

ANALYSE VON MINISTER SCHILYS ZUWANDERUNGSGESETZ:

KEINE VERBESSERUNGEN AUF DEM GEBIET UNERLAUBTER ZUWANDERUNG UND UNERLAUBTEN AUFENTHALTS

Aus dem umfangreichen Referentenentwurf ist schwer herauszulesen, was Minister Schily im Hinblick auf unerlaubte Zuwanderung, unerlaubten Aufenthalt und die daraus erwachsenden ordnungsrechtlichen, sozialen und humanitären Probleme zu unternehmen gedenkt. Das Papier nimmt nur an sehr wenigen Stellen ausdrücklich Bezug hierauf, z.B.

- Art.1, Kap.2, Abschn.2, § 14 (unerlaubte Einreise)
- Art.1, Kap.5, Abschn.2, § 57 (Zurückschiebung an der Grenze)
- Art.1, Kap.5, Abschn.2, § 58 (Abschiebung)
- Art.1, Kap.9 (Straftatbestände der unerlaubten Einreise, des unerlaubten Aufenthalts und der Beihilfe hierzu)

Es gilt also, neben diesem Referentenentwurf auch andere Rechtsinstrumente und Politikmaßnahmen in die Gesamtbewertung einzubeziehen, insofern dort begründete Regelungen nicht verändert werden. Dieses Regelungswerk ist hochkomplex, dennoch scheinen folgende Feststellungen und Thesen angebracht zu sein:

- Minister Schilys Gesetz zementiert, vermutlich vergrößert, Illegalität, und zwar sowohl was unerlaubte Zuwanderung, als auch unerlaubten Aufenthalt betrifft. Schily ignoriert Erkenntnisse über Mechanismen internationaler grenzübergreifender Migration, die von Kirchen, Geheimdiensten und empirischer Feldforschung in seltener Einmütigkeit vorgetragen werden¹. Mit den in diesem Gesetz geplanten Maßnahmen stärkt er die Mechanismen und Institutionen unerlaubter grenzübergreifender Zuwanderung, die er eigentlich bekämpfen will.
- Im Bereich der unerlaubten Zuwanderung und des unerlaubten Aufenthalts werden sich weitere Verschlechterungen für Migranten ergeben: Sie werden noch mehr in die Arme von 'Schleusergruppen' getrieben, die Preise für ihre Einreise in die Europäische Union werden sich erhöhen und damit ihr Ausgeliefertsein an diese kommerziellen und kriminellen Gruppen.
- Die Situation bzw. Probleme hier lebender 'Illegaler' werden ignoriert, ebenso wie die nach deutschem Recht bestehenden und selbst vom Bundesministerium des Inneren anerkannten Rechtsansprüche 'Illegaler'.
- In seinen Vorschlägen bleibt er in vielen Punkten hinter den Forderungen der von ihm selbst eingesetzten Unabhängigen Kommission Zuwanderung, der politischen Parteien und anderen gesellschaftlichen Gruppen (Katholische Kirche, Bundesverband der Deutschen Industrie, Rat für Migration, amnesty international) zurück.

¹Beispiel für kirchliche Stellungnahmen: Deutsche Bischofskonferenz - Kommission für Migrationsfragen *Leben in der Illegalität in Deutschland - eine humanitäre und pastorale Herausforderung*. Bonn, 21.5.2001. Beispiel für geheimdienstliche Analysen: Bundesnachrichtendienst *Illegale Migration nach Europa*, Pullach, Januar 2001. Im Vergleich zu anderen Ländern liegen für Deutschland noch nicht allzu viele empirische Erkenntnisse zu unerlaubter Zuwanderung und unerlaubtem Aufenthalt vor, woran sich bei Beibehaltung der bisherigen Rahmenbedingungen auch wenig ändern wird (s.u., 7). Dennoch: Die Erkenntnisse, die vorliegen, entsprechen weitgehend Forschungsergebnissen aus Ländern, wo das Phänomen grenzüberschreitender Migration schon länger und umfangreicher untersucht ist, z.B. USA/Mexiko [vgl. Massey].

- Insbesondere ist zu beklagen, dass folgende, auch von den Parteien breit unterstützte Forderung, nicht aufgenommen wird: Humanitäre Hilfeleistung für 'Illegale' (z.B. durch Ärzte, Sozialarbeiter oder Schulleiter) vom Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt auszunehmen.
- Weitere Mängel sind festzustellen, wenn Minister Schily tatsächlich unerlaubte Zuwanderung begrenzen bzw. damit verbundene kriminelle Strukturen bekämpfen will. Dies betrifft z.B. die Situation in den Herkunftsländern oder Probleme, die sich aus der spezifischen Zusammensetzung und Vorgehensweise grenzübergreifend agierender Schleusergruppen ergeben.

Diese Feststellungen und Thesen werden wie folgt begründet:

1. Illegalität von Flüchtlingen

Wichtige migrationsauslösende Faktoren für Flüchtlinge sind Krieg, Bürgerkrieg, Anarchie, allgemeine Menschenrechtsverletzungen. Wichtige migrationslenkende Faktoren in ein bestimmtes Land sind für sie vor allem die folgenden drei: Die Anwesenheit von Verwandten in diesem Land, Anerkennungschancen ihrer Fluchtgründe in einem Asylverfahren, die Möglichkeit, sich bzw. ihre Familie durch Arbeit selbst ernähren zu können. Ein weiterer Grund, dass Flüchtlinge nach Deutschland kommen, ohne dass sie es sich ausgesucht hätten, liegt daran, dass die von ihnen bezahlten Schleuser zufällig gute Reiseverbindungen in dieses Land haben und sie deshalb dort 'abliefern' [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel II.1-II.3., über das zunehmende Angewiesensein von Flüchtlingen auf Schleuser vgl. UNHCR].

1.1. Weitere Erschwerung der Einreise

In Minister Schilys Gesetzentwurf sind Maßnahmen enthalten, die schon im Vorfeld das Betreten deutschen Bodens erschweren sollen. In Art.1, Kap.7, Abschn.3, § 76 wird festgelegt, dass ein Einreisevisum ohne Begründung abgelehnt werden kann und keine Rechtsbehelfsbelehrung gegen diese Ablehnung gegeben werden muss. An der Grenze bedarf es bei der Versagung von Passersatzdokumenten nicht einmal der Schriftform. Zudem: Die Versagung eines Visums bzw. Passersatzes ist unanfechtbar (Art.1, Kap.7, Abschn.3, § 81). Nirgends im Gesetz wird darauf eingegangen, wie trotz der restriktiven Bestimmungen sichergestellt werden kann, dass Flüchtlinge hierdurch nicht unangemessen getroffen werden.

Sodann wird vorgeschlagen, zukünftig generell bei "Staatsangehörigen von Staaten, bei denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen", Maßnahmen zur "Feststellung und Sicherung der Identität" zu ergreifen (vgl. Art.1, Kap.4, § 49). Es kann angenommen werden, dass dies Flüchtlinge erst recht davon abhalten wird, sich um ein Visum zu bemühen: Jeder, auch Flüchtlinge wissen, dass diese Maßnahmen in erster Linie dazu dienen, eine Rückführung in eben ihren Verfolgerstaat zu sichern. Um dies zu vermeiden, werden sie vermehrt versuchen, sich anderen (möglicherweise kriminellen) Grenzübertreitern anzuvertrauen.

Des Weiteren bestätigt der Gesetzentwurf hohe Strafen für jene Transportunternehmen, die Menschen ohne gültige Papiere nach Deutschland bringen (sog. Carrier-Sanctions, siehe Art.1, Kap.6, §§ 63f.). 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 die Frage zu stellen, wie denn sonst Flüchtlinge Zuflucht vor Verfolgung finden sollen, wenn niemand sie transportieren darf. Auch hier wird eine absehbare Konsequenz weiter sein: In dem Maße, da seriöse Transportunternehmen sich verweigern, werden Flüchtlinge in die Arme von (möglicherweise kriminellen) Anbietern getrieben, die die nachgefragte Dienstleistung gegen noch höhere Beträge zu erbringen bereit sind.

An dieser Stelle ist, gerade am 40sten Jahrestag der Errichtung der Mauer zwischen Ost- und Westdeutschland, über die Rolle von humanitären und kommerziellen Grenzübergangshelfern nachzudenken. Damals wie heute sind solche Dienstleister unverzichtbar in dem Bestreben Unterdrückter und Verfolgter, Freiheit und Sicherheit zu erreichen. Und doch wird derzeit heftig diskutiert, ob solche Hilfestellungen ein Straftatbestand sind (wie derzeit in Deutschland der Fall), oder ob sie vom Flüchtlingsrecht her legitimiert sind. Selbst Innenminister Schily sieht - im Hinblick auf die Fluchthelfer bei DDR-Bürgern - die Notwendigkeit, hier differenziert zu urteilen². Die Frage, ab wann eine Fluchthilfe aus humanitären, wann aus Profitgründen, wann aus kriminellen Intentionen 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 erachtet³.

1.2. Beibehaltung der Sichere Drittstaaten - Regelung

1993 hat Deutschland durch den Beschluss des Bundestags die es umgebenden Staaten zu so genannten "Sicheren Drittstaaten" erklärt. Dort, so nimmt der Gesetzgeber an, ist der Flüchtling bereits vor Verfolgung geschützt. Jeder Flüchtling, der aber aus den eingangs erwähnten Gründen dennoch nach Deutschland einreist, um dort seinen Asylantrag zu stellen, kann dies somit automatisch nur, indem er zu einer unerlaubten Einreise gezwungen wird. An dieser Regelung wird Minister Schily nichts ändern.

1.3. Weiterbestehende Schutzlücken

Immer noch dominiert bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in Deutschland das Täterprinzip und nicht das Opferprinzip. Dies bedeutet: Wurde jemand von staatlichen Stellen gefoltert, ist das "gut" und kann zur Flüchtlingsanerkennung führen, werden dieselben Misshandlungen von einer nichtstaatlichen Organisation vorgenommen, hat der Betroffene Pech gehabt. Dem gesunden Menschenverstand leuchtet dies nicht ein, alle Staaten der EU außer Deutschland und Frankreich haben deshalb bei nichtstaatlicher Verfolgung entsprechende Regelungen ergriffen. Auch politische Parteien Deutschlands unterbreiteten konkrete Vorschläge, wie dem Schutzbedürfnis dieser Menschen entsprochen werden kann [vgl. FDP:6 oder SPD-A4:7ff]. In Minister Schilys Gesetzesentwurf sucht klare Aussagen vergeblich.

²Nach 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]

³Richter des Bundesgerichtshofs betonten in ihrer Entscheidung vom 21.2.1980, dass Grenzübergangshilfe 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. Forschungsgesellschaft Flucht und Migration *Die Grenze - Flüchtlingsjagd in Schengenland (Arbeitstitel)*. Aus dem unveröffentlichten Manuskript. Berlin. Kapitel 5.4.]

Bestenfalls kann angenommen werden, dass auf dieses Schutzbedürfnis Art.1, Kap.5, Abschn.2, § 60, Abs.7 abzielt. Der wiederum verweist auf Art.1, Kap.2, Abschn.5, § 23: Dort aber werden die Aufenthalts-Gewährungsmöglichkeiten der Obersten Landesbehörden angesprochen oder Möglichkeiten, die sich über "eine Verpflichtungserklärung nach § 68" ergeben. Dadurch wäre beispielsweise eine 'Legalisierung des Kirchenasyls' gegeben. Dies wiederum bestätigt das am 3.8.2001 vom Innenministerium herausgegebene "Eckpunktepapier": In der Tat soll so "besonderen humanitären Interessen... Rechnung getragen werden."

Der komplizierten Ausführungen einfacher Sinn: So sollen Verantwortung und Kosten für die Schutzgewährung an Institutionen und Gruppen abgewälzt werden, die hierzu überhaupt nicht zuständig sind: Weder sind die Obersten Landesbehörden, noch einzelne Kirchengemeinden Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention. Dies ist nach wie vor die Bundesrepublik Deutschland.

1.4. Keine Maßnahmen zur Sicherung der Qualität des Asylverfahrens

Das Asylverfahren in seiner bisherigen Form war schon immer heftiger Kritik ausgesetzt: Amnesty international in seiner Pressemitteilung vom 3.8.2001 etwa, aber auch der Verfasser, vertreten die Auffassung, dass die gegenwärtige Organisation und Durchführung des Asylverfahrens es v.a. foltertraumatisierten Flüchtlingen erschwert, ihre Fluchtgründe angemessen darlegen zu können. Hinzu kommen Unkenntnis über Ablauf und Bedeutung des Verfahrens, Traumatisierungen sowie kulturell bedingte Missverständnisse [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel III.1.2.]. Zu diesen Missständen unterbreitete beispielsweise die von Minister Schily eingesetzte Zuwanderungskommission eine Reihe guter Vorschläge [vgl. Alt 2001c]

Es entsteht aber der Eindruck, dass bei Minister Schily - wie bei der CDU/CSU - das Ziel einer Verfahrensbeschleunigung über dem einer Verfahrens-Qualitätssicherung steht. Vorhandene Mängel werden nicht angesprochen, dafür aber eine Reihe von verfahrensbeschleunigenden Maßnahmen empfohlen: Die Weisungsunabhängigkeit der Entscheider wird abgeschafft, eine vereinfachte Verweisung auf das Asylfolgeverfahren wird möglich, generell wird das Gerichtsverfahren einem Einzelrichter übertragen [vgl. Begründungsteil, S. 124f. und 203ff]. Beschleunigungen haben sich aber in der Regel nicht zugunsten einer gründlichen Fallbearbeitung ausgewirkt.

Auch für Minderjährige gibt es wenig Zugeständnis. Obwohl nach der UN-Kinderkonvention ein Mensch erst nach Ablauf des 18. Lebensjahres als Volljähriger bezeichnet wird, sollen nach dem neuen Gesetz auch weiterhin 16-jährige "fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen nach diesem Gesetz sein" (Art.1, Kap.7, Abschn.3, § 78). Nach Ansicht von Experten eine klare Überforderung.

Unklar ist schließlich, welcher Schutz für Flüchtlinge dann besteht, wenn Probleme z.B. bei der Mitwirkungs- oder Beibringungspflicht, nicht selbst verschuldet sind, z.B. durch Zustellungsprobleme, falsche Beratung oder Fehler von Dritten, z.B. Anwälten. Hierdurch wurden schon im bisherigen System Asylverfahren beendet und Flüchtlinge zu einem illegalen Aufenthalt getrieben [vgl. Alt 1999: Kapitel III: 1.2.2.+3].

1.5. Illegalisierungsgefahr im Kontext aufenthaltsbeendender Maßnahmen

Ein ebenfalls seit langem bekanntes Problem ist 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 1999: Kapitel III.1.4.]. Hier wird das vorliegende Gesetz keine Abhilfe schaffen. In Art.1, Kap.5, Abschn.2, § 59, Abs.3 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.

Weitere Illegalisierung droht schließlich all jenen, die bisher eine so genannte 'Duldung' besitzen: Der Übergang in einen regulären Aufenthaltstitel ist an Bedingungen geknüpft, die fast niemand erfüllen kann. Der Verfasser schließt sich hier voll und ganz der Kritik der Bundesausländerbeauftragten, M. Beck, an, die diese am 9.8.2001 im Berliner Tagesspiegel äußerte.

1.6. Ergebnis: Lieber Illegalität als Asylantragstellung

Aufgrund des Vorstehenden, aber auch durch weitere Verschärfungen wird im Gesetzesentwurf versucht, Flüchtlingen eine Asylantragstellung unattraktiv zu machen

- Der ohnehin nur schwer zu bekommende Flüchtlingsstatus soll zukünftig überprüft werden, bevor eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird (vgl. Art.3, Nr.42 zu § 73 des Asylverfahrensgesetz)
- die Asylbewerberleistungsgesetz-Regelungen (z.B. Sachleistungsverpflegung) gelten für die gesamte Dauer des Asylverfahrens (vgl. Art.8),
- Ausreiseeinrichtungen werden eingeführt, um eine Ausreise sicherzustellen (Art.1, Kap.5, Abschn.2, § 61),
- Kosten für Zurückweisung, Zurückschiebung, Haft und Abschiebung werden dem Ausländer in Rechnung gestellt (Art.1, Kap.6, § 66).

Kurzum: Für einen Flüchtling wird der Anreiz vergrößert, 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 - was ein erneutes Untertauchen ermöglicht.

2. Illegalität aus Gründen der Familienzusammenführung

Ein wichtiger Grund für unerlaubte Einreise und unerlaubten Aufenthalt ist der Wunsch nach Herstellung von Familieneinheit. Illegale Aufenthaltsverhältnisse entstehen z.B. dadurch, dass legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Migranten 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 erwach-

senen Kindern und (Groß-)Eltern, oftmals auch Onkel, Tanten, Nichten, Neffen etc. Recht oft werden (illegale) Migrationsprojekte entlang solcher Verwandtschaftslinien organisiert [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel II.3. und II.11.1.4.].

Auch hier ist in Minister Schilys Entwurf nicht festzustellen, dass er ablaufende Migrationsmechanismen zur Kenntnis genommen bzw. ihnen Rechnung getragen hat: Der Leitgedanke ist unverändert die Kernfamilie, d.h. Ehegatten und minderjährige Kinder [vgl. Begründungsteil zu § 36, S. 162]. Aber selbst hier ist er inkonsequent: Als minderjährig sind nach internationalem Recht Personen bis zur Vollendung des 18 Lebensjahr anzusehen [vgl. Art.1 der Konvention über die Rechte des Kindes]. Dieser Definition wird im vorliegenden Gesetzesentwurf nur bei Einreise im Familienverband und bei Hochqualifizierten Rechnung getragen. Sonst wird ein Nachzugsalter bis 12 Jahre festgesetzt. An dieser Stelle ist zu fragen, welches Menschenbild einer Regelung zugrunde liegt, nach der die Kinder von Hochqualifizierten besser gestellt werden als andere Kinder. Zudem ignoriert diese Regelung eine weitere Bestimmung in Art.5 der 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". Bleibt Minister Schilys Entwurf unverändert, setzt sich der Gesetzgeber an die Stelle der Eltern, indem er festlegt, was dem Kindeswohl dient und was nicht [vgl. v.a. Begründungsteil zu § 32, Abs.1, Nr.2 und Abs.2].

Hinsichtlich des erweiterten Familienverständnis bemerkt Art.1, Kap.2, Abschn.6, § 36 nur, dass sonstigen Familienangehörigen der Nachzug beim Vorliegen "außergewöhnlicher Härte" erlaubt werden "kann". Angesichts einer solchen Rechts- und Verfahrenslage kann folgendes vermutet werden: In bestimmten Problemkonstellationen (z.B. falls sich der Mazedonienkonflikt verschärft) werden Interessenten an einer Familienzusammenführung sich erst gar nicht auf den Weg der Nachweiserbringung und Erlaubnisbeantragung begeben, sondern, wie im Falle des Kosovokonflikts oft geschehen, eine Familienzusammenführung 'einfach so', mit dem privaten PKW, organisieren.

3. Illegalität von Arbeitsmigranten

3.1. Geringqualifizierte und unqualifizierte Jobs bleiben 'Illegalen' überlassen?

Im Gegensatz zu den Zuwanderungskonzeptionen der Süßmuth-Kommission oder der politischen Parteien überraschen die knappen Ausführungen zum Thema "Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit" (Art.1, Kap.2, Abschn.4, §§ 18-21). Es werden hier viele Fragen offen gelassen. Etwa, inwieweit diese Regelungen auch niedrig qualifizierte Arbeitnehmer im Blick haben, d.h. Arbeitnehmer in Branchen, in denen illegale Ausländer vor allem tätig sind (Bau, Landwirtschaft, Reinigungs-, Hotel- und Gaststättengewerbe, private Alten- und Krankenpflege etc.). Oder Ausführungen zu den Möglichkeiten und Grenzen befristeter Beschäftigungsmöglichkeiten. Die vorliegenden Bestimmungen sind zwar prinzipiell flexibel genug, um auch auf diese Kategorien angewendet werden zu können. Auf der anderen Seite macht stutzig, dass in drei der vier Paragraphen nur von hochqualifizierten und qualifizierten Arbeitnehmern sowie Selbstständigen die Rede ist. Der Verdacht liegt also nahe, dass auch Minister Schilys Gesetz der Devise folgt: 'Die, die ohnehin kommen und hier (unerlaubt) arbeiten, mögen dies weiter tun - wir müssen uns um die kümmern, die erst eine Einladung brauchen, be-

vor sie sich auf den Weg machen.' Anders gesagt: Die Abwesenheit von Regelungen für Bereiche der niedrig qualifizierten und unqualifizierten 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 (s.u., 6).

3.2. Berücksichtigung in Deutschland lebender Verwandter bei der Zuwanderungserlaubniserteilung?

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 Verwandte und Bekannte können den Neuankömmlingen bei der Erstorientierung und dem Sprachlernen helfen [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel II.2. und II.3. sowie Alt 2001a: Kapitel III.2.1.].

Dieser Aspekt wird in Minister Schilys Gesetzentwurf in Art.1, Kap.2, Abschn.3, § 20 Abs.3 Nr.5 aufgegriffen [vgl. Begründung zu § 20, S. 145]. Es wird aber in der Praxis der Erlaubniserteilung zu beobachten sein, inwieweit die anderen Kriterien nicht doch als vorrangig bewertet werden.

4. Mängel der Bekämpfung unerlaubter Zuwanderung

4.1. Maßnahmen gehen an 'Illegalen' vorbei, die von der Visumspflicht befreit sind

In der vom Bundesinnenministerium des Inneren am 3.8.2001 herausgegebenen Pressemitteilung wird Minister Schily dahingehend zitiert, dass sein Gesetzesentwurf auch "illegale Zuwanderung bekämpfen" soll. Hierzu finden sich innerhalb des Textes eine ganze Reihe von Vorkehrungen. Diese gehen aber an einem großen Teil der in Deutschland unerlaubt lebenden Personen vorbei: Viele Migranten sind Bürger oder haben Papiere der ca. 60 Staaten, die von der Visumspflicht befreit sind, z.B. Brasilien, Bulgarien, Polen, Tschechien, Ungarn, Kroatien etc. Die Befreiung von der Visumspflicht ermöglicht diesen Menschen ein mehr oder wenig ungehindertes Pendeln zwischen Herkunfts- und Zielland. Ihr Aufenthalt wird erst durch die unerlaubte Arbeitsaufnahme 'illegal'.

4.2. Maßnahmen stärken 'Schleusergruppen'

Andere Migranten werden, wie oben (1.1.) dargelegt, durch die Bestimmung dieses neuen Gesetzes erst recht in die Arme von kommerziellen und kriminellen 'Schleusergruppen' getrieben, d.h. deren Einfluss auf das Migrationsgeschehen wird weiter wachsen.

4.3. Ordnungsrechtliche Maßnahmen sind machtlos gegen Marktmechanismen

Empirische Feldforschung bestätigt mehr und mehr, dass weite Bereiche der unerlaubten Migration untrennbar mit anderen Globalisierungsprozessen, wie z.B. dem grenzenlosen Austausch von Waren und Dienstleistungen, verbunden sind und deshalb ordnungsrechtlich kaum bekämpft werden können. Grund: Durch die Staaten errichtete Zuwanderungshürden werden bei fortbestehender Nachfrage nach Beschäftigungs- und Grenzübertrittsmöglichkeiten vor allem die Migrationsmechanismen und Tricks verändern, mit denen diese Hürden zu umgehen versucht werden [vgl. Alt 1999: Teil IV.1.+4., Massey:286ff.]. In diese Richtung argumentieren auch der Bundesnachrichtendienst und andere polizeiliche Sicherheitsdienste [vgl. Alt 2001b].

Dies bedeutet aber, dass eine immer weitere personelle und technische Aufrüstung der Außengrenzkontrollen nicht sonderlich sinnvoll ist: Statt dessen sollte man sich - beispielsweise - vor allem auf die Bekämpfung krimineller und ausbeuterischer Gruppen konzentrieren. Der Angst, dass bei geringerer Kontrolle der Außengrenze immer mehr Menschen unerlaubt nach Deutschland strömen werden, kann widersprochen werden: Hier sorgen andere Mechanismen für eine Regulierung. Wenn etwa ein unerlaubt Eingereister keine Arbeit findet, werden ihm früher oder später mitgebrachte Geldmittel ausgehen, weil die Lebenshaltungskosten in Deutschland sehr hoch sind. Er wird, da auch die Solidarität von Landsleuten begrenzt ist, wieder nach Hause reisen müssen. Bei der gegenwärtigen Abschottung der Grenze nach beiden Seiten besteht aber immer öfters das Problem, dass solche ausreisewilligen Personen keine Möglichkeit mehr sehen, ohne (teure) Schleuser nach Hause reisen zu können. Somit verlängert sich deren Aufenthalt unfreiwillig, zusätzlich besteht die Gefahr weiterer Verschuldung und/oder der Anwerbung durch kriminelle Gruppen.

4.4. Kaum Eingehen auf die Bekämpfung kommerzieller und krimineller Migrationsstrukturen

Genau hier ist aber unklar, welche Maßnahmen Minister Schily ergreifen will, um gegen kommerzielle und kriminellen Strukturen vorzugehen: Gerade diese Institutionen und Gruppen sind schließlich die Scharniere im internationalen grenzübergreifenden Migrationsbusiness. Aufgrund der besonderen Gefährlichkeit einige Bemerkungen zu den kriminellen Gruppen: Aufgrund der Abwesenheit im Gesetzesentwurf scheint es, als ob hier wie bisher herkömmliche polizeiliche Ermittlungstechniken zum Einsatz kommen sollen. Aber: Diese Gruppen kann man aufgrund ihrer ethnischen Homogenität und ihrer grenzübergreifenden Verbindungen nur schwer bekämpfen: Abhörmaßnahmen oder gar der Einschleusung von Informanten sind klare Grenzen gesetzt, ebenso hakt es häufig in der internationalen Polizei-Zusammenarbeit. Ein bewährtes Mittel wären deshalb Angebote an aussteigewillige oder unfreiwillige Mittäter aus diesen Gruppen, wie etwa attraktive (!) Kronzeugen- und Opferschutzprogramme. Die in Minister Schilys Gesetzesentwurf enthaltenen hohen Strafandrohungen für Mittäter in solchen Gruppen [vgl. Art. 1, Kap.9] erhöhen aber für Aussteigewillige bereits vorhandene Hürden. Vielmehr sehen sie sich noch mehr dazu gezwungen, ihr Wohl und Wehe mit diesen Gruppen zu verbinden.

4.5. Keine Berücksichtigung der Situation in den Herkunftsländern

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

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

Auch die Unabhängige Kommission Zuwanderung [vgl. Kapitel II.6.4.] und die Zuwanderungskommission der CDU [vgl. Kapitel: I.A.2] erkannten, dass ein Blick über den Tellerrand nationalstaatlicher Interessen zu einem Zuwanderungskonzept dazugehört [vgl. Alt 2001c]. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung warnte beispielsweise: "Grundsätzlich gefährdet eine Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften die technische Kompetenz eines Landes, und sie kann potenzielle Entwicklungschancen reduzieren... Es besteht die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Prozesses wirtschaftlichen Niedergangs und der Nichterfüllung staatlicher Aufgaben, was weitere Abwanderung nach sich ziehen kann." Sie empfiehlt deshalb: "Diesbezüglich ist ein politischer Dialog zwischen Herkunfts- und Zielländern zu führen, der rechtliche, politische und wirtschaftliche Verbesserungen in den Herkunftsländern zum Ziel hat" [S. 80f.] In einem Zuwanderungsgesetz wäre also zumindest die Zuständigkeit der Stelle festzulegen (z.B. Bundesamt für Migration, der dort angesiedelte Sachverständigenrat...), die solche Aspekte der Zuwanderung im Blick hat und entsprechende Politikempfehlungen ausarbeitet.

4.6. Ergebnis: Der Kanzler ist gefordert

Nun mag das Innenministerium aufgrund seines Blickwinkels nach innen hiervon überfordert sein. Umso mehr ist hier die Bundesregierung als Ganze gefordert: Hier geht es um die breiteren politischen Rahmenbedingungen, innerhalb deren ein Zuwanderungsgesetz nur ein Element der Migrationspolitik insgesamt ist. Insbesondere ist die Richtlinienkompetenz des Kanzlers in zwei Richtungen gefordert: Zum einen, was die Koordinierung der Migrationspolitik unter den Ressorts der Bundesregierung betrifft, d.h. durch Einbeziehung des Auswärtigen Amtes, des Wirtschafts- und Entwicklungsministeriums etc. So kann am ehesten die Unterbewertung internationaler Dimensionen durch einen engen nationalen Blickwinkel vermieden werden, der befürchtet werden muss, wenn das Innenministerium die Federführung innehat. Hier gibt es noch viel zu tun, denn: Nimmt man das Ausgabenverhalten der Bundesregierung als Maßstab, so ist bislang nicht erkennbar, dass solche Erwägungen die bundesdeutsche Migrationspolitik bestimmen. Die Mittel beispielsweise, die dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Verfügung stehen, werden weiter gekürzt, die Mittel für den

Bundesgrenzschutz weiter erhöht.⁴

Zum anderen ist die Richtlinienkompetenz gefordert, was eine Abstimmung der nationalen Migrationspolitik mit den anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union betrifft. Denn auch dort bestehen Einsichten, die denen des Bundesnachrichtendienstes oder der Unabhängigen Kommission Zuwanderung durchaus entsprechen. Schon im Juli 1998 heißt es beispielsweise in Ziffer 56 des EU-Strategiepapiers zur Migrations- und Asylpolitik:

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

Migrationspolitik, und innerhalb dieses weiten Bereichs der Umgang mit unerlaubter Zuwanderung, wird für die Industrieländer eine der größten Herausforderungen der kommenden Jahre sein⁵. Bislang ist nicht an Taten erkennbar, dass Staat und Gesellschaft die Dimension und Dringlichkeit dieser Aufgabe erkannt haben.

5. Keine Verbesserung für humanitäre Härtefälle (Legalisierungsmöglichkeiten)

Sowohl Asylrecht und -verfahren, als auch "die bisherige Anwendung des Ausländergesetzes hat in einer geringen Zahl von Einzelfällen zu Ergebnissen geführt, die auch vom Gesetzgeber nicht gewollt waren" [Koalitionsvertrag der Bundesregierung: Kapitel IX.7]. Einige Bundesländer haben deshalb Härtefallkommissionen eingeführt, deren Arbeit mit mehr oder weniger großem Erfolg auch dazu beiträgt, Menschen einen Status zu erhalten bzw. zu verschaffen und sie vor einer illegalen Existenz zu bewahren. Experten sehen in einer Modifizierung und breiteren Anwendung dieses Modells auch einen gangbaren Weg, in anhand von Kriterien begründeten Härtefällen 'Illegalen' aus humanitären Gründen einen Aufenthalt zu ermöglichen⁶. Ein solcher Weg wird jedenfalls als realistischer angesehen als generelle Legalisierungskampagnen, wie sie in anderen Ländern schon praktiziert wurden und in Deutschland z.B. von FDP, PDS

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

⁵"Globalization of capital and labour markets and the internationalization of production pose strong challenges to the very concept of the nation State and the idea of national sovereignty itself, requiring political leaders and citizens in both sending and receiving nations to abandon nineteenth-century conceptions of territory and citizenship and to expand them to embrace the transnational spaces that are currently being formed throughout the world as a result of massive immigration... Immigration will most likely expand and grow, for none of the causal forces responsible for immigration show any sign of moderating" [Massey:293f.]

⁶Vgl. hierzu Alt, J. (2000) *Problemkomplex Illegalität: Konkrete Hilfen und Verbesserungen*. Zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm>>. Im Vorwort dieses Papiers sind auch Experten aufgeführt, die bei der Erstellung des Papiers mitgewirkt haben.

und dem Bundesverband der Deutschen Industrie befürwortet werden⁷.

Die jetzige Gesetzesinitiative wäre eine gute Gelegenheit gewesen, auch diesen Mängeln abzuweichen. Der Verfasser kann aber, abgesehen von dem Versuch, hier bestehende Verantwortung auf Bundesländer und Kirchen abzuschieben [s. o., 1.3.], keinerlei Ausführungen erkennen, die in diese Richtung zielen: Wer als Härtefall gelten darf, scheint auch zukünftig ausschließlich im Ermessen der Administration zu stehen (vgl. z.B. Art.1, Kap.2, Abschn.5, § 25 Abs.3 oder Art.1, Kap.5, Abschn.1, § 50), die Möglichkeit einer Legalisierung 'Illegaler' wird zudem durch die Bestimmungen von Art.1, Kap.2, Abschn.1, § 5 (Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur bei legaler Einreise) prinzipiell ausgeschlossen.

6. Keine Verbesserung bei bestehenden Rechtsansprüchen 'Illegaler'

Auf die soziale Situation von in Deutschland lebenden 'Illegalen' geht Minister Schilys Entwurf mit keinem Wort ein. Dabei gibt sein eigenes Haus in einer Stellungnahme an den Petitionsausschuss zu, dass 'Illegale' einen Anspruch auf Gesundheitsversorgung nach § 4 des Asylbewerberleistungsgesetz 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. [BMI:5]

Angesichts solcher Darlegungen sollte angenommen werden, dass im neuen Gesetz zukünftig ausgeschlossen wird, dass die Inanspruchnahme dieser Rechte - bei Gesundheit und Schule handelt es sich schließlich um Grundrechte! - durch ausländerrechtliche Bestimmungen beeinträchtigt werden. Dies ist jedoch nicht geschehen. Der bisherige § 76 Ausländergesetz bleibt im neuen Gesetz erhalten in Art.1, Kap.8, Abschn. 4, § 85 i.V.m. Art.1, Kap.10, § 96 Abs.12.

Nun hat zwar ein jüngst erstelltes Rechtsgutachten ergeben, dass weder für öffentliche Krankenhäuser, noch für Schulen oder Gerichte eine Ermittlungs- bzw. Übermittlungspflicht im Sinne des Gesetzes besteht: Lediglich für die Sozialämter besteht sowohl eine Ermittlungs- als auch Übermittlungspflicht [hierzu: Fodor]. Dies bedeutete, dass 'Illegale' *eigentlich* schon bei der bestehenden Rechtslage ihre Rechtsansprüche einfordern könnten. Aufgrund des weitgehend beibehaltenen Wortlautes könnte folglich angenommen werden, dass auch das neue Gesetz diese Möglichkeit (bewusst?) offen lässt. Dennoch wäre es schön für alle, wenn das neue Gesetz in seiner endgültigen Form hier Klarheit für alle Betroffene schaffen würde.

⁷Zu FDP und PDS s.u., 8. Robert 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."

Dies wäre umso begrüßenswerter, weil auf der Ebene der Bundesregierung die Ausarbeitungen zu zwei Punkten schon recht weit gediehen sind:

Beispielsweise im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung 'Illegaler': Die im Bundesgesundheitsministerium angesiedelte Arbeitsgruppe 'Armut und Gesundheit' hat ein Papier mit dem Titel "Migration und gesundheitliche Versorgung" erarbeitet, in dem auch Vorschläge zur Gesundheitsversorgung 'Illegaler' gemacht werden.

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

7. Keine Herausnahme humanitärer Hilfe aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt

Minister Schily konnte sich nicht einmal dazu durchringen, folgende Forderung aufzugreifen: Nämlich die Herausnahme von humanitär motivierten Hilfeleistungen für 'Illegale' aus dem Straftatbestand der "Beihilfe zu unerlaubter Einreise und unerlaubtem Aufenthalt". Diese Forderung wird immerhin von allen im Bundestag vertretenen Parteien (sogar von Teilen der CDU/CSU) unterstützt. Aber: Der hier relevante bisherige § 92a Ausländergesetz findet sich unverändert wieder in Art. 1, Kap. 9, § 94 des Gesetzesentwurfs. Nicht einmal die hier bestehenden Möglichkeiten und Konflikte, im Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung sorgfältig auf S. 197f. dargelegt, werden im Begründungsteil des Gesetzesentwurf angesprochen.

Dabei bildet sich politisch und rechtlich (sichtbar geworden etwa bei den Verhandlungen zur Konvention über Transnationales Organisiertes Verbrechen) ein internationaler Konsens dahingehend, 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].

Darüber hinaus 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. 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' Migranten ihre Angst genommen, könnten die hier vorhandenen Erkenntnisquellen angezapft und systematisch erschlossen werden, was wiederum eine grundlegende Voraussetzung für die Formulierung effektiver, rechtlich einwandfreier und proble-

mangemessener Politikmaßnahmen wäre.

8. Übersicht: Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der politischen Parteien zu Illegalität

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

Verbesserung bei der Migrationsursachenbekämpfung:

UKZ, CDU, PDS

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

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

Schutz bei nichtstaatlicher und/oder geschlechtsspezifischer Verfolgung:

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

Anpassung des Familiennachzugs an einen erweiterten Familienbegriff

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

Medizinische Gesundheitsversorgung für 'Illegale'

FDP:8

Schulbesuch für Kinder 'Illegaler'

UKZ:197, FDP:8

Härtefallkommissionen/ Härteklausein

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

Generelle Legalisierungsamnestie für 'Illegale'

FDP:8, PDS:16ff.

Herausnahme humanitärer Hilfeleistungen aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt

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

Eine systematische Darstellung der Maßnahmen, die aus Sicht des Verfassers problemangemessen und sinnvoll wären, ist gegeben in Alt 2001a, S. 89-108

LITERATUR

Alt, J. (2001a) Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft gegenüber 'illegalen' Migranten. In: *Alt, J./ Fodor, R.*

Alt, J. (2001b) *Motive und Mechanismen illegaler Migration - Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Erkenntnissen empirischer Feldforschung bzw. der Polizei- und Sicherheitsdienste.* Vortrag gehalten am 16.5.2001 in Erfurt. Zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm>>

Alt, J. (2001c) *Tragen die Zuwanderungskonzeptionen der CDU bzw. der Unabhängigen Kommission Zuwanderung zur Verminderung von Illegalität bei?* Analysepapier vom 6.6.2001, zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm>>

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

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

B'90/G (Bündnis 90/ Die Grünen) *Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern.* Vorgelegt von R. Künast, K. Müller, M. Beck, C. Özdemir, Cl. Roth und P. Hanf am 8.11.2001

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

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

BMI (Bundesministerium des Inneren) *Stellungnahme zur Eingabe des Jesuiten-Flüchtlingsdiensts vom 29.11.2000.* Berlin, 14.2.2001. Zum Herunterladen mit dem Text der Bezugspetition sowie der Erwiderung der Petenten auf die Stellungnahme eingestellt unter <<http://www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm>>

Bundesnachrichtendienst (2001) *Illegale Migration nach Europa.* Pullach, Januar 2001

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

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

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

Fodor, R.: Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. In: *Alt, J./Fodor, R.*

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

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

Rat für Migration *Resolution zum Problem der aufenthaltsrechtlichen Illegalität*. Berlin, 27.6.2001

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

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

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

UNHCR (2001) *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