quote vorhanden ist oder nicht, d.h. eine Quote hilft nicht unbedingt und *per se*, Zuwanderung zu begrenzen. Ich möchte weiter zu bedenken geben: Warum sollte man nicht auch hier mehr auf die Regelungskraft des Marktes vertrauen? Eine (regionale bzw. branchenmäßige) Bedarfsprüfung ist auch nach dem Koalitionsentwurf möglich, die Interessen von so genannten 'bevorrechtigten' Arbeitnehmer werden auch nach diesem Modell durch behördliche Prüfungen geschützt und so lange die Aufenthaltserlaubnis für eine vernünftige Zeitdauer an den Nachweis eines Arbeitsplatz gebunden ist, ist auch nach diesem Modell Tricksereien vorgebeugt [vgl. Alt 2001a:94f.]. Im Übrigen scheint mir auf dem Hintergrund meiner Kontakte zu 'Illegalen', dass die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und bezahlbarem Wohnraum, neben anderen Lebenshaltungskosten in Deutschland, ein viel stärkeres Zu- UND Abwanderungskriterium für Migranten sind als alle anderen repressiven Erlaubnis- und Kontrollverfahren. Dies gilt insbesondere für Arbeitsmigration aus den Deutschland umgebenden Staaten, die von Natur aus den Charakter einer Pendelmigration hat. Probleme entstehen hier bei vorhandenem Ausreisewillen vor allem dann, wenn die Grenzsicherung eine problemlose Ausreise verhindert oder eine Neueinreise fraglich erscheinen lässt. Hier könnte man deshalb eher überlegen, ob das derzeitige Grenzsicherungsleitbild der Abschottung nicht durch ein anderes Leitbild ersetzt werden sollte, nämlich das von offeneren Grenzen (zumindest zu einigen der Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas, aus denen recht viele 'illegale' Arbeitnehmer kommen⁴⁶), in Verbindung mit einer gezielteren Verbrechensbekämpfung [vgl. Alt 2001e: Kapitel 3.7.2.+3.7.4.]. Beide Leitbilder haben ihre Vor- und Nachteile, die es gegeneinander abzuwägen gälte.

3.2.6. Gegenseitiger Ausschluss von wirtschaftlicher Zuwanderung und Asylantragstellung?

In der Einleitung zu Drucksache 14/3679 steht lapidar "Zuwanderung und Asylverfahren schließen einander aus". Diese Position, auf den ersten Blick sicher durchaus mehrheitsfähig, hat aber ihren Haken: Sie könnte beispielsweise den Eindruck erwecken, dass hier erneut ein

⁴⁵Vgl. auch E. Marschewski in seiner Rede am 13.12.2001

⁴⁶Dieser Vorschlag dürfte für die EU-Beitrittsländer relativ unkontrovers sein, bei denen eine "preference communautaire" besteht [vgl. § 20, Abs.2 AufenthGE, vgl. Begründung S. 73]. Die Erfahrung lehrt im Übrigen, 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. Diese Erkenntnis bestätigt sich aber auch umgekehrt: Die Gewährung von Reisefreiheit, z.B. innerhalb der Europäischen Union, führte gerade nicht zu Dauereinwanderung, sondern zu Pendelmigration. Eine ähnliche Entwicklung ist 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.

Prinzip über die Realität gestellt wird. Berücksichtigt man beispielsweise das, was oben (3.1.0.1.) zur komplexen Natur von Zwangsmigration gesagt wurde, so ist doch durchaus denkbar, dass sich die Situation im Herkunftsland einer Person, die sich zunächst wie vorgeschrieben von außen um einen Arbeitsplatz bemüht, derart verschlechtert, dass diese sich zur Stellung eines Asylantrags gedrängt fühlt. Dies sollte und muss auch weiterhin möglich sein. Immerhin sieht der Bezugsentwurf selbst ja auch § 7 Abs. 4 einen Wechsel aus dem Stand der Duldung ("nicht zu vertretender Duldungsgrund") in einen Zuwandererstatus vor. Auch wenn am Prinzip des Ausschlusses festgehalten wird, sollte die Durchlässigkeit der "Zwei Türen" in begründeten Fällen möglich sein.

These 4: Verbesserung der Lebenssituation illegal hier Lebender: Was den Migranten nützt, nützt auch der Aufnahmegesellschaft

4.1. Konkrete Vorschläge

Auf die soziale Situation von in Deutschland lebenden 'Illegalen' geht der Zuwanderungsgesetzesentwurf mit keinem Wort ein. Dabei gibt das Bundesinnenministerium des Inneren (BMI) in einer Stellungnahme an den Petitionsausschuss zu, dass 'Illegale' einen Anspruch auf Gesundheitsversorgung nach § 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes haben, für Kinder ein Recht auf Beschulung besteht und selbst "Lohnansprüche... nicht von einem rechtmäßigen Aufenthalt abhängig" sind. Folgerichtig heißt es weiter:

"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... Diese Meldepflicht ist ... notwendig, um dem Recht in der Bundesrepublik Deutschland Geltung zu verschaffen. Es ist ... nicht hinnehmbar, wenn auf der einen Seite das Ausländerrecht den Aufenthalt an die Erfüllung bestimmter Bedingungen knüpft und andererseits das Sozialrecht einen unerlaubten Aufenthalt über Umwege materiell absichert und perpetuiert".⁴⁷

Auch hier wird ein Rechtsgüterkonflikt benannt: Ausländerrecht gegen Sozialrecht, wobei die Ansprüche auf Gesundheitsfürsorge und Schulbesuch immerhin auf Grundrechte zurückgehen. Ebenso sind Positionen vertretbar, nach denen die derzeitige Behandlung 'Illegaler' Verstöße gegen wichtige Rechtsprinzipien darstellen, z.B. das Rechts- und Sozialstaatsprinzip [JRS 2002: B.1.3.4.]. Wie oben (3.1.0.2.) bereits dargelegt, kämen aber Grundrechten und Verfassungsprinzipien im Falle von Rechtsgüterkonflikten Priorität zu.

Dies ist zudem auf dem Hintergrund von Stellungnahmen der Bundesregierung zu sehen, aus denen durchaus hervorgeht, dass man sich hier liegender Probleme bewusst ist. Im Sechsten

⁴⁷BMI:5. Zum tatsächlichen Bestehen von Rechtsansprüchen 'Illegaler' siehe auch Fodor sowie die einschlägigen Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages

Familienbericht heißt es etwa:

"Eine besondere Herausforderung wird der Umgang mit den so genannten Illegalen in Deutschland sein. Obwohl die Durchsetzung der Gesetze in der Bundesrepublik Deutschland hohe Priorität genießt, wird es in Zukunft auch erforderlich sein, über die soziale Situation der so genannten Illegalen nachzudenken." [BMFSFJ: XXXI]

Deshalb sollte eigentlich zu erwarten sein, dass all dies Wissen sich in irgendeiner Weise im Zuwanderungsgesetzentwurf niedergeschlagen hätte. Dies ist aber nicht geschehen. Der bisherige § 76 Ausländergesetz bleibt im neuen Gesetz erhalten in § 87 i.V.m. § 98 Abs. 1 Nr. 11 AufenthGE. Auf diesem Hintergrund sind die nachfolgenden Ausführungen zu sehen, in denen noch mehr Gründe gebracht werden, die für eine Gewährung dieser sozialen Rechte und die Einführung anderer pragmatischer Verbesserungen für 'Illegale' sprechen.⁴⁸

4.1.1. Vorhandene Rechtsansprüche effektiv gewährleisten

Wer Recht hat, muss auch Recht bekommen. Folgende Vorschläge werden zur Durchsetzung der drei vorgenannten Rechten gemacht:

4.1.1.1. Gesundheitsfürsorge

'Illegale' sind aufgrund ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen besonderen Gefahren für ihre Gesundheit ausgesetzt. Aus Angst vor einer Statusaufdeckung verschleppen sie Krankheiten (bis hin zum Tod), stecken Dritte an und sind eine große Belastung für ihre unmittelbare Umgebung. Bis bessere Regelungen getroffen werden können, müssen Möglichkeiten für eine anonyme Inanspruchnahme medizinischer Hilfe, besonders aber der Notfallversorgung, geschaffen werden. Es wäre sehr wünschenswert, wenn die Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit" des Bundesministeriums für Gesundheit aufgegriffen würden, die zum Thema "Migration und gesundheitliche Versorgung" schreibt:

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

- Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, wie die medizinische Versorgung von heimlichen Migranten auch anonym gewährleistet werden kann und die notwendigen - ggf. gesetzgeberischen Maßnahmen - zu treffen.
- Die Bundesregierung wird aufgefordert nach für die Finanzierung geeigneten Lösungen zu suchen. Als eine Möglichkeit könnte die Bildung eines Fonds in Betracht kommen.

⁴⁸Weitere Belege für nachfolgende Ausführungen sowie Verweise auf Resolutionen und Organisationen, die diese Forderungen unterstützen, sind enthalten in Alt 2001a: Kapitel III.2.3. Zu den politischen Möglichkeiten siehe den Anhang 2 zu dieser Ausarbeitung. In vergleichbarer Weise kritisiert der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union die Einwanderungsmittelung der EU-Kommission [EUK 2000b]. Der Ausdruck schreibt:

"The communication does not view illegal immigrants as persons whose rights should be guaranteed. The final aim is for these people, who are present in European society, to enjoy the fundamental human rights laid down by international treaties covering the Member States... The same applies to the social rights enjoyed by Member States citizens: health care, childrens education and appropriate social benefits."

- Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, ob der § 4 Asylbewerberleistungsgesetz die medizinisch erforderliche Versorgung sicherstellt." [BMG: 16f., vgl. auch WDB 2001a]

Der Vorteil für die Aufnahmegesellschaft: U. a. sind Krankheiten billiger behandelbar, wenn sie nicht verschleppt werden und die Ansteckungsgefahr ist geringer.

4.1.1.2. Schule

In der auch von Deutschland unterzeichneten UN-Kinderkonvention heißt es in Art. 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 zur Rücknahme der nationalen Vorbehalte auf [BTD 14/1681: Ziffer 4]. Bislang ist all dies ohne greifbaren Erfolg, was mit dem Verweis auf die Bundesländer entschuldigt wird, da Schulfragen Ländersache seien und diese deshalb hier mitspracheberechtigt sind⁴⁹.

Vorteilhaft für die Aufnahmegesellschaft wäre eine Regelung, weil dann eine normale und kindgerechte Entwicklung sichergestellt wäre. Kinder, die aus Angst vor Entdeckung kaum aus der Wohnung gelassen werden bzw. denen der Kontakt zu Gleichaltrigen verwehrt wird, weisen früher oder später schwere Störungen auf und sind entsprechend schwer sozialisierbar. Ebenso fördert ein solches Umfeld Kriminalitätspotenzial.

4.1.1.3. Schutz vor Ausbeutung, Sicherung von sozialen Mindeststandards in der Arbeitswelt

Für 'Illegale' müssen die gleichen arbeitsrechtlichen Standards wie für 'Legale' gelten, um sie vor Ausbeutung zu schützen. Dies gilt ebenso für die Arbeitsschutzbestimmungen. Migranten sind über diese Rechte in ihrer Muttersprache zu informieren. Ihnen ist ferner die Möglichkeit einzuräumen, Ausbeutung bei der Polizei und vor dem Arbeitsgericht zur Anzeige bringen zu können, ohne Angst vor Verhaftung und Abschiebung haben zu müssen [vgl. auch WDB 2001b].

Der Vorteil für die Aufnahmegesellschaft: Es gibt gute Gründe zur Annahme, dass eine Einbeziehung der Migranten in die Verfolgung ausbeuterischer Arbeitgeber wirksamer ist als

⁴⁹Aus dem 6. Familienbericht: "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." [BMFSFJ: XXIV]. Zum Schulbesuch vgl. auch WDB 2001e.

bisher schwerpunktmäßig repressive Ansätze. So könnte vermutlich auch die Deregulierungspirale nach unten gestoppt werden⁵⁰.

4.1.2. Pragmatische weitere Verbesserungen

4.1.2.1. Schutz vor 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 scheint das Vorgehen der USA empfehlenswert. 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: 5]. Durch den daraufhin erfolgten 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. Darüber hinaus würde sich auf diesem Gebiet ein verstärkter Rückgriff auf Legalisierungsmöglichkeiten⁵¹ oder Zeugenschutzprogramme⁵² anbieten, vielfältige Schutzmöglichkeiten wären auch schon durch eine verbesserte, vertrauensvolle und abgestimmte Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei zu erreichen.

Der Vorteil für die Aufnahmegesellschaft liegt auf der Hand, denn eine effektive Verbrechensbekämpfung ist wichtig für jede zivilisierte Gesellschaft. Dies gilt insbesondere angesichts von Problemen, die sich bei der Bekämpfung ethnisch homogener Gruppen stellt, in die von außen nur schwer - wenn überhaupt! - Zugang zu erhalten ist.

⁵⁰Hierzu schreibt die EU Kommission: "Bringing the issue of labour migration into the discussion of the development of economic and social policy for the EU, would also provide an opportunity to reinforce policies to combat irregular work and the economic exploitation of migrants which are at present fuelling unfair competition in the Union... Equality with respect to wages and working conditions is not only in the interests of the migrants, but of society itself which then both benefits fully from the contribution migrants make to economic and social life" [EUK 2000b:14, vgl. auch Cyrus]

⁵¹"Gradually legalising the situation of illegal immigrants must be an element in a process including opening up legal immigration channels and intensifying measures against the criminal organisations involved in trafficking human beings. It should be made clear to public opinion that if approached in this way, legalisation will not boost illegal immigration, but rather will reduce it significantly" [ESC: 3.5.3.]. Vielleicht steckten solche Einsichten auch hinter den Plänen der Clinton Administration dass aussteigewilligen und aussagebereiten 'Illegalen' und ihren Familien Fünfjahresvisa ("Humanitarian/Material Witness Nonimmigrant Visa") erteilt werden können.

⁵²Zu diesem Zweck wurde zwar kürzlich das Zeugenschutzharmonisierungsgesetz erlassen [vgl. BR-Drs. 685/01]. Es ist aber unklar, wie hoch die faktische Schwelle nach wie vor ist, um für die Aufnahme in ein solches Programm zu qualifizieren oder inwieweit die dortigen Bestimmungen für aussteigewillige Personen auch wirklich attraktiv sind. Auffällig ist beispielsweise, dass die bereitgestellten finanziellen Mittel zur Umsetzung des Gesetzes nicht erhöht werden sollen, weil "die im Gesetz vorgesehenen Regelungen... weitgehend den derzeit bereits praktizierten Verfahrensweisen (entsprechen)" [BT-Drs.14/6467:2]. Damit ist zu vermuten, dass vielleicht Zusagen ausgeweitet werden, die Mittel aber, diese Zusagen mit Leben erfüllen zu können, auch weiterhin fehlen werden, d.h. dass faktisch zugesagter Schutz wohl doch nur bis Ende des Prozesses geht, oder dass der Schutz von Familienangehörigen im Herkunftsland von potenziellen Zeugen als unzulänglich angesehen wird etc.

4.1.2.2. Anonyme Rückkehr- und Weiterwanderungshilfe, ggf. Rückkehranreize

Eine Reihe von 'illegalen' 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 - ein Phänomen, welches durch die Auswirkungen der zunehmenden Kontrollen an den Außengrenzen auch auf eine Ausreise zu beobachten ist. Auf diese Weise vermehren sie entweder ungewollt und unnötig die Anzahl der hier lebenden 'Illegalen', oder sie sind gezwungen, 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 annehmen zu müssen, im Gegenzug Schmuggelgut zu Fuß über die Grenze zu bringen o.ä.). Eine für sie 'kostenneutrale' Variante, der Gang zur Ausländerbehörde mit der Bitte, eine Abschiebung vorzunehmen, wird in der Regel aus Angst vor der damit verbundenen Abschiebungshaft sowie der dann verhängten Wiedereinreiseperrre vermieden. Allerdings ist selbst die Bundesregierung der Überzeugung, dass der freiwilligen Rückkehr der Vorzug gegeben werden muss: In den Empfehlungen 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 ersteres die würdigste und humanste Lösung ist"⁵³. Ähnlich gelagert ist das Problem von Migranten, die aus Mangel an Geld auf dem Weg in ihr angepeiltes Zielland in Deutschland hängen geblieben sind und deshalb Bedarf an Weiterwanderungshilfe haben.

Der Vorteil einer anonymen Rückkehr- und Weiterwanderungshilfe besteht für die Aufnahmegesellschaft darin, dass die Notwendigkeit zu einem unfreiwilligen illegalen Aufenthalt abnimmt (mit all den damit verbundenen Zwängen, sich ggf. mit Straftaten wie Überlebenskriminalität am Leben zu erhalten) und dass die freiwillige Rückkehr und Weiterwanderung stets billiger ist als eine Abschiebung, bei der neben den Reisekosten Aufwendungen für Abschiebungshaft und Begleitpersonal anfallen.

Es sollte darüber hinaus überlegt werden, ob nicht auch 'Illegale' mit Rückkehranreizen zu einer Heimreise ermuntert werden sollten. Hierzu würde einerseits der Verzicht auf Wiedereinreiseperrren gehören, ebenso das Angebot eines finanziellen Anreizes für den Wiederbeginn zu Hause (der natürlich, um Missbrauch zu vermeiden, nicht vor, sondern erst bei der Ausreise gezahlt werden sollte). Ein solches Vorgehen wäre vor allem bei der Beibehaltung des derzeitigen Grenzsicherungsleitbildes der Abschottung angebracht, welches viele 'Illegale' aus Angst, sie könnten sich eine (illegale) Wiedereinreise nicht leisten, zu überlangen Aufenthalten zwingt. Die Vorteile für die Aufnahmegesellschaft wären die gleichen wie bei den anonymen Rückkehr- und Weiterwanderungshilfen⁵⁴.

⁵³Der Text der Empfehlungen der Ministerkonferenz (Prag, Oktober 1997) ist enthalten in: Evangelischer Pressedienst (1998) (Hrsg.) *Kein Mensch ist illegal - Migranten in irregulären Situationen*. Epd-Dokumentation 8/98, Frankfurt, S. 56-64. Vgl. auch oben, 3.1.3.2.

⁵⁴Ein Rückkehranreiz-Modell würde natürlich im Falle eines anderen Vorgehens bei den Grenzkontrollen, die auf mehr Durchlässigkeit angelegt werden, aufgrund der dann bestehenden Missbrauchsmöglichkeiten entfallen. Zu den (Fortsetzung..)

4.1.2.3. Sicherung von Grundbedürfnissen

Keinem Menschen darf Unterkunft, Nahrung und Kleidung vorenthalten werden. Insbesondere darf niemand in einer Situation 'gehalten' werden, die ihn, etwa durch den Zwang zu so genannter "Überlebenskriminalität" (wie etwa Ladendiebstahl oder Gartenlaubeneinbrüche zwecks Übernachtung) oder "Überbrückungskriminalität" (Straftaten, die zur Überlebenssicherung zwischen unregelmäßigen Lohnauszahlungen begangen werden) zum Straftäter werden lässt. Hier sind derzeit vor allem Wohlfahrtsverbände, Kirchengemeinden und andere Nichtregierungsorganisationen tätig und sie können es sicher auch zukünftig sein. Allerdings muss dann überlegt werden, wie deren Unkosten erstattet werden können, da es sich schließlich um eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft handelt.

Der Vorteil für die Aufnahmegesellschaft läge darin, dass dann "Überlebenskriminalität" und "Überbrückungskriminalität" abnehmen würden.

4.1.3. Zusammenfassung: Soziale Rechte von Individuen vs. das Recht des Staates auf Zuwanderungsregelung

Eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bringt die hier vorliegenden Probleme auf den Punkt: "Eine rechtlich und politisch befriedigende Lösung ... erscheint äußerst Schwierig. Auf der einen Seite steht" das Recht auf Schulbesuch, "auf der anderen der ordnungsrechtliche Aspekt des Staates, zu bestimmen, wer sich auf seinem Territorium aufhalten darf und einen Überblick darüber zu haben, wer sich - außer seinen Staatsbürgern - auf seinem Territorium aufhält" [WDB 2001e:3].

Die vorstehenden Verbesserungsvorschläge veranschaulichen (wieder einmal) den Konflikt zwischen dem Recht des Staates auf Zuwanderungskontrolle und den sozialen Rechten von Menschen. Der Konflikt ist dabei nicht unauflösbar: Zum einen sind die einigen Verbesserungen zugrundeliegenden Menschen- und Grundrechtsstandards höherrangig als Ausländer- und Ordnungsrecht (s.o. 3.1.0.2.), darüber hinaus können alle Vorschläge gewährt werden, *ohne* dass dadurch automatisch ein Aufenthaltsrecht für die Individuen und von ihnen abhängige Personen ableitbar wird. Anders gesagt: Das Recht des Staates, Zuwanderung zu kontrollieren bzw. unrechtmäßig Aufhältige auszuweisen und abzuschicken wird durch die Gewährung sozialer Rechte nicht aufgehoben. Er kann weiterhin mit den ihm dann immer noch zur Verfügung stehenden Kontrollmitteln unrechtmäßigen Aufenthaltsverhältnissen nachgehen und entsprechend Personen ausweisen oder abschieben, wobei auch hier gilt, dass diesem Schritt keine übergeordneten Rechtsgarantien entgegenstehen dürfen. Somit wird der hier bestehende Rechtsgüterkonflikt, zugunsten der sozialrechtlichen Standards aufgelöst, ohne bestehende Rechtsprinzipien außer Kraft zu setzen. Juristisch gesagt:

"(E)in staatliches Verbot von rechtswidrigem, auch ungeduldetem Aufenthalt, ... (reicht) nicht so weit..., dass Menschen, die sich entgegen diesem Verbot in Deutschland aufhalten, elementare Rechte vorenthalten werden; hier ist nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vor allem dem Schutz der menschlichen Würde (Art. 1 GG) Rechnung getragen, wonach der Mensch als

⁵⁴(...Fortsetzung)
beiden Grenzsicherungsleitbildern s.o., 3.2.5.

solcher nicht zum Rechtsobjekt degradiert werden darf, sondern stets als Rechtssubjekt wahrgenommen muss. Diese grundsätzlichen Überlegungen und Wertentscheidungen sind unserer Rechtsordnung nicht fremd: Zum Beispiel darf eine Auto, das (zwar) in einem absoluten Halteverbot abgestellt ist, nicht deshalb auch gleich beschädigt oder gestohlen werden: Ungeachtet des 'aufenthaltsrechtlichen' Rechtsverstoßes steht das Fahrzeug ungebrochen unter dem Schutz der gesamten Rechtsordnung. Was nun für Sachen gilt, sollte erst recht für Menschen gelten."⁵⁵

Schließlich können die hier vorgeschlagenen Verbesserungen berücksichtigt werden, weil es sich dabei in vielerlei Hinsicht um die Angleichung an die Praxis in anderen europäischen Ländern handeln würde [vgl.v.a. WDB: 2001a, b+e].

4.2. Finanzierung der Vorschläge

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 bei. 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 DM⁵⁶ in Deutschland ausgegeben wird und so von beachtlichen Einnahmen über indirekte Steuern ausgegangen werden kann.

Natürlich kann man nicht bei allen oben (4.1.) erwähnten Punkten den Nutzen für Migranten und Nutzen für die Aufnahmegesellschaft in finanzieller Hinsicht gegeneinander aufrechnen. Aber es gibt auch nicht-materielle Gewinne, zum Beispiel: Bei einer menschenwürdigen und menschen-gerechten Behandlung von 'Illegalen' könnte Deutschland einen großen Glaubwürdigkeitsgewinn nach innen und vor allem außen verbuchen: Man kann nicht weltweit Menschenrechte von Diktaturen und Unrechtsregimen fordern, wenn man im Land selbst die Men-

⁵⁵Erwiderung der Petenten auf die Stellungnahme des Bundesministeriums des Inneren zur Petition zum Problemkomplex Illegalität vom 29.11.2000 (Petition 1-14-06-26-029691), S.7f. Zum Herunterladen eingestellt unter <www.joerg-alt.de/petition/petition.html>

⁵⁶Dies 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 ökonomischen 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."

schenrechte nur deutschen und privilegiert ausländischen Menschen zuerkennt. "Klassengesellschaften" in Deutschland können der Türkei, China oder dem Sudan ebenfalls Gründe liefern, die in ihren Ländern wohnenden Minderheiten zu malträtieren mit dem Erfolg, dass diese eine Auswanderungsgelegenheit suchen werden.

4.3. Rechtliche Klarstellungen

4.3.1. Klarstellung zum (bisherigen) § 76 AuslG

Wie im Eingangszitat des BMI zu These 4 (s.o., 4.1.) deutlich wurde, sind die Bestimmungen des bisherigen § 76 AuslG das Haupthindernis für eine effektive Gewährung und Inanspruchnahme sozialer Rechte für 'Illegale'. Die mit diesem Paragraf verbundenen Regelungen spiegeln deutsche Eigenheiten wieder. So heißt es etwa in einem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages:

"Im Unterschied zur gesetzlichen Regelung über die Verpflichtung 'öffentlicher Stellen' in der Bundesrepublik zur Meldung ausländischer rechtlich relevanter Erkenntnisse... sind andere Staaten der Europäischen Union in ihrem Ausländerrecht wesentlich liberaler ausgestaltet. In der Regel wird der illegale Verkehr von Personen von, durch oder in ein bestimmtes Land bestraft, wenn er von Dritten erfolgt oder gar aus verwerflichen Beweggründen (Gewinnabsicht, Gewalt, Drohung, Ausnutzung der Notlage eines Opfers) erfolgt. In keinem der hier behandelten Länder steht die Mitteilungspflicht unter Androhung strafrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Sanktionen." [WDB 2001 c: 3, vgl. WDB 2001 e]

Ein jüngst erstelltes Rechtsgutachten hat ergeben, dass weder für öffentliche Krankenhäuser, noch für Schulen oder Gerichte eine Ermittlungs- bzw. Übermittlungspflicht im Sinne des bisherigen § 76 AuslG Gesetzes besteht: Lediglich für die Sozialämter besteht sowohl eine Ermittlungs- als auch Übermittlungspflicht⁵⁷. Dies bedeutete, dass 'Illegale' *eigentlich* schon bei der jetzigen Rechtslage ihre bestehenden Rechtsansprüche (s.o. 4.1.) einfordern könnten. Nun könnte der weitgehend beibehaltene Wortlaut in § 87 i.V.m. § 98 Abs. 1 Nr. 11 AufenthGE nahe legen, dass auch das neue Gesetz diese Möglichkeit (bewusst?) offen lässt. Warum aber wird hier keine Klarheit für die Betroffenen geschaffen?

4.3.2. Klarstellung zum (bisherigen) § 92a AuslG

Bei nächster Gelegenheit sollte zudem kargestellt werden, dass humanitär motivierte Hilfeleistungen für 'Illegale' nicht unter den Straftatbestand der "Beihilfe zu unerlaubter Einreise und unerlaubtem Aufenthalt" fallen. Aber: Die hier relevanten Strafvorschriften aus dem bisherigen Ausländergesetz, insbesondere § 92a AuslG, wurden in Kapitel 9 AufenthGE übernommen, für in Deutschland lebende Ausländer wurde gar in §§ 54+ 96 AufenthGE ein neuer Ausweisungsgrund wegen Einschleusens von Ausländern und Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt eingeführt.

Dabei bildet sich politisch und rechtlich (sichtbar geworden etwa bei den Verhandlungen zur Konvention über Transnationales Organisiertes Verbrechen) ein internationaler Konsens da-

⁵⁷Fodor, vgl. ebenso WDB zu den einschlägigen Themen.

hingehend, dass man im Kontext unerlaubter Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalts nicht jede Handlung von Helfern gleich bewerten darf: Eine Tat, die aus der Absicht humanitärer Hilfeleistung heraus geschieht, darf, selbst wenn es den gleichen Straftatbestand betrifft, nicht jener gleich gestellt werden, die aus kommerziellem Profitdenken oder krimineller Intention heraus erfolgt [vgl. UNHCR 2001b]. Solche Differenzierungen gibt es auch in anderen Zusammenhängen. So wird etwa ein Arzt, der sich bei einer überlebensnotwendigen Operation einer schweren Körperverletzung schuldig macht, wegen dieses 'Verbrechens' nicht bestraft.

Vielleicht deshalb sieht selbst ein deutscher Innenpolitiker hier keine größeren Probleme. In einem Brief an mich schreibt er am 27.11.2001, dass ein Gutachten des Wissenschaftlichen Diensts des Bundestages ergeben habe,

"dass sich Ärzte, die Illegale behandeln und Lehrer, die Kinder von Illegalen beschulen, wenn überhaupt nur in sehr engen Grenzen strafbar machen können... Dennoch ... wäre es wünschenswert, wenn dies im Gesetz selbst klargestellt werden könnte."

Und in einem Brief an eine dritte Person schreibt derselbe Politiker am 6.11.2001, dass es für humanitär Helfende weder eine Mitteilungspflicht noch Strafbarkeit gibt,

"nennenswerte Probleme (bestehen) insoweit nicht. Das wird uns nicht hindern zu überlegen, gleichwohl durch ausdrückliche Aufnahme im Gesetzestext den Hilfwilligen zumindest die Sorge zu nehmen, sie machten sich einer Verletzung ihrer Mitteilungspflichten oder der Verwicklung in andere Straftatbestände schuldig, wenn sie Illegalen helfen."

Dem kann ich nur voll und ganz zustimmen. Es ist zwar auch nach meinem Wissensstand zutreffend, dass es im Fall von humanitär motivierter Hilfe noch nicht zu Verurteilungen kam, wohl aber gibt es Fälle von Anzeigen und Ermittlungsverfahren. Man sollte seitens der Politik die Auswirkung dieser Bestimmung auf gesetzestreue Bürger unterschätzen. Die Angst, sich strafbar zu machen, ist sehr groß, selbst wenn diese Angst nicht durch Tatsachen gedeckt ist. Eine Klarstellung im Gesetz dürfte umso weniger ein Problem sein, da eine solche nicht nur von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung bereits gefordert wurde, sondern auch parteienübergreifend unterstützt wird [vgl. Anhang 2].

Schließlich hätte die Beseitigung der Strafbewehrung humanitärer Hilfe noch eine ganz praktische Nebenfolge, die gerade für einen Innenpolitiker attraktiv sein müsste: Derzeit gibt es in Deutschland nur wenig empirisch gesicherte Erkenntnisse zu unerlaubter Einreise und unerlaubtem Aufenthalt. Dies liegt u.a. daran, dass viele Menschen, die gute Milieukennntnis haben, sich aus Angst vor Strafen nicht trauen, darüber zu sprechen. Ein Mitarbeiter einer Organisation, die wissenschaftliche Forschungsprojekte betreut, meinte einst zum Verfasser, dass solche Projekte für viele Forschungsinstitute 'unrentabel' seien: Die Zeit, die es bedarf, vorhandenes Misstrauen zu überwinden, sei schlecht zu kalkulieren - aus diesem Grund bestünde große Zurückhaltung, überhaupt Forschungsprojekte in diesem Feld anzugehen. Würde also Kontaktpersonen zu 'illegalen' Migrantinnen ihre Angst genommen, könnten die hier vorhandenen Erkenntnisquellen wissenschaftlich aufgegriffen und analysiert werden, was wiederum eine grundlegende Voraussetzung für die Formulierung effektiver, rechtlich einwandfreier und problemangemessener Politikmaßnahmen wäre.

4.4. Nutzung von bereits erbrachten Integrationsleistungen

Wie oben (2.2.1.) schon angedeutet, spielen hier lebende Verwandte eine wichtige Rolle bei der Migrationsentscheidung. Ihnen sollte deshalb auch bei der Zuwanderungsgestaltung eine große Bedeutung zugemessen werden. Diese Aussage wird aber auch vom Integrationsaspekt bestärkt: Hier lebende und integrierte Verwandte können eine große Hilfe bei der Integration der Neuankömmlinge im neuen Umfeld sein. Aber auch andere Punkte sollten hier bedacht werden:

4.4.1. Im Umgang mit abgelehnten Asylantragstellern

Würde Integration wirklich eine herausragende Bedeutung im Umgang mit Zuwanderern zukommen, müsste zuerst und zunächst daran gedacht werden, wie die bisher erbrachte Integrationsleistung von Ausländern, die bereits in Deutschland leben, mit den Erfordernissen unserer Gesellschaft in Übereinstimmung gebracht werden können. In der Tat haben viele Ausländer, die zum Teil schon seit Jahren im Asylverfahren, als Geduldete oder illegal hier leben, bereits Integrationsleistungen erbracht, die von außen Angeworbene erst erbringen müssen UND (und das ist ja auch nicht ohne Bedeutung) deren Integration erst einmal finanziert werden müsste.

Hier könnten sich etwa Ausreiseaufforderungen und Abschiebungsandrohungen weniger am Prinzip, sondern mehr an realexistierenden Bindungen und Möglichkeiten orientieren. Die Absicht einiger Bundesländer beispielsweise, Flüchtlinge aus dem Libanon, die seit vielen Jahren in Deutschland leben, in die Türkei abzuschicken (wo sie bloß registriert sind, wohin sie aber aufgrund der Jahrzehnte zurückliegenden Ausreise in den Libanon keine Beziehungen mehr haben) wird vorhersagbar nicht zu Ausreisen, sondern zum Untertauchen führen - in Tausenden von Fällen⁵⁸.

4.4.2. Flexible Legalisierungsmöglichkeit im Rahmen einer Härtefallregelung

Illegalität wird in absehbarer Zeit existieren und keiner befriedigenden Lösung zugeführt werden können. Auch periodische Legalisierungskampagnen oder Amnestien, wie sie in anderen Ländern bereits angewendet wurden, werden keine dauerhafte Lösung bringen. Und doch wird es immer wieder Personen unter den 'Illegalen' geben, denen aus humanitären und ethischen Gründen nur mit einer Statusgewährung geholfen werden kann. Eine solche Lösung könnte Unterstützung einer Reihe von Organisationen und Institutionen finden, zum Beispiel die des DGB⁵⁹, der Katholischen Kirche [vgl. DBK:57f.], des Rats für Migration [2001], des Bundes

⁵⁸Bundesweit bekannt wurden diese Fälle durch den angeblichen 'Sozialbetrug' dieser 'Schein-Libanesen'. Aktuelle Informationen siehe unter <www.libasoli.de>

⁵⁹Vgl. die bei der heutigen Anhörung vorgetragene Stellungnahme, in der es heißt:

"Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes sollte die Klärung der Situation von Migranten ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus Bestandteil eines modernen Einwanderungsrechts sein. Der DGB weist dabei besonders auf die illegalen und ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisse hin.... Der DGB ist mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaft der Auffassung, dass die Bekämpfung von Schwarzarbeit und der Ausbeutung von Einwanderern durch eine Regularisierung erleichtert würde. Dabei sind
(Fortsetzung..)

verbands der Deutschen Industrie⁶⁰ der FDP [2001:8] und der PDS⁶¹.

Nun zur Frage, wie eine solche flexible Legalisierungsmöglichkeit konkret aussehen könnte: Sie könnte im Kontext einer Härtefallregelung angesiedelt sein, deren generelles Fehlen im Fall des vorliegenden Zuwanderungsgesetzes von vielen Organisationen und Institutionen zu Recht bemängelt wird. Denn: Kein Gesetz wird der Komplexität des Daseins und vor allem menschlichen Zwangslagen gerecht. Dies wird nicht nur im Koalitionsvertrag anerkannt⁶², sondern auch im Entwurf für das Zuwanderungsgesetz: Auf Seite 57 beklagt dieser hinsichtlich des geltenden Ausländerrechts: "Die mangelnde Flexibilität führt insbesondere bei Ausnahme- und Härtefällen zu unbefriedigenden Ergebnissen". Und die Bundesländer fordern ausdrücklich in einer der 175 Nachbesserungswünsche eine Härtefallregelung mit der Begründung: "Der vorliegende Gesetzesentwurf (enthält) keine praktikable Generalklausel, die in Härtefällen ein Abweichen von der abschließenden Systematik des Ausländerrechts vorsieht. Eine solche Regelung ist notwendig, um im Einzelfall, ohne dass damit neue Rechtsansprüche geschaffen werden, von der Gesetzssystematik abweichen zu können." [BR-Drs. 921/1/01: Ziffer 10]. Aus all diesen Gründen ist dafür zu sorgen, dass eine flexible und problemangemessene Möglichkeit hierzu geschaffen wird.

Eine solche Regelung sollte nun auch eine Legalisierungsmöglichkeit umfassen, d.h. sie sollte u.a. einerseits sowohl in der Lage sein, Illegalität zu *verhindern* bevor sie entsteht, als auch andererseits Illegalität zu *verringern* wo sie besteht. Ob Personen, die vor dem Verlust eines Aufenthaltsstatus' stehen oder die bereits ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, in den Genuss einer 'Statusverleihung' über die Härtefallregelung kommen können, sollte anhand von Kriterien bestimmt werden. Dabei könnte es sich handeln um:

- a. Krankheit,
- b. Alter,
- c. geschlechtsspezifische Gründe⁶³,
- 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 können).

⁵⁹(...Fortsetzung)

außerordentliche Verfahren (Amnestie) nicht erforderlich, sondern sie kann schrittweise unter bestimmten Bedingungen erfolgen." [S.5]

⁶⁰Robert Henkel vom Bundesverband der Deutschen Industrie bekräftigte am 7.8.2001 in der Südwestpresse: "Wenn man deren Nützlichkeit zum Kriterium machte, könnte man sofort 50 Prozent der Illegalen legalisieren."

⁶¹2001: 16f. und BT-Drs. 14/7810: Ziffer II.4.

⁶²Vgl. hierzu Kapitel 7 des Koalitionsvertrags der gegenwärtigen Bundesregierung vom 20.10.1998.

⁶³Auch wenn das Kriterium der "geschlechtsspezifischen Verfolgung" als Abschiebungshindernis akzeptiert werden sollte, dürfte es einzelne Fälle geben, die durch diese Regelung nicht abgedeckt werden, d.h. für die unter Umständen das Vorhandensein einer Härtefallregelung hilfreich sein kann. Das heißt, dass die Diskussion um die nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung nicht gegen die Einführung einer Härtefallregel ausgespielt werden darf.

- ten...),
- g. Integration insbesondere von Kindern in Deutschland, für die eine Heimkehr nicht zumutbar ist,
 - h. Versorgungsmöglichkeiten durch hier lebende Verwandte,
 - i. keine schweren Straftaten,
 - j. Länge des Aufenthalts etc.

Je mehr Kriterien kumulieren, umso eher würde eine Person für die Anwendung einer Härtefallregelung qualifizieren. Ob ein Härtefall vorliegt, könnte von Härtefallkommissionen entschieden werden. 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, Entscheidungsfindung mit qualifizierter Mehrheit (z.B. zwei Drittel der Stimmen). Für so erfolgreiche Legalisierungen sollte es keine vorgeschriebene Höchstgrenze geben.

5. Schlussempfehlung

Das Projekt Zuwanderungsgesetz wurde als eines der großen zukunftsweisenden Reformprojekte der rot-grünen Regierung angepriesen und vorab gefeiert. Anfänglich nicht ganz zu Unrecht: Die Berufung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, deren Zusammensetzung und Arbeit, war ein mutiger und geschickter Schritt und ließ Großes erhoffen. Und tatsächlich: Der Bericht dieser Kommission verdiente den Titel "zukunftsweisend". Alles aber, was danach zu diesem Thema veröffentlicht und diskutiert wurde, ist ein Zurückrudern. Insbesondere die Änderungen, die nach den Anschlägen vom 11.9.2001 in das Gesetz einfließen⁶⁴, stärken den Geist der Gefahrenabwehr, die auch die bisherigen ausländerrechtlichen Regelungen charakterisierten. Natürlich ist kein Zuwanderungsgesetz formulierbar, ohne dass es zu Güter- und Interessenskonflikten kommt. Im vorliegenden Fall werden aber allzu viele Konflikte zu Ungunsten der Zuwanderer und zu Gunsten von Werten wie Sicherheit, Kontrolle, Abschreckung, Abwehr und Maßnahmen zur "Ausreisemotivation" aufgelöst.

Was die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf unerlaubte Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalt betrifft, so kann ich ihn so, wie er ist - und noch mehr so, wie es unter dem Druck der C-Parteien und den von ihnen (mit-)regierten Ländern zu werden droht - nur noch ablehnen: Im vorliegenden Entwurf gibt es nach Auffassung des JRS auch sonst, bis auf die Anerkennung von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Abschiebungshindernis, kaum nennenswerte Verbesserungen mehr zum derzeitigen Gesetzes- und Verordnungsstand. Der Entwurf klammert wichtige, regelungsbedürftige Bereiche aus, er wird Illegalität vergrößern, viele Probleme, die wir gerade in diesem Kontext schon haben, verschärfen und neue schaffen.

Ich bezweifle angesichts der herannahenden Wahlkämpfe, dass das geplante Zuwanderungsgesetz noch ein substanzieller Erfolg werden kann, sollte es noch in dieser Legislaturperiode

⁶⁴Die den Bundesländern immer noch nicht weit genug gehen: vgl. BR-Drs. 921/1/01: Ziffer 1 Abs.6

verabschiedet werden. Zuwanderung lässt sich zukünftig, auf Dauer und den Realitäten entsprechend, nur regeln, wenn hierbei der Problemkomplex der unerlaubten Zuwanderung unmittelbar einbezogen wird. Wenn wir die Chance hierzu jetzt nicht nutzen, werden vorhandene Probleme sich weiter vergrößern und zukünftige Regelungsversuche nicht nur immer schwieriger werden, sondern auch immer weniger möglich sein.

ANHANG1: Warum wird illegale Ausländerbeschäftigung mehr oder weniger bewusst ignoriert oder toleriert?

Erzbischöfliches Ordinariat Berlin (1997): "Die herrschende Politik setzt auf den langfristigen Erfolg der europaweiten polizeilichen Zusammenarbeit gegen illegale Einwanderung und rechtswidrigen Aufenthalt, geht aber je nach konjunktureller und arbeitsmarktpolitischer Lage mal mehr, mal weniger repressiv gegen die 'Illegalen' vor." [S.17]

Anderson (1999): "The key question as regards the macro-economic meaning of the undocumented may be: would certain, at least tacitly acknowledged sectors of the productive economy be able to survive without the irregular mobile reserve? The most embarrassing feature about the undocumented for the political and economic establishment may not be their presence, but the fact that they have, in certain sectors, become indispensable." [S. 104]

Van der Leun/Kloosterman (1999): "...The work available to our respondents is that which legally-registered immigrants and Dutch employees would prefer not to undertake. These so-called '3D' jobs (dirty, demeaning and dangerous) combine long working hours, low pay and a very high degree of flexibility... On the highly regulated Dutch labour market, undocumented immigrants represent a category of staff who are easier to dismiss and who have fewer means of redress should this occur... "Auch in den Niederlanden stellen die Forscher 'konjunkturelle Einflüsse' auf die Anzahl und Qualität von Arbeitsmarktkontrollen fest: "It comes as no surprise, therefore, that during the long recession of of the 1970s and 1980s, controls were tightened to keep out foreign workers of a labour market characterised by high unemployment." [S.14+16]

Für Frankreich schreiben Balibar et.al.: "La délocalisation sur place est donc une formule très avantageuse, aussi bien pour l'employeur individuel que pour la collectivité... Surtout le travail des étrangers sans titre... permet de conserver à l'existence un nombre substantiel d'emplois tenus par des nationaux ou des étrangers en situation régulière." [S.18+20] An dieser Nützlichkeit orientiert sich auch die Bekämpfung illegaler Aufenthaltsverhältnisse durch den Staat: "Si la légalisation réprimant le séjour irrégulier était rigoureusement et intégralement appliquée... la délocalisation sur place serait impossible. Or on observe en réalité une application modulée et sélective du loi, maintenant certes les étrangers sans titre dans l'état de vulnérabilité qui les rend exploitables, mais permettant ... leur présence persistante et en nombre suffisant sur notre sol... (C'est bien) convenient de parler ici... d'une véritable *tolerance de fait*: les poursuites sont rares, les condamnations exceptionnelles, et elles n'atteignent pratiquement jamais les véritables employeurs." [S.23, Herv. i.T.]

Prof. Klaus Bade: "Nach begründeten Schätzungen wurde in Frankreich etwa ein Drittel der Autobahnen von 'Illegalen' gebaut, wird die französische Autoproduktion nach wie vor ebenfalls zu rund einem Drittel von irregulär Beschäftigten bestritten. In Italien erwirtschaften Illegale schätzungsweise 20 bis 30 Prozent des Bruttosozialprodukts. In Großbritannien, wusste die Financial Times schon 1990, käme die Bauindustrie einschließlich des Kanalbaus ohne irregulär Beschäftigte in größte Kalamitäten... Im vereinigten Deutschland war es ein offenes Geheimnis, dass auf Europas größter Baustelle - also Berlin in den neunziger Jahren - ohne illegale Arbeitskräfte die von der Bundesregierung vorgegebenen Kostenspielräume nicht hätten eingehalten werden können... Die Gesellschaft ist also ... geprägt von Scheinheiligkeit.

Denn sie ist auf die irregulären und illegalen Beschäftigten angewiesen, die deshalb, trotz aller Schwierigkeiten in der politisch-populistischen Rhetorik, ein hohes Maß an stiller Akzeptanz und stillschweigender behördlicher Duldung genießen. [*Pfade in die Festung*. Süddeutsche Zeitung vom 13./14.5.2000]

Und schließlich noch ein Zitat aus den USA: "Den Tatsachen ins Auge zu sehen ist unangenehm: Ein guter Teil des westlichen Wohlstands wird heute von Zwangsarbeitern erwirtschaftet. Deshalb geht etwa die US-Einwanderungsbehörde auch nur zaghaft gegen Illegale im Lande vor: 'Dort arbeitet der Markt, er bringt Menschen in Jobs. Deshalb haben wir uns entschieden, uns auf Ausländer zu konzentrieren, die die öffentliche Sicherheit gefährden', sagt Robert Bach, ein hoher Beamter der US-Einwanderungsbehörde... Kein Politiker hat Lust, es sich mit den Farmern und Geschäftsleuten zu verderben, die ihre wohlfeilen Arbeitskräfte nicht verlieren wollen. So bleiben die modernen Sklavenhalter weitgehend unbehelligt." [DIE WOCHE, 30.6.2000]

ANHANG 2: Überblick über Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der Parteien

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

Verbesserung bei der Migrationsursachenbekämpfung:

UKZ, CDU, PDS

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

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

Schutz bei nichtstaatlicher und/oder geschlechtsspezifischer Verfolgung:

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

Anpassung des Familiennachzugs an einen erweiterten Familienbegriff

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

Medizinische Gesundheitsversorgung für 'Illegale'

FDP:8, PDS: 17

Schulbesuch für Kinder 'Illegaler'

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

Härtefallkommissionen/ Härteklauseln

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

Generelle Legalisierungsamnestie für 'Illegale'

FDP:8, PDS:16f.

Herausnahme humanitärer Hilfeleistungen aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt

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

ABKÜRZUNGS- UND LITERATURVERZEICHNIS

Amann, Chr. (1994) *Die Rechte des Flüchtlings - Die materiellen Rechte im Licht der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung*. Baden-Baden: Nomos

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

Alt, J. (2001b) *Anlage 1 zum Statement von Jörg Alt SJ zum Themenschwerpunkt Zuwanderung und Asyl anlässlich der Anhörung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung am 26./27. April 2001*. Zum Herunterladen eingestellt unter <www.joerg-alt.de/politisches/politisches.html>

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

Alt, J. (2001d) *Menschen ohne Aufenthaltsrecht*. Vorgetragen auf dem Kongress "Einwanderungsland Deutschland" vom 31.8.-1.9.2001 in Frankfurt/Main. Zum Herunterladen eingestellt unter <www.joerg-alt.de/vortraege/vortraege.html>

Alt, J. (2001e) *Weniger Rechte, mehr Illegalität, viele Illusionen. Bemerkungen zu den Entwürfen für ein Zuwanderungsgesetz und ein Terrorismusbekämpfungsgesetz*. Zum Herunterladen eingestellt unter <www.joerg-alt.de/aktuelles/aktuelles.html>

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

Alt, J. (1999b) *Wie bestimmen sich die Begriffe "legal", "illegal" oder "kriminell"? Diskussion in einem menschenrechtlichen Kontext*. Anlage 3-9 zu Alt 1999a. Erhältlich auf CD-ROM, Karlsruhe: von Loeper

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

Anderson, P. (1999). *In a Twilight World - Undocumented Migrants in the UK*. Zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.geocities.com/jrsuk/Twilight.html>>

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

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

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

Balibar, E./ Chemillier-Gendreau, M./ Costa-Lascoux, J./ Terray, E. (1999) *Sans-papiers: l'archaïsme fatal*. Paris: La Découverte

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

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

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

BMJ (Bundesministerium der Justiz) (2001) *Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) nebst Begründung - Abstimmung innerhalb der Bundesregierung*. GZ: IV A 4 - 4710/3-2-47248/2001, Berlin 17.10.2001

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

BND (1998) *Illegale Migration*. Pullach, Az. 32F-0933/98, Verschlussache - nur für den Dienstgebrauch

BR-Drs. (Bundesrats-Drucksache) 685/01 (2001) *Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen*. 7.9.2001

BT-Drs. (Bundestags-Drucksache) 14/6467 (2001) *Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses ... zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Schutzes gefährdeter Zeugen*. 27.6.2001

BT-Drs. 14/1850 (1999) *Tote an den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union in den Jahren 1997 bis 1999*. 25.10.1999

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

COMECE (COMmission des Episcopats de la Communauté Européenne) (2001) *Erklärung der Bischöfe der COMECE im Hinblick auf eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik für die Europäische Union*. Rom, 30.3.2001

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

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

DVD (Deutsche Vereinigung für Datenschutz) (2001) *Stellungnahme zu den Ausländer besonders betreffenden Regelungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung bzw. der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)*. veröffentlicht am 15.11.2001, zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.aktiv.org/dvd>>

Erzbischöfliches Ordinariat Berlin (Hrsg.). (1997). *Rechtlos in Deutschland. Eine Handreichung und Einladung zum Gespräch über die Lage von Menschen ohne Aufenthaltsrecht*. Reihe: *migration* Nr. 3 (1997).

ESC (Economic and Social Committee) (2001) *Opinion of the Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy (COM (2000) 757 final)*. CES 938/2001 IT/PM/nm, Brüssel 12.7.2001

EUK (Europäische Union, Kommission) (2001a) *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung*. KOM (2001) 672 endgültig, Brüssel, 15.11.2001

EUK (2000a) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*. COM (2000) 755 final, Brussels, 22.11.2000.

EUK (2000b) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy*. COM (2000) 757 final, Brussels, 22.11.2000

EUK (2000c) *Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung*. KOM (2000) 624 endg., Brüssel, 10.10.2000

EUK (2000d) *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*. KOM (2000) 578 final, Brüssel, 10.9.2000.

EUR (Europäische Union, Rat) (2001) *Presidency Conclusions*. European Council Meeting in Laeken, 14.+15.12. 2001

EUR (1999) *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Europäischer Rat in Tampere, 15.+16.10. 1999

EUR (1998) *Notiz 9809/98 der Präsidentschaft betreffend Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik*. Brüssel, Juli 1998

FDP (Freie Demokratische Partei) (2001) *Zuwanderungskonzept der FDP Bundestagsfraktion*. Berlin 30.7.2001

FFM (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration) (1998). *Die Grenze - Flüchtlingsjagd in Schengenland (Arbeitstitel)*. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin.

Fodor, R. (2001) Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. In: *Alt/Fodor* (2001), S.125-223

GK-AusIR (Gemeinschaftskommentar zum Ausländerrecht) Loseblattsammlung, Neuwied: 1992ff

JRS (Jesuit Refugee Service) (2002) *Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN "Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)" - BT-Drs. 14/7387 vom 8.11.2001*. Berlin, Januar 2002. Zum Herunterladen eingestellt unter <www.jesuiten.org/jrs> (Aktuelles, Positionen)

JRS (2001) u.a. *Abschiebungshaft - ultima ratio bei Rückkehr und Rückführung?* Berlin, September 2001. Zum Herunterladen eingestellt unter <www.jesuiten.org/jrs> (Aktuelles, Positionen)

Kreusel, S. (2001) Projekt X - Modellversuch Vertreibungspolitik. In: *Niedersächsischer Flüchtlingsrat (Hrsg.) Modernes Migrationsregime - Umkämpfte (T)Räume*. Heft 75/76, Mai 2001

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

Martin, 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

Martin, P. (1997) Guest worker policies for the twenty first century. In: *New Community*, Vol. 23, No.4, S. 483-494

Massey, D. (1998) *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium*. Oxford: Clarendon Press

Morrison, J./ Crosland, B. (2000) *The trafficking and smuggling of refugees - the end game in European asylum policy?* UNHCR: July 2000. Internetversion, Internetadresse: <<http://www.unhcr.de>>

Oberndörfer, D. (2001) *Zuwanderungs- und Integrationsbedarfe*. Gutachten für die Enquete-kommission "Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages

PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) (2001) *Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik: Offene Grenzen für Menschen in Not, individuelles Recht auf Einwanderung*. Beschluss vom 26.6.2001

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

Rat für Migration (2001) "Resolution zum Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität" vom 27. Juni 2001. In: *Bade, K.* (2001a), S.101f.

SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) (2001a) *Steuerung, Integration, innerer Friede - Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion*, verabschiedet am 9.7.01

SPD (2001b) *Anhang zum Eckpunktepapier der SPD-Bundestagsfraktion 'Steuerung, Integration, innerer Friede'*, verabschiedet am 9.7.2001

Stalker, P. (2000) *Workers without frontiers: the impact of globalization on international migration*. Boulder: Lynne-Rienner Publishers

UKZ (Unabhängige Kommission Zuwanderung) (2001) *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*, veröffentlicht am 4.7.2001

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2001a) *Communication from the European Commission "Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum - UNHCR's preliminary observations*. Genf, Januar 2001

UNHCR 2001b *Aide-Memoire summarising UNHCR's view on some issues that are the subject of impending EC/EU legislation*. Minister Schily vom Hohen Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers zugestellt mit einem Begleitbrief am 15.5.2001

UNHCR (2001c) *Ten refugee protection concerns in the aftermath of September 11th*. Pressemitteilung vom 14.11.2001

van der Leun, J./ Kloosterman, R. (1999) *Living under a legal ceiling: The labour market position of undocumented migrants in Rotterdam*. Paper prepared for the fourth international MigCities Conference Migrants and Minorities in European Cities; European policies towards Immigrants in European Cities, Lissabon 11-13.11.1999

WDB (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages) (2001a) *Ansprüche illegaler Zuwanderer auf Krankenbehandlung in den Ländern der EU*. Reg. Nr. WF VI - 49/01 vom 26.7.2001

WDB (2001b) *Können illegal Beschäftigte (Ausländer) ihren Lohn einklagen?*. Reg. Nr. WF VI - 48/01 vom 1.8.2001

WDB (2001c) *Zur Datenübermittlungspflicht an Ausländerbehörden bei illegalem Aufenthalt und deren strafrechtliche Durchsetzbarkeit in ausgewählten Staaten der Europäischen Union*. Reg. Nr. WF III - 093/01 vom 28.8.2001

WDB (2001d) *Zum Aufenthaltsstatus von 'illegalen' Ausländern in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU*. Reg. Nr. WF III - 56/01 vom 29.8.2001

WDB (2001e) *Die Übermittlung ausländer- bzw. melderechtlich relevanter Daten an die Ausländerbehörden in der Bundesrepublik Deutschland, in Staaten der EU und den USA bei der Einschulung von Schulpflichtigen*. Reg. Nr. WF III - 225/00 vom 8.10.2001

WDB (2000) *Krankenhilfe für Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung*. Reg. Nr. WF VI - 71/00 vom 7.6.2000