

## **Das Katholische Forum „Leben in der Illegalität“: Ziele und Strategien**

**Pater Dr. Jörg Alt SJ**

### **Inhalt:**

#### **Katholische Kirche und Illegalität: Ein Rückblick**

#### **Das Katholische Forum Leben in der Illegalität**

##### **Grundüberzeugungen und Grundkonflikte**

Globalisierung und repressive nationale Abschottung

Soziale Rechte und Ordnungspolitik

Ethik und Rechtsordnung

##### **Strategien**

Bewusstseinsbildung

Vom Dringlichen zum Längerfristigen

Engagement auf allen politischen Ebenen

Einbindung gesellschaftspolitischer Akteure

Aufweis von Interessenkohärenzen

Ethische Dimension

##### **Ausblick**

#### **Abkürzungs- und Literaturverzeichnis**

#### **Katholische Kirche und Illegalität: Ein Rückblick<sup>1</sup>**

Das Katholische Forum 'Leben in der Illegalität' ist, anders als man bei der Kirche annehmen mag, nicht (nur) vom Himmel gefallen, sondern hat (auch) eine Vorgeschichte. Einige wichtige Etappen zur Erinnerung: 1997 publizierte die Migrationsbeauftragte des Berliner Kardinals Sterzinsky, Sr. Cornelia Bührle, ihre erste, ausdrücklich dem Thema "Illegalität" gewidmete Broschüre<sup>2</sup>, gefolgt 1999 von der ersten Feldstudie Jörg Alts mit dem Titel "Illegal in Deutschland" sowie der "Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland", an deren Erarbeitung auch der Deutsche Caritasverband beteiligt war.

Zu dieser Zeit betrieb Sr. Bührle schon eine intensive Lobbyarbeit auf der Ebene des Bundeslands Berlin und der Bundesinstitutionen, die im Mai 1999 durch die Gründung des informellen Arbeitskreis Illegalität eine Bündelung erfuhr: Dieser auch "Alt/Bührle-Kreis" genannte Zusammenschluss war der Beginn eines parteien- und gruppenübergreifenden

---

<sup>1</sup> Der Verfasser dankt Vera Borgards (Deutscher Caritasverband) und Christian Müller (Deutsche Bischofskonferenz) für die guten Hinweise und die gute Zusammenarbeit bei der Erstellung dieses Artikels!

<sup>2</sup> Rechtlos in Deutschland – Illegal. Reihe *migration* Nr. 3 (1997). Herausgegeben vom Erzbistum Berlin.

## **Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?**

### **20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht**

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

Nachdenkens, wie das Thema Illegalität und die damit verbundenen Probleme sachangemessen für Herkunfts- und Ankunftsgesellschaft, für Betroffene und Unterstützer, in Deutschland ebenso pragmatisch diskutiert und verbessert werden können wie dies in anderen Ländern der Welt schon lange der Fall war und ist. Die Tatsache, dass die Existenz dieses Kreises sowie seine Teilnehmer und Themen jahrelang ein gut gehütetes Geheimnis waren, ist ebenfalls ein Indikator für die Verklemmtheit und Angstbesetztheit der Debatte in Deutschland.

Einen öffentlichen Schub erhielten die kirchlichen Bemühungen in diesem Bereich durch die Arbeiten der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, zu der Bischöfe, kirchliche Fachverbände und Hilfswerke durch Sachverständige und Gutachten zahlreiche Beiträge leisteten. Eine entscheidende öffentliche Weichenstellung war für die Kirche zudem die Publikation der Handreichung "Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung" durch die Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz im Mai 2001 [DBK]. In der Aufbruchstimmung der Jahre 2000/2001 bildete sich zudem ein erster breiter gesellschaftspolitischer Konsens dahingehend, wo für Deutschland die ersten Ansatzpunkte bestehen: Bei sozialen Grundrechten, die 'Illegale' nach deutschem Recht haben, bei Klarstellungen zu den Melde- und Übermittlungspflichten sowie einer Befreiung humanitär motivierter Hilfe aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt.

Ein herber Rückschlag waren die Terroranschläge des 11.9.2001, nach denen die ganze Zuwanderungsdiskussion unter die Prämissen der Gefahrenabwehr und Sicherheitspolitik kippte; ein Diskurswechsel, aus dem sie bis zur mühsam errungenen Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Sommer 2004 nicht mehr herausgekommen ist. Zwar bemühten sich die Kirche und ihre Einrichtungen auch in dieser Zeit (etwa bei der Sachverständigenanhörung zum Zuwanderungsgesetz im Innenausschuss des Bundestages im Januar 2002) die humanitäre Dimension aufenthaltsrechtlicher Situation und die daraus erwachsenden Herausforderungen für unsere Gesellschaft in der Debatte zu halten<sup>3</sup>. Zwei Hauptargumente waren etwa, (a.) dass die Illegalitätsproblematik durch die Anschläge sicherlich komplexer geworden ist, dass sich aber das, was hierzu vor dem 11.9. parteien- und gruppenübergreifend festgestellt wurde, durch die Anschläge nicht obsolet geworden ist und (b.) dass jedes Gesetz, welches den Anspruch erhebt, Zuwanderung zu kontrollieren und zu regulieren, sich auch dem Problemkomplex Illegalität stellen muss. Freilich: Viele Bündnispartner, die vor dem 11.9. Thema und Anliegen gegenüber offen gewesen waren, zogen sich zurück bzw. schlossen sich ausdrücklich sicherheitspolitischen Bedenken an. Die bestmögliche Antwort selbst aufgeschlossener politischer Verbündeter auf Bitten um Unterstützung lautete im Blick auf die Mehrheiten in deren Parteien und Fraktionen stets: Zunächst müsse man das Zuwanderungsgesetz, welches jetzt ohnehin schon zu kompliziert geworden sei, verabschieden, dann könne man sich dem Thema Illegalität neu zuwenden.

### **Das Katholische Forum Leben in der Illegalität**

Zur Einlösung und Umsetzung dieser Zusage möchte das Katholische Forum 'Leben in der Illegalität' beitragen, das am 28.6.2004 gegründet und am 28.9.2004 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. In diesem Forum schlossen sich auf Initiative der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz und unter Leitung von deren Vorsitzendem Weihbischof Dr. Josef Voß zusammen: Der Deutsche Caritasverband, die Deutschen Malteser und der Jesuiten-Flüchtlingsdienst, weitere Mitglieder sind das Kommissariat der Katholischen Bischöfe/Katholisches Büro sowie der Nationaldirektor der Ausländerseelsorge. Die Geschäftsstelle ist in Berlin, Geschäftsführer derzeit P. Dr. Jörg Alt SJ.

---

<sup>3</sup> Vgl. etwa die zu diesem Anlass vorgelegte Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes sowie die vorgelegten und vorgetragenen Stellungnahmen des Katholischen Büros sowie des Jesuiten-Flüchtlingsdiensts, zum Download eingestellt unter <[www.forum-illegalitaet.de/aktuell/aktuell.html](http://www.forum-illegalitaet.de/aktuell/aktuell.html)>, Anlagen 1-3 zum Pressestatement des Caritaspräsidenten Dr. Neher vom 28.9.2004

## **Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?**

### **20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht**

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

Das Forum ist ein (vorerst) auf drei Jahre angelegtes Projekt, dessen Ziele in seinem Gründungsdokument enthalten sind<sup>4</sup>. Dort wird betont, dass es "heute darauf an(kommt), das Bewusstsein unserer Gesellschaft für die Probleme von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus zu sensibilisieren und im politischen Raum für angemessene Lösungen zu werben. Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn verschiedene Träger kirchlicher Arbeit ihre Kräfte bündeln und die vielfältigen Handlungskonzepte und Aktivitäten im katholischen Raum verbinden". Die Aufgaben des Katholischen Forums bestehen auf diesem Hintergrund konkret in Folgendem:

- "Durch ein abgestimmtes Vorgehen soll in Gesellschaft und Politik ein vertieftes Bewusstsein für das Phänomen der 'Illegalität' geschaffen werden.
- Bei Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung tritt das Katholische Forum aktiv für die humanitären Belange und die zentralen sozialen Rechte der Betroffenen ein. Dazu gehören vorrangig Fragen der medizinischen Behandlung, des Schulbesuchs von Kindern und der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten.
- In gemeinsamer Einwirkung auf den Gesetzgeber bemüht sich das Katholische Forum um die Entkriminalisierung humanitär motivierter Hilfe, um Vermeidung von Illegalität und um Legalisierungsmöglichkeiten.
- Das Katholische Forum strebt eine profunde Kenntnis der mit Illegalität verbundenen Problembereiche an und sucht deshalb auch den Austausch mit wissenschaftlichen Einrichtungen.
- Um die Belange der Menschen in der Illegalität effektiver vertreten zu können, sucht das Katholische Forum die koordinierte Zusammenarbeit und Vernetzung mit anderen Organisationen aus der Gesellschaft."

### **Grundüberzeugungen und Grundkonflikte**

#### **Globalisierung und repressive nationale Abschottung**

Eine Grundüberzeugung des Katholischen Forums ist, dass Probleme nicht verschwinden, wenn man sie verschweigt. Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Tatsache, dass auch Deutschland Teil einer sich globalisierenden Weltgesellschaft ist, anders als im Wirtschafts- und Finanzbereich, in der Gestaltung von Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik noch nicht angemessen Rechnung getragen wird.

Dabei greifen die reichen Länder über die Instrumente von Wirtschafts-, Handels-, Entwicklungs- und Waffenexportpolitik tief in das wirtschaftliche und soziale Gefüge von Drittländern ein, die Folge sind u.a. Kriege, Bürgerkriege, ökologische Veränderungen, eine wachsende Spanne zwischen Arm und Reich. In diesem komplexen Geflecht finden Migrationsbewegungen statt, die nicht nach einem einfachen Push-Pull Schema analysiert werden können, wie inzwischen auch der Bundesgrenzschutz darlegt: Migration ist

"nicht als statisches Gebilde beschreibbar, sondern unterliegt in Art und Umfang einem stetigen Wandel, der von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst, einen wellenförmigen Verlauf, mit Amplituden hohen Migrationsdruckes gefolgt von Phasen mit geringen Migrationspotentialen, beschreibt. Bürgerkriege, Bevölkerungswachstum, wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, Verelendung, Zerstörung der Umwelt, Angst vor Unruhen, ethnische und religiöse Konflikte sowie ganz allgemein die Sehnsucht nach einem 'besseren Leben' sind Ursachen für legale, aber auch illegale Migration über die Grenzen in die modernen, leistungsstarken Industriestaaten." [BGS: 3]

Ein Migrationsprojekt bedeutet für viele Menschen, die sich in einer ausweglosen Lage

---

<sup>4</sup> Das Gründungsdokument kann eingesehen werden unter <[www.forum-illegalitaet.de/wer\\_wir\\_sind/wer\\_wir\\_sind.html](http://www.forum-illegalitaet.de/wer_wir_sind/wer_wir_sind.html)>

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

### 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

befinden, immerhin eine Hoffnung auf Verbesserung. Migration ist, in einem bildhaften Ausdruck des renommierten amerikanischen Migrationsforschers Douglas Massey, die "Mastercard des armen Mannes"<sup>5</sup> und ist in einer Welt, in der der Austausch von Gütern, Waren, Dienstleistungen, Touristen, Besuchern und Geschäftsleuten sprunghafte Zuwächse verzeichnet, durchaus möglich – vorausgesetzt, man verfügt über die Ressourcen Zeit, Geld oder Beziehungen. Selbst das Bundesinnenministerium weiß, dass man die Reisebewegungen über die Landgrenzen bestenfalls stichprobenartig kontrollieren kann, hinzu kommen zahlreiche Betrugsmöglichkeiten mit echten und scheinbar echten Papieren, die immer schwerer aufzudecken sind: "Natürlich wird nicht jedes Auto an einer Schengengrenze kontrolliert, sonst würde der Verkehr zusammenbrechen"<sup>6</sup>. Daran wird auch eine biometrische Hochrüstung wenig ändern können, zumal es Dienstleister, mit deren Hilfe solche Projekte legal, scheinbar legal, illegal oder kriminell umgesetzt werden können, so lange geben wird, wie man Geld auf diesem Feld verdienen kann<sup>7</sup>.

Wenn also Repression nicht mehr das leistet, was man sich davon erhofft und zudem der Aufwand von Investitionen einerseits und den angezielten Ergebnissen bzw. unbeabsichtigten Folgen (z.B. mehr Tote und Verletzte durch erhöhte Risiken, mehr Schuldnechtschaften) andererseits auf diesem Gebiet zunehmend hinterfragt werden kann, sollte man dringend darüber nachdenken, wie die unterschwellig stattfindenden Migrationsbewegungen anders und vor allem besser gestaltet werden können. Hier ist also ein erstes Gebiet, wo das Forum zum gemeinsamen Nachdenken und Konzipieren einladen möchte. Als Global Player zwischen Nord und Süd, als Jahrtausende alte weltweite Gemeinschaft, in der verschiedenste Erfahrungen mit Gerechtigkeit, Entwicklung, Integration und interkulturellem Dialog gesammelt wurde, ist die Kirche gut geeignet, Gastgeber für einen solchen Dialog zu sein.

### Soziale Rechte und Ordnungspolitik

Für die Kirche ist ein Mensch zunächst ein Mensch, unabhängig von seiner Hautfarbe, Nationalität oder Ausweispapieren. Das Gründungsdokument des Katholischen Forums sagt hierzu:

"Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt' (Artikel 1, Abs. 1 GG). Das gilt auch für Menschen in der Illegalität: 'Der Status der Ungesetzlichkeit rechtfertigt keine Abstriche bei der Würde des Migranten, der mit unveräußerlichen Rechten versehen ist, die weder verletzt noch unbeachtet gelassen werden dürfen' (Papst Johannes Paul II, Botschaft zum Welttag der Migranten 1995: Nr.2). Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus: Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus können ihre Rechte in Deutschland kaum einfordern."

Eine solche Auffassung konfliktiert natürlich mit anderen Konzepten: Der Möglichkeit, Bestimmungen des Grundgesetzes durch andere Gesetze einzuschränken und vor allem dem anerkannten Recht der Staaten auf Kontrolle, wer auf sein Territorium zugelassen wird oder nicht. Hier stellt das Bundesinnenministerium Ausländerrecht über Menschenrecht, wenn es heißt: "Es ist aus rechtsstaatlichen Gründen nicht hinnehmbar, wenn auf der einen Seite das Ausländerrecht den Aufenthalt an bestimmte Bedingungen

---

<sup>5</sup> "International migration [...] functions as the poor person's MasterCard." Zitiert auf S. 81 von: Pamreiter, Chr. (2001) Die Mär von den Lohndifferenzialen. Migrationstheoretische Überlegungen am Beispiel Mexikos. In: *IMIS Beiträge*, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück, Heft 17/2001, S. 55-92

<sup>6</sup> Pressesprecherin Gabi Holtrup, zitiert im Rheinischen Merkur vom 11.12.2003

<sup>7</sup> Dies auch eine zentrale Erkenntnis einer hochrangig besetzten Konferenz, die die niederländische EU-Ratspräsidentschaft zu Migration veranstaltete: "It is by now clear that tighter border enforcement and more restrictive visa policies will not solve the problem without other measures. In fact, evidence is growing that such policies often have serious unintended consequences, such as the growth of the criminal organizations that provide smuggling and trafficking services." [presidency: 2004a: 12]

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

### 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

knüpft und andererseits das Sozialrecht einen unerlaubten Aufenthalt auf Umwegen materiell absichert und perpetuiert" [BMI 2001].

Kirchlicherseits wurde das Kontrollrecht des Staates nie bestritten. Es wurde und wird aber immer wieder angefragt, ob dieses Kontrollrecht tatsächlich in unauflösbarem Widerspruch zur Gewährung sozialer Rechte steht bzw. ob die Kontrolle nur dann gewährleistet werden kann, indem der Weg zur Wahrnehmung sozialer Rechte versperrt wird. Dies wiederum wird beides kirchlicherseits verneint, denn: Auch

"ein Auto, das (zwar) in einem absoluten Halteverbot abgestellt ist, (darf) nicht deshalb auch gleich beschädigt oder gestohlen werden: Ungeachtet des 'aufenthaltsrechtlichen' Rechtsverstößes steht das Fahrzeug ungebrochen unter dem Schutz der gesamten Rechtsordnung. Was nun für Sachen gilt, sollte erst recht für Menschen gelten". [Erwiderung]

Konkret stehen dem Staat zur Durchsetzung ordnungspolitischer und aufenthaltsrechtlicher Ziele in Zoll, Grenzschutz, Polizei sowie Mitarbeitern der Arbeits-, Ordnungs- und Finanzbehörden ausreichend Kontrollorgane zur Verfügung. Es ist deshalb überhaupt nicht erforderlich, auch Ärzte, Pädagogen, Sozialarbeiter und Pfarrer in dieses Kontrollregime einzubinden. Diesbezügliche Rechtsunklarheit im humanitären Bereich, die in gewisser Weise 'deutschlandtypisch' ist und viel Angst und Unsicherheit zu Lasten der Not Leidenden, aber auch unbeteiligter Dritter (z.B. aufgrund verschleppter ansteckender Krankheiten), erzeugt, ist zu beseitigen.

### Ethik und Rechtsordnung

Gegen Ziele und Aufgaben des Forum kann eingewendet werden, hier werde Ethik mit Politik vermischt und versucht, demokratisch zustande gekommene Gesetze gesinnungsethisch auszuhebeln. Dies ist so nicht richtig, im Gegenteil! Bereits in der Handreichung "Leben in der Illegalität" betonen die Bischöfe

"Die Kirche ist berufen, sich über den Binnenbereich ihrer verfassten Gemeinschaften hinaus für Menschen zu engagieren, die in Not sind... Es geht hier nicht um eine Sondermeinung der Kirche. Das Menschenbild, das unserer Verfassung zugrunde liegt, gründet in der jüdisch-christlichen Glaubenstradition. Der Staat und die Gesellschaft brauchen das Fundament von Grundwerten, die dem staatlichen und gesellschaftlichen Handeln verpflichtende Vorgaben sind, und die der Staat nicht selber schafft... Wenn die Kirche die grundlegenden Menschenrechte auch von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht und Duldung anmahnt, stellt sie deshalb nicht die Grundlagen des Gemeinwesens in Frage. Sie erinnert vielmehr an die Maßstäbe, die für seine Identität und seinen Zusammenhalt gültig sind und wirkt gerade durch ihre kritisch-konstruktiven Äußerungen staatstragend und loyal gegenüber dem Gemeinwesen." [DBK: 37, 35f.+39]

Daneben ist in der "Rechtspraxis" ein Ausgleich zwischen zwei Praxismaßstäben der Rechtsstaatlichkeit zu suchen, d.h. zwischen 'Rechtssicherheit' und 'Einzelfallgerechtigkeit'. Erstere kann nicht absolute Geltung beanspruchen, wenn dadurch "ein unerträglicher Widerspruch zur 'Billigkeit', zur Gerechtigkeit, entstehen würde ('unbillige Härte')." Das Dokument fährt entsprechend fort:

"Der Rechtsmaßstab der 'Billigkeit im Einzelfall' will auch in gleichgelagerten Fallgruppen eine höhere Gerechtigkeit erreichen. Er verlangt eine differenzierte Behandlung des Einzelfalls und führt im Ergebnis oft zu einem Resultat, das dem gesetzlich vorgesehenen Regelfall nicht mehr entspricht.... Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass unabhängig von allen notwendigen und berechtigten ... Bemühungen des Staates, Illegalität zu begrenzen, für die Verantwortlichen die Verpflichtung besteht, allen hier lebenden Menschen ihre grundlegenden Menschenrechte zu gewährleisten." [DBK: 41]

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

### 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

Anders gesagt: Ein Engagement in diesem Bereich dient letztlich dazu, dem Recht besser zum Recht zu verhelfen als dies auf den ersten Blick der Fall zu sein scheint und leistet somit dem Rechtsstaat und seinen Standards dadurch einen Dienst, indem Unrecht verhindert wird. Ebenso kann man die Auffassung vertreten, dass es Pflicht der Rechtsordnung ist (bzw. deshalb auch im Interesse des Staates sein sollte) wirkungsvoll auf rechtsfreie Räume zu reagieren bzw. die Einflussmöglichkeiten dort vorhandener, sonstiger Akteure (z.B. Mafia) einzuschränken.

### Strategien

Unter Strategien wird verstanden, wie die oben erwähnten Aufgaben des Forums konkret umgesetzt werden sollen.

### Bewusstseinsbildung

Prinzipiell ist zunächst erforderlich, dem Stereotyp "Illegal=Kriminell" ein 'Gegenwissen' entgegenzustellen. Jahrelang wurde dieses Stereotyp in den Medien verbreitet, weil die Berichterstattung stets im Kontext der Grenzschutzstatistik, der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) oder gleich spektakulärer Schleuser- oder Menschenhandelsvorfälle erfolgte. Die Belange der Opfer gingen in diesem Referenzrahmen eher unter, obgleich auch seitens der Polizei immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass man spektakuläre Einzelfälle nicht mit der Regel verwechseln darf, nach der die Mehrzahl der 'Illegalen' vor allem gegen aufenthalts- und arbeitsrechtliche Bestimmungen verstoßen, ansonsten aber strafrechtlich unauffällig seien. So etwa folgende Auszüge aus den Zusammenfassungen zur Polizeilichen Kriminalstatistik, die vom Bundesinnenministerium publiziert wurden:<sup>6</sup> "Abgenommen hat ferner die Zahl der sich illegal in Deutschland aufhaltenden nichtdeutschen Tatverdächtigen ..., sie stellten ... aber immer noch jeden fünften nichtdeutschen Tatverdächtigen.... Weit überwiegend, nämlich zu 91,1 Prozent, wurden sie nur (!) wegen Verstößen gegen das Ausländergesetz ermittelt" [PKS 1999: 44, Herv.d.V] – was ja wohl bedeutet, dass sie sich ansonsten strafrechtlich sehr unauffällig verhielten! Daran änderte sich in den Folgejahren nichts, wenngleich das Wörtchen "nur" aus dem Ministeriumstextblock in dem Moment verschwand, als man dort offensichtlich auf seine Implikationen aufmerksam wurde:

- PKS 2000: "Weit überwiegend, nämlich zu 91,6 Prozent, wurde gegen sie wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz ermittelt." [S. 49]
- PKS 2001: "Weit überwiegend, nämlich zu 92,0 Prozent, wurde gegen sie wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz ermittelt." [S. 49]
- PKS 2002: "Weit überwiegend, nämlich zu 91,9 Prozent, wurde gegen sie wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz ermittelt." [S. 50]
- PKS 2003 "Weit überwiegend, nämlich zu 81,3 Prozent, wurde gegen sie wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz ermittelt." [S. 50]

Neben Verstößen gegen strafrechtliche Nebenbestimmungen sind Ladendiebstahl und Urkundendelikte die Hauptvergehen 'Illegaler'. Diese sind aber eher ihrer Lebenssituation denn einer besonders hohen 'kriminellen Energie' zuzuschreiben!<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Nachfolgende Dokumente sind Internetressourcen und können heruntergeladen werden unter <[http://www.bmi.bund.de/cIn\\_012/nn\\_175818/Internet/Navigation/DE/Themen/Polizei/Publikationen/publikationen\\_\\_no.de.html\\_\\_nnn=true](http://www.bmi.bund.de/cIn_012/nn_175818/Internet/Navigation/DE/Themen/Polizei/Publikationen/publikationen__no.de.html__nnn=true)>.

<sup>8</sup> Zu einer detaillierten Diskussion der Delikte 'Illegaler' aus polizeilicher und sozialwissenschaftlicher Perspektive siehe Anlage 8 ("Erkenntnisse aus den Polizeilichen Kriminalstatistiken von Leipzig und München"), zum Herunterladen eingestellt unter <[www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html](http://www.joerg-alt.de/publikationen/materialanlagen/materialanlagen.html)>. Gründe, warum in der polizeilich- innenpolitischen Betrachtung die 'Kriminalität Illegaler' permanent überbewertet wird, werden dargelegt und diskutiert in Alt (1999) Teil III/3 ("Die öffentliche Diskussion über die 'Kriminalität' von 'Illegalen' ist weitgehend polemisch, weil sie kaum unterscheidet zwischen (a.) unerlaubter Einreise und Aufenthalt, (b.) Delikten auf dem Hintergrund von Überlebensnotwendigkeit und Mangel an Alternativen, und (c.) gezielt begangenen Verbrechen") sowie Alt (2003) Exkurs "Wer dominiert das illegale Migrationsgeschehen?"

## **Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?**

### **20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht**

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

Und doch ist der Stereotyp "Illegal=Kriminell" immer wieder in Diskussionen und Gesprächen festzustellen, bis dahin, dass Personen, die eine 'illegale' Person beschäftigen, diese für eine Ausnahme von der Regel halten, von der 'sonst immer' die Rede ist. Es soll und muss also versucht werden, Medien, gesellschaftliche Gruppen und andere Meinungsbildner über die humanitäre Dimension illegaler Existenz zu informieren, d.h. was es heißt, ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland zu leben und zu überleben. Dabei wird das Vorkommen schwerer Kriminalität in diesem Milieu nicht geleugnet. Diese Vorkommnisse sollen aber in Relation gerückt werden zu dem, was für die überwiegende Mehrheit der 'Illegalen' auszusagen ist, ohne deren Beitrag in Deutschland viele Wirtschaftsbranchen und Haushalte nicht mehr überlebensfähig wären. Hier besteht auch viel Informationsbedarf im Bereich der Kirche selbst, d.h. bei den Pfarrgemeinden, Schulen oder Verbänden. Aus diesem Grund wird die Bischofskonferenz im Frühjahr 2005 eine Handreichung publizieren, in der die Problematik unerlaubter Migration und unerlaubten Aufenthalts für einen breiten Personenkreis anschaulich dargestellt werden soll.

### **Vom Dringlichen zum Längerfristigen**

Es ist eine Erfahrung jeglicher Lobbyarbeit zum Thema Illegalität in Deutschland, dass die Forderung nach Legalisierung einerseits die Debatte prägt, andererseits damit aber zugleich beendet: Die einen fordern Legalisierung (z.B. kein mensch ist illegal), die anderen sind strikt dagegen (die großen Volksparteien). Dies ist nicht der Weg, den die Katholische Kirche gehen möchte. Im Vordergrund stehen hier die Forderung nach einer angstfreien Gewährung und Durchsetzbarkeit grundsätzlicher sozialer Rechte, vor allem des Rechts auf medizinische Grundversorgung, auf Beschulung der Kinder und auf Lohn für faktisch geleistete Arbeit.

Juristische Bedingung der Möglichkeit für jeglichen Fortschritt auf den vorgenannten Gebieten ist das Problem der melderechtlichen Bestimmungen in § 87 AufenthG sowie die Herausnahme humanitär motivierter Hilfe aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt in § 96 AufenthG. Hier wurden seitens kirchlicher Experten auf dem Weg von Stellungnahmen oder einer Petition Vorschläge in die Debatte eingebracht, die prinzipiell sofort umgesetzt werden könnten, so sich eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat dafür finden würde, und zwar:

- Die Meldepflichten könnten geklärt werden: Entweder indem der Vorbehalt, der hinsichtlich der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung in § 87 Abs. 3 S. 1, 2. HS gemacht wird (...soweit dadurch die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nicht gefährdet wird...) auch in § 87 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 5 übernommen wird. Damit stünden Berufsgruppen, zu deren spezifischen Aufgaben eben nicht die Ermittlung eines Aufenthaltsstatus gehört, in ihrem Umgang mit 'Illegalen' auf rechtlich festerem Grund. Eine Variante wäre eine klare und eng gefasste Definition des Begriffs einer "öffentlichen Stelle", jener also, die präzise der Er- und Übermittlungspflicht unterliegt.
- Eine Herausnahme humanitär motivierter Hilfe für 'Illegale' aus dem Straftatbestand der Beihilfe kann zunächst unterhalb der gesetzlichen Ebene über eine Klarstellung auf dem Verwaltungsweg zu § 96 AufenthG erreicht werden, etwa über eine Verwaltungs- oder Anwendungsvorschrift. Bevorzugt wäre aber eine Klarstellung im Gesetzestext selbst, die im Zuge der Arbeiten am "Zuwanderungs-Reparaturgesetz II" erfolgen könnte. Dabei geht es ab dem Frühjahr 2005 darum, ausländerrechtliche Vorgaben der EU-Ebene in nationales Recht umzusetzen, und dabei wird auch die Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

und zum unerlaubten Aufenthalt berücksichtigt werden müssen, die den EU-Mitgliedsstaaten eine solche Klarstellung ausdrücklich ermöglicht<sup>9</sup>.

Darüber hinaus besteht die Forderung nach der Schaffung von "Legalisierungsmöglichkeiten" aufgrund einer Tatsache, die die Bischofskonferenz 2001 wie folgt formulierte: "Gerade im Bereich der Illegalität gibt es über das rechtlich Regelbare hinaus immer wieder Situationen, in denen die Gesetze allein das ethische und humanitäre Problem nicht lösen" [DBK: 40]. Dabei geht es gerade nicht in erster Linie um allgemeine Legalisierungsamnestien, wie sie in südeuropäischen Ländern oder den USA schon öfter vorgenommen wurden. Eher geht es um eine problemangemessene (!) Ausgestaltung und Umsetzung der Härtefallregelung nach § 23a AufenthG durch die Bundesländer. Auch dieser Aspekt wird in nächster Zeit, etwa über die Vertretungen der Katholischen Kirche bei den Landesregierungen und auf anderen Kommunikationskanälen verstärkt in die Diskussion eingebracht werden. Allerdings wäre es auch in Deutschland sinnvoll, sich einmal unaufgeregt und in Ruhe über all die verschiedenen Typen und Instrumente von Legalisierungen sowie die Argumente und Erfahrungen, die für die unterschiedlichen Ansätze sprechen, auszutauschen<sup>10</sup>.

### Engagement auf allen politischen Ebenen

Illegale Migration ist ein globales Problem, wie in den Verlautbarungen des Heiligen Vaters, des "Päpstlichen Rats der Seelsorge für die Migranten und Menschen unterwegs", der International Catholic Migration Commission, der Europäischen Bischofskonferenz, von Caritas Europa und anderen immer wieder betont wird. In Deutschland hinkt die Debatte im Vergleich zu anderen Ländern nicht nur weit hinterher, sie ist in Deutschland auch aufgrund der föderalen Organisation des Staates komplexer als, z.B., in zentralistischer organisierten Ländern wie Frankreich. Hier gilt es, in genauer Analyse der Zuständigkeiten auf den Ebenen des politischen Apparats Probleme dort anzusprechen, wo sie hingehören, ohne immer wieder auf die Zuständigkeit anderer Stellen verwiesen und so gegeneinander ausgespielt zu werden.

So liegen Bildungsfragen beispielsweise in Zuständigkeit der Bundesländer, an der derzeitigen Bildungsmisere 'illegaler' Kinder ist aber auch der Bund 'mit schuld'. So kann der Bayerische Staatsminister Beckstein widerspruchlos bejahen, dass in Bayern auch 'illegale' Kinder nach dem Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetz der Schulpflicht unterliegen und zugleich die Feststellung anschließen, dass sich an den bayerischen Schulen kaum 'illegale' Kinder aufhalten: "Grund dafür dürfte die in § 76 AusIG vorgesehene Meldepflicht der Schulen.... sein. Entsprechende Meldepflichten sieht auch der von den GRÜNEN im Bund mitgetragene Entwurf des neuen Zuwanderungsgesetzes vor."<sup>11</sup> Es ist evident, dass diese Frage nur auf Bundes- und Länderebene zugleich angegangen werden kann.

Zunehmend bekommen Kommunen die Probleme ihrer 'illegalen' Einwohner zu spüren, für die sie aufgrund der Gemeindeordnungen vieler (aller?) Bundesländer allein deshalb zuständig sind, da der Status des Einwohners vom Aufenthaltstitel unabhängig ist und sie die unterste staatliche Ebene sind, die eine Zuständigkeit in akuten Notlagen nicht

---

<sup>9</sup> In den Niederlanden wurde dies wie folgt diskutiert: Vor allem ging es um "Sanktionen für die Beihilfe zur unerlaubten Einreise. Bis jetzt haben die Niederlande sich dagegen entschieden, allgemeine Ausnahmeregelungen für die Fälle einzuführen, in denen die Beihilfe aus humanitären Gründen geleistet wird. Sanktionen für Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt werden ebenfalls diskutiert. Sanktionen werden verhängt, wenn die Beihilfe 'zu Gewinnzwecken' geleistet wird. In der Debatte wurde präzisiert, dass es ein klares und offensichtliches Profitmotiv geben muss und dass etwa eine Rückerstattung von Unkosten nicht darin enthalten ist." [Aus: PICUM Newsletter 11/2004]

<sup>10</sup> Hinsichtlich der Vielfalt, die es an Legalisierungsformen und -möglichkeiten jenseits einer allgemeinen Amnestie gibt siehe Apap, Alt 2003: 489-497 sowie presidency 2004a und 2004b

<sup>11</sup> Antwort vom 12.5.2003 auf die schriftliche Anfrage von Elisabeth Köhler, Landtagsdrucksache 14/12420

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

### 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

weiterdelegieren kann<sup>12</sup>. Dabei ist es unfair und unangebracht, Kommunen die Probleme allein schultern zu lassen. Konkret: So sind es zwar im Gesundheitsbereich vor allem Kommunen, die über die Regelungen des AsylbLG für hier entstehende Behandlungskosten, vor allem im Krankenhausbereich, aufkommen müssen. Schon 2001 aber stellte eine Arbeitsgruppe des Bundesgesundheitsministeriums zum Thema "Migration und gesundheitliche Versorgung" folgende Forderungen an die Bundesregierung:

- A. "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.
- B. Die Bundesregierung wird aufgefordert nach für die Finanzierung geeigneten Lösungen zu suchen. Als eine Möglichkeit könnte die Bildung eines Fonds in Betracht kommen.
- C. Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, ob der § 4 Asylbewerberleistungsgesetz die medizinisch erforderliche Versorgung sicherstellt."<sup>13</sup>

In einen derartigen Finanzierungsfonds könnten neben öffentlichen Geldern auch Gelder der Kranken- und Lebensversicherungsträger einfließen, d.h. von all jenen, die schon jetzt aufgrund der hier praktizierten 'Behelfslösungen' für entstehende Kosten aufkommen müssen, Gelder aus Strafverfahren, private, aber steuerlich absetzbare Spenden, Einnahmen der staatlichen Lotterie usw.. Neben der Fondslösung wäre auch eine grundsätzliche Einbeziehung in das öffentliche Gesundheitsversorgungssystem gerechtfertigt - schließlich nimmt der Staat über die indirekten Steuern, die ihm über die Konsumausgaben 'Illegaler' im Land zufließen, erhebliche Geldmittel ein<sup>14</sup>. Welches der für Deutschland beste/geeignetste Weg zu Finanzierung der Gesundheitsversorgung wäre, müssten hierfür kompetente Experten aus allen Gesellschaftsbereichen

---

<sup>12</sup> Vgl. Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen, Rdnr. 14 zu § 10: "Weitere Voraussetzungen für die Einwohnereigenschaft ... brauchen nicht erfüllt zu werden, so dass es auf Volljährigkeit, Geschäftsfähigkeit, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und Staatsangehörigkeit nicht ankommt. Insbes. können auch Ausländer und Staatenlose Einwohner sein. Da für das Wohnen allein die tatsächliche Ausgestaltung der Verhältnisse maßgebend ist ..., wird auch durch einen illegale Aufenthalt von Ausländern die Einwohnereigenschaft begründet." [vgl. Alt 2003: 477f.]. Dass auch und gerade Kommunen inzwischen vermehrt das Problem der illegalen Migration spüren und im Umgang mit den Auswirkungen derselben eine immer stärkere Rolle spielen, machen nicht nur die Diskussionen in Freiburg und München deutlich, sondern auch vertrauliche Gespräche mit anderen Stadtverwaltungen oder die hochoffizielle Konferenz der niederländischen EU-Ratspräsidentschaft zu Migrationsfragen. In der Zusammenfassung des Abschlussdokuments heißt es: "Managing unauthorised migration well is not only a project of controlling the *numbers* of unauthorised immigrants, but also of controlling irregular migration's *consequences* for societies, their institutions and migrants themselves. This aspect of managing unauthorised migration often receives too little attention at the national and EU levels. *Two necessary first steps toward controlling better the consequences of unauthorized migration are (1) guaranteeing basic rights for all residents of EU territory regardless of legal status, and (2) involving cities and localities—the levels of government that most directly deal with unauthorised immigrants and their effects—in planning immigration (and integration) management efforts*" [presidency: 2004a: 15, Herv.d.V.]

<sup>13</sup> Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit", BMG: 16f., zur Idee eines Fonds (und seinen Gegnern) vgl. auch BAuslB 2002: 243-245, Anderson 2003: 98.

<sup>14</sup> Der Linzer Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. Friedrich Schneider legte in der ZDF-Sendung "Schattenwelt" am 6.2.2001 dar, dass 'illegale' Migranten jährlich in Deutschland bis zu 26 Milliarden DM erwirtschaften. Dieser Betrag verteilt sich auf folgende Branchen:

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

In einer Mail an den Verfasser schrieb Prof. Schneider im Anschluss an die Sendung: "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."

## **Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?**

### **20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht**

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

ausarbeiten, etwa Vertreter von Bund und Kommunen, der Ärzte, Krankenkassen, Lebensversicherer usw.<sup>15</sup>

Aus all diesen Gründen werden das Katholische Forum und seine Mitglieder sich im Jahr 2005 nicht nur auf Bundesebene bei den Verhandlungen im Kontext des "Zuwanderungs-Reparaturgesetz II" engagieren, sondern auch, über die Katholischen Büros bei den Landesregierungen und über die katholischen Kirchengemeinden auf der kommunalen Ebene.

### **Einbindung gesellschaftspolitischer Akteure**

Die gesellschaftspolitische Diskussion der vergangenen Jahre zu diesem Thema krankte an zwei Dingen: Zum einen, dass sich öffentlich in der Regel nur die 'üblichen Verdächtigen' trafen und Forderungen formulierten, die jene, an die diese gerichtet waren, z.B. Bundes- und Landesregierungen, dann ignorierten. Oder es fanden inoffizielle, vertrauliche Gespräche statt, die zu viel Einvernehmen, aber wenig einforderbaren und überprüfbaren Fortschritten führten. Oder dort, wo Fortschritte nicht ständig kontrolliert wurden bzw. jene, die diese zusagten, abgewählt oder versetzt wurden, traten wieder Verschlechterungen ein.

Die Bezeichnung "Katholisches Forum" signalisiert auf diesem Hintergrund, dass die Katholische Kirche eine öffentliche Begegnungsstätte schaffen möchte, in der sich auch jene begegnen können, die einander sonst aus dem Weg gehen. Anders gesagt: Es soll ein öffentlicher Diskurs auch jener gesellschaftspolitischer Akteure in Gang zu bringen, die einander bislang bei diesem Thema eher aus dem Weg gingen, und dieses gemeinsame Nachdenken soll so gestaltet werden, dass eventuelle Ergebnisse nachlesbar und einsehbar sind. Natürlich ist diese Absicht mit aller gebotenen Sensibilität zu führen. Ein erster Schritt des Katholischen Forums ist, mit einem Manifest auf Spitzen von Politik, Gesellschaft und Wissenschaft zuzugehen und diese zu bitten, sich zur Notwendigkeit eines solchen Dialogs öffentlich zu bekennen. Dabei ist zunächst selbstverständlich, dass – beispielsweise – Gewerkschaftler mit der Forderung eines solchen Dialogs andere Inhalte verbinden als Arbeitgeber. Wichtig ist aber, dass man sich überhaupt auf eine gemeinsame Plattform einigt um dort miteinander ins Gespräch kommen zu können. Auf einer Serie von Fachtagungen soll sodann versucht werden, mit den Unterzeichnern dieses Manifests in einer vertraulich-geschützten Atmosphäre in ein gemeinsames Nachdenken einzutreten, wobei aber die Ergebnisse dieser Treffen dann veröffentlicht werden sollen. Hier sind wir dankbar, dass für diese Fachtagungsserie der Rat für Migration als Mitträger gewonnen werden konnte, dessen Mitglieder u.a. Wissenschaftler sind, die seit vielen Jahren profiliert zum Bereich illegale Migration arbeiten und immer wieder öffentlich Stellung beziehen (z.B. die Professoren Bade, Bommers und Oberndörfer).

Konkret haben das vom Forum verschickte Manifest bis Ende Januar bereits über 200 Personen unterschrieben, die Auftaktveranstaltung zu dieser Tagungsserie wird am 2.-4. März 2005 in der Katholischen Akademie Berlin stattfinden, die Publikation der Tagungsbeiträge im Laufe des Jahres beim VS-Verlag (Verlag für Sozialwissenschaften) erfolgen.

### **Aufweis von Interessenkohärenzen**

Das gesellschaftspolitische Nachdenken krankte in den letzten Jahren auch daran, dass zu einseitig die Interessen der "armen Opfer" gegen die Interessen "der deutschen Gesellschaft" ausgespielt wurden, ohne dass erkennbar war, dass zahlreiche

---

<sup>15</sup> Eine aktuelle Diskussion hinsichtlich der (Grenzen einer) Übertragbarkeit der Praktiken anderer Länder enthält Cyrus 2004, Kapitel 6.2.1.3. ("Lösungsansätze zur medizinischen Gesundheitsversorgung illegaler Einwanderer in europäischen Ländern"), ebenso PICUM.

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

### 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

Verbesserungen im Bereich des Problemkomplexes Illegalität im Interesse sowohl der Migranten als auch der Gesellschaften des Herkunfts- und Aufnahmelandes sind. Um nur einige Beispiele zu nennen:

- Eine verbesserte Gesundheitsversorgung für 'Illegale' fördert die Frühentdeckung von Krankheiten und senkt die Behandlungskosten, die entstehen, wenn Krankheiten verschleppt oder selbst therapiert werden. Außerdem sinkt bei ansteckenden Krankheiten die Gefahr, dass Dritte (darunter auch 'Legale!') angesteckt werden.
- Eine kindgerechte Sozialisation vermeidet Anfälligkeit für kriminelle Banden.
- Eine Kooperation ausgebeuteter Migranten mit Strafbehörden ermöglicht eine abschreckendere Verurteilung von Arbeitgebern als dies nach dem bisherigen repressiven Vorgehen der Fall ist.
- Die Geldrücküberweisungen von Migranten, der bei bestimmten Ländern ein Vielfaches der öffentlichen Entwicklungshilfe beträgt, tragen zur Entwicklung der Herkunftsländer und so auch zur Migrationsprävention bei.
- Verbesserungen beim Zeugenschutz bzw. bei Aussteigerprogrammen verbessern die Strafverfolgung und tragen somit zur Verbrechensprävention bei<sup>16</sup>.

Hierzu gibt es in anderen Ländern der Welt Erfahrungen, diese müssten hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf den deutschen Kontext einer Überprüfung unterzogen werden. Nur zwei Beispiele aus den USA, zunächst zur Gesundheitsversorgung. "Die US-Bundesregierung stellt den Krankenhäusern 1 Milliarde US-Dollar für die Notversorgung von Menschen ohne Papiere zur Verfügung, allerdings unter der Bedingung, dass das Krankenhauspersonal die Immigranten über ihren Aufenthaltsstatus befragt. Die neuen Bundesgelder wurden am 1. Oktober freigegeben. Einige Krankenhäuser haben die Annahme des Geldes jedoch verweigert. Sie meinen, dass das Befragen über den rechtlichen Status jene, die Hilfe brauchen, davon abhalten werde, diese auch in Anspruch zu nehmen. Dies beeinträchtigt die öffentliche Gesundheit. Anderes Pflegepersonal weist auf den Hippokratischen Eid hin. Alle Ärzte seien verpflichtet, den Patienten zu helfen, unabhängig ihres Aufenthaltsstatus."<sup>17</sup>

Ebenso weigert sich die Polizei von Los Angeles, Personen nur auf ihren Aufenthaltsstatus hin zu kontrollieren, weil dadurch höherrangige Ziele der Verbrechensbekämpfung unterlaufen würden: "The Los Angeles Police Department has adopted a policy that prevents officers from arresting, investigating or booking a person because of their authorized status in the United States. The LAPD policy manual states that 'undocumented alien status in itself is not a matter for police action. It is, therefore, incumbent upon all employees of this Department to make a personal commitment to equal enforcement of the law and service to the public, regardless of alien status'." [LHC: 28]

### Ethische Dimension

Last not least geht es im Bereich illegale Migration und unerlaubten Aufenthalt natürlich auch um Ethik. Und hier muss man nicht unbedingt den berühmten Satz des ehemaligen Richters beim Bundesverfassungsgericht, Böckenförde, bemühen, dass der Staat von Grundlagen lebt, die er selbst nicht schaffen kann. Auch die sich im Feld von Ethik gewöhnlich nicht sonderlich profilierende IOM erkannte beispielsweise in ihrer Studie *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven?*, dass die Nachfrage nach Prostituierten

<sup>16</sup> Eine zusammenfassende Diskussion zu diesen und anderen pragmatisch angehbaren Punkten enthält Alt 2003, Kapitel IX. Zur wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Bedeutung von Rücküberweisungen gibt es eine wachsende Anzahl von Publikationen, z.B. den Report of the Inter-American Dialogue Task Force on Remittances (2004) *All in the Family - Latin America's Most Important International Financial Flow* oder diesbezügliche Forschungsarbeiten der ILO, vgl. <<http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/remmit.htm#ACT>>

<sup>17</sup> PICUM-Newsletter vom Oktober 2004, vgl. <<http://www.mercurynews.com/mld/mercurynews/9449526.htm>>

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

### 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

und Haushaltshilfen eine eminent sozial-kulturelle Dimension hat<sup>18</sup>, ebenso die Entscheidung, was in diesem Bereich als 'normal' und 'akzeptabel', und was als 'Ausbeutung' zu gelten hat. Eine Wertefrage also steckt hinter der Feststellung, dass breite Schichten der Bevölkerung aus dem System von Steuern und Abgaben aussteigen und sich menschliche Notlagen zu Nutze machen. Und Werte, so die IOM, sind entscheidender in der Frage, was ich tue, als (schärfere) Gesetze und Normen, über die man in der Regel nicht so gut Bescheid weiß<sup>19</sup>. Hier gilt es also von jenen, die hohe ethisch-menschenrechtlich verankerte Werte vertreten, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln dafür zu sorgen, dass möglichst hohe Standards von möglichst vielen geteilt und so durchgesetzt werden können. Um die IOM ein letztes Mal zu zitieren:

"Employers and clients must be encouraged to raise rather than lower acceptable standards of behaviour. Regulation of markets must then be framed within and in accordance with a broader public awareness programme; for, in the final analysis, it will be peers who police the margins." [S.47]

### Ausblick

Die Diskussion bezüglich Umfang, Struktur und Umgang mit dem Problemkomplex Illegalität steht in Deutschland noch ganz am Anfang. Laut einer Forschungsbilanz des Wissenschaftszentrums Berlin gibt es zwar "breite Übereinstimmung darüber, das die deutsche Gesellschaft mit einem gravierenden Problem konfrontiert ist und dringender Handlungsbedarf besteht. (Aber:) Weder über den genauen Charakter dieses Problems noch über seinen Umfang oder die angemessenen Mittel und Ziele der Interventionen ... besteht hinreichend Klarheit." [AKI: 3]

Auf dem Hintergrund der Erfahrungen, die wir im Bereich der Gemeinden, Verbände und Wissenschaft haben, handelt es sich bei dem Problemkomplex illegale Migration in Deutschland (wie in anderen Ländern auch) um ein strukturell bedingtes Massenphänomen, welches nicht mehr über den Weg von Einzelfallhilfe subsidiär aufgefangen werden kann – auch nicht von einem auf diesem Gebiet recht potenten und aktiven gesellschaftlichen Akteur wie es die Katholische Kirche nun einmal ist. Illegale Migration und unerlaubter Aufenthalt sind gesamtgesellschaftliche Phänomene und Probleme und stellen damit eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung und Aufgabe dar, an deren Gestaltung und Lösung die Katholische Kirche selbstverständlich auch weiterhin nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten mitarbeiten möchte. Insofern erhoffen sich die Mitglieder des Katholischen Forums Leben in der Illegalität von ihrer Initiative vor allem eine angstfreiere und unaufgeregte Debatte jenseits der Standardpositionen "für" und "gegen Legalisierungen" und eine gemeinsame kreative und konstruktive Suche nach und Ausprobierung von pragmatischen und möglichen Verbesserungen.

Zuspruch erhielt das Forum bereits vom Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, welcher in seinem Jahresbericht ausdrücklich festhielt:

---

<sup>18</sup> "However, though supply may be a necessary, it is not always a sufficient condition for demand. Demand must also be socially construed in the sense that people have to be made to feel that they want or need a given product or service. Human beings are not born wishing to buy commercial sexual services or to pay someone else to clean, cook and care for them, any more than they are born with specific desires to play the lottery or drink Coca-Cola. They have to *be induced* to feel that it would be pleasurable to pay a stranger for sex, and that it would be convenient or pleasant to have another person to clean after them" [a.a.O., S. 41]

<sup>19</sup> "Just as patterns of consumer demand are social and political constructs, so people's consumption patterns in any given market are a socially determined matter. Those employing domestic workers or buying sexual services do not make decisions on which worker to use or how to treat her in a vacuum, but on the basis of their knowledge of the particular social, legal and institutional context in which they act. As social beings, they invariably need to feel that their behaviour is normal, natural, necessary and/or inevitable, and so justified. Prevailing social norms thus play an important role in shaping people's behaviour as consumers in both legal and illegal segments of the commercial sex market, and as employers of domestic workers. Their understanding of these norms is largely determined through peer behaviour and what they can get away with." [a.a.O., S. 41f.]

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

### 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

"Der Zuwanderungsrat empfiehlt nachdrücklich, bei den politischen Bemühung um eine Eindämmung der illegalen Zuwanderung die an der Menschenwürde und den humanitären Belangen von illegalen Zuwanderern orientierten Forderungen der Deutschen Bischofskonferenz zu berücksichtigen." [Sachverständigenrat: 351]

Ebenso stimmen Beschlüsse und Aktivitäten von Bündnis 90/Die Grünen zuversichtlich: Diese beschlossen nicht nur auf der Bundesdelegiertenkonferenz im Oktober 2003 deklaratorisch, die Fragen von sozialen Rechten, Meldepflicht und Straffreiheit für humanitäre Hilfe im Frühjahr 2005 entschieden anzugehen. Darüber hinaus sind grüne Politiker an vorderster Front in Bund, Ländern und Gemeinden, wenn es darum geht, das Thema voranzutragen<sup>20</sup>.

Auch die FDP bewegt sich inzwischen öffentlich auf das Thema zu: Im Antrag "Kulturelle Vielfalt – Universelle Werte – Neue Wege zu einer rationalen Integrationspolitik" heißt es:

"Schließlich kann die Politik auf Dauer die Augen vor der Situation illegaler Zuwanderer nicht verschließen. Selbstverständlich ist es eine polizeiliche Aufgabe, illegale Zuwanderung zu verhindern. Dennoch darf humanitäre Hilfe für illegal Zugewanderte - wie etwa die Versorgung von Kranken - nicht mit dem Risiko behaftet sein, dass beispielsweise Ärzte sich dabei strafbar machen."<sup>21</sup>

Aus den Volksparteien hört man wenig Gutes, aber vielleicht lässt sich ja Einiges über die 'kleineren Koalitionspartner' anstoßen?

Abschließend hoffen wir sehr, dass die vielen Unterzeichner des Manifests Illegalität ihre Zustimmung zur Notwendigkeit einer sachangemessenen Auseinandersetzung und Entwicklung problemangemessener Lösungen nicht nur deklaratorisch bzw. als Aufgabenzuweisung für andere verstehen. Vielmehr hoffen wir, dass alle bereit sind, in den Bereichen, Organisationen und Institutionen, in denen sie tätig sind bzw. denen sie angehören oder gar vorstehen, für dieses Anliegen zu werben und sich an entsprechenden Projekten aktiv zu beteiligen.

---

<sup>20</sup> Die Erklärung der Bundesdelegiertenkonferenz lautet: Es muss klargestellt werden, dass humanitär motivierte Hilfe nicht unter den Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt fällt. Haupt- und Ehrenamtliche, die hier für Staat und Gesellschaft wertvolle subsidiäre Arbeit leisten, dürfen nicht kriminalisiert werden. Die EU-Richtlinie 2002/90/EG gewährt jedem Mitgliedsland diese Möglichkeit. Wir wollen sie nutzen. Es muss klargestellt werden, dass außer dem Sozialamt niemand zur Er- und Übermittlung aufenthaltsrelevanter Daten an die Ausländerbehörde verpflichtet ist: Ärzte, Pädagogen, Sozialarbeiter, Richter usw. haben klare berufsspezifische Aufgaben, diese dürfen nicht zur Migrationskontrolle und Denunziation instrumentalisiert werden. Alle Menschen haben ihre Würde. Diese zu schützen ist die grundlegende Aufgabe und Verpflichtung des Staates, die nicht hinter dem Recht des Staates zurückstehen darf, die Regelung der Zuwanderung zu sichern. Um dieser Würde stärker zu ihrem Recht zu verhelfen, werden BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Debatte über die Einführung eines legalisierten Aufenthaltsstatus (Amnestie) der 'Sans Papiers' führen, die sich an der Legalisierungspraxis von Ländern wie Spanien, Frankreich, Belgien, Griechenland und den USA orientiert." [vgl. <<http://www.joerg-alt.de/politisches/parteien/parteien.html>>], zu den Kommunen siehe <<http://www.joerg-alt.de/politisches/kommunen/kommunen.html>>

<sup>21</sup> Bundestagsdrucksache 15/4401 v. 1.12.2004, Punkt 15

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

### Abkürzungs- und Literaturverzeichnis

AKI (Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration) (2004) Migration und Illegalität in Deutschland. AKI Forschungsbilanz I, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Dezember 2004

Alt, J. (1999) Illegal in Deutschland – Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig. Karlsruhe: von Loeper  
Ders. (2003) Leben in der Schattenwelt - Problemkomplex illegale Migration. Karlsruhe: von Loeper

Anderson, Ph. (2003) "'Dass sie uns nicht vergessen' – Menschen in der Illegalität in München". Zum Herunterladen eingestellt unter <http://www.gruene-muenchenstadtrat.de/seiten/themen/migration.html>

Apap, J./ Bruycker, P. de/ Schmitter, C. u.a. (2000) Regularisation of Illegal Aliens in the European Union - Summary Report of a Comparative Study. In: Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union. Academic Network for legal Studies on Immigration and Asylum Law in Europe, Collection of the Law Faculty, Free University of Brussels. Brussels: Bruyant, pp. 364-403

BAusIB (Die Bundesausländerbeauftragte<sup>22</sup>) (2002) Fünfter Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn/Berlin

BGS (Bundesgrenzschutz) (2004) Kurzlage an den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland. Bundesministerium des Inneren, Abteilung Grenzschutz, Berlin

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

BMI (2001) Bundesministerium des Innenen Stellungnahme vom 14. Februar 2001 zur Eingabe des Jesuiten-Flüchtlingsdiensts, Herr Jörg Alt SJ vom 29.11.2000. Zum Herunterladen eingestellt unter [www.joerg-alt.de/politisches/petition/petition.html](http://www.joerg-alt.de/politisches/petition/petition.html)

Cyrus, N. (2004) Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Nürnberg. Zum Herunterladen eingestellt unter <http://www.zuwanderungsrat.de/> (Experten)

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

Erwiderung (2001) Erwiderung der Petenten auf die Stellungnahme des Bundesministeriums des Inneren zur Petition zum Problemkomplex Illegalität vom 29.11.2000 (Petition 1-14-06-26-029691), München/Berlin, 1.5.2001. Zum Herunterladen eingestellt unter [www.joerg-alt.de/politisches/petition/petition.html](http://www.joerg-alt.de/politisches/petition/petition.html)

---

<sup>22</sup>Nach der Bundestagswahl wurde dieses Amt umbenannt in "Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration". Entsprechend wechselte auch die Adresse der Website, auf der deren Dokumente eingestellt sind, zu [www.integrationsbeauftragte.de](http://www.integrationsbeauftragte.de).

## Zuwanderungsrecht: Vom Provisorium zur Einwanderung?

### 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht

28.-30. Januar 2005 Stuttgart-Hohenheim

---

IOM (International Organisation for Migration) (Ed.) Anderson, B. (2003) Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study. December 2003

LHC (Little Hoover Commission) (2002) We the People. Helping Newcomers to become Californians. Report Nr. 166, June 2002

PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) (2004) Book of Solidarity – Unterstützung für Menschen ohne Papiere in Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Großbritannien. Karlsruhe: von Loeper

presidency (2004a) The Presidency Conference on Future European Union Co-operation in the Field of Asylum, Migration and Frontiers<sup>23</sup>: Conference Summary, Amsterdam, 31<sup>st</sup> August – 3<sup>rd</sup> September 2004, organised by the Netherlands Ministry of Justice.

Dies. (2004b): Policy Brief 4, Managing Irregular Migration.

Sachverständigenrat (2004) Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Hrsg.) Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahreshgutachten 2004. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

---

<sup>23</sup> Unterlagen zu dieser Konferenz sind zum Herunterladen eingestellt unter  
<[http://www.migrationpolicy.org/events/2004-08-31.euroconf\\_publications.php](http://www.migrationpolicy.org/events/2004-08-31.euroconf_publications.php)>