

Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung

21. Mai 2001

**Herausgeber:
Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz
Kaiserstr. 163, 53113 Bonn**

Inhalt

Vorwort	5
Zusammenfassung	7
1. Das Phänomen der Migration	12
a) Globaler Rahmen	12
b) Unterschiedliche Rechtskulturen	14
2. Illegalität in Deutschland	15
a) Begriffsabgrenzung und Begriffsbestimmung	15
b) Illegalität als dauerhafte Herausforderung	16
c) Betroffene Personengruppen	17
d) Soziale Situation	19
3. Ursachenkomplexe	21
a) Gesetzgebung und Verwaltungspraxis	22
aa) Asyl- und Asylverfahrensrecht	22
ab) Ausländerrecht und ausländerrechtliche Praxis	24
b) Internationale organisierte Kriminalität	27
ba) Frauenhandel	28
bb) Schlepper- und Schleusertätigkeit	29
4. Illegale Beschäftigung	30
a) Formen und Ausmaß	30
b) Beweggründe	31
ba) Arbeitgeber	31
bb) Arbeitnehmer	32
c) Praxis	32
d) Internationale Schutzrechte	34
5. Ethische Orientierungen	35
a) Biblische Leitlinien	36
b) Kirche – Volk aus allen Völkern	37
c) Kirche im demokratischen Rechtsstaat	38
d) Menschenrechte als Maßstab für Recht und Politik	40
6. Möglichkeiten und Aufgaben der Kirche	44
a) Seelsorge	44

b) Soziale Dienste	47
c) Bildungseinrichtungen	50
7. Handlungsfelder für die Politik	51
a) Soziale Mindeststandards	51
b) Asyl- und Asylverfahrensrecht	52
c) Ausländerrecht	53
d) Arbeitsmarkt	56
e) Legalisierungen in Europa	57

Vorwort

Die vorliegende Arbeitshilfe ist entstanden vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerseelsorge sowie der Caritas und anderer kirchlicher Einrichtungen in den letzten Jahren machen. Sie stoßen zunehmend auf Männer, Frauen und Kinder, die aus unterschiedlichen Gründen in unserem Land ein Leben in der Illegalität führen: Sie halten sich ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in unserem Land auf, dürften gar nicht hier sein – es dürfte sie bei uns gar nicht geben. Sie geben sich bei pastoralen Anlässen zu erkennen, z. B. anlässlich der Feier der Sakramente oder in einer Krankheit. Viele Kontakte entstehen, wenn die Betroffenen in einer sozialen, finanziellen oder rechtlichen Notsituation sind und Hilfe suchen. Bei staatlichen Stellen wagen sie nicht vorzusprechen, weil sie Angst haben vor sofortiger Festnahme und Abschiebung. Diese Erfahrungen sind zwischenzeitlich durch gezielte Untersuchungen bestätigt worden.

Leben in der Illegalität – dies ist ein grenzüberschreitendes, europäisches und weltweites Problem. Schon in seiner Botschaft zum Welttag der Migranten 1996 hatte Papst Johannes Paul II. auf die schwierige Situation der Menschen hingewiesen, die illegal in einem fremden Land leben. Der IV. Internationale Kongress der Seelsorge für Migranten und Flüchtlinge vom 05.–10. Oktober 1998 im Vatikan hat dieses Problem als Schwerpunktthema behandelt und lapidar festgestellt: „Auch Menschen in der Illegalität haben ein Recht auf Seelsorge“ – damit ist die Herausforderung für die Kirche aufgezeigt. Diese Herausforderung gilt insbesondere für die Kirche in Europa, wie ein aktueller Bericht des Päpstlichen Rates für die Migrantenseelsorge im Jahr 2000 darlegt.¹

Naturngemäß gibt es über die Menschen, die sich ohne Aufenthaltsrecht und Abschiebungsschutz in Deutschland aufhalten, kein gesichertes statistisches Material. Wir bewegen uns in einer großen Grauzone. Begründete Schätzungen gehen davon aus, dass sich die Zahl der Menschen in der Illegalität in Deutschland zwischen 500.000 und 1 Million bewegt. Diese Schätzung wird von den Delegaten und Sprechern der Ausländerseelsorge in Deutschland bestätigt. Hinweise deuten darauf hin, dass die Zahl wächst.

¹ People on the Move, Nr. 84, Dezember 2000, Seite 8

Sowohl die Komplexität des Problems als auch die Zahl der Menschen, die im Schatten unserer Gesellschaft leben, verlangen nach größerer Aufmerksamkeit sowohl in der Kirche als auch in der Gesellschaft.

Die vorliegende Arbeitshilfe versucht, die schwierige humanitäre, gesellschaftliche und auch pastorale Situation der Menschen in der Illegalität darzustellen und für die entsprechenden Herausforderungen sensibel zu machen. Sie berücksichtigt dabei die Tatsache, dass zum Phänomen der Illegalität nicht nur die Menschen gehören, die ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in unserem Land leben, sondern zugleich auch jene, die in irgendeiner Weise mit ihnen zu tun haben. Wir bewegen uns auf einem schwierigen, oft undurchsichtigen und konfliktreichen Feld.

Die Schrift wendet sich an die kirchliche und außerkirchliche Öffentlichkeit mit dem Anliegen, dass hinter den geschätzten Zahlen in dieser unheilvollen Grauzone die Menschen wahrgenommen werden, mit ihrer je einmaligen Geschichte und auch mit ihrem je einmaligen Schicksal. Sie bietet keine einfachen Lösungen an, zumal das Problem der Illegalität vielfältig mit der geltenden Gesetzesordnung verbunden ist. Sie fordert aber alle Verantwortlichen in der Politik auf kommunaler, Landes- und Bundesebene dringend auf, Lösungen zu suchen, die den betroffenen Menschen mehr gerecht werden.

Karl Kardinal Lehmann
Vorsitzender der
Deutschen Bischofskonferenz

Weihbischof Dr. Josef Voß
Vorsitzender der
Migrationskommission (XIV) der
Deutschen Bischofskonferenz

Zusammenfassung

Das Anliegen dieser Informations- und Reflexionsschrift ist es, auf die Probleme der Menschen aufmerksam zu machen, die ohne Aufenthaltsrecht und Duldung in unserem Land leben, und auf einen Handlungsbedarf hinzuweisen, der zum Ziel haben muss, dass auch Menschen, die in der Illegalität leben, in ihrer schwierigen Situation ihre Würde als je einzigartige Person wahrnehmen können. Die Lage dieser Menschen will diese Schrift ins Bewusstsein rufen und dabei an die menschenrechtliche Grundorientierung des demokratischen Rechtsstaates Bundesrepublik Deutschland erinnern, die in Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes ihre spezifische Ausprägung gefunden hat: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Papst Johannes Paul II. unterstreicht: „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.“² Die Kirche sieht sich auch in ihrem eigenen Handeln durch die Nöte von Menschen in der Illegalität humanitär und pastoral herausgefordert.

1. Irreguläre Zuwanderung ist kein Randthema, sondern ein zentrales Problem im weltweiten Wanderungsgeschehen der Gegenwart. In praktisch allen Ländern der Erde ist der statuslose Aufenthalt von Zuwanderern eine fest etablierte Erscheinungsform der Migrationen.
2. Die jeweilige Bezeichnung von Menschen in der Illegalität variiert in Europa sehr stark: So gibt es in den größeren Aufnahmeländern Europas nach der jeweiligen Landessprache „irregular migrants“ und „undocumented persons“, „clandestini“, „sans-papiers“ und „Illegale“. Die Sprache bringt hier unterschiedliche Sicht- und Beurteilungsweisen der sozialen und rechtlichen Kultur des Aufnahmelandes plastisch zum Ausdruck.
3. Die Qualifizierung eines Aufenthaltes als „rechtmäßig“ bzw. „rechtswidrig“ ist ein Resultat der Entwicklung der nationalstaatlichen Souveränität, weil diese erst den legalen Aufenthalt für ausländische Staatsangehörige – das Aufenthaltsrecht – geschaffen hat. Erst mit der Entstehung der Nationalstaaten im 19. Jahrhundert entstanden auch die Rechtsbegriffe des Staatsvolkes und des Staatsbürgers. Die recht-

² Johannes Paul II., Botschaft zum Welttag der Migranten 1995, Nr. 2

lich anerkannte Staatsbürgerschaft bildete fortan die Basis für die Staatsbürgerrechte und konstituierte so das Staatsvolk. Es entstand der ordnungsrechtliche Unterschied zwischen dem Status eines Inländers und eines Ausländers mit den damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen.

4. Die Männer, Frauen und Kinder, die ein Leben in der Illegalität führen, halten sich aus unterschiedlichen Gründen in unserem Land auf. Pauschalisierungen verbieten sich. Eine differenzierte Sicht und Würdigung der Hintergründe und Motive der betroffenen Menschen ist notwendig. Manche kommen zu ihren rechtmäßig in Deutschland lebenden Familienangehörigen, ohne ein Nachzugsrecht zu haben. Andere sind Opfer von Menschenhandel geworden; dies gilt insbesondere für den Frauenhandel. Wieder andere sind politische Flüchtlinge, die z. B. keinen Asylantrag stellen, weil sie meinen, nicht anerkannt zu werden. Duldungsinhaber, vor allem jene, die aus „Kettenduldungen“ nie herauskommen, tauchen zuweilen aus Angst vor Abschiebung ab. Viele reisen ein, um zu versuchen, durch Arbeit auf dem großen Schattenarbeitsmarkt das wirtschaftliche Überleben ihrer Familie in der Heimat zu sichern. Diese exemplarische Aufzählung lässt sich fortsetzen. Fest steht dabei auch, dass manche nach Deutschland kommen, um als einzelne oder als Angehörige krimineller Banden Straftaten zu begehen.
5. Irreguläre Zuwanderer bedienen sich bei der Einreise immer mehr entweder privater und nichtkommerzieller Brückenköpfe in Deutschland oder aber auch kommerzieller Brückenköpfe und krimineller Schleuserbanden.
6. Viele Menschen haben trotz lebensgefährlicher Situationen in ihrem Heimatland keine Chance auf ein gesichertes Aufenthaltsrecht in einem Aufnahmestaat. Manche ziehen darum ein Leben in der Illegalität dauerhaft ungesicherten Lebensverhältnissen in ihrem Heimatland vor.
7. Unternehmen bzw. Arbeitgeber nutzen oft illegale Beschäftigungsverhältnisse, um wegen der geringen Lohn- und Lohnnebenkosten Arbeitskosten zu sparen. Die illegal beschäftigten Arbeitskräfte nutzen ihnen, denn sie stehen ihnen billiger zur Verfügung als andere und können flexibler und ohne Rücksicht auf z. B. geltende Arbeitsschutzgesetze eingesetzt werden.

8. Rechtswidriger Aufenthalt bedeutet in erster Linie faktische Rechtslosigkeit auf fast allen Gebieten des täglichen Lebens. Zwar sind Menschen in der Illegalität nicht nur Träger von Menschenrechten, sondern auch von gesetzlich normierten und garantierten Rechtsansprüchen nach der deutschen Rechtsordnung. Doch lassen sich diese allenfalls unter Inkaufnahme einer Ausweisung durchsetzen. Durch diese faktische Rechtslosigkeit sind Menschen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung weiteren Bedrohungen, Belästigungen (auch sexueller Art), Erpressungen und Ausbeutungen aller Art ohne ausreichenden Rechtsschutz ausgeliefert. Die Durchsetzung ihrer bestehenden Rechtsansprüche ist ein Grundproblem, das sich über alle Lebensbereiche erstreckt.
9. Im sozialen Bereich tritt eine Reihe von Problemen auf. Das größte Problem ist die Existenzsicherung, d.h. Arbeit zu finden, die entsprechend der Leistungen tatsächlich entlohnt wird. Die Gefahr der Ausbeutung – sowohl was den Arbeitslohn als auch die hiervon zu bestreitende Miete betrifft – ist hier besonders groß. Ein weiteres Problem liegt bei der Gesundheitsfürsorge. Dies betrifft insbesondere stationäre Aufenthalte und die Behandlung von vor allem lebensbedrohlichen und oft auch ansteckenden Krankheiten. Besonders schwierig ist auch die Situation bei Schwangerschaft bzw. der Geburt eines Kindes. Illegalität ist oft der Anlass für eine heimliche Abtreibung. Ärztliche Kontrolluntersuchungen werden häufig aus Kostengründen unterlassen, nicht selten wird aus Angst vor dem Entdecktwerden eine Hausgeburt vorgenommen ohne Beteiligung von Ärzten oder Hebammen. Problematisch ist nicht zuletzt auch die Beschulung von Kindern. Werden sie nicht eingeschult, bleiben sie regelmäßig nicht nur Analphabeten, sondern können sich auch psychisch und sozial nicht gesund entwickeln. Dies birgt auf Dauer zudem ein gewisses Potential an Kinder- und Jugendkriminalität in sich.
10. Die Kirche sieht sich vom Evangelium her über die Arbeit ihrer Pfarrgemeinden hinaus durch den Problemkomplex der Illegalität humanitär und pastoral herausgefordert. Die Armen sind im Sinne der Bibel die ersten Adressaten der Botschaft vom ganzheitlichen Heil des Menschen, das auch dessen konkrete Lebensbedingungen umfasst. Der kirchliche Seelsorgeauftrag beinhaltet daher die ganzheitliche Sorge um das „Heil“ des Menschen in seiner leiblichen und seelischen Existenz. Deshalb sind auch Menschen, die ein Leben in der Illegalität

führen, vom Auftrag der Kirche nicht ausgenommen. Sie sind nicht „draußen“, sondern stellen den Innenbereich christlicher Gottesbegegnung dar. Jesus Christus identifiziert sich mit ausgegrenzten und vergessenen Menschen so weit, dass er sagen kann: „Was ihr für einen meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan.“³ Die Kirche kann es sich deshalb nicht nehmen lassen, für die Achtung der Menschenwürde aller Menschen einzutreten und diese gerade in gefährdeten Situationen anzumahnen. Gleichzeitig müht sie sich darum, den Menschen das Heil in seiner ganzheitlichen Vollendung zu verkünden und zu vermitteln. Sie geht damit über eine reine Menschenrechtspolitik hinaus.

11. Wenn sie die Achtung der Menschenwürde auch für Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung anmahnt, stellt sie nicht Grundlagen des Gemeinwesens in Frage. Sie erinnert vielmehr an die Maßstäbe, die für seine Identität und seinen Zusammenhalt gültig sind. Der soziale Rechtsstaat ist der beste Schutz der Menschenrechte. Aber es bleibt immer neu zu prüfen, wie die rechtlichen Bedingungen so weiter entwickelt werden können und müssen, dass sie auch Menschen in der schwierigen Situation der Illegalität besser gerecht werden können.
12. Selbst wenn diese Schrift keine einfachen Lösungen aufzeigt, macht sie auf einen politischen Handlungsbedarf aufmerksam. Dabei übernimmt die Kirche eine Anwaltsfunktion für Menschen, die sich aus Not gezwungen sehen, illegal in unserem Land zu leben. Sie möchte, dass auch diese Menschen unter uns ihre Würde bewahren können. Sie ermutigt die vielen Christen, die sich einzeln oder in haupt- und ehrenamtlichen Diensten vor ihrem Gewissen verpflichtet sehen, sich in diesem Feld zu engagieren. Sie steht zu ihnen, dass sie nicht kriminalisiert werden.
13. Die Kirche gewährt Menschen in der Illegalität den gewünschten seelsorglichen Beistand in allen Lebenssituationen. Die pastorale und soziale Beratung dieser Personen stellt mittlerweile einen wichtigen und etablierten Bereich des kirchlichen Dienstes an den Menschen dar und ist nach dem Selbstverständnis der Kirche ein genuiner Teil ihres Verkündigungsauftrags. Der Dienst am Menschen in Not gehört zu den zentralen Inhalten und Aufgaben des christlichen Lebensvollzugs und

³ Mt 25,40

ist wesentlicher, integraler Bestandteil des Glaubens. Auch über ihre Bildungseinrichtungen bietet die Kirche die erforderlichen Hilfen an.

14. Die politisch Verantwortlichen sind aufgefordert, realisierbare migrationspolitische Konzepte zu entwickeln, die auch den Problemkomplex „Illegalität“ betreffen. Dies kann im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr nur im nationalen Alleingang erfolgen, sondern setzt die Abstimmung mit den europäischen Partnern voraus und darf keine reine Abschottungspolitik darstellen. Deutschland muss sich als Mitunterzeichnerstaat der Genfer Flüchtlingskonvention auch in Zukunft der humanitären und kulturellen Herausforderung stellen, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren und Menschen in Not zu helfen.
15. In bezug auf Menschen in der Illegalität ist insbesondere die Sicherung sozialer Mindeststandards erforderlich: Die schulische und berufliche Bildung von Kindern ist unabhängig vom Aufenthaltsstatus sicherzustellen und darf nicht durch die Erhebung und Weitergabe von Daten gefährdet werden. Es muss sichergestellt sein, dass Ausländer in der Illegalität vor allem bei lebensgefährlichen Erkrankungen, schweren Unfällen und bei der Geburt eines Kindes Zugang zu den erforderlichen medizinischen Leistungen auch öffentlicher Einrichtungen erhalten, ohne befürchten zu müssen, dass sie das Personal der medizinischen Einrichtungen anzeigt. Der Schutz von Ehe und Familie muss auch für Menschen in der Illegalität sichergestellt werden. Der Anspruch auf den vereinbarten Lohn muss auch faktisch durchsetzbar sein. Zur Verhütung von Obdachlosigkeit müssen Notaufnahmeeinrichtungen auch Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung offen stehen. Es müssen ernsthafte Überlegungen zur Legalisierung bestimmter Gruppen und einzelner Personen in der Illegalität angestellt werden. Dabei sind die Erfahrungen anderer europäischer Länder einzubeziehen.

1. Das Phänomen der Migration

a) Globaler Rahmen

Das Leben in der Illegalität stellt einen von vielen Aspekten der aktuellen weltweiten Migrationsbewegungen dar und ist nur vor diesem Hintergrund zu verstehen. Noch nie waren in der Geschichte der Menschheit so viele Menschen gezwungen, ihre Heimatstaaten zu verlassen, um in der Fremde Schutz oder Arbeit auf dem inzwischen globalen Markt zu suchen.⁴

Die genaue Zahl der Menschen, die derzeit fern ihrer Heimat leben, lässt sich nicht beziffern, da nicht alle Staaten der Erde über die Möglichkeit verfügen, Aus- und Zuwanderung statistisch genau zu erfassen. Dort, wo Daten erhoben werden können, sind oftmals die Erfassungskriterien im globalen Vergleich sehr unterschiedlich und nur selten unmittelbar vergleichbar.

Migrationsbewegungen gibt es seit Beginn der Menschheitsgeschichte. In früheren Zeiten war die Zuwanderung von Menschen selten durch geschriebenes Recht geregelt und somit auch im Notfall nicht garantiert. Daher finden wir schon im Alten Testament die wiederholte Aufforderung, Fremde aufzunehmen, sie zu beherbergen und ihre gefährdete Situation nicht auszunutzen.

Erst mit dem Entstehen von Nationalstaaten und dem von diesen beanspruchten territorialen Souveränitätsprinzip wurden staatliche Regelungen für den Zugang und den Aufenthalt im Herrschaftsbereich des jeweiligen Staates herausgebildet. Das Aufenthaltsrecht zeigt sich in Dokumenten, die der Aufnahmestaat vergibt. Ohne diese Dokumente wäre der Mensch auf das willkürliche, nicht aber rechtsstaatliche Wohlwollen angewiesen.

Die modernen Ursachen von Migration auch außerhalb der gesetzlichen Regelungen sind vielfältig. Natürlich gibt es Menschen, die sich bewusst und ohne Not oder auch aus kriminellen Gründen illegal in einen anderen Staat geben. Von ihnen ist in dieser Schrift nicht die Rede. Eine differenzierte Sicht tut not.

Als Folge von Kriegen und Bürgerkriegen, Menschenrechtsverletzungen, aber auch wegen fehlender Arbeitsmöglichkeiten in ihrem Heimatland

⁴ Vgl. dazu Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht (1997), „... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“ Nr. 64 ff

fliehen weltweit Menschen aus ihrer von Armut, politischer Instabilität, ethnischen Konflikten und ökologischen Katastrophen geprägten Heimat. Der Großteil der Flüchtlinge sind Frauen und Kinder. Sie kommen oft nur mit dem Allernötigsten ihrer Habe und suchen Schutz im Nachbarland oder in einem anderen Staat. Nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge weltweit schafft es, in den reichen Teil dieser Erde, z. B. nach Europa, zu gelangen. Voraussetzung hierfür ist, dass Flüchtlinge in der Lage sind, die teilweise erheblichen Kosten für die lange Reisestrecke aufzubringen – sei es durch Hilfe von Freunden oder Familienangehörigen, durch Arbeit auf dem Fluchtweg oder durch Verschuldung bei anderen –, und bereit sind, die Gefahren und Risiken eines oft illegalen Transportes auf sich zu nehmen.

Durch die Globalisierung der Wirtschaft und die gestiegene Mobilität, aber auch als Folge des attraktiven Bildes, das die weltweiten Kommunikationsmedien von den großen Industrienationen und ihren Demokratien zeichnen, verlassen mehr und mehr Menschen ihre schwierigen Lebensverhältnisse in der Heimat, begeben sich in andere Staaten, um dort Schutz, Arbeit und Aufenthalt zu suchen.

Vereinfacht lässt sich sagen, dass das Phänomen des Lebens in der Illegalität das Resultat der Entwicklung zur nationalstaatlichen Souveränität ist, weil diese erst das Aufenthaltsrecht geschaffen hat. Das kultursoziologische Phänomen irregulärer Migration gibt es, wie oben erwähnt, schon länger, aber grenzüberschreitende Wanderungen hatten früher nicht notwendig die Inhaftierung bzw. Abschiebung irregulärer Migranten in ihre Heimatländer zur Folge. Der Nationalstaat des 19. Jahrhunderts schuf den Rechtsbegriff des Staatsvolkes und des Staatsbürgers. Die rechtlich anerkannte Staatsangehörigkeit bildet seitdem die Basis für die staatsbürgerlichen Rechte und konstituiert so das Staatsvolk. Es entsteht der rechtliche Unterschied zwischen dem Status eines Inländers und eines Ausländers mit den damit verbundenen auch ordnungsrechtlichen Konsequenzen. Aus der Staatsangehörigkeit werden alle weiteren demokratischen Rechte (z. B. Wahlrecht, Versammlungsfreiheit, Koalitionsfreiheit) abgeleitet. Wer nicht zum Staatsvolk gehört, ist den Regelungen des Ausländer- und Asylrechts unterworfen. Wer infolge illegaler Einwanderung keinen regulären Aufenthaltsstatus vorweisen kann, ist den hieran anknüpfenden polizei- und ordnungsrechtlichen Sanktionen ausgesetzt.

Zahlenmäßige Schätzungen von Menschen in der Illegalität sind als durchaus unsicher anzusehen, denn die Definitionen von illegalen Zuwanderern sind im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich, und

Migranten in der Illegalität werden naturgemäß nicht statistisch erfasst. Internationale Forschungseinrichtungen und internationale Organisationen schätzen ihre Gesamtzahl weltweit auf 10 Millionen. Eine Schätzung des Päpstlichen Rates für die Migrantenseelsorge nannte bereits für das Jahr 1994 die Zahl von 30 Millionen Menschen ohne Aufenthaltsrecht weltweit⁵. Dabei ist hervorzuheben, dass illegale Zuwanderung nicht nur in die westlichen Industriestaaten stattfindet, sondern auch in großem Umfang innerhalb der anderen Kontinente.

Für den Umgang mit dem Phänomen Illegalität liegen verschiedene internationale Abkommen und Vereinbarungen vor, die auch Menschen in der Illegalität fundamentale Schutzrechte zusprechen. Dazu zählen vor allem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und die UN-Kinderrechtskonvention, deren Ratifikation seitens der Bundesrepublik Deutschland allerdings mit einem Interpretationsvorbehalt erfolgte. Weiter ist zu erwähnen das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) Nr.143 von 1975 und die UN-Konvention zum Schutz der Wanderarbeitnehmer von 1990. Auf europäischer Ebene ist vorrangig auf die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 zu verweisen.

b) Unterschiedliche Rechtskulturen

Die Begriffe zur Bezeichnung jener Menschen, die in dieser Schrift zunächst als „Menschen, die ein Leben in der Illegalität führen“, bezeichnet werden, variieren im internationalen Sprachvergleich. Hier kommen unterschiedliche Akzente der jeweiligen Rechtskultur und Rechtsordnung zum Tragen. Die Sprache bringt unterschiedliche Sicht- und Beurteilungsweisen des Aufnahmelandes plastisch zum Ausdruck, um das jeweilige Defizit zu benennen.

Zum Beispiel ist in den anglophonen Staaten von „irregular migrants“ und/oder „undocumented persons“ die Rede. Der Akzent ist hier administrativ gesetzt. Im frankophonen Sprachbereich heißen die Menschen „(les) sans-papiers“. Damit wird auf die Wichtigkeit von Papieren im Sinne von Zertifikaten und anderen Dokumenten hingewiesen, die in dieser

⁵ Migranti illegali: appello al primato della carità; Città del Vaticano 1995; Seite 7

Kultur vor allem von Bedeutung für den Bildungshintergrund sind. Im Italienischen heißen die Menschen „clandestini“. Dadurch wird die soziale und politische Heimlichkeit ihres Daseins angezeigt.

Im Vergleich hierzu hat der Sprachgebrauch im Deutschen eine große Tendenz zur Verrechtlichung; der Akzent wird auf die rechtliche Kategorie des Aufenthaltsstatus gesetzt („Statuslose“). Es hat sich inzwischen sogar der Sprachgebrauch „Illegale“ mehr oder minder durchgesetzt; hier wird assoziativ die Grenze zu „Kriminellen“ fließend.

2. Illegalität in Deutschland

a) Begriffsabgrenzung und Begriffsbestimmung

Bei der rechtsbegrifflichen Bestimmung der Menschen, die in Deutschland ein „Leben in der Illegalität“ führen, sind drei Tatbestände zu unterscheiden.

- Im Falle der „gesetzlich geduldeten Illegalität“ geht es um Inhaber von Duldungen; die Duldung gemäß §§ 55, 56 AuslG setzt einen rechtswidrigen Aufenthalt voraus und schützt lediglich vor Abschiebung. Sie begründet kein Aufenthaltsrecht.
- Mit den Fällen der „ungesetzlichen Illegalität“ sind zwei Kategorien gemeint:
 - Behörden stellen „illegalisierende Bescheinigungen“ aus, die im Gesetz nicht vorgesehen sind; dies sind „Grenzübertrittsbescheinigungen“ und „Passeinzugsbescheinigungen“. Zwar wurde ihre Erteilung vom Bundesverwaltungsgericht untersagt; dennoch sind diese Bescheinigungen weiterhin praxisrelevant.
 - Zur „ungesetzlichen Illegalität“ gehören aber auch all jene Fälle, in denen die Menschen gar nichts haben – weder ein Aufenthaltsrecht, d. h. keine Aufenthaltsgenehmigung oder Aufenthaltsgestattung, noch eine Duldung oder eine „illegalisierende Bescheinigung“.

Vor diesem Hintergrund sind im Sinne dieser Schrift Menschen, die ein „Leben in der Illegalität“ führen, „Menschen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung“.

Neben der aufenthaltsrechtlichen Perspektive ist aber auch die ordnungsrechtliche und strafrechtliche Perspektive des Lebens in der Illegalität be-

deutsam. Das Leben in der Illegalität ist aus der Perspektive der öffentlichen Sicherheit und Ordnung strafbar: Wer sich ohne Aufenthaltsgenehmigung⁶ im Bundesgebiet aufhält und keine Duldung besitzt, macht sich strafbar (vgl. § 92 AuslG) und hat auch keinen Anspruch auf die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung. Diese Sichtweise wird häufig pointiert in der medialen politischen Öffentlichkeit reproduziert. Dies gilt umso mehr, wenn sich aufenthalts-, arbeitsgenehmigungsrechtliche und strafrechtliche⁷ Illegalität miteinander verbinden und dadurch das Interesse der Öffentlichkeit auf nur diese Dimensionen fokussiert wird.

b) Illegalität als dauerhafte Herausforderung

Illegalität ist kein gesellschaftliches Randthema, sondern ein zentrales Problem im weltweiten Wanderungsgeschehen der Gegenwart. In praktisch allen Ländern der Erde ist der illegale Aufenthalt von Zuwanderern und deren Beschäftigung eine fest etablierte Erscheinungsform der Migration.

Wer als Flüchtling nach Deutschland kommt, sah sich bislang zunehmenden Schwierigkeiten ausgesetzt, ein Bleibe- und Aufenthaltsrecht zu erlangen. Wer außerdem keinen gültigen Pass oder ein vergleichbares Identitätsdokument besitzt und einen solchen von der Botschaft seines Staates auch nicht erhält, hat es schwer, aus dem Status der aufenthaltsrechtlichen Illegalität herauszukommen. Aber nicht nur administrative oder juristische Schwierigkeiten konfrontieren Menschen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung. Sie sind als Flüchtlinge auch politisch gesehen unerwünscht, jedenfalls im Vergleich mit hochqualifizierten ausländischen Experten oder Wissenschaftlern.

Verschiedene Versuche, Illegalität zu verhindern und zu vermindern, z. B. in der Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, bei der

⁶ Die Aufenthaltsgenehmigung als juristischer Oberbegriff erfasst mehrere Aufenthaltstitel (Aufenthaltsbefugnis, Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung und Aufenthaltsbewilligung), die z. T. an die Dauer des Aufenthalts anknüpfen und damit eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus dokumentieren, z. T. aber nur für einen bestimmten Aufenthaltzweck gelten (Aufenthaltsbewilligung) und nach Zweckerreichung prinzipiell erlöschen.

⁷ Z. B. wenn ein Ausländer ohne Aufenthaltsrecht und ohne Arbeitsgenehmigung einen Diebstahl begeht.

Kontrolle der Außengrenzen oder durch sogenannte Altfallregelungen, haben die Begrenztheit dieser Maßnahmen gezeigt. Selbst eine Mauer könnte das Problem irregulärer Zuwanderung nicht lösen, denn Menschen in Not würden immer versuchen, sie zu überwinden. Daher bleiben Menschen in der Illegalität eine dauernde Herausforderung – jetzt und in der Zukunft.

c) Betroffene Personengruppen

Vier hauptsächliche Gruppen von Menschen ohne Aufenthaltsrecht stehen im Blickfeld dieser Schrift:

- Personen, die aus Sicherheitsgründen einen vorläufigen oder dauerhaften Aufenthalt in Deutschland anstreben
- Personen, die dauerhaft oder zeitweilig eine Arbeit suchen (und auch finden)
- Familienangehörige von hier legal oder illegal lebenden Ausländern
- Männer, Frauen und Kinder, die unfreiwillig Opfer von Menschenhandel, insbesondere Zwangsprostitution, geworden sind.

Diese Gruppen setzen sich je nach regionaler Herkunft und Arbeitstätigkeit unterschiedlich zusammen:

- Afrikaner/innen werden hauptsächlich im Reinigungs- und Baugewerbe und in Restaurantküchen beschäftigt.
- Frauen aus Lateinamerika sind vorwiegend im häuslichen Dienstleistungsgewerbe beschäftigt, z. B. als Putzhilfen, in der privaten Krankenbetreuung, als Babysitter in Familien und als Einkaufshilfen für ältere Menschen. Männer aus Lateinamerika sind in der Regel im Kleinkunstbereich und im Baugewerbe tätig.
- Männer aus Asien betätigen sich häufig im kleingewerblichen Handel und als verborgene Dienstleister im Gastronomie- und Hotelgewerbe. Gleiches gilt für asiatische Frauen, die zudem als private Haushaltshilfen gefragt sind.
- Frauen aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa sind hauptsächlich als Hilfen in privaten Haushalten aufzufinden, auch im Hotel- und Gaststättenbereich. Mittel-, ost- und südeuropäische Männer sind in der Regel mit schweren körperlichen Arbeiten beschäftigt, vor allem in Bau- und Reinigungsbetrieben, auch bei Speditionsunternehmen. Unter ihnen sind auch (hoch-) qualifizierte Fachleute zu finden.

- Frauen in der gewerblichen Prostitution lassen sich nicht nur einer geografischen Region zuordnen.

Auf die anwachsende Zuwanderung reagierte Deutschland bis in die jüngste Vergangenheit hinein mit einer restriktiven Ausländer- und Asylpolitik und nahm damit auch sozialpsychologisch und parteipolitisch Rücksicht auf wachsende, zuweilen so genannte Überfremdungsängste in der Bevölkerung. Ausländer- und Asylbehörden verlangen genaue und detaillierte Beweise für politische, religiöse oder ethnische Verfolgung. Manche Mitarbeiter von zuständigen Behörden unterzogen und unterziehen die vorgetragenen Fluchtgeschichten einer immer strengeren – und mit persönlichen Vorbehalten seitens der Entscheidungsbefugten versehenen – Prüfung, auch als Reaktion auf vermeintliche oder tatsächliche Missbrauchsfälle (z. B. gefälschte Identitätspapiere, Angabe von falschen Namen in Asylanhörungen und in Haft- und Erstaufnahmeeinrichtungen).

Viele Menschen haben daher immer noch trotz lebensgefährlicher Situationen auf Grund individueller politischer Verfolgung in ihrem Heimatland keine Chance auf ein gesichertes Aufenthaltsrecht in Deutschland und tauchen daher oft in die Illegalität ab. Sie ziehen ein Leben in der Illegalität dauerhaft bedrohten Lebensverhältnissen in ihrem Heimatland vor, mitunter nach einem erfolglosen Asylverfahren, aber zunehmend auch ohne den Versuch unternommen zu haben, einen legalen Aufenthalt in Deutschland zu erlangen.

Auch Bürgerkriegsflüchtlinge, z. B. aus Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo, die ein befristetes Aufenthaltsrecht oder eine Duldung erhalten haben, fürchten oft die Rückkehr nach Ablauf ihrer rechtmäßigen Aufenthaltszeit bzw. des Abschiebungsschutzes in Deutschland. Noch immer haben sich im Heimatland die Verhältnisse nicht normalisiert, es fehlt noch an der entsprechenden Infrastruktur und vor allem an Arbeitsplätzen. Manche von ihnen, vor allem psychisch Traumatisierte, haben oft keinen legalen Aufenthaltsstatus mehr oder haben nach ihrer Rückkehr im Heimatland nicht wieder Fuß fassen können und versuchen in dieser Situation wiederum, nunmehr illegal, in das frühere Aufnahmeland Deutschland zurück zu gelangen.

Andere hoffen darauf, als Arbeitsmigranten Geld zu verdienen und so die eigene Familie zu Hause unterstützen zu können. Dies können auch Studierende nach Abschluss ihres Studiums sein.

Menschen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung stellen eine Realität vor allem europäischer Großstadtkultur dar. Doch auch in Städten und Kommunen mittlerer Größe sind sie auf Grund des Schattenarbeitsmarktes zu einer konstanten soziologischen Größe geworden.

d) Soziale Situation

Illegaler Aufenthalt bedeutet in erster Linie faktische Rechtlosigkeit auf allen Gebieten des täglichen Lebens. Zwar sind Menschen in der Illegalität nicht nur Träger von Menschenrechten, sondern auch von gesetzlich normierten und garantierten Rechtsansprüchen nach der deutschen Rechtsordnung. Doch lassen sich diese in der Regel nicht durchsetzen, jedenfalls nur unter dem Risiko der Inkaufnahme einer Ausweisung. Durch diese faktische Rechtlosigkeit sind Menschen in der Illegalität Bedrohungen, Belästigungen (auch sexueller Art) und Ausbeutungen aller Art, auch Erpressungen, ohne ausreichenden rechtsstaatlichen Schutz ausgeliefert. Die Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche ist ein Grundproblem für Menschen in der Illegalität, das sich über alle Lebensbereiche erstreckt. Die Gefahr, dass mafiöse oder quasi-mafiöse Gruppen z. B. materiell-rechtliche Lohnansprüche gewaltsam durchsetzen, wächst.

Menschen in der Illegalität – soweit sie sich nicht mit dem Ziel krimineller Handlungen hier aufhalten – sind in der Regel sehr gesetzestreu und vermeiden jegliches Auffallen (z. B. durch „Schwarzfahren“ oder durch Überlebensdelikte in Form von Ladendiebstählen). Sie leben in ständiger Angst vor der Polizei, denn verdachtsunabhängige polizeiliche Überprüfungen richten sich vor allem gegen Ausländer, die aufgrund ihrer äußeren Erscheinung als solche erkennbar sind.

Ein Teil dieses Personenkreises hat die Möglichkeit, bei Verwandten oder Bekannten in normalen Wohnungen unterzukommen. Diese haben für eine gewisse Zeit eine Brückenfunktion, indem sie neben der Wohnung Erstorientierung und Hilfestellung bei der Arbeitsplatzsuche geben. Wer nicht oder nicht mehr bei Bekannten unterkommen kann, hat ohne polizeiliche Anmeldung praktisch keine Chance zum Abschluss eines regulären Mietvertrages. Deshalb wohnen viele Menschen in der Illegalität meist in baufälligen, oft gesundheitsschädlichen Wohnungen oder überfüllten Unterkünften. U. a. bei den bei Baufirmen illegal Beschäftigten ist die übliche Unterbringung in Bauwagen vor allem aus gesundheitlich-

hygienischer Sicht katastrophal. Auf den Bauwagen und Containersiedlungen der Großbaustellen herrscht eine Ghettosituation. Die Ausländer leben oft ohne Kontakt zur Umwelt, pendeln nur zwischen Arbeitsplatz und Unterkunft. Ein Privatleben ist dort nicht möglich. Kommen sie bei Bekannten unter, besteht die Gefahr der Abhängigkeit in allen ihren Ausformungen.

Eng mit der Unterbringung verknüpft ist die Abhängigkeit vom Arbeitgeber. Gerade im Bauwesen und in der Gastronomie, aber auch bei Saisonarbeitern in der Landwirtschaft sind Wohnverhältnisse und Arbeit eng miteinander verflochten. Bei Verlust der Arbeit droht Wohnungslosigkeit. Die Gefahr der Ausbeutung, sowohl was Miete als auch den Arbeitslohn betrifft, ist hier besonders groß. Das trifft auch bei der nicht unbedeutenden Zahl der illegal beschäftigten Hausangestellten zu. Hier besteht zusätzlich die Gefahr der sexuellen Belästigung und des Missbrauchs.

Ein Grundproblem ist die Existenzsicherung bzw. die Arbeitssuche. Nicht alle finden Gelegenheitsjobs oder eine feste (illegale) Beschäftigung. Die Arbeit ist völlig unterbezahlt und nicht selten nur unter schlechten, teilweise gesundheitsgefährdenden Konditionen zu erhalten. Dies gilt auch hinsichtlich der Arbeitszeit. Diese Bedingungen erschweren einen weiteren, an sich schon problematischen Bereich, nämlich die Versorgung im Krankheitsfall. Gerade dieser Personenkreis ist wegen der ungünstigen Arbeits- und Wohnbedingungen überdurchschnittlich gesundheitsgefährdet. So sind Krankheiten in vielen Fällen Anlass zum Aufsuchen einer Beratungsstelle, da mit der Krankheit auch das Einkommen und damit der Lebensunterhalt entfällt. Diese Situation führt dazu, dass Kranksein nach Möglichkeit „vermieden“ bzw. vertuscht wird. Dadurch werden an sich harmlose Krankheiten verschleppt und nehmen nicht selten bedrohliche Ausmaße an, die leicht zu gesundheitlichen Langzeitschäden führen können. Ärzte stehen nicht selten im Konflikt zwischen standesrechtlich gebotener Behandlung und möglicherweise strafbarer Beihilfe zu illegalem Aufenthalt nach §§ 92, 92 a AuslG; im Zweifel müssen sie die Personen kostenlos behandeln, da ein Abweisen unverantwortlich wäre.

Ein besonderes Problem ergibt sich durch eine Schwangerschaft bzw. die Geburt eines Kindes. Illegalität ist oft der Anlass für eine heimliche Abtreibung. Ärztliche Kontrolluntersuchungen werden meist aus Kostengründen unterlassen, nicht selten wird aus Angst vor dem Entdecktwerden eine Hausgeburt vorgenommen ohne Beteiligung von Ärzten oder Hebammen. Entsprechende gesundheitliche Gefahren entstehen für Kind und

Mutter. Ist das Kind geboren, bringt die Anmeldung neue Gefahren des Bekanntwerdens der Illegalität mit sich. Oft bleibt das Kind daher bewusst rechtlich nicht existent. Ein weiteres Problem entsteht dann beim Erreichen des schulfähigen Alters dieser Kinder. Eine Anmeldung birgt immer die Gefahr des Entdecktwerdens in sich.

In diesem Zusammenhang ist auf die problematische Vorschrift des § 76 AuslG hinzuweisen, nach der „öffentliche Stellen“⁸ verpflichtet sind, das fehlende Aufenthaltsrecht bzw. das Fehlen einer Duldung eines Ausländers den zuständigen Ordnungsbehörden zu übermitteln.

Das Leben in der Illegalität ist in Deutschland offiziell gesellschaftlich und politisch geächtet. Gleichwohl profitieren viele Privathaushalte, Betriebe und Unternehmen nicht nur von der billigen Arbeitskraft, sondern, damit verbunden, von billigen Diensten und Produkten. Die betroffenen Menschen werden gemieden, ihre Situation wird als selbstverschuldet eingestuft. Engere soziale Kontakte zu Einheimischen sind auch bei Kindern äußerst selten. Oft verbieten illegal hier lebende Eltern ihren Kindern aus Angst den Umgang mit Gleichaltrigen, was nicht selten zu Sozialisationsstörungen führt und innerfamiliäre Konflikte mit sich bringt. Diese Situation führt zu einer hohen sozialen Isolierung und gesellschaftlichen Ablehnung. Die Folge ist eine extreme psychische Belastung bei den Betroffenen. Die in der Seelsorge für fremdsprachige Katholiken in Deutschland tätigen Priester sind in vielen Fällen in dieser Situation eine wertvolle seelische Stütze. Oft ist den Priestern und auch anderen Gemeindemitgliedern der illegale Status dieser Personen gar nicht bekannt. Die Teilnahme am Gottesdienst und auch am sonstigen Gemeindeleben vermittelt den Betroffenen aber das Gefühl der Beheimatung und lässt sie ihre sonstige gesellschaftliche Isolation durchbrechen.

3. Ursachenkomplexe

Die Ursachen für das Phänomen der Illegalität sind vielfältig. Abgesehen von den weltweiten wirtschaftlichen Disparitäten, die sich auch für die irreguläre Zuwanderung als kausal erweisen, liegen die Gründe zum einen

⁸ Der in § 76 AuslG verwandte Begriff der „öffentlichen Stelle“ ist umfassender als der Begriff der Behörde (vgl. dazu Renner, Ausländerrecht, 7. Auflage, München 1999, § 76 AuslG, Randnummern 2, 9, 12).

in Feldern der bestehenden Gesetzgebung, zum anderen im Bereich der internationalen organisierten Kriminalität.

a) Gesetzgebung und Verwaltungspraxis

aa) Asyl- und Asylverfahrensrecht

Auf das Asylrecht nach Artikel 16 a GG kann sich seit 1993 vor allem nicht berufen, wer auf dem Landweg über einen sogenannten sicheren Drittstaat eingereist ist; „sichere Drittstaaten“ sind alle Staaten, die an Deutschland grenzen. Asyl ist auch ausgeschlossen für Angehörige solcher Staaten, die von Deutschland als sogenannte sichere Herkunftsstaaten, d. h. als verfolgungssicher, eingestuft werden. Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Rechtslage von Schutzsuchenden nicht immer respektiert wird; wenn sie also nicht innerhalb des legalen Rahmens kommen können, versuchen sie es außerhalb dieses Rahmens. Hinzu tritt, dass viele Asylsuchende auf Grund der politischen Signalwirkung dieser Rechtslage keinen Asylantrag mehr stellen, weil sie der Ansicht sind, sie würden nicht anerkannt werden.

Eine weitere Ursache liegt im praktischen Nachweis, individuell und von staatlicher Seite verfolgt zu sein; Krieg, Bürgerkrieg, Umweltkatastrophen oder Hungersnot als Beispiele lebensbedrohlicher Umstände, die ganze Bevölkerungsgruppen unterschiedslos treffen, genügen für eine Anerkennung als Asylberechtigter nicht.

Ebenfalls wird grundsätzlich nicht anerkannt, wer Opfer der Verfolgung durch eine nichtstaatliche Organisation (z. B. Mafia, Guerilla- oder Terroristengruppen) ist; die Verfolgungsmaßnahmen müssen jedenfalls dem Staat zugerechnet werden können. Diese Auslegung des Begriffs der politischen Verfolgung wirkte sich in der Vergangenheit besonders nachteilig für solche Flüchtlinge aus, die aus Staaten kamen, in denen es eine funktionierende Staatsgewalt nicht (mehr) gibt; das Schutzgesuch wurde daher abgelehnt bzw. viele reisten deshalb illegal ein. Die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geeignet, hier eine gewisse Tendenzwende herbeizuführen.

Auch bei der Durchführung des Asylverfahrens gibt es große Mängel, die sich zum Nachteil der Flüchtlinge auswirken. Zwar gibt es auch beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Anzeichen für

eine Tendenzwende; doch noch immer werden Flüchtlinge, die sich kurz nach ihrer Ankunft aus physischen und psychischen Gründen oft noch in einer Phase der Umorientierung befinden, Opfer von Übersetzungsfehlern, Irrtümern und Unvollständigkeiten; Probleme entstehen auch oft dadurch, dass bei den kurzfristig angesetzten Anhörungen die Kommunikation zwischen den Dolmetschern und den Flüchtlingen nicht spannungsfrei verläuft. Bei der Beurteilung der Situation im Heimatland der Flüchtlinge wirkt sich die Verschiedenheit der zugrundegelegten Erkenntnisquellen bzw. deren unterschiedliche Würdigung zuungunsten des Flüchtlings aus. Behörden und Gerichte schätzen oft die Situation im betreffenden Land anders ein, weil sie staatlichen Berichten (z. B. Lageberichten des Auswärtigen Amtes) einen höheren Wert einräumen als Informationen von Nichtregierungsorganisationen und weltkirchlichen Institutionen.

Für die Dauer des Asylverfahrens erhält der Asylbewerber eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylVerfG). Wird dem Asylantrag stattgegeben, erhält der Asylberechtigte eine Aufenthaltserlaubnis (§ 68 AsylVerfG); wird der Asylantrag eines Asylbewerbers endgültig und unanfechtbar abgelehnt, so verliert er sein vorläufiges Aufenthaltsrecht in Deutschland und wird ausreisepflichtig. Die Tatsache, dass Asylverfahren bis zu ihrem rechtskräftigen Abschluss aber oft viele Jahre dauern, trägt zur Illegalität bei; wenn nach langjährigem Aufenthalt in Deutschland das Asylgesuch abschlägig beschieden wird, dann haben sich die Asylsuchenden in Deutschland inzwischen nicht nur gut integriert, sondern häufig auch keinerlei Kontakte mehr zu ihrer ursprünglichen Heimat. Bleiben sie trotz Ausreiseaufforderung weiterhin in Deutschland, können sie als Ausländer ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung ausgewiesen und abgeschoben werden.

Angesichts der zuvor angezeigten Mängel des Asylverfahrens warten viele Asylbewerber aus Angst vor Ablehnung und Abschiebung das Ende des Verfahrens oft gar nicht ab, sondern begeben sich in ein Leben in der Illegalität. Gleiches gilt für manch abgelehnten Asylbewerber.

Ein abgelehnter Asylbewerber muss trotz vollziehbarer Ausreisepflicht geduldet werden (§ 55 AuslG), wenn die Abschiebung entweder rechtlich (z. B. im Falle der Passlosigkeit) oder tatsächlich unmöglich ist (z. B. im Falle der Reiseunfähigkeit wegen Krankheit), oder wenn dem Betroffenen in der Heimat Folter oder Todesstrafe drohen; die Abschiebung eines abgelehnten Asylbewerbers kann außerdem ausgesetzt werden, wenn

dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern.

Vor diesem Hintergrund erhalten manche abgelehnte Asylbewerber eine Duldung, die stets befristet ist. Solange die Duldungsgründe fortbestehen, wird die Duldung in kurzen zeitlichen Abständen immer wieder erneuert („Kettenduldungen“). Dadurch entsteht ein oft mehrjähriger geduldeter Aufenthalt. In dieser Zeit integrieren sich die Duldungsinhaber und werden in Deutschland heimisch; dies gilt vor allem für die Kinder, die hier geboren bzw. eingeschult werden, nur noch Deutsch und nicht mehr ihre Muttersprache sprechen. Wenn dann nach langen Jahren der Abschiebungsschutz entfällt und die Menschen ausreisepflichtig werden, dann ist die Gefahr groß, dass sie sich in die Illegalität begeben.

ab) Ausländerrecht und ausländerrechtliche Praxis

Vom Asyl- und Asylverfahrensrecht ist das Ausländerrecht zu unterscheiden, das für alle Ausländer gilt, die nicht vom Asylrecht erfasst sind. Insofern regelt das Ausländerrecht das (übrige) Aufenthaltsrecht.

Nach Zweck und Dauer eines Aufenthalts sieht das Ausländergesetz verschiedene Formen eines Aufenthaltsrechtes vor: Die Aufenthaltsbefugnis (§ 30 AuslG), die Aufenthaltsbewilligung (§§ 28, 29 AuslG), die Aufenthaltsberechtigung (§ 27 AuslG) und die Aufenthaltserlaubnis (§§ 15, 17 AuslG); der Oberbegriff für alle Aufenthaltstitel heißt „Aufenthaltsgenehmigung“ (§§ 5 ff. AuslG).

An die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen werden bestimmte Bedingungen geknüpft. Sind diese Bedingungen zu eng, manchmal kaum erfüllbar, dann sind sie zwar formell Instrumente zur Verhinderung unerwünschter Zuwanderung, tragen aber faktisch zur Entstehung von Illegalität bei.

Wer z. B. eine Aufenthaltsbefugnis erlangt hat, muss, damit der Aufenthalt weiterhin rechtmäßig bleibt, nachweisen, dass kein (dauerhafter) Bezug staatlicher Sozialleistungen (z. B. Sozialhilfe oder Erziehungsgeld) vorliegt. Dies betrifft insbesondere Flüchtlinge, die plötzlich ihren legalen Arbeitsplatz verlieren und damit von Ausweisung bedroht sind. Hier besteht dann die Gefahr, dass Betroffene notgedrungen lieber ein Leben in der Illegalität führen als ausgewiesen und abgeschoben zu werden, vor allem, wenn sie (und ihre Kinder) in Deutschland im übrigen gut integriert sind.

Gleiches gilt für Männer, Frauen und Kinder, die nur ganz knapp Bedingungen einer „Altfallregelung“ nicht erfüllen können.

Zu den Bedingungen gehören auch gesetzliche Tatbestände, wie z. B. die Tatbestände des § 30 AuslG. Die Vorschriften des § 30 Abs. 2 und Abs. 5 AuslG verhindern durch ihre einschränkenden Voraussetzungen regelmäßig, dass Ausländer, deren Asylanträge unanfechtbar abgelehnt worden sind, eine Aufenthaltsbefugnis aus dringenden humanitären Gründen erhalten können. Dies gilt auch dann, wenn die Rückkehr in ihr Heimatland für sie – beispielsweise wegen einer sehr unsicheren politischen Situation oder wegen terroristischer Gewalttaten – mit besonderen Risiken verbunden ist. Hier sind die gesetzlichen Möglichkeiten, trotz Ablehnung oder Rücknahme des Asylantrages noch eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen, so eng gefasst, dass auch sie Illegalität fördern.

- Einen besonderen Problembereich stellt der Familiennachzug dar.

Der Familiennachzug von Ausländern ist nach dem Ausländergesetz prinzipiell möglich, unterliegt aber gravierenden Einschränkungen. Nach der grundlegenden Vorschrift des § 17 AuslG kann zwar zum Zwecke des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes von Ehe und Familie (Art. 6 GG) einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zur „Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft mit dem Ausländer im Bundesgebiet“ (vgl. § 17 Abs. 1 AuslG) erteilt werden; dies setzt aber voraus, dass der bereits in Deutschland lebende Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbewilligung oder Aufenthaltsbefugnis besitzt, ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht und der Lebensunterhalt des Familienangehörigen aus eigener Erwerbstätigkeit, aus eigenem Vermögen oder sonstigen Eigenmitteln gesichert ist. Nur bei einer besonderen Härte genügt es, wenn der Lebensunterhalt durch die Erwerbstätigkeit des bereits rechtmäßig oder geduldet in Deutschland lebenden Ausländers selbst gesichert ist.

Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass nachziehende Familienangehörige es schwer haben, einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus zu erlangen; erleichterte Familiennachzugsregeln gelten nur für Asylberechtigte und Ausländer mit langjährigem rechtmäßigem Aufenthalt. Der Ehegattennachzug wird z. B. dadurch erschwert, dass der betreffende Ausländer, wenn er in Deutschland geboren oder als Minderjähriger eingereist ist, sich bereits acht Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben muss. Dies gilt auch, wenn der Migrant selbst erst nach

Abschluss der Schule im Herkunftsland nachgezogen ist. Dadurch kann das Zusammenleben von Ehegatten unverhältnismäßig und unzumutbar lange hinausgezögert werden. So kommt es, dass Ehegatten von hier rechtmäßig lebenden Ausländern illegal nachreisen und mithin zu „Illegalen“ in Deutschland werden. Entsprechendes gilt, wenn Botschaften im Ausland für die Bearbeitung eines rechtlich bestehenden Anspruchs auf Ehegattennachzug unangemessen viel Zeit benötigen. Besonders dann, wenn die Nachzugsberechtigten Frauen sind und sich die Formalitäten des Nachzugs über Jahre hin erstrecken, besteht zusätzlich das Problem, dass die Ehefrauen meinen, ihr Ehemann würde das Nachzugsverfahren deswegen nicht betreiben, weil er inzwischen in Deutschland eine neue Lebenspartnerin hätte. Dies führt zu schweren Ehekrisen.

Was den Nachzug von minderjährigen ledigen Kindern anbelangt, so setzt dieser in der Regel voraus, dass beide Elternteile eine Aufenthaltserlaubnis besitzen und das Kind das sechzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Bei getrennt lebenden Eltern können die Behörden den Nachzug erlauben, auch wenn der andere Elternteil keine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung besitzt. Damit wird der Nachzug zu nur einem Elternteil aber nicht generell ermöglicht, Genehmigung oder Versagung bleibt vielmehr im Ermessen der Behörden.

Auch der Nachzug sonstiger Familienangehöriger, also z. B. der Geschwister, ist derzeit äußerst restriktiv geregelt. Die gesetzliche Voraussetzung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Härte stellt hier allgemein eine Hürde dar, die nur sehr schwer überwunden werden kann.

Zudem ist darauf zu verweisen, dass die Vorschrift des § 66 Abs. 2 AuslG ein großes Problem bei Anträgen auf Familienzusammenführung darstellt. Hiernach kann die Versagung eines Visums vor der Einreise erfolgen, ohne dass grundsätzlich eine Begründung oder Rechtsbehelfsbelehrung gegeben werden muss. Die Verfahren sind zudem sehr langwierig und aufwendig, es besteht oft von Seiten der Behörden der Verdacht, dass gefälschte Dokumente vorgelegt würden. Viele Familien müssen eine langjährige Trennung in Kauf nehmen, und es wächst, um dies zu vermeiden, die Gefahr von illegalen Einreisen.

Schließlich sind zudem oft hohe Gebühren und innerstaatliche Reisekosten im Heimatland, die zwecks Erlangung eines Visums aufgebracht werden müssen, nicht selten auch Bestechungsgelder bei einheimischen

Behördenvertretern, die notwendige Dokumente ausstellen müssen, sowie der erschwerte Zugang zu deutschen Botschaften Faktoren, die zu einer illegalen Einreise und damit zu einem illegalen Aufenthalt herausfordern; dies betrifft vor allem zwar nachzugsberechtigte, doch mittellose Migranten.

Bei der Gesetzesanwendung insgesamt werden vorhandene gesetzliche Spielräume oft deshalb nicht zugunsten von Migranten genutzt, weil die Entscheidungsträger Präzedenzfälle fürchten, auf die sich weitere Personen berufen könnten. Solch eine restriktive Praxis trägt dazu bei, dass Ausländer, denen eine Aufenthaltsgenehmigung nicht erteilt bzw. verlängert wird, obwohl dies bei einer extensiven Gesetzesauslegung möglich wäre, sich in ein Leben in der Illegalität begeben.

b) Internationale organisierte Kriminalität

Von internationaler organisierter Kriminalität ist hier insoweit die Rede, als es im Problemkomplex der Illegalität auch um Menschen-, insbesondere Frauenhandel sowie um kriminelle Schlepper- und Schleuserbanden geht. Diese Bereiche lassen sich – vereinfacht – wie folgt voneinander abgrenzen:

Von internationalem Menschenhandel spricht man, wenn Menschen durch Gewalt oder Betrug, durch Ausnutzung von Abhängigkeit, Notlagen oder Unerfahrenheit, durch Nötigung, Drohung oder Zwang zur Migration bewegt werden mit der Absicht, aus ihrer Zwangslage finanzielle Vorteile zu ziehen. Im speziellen Fall des Frauenhandels geschieht dies zum Zwecke der Förderung der Prostitution oder der Vermittlung in sonstige sklavennähnliche abhängige Arbeitsverhältnisse (z. B. als Dienstmädchen/Hausmädchen), in denen Frauen durch ihre Dienstgeber oder auch ihre Ehemänner zu Tätigkeiten und Dienstleistungen gezwungen werden, die ihre persönliche Freiheit und ihr Recht auf sexuelle Selbstbestimmung und Integrität verletzen. Anders als beim Menschenhandel agieren kriminelle Schlepper- und Schleuserbanden nur mit solchen Menschen, die freiwillig und im Bewusstsein der mit einer illegalen Einreise im Ausland verbundenen Risiken ihre Heimat verlassen.

ba) Frauenhandel

Nach Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) werden allein in Europa jährlich etwa 500.000 Frauen Opfer von Menschenhandel.

Für Deutschland gehen Experten von 12.000 bis 15.000 Betroffenen aus. Entdeckt und polizeilich ermittelt werden nur etwa 1.000 Fälle pro Jahr, was nur der Spitze des Eisberges entspricht. Die wachsende ökonomische Kluft zwischen den reichen und den armen Ländern dieser Erde begünstigt in hohem Maße den Frauenhandel. Weitere Ursachen sind instabile politische, wirtschaftliche und soziale Verhältnisse, die rechtliche und soziale Ungleichheit der Geschlechter und die fortschreitende Verarmung von Frauen in den Herkunftsländern. Aber auch die restriktive Einwanderungspolitik und die Nachfrage nach billigen sexuellen und haushaltlichen Dienstleistungen in den Zielländern leisten dem Frauenhandel Vor-schub. Die wenigsten Frauen waren bereits im Herkunftsland im sexuellen Gewerbe tätig. Viele versuchen mittels der illegalen Einwanderung ein lebensnotwendiges Einkommen für sich, häufig auch für ihre Familienangehörigen zu erzielen. Die betroffenen Frauen sind extrem schutzlos, weil Rechtsmittel oder Anzeigen bei der Polizei für sie nicht in Betracht kommen. Sie verfügen meist über keinerlei Papiere und sind ihren Ehemännern, „Beschützern“ oder Dienstgebern ausgeliefert. Vor allem im Bereich der Prostitution ist psychische und auch massive physische Gewaltanwendung weit verbreitet. Viele Frauen wissen vor ihrer Reise nach Deutschland nicht, dass sie dort der Prostitution nachgehen oder anderweitig im sexuellen Gewerbe beschäftigt sein sollen. Sie haben keine Kenntnisse von den unmenschlichen und brutalen Bedingungen, unter denen sie diese Arbeit verrichten müssen. Nach Ermittlungen des Bundeskriminalamtes erzielten im Jahr 1998 Zuhälter pro „Fall“ einen Gewinn von 238.000 DM. Um diese hohen Gewinne erwirtschaften zu können, müssen diese Frauen 20 bis 30 Freier pro Tag bedienen. Etwa 1,2 Millionen Männer nehmen täglich Prostituierte in Anspruch. Von ihrem Arbeitslohn erhalten die Frauen in der Regel nur einen kleinen Anteil. Ein Ausbrechen aus dem Milieu ist wegen des engmaschigen Kontrollnetzes, der hohen Gewaltbereitschaft und Rücksichtslosigkeit der Zuhälter höchst gefährlich.

Obwohl die Frauen Unmenschliches erleben und oft traumatisiert sind, bleiben ihnen nach ihrem Ausstieg bzw. nach Entdeckung weitere schwere physische und psychische Belastungen nicht erspart. Es erwarten sie

polizeiliche Vernehmungen, oft Abschiebungshaft und schließlich die Abschiebung wegen illegalen Aufenthalts. Verstöße gegen das Ausländergesetz haben in Deutschland politisch Vorrang vor dem Schutz und den Hilfeleistungen für die Frauen und spielen damit den Tätern bzw. Drahtziehern des organisierten Frauenhandels in die Hände. Rückkehrende Frauen, die sich offenbaren, laufen in ihren Herkunftsländern zudem Gefahr, gesellschaftlich geächtet zu werden, aus ihrer Familie ausgestoßen zu werden und müssen im Extremfall damit rechnen, der Mittäterschaft bezichtigt zu werden. Sie riskieren auch, dass ihre Angehörigen in den Heimatländern massivem Druck seitens der Frauenhändler ausgesetzt werden.

bb) Schlepper- und Schleusertätigkeit

Wie zuvor aufgezeigt, ist es in der Regel schwierig, ein Aufenthaltsrecht in Deutschland zu erhalten; dies gilt für Asylsuchende wie für andere Ausländer. Deswegen versuchen manche Migranten, vor allem Flüchtlinge, den Weg der illegalen Einreise zu beschreiten. Sie nehmen dafür häufig die Hilfe professioneller Schlepper und Schleuser in Anspruch und zahlen eine hohe Summe, vor allem bei Schleusungen mit sogenannter Erfolgsgarantie. Die ganze Familie verschuldet sich mitunter, um einem Familienmitglied die (illegale) Einreise zu ermöglichen. Die Höhe der im Heimatland eingegangenen Verschuldung steht oft in keinem Verhältnis zu dem durch illegale Arbeit im Zielland tatsächlich erzielbaren Verdienst. Dieser wird von den Schleusern, oft in Absprache mit den Arbeitgebern, die Menschen ohne Aufenthaltsstatus und ohne Duldung beschäftigen, über Jahre zur Abzahlung der Schulden einbehalten bzw. die Geschleusten werden von ihren Schleppern und Schleusern erpresst. Dadurch entstehen Abhängigkeiten, die Geschleusten werden unfrei und können somit zu strafbaren Handlungen gezwungen werden.

Von den Schwierigkeiten, die ihnen am Ende ihrer langen Reise drohen, machen sich viele Geschleusten keine realistischen Vorstellungen. Sie verlassen sich auf Kontakte zu bereits in Deutschland lebenden Landsleuten. Die Nachfrage nach Schleusern scheint um so größer zu sein, je stärker Deutschland Grenzen durch restriktive Asyl- und Einwanderungsgesetze abschottet. Daher sind manche⁹ der Ansicht, dass der Versuch gescheitert sei, die Grenzen abzudichten.

⁹ So der Generalsekretär der International Organization for Migration, McKinley, (s. Interview in der „Zeit“ vom 9. 9. 1999)

Der Generalsekretär von IOM schlägt als kurzfristige Lösung vor, illegale Einwanderung nicht abzublocken, sondern mit Hilfe von liberalisierten Einreisemöglichkeiten (im Zuge befristeter Anstellung in bestimmten Industrien) zu regulieren, so gut es gehe. Langfristig könne man den Schleusern nur durch einen Ausgleich des Wohlstandsgefälles das Geschäft entziehen. Denn die große Mehrheit der Migranten seien keine Flüchtlinge (i. S. der Genfer Flüchtlingskonvention), sondern Menschen, die aus verständlichen Gründen in Länder wollen, in denen sie eine Lebensperspektive vermuten. Auch der Präsident des Bundesnachrichtendienstes hat Ende Oktober 1999 davor gewarnt, sich im Kampf gegen illegale Einwanderung allein auf bessere Grenzkontrollen zu konzentrieren. Man müsse vielmehr stärker auf Prävention setzen, also sich mit den Strukturen illegaler Migration in den Herkunfts- und Transitländern befassen. Hierzu ist es erforderlich, mögliche Migranten in den Herkunftsländern umfassend und objektiv über die Verhältnisse in den Zielländern aufzuklären; denn vielfach werden Menschen erst durch Schlepperorganisationen in ihrem Entschluss zur Abwanderung bestärkt, weil ihnen die Verhältnisse in den Zielländern in unrealistischen, allzu rosigen Farben beschrieben werden.

Trotz allem ist die Kontrolle der Außengrenzen durch den Bundesgrenzschutz nötig und sinnvoll. Gleichzeitig ist der Bundesgrenzschutz dabei gehalten, innerhalb seines Handlungsspielraums human zu handeln.

4. Illegale Beschäftigung

a) Formen und Ausmaß

Der Begriff „illegale Beschäftigung“ betrifft Arbeitgeber, die „illegale Beschäftigung“ anbieten, und er beschreibt sämtliche Beschäftigungsformen, bei denen gesetzliche Pflichten umgangen werden; im einzelnen sind dies die Fallgruppen Schwarzarbeit, illegale Arbeitnehmerüberlassung, illegale Ausländerbeschäftigung, Leistungsmissbrauch, Vorenthaltung von Sozialversicherungsbeiträgen und Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz.

Zum Ausmaß und zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der illegalen Beschäftigung gibt es keine genauen und statistisch gesicherten Erkenntnisse. Nach Einschätzung wissenschaftlicher Forschungsinstitute gehen dadurch in Deutschland ca. 500.000 Arbeitsplätze und jährlich et-

wa 125 Mrd. DM Steuereinnahmen sowie rund 100 Mrd. DM an Sozialversicherungsbeiträgen verloren¹⁰. 1999 haben die Zollbeamten insgesamt 124.000 Personenüberprüfungen auf Arbeitsplätzen und 177.000 Überprüfungen anhand von Geschäftsunterlagen in Betrieben vorgenommen. Dabei sind rund 40.000 Verstöße gegen Rechtsvorschriften festgestellt worden. 1999 kam es in diesem Zusammenhang zu 8.200 Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts einer Straftat und 3.600 Ermittlungen wegen des Verdachts einer Ordnungswidrigkeit. Weitere Fälle wurden den Arbeitsämtern, den Rentenversicherungsträgern, den Finanzämtern und den Gewerbeaufsichtsämtern übertragen¹¹. Diesen Fakten steht gegenüber, dass nicht nur Einzelpersonen, sondern u. a. auch öffentliche Institutionen zum Teil erhebliche Vorteile aus der illegalen Tätigkeit schöpfen.

Die Anteile, die Menschen in der Illegalität zum Umsatz verschiedener Branchen beitragen, sind sehr hoch: In der Baubranche werden sie auf 12 Mrd. DM geschätzt, bei der Beschäftigung in Haushalten sowie im Gaststätten- und Hotelgewerbe auf jeweils 5,5 Mrd. DM und in der Landwirtschaft auf 3 Mrd. DM.

b) Beweggründe

ba) Arbeitgeber

Die Arbeitgeber sparen bei der Beschäftigung von Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis und Duldung zu außertariflichen Niedrigstlöhnen Lohn- und Lohnnebenkosten. Zudem stehen ihnen Arbeitskräfte schneller zur Verfügung, sie können flexibel für eine kurze Zeit vertraglich gebunden werden.

Voraussetzung ist eine geringe Entdeckungswahrscheinlichkeit sowie seltene und milde Bestrafung. Ein typisches Beispiel dafür ist die Baubranche. Hier konkurrieren viele Unternehmen um einen Auftrag; der Einsatz illegal Beschäftigter kann dann den entscheidenden Vorteil bringen, um einen bestimmten Auftrag zu erhalten. Wenn die Konkurrenzbetriebe im

¹⁰ Lt. Erklärung der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesministerium der Finanzen, Barbara Hendricks, am 21.2.2000, zitiert aus: „Das Parlament“ vom 21./28.4.2000

¹¹ Zitiert aus: „Das Parlament“ vom 21./28.4.2000; weitere Daten und Fakten aus den Jahren 1990–1998 zum Thema „Illegale Beschäftigung und Geldbußen“ (s. Antwort der Bundesregierung in der BT-Drucksache 14/1425 vom 15.7.99)

Gegenzug dazu nicht auch illegale Arbeiter einsetzen, sind sie oft konkursgefährdet und riskieren die legalen Arbeitsplätze auch von Deutschen. Dadurch wird auf längere Sicht das allgemeine Lohnniveau in Deutschland gefährdet, weil legale Arbeitskräfte, Inländer wie Ausländer, mit dem Hinweis auf das Lohnniveau der illegal Beschäftigten aus dem Ausland unter Druck gesetzt werden können.

bb) Arbeitnehmer

Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung halten ihr Leben in der Illegalität meist für das geringere Übel gegenüber dem Leben in ihrer Heimat, wo sie noch nicht einmal das Existenzminimum für sich und ihre Familie sicherstellen können oder gar politisch verfolgt werden. Diese Personen haben keinen Zugang zum legalen Arbeitsmarkt in Deutschland. Diese unfreiwillige Präferenz gilt trotz der für deutsche Verhältnisse geringen Löhne, der schlechten Arbeitsbedingungen und der mangelnden sozialen Integration, der faktischen Rechtlosigkeit, der steten Gefahr von Erpressung und Ausbeutung sowie fehlender Absicherung.

c) Praxis

In privaten Haushalten werden Menschen ohne Aufenthaltsrecht gern beschäftigt, weil sie fügsam und ihre Löhne niedrig sind. Zudem legitimieren viele dieser privaten Arbeitgeber diese Beschäftigung als soziales Engagement, weil die illegal beschäftigten Haushaltshilfen durch ihren Arbeitslohn ihre bedürftigen Familien in der Heimat unterstützen können.

Im Bereich der Werkvertragsvereinbarungen auf der Grundlage von Abkommen der Bundesregierung mit süd-, mittel- und osteuropäischen Staaten scheint es eine große Anzahl illegal Beschäftigter zu geben. Die Werkvertragsarbeitnehmer bleiben Beschäftigte des Entsendeunternehmens und unterliegen im wesentlichen den rechtlichen Bestimmungen des Staates, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat. Zwar steht in den Werkvertragsvereinbarungen, dass die Arbeitsbedingungen den deutschen Tarifbestimmungen entsprechen müssen, also u.a. ein ortsüblicher Lohn gezahlt wird. Die Baufirmen schließen aber dann mit Subunternehmen und diese möglicherweise ebenfalls mit weiteren Subunternehmen Verträge ab, weil sie selbst nicht zu den gebotenen Preisen produzieren können.

Was in diesen Verträgen weitergegeben wird, ist weitestgehend unbekannt. Die Arbeitnehmer erhalten jedenfalls oft nicht die in den Werkvertragsvereinbarungen verbindlich festgelegte Vergütung.

In wohl stärkerem Maße als die untertarifliche Entlohnung werden ausländische erlaubnispflichtige Arbeitnehmer ohne Arbeitsgenehmigung bei offiziell beantragten und genehmigten Werkverträgen zusätzlich zu den legalen Werkvertragsarbeitnehmern illegal eingesetzt. Bei ihnen kann es sich um Personen handeln, die als Touristen eingereist sind und die dann, ohne im Besitz einer Arbeitsgenehmigung zu sein, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Eine andere häufig angewandte Rekrutierungsmethode besteht darin, dass der jeweilige Vorarbeiter diese Arbeitnehmer als Tagelöhner auf dem in fast jeder deutschen Großstadt existierenden sog. „Arbeiterstrich“ anheuert, auch auf dem inzwischen üblichen „Handy-Strich“.

Die wohl häufigste Form von Illegalität im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern ist die illegale Überlassung von Arbeitnehmern. Hierbei schließen der deutsche Auftraggeber und der ausländische Auftragnehmer zum Schein einen den Vorschriften entsprechenden Werkvertrag ab. Anders als im Vertrag vorgesehen, erstellt der Auftragnehmer dann jedoch kein Werk, sondern überlässt die auf der Grundlage dieses Scheinwerkvertrages eingereisten Arbeitnehmer dem deutschen Vertragspartner zur Arbeitsleistung. Neuerdings wird illegale Beschäftigung verschleiert, indem Gesellschaften bürgerlichen Rechts missbräuchlich gegründet, Werklieferungsverträge missbraucht oder Privatarbeiten in Form von Scheinverträgen erledigt werden.

Der achte Bericht der Bundesregierung zur Auswertung der Erfahrungen mit dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) beklagt, dass bei manchen Staatsanwaltschaften ein eher geringes Interesse an der Verfolgung von Vergehen nach dem AÜG erkennbar sei. Offenbar werde schon deshalb von der Strafverfolgung abgesehen, weil man nach der Abschiebung illegal beschäftigter Arbeitnehmer glaubt, keine ausreichenden Beweismöglichkeiten mehr in der Hand zu haben. Die Zurückhaltung der Staatsanwaltschaften verführe dann manchmal die Verwaltungsbehörden dazu, die strafrechtliche Seite einer Tat einfach zu unterschlagen und den Tatbestand nur wegen der Ordnungswidrigkeit zu verfolgen.

d) Internationale Schutzrechte

Illegale und legale Wanderarbeitnehmer fallen unter alle Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), von deren Anwendung sie nicht ausdrücklich ausgeschlossen sind. Ziel der IAO-Abkommen ist der Schutz der in der Arbeitswelt stehenden Personen. Unerheblich ist hierbei, ob sie ein reguläres oder ein irreguläres Arbeitsverhältnis haben oder ob sie Inländer oder Ausländer sind.

Zum spezifischen Schutz der Rechte von Menschen, die aufenthaltsrechtlich ein Leben in der Illegalität führen, gibt es hauptsächlich zwei Übereinkommen, denen sich Deutschland bislang noch nicht angeschlossen hat. Daher bieten sie für die Betroffenen in Deutschland keinen Schutz.

Das IAO-Übereinkommen Nr. 143 von 1975 war der erste Versuch der internationalen Gemeinschaft, Vorschriften zum Schutz illegaler Migranten zu erarbeiten, um damit Länder zu veranlassen, die von dem Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen. So heißt es z. B. in Teil I Artikel 8 Abs. 1: „Hat sich ein Wanderarbeitnehmer rechtmäßig zum Zwecke der Beschäftigung im Lande aufgehalten, so darf seine Lage nicht allein deshalb als rechts- oder ordnungswidrig angesehen werden, weil er seinen Arbeitsplatz verloren hat; der bloße Verlust des Arbeitsplatzes darf nicht den Entzug seiner Aufenthaltserlaubnis bzw. seiner Arbeitserlaubnis zur Folge haben“. In Teil I Artikel 9 Abs. 1 wird ferner ausgeführt, dass „dem Wanderarbeitnehmer und seiner Familie in den Fällen, in denen (...) seine Lage nicht legalisiert werden kann, Gleichbehandlung hinsichtlich der sich aus seiner früheren Beschäftigung ergebenden Rechte in Bezug auf Entlohnung, soziale Sicherheit und sonstige Leistungen zu gewähren (ist)“. Dieses Übereinkommen ist nur von wenigen Mitgliedern der IAO ratifiziert worden¹².

Zum besseren Schutz aller Wanderarbeitnehmer, ausdrücklich auch derjenigen in aufenthaltsrechtlich ungesetzlicher Situation, ist eine detaillierte UN-Konvention im Jahre 1990 in Form einer UN-Resolution beschlossen worden. Ziel dieser Konvention ist es, die Geltung fundamentaler Rechte insbesondere auch auf ausländische Arbeitnehmer in der Illegalität und deren Familienangehörigen auszudehnen. Mangels hinreichender Rati-

¹² Z. B. von Benin, Bosnien und Herzegowina, Burkina Faso, Guinea, Italien, Jugoslawien, Kenia, Kamerun, Norwegen, Portugal, San Marino, Schweden, Slowenien, Togo, Uganda, Venezuela und Zypern

fikation ist diese Konvention indes noch nicht in Kraft getreten. Die Bundesrepublik Deutschland hat zwar der wörtlich entsprechenden UNO-Resolution zugestimmt, ist aber bislang nicht zur Ratifikation der Konvention bereit.

5. Ethische Orientierungen

Im Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung stellt sich eine Fülle schwieriger Fragen, auf die es keine einfachen Antworten gibt. Diese Fragen betreffen nicht nur die Menschen selbst, die in der Illegalität leben, sondern auch jene, die in irgendeiner Weise mit ihnen zu tun haben. Hinzu tritt das Problem, wie dem politischen Handlungsbedarf entsprochen werden kann, der zum Ziel haben muss, dass auch Menschen in der Illegalität ihre Würde als je einzigartige Person wahrnehmen können.

- Wie ist die Tatsache, dass sich Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung in Deutschland aufhalten, ethisch zu bewerten?
- Ist es ethisch geboten, ihnen in Notlagen zu helfen, auch wenn dies zu einer Verfestigung des Phänomens führen kann?
- Wie lässt sich ethisch begründen, dass auch Menschen in der Illegalität fundamentale Rechte durchsetzen können, obwohl sie rechtswidrig und nicht geduldet in Deutschland sind?

Vor diesem Hintergrund erscheint es unverzichtbar, sich auf eine gemeinsame Basis zu verständigen, auf der sach- und menschengerechte Diskurse entwickelt werden können, aus denen wiederum die notwendigen politischen und praktischen Maßnahmen abzuleiten wären. Diesem Ziel dient die Formulierung ethischer Prinzipien, die als fundamentale Orientierung zur Klärung der offenen Fragen dienen sollen.

Für Christen ist die Bibel des Alten und Neuen Testaments eine zentrale Quelle für die ethische Grundorientierung. Unerlässlich sind darüber hinaus ethisch begründete Kriterien für eine humane Politik- und Rechtsgestaltung, die auf die allgemeinen und grundlegenden Prinzipien unseres säkularen Gemeinwesens verweisen. Hier übernimmt die Kirche eine advokatorische Funktion für jene, die ihre Stimme nicht öffentlich erheben können.

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. Dazu bekennt sich unsere Verfassung: In Verantwortung vor Gott und den Menschen. Die eben genannten Grundwerte haben die Würde des Menschen zum Mittelpunkt: Die Würde des Menschen ist unantastbar.

a) Biblische Leitlinien

In der biblischen Welt ist es keine neue Erfahrung, dass die Wirklichkeit auf vielfältige Weise durch Migration geprägt ist. Sie ist für den biblischen Menschen eine fast selbstverständliche Herausforderung¹³.

Aus unterschiedlichsten Gründen gab es zur Zeit des alten Israel im Vorderen Orient das Phänomen der Migration. Die häufigsten Ursachen dafür, dass Menschen ihre angestammte Heimat verließen, waren Hungersnöte¹⁴ und Kriege¹⁵ oder unerträglich gewordene Schuldknechtschaft¹⁶ sowie Angst vor Blutrache¹⁷ oder politische Verfolgung¹⁸. Aber auch wirtschaftliche Gründe wie die Suche nach Arbeit¹⁹ oder nach Weidegründen²⁰ wurden zu Auslösern für Migration. Die Ähnlichkeit der Ursachenkomplexe damaliger und heutiger Wanderungsbewegungen ist auffallend, was vermuten lässt, dass auch die Problemstellungen für die betroffenen Migranten und für die Aufnahmegesellschaft ähnlich sind. Das Alte und, darauf aufbauend, das Neue Testament formulieren entsprechende Grundüberzeugungen und Leitlinien:

Der Mensch ist Geschöpf Gottes, nach seinem Bild geschaffen²¹. In jedem Menschen sieht der Gläubige das Antlitz Gottes. Jeder Mensch ist deshalb, unabhängig von seiner Herkunft und seinem rechtlichen Status, einmalig und in dieser Einmaligkeit Maßstab jedes zwischenmenschlichen und staatlichen Handelns.

¹³ „und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“ Gemeinsames Wort..., Nr. 98 ff

¹⁴ Gen 12,10; 26,3; 47,4; Rut 1,1; 2 Kön 8,1

¹⁵ 2 Sam 4,3; Jes 16,4

¹⁶ Vgl. 1 Sam 25,10; 1 Kön 2,39; Dtn 23,16f

¹⁷ 2 Sam 13, 37-39; 14,11

¹⁸ 1 Kön 12,2; Jer 26,20-24

¹⁹ Vgl. Ri 17, 7-12

²⁰ Gen 20,1

²¹ Gen 1,27

Aus diesem Glauben heraus ist das alttestamentliche Verbot jeder Ausbeutung des Fremden fundamental. Es wird in Israel zudem mit der Erfahrung begründet, dass das Gottesvolk selbst einmal fremd in Ägypten gewesen ist und die befreiende göttliche Hilfe erfahren hat. Diese Erfahrung wird zum Maßstab des eigenen Handelns für Menschen in Not²².

Im Neuen Testament weist Paulus darauf hin, dass mit der Menschwerdung des Gottessohnes alle Spaltungen unter den Menschen, die letztlich von der Sünde herkommen, überwunden sind. Christus ist die Antwort Gottes auf die Sündhaftigkeit des Menschen. Er ist der universale Friedensstifter und Versöhner²³, der die Menschheit zu Gott zurückbringt und damit tatsächlich die Wurzel aller Spaltung und Diskriminierung beseitigt²⁴. Die Einheit der Menschen im neuen Menschen Jesus Christus wird der Maßstab für das Leben der christlichen Gemeinden und das Handeln der Christen überhaupt.

Für gläubige Christen endet die Sensibilität für Arme und Bedürftige nicht an ethnischen Grenzen, vielmehr entgrenzt das Neue Testament die Liebe zum Nächsten grundsätzlich. Im Gleichnis vom barmherzigen Samariter²⁵ wird eindrücklich unterstrichen, dass das Recht auf Hilfeleistung im Notfall auch dem bisher Fernstehenden zusteht, also auch dem Menschen, der von uns durch ethnische oder religiöse Schranken getrennt ist; die entgrenzende Liebe macht ihn zum Nächsten²⁶. Die Christen und die Kirche haben deshalb „die Pflicht, immer vollständiger die Rolle des guten Samariters zu übernehmen und sich alle Ausgeschlossenen zum Nächsten zu machen.“²⁷

b) Kirche – Volk aus allen Völkern

Die Kirche ist berufen, sich über den Binnenbereich ihrer verfassten Gemeinden hinaus für Menschen zu engagieren, die in Not sind. Diese sind

²² Ex 20, 20-23

²³ Eph 2, 14-18; Kol 1, 20-22

²⁴ Eph 2, 26

²⁵ Lk 10, 25-37

²⁶ So in :„... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“ Gemeinsames Wort..., Nr. 104

²⁷ Johannes Paul II, Ansprache beim IV. Weltkongreß über die Pastoral der Migranten und Flüchtlinge, Rom, 9.10.1998, Nr. 5

aus biblischer Sicht die ersten Adressaten der Botschaft vom ganzheitlichen Heil des Menschen, das auch seine konkreten Lebensbedingungen umfasst. Sie sind deshalb nicht außerhalb der Kirche, sondern stellen den Innenbereich christlicher Gottesbegegnung dar. Jesus Christus identifiziert sich mit ausgegrenzten und vergessenen Menschen so weit, dass er sagen kann: „Was ihr für einen meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan.“²⁸

Für die Kirche gilt die grundlegende Aussage des Apostels Paulus: „Es gibt nicht mehr Juden und Griechen, nicht Sklaven und Freie, nicht Mann und Frau; denn ihr seid alle einer in Christus Jesus“²⁹. Die Kirche ist „ein Volk aus allen Völkern“³⁰ – ganz im Sinne auch des Epheserbriefs, der in der christlichen Gemeinde das Verbindende der Kinder Gottes vor allem sozial und politisch Trennenden hervorhebt: „Ihr seid also jetzt nicht mehr Fremde ohne Bürgerrecht, sondern Mitbürger der Heiligen und Hausgenossen Gottes“.³¹

Diese Aussagen sind für die einzelnen Christen und die christlichen Gemeinden gleichzeitig Maßstab und Herausforderung für ein evangeliumsgemäßes Leben. Das geschwisterliche Leben in der christlichen Gemeinde soll gerade das „Zeichen der möglichen Einheit aller Menschen“³² darstellen. „Deshalb ist die Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus, dieser vom Recht ausgeschlossenen Personen, für die Kirche eine große Herausforderung, der sie sich stellen muss. Ihre Identität, ihr Auftrag und ihre Glaubwürdigkeit stehen hier auf dem Spiel.“³³

c) Kirche im demokratischen Rechtsstaat

Der kirchliche Seelsorgeauftrag beinhaltet die ganzheitliche Sorge um das Heil des Menschen in seiner leiblichen und seelischen Existenz. Die Kirche kann es sich also nicht nehmen lassen, für die grundlegenden Men-

²⁸ Mt 25,40

²⁹ Gal 3, 28

³⁰ Vat. II, LG 13

³¹ Eph 2,19

³² „... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“ Gemeinsames Wort ..., Nr. 109

³³ Schlussdokument der Tagung des Päpstlichen Rates der Seelsorge für Migranten und Menschen unterwegs, 29.9.–1.10.94 München, Nr. II.c, veröffentlicht in: Erzbistum Berlin (Hrsg.), *migration*, September 1995, S. 13 ff

schenrechte aller Menschen einzutreten und diese gerade in gefährdeten Situationen anzumahnen. Gleichzeitig müht sie sich darum, den Menschen das Heil in seiner ganzheitlichen Vollendung zu verkünden und zu vermitteln. Sie geht damit über eine reine Menschenrechtspolitik hinaus.

Beides, die Seelsorge im engeren Sinne und das Eintreten für die Menschenrechte gehört untrennbar zu ihrem elementaren pastoralen Auftrag³⁴, den sie zu erfüllen hat und den der Staat in seiner genuinen Eigenart zu respektieren hat. Grundsätzlich sind „die politische Gemeinschaft und die Kirche (...) auf je ihrem Gebiet voneinander unabhängig und autonom. Beide aber dienen, wenn auch in verschiedener Begründung, der persönlichen und gesellschaftlichen Berufung des gleichen Menschen. Diesen Dienst können beide zum Wohl aller umso wirksamer leisten, je mehr und besser sie rechtes Zusammenwirken miteinander pflegen.“³⁵

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.

Grundlegender Maßstab des kirchlichen Handelns ist das, was das Zweite Vatikanische Konzil in seiner Pastoralkonstitution ausführt: „Es muss (...) alles dem Menschen zugänglich gemacht werden, was er für ein wirklich menschliches Leben braucht, wie Nahrung, Kleidung und Wohnung, sodann das Recht auf eine freie Wahl des Lebensstandes und auf Familiengründung, auf Erziehung, Arbeit, guten Ruf, Ehre und auf gezielte Information“, denn „die gesellschaftliche Ordnung und ihre Entwicklung müssen sich dauernd am Wohl der Personen orientieren; denn die Ordnung der Dinge muss der Ordnung der Personen dienstbar werden und nicht umgekehrt.“³⁶

Die Kirche kann staatliche Aufgaben z. B. im Bereich der sozialen Dienste übernehmen, doch darf dieser subsidiäre Dienst an Menschen ohne Aufenthaltsstatus nicht von Seiten des Staates instrumentalisiert und kri-

³⁴ Johannes Paul II, Botschaft zum Welttag der Migranten 1995, Nr. 5

³⁵ Vat. II, GS 76

³⁶ So Vat. II, GS 26 mit dem Hinweis darauf, dass dieser Gedanke in Mk 2,27 bereits enthalten ist: „Der Sabbat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Sabbats willen.“

minimalisiert werden. Die Kirche erfüllt in Form von konkreter Nothilfe nicht selten solche Aufgaben, zu deren Übernahme der Staat von seiner Gemeinwohlverantwortung her ethisch verpflichtet wäre.

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. Ohne das Recht und die Pflicht des Staates, Zuwanderung zu regulieren, in Frage zu stellen, soll hier an die traditionelle Lehre von der Epikie erinnert werden. Sie besagt im Kern: In denjenigen Einzelfällen, die durch das gültige Recht nicht vollständig erfasst sind, können sich Menschen vor ihrem Gewissen verpflichtet sehen, als ultima ratio anders zu handeln, als es das positive Recht vorschreibt. Dies geschieht, um dem grundlegenden Kriterium der Menschenwürde und den Menschenrechten gerecht zu werden, die gegenüber der Einzelgesetzgebung den Vorrang haben. Diese ethische Pflicht zur Hilfeleistung gilt z. B. in den Fällen der Gefährdung von Menschen an Leib und Leben, wie sie im Fall von akuten Krankheiten gegeben ist.

d) Menschenrechte als Maßstab für Recht und Politik

Der Umgang mit Menschen in der Illegalität ist oft geprägt von Interessenkonflikten. So steht beispielsweise das berechnete öffentliche Interesse an einem legalen und damit staatlich regulierten Arbeitsmarkt den Bemühungen der Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung gegenüber, sich und ihren Familienangehörigen Arbeit zu verschaffen und so aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt zu sichern.

Nach Artikel 1 Abs. 1 der deutschen Verfassung ist „die Würde des Menschen (...) unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“. Diese Würde ist nichtverfügbarer Maßstab für Recht und Politik und gerade als solche unteilbar. Selbst durch „unwürdiges“ Verhalten kann sie nicht verloren gehen.³⁷ Die Menschenwürde und die daraus abgeleiteten Menschenrechte gelten universal, sind nicht begrenzt auf Staatsangehörige oder Personen mit staatlich legitimiertem Aufenthaltsstatus, sie binden alle staatlichen wie gesellschaftlichen Akteure in ihrem Handeln. „Der Status der Ungesetzlichkeit rechtfertigt keine Abstriche bei der Würde des Migrantens, der mit unveräußerlichen

³⁷ Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein: Kommentar zum Grundgesetz; Neuwied 1999, Artikel 1, Randnummer 1

Rechten versehen ist, die weder verletzt noch unbeachtet gelassen werden dürfen.⁴³⁸

Die Umsetzung dieser unbedingt gültigen, vorstaatlichen ethischen Maßstäbe im positiven Ausländerrecht ist gegenwärtig noch nicht vollständig erreicht. Der Ausgleich zwischen dem Recht der Allgemeinheit auf Sicherheit und Gefahrenabwehr, dem im Gemeinwohl gründenden staatlichen Ordnungsrecht und dem vom Aufenthaltsstatus unabhängigen, vorstaatlichen Recht des Individuums auf staatlichen Schutz eines Kernbereichs fundamentaler Menschenrechte ist nicht völlig gelungen. In den letzten Jahren, vor allem seit dem sogenannten Asylkompromiss, ist das Übergewicht der Ordnungsidee deutlich geworden. Ordnungspolitische Aspekte, wie der „Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung“, „Kriminalitätsbekämpfung“, der personelle und technische Ausbau von Grenzkontrollen und Abschiebungsgewahrsam, Rufe nach Abschaffung des verfassungsrechtlich verankerten Asylrechts, dominieren zuweilen immer noch die Diskussion in den Medien.

Daneben ist in der Rechtspraxis ein Ausgleich zwischen den beiden Praxismaßstäben der Rechtsstaatlichkeit zu suchen, d. h. zwischen „Rechtssicherheit“ und „Einzelfallgerechtigkeit“. „Rechtssicherheit“ liegt vor, wenn Verwaltungshandeln und Rechtsprechung berechenbar sind, und zwar weil „Recht“ im Sinne der Gesamtheit der Rechtsvorschriften objektiv, abstrakt und unparteiisch ausgelegt und angewendet werden. Die Rechtssicherheit gehört zwar zur Rechtsstaatlichkeit, sie kann aber jedenfalls dann nicht absolute Geltung beanspruchen, wenn dadurch ein unerträglicher Widerspruch zur „Billigkeit“, zur Gerechtigkeit entstehen würde. „Billigkeit“ beinhaltet den Gedanken des Schutzes der Person im Einzelfall vor unangemessenen, „unbilligen“ Härten des positiven Gesetzes und ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Der Rechtsstaat bringt durch diese Flexibilität im Spannungsverhältnis zwischen „Rechtssicherheit“ und „Einzelfallgerechtigkeit“ zum Ausdruck, dass er nicht nur willens und bereit, sondern auch tatsächlich imstande ist, der Rechtssicherheit keine absolute oder dominante Bedeutung beizumessen; aus Gründen der Bewahrung der Kultur der Menschenrechte muss es einen Spielraum für menschenrechtlich gebotenen Individualrechtsschutz geben. Der Rechtsmaßstab der „Billigkeit im Einzelfall“ will auch in gleichgelagerten Fallgruppen eine höhere Gerechtigkeit erreichen. Er ver-

³⁸ Johannes Paul II., Botschaft zum Welttag der Migranten 1995, Nr. 2

langt eine differenzierte Behandlung des Einzelfalles und führt im Ergebnis oft zu einem Resultat, das dem gesetzlich vorgesehenen Regelfall nicht mehr entspricht.

Insofern stehen die Prinzipien von Rechtssicherheit und Einzelfall- oder Gruppenfallgerechtigkeit in einer dialektischen Spannung zueinander, die nicht grundsätzlich auflösbar ist. Dem konstatierten Übergewicht der Ordnungsidee in der Praxis entspricht die Tendenz der staatlichen Akteure in den Feldern von Asyl- und Ausländerrecht, im Zweifel den Spielraum, den Härteklauseln bieten, nicht zu nutzen und aus Angst vor Präjudizfällen legalistisch zu entscheiden. Diese Praxis greift oft im Ergebnis menschenrechtlich zu kurz, ist zu positivistisch und vernachlässigt die ethische Basis, auf der unser Gemeinwohl basiert.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass unabhängig von allen notwendigen und berechtigten gesetzlichen und politischen Bemühungen des Staates, Illegalität zu begrenzen, für die Verantwortlichen die Verpflichtung besteht, allen hier lebenden Menschen ihre grundlegenden Menschenrechte zu gewährleisten. In besonderer Weise gehören folgende Orientierungen hierzu:

- Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung müssen ein auch praktisch durchsetzbares Recht auf Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem und zur medizinischen Versorgung haben. Dies folgt aus den Menschenrechten des Artikel 2 Abs. 2 der deutschen Verfassung, wonach „jeder“, also alle Menschen, „das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ hat. „Das menschliche Leben stellt innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar; es ist die vitale Basis der Menschenwürde.“³⁹ Zur „körperlichen Unversehrtheit“ gehören das Freisein von Schmerzen und das Freisein von Verletzungen der körperlichen Gesundheit.⁴⁰ Der Schutz der menschlichen Gesundheit ist als Vorstufe des Lebensschutzes eine Pflicht des Staates aus der Würdegarantie.⁴¹ Diesem Menschen- und Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit lässt sich eine objektiv-rechtliche Schutzpflicht des Staates entnehmen.⁴²

³⁹ BVerfGE 46, 164; 49, 53

⁴⁰ Vgl. Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein: Kommentar zum Grundgesetz; Neuwied 1999; Art. 2, Randnummer 22

⁴¹ BVerfGE 45, 187

⁴² BVerfGE 77, 170; 79, 174

- Desgleichen ist minderjährigen Kindern, die von der Fluchtsituation ihrer Eltern mitbetroffen, hierfür aber nicht verantwortlich sind, der Kindergarten- und Schulbesuch an staatlichen Schulen zu ermöglichen;⁴³ Datenübermittlungen dürfen dem nicht im Wege stehen. Dies ergibt sich aus Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 des Grundgesetzes. Gemäß Artikel 2 Abs. 1 GG hat „jeder“ das „Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“, und nach Artikel 1 Abs. 1 GG ist die Würde des „Menschen“ unverletzlich. „Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“⁴⁴ Aus Verantwortung für die Zukunft der Kinder dürfen diesen aus ethischen Gründen Bildung und Ausbildung nicht versagt werden, da dies die zukünftigen Lebensmöglichkeiten der Kinder entscheidend beeinträchtigen würde.
- Auch Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung haben einen Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, d. h. vorrangig Gewährung von Obdach und Verpflegung in besonderen Notfällen. Dies ist aus dem Menschenrecht des Artikel 2 Abs. 1 GG auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip zu folgern.⁴⁵ Auch dieses Menschenrecht darf nicht durch Datenübermittlungspflichten außer Kraft gesetzt werden.
- Schließlich muss auch wirksamer Rechtsschutz in den Fällen vorenthaltenen Lohns gewährleistet sein. Nach Artikel 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat „jeder Mensch (. . .) Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz“; gemäß Artikel 6 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten hat „jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche (. . .) von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren (. . .) verhandelt wird.“ Dem entspricht das Gebot der Rechtsschutzgewährung nach Artikel 20 der deutschen Verfassung.⁴⁶

⁴³ Vgl. Familienbericht der Bundesregierung 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4357) „Die Bundesregierung unterstützt (. . .) auch die Forderung, Kindern ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland einen Schulbesuch zu ermöglichen.“

⁴⁴ Vgl. Ralf Fodor: Rechtsgutachten; in: Jörg Alt/Ralf Fodor, *Rechtlos?* Karlsruhe 2001; Seite 182 ff.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 40, 133; 82, 85; Herman v. Mangoldt/Friedrich Klein: *Das Bonner Grundgesetz*; München 1999; Artikel 1 Absatz 1, Randnummer 36

⁴⁶ Vgl. Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein: *Kommentar zum Grundgesetz*; Neuwied 1999; Artikel 20, Randnummer 21

6. Möglichkeiten und Aufgaben der Kirche

Der Problemkomplex „Illegalität“ wird auch in den nächsten Jahren eine dauerhafte Herausforderung für die Verantwortlichen in Politik und Kirche bilden. Deutschland wird auf Grund seines weltweit hohen Ansehens als demokratischer und sozialer Rechtsstaat, auch auf Grund seines relativ hohen Bildungs- und Ausbildungsniveaus, ein bevorzugtes Ziel von Zuwanderern aus der ganzen Welt bilden. Hierauf dürfen das Staatswesen und dessen Bevölkerung stolz sein. Nicht zu übersehen ist auch der Bedarf an unterschiedlich qualifizierten Arbeitskräften.

Die Kirche sieht es als ihre Aufgabe an, den Problemkomplex „Illegalität“ überhaupt zur Sprache zu bringen bzw. dort, wo er nur in plakativer und unangemessen vergrößernder Weise diskutiert wird, mahnend einzugreifen. Sie nimmt auf diese Weise im demokratischen Rechtsstaat ihren Auftrag in der Öffentlichkeit wahr. Sie klagt ein, dass der Maßstab für Recht und Politik die Menschenrechte sind, die jedem Menschen als solchem, ohne Rücksicht auf Hautfarbe, Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus zukommen und die ihm kein Staat aberkennen kann. Somit hat sich alles staatliche Handeln an ihnen zu orientieren.

Das Engagement der Kirche für Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung muss vor diesem Hintergrund und den wachsenden Herausforderungen durch die sogenannte Globalisierung immer neu reflektiert und in den gesellschaftlichen und auch kirchlichen Bereich hinein vermittelt werden. Informations- und Bewusstseinsbildungsarbeit sind hier wichtig; dies stellt auch eine Herausforderung für Einrichtungen der kirchlichen Bildungsarbeit dar. Doch auch vor Ort, in den Pfarreien der Lokalkirche, muss angesichts bestehender Ängste vor einem zu hohen Ausländeranteil sowie wirtschaftlicher und sozialer Zukunftsunsicherheit der Problembe- reich offen angesprochen werden.

a) Seelsorge

Wenn im Folgenden die Seelsorge thematisiert wird, dann ist mit „Seelsorge“ sowohl die Seelsorge im engeren Sinn als auch der diakonisch-ad- vokatorische Einsatz gemeint.

Für die Möglichkeiten der Seelsorge sind im wesentlichen zwei Perso- nengruppen zu unterscheiden: Ausländer, die in Aufnahmeeinrichtungen

(z. B. am Flughafen oder in Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber) untergebracht oder in Abschiebungsgewahrsam sind, und Ausländer, die in privaten Wohnungen leben.

Die kirchliche Seelsorge erreicht naturgemäß diejenigen Personen besser, die sich an einem festen Ort befinden. Aufgrund der faktischen Unterschiede in der Lebenssituation zwischen den Asylbewerbern, die Bewegungsfreiheit genießen, Freunde treffen und auch Gottesdienste bzw. Bibelkreise und sonstige Veranstaltungen in den Pfarreien besuchen können, und den Menschen in Abschiebungsgewahrsam oder im Flughafenverfahren ergeben sich für die Pastoral völlig unterschiedliche Ausgangslagen.

Im Abschiebungsgewahrsam fehlt es oft an ausreichenden menschlichen Kontakten. Je nach Staatsangehörigkeit und auch Sprache sind die Häftlinge menschlich auf sehr wenige Gesprächspartner beschränkt, manchmal völlig isoliert. Hinzu kommt die bedrückende und spannungsreiche äußere Situation und die Angst vor der Zukunft, d.h. vor der Abschiebung. So ist die Seelsorge durch die Bedingungen der Haft ganz anders geprägt als beispielsweise ein Besuch im Asylbewerberheim. Die Durchführung eines Gottesdienstes in der Haftanstalt kann jederzeit von behördlichen Auflagen, beispielsweise aus Gründen der Sicherheit, abhängig gemacht werden.

Aber auch in den kirchlichen Beratungsstellen melden sich immer wieder Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung, die seelsorgliche Hilfe suchen. Hierzu zählen auch Arbeitsmigranten und Personen, die Opfer von organisiertem Menschenhandel sind. Die Angst vor einer lebensbedrohlichen Situation im Heimatland (z. B. im Falle eines Bürgerkrieges oder Krieges, aber auch einer Bedrohung durch mafiöse Organisationen) ist eine sehr große psychische Belastung, verbunden mit der Ungewissheit über die Möglichkeit eines Bleiberechtes in Deutschland. In dieser Situation ist die Präsenz des Beraters bzw. Seelsorgers und seine Gesprächsbereitschaft sehr wichtig. Gute fremdsprachliche Kenntnisse, eine gewisse Erfahrung in der Sozialarbeit sowie der Einsatz von Sprachmittlern als Helfern, auch in der Haft, sind oft notwendig.

Für die Seelsorger und die in der Migrationsarbeit ehrenamtlich engagierten Christen steht der ganze Mensch, nicht „der Fall“ im Mittelpunkt. Sie wollen ihren von Abschiebung bedrohten Mitmenschen, nicht nur den Mitchristen, menschlich und spirituell unterstützen, in dieser existentiellen Grenzsituation Begleiter sein und helfen, den menschenfreundlichen

Gott auch in widrigen Lebensumständen zu entdecken. Oft ist es nur eine Begleitung auf Zeit, manchmal nur ein gemeinsames Aushalten und Durchstehen einer Situation der Ohnmacht, im Warten auf die unausweichlich bevorstehende Abschiebung.

Für viele Christen, die ein Leben in der Illegalität führen, ist darum das Angebot eines religiösen Gesprächs, aber auch von Bibeln und anderer religiöser Lektüre wichtig, ebenso wie das Angebot eines Gottesdienstes oder gemeinsamen Gebetes. In Gebet und Gottesdienst wird ein Ort der geistigen und geistlichen Freiheit erfahrbar, auch des Gespräches und des Austausches, an dem die täglichen belastenden Erfahrungen einmal in den Hintergrund treten können.

Die Seelsorger und die übrigen in der Migrationsarbeit engagierten Pfarreimitglieder repräsentieren gegenüber dem statuslosen Ausländer, indem sie Vertreter der Glaubensgemeinschaft der Kirche sind, eine loyale und gleichzeitig kritische ethische Instanz. Dies gilt auch für Mitglieder einer Gruppe (z. B. einer Studierendengemeinde), die sich um statuslose Ausländer kümmert, oder im Pfarrgemeinderat, in dem z. B. Ausschussvertreter ihre Anliegen und Interessen wahrnehmen. Als Mitglieder der Kirche als einer dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlichen Körperschaft wollen sie einstehen für Ehrlichkeit und Fairness, für die Respektierung von Grundwerten und Gesetzen auch in der Situation des Lebens in der Illegalität. Sie werden daher einerseits gegen ungerechtfertigte, oft nur durch Abschreckungsaspekte motivierte, Sanktionen der Behörden protestieren; andererseits begegnen sie in der Migrationsarbeit auch immer wieder solchen Menschen, die gegenüber den Behörden versuchen, durch Unwahrhaftigkeit rechtliche und finanzielle Vorteile zu erlangen. Mitunter wird allerdings schon beim Vorliegen von Widersprüchen, die auch durch Übersetzungsfehler bzw. Unkenntnis von Verfahrensabläufen oder der ausländerrechtlichen Gesetze verursacht sein können, Ausländern von Seiten der Behörden Unwahrhaftigkeit zur Last gelegt. Es ist hier Aufgabe der in der Seelsorge und Sozialarbeit mit Ausländern in der Illegalität tätigen Menschen, im Konflikt zwischen den betroffenen Migranten und den Behörden zu vermitteln und ihren eigenen Standort in kritischer Loyalität zu finden. Es geht darum, diesen Menschen den Rücken zu stärken, aber auch u. U. notwendige Kritik an ihrem Verhalten bzw. der Strategie gegenüber den Behörden ihnen gegenüber offen auszusprechen und zu begründen.

Wichtig erscheint auch die Aufnahme des Kontaktes zu den jeweiligen fremdsprachigen Gemeinden und muttersprachlichen Seelsorgern. Hier-

durch kann oft nicht nur eine intensivere Betreuung erreicht, sondern auch die Pflege einheimischer religiöser Traditionen und Frömmigkeitsformen ermöglicht werden.

Außerdem ist die internationale Zusammenarbeit von kirchlichen Hilfsorganisationen und Wohlfahrts- bzw. Flüchtlingsorganisationen (z. B. Caritas Internationalis, Internationales Rotes Kreuz, UNHCR) sehr wichtig wegen des Informations- und Erfahrungsaustausches auf internationaler Ebene. Aber auch die Vorbereitung und Durchführung von Fachtagungen und die Unterstützung und Bündelung von Initiativen auf europäischer und internationaler Ebene kann dadurch erleichtert werden. Wünschenswert erscheint auch eine stärkere Vernetzung von Hilfsorganisationen und Bischofskonferenzen auf europäischer und auf Weltebene.

b) Soziale Dienste

Die Sozialarbeit mit Menschen, die in der Illegalität leben, ist immer noch von großer Unsicherheit geprägt. Ausländer- und Flüchtlingsdienste der Caritas und anderer kirchlicher Migrantendienste kommen verstärkt mit Ausländern in Kontakt, die sich ohne Aufenthaltsrecht und Duldung in Deutschland aufhalten und sich vielfach in besonderen Not- und Gefahrensituationen befinden. Sozialarbeiter und Ehrenamtliche ohne juristische Ausbildung haben verständlicherweise Angst, bei der Beratung dieser Menschen selbst die Grenzen der Legalität zu überschreiten und dann gegebenenfalls nicht mit der Rückendeckung des Trägers der Einrichtung oder anderer sozialer und politischer Institutionen rechnen zu können. Diese sind nicht selten besorgt, dass ihre Mitarbeiter in der Beratungstätigkeit gegen Gesetze verstoßen könnten. Die Institutionen stehen dann in dem Konflikt, durch ihre konkreten Maßnahmen und Entscheidungen entweder möglicherweise strafbares Verhalten verteidigen zu müssen oder die Loyalität, vielleicht sogar die Schutz- und Fürsorgepflicht für ihren Mitarbeiter, zu vernachlässigen. Die Unsicherheit rührt daher, dass dieses Aufgabenfeld in seiner praktischen Relevanz für die soziale Arbeit offiziell relativ neu ist. Es gibt aber rechtlich vertretbare Wege, die eine den Aufgaben der Caritas entsprechende Beratungsarbeit mit Ausländern ermöglichen, ohne dass strafrechtliche Sanktionen herausgefordert werden. Eine qualifizierte Beratungstätigkeit setzt aber voraus, dass die in der Migrationsarbeit tätigen Menschen sich umfassend über die Rechtslage informieren bzw. informiert werden.

Die Beratung von Menschen in der Illegalität ist mittlerweile ein wichtiger und grundsätzlich etablierter Bereich der kirchlichen Sozialarbeit. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass die in der Migrationsarbeit tätigen Mitarbeiter für ihre im Einzelfall oft schwierige und belastende Arbeit inzwischen mit der vollen Rückendeckung ihrer Verbände rechnen dürfen. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege haben im April 1999 ausdrücklich erklärt, dass sie Menschen in Not ihre Hilfen anbieten, „ohne Rücksicht auf Geschlecht, Herkunft, Religion oder Aufenthaltsstatus. Allein die Bedürftigkeit ist für sie Kriterium ihrer Hilfeleistung. Sie werden deshalb sicherstellen, dass Mitarbeiter/innen, die statuslosen Ausländern zur Linderung und Beseitigung ihrer Notlage helfen, diesen Dienst ausüben können. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege werden jedem Versuch einer Kriminalisierung ihrer Tätigkeit entgegensteuern“.⁴⁷

Grundsätzlich sind alle caritasspezifischen oder diakonischen Hilfeleistungen der Berater gesetzlich erlaubt. Es gilt hier: Was die Rechtsordnung als Ausdruck angemessenen Sozialverhaltens ansieht, kann nicht strafrechtlich als Beihilfehandlung gewertet werden. Dies gilt insbesondere für Hilfeleistungen des täglichen Lebens, wie z. B. die Hilfe mit Lebensmitteln, Kleidung, kleinen Geldbeträgen und der Besorgung einer Unterkunft für einige Tage⁴⁸.

Es gibt aber auch Hilfeleistungen, die als Beihilfe zu ausländerrechtlichen Delikten bzw. als Strafvereitelung mit Strafe bedroht sind. Hier muss der Sozialarbeiter auf das rechtliche Risiko seiner Tätigkeit hingewiesen werden. Dies kann im Rahmen von ausländerrechtlichen und strafrechtlichen Schulungen für Mitarbeiter geschehen. Ein wichtiger Grundsatz ist hier, dass auch Mitarbeiter im kirchlichen und caritativen Dienst den allgemein gültigen strafrechtlichen Bestimmungen unterliegen. So sind die Leistung von Fluchthilfe bzw. das Verstecken von statuslosen Ausländern vor den Behörden und wissentlich falsche Auskünfte gegenüber der Polizei bzw. Ausländerbehörden regelmäßig strafbar⁴⁹.

Im übrigen ist die Befürchtung, dass die Migrationsarbeit der Kirchen und Wohlfahrtsverbände mit den Mitteln des allgemeinen Strafrechts oder der

⁴⁷ „Zur rechtlichen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland“, KLD-Brief „Ausländische Flüchtlinge“, Nr. 10/1999, Freiburg 1999

⁴⁸ Vgl. das Rechtsgutachten von Professor Robbers, „Ausländerarbeit der Caritas zwischen strafrechtlicher Verantwortung und verfassungsrechtlichem Schutz“, Freiburg 1995, Fallbeispiele, S. 43–46

⁴⁹ Vgl. Rechtsgutachten Prof. Robbers, S. 11, Fallbeispiele S. 44/45

ausländerrechtlichen Strafbestimmungen⁵⁰ verfolgt und geahndet würde, bisher nicht eingetroffen. Im wesentlichen ist dies darin begründet, dass die kirchlichen Sozialarbeiter und ehrenamtlichen Helfer ihre Beratungstätigkeit mit Augenmaß und der erforderlichen Klugheit wahrnehmen und die gesetzlichen Grenzen der Beratungstätigkeit in aller Regel kennen. Die Zurückhaltung der Strafverfolgungsbehörden ist zum Teil auch darin begründet, dass ihr Ziel vor allem die Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität (Schlepper- und Schleusertätigkeit, organisierte Bandenkriminalität) und weniger die grundsätzliche Behinderung der Sozialarbeit mit Personen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung ist. Außerdem ist bekannt, dass eine verantwortungsbewusste, sorgfältige und professionell durchgeführte Sozialarbeit oft geeignet ist, weitere Straftaten (beispielsweise zur Sicherung des eigenen Lebensunterhaltes) zu verhindern. Der Kontakt zum Sozialarbeiter hilft dem Ausländer mitunter nicht unerheblich bei der persönlichen Orientierung und Stabilisierung in einem fremden kulturellen Kontext.

In politischer Hinsicht ist anzumerken, dass jene politisch Verantwortlichen, die mit dem Problemkomplex „Illegalität“ inzwischen relativ vertraut sind, unabhängig von ihrer jeweils parteipolitischen Zugehörigkeit eher Verständnis und Dankbarkeit für den sozialen kirchlichen Einsatz äußern als hieran Kritik üben.

Wie zuvor dargelegt, ist kirchliche Sozialarbeit nach dem gewachsenen Selbstverständnis der Kirchen ein genuiner Teil des kirchlichen Verkündigungsauftrages in der pluralistischen und kulturell zunehmend vielfältigen Gesellschaft. Der Dienst am Menschen in Not gehört zu den zentralen Inhalten und Aufgaben des christlichen Lebensvollzugs und ist wesentlicher, integraler Bestandteil des Glaubens. Das Recht auf ungestörte Religionsausübung nach Artikel 4 Abs. 2 GG umfasst nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur den Bereich des Glaubens und des Gottesdienstes, sondern erstreckt sich auch auf die Freiheit zur Erfüllung diakonischer Aufgaben⁵¹.

Daher hat die Kirche das Recht und auch die Pflicht, Menschen in der Illegalität über ihre bestehenden Rechte und Pflichten aufzuklären. Sie

⁵⁰ Begünstigung, Strafvereitelung (§§ 257,258 StGB), oder Beihilfe oder Anstiftung (§§ 26,27 StGB) auch zu ausländerrechtlichen Delikten, z. B. zur unerlaubten Einreise oder zum unerlaubten Aufenthalt, vgl. dazu §§ 92 ff. AuslG

⁵¹ Ständige Rechtsprechung des BVerfG; vgl. z. B. BVerfGE 24, 236

wird insbesondere diejenigen unterstützen, die sich aufgrund eines bestehenden wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses in der Gefahr befinden, ausgebeutet zu werden, also weniger Lohn als vereinbart oder gar keinen Lohn für die geleistete Arbeit zu erhalten. Dies kann durch eine Klage auf Zahlung des vereinbarten Lohnes geschehen, die sich gegen den hauptverantwortlichen Arbeitgeber richtet. Eine solche Maßnahme würde dazu beitragen, den Anreiz zur betrügerischen bzw. ausbeuterischen Beschäftigung für die Arbeitgeber zu vermindern, der ein wichtiges Motiv für die Beschäftigung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus darstellt.

Konkrete Handlungsfelder der Migrationssozialarbeit liegen insbesondere in den Bereichen von Beratung in allgemeinen Notlagen, materieller und finanzieller Hilfen, Hilfen bei der Legalisierung des Aufenthalts, Beratung/Vermittlung bezüglich Rückkehr und Weiterwanderung und Vermittlung/Gewährung medizinischer Hilfen.

c) Bildungseinrichtungen

Kirchliche Bildungseinrichtungen sind aufgrund ihres christlichen Menschenbildes in besonderer Weise geeignet, aber auch herausgefordert, ihren Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Phänomen „Illegalität“ zu leisten. Sie können Lernfelder und Gesprächsforen bieten für den Dialog und so dazu beitragen, dass Vorbehalte, Vorurteile und Tabus abgebaut sowie konkrete Hilfsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Wie zuvor aufgezeigt, darf niemandem das Menschenrecht auf Bildung verwehrt werden.⁵² Wo der Staat dazu nicht bereit ist, können kirchliche Bildungseinrichtungen diese Verantwortung wahrnehmen, ohne damit aber den Staat in dieser Frage aus seiner Pflicht gegenüber den Migranten zu entlassen.

Kirchliche Bildungseinrichtungen sind darüber hinaus aufgrund ihres christlichen Menschenbildes in besonderer Weise aufgerufen und in der Lage, ihren Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Problemkomplex „Illegalität“ zu leisten. Im Rahmen der Arbeit der katholischen Akademien und sonstigen Weiterbildungseinrichtungen

⁵² Vgl. auch EMRK, Zusatzprotokoll vom 30.6.1998, Art. 2

(z. B. der Ausländerseelsorge und der katholischen Verbände) in Deutschland sollten deshalb Mitglieder der Kirchen ebenso angesprochen wie nicht-kirchlich orientierte Menschen aller Gesellschaftsschichten erreicht werden, um mit ihnen den Dialog über Fragen und Konflikte, die ein Leben in der Illegalität betreffen, anzustoßen und zu führen.

7. Handlungsfelder für die Politik

Die Politik ist herausgefordert, realisierbare migrationspolitische Konzepte zu entwickeln. Dies kann im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr im nationalen Alleingang erfolgen, sondern setzt die Abstimmung mit den europäischen Partnern voraus. Dabei ist nicht nur die Sicherung des erreichten Wohlstandes und der wirtschaftlichen Stabilität und der Modernisierung der Wirtschaft zum Zwecke der ökonomischen Zukunftsfähigkeit und die Senkung der hohen Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland eine wesentliche politische Zielvorgabe. Deutschland muss sich als Mitunterzeichnerstaat der Genfer Flüchtlingskonvention auch in Zukunft der humanitären und kulturellen Herausforderung stellen, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren und Menschen in Not zu helfen. Zugleich müssen aber alle Anstrengungen unternommen werden, damit in Zukunft die Verantwortung für die Aufnahme politisch Verfolgter und von Bürgerkriegsflüchtlingen innerhalb der Europäischen Union gerechter verteilt wird.

Wenn nachfolgend rechtliche Regelungen problematisiert und entsprechende Änderungen gefordert werden, so geschieht dies aus der Überzeugung heraus, dass restriktive Regelungen für dauerhafte oder befristete Zuwanderung einen Anstieg der Zahl von illegalen Aufenthalten bewirken. Oft ist beispielsweise der Wunsch, mit der Familie zusammenzuleben oder die Angst vor Abschiebung so groß, dass aus Sicht der Betroffenen nur der Ausweg in die Illegalität bleibt. Eine den existenziellen Bedürfnissen der Betroffenen angepasste Gesetzgebung könnte daher die Zahl der in der Illegalität lebenden Ausländer wesentlich reduzieren.

a) Soziale Mindeststandards

Auch Menschen in der Illegalität haben ein Recht auf Achtung ihrer Menschenwürde. Aus diesem Recht auf ein menschenwürdiges Leben lassen

sich folgende zentrale Forderungen ableiten, die insoweit die zuvor entwickelten ethischen Orientierungen wiedergeben.

- Jedes Kind hat ein Recht auf Bildung. Die Regelungen, die Deutschland im Rahmen der UN-Kinderkonvention unterzeichnet hat, müssen umgesetzt werden; bestehende Vorbehalte müssen im Interesse des Leitbildes der Integration beseitigt werden. Die schulische und berufliche Bildung ist wegen ihrer unverzichtbaren Bedeutung für die persönliche Zukunft der Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus sicherzustellen und darf nicht durch die Erhebung und Weitergabe von Daten und deren ausländerrechtlichen Konsequenzen gefährdet werden.
- Jeder Ausländer muss unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus und seiner finanziellen Leistungsfähigkeit Zugang zu den erforderlichen medizinischen Leistungen des Staates erhalten. Es ist zu gewährleisten, dass Ausländer ohne Aufenthaltsrecht und Duldung nicht befürchten müssen, vom Personal der medizinischen Einrichtung angezeigt zu werden.
- Auch Menschen, die weder ein Aufenthaltsrecht noch eine Duldung besitzen und demzufolge trotz Fehlens einer Arbeitserlaubnis Arbeitsleistungen erbringen, haben Anspruch auf den vereinbarten Lohn, der dann, wenn er teilweise oder vollständig vom Arbeitgeber vorenthalten wird, gerichtlich dergestalt einklagbar sein muss, dass für den Kläger dahingehend Rechtssicherheit besteht, dass er nicht befürchten muss, von der Justiz wegen des Fehlens eines Aufenthaltsrechtes oder einer Duldung angezeigt zu werden.
- Zur Verhütung von Obdachlosigkeit müssen Notaufnahmeeinrichtungen auch Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung offen stehen und die Belegungsplätze bei Bedarf aufgestockt werden.

b) Asyl- und Asylverfahrensrecht

Das verfassungsrechtlich verankerte Asylrecht ist zu bewahren. Es muss dem tatsächlichen Schutzbedürfnis politisch Verfolgter Rechnung tragen; dies macht nicht zuletzt auch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2001 zur Frage der zwar politischen, aber nicht-staatlichen Verfolgung seitens der Taliban in Afghanistan deutlich, mit der Deutschland seinen Sonderweg in Europa bei der Bewertung quasi-staatlicher Verfolgung endlich verlassen hat.

Bestehende Mängel des Asylverfahrens sind zu beseitigen. Das Asylverfahren muss politisch unvoreingenommen, zügig und sprachlich einwandfrei durchgeführt werden.

c) Ausländerrecht

Zur Verminderung und Verhinderung von Illegalität bedarf es im Ausländerrecht allgemein einer größeren Berücksichtigung von menschlichen Härtefällen. Dies betrifft vor allem folgende Personengruppen, denn bei Abschiebung haben sie im Vergleich zu gesunden erwachsenen und uneingeschränkt arbeitsfähigen Ausreisepflichtigen kaum bzw. gar keine Perspektiven auf ein menschenwürdiges Leben:

- Traumatisierte
- Kranke und Behinderte
- Opfer von Menschen- bzw. Frauenhandel (z. B. im Fall der Zwangsverheiratung oder Zwangsprostitution)
- Kinder
- Frauen in prekärer Lage

In der ausländerrechtlichen Praxis des Umgangs mit Menschen in der Illegalität ist eine stärkere Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nötig.

- Hier wird die Frage einer großzügigen Altfallregelung akut. Dabei sollten vor allem Menschen berücksichtigt werden, die durch den Aufbau persönlicher Bindungen an Deutschland und nachgewiesene Sprachkenntnisse ihre Bereitschaft zur Integration gezeigt und sich gesetzestreu verhalten haben.
- Ebenso wird eine neue Härtefallregelung immer dringender. Eine effektive Berücksichtigung menschlicher Härtefälle wird derzeit vor allem von den Bestimmungen der §§ 55, 30 AuslG verhindert. Sie bedürfen dringend einer Novellierung.
- Von den Übermittlungspflichten nach §§ 75, 76 AuslG müssen alle öffentlichen Stellen ausgenommen werden, zu deren Aufgabenerfüllung es nicht gehört, Kenntnis über den Aufenthaltsstatus zu erlangen bzw. Kenntnis hiervon zu nehmen. Aber auch für solche Stellen, zu deren Aufgaben es zwar gehört, den Aufenthaltsstatus festzustellen, ohne jedoch Stellen zu sein, die mit der Ausführung des Ausländergesetzes betraut sind, müssen datenschutzrechtliche Wege gefunden werden, die

gewährleisten, dass Übermittlungspflichten der Geltendmachung von Rechtsansprüchen nicht entgegenstehen.

- Bei Kranken und Schwangeren geht es dabei um nicht nur unerhebliche gesundheitliche Schädigungen bis hin zu akuter Todesgefahr; Kinder, die keine Schule besuchen können, bleiben Analphabeten, die sich zudem nicht psychisch gesund und sozialisiert entfalten können; Männer und Frauen, denen trotz erfüllter Arbeit Lohn vorenthalten wird, können ihre existentiellen Lebensbedürfnisse nicht erfüllen und sind von Nahrungsmangel und Obdachlosigkeit bedroht.
- Gleichzeitig werden öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie das Funktionieren unseres Rechtsstaates unterhöhlt. Wenn Arbeitgeber wissen, dass Arbeitnehmer ihren Lohn nicht einklagen können, dann führt dies zu einer Verfestigung illegaler Beschäftigung bzw. zum weiteren Entstehen von mafiösen oder quasi-mafiösen Strukturen, die vorenthaltene Lohngehälter gewaltsam eintreiben. Wenn ansteckende Krankheiten nicht behandelt werden, gefährden sie auf Grund ihrer Verbreitung die öffentliche Gesundheit. Wenn Kinder und Jugendliche nicht beschult werden, bilden sie ein Kriminalitätspotential.

Der polizei- und ordnungsrechtliche Gedanke der Ausweisung behält dabei seine genuine Berechtigung im Falle der Beteiligung an z. B. mafiösen Organisationen, der internationalen Kriminalität, der gewalttätigen politischen Agitation von Ausländern, einzeln oder in Gruppen, der Verstrickung in den Drogenhandel oder auch als Abwehrmaßnahme zur Bekämpfung von Schwermriminalität.

- Es muss auch dahingehend Rechtssicherheit hergestellt werden, dass Menschen, die in Ausübung ihres legalen Berufes sich nicht strafbar machen, wenn sie durch Ausübung ihres Berufs Menschen in der Illegalität, die in Not sind, helfen.
- Frauen, die als Zeuginnen in Strafprozessen gegen Zuhälter wegen Zwangsprostitution oder Menschenhandel aussagen wollen, sollte ein entsprechender Abschiebeschutz auch nach Beendigung des Prozesses gewährt werden. Für aussagebereite Prostituierte und sonstige aussagewillige Opfer eines Abhängigkeitsverhältnisses, etwa aus illegaler Beschäftigung, sollte eine Kronzeugenregelung geschaffen werden. Eine Beschlagnahme der Gewinne aus dem organisierten Menschenhandel ist als wirksames Bekämpfungsmittel anzustreben.

Eines besonderen Schutzes bedarf es von Ehe und Familie:

Artikel 6 GG und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) schützen das Recht auf Achtung eines bestehenden Familien-

lebens. Der Schutz der gelebten Lebensgemeinschaft von Ehe und Familie als Keimzelle der Gesellschaft und als primärer Ort der Kindererziehung und der Vermittlung von Lebenswerten darf nicht durch zu restriktive ausländerrechtliche Regelungen ausgehöhlt werden. Für Familien stellt eine Abschiebungsverfügung, die nach oft bereits acht- oder zehnjährigem Aufenthalt in Deutschland erlassen wird, eine besondere Härte dar. Hierdurch wird ein existentieller Bruch langjähriger guter Bemühungen um Integration in die fremde Kultur und den Aufbau persönlicher und wirtschaftlicher Bindungen in Deutschland vorgenommen. Dies trifft umso mehr, wenn die Familie den Lebensmittelpunkt in Deutschland hat, hier Steuern zahlt und die Kinder bereits in den Kindergarten bzw. in die Schule gehen.

Die Abschiebung von minderjährigen Kindern und von Ehegatten kann gegen die EMRK verstoßen, wenn dadurch in ein bestehendes Ehe- und Familienleben eingegriffen wird und die Familieneinheit zerrissen wird. Ein zwingendes Abschiebungshindernis besteht aber nur dann, wenn die Rückkehr ins Heimatland für die ganze Familie unzumutbar ist, sodass das öffentliche Interesse an der Abschiebung aus menschenrechtlichen Gesichtspunkten zurücktreten muss⁵³. Art. 8 EMRK geht von einem breiteren Familienbegriff aus als Art. 6 GG, der nur die Kernfamilie schützt, und umfasst auch volljährige Kinder, Eltern und Großeltern und Verwandte der Seitenlinie.

- Über § 48 AuslG und § 53 AuslG sind die Schutzgarantien der EMRK auch Bestandteil der deutschen Rechtsordnung und müssen im Verfahren der Ausweisung bzw. Abschiebung von Ausländern dementsprechend umfassend berücksichtigt werden.
- In der ausländerrechtlichen Praxis der Familienzusammenführung sollte es beim Ehegattennachzug genügen, dass der in Deutschland lebende Ehepartner eine befristete Aufenthaltserlaubnis und somit eine Aufenthaltsverfestigungsperspektive hat. Beim Kindernachzug zu nur einem Elternteil im Fall getrennt lebender Ehegatten muss es aus Verhältnismäßigkeitsgründen grundsätzlich ausreichend sein, wenn nur ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung hat. Beim Nachzug sonstiger Familienangehöriger oder dem Nachzug minderjähriger lediger Familienmitglieder zu entfernteren Verwandten sollte man sich zum Schutz der Familie auch als Solidargemeinschaft mit

⁵³ Vgl. dazu Hailbronner: Ausländerrecht; Kommentar; § 53 AuslG, Randnummer 57c

der Voraussetzung des Vorliegens einer einfachen, nicht außergewöhnlichen Härte begnügen.

- Der Nachzug von Ehegatten ausländischer Studenten, insbesondere aus Nicht-EU-Ländern sollte großzügiger gehandhabt werden, um die Weiterführung eines bereits bestehenden Familienlebens im Studienland zu ermöglichen.

d) Arbeitsmarkt

Wenn Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung in Deutschland arbeiten, dann sind sie illegal Beschäftigte, weil sie auf Grund eines fehlenden Aufenthaltsrechts auch keine Arbeitserlaubnis bekommen können. Illegal Beschäftigte sind sie daher, weil sie in der Regel wissentlich, manchmal aber auch unwissentlich gegen arbeitserlaubnisrechtliche Vorschriften verstoßen und diese Gesetzesverstöße aus wirtschaftlichen Interessen in Kauf nehmen. Andererseits sind sie gleichzeitig auch Opfer, weil sie in ihrer wirtschaftlichen Zwangslage oft keine Alternative zur illegalen Beschäftigung sehen und darum leicht Opfer von Gewalt und Ausbeutung werden.

Illegale Arbeit und illegale Beschäftigung in jeder Form sind zu verurteilen und daher zu bekämpfen, da sie viele legale Arbeitsplätze im Inland vernichten, die Steuer- und Sozialversicherungssysteme schädigen, den fairen Wettbewerb seriöser Unternehmen behindern und das Rechtsbewusstsein der Bevölkerung aushöhlen. Der Staat hat deswegen das Recht und die Pflicht, zur Aufrechterhaltung eines gesetzmäßigen und geregelten Arbeitsmarktes und zum Schutze seiner Bürger und aller in einem rechtmäßigen Arbeitsverhältnis Stehenden jegliche Gesetzesverstöße zu verfolgen und mit entsprechenden Sanktionen zu belegen.

- Ein guter Schutz illegal Beschäftigter vor Ausbeutung wäre eine wirksamere und konsequentere Strafverfolgung nicht nur gegen die illegal Beschäftigten selbst, sondern vor allem gegen ihre Arbeitgeber. Hierzu wird mehr Personal als bisher gebraucht, und es sollte die Zusammenarbeit von Fahndern, Ermittlern und Justizorganen verbessert werden. Höhere Bußgelder sowie Strafverfahren mit angemessen hoher Strafandrohung gegen die betreffenden Arbeitgeber wären hier kurz- und mittelfristig ein Signal in die richtige Richtung und könnten, wenn sie konsequent bundesweit angewandt würden, zur Reduzierung illegaler Beschäftigung beitragen.

- Wenn der Arbeitgeber Subunternehmer auswählt, die Menschen in der Illegalität beschäftigen, dann sollte er im Wege einer Durchgriffshaftung nicht nur für sein eigenes Verhalten, sondern auch für das Verhalten der Subunternehmer haften.
- Kommt es bei illegalen Arbeitsverhältnissen ohne Unfallversicherungsschutz zu Arbeitsunfällen, ist außerdem gesetzlich sicherzustellen, dass der Arbeitgeber für den erlittenen Schaden des Arbeitnehmers haftet.
- Langfristig müssen die Anreize für illegale Beschäftigung, z. B. durch Lockerung der Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt und durch Senkung der Lohnnebenkosten eingeschränkt werden. Die Regelung, Asylbewerbern nach einer Wartefrist von einem Jahr den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen, weist in die richtige Richtung.
- Auch ein schwebend wirksames oder befristetes Arbeitsverhältnis für beispielsweise sechs Wochen oder drei Monate, bis sich ein bevorzogter Arbeitnehmer findet, verbunden mit einem Aufenthaltsrecht, wäre für viele eine Hilfe.
- Entlassungen von hier rechtmäßig lebenden Ausländern sind zu vermeiden, da der Verlust des Arbeitsplatzes häufig auch den Verlust des Aufenthaltsrechts nach sich zieht.
- Deutschland muss die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation über „Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer“ von 1975 sowie die UN-Konvention zum Schutz aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 ernsthaft prüfen.
- Die Praxis der Werkverträge mit den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) ist zumindest zu überdenken und nach den Ergebnissen einer ausführlichen Studie über die einzelnen Auswirkungen gegebenenfalls zu beenden.

e) Legalisierungen in Europa

Ziel jeglicher kirchlichen Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung muss es sein, Möglichkeiten einer Legalisierung der betreffenden Personen zu finden, es sei denn, die Rückkehr in die Heimat oder Weiterwanderung in einen anderen Staat, der ein Aufenthaltsrecht gewährt, ist möglich. Die Kirche will und darf nicht zur Stabilisierung von Illegalität in der Gesellschaft beitragen.

Nach Artikel 61 ff. des EG-Vertrags soll der Europäische Rat gemeinsame Regelungen im Bereich der Zulassung von Drittstaatsangehörigen und ihrer Rechtsstellung in diesem Verfahren beschließen. Vor diesem Hintergrund ist es von Bedeutung, welche Legalisierungsmaßnahmen schon in anderen EU-Staaten ergriffen wurden.

Weitgehende Legalisierungsprogramme können Sogwirkung entfalten. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Legalisierungen in wenigen EU-Staaten oder nur eines EU-Staates Migrationen innerhalb der EU auslösen können, erst recht, wenn die Voraussetzungen der Legalisierung, wie in den zuvor genannten Beispielfällen, sehr unterschiedlich sind. Im Zuge der EU-Harmonisierung sind nationale Alleingänge zu vermeiden. Vielmehr sollten gemeinsame Lösungen der Europäischen Union, auch mit den Herkunftsländern erarbeitet und umgesetzt werden. Nur ein koordiniertes und abgestimmtes Verhalten kann hier mittel- und langfristig helfen.

Auf jeden Fall muss angestrebt werden, in der Bevölkerung eine Akzeptanz für Legalisierungsmaßnahmen zu erreichen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und verbreiteter kultureller Ängste ist dies eine gesamtgesellschaftlich anspruchsvolle Aufgabe.