

WENIGER RECHTE, MEHR ILLEGALITÄT, VIELE ILLUSIONEN

BEMERKUNGEN ZU DEN ENTWÜRFEN FÜR EIN ZUWANDERUNGSGESETZ UND TERRORISMUSBEKÄMPFUNGSGESETZ

1. Der Kontext
2. Absicht und Ziel der nachfolgenden Analyse
3. Leitfragen zur Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen
 - 3.1. Wo nehmen die Maßnahmen nicht genügend Rücksicht auf Rechte und Schutzstandards?
 - 3.1.1. Ungerechtfertigte generelle Diskriminierung von Ausländern und ihren Unterstützern
 - 3.1.2. Kaum Verbesserungen bzw. weitere Verschlechterung beim Flüchtlingsschutz
 - A. Vor dem Betreten Deutschlands
 - B. Während des Asylverfahrens
 - C. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen
 - 3.1.3. Mängel bei den Regelungen zur Familienzusammenführung
 - 3.1.4. Keine Rechte für 'Illegale' - trotz bestehender Rechtsansprüche
 - 3.2. Sind die Maßnahmen zweckmäßig und verhältnismäßig?
 - 3.2.1. Keine Regelung für die Zuwanderung niedrigqualifizierter Arbeitnehmer
 - 3.2.2. Maßnahmen sind nicht geeignet, Terroristen an einer Einreise zu hindern
 - 3.2.3. Vorwand "Terrorismusbekämpfung" verschleiert andere Absichten
 - 3.2.4. Maßnahmen schüren Ängste gegenüber weitgehend unauffälligen Menschen
 - 3.2.5. Maßnahmen sind ohne effektive internationale Kooperation nicht wirksam und nähren falsches Sicherheitsgefühl
 - 3.3. Sind die Maßnahmen überhaupt durchführbar?
 - 3.3.1. Kein Personal für die Überprüfung von Visaantragstellern und Einladenden
 - 3.3.2. Prinzipielle Grenzen effektiver Grenzkontrollen
 - 3.3.3. Kein Personal für effektive Inlandskontrollen
 - 3.3.4. Absehbare Probleme bei der Verarbeitung der zu erwartenden Datenflut
 - 3.3.5. Unterbesetzung und Überlastung der Kontroll- und Aufsichtsgremien
 - 3.4. Welche sonstigen Probleme und Schwachstellen springen ins Auge?
 - 3.4.1. Rechtsgüterkonflikte
 - 3.4.2. Unschärfe Begriffe, unklar umschriebene Ermessensspielräume
 - 3.5. Was fehlt grundsätzlich?
 - 3.6. Wo sind Folgen absehbar, die in niemandes Interesse sein dürften?
 - 3.6.1. Zunahme unerlaubter Einreisen und Risikobereitschaft
 - 3.6.2. Anwachsen kommerzieller und krimineller Migrationsstrukturen sowie rechtsfreier Räume
 - 3.6.3. Erzwungene Verlängerung von unerlaubtem Aufenthalt

- 3.6.4. Illegalität wird Asylantragstellung vorgezogen
- 3.6.5. Illegalität aus Angst vor Abschiebung
- 3.6.6. Illegalisierung von Geduldeten
- 3.6.7. Wachsen von Misstrauen und Hass

- 3.7. Mit welchen alternativen Ansätzen könnten die vom Gesetzgeber beabsichtigte Ziele besser erreicht werden?
 - 3.7.1. Verbesserungen bei der Asylantragstellung und im Asylverfahren
 - 3.7.2. Verbesserungen bei der unerlaubten Migration von niedrigqualifizierten Arbeitnehmern
 - A. Offenere Grenzen zu den Nachbarländern
 - B. Großzügigere Erteilung von befristeten Visa
 - 3.7.3. Nutzung von bereits erbrachter Integrationsleistung
 - 3.7.4. Umwidmung von Grenzkontrollkräften zur Verbrechensbekämpfung
 - 3.7.5. Gezielte statt flächendeckende Ermittlungen bei verbesserter Ausstattung
 - 3.7.6. Regelungen für Ausstiegswillige, Opfer und sonstige Zeugen

- 4. Schlussbewertung

- 5. Forderungen
 - 5.1. Ursachenbekämpfung
 - 5.2. Ausdrückliche Verzahnung von Familienzusammenführung und Arbeitnehmeranwerbung
 - 5.3. Vermeidung bzw. Verringerung von Illegalität durch Härtefallregelungen
 - 5.4. Klarstellung hinsichtlich der Meldepflicht nach dem bisherigen § 76 AuslG
 - 5.5. Herausnahme humanitär motivierter Hilfe aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt
 - 5.6. Befristung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes

Anhang: Überblick über Positionen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und der Parteien

Abkürzungs- und Literaturverzeichnis

1. DER KONTEXT

Die Anschläge durch Selbstmordattentäter in den USA vom 11.9.2001 und die seither stattfindende Debatte um Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit haben tiefe Auswirkungen auch auf die deutsche Zuwanderungspolitik. Der 11. September, so insbesondere konservative Politiker aller Parteien in vertraulich-konspirativen Runden, habe alles geändert, was jemals zuvor migrationspolitisch gedacht worden wäre. Hierbei gerät anscheinend folgendes in Vergessenheit: Die Welt nach dem 11.9.2001 mag anders sein, sie ist aber nicht vollkommen neu. Auch wenn der Terror schlagartig neue Probleme auf die gesellschaftspolitische Agenda gesetzt hat, sind Probleme, die bis zum 11.9.2001 Gegenstand migrationspolitischer Überlegungen waren, nicht verschwunden. Sie existieren nach wie vor und müssen in Relation zu den neuen Herausforderungen gesehen und behandelt werden. Anders gesagt: Was vor dem 11.9.2001 ethisch geboten oder politisch vernünftig war, ist durch die Terroranschläge nicht pauschal wertlos oder unvernünftig geworden. Keinesfalls dürfen bestehende Probleme durch Maßnahmen im Kontext der Terrorbekämpfung vergrößert werden.

Genau dies ist aber in der derzeitigen Situation die große Gefahr: Viele bisherige Probleme der Migrationspolitik werden nun unter der Prämisse Terrorismusbekämpfung und Gefahrenabwehr gesehen und behandelt, ohne dass ausreichend geprüft werden kann, ob die Maßnahmen zweckmäßig oder verhältnismäßig sind. Und was die Eile betrifft, unter der alles besprochen und verhandelt werden sollen: Hier kann eine Aussage von Prof. D. Oberndörfer aufgegriffen und vermutet werden, dass beide Gesetze

"ohne gründliche Prüfung und Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit unter dem Druck kurzfristiger und wahnhafter Aspekte innerer Sicherheit verabschiedet" werden "und nicht mehr aufzuhalten" sind. [Frankfurter Rundschau, 28.9.2001]

2. ABSICHT UND ZIEL DER NACHFOLGENDEN ANALYSE

Nachfolgend wird aufzuzeigen versucht, dass die Maßnahmen in den Entwürfen für ein "Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern" (Zuwanderungsgesetz - ZuwGE) und ein "Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus" (Terrorismusbekämpfungsgesetz - TBGE) kaum dazu geeignet sind, Terroristen zu enttarnen und zu bekämpfen, wohl aber dazu beitragen werden, dass unerlaubte Zuwanderung und unerlaubter Aufenthalt zunehmen werden¹. Um zu dieser Einschätzung zu kommen, wurden beide Gesetzestexte und ihre Begründungsteile parallel gelesen² - die Begründungsteile deshalb, weil aus ihnen der 'Wille des Gesetzgebers' ersichtlich werden wird, was wiederum wichtig für die Richtung ist, die künftig

¹Unerlaubte Zuwanderung ist ein komplexes Ineinander von migrationsauslösenden und migrationslenkenden Faktoren, innerhalb derer Individuen und Gruppen ihren Wunsch nach einem besseren Leben zu verfolgen suchen [vgl. z.B. Alt 2000]. Diese treffen nun ihre Entscheidung für eine legale oder illegale Migration nicht auf dem Hintergrund dessen, was Nationalstaaten erlauben und verbieten, sondern auf dem Hintergrund dessen, was ihnen (auf dem Hintergrund der ihnen erhältlichen Informationen) wünschenswert und möglich erscheint und möglich ist.

²Hierbei ist auch zu beachten, dass nur ein Teil der für den vorliegenden Kontext relevanten Bestimmungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzentwurfes (v.a. die ausländer- und asylrechtlichen Bestimmungen) in den Zuwanderungsgesetzentwurf eingearbeitet wurden!

Ermessensentscheidungen zu nehmen haben oder in die bislang ungenau definierte Begriffe ausgelegt werden sollen. Die Papiere wurden durchgesehen anhand folgender Leitfragen:

1. Wo nehmen die Maßnahmen nicht genügend Rücksicht auf Rechte und Schutzstandards?
2. Sind die Maßnahmen zweckmäßig und verhältnismäßig?
3. Sind die Maßnahmen überhaupt durchführbar?
4. Welche sonstigen Probleme und Schwachstellen springen ins Auge?
5. Was fehlt grundsätzlich?
6. Wo sind Folgen absehbar, die in niemandes Interesse sein dürften?
7. Mit welchen alternativen Ansätzen könnten die vom Gesetzgeber beabsichtigten Ziele besser erreicht werden?

Die nachfolgende Bewertung ist vorläufig und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Eine endgültige Stellungnahme wird erst bei Vorliegen der am 7.11.2001 verabschiedeten Gesetzestexte erstellt werden³.

3. Leitfragen zur Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen

3.1. Wo nehmen die Maßnahmen nicht genügend Rücksicht auf Rechte und Schutzstandards?

Besonders schwerwiegend sind die Bedenken gegen die vorgelegten Gesetze dort, wo sie nicht genügend Rücksicht auf grundrechtliche Bestimmungen und international verankerte Schutzstandards nehmen.

3.1.1. UNGERECHTFERTIGTE GENERELLE DISKRIMINIERUNG VON AUSLÄNDERN UND IHREN UNTERSTÜTZERN

Der Terrorismusbekämpfungsgesetzentwurf erweckt in Ton und Maßnahmen den Eindruck, dass nur Ausländer, insbesondere Muslime und 'Illegale', und deren Unterstützer, Nährboden für terroristisch-extremistische Umtriebe sind. Der derzeitige Tenor zumindest dieses Gesetzes ist deshalb ein klarer Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot von Artikel 3 Grundgesetz (GG) [vgl. DVD:1], umso mehr, da der Begriffsinhalt und Geltungsumfang von "Terrorismus" an keiner Stelle zufriedenstellend geklärt ist⁴.

Darüber hinaus liegt hier eine Gefahr auch für die deutschen Bürger: Das Gesetz könnte in der deutschen Öffentlichkeit deshalb hohe Akzeptanz erhalten, weil es sich ja 'nur gegen Ausländer' richtet. Hierbei wird verkannt, dass selbst die Sicherheitskräfte wissen, dass eine solche Sektoralität in der Terrorismusbekämpfung unzweckmäßig ist. Es ist also nur eine Frage der Zeit, bis die hier beschlossenen Observationsmaßnahmen auch auf die Bevölkerung insgesamt ausgeweitet werden - denn schließlich können auch Deutsche potenzielle Terroristen und

³Dieser Fassung liegen die Entwürfe vom 6.11.2001 (Zuwanderungsgesetz) und 2.11.2001 (Terrorismusbekämpfungsgesetz) zugrunde.

⁴Vgl. BMJ:3: "Um die Anwendbarkeit dieser Vorschriften zu erleichtern und Zweifel an der Verhältnismäßigkeit zu beseitigen, könnte sich eine Konkretisierung in Bezug auf das Merkmal 'Terrorismus' anbieten."

Sympathisanten sein. Ein Anfang wird schon im vorliegenden Gesetzesentwurf gemacht, indem auch Unterstützer von 'Illegalen' in eine 'Umfeldüberwachung' einbezogen werden (s.u. 3.2.3.). Deshalb müssen in diesem Gesetzesentwurf umgehend Unklarheiten beseitigt und angemessene Überwachungs- und Kontrollinstitutionen etabliert werden.

3.1.2. KAUM VERBESSERUNGEN BZW. WEITERE VERSCHLECHTERUNGEN BEIM FLÜCHTLINGSSCHUTZ

Ziel des Zuwanderungsgesetzesentwurf soll sein, dass "durch ein faires und effizientes Prüfungsverfahren der tatsächliche Schutz von Schutzbedürftigen gewährleistet wird." [ZuwGE:123]. Zwar gibt es beim Flüchtlingsschutz gewisse Verbesserungen, insbesondere bei der Anerkennung von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Abschiebehindernis (aber eben nicht: Asylgrund). Andere Schwachstellen des bisherigen Asylrechts und -verfahrens werden aber nicht beseitigt, neue Hindernisse für Flüchtlinge aufgebaut.

A. Vor dem Betreten Deutschlands

- Beide Gesetzesentwürfe enthalten unter der Absicht, Terrorismus und Extremismus zu bekämpfen, eine Reihe von Maßnahmen zur Erschwerung der Einreise. Dies betrifft insbesondere die Visaerteilung, aber auch die Grenzüberwachung. Diese Maßnahmen können aber auch Flüchtlingen eine Einreise erschweren und gehen nicht auf die Mahnung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen ein, nach der Sorge getragen werden soll, dass die beabsichtigten Maßnahmen zur Zuwanderungskontrolle (a.) Flüchtlinge nicht unnötigerweise kriminalisieren, und (b.) dass die schutzwürdigen Belange von Flüchtlingen nicht dadurch gefährdet werden. Hierbei ist der UNHCR durchaus der Meinung, dass Flüchtlingsschutz mit der Zielrichtung der vom Innenministerium häufig zitierten UN-Sicherheitsrats-Resolution 1373 in Einklang gebracht werden kann [vgl. UNHCR 2001b]
- Des weiteren bestätigt der Gesetzesentwurf hohe Strafen für jene Transportunternehmen, die Menschen ohne gültige Papiere nach Deutschland bringen (sog. Carrier-Sanctions, siehe §§ 63f. AufenthG). Diese Sanktionen sind seit ihrer ersten Einführung vor vielen Jahren umstritten: Weder sind Transportunternehmen zuständig, noch sind sie angemessen ausgerüstet, um falsche oder mangelhafte Identitätspapiere zu erkennen. Außerdem ist die Frage zu stellen, wie denn sonst Flüchtlinge Zuflucht vor Verfolgung finden sollen, wenn niemand sie transportieren darf. Auch hier wird eine absehbare Konsequenz weiter sein: In dem Maße, da seriöse Transportunternehmen sich verweigern, werden Flüchtlinge in die Arme von (möglicherweise kriminellen) Anbietern getrieben, die die nachgefragte Dienstleistung gegen noch höhere Beträge zu erbringen bereit sind.
- Die 1993 eingeführte so genannte "Sichere Drittstaatenregelung" wird beibehalten. Seit damals hat Deutschland, durch Beschluss des Bundestags, die es umgebenden Staaten zu solchen erklärt, in denen Flüchtlinge bereits vor Verfolgung geschützt sind. Jeder Migrant aber, der dennoch nach Deutschland reisen will, wird somit automatisch zu einer unerlaubten Einreise gezwungen.

B. Während des Asylverfahrens

Auf Seite 124 des Begründungsteils zum Zuwanderungsgesetzentwurf heißt es noch, dass es hinsichtlich der Asylverfahren "erforderlich" erscheint, die "Sachverhaltsaufklärung durch die Verwaltungsebene und die Qualität ihrer Entscheidungen zu verbessern". Hierzu gab es im Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung einige Empfehlungen, z.B. was Verfahrensberatung oder den Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen und Minderjährigen betrifft [vgl. 131ff.+171f.]. Die Umsetzung dieser Vorschläge sucht man im Zuwanderungsgesetzentwurf vergebens. Dort ist in der Einleitung zum Begründungsteil von Artikel 3 (betreffend den asylverfahrensrechtlichen Teil des ZuwGE) nur noch zu lesen, dass weiterer "Handlungsbedarf zur Beschleunigung der Asylverfahren ... besteht" [S.235]. Und genau darauf beschränken sich die nachfolgenden Regelungen.

- "Selbstgeschaffene Nachfluchtgründe" sollen kein "Kleines Asyl" mehr begründen [Art. 3, Nr.18 ZuwGE], bestenfalls einen Abschiebungsschutz. Damit sind aber weniger Rechte verbunden, ebenso wird hiermit exilpolitisches Engagement für Veränderungen im Herkunftsland 'bestraft'.
- Wer nach Stellung eines Asylgesuchs untertaucht, bei einem erneuten Aufgriff aber ein neues Asylgesuch stellt, soll sofort in das Asylfolgeverfahren verwiesen werden - mit all den Einschränkungen, die dieses Verfahren im Gegensatz zum Erstverfahren mit sich bringt [Art.3, Nr.13 ZuwGE].
- Unklar ist sodann, welcher Schutz für Flüchtlinge dann besteht, wenn Probleme bei der Mitwirkungs- oder Beibringungspflicht nicht selbstverschuldet sind, z.B. durch Zustellungsprobleme, falsche Beratung oder Fehler von Dritten (Anwälte, 'Vertrauenspersonen'). Hierdurch wurden schon im bisherigen System Asylverfahren beendet und Flüchtlinge in einen illegalen Aufenthalt getrieben [vgl. Alt 1999: Kapitel III: 1.2.2.+3].
- Es wird bezweifelt, dass die Abschaffung der Weisungsungebundenheit der Bundesamtsentscheider [Art 3, Nr.5 ZuwGE] und die Bestimmung, dass Gerichtsverfahren zukünftig nur noch von einem Einzelrichter [Art.3, Nr.45 ZuwGE] geführt werden sollen, sich positiv auf die Qualität der Asylantragsbearbeitung auswirkt.
- Die Einfügung von § 11a, selbst wenn sie 'nur' eine klarstellende Rechtsgrundlage darstellt, eröffnet nun erst recht die Möglichkeit, per Anweisung aussichtsreiche Asylverfahren so lange auszusetzen, bis schließlich die veränderte Lage im Herkunftsland ein Abweisen des Asylantrags ermöglicht.
- Ein weiterer Schwachpunkt ist die im Art 1 Nr. 6c TBGE [vgl. Begründungsteil: 95f.] festgelegte Ausweitung der Übermittlungspflicht vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und den Ausländerbehörden an das Bundesamt für Verfassungsschutz: Zunächst besagt die Tatsache, dass jemand z.B. mit der FIS gegen die algerische Regierung gekämpft hat, lediglich, dass er sich der im Land einflussreichsten und deshalb effektivsten Oppositionsgruppe gegen die Regierung angeschlossen hat. Ob jemand deshalb Islamist ist, ob er es war und sich in Deutschland aber davon distanziert, oder ob er auch in Deutschland noch gewaltbereit denkt und handelt, steht auf einem völlig anderen Blatt. Darüber hinaus: Warum schließt der Gesetzesentwurf nicht wenigstens ein ausdrückliches Verbot an den Verfassungsschutz mit ein, die so erhaltenen Daten an die Polizei- und Sicherheitsdienste der Verfolgerstaaten weiterleiten zu dürfen [vgl. hierzu auch DVD:4]?

C. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen

- Ausweisungsgrund "falsche Angaben" im Visumsverfahren [§ 54, Abs.6 AufenthG; vgl. Art.11, Nr.7 TBGE mit Begründungsteil:134]: Flüchtlinge sind oft auf falsche oder gefälschte Papiere angewiesen um ihr Land zu verlassen. Insbesondere würde kein Staat, wenn er die Personen wirklich verfolgt, Flüchtlingen Papiere auf ihre wirklichen Namen ausstellen - dies zwingt geradezu zu einer Annahme einer vorgetäuschten Identität.
- In § 54 AufenthG werden noch weitere Gründe angeführt, die auch Flüchtlinge treffen und in Verbindung mit § 84 AufenthG zu einer sofortigen Ausweisung führen können. Ein Widerspruch gegen die Behördenentscheidung hat keine aufschiebende Wirkung mehr, Rechtsschutz wird erschwert.
- Schließlich wird in § 60, Abs. 8 AufenthG (vgl. Art. 11 Nr. 9 TBGE) das Abschiebungsverbot für jeden Flüchtling aufgehoben, bei dem "aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist", dass" er "Verbrechen gegen den Frieden" etc. begangen hat "oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen". Auch hier kann bezweifelt werden, ob bei einer Bewertung der Gründe als "schwerwiegend" die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen ausreichend berücksichtigt werden - insbesondere, da auch hier der Rechtsweg keine Bedeutung mehr hat⁵.

3.1.3. MÄNGEL BEI DEN REGELUNGEN ZUR FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

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

Der Zuwanderungsgesetzesentwurf der Bundesregierung nimmt diese faktischen Migrationsmechanismen nicht zur Kenntnis. Leitgedanke ist unverändert die Kernfamilie, d.h. Ehegatten und minderjährige Kinder, und selbst hier ist der Gesetzesentwurf, was 'minderjährige Kinder' betrifft, inkonsequent: Als minderjährig sind nach internationalem Recht Personen bis zur Vollendung des 18 Lebensjahr anzusehen [vgl. Art.1 der Konvention über die Rechte des

⁵Vgl. zur 'Auslegung' dieser Bestimmung S. 136 des Begründungsteils zum Terrorismusbekämpfungsgesetz (Hervorhebung d.V.)

"Die Ergänzung des § 51 Abs. 3 AuslG unter Berücksichtigung des Rechtsgedankens des Artikel 1 F des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) würde eine Einschränkung des Abschiebungsschutzes bereits dann ermöglichen, **wenn nur anzunehmen ist**, dass entsprechende Taten begangen wurden. Es bräuchte nicht – wie das der jetzige § 51 Abs. 3 AuslG vorsieht – eine rechtskräftige Verurteilung zu einer mindestens dreijährigen Freiheitsstrafe abgewartet werden. Es wäre auch nicht allein auf eine unmittelbare Bedrohung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland abzustellen."

Kindes]. Dieser Definition wird im vorliegenden Gesetzesentwurf nur bei Einreise im Familienverband und bei Hochqualifizierten Rechnung getragen. Sonst wird ein Nachzugsalter bis 14 Jahre festgesetzt. An dieser Stelle ist zu fragen, welches Menschenbild einer Regelung zugrunde liegt, nach der die Kinder von Hochqualifizierten besser gestellt werden als andere Kinder. Zudem ignoriert diese Regelung eine weitere Bestimmung in Art.5 der Konvention über die Rechte des Kindes. Dort heißt es: "Die Vertragsstaaten achten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern ... das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen". Hier setzt sich der Gesetzgeber an die Stelle der Eltern, indem er festlegt, was dem Kindeswohl dient und was nicht. Es wird bezweifelt, dass der offen gelassene Ermessensweg großzügig angewendet wird [vgl. § 32, Abs. 4 AufenthG].

Hinsichtlich des erweiterten Familienverständnis in nichteuropäischen Kulturen bemerkt § 36 AufenthG nur, dass sonstigen Familienangehörigen der Nachzug erlaubt werden "kann", wenn es "zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist". Angesichts einer solchen Rechts- und Verfahrenslage kann folgendes vermutet werden: In bestimmten Problemkonstellationen (z. B. falls sich die Situation auf dem Balkan wieder verschärft) werden Interessen an einer Familienzusammenführung sich erst gar nicht auf den Weg der Nachweiserbringung und Erlaubnisbeantragung begeben, sondern, wie im Falle des Kosovokonflikts oft geschehen, eine Familienzusammenführung 'einfach so', mit dem privaten PKW, organisieren.

Eine weitere bedenkliche Einschränkung ist die Möglichkeit, künftig bei "Terrorismusverdacht" Menschen die Einreise nach Deutschland verwehren zu können. Dann nämlich "überwiegt das Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Fernhaltung des Betroffenen vom Bundesgebiet" [ZuwGE:147] selbst Ansprüche, die jemand in Bezug auf Artikel 6 GG (besonderer Schutz von Ehe und Familie) geltend macht.

3.1.4. KEINE RECHTE FÜR 'ILLEGALE' - TROTZ BESTEHENDER RECHTSANSPRÜCHE

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

"Probleme für die Betroffenen werden insoweit nicht durch das Fehlen entsprechender Rechte hervorgerufen, sondern entstehen deshalb, weil sie sich nicht in der Lage sehen, ihre Rechte durchzusetzen. Die Inanspruchnahme dieser Rechte unterbleibt regelmäßig aus Furcht der Ausländer vor Entdeckung ihrer 'Illegalität'. Grund für diese Furcht ist u.a. die Übermittlungsvorschrift des § 76 Ausländergesetz, wonach öffentliche Stellen unverzüglich die zuständigen Ausländerbehörden zu unterrichten haben, wenn sie von dem Aufenthalt eines Ausländers Kenntnis erlangen, der weder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt". [BMI 2001:5]

Angesichts solcher Darlegungen sollte angenommen werden, dass im neuen Gesetz zukünftig

ausgeschlossen wird, dass die Inanspruchnahme dieser Rechte - bei Gesundheit und Schule handelt es sich schließlich um Grundrechte! - durch ausländerrechtliche Bestimmungen beeinträchtigt werden. Dies ist jedoch nicht geschehen. Der bisherige § 76 Ausländergesetz bleibt im neuen Gesetz erhalten in § 87 i.V.m. § 98 AufenthG.

3.2. Sind die Maßnahmen zweckmäßig und verhältnismäßig?

Das Zuwanderungsgesetz beansprucht in seinem Titel, Zuwanderung steuern und begrenzen zu wollen. Es fällt aber auf, dass ganze Bereiche unerlaubter Einreise und unerlaubten Aufenthalts gar nicht angesprochen werden. Schlimmer noch: Aufgrund von Maßnahmen vor allem im Kontext der Terrorismusbekämpfung ist zu befürchten, dass nun auch Personen in die Illegalität abgedrängt werden, die dies bislang noch nicht nötig hatten.

3.2.1. KEINE REGELUNG FÜR DIE ZUWANDERUNG NIEDRIGQUALIFIZIERTER ARBEITNEHMER

Im Gegensatz zu den Zuwanderungskonzeptionen der Süßmuth-Kommission oder der politischen Parteien überraschen in Zuwanderungsgesetzesentwurf die knappen Ausführungen zum Thema "Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit" (§§ 18-21 AufenthG). Es macht zudem stutzig, dass in drei der vier Paragraphen nur von hochqualifizierten und qualifizierten Arbeitnehmern sowie Selbstständigen die Rede ist. Auf dem Gebiet der illegalen Ausländerbeschäftigung gibt es aber eine Fülle von Personen, die in Branchen tätig sind, die nur eine geringe oder gar keine Qualifikation erfordern (Bau, Landwirtschaft, Reinigungs-, Hotel- und Gaststättengewerbe, private Alten- und Krankenpflege etc.). Der Verdacht liegt also nahe, dass die Gesetzesvorlage der Devise folgt: 'Die, die ohnehin kommen und hier (unerlaubt) arbeiten, mögen dies weiter tun - wir müssen uns um die kümmern, die erst eine Einladung brauchen, bevor sie sich auf den Weg machen.' Anders gesagt: Die Abwesenheit von Regelungen für Bereiche der niedrigqualifizierten und unqualifizierten Jobs legen den Eindruck nahe, dass man diese Bereiche auch weiterhin den dort schon aufgrund vorhandener 'Angebot-und-Nachfragemechanismen' tätigen 'Illegalen' überlassen will - ohne sich aber um eine Stärkung von deren Rechten zu kümmern.

3.2.2. MASSNAHMEN SIND NICHT GEEIGNET, TERRORISTEN AN EINER EINREISE ZU HINDERN

Im Terrorismusbekämpfungsgesetzesentwurf werden eine Fülle von Maßnahmen festgelegt, die "bereits die Einreise terroristischer Straftäter nach Deutschland... verhindern" sollen [TBGE:1]. Dabei gibt die Begründung des Gesetzesentwurfs zu, dass dies zumindest bei ernstzunehmenden Terroristen gar nicht möglich ist, da diese legal einreisen und sich vor der Tatbegehung legal im Land aufhalten:

"Es hat sich gezeigt, dass sich die Ausländer, die im Zusammenhang mit den terroristischen Anschlägen in den USA stehen, sehr unauffällig und bereits seit längerer Zeit erlaubt in Deutschland aufgehalten haben." [TBGE:146f.]. Auch: "Die Ermittlungen zu den Terroranschlägen in den USA belegen, dass auch von Ausländern, die mit Visa ordnungsgemäß eingereist sind und über längere Zeit unauffällig hier leben, terroristische Gefahren ausgehen können". [TBGE:152]

In der Tat: Mohammed Atta und Ziad Jarrah, zwei der Selbstmordattentäter, gehörten genau zu den Studenten, die von deutschen Universitäten heiß umworben werden: Von der Herkunft her gehobener Mittelstand, intelligent, finanziell gut ausgestattet. Die ARD-Sendung "Die Todespiloten" [23.11.2001] machte sehr deutlich, wie schwer es denen, die die beiden in Hamburg kannten, heute noch fällt, die 'netten Jungs' mit Massenmördern in Verbindung zu bringen.

Viele der vom Terrorismusbekämpfungsgesetz erwogenen und v.a. in § 49 AufenthG enthaltenen Maßnahmen können sodann (in Verbindung mit Beschränkungen, die Einreisekontrollen prinzipiell gesetzt sind (s.u. 3.3.2.)) von Terroristen umgangen werden, indem sie sich Papiere von den Ländern besorgen, die bei der Einreise von der Visumpflicht befreit sind. Hierbei handelt es sich um ca. 60 Staaten, z.B. Brasilien, Bulgarien, Polen, Tschechien, Ungarn, Kroatien etc. Die Befreiung von der Visumpflicht ermöglicht diesen Menschen ein mehr oder wenig ungehindertes Pendeln zwischen Herkunfts- und Zielland. Solche 'Passgeschäfte' sind eine verbreitete Praxis im Milieu der Illegalität, wie sogar dem Bundeskriminalamt inzwischen aufgrund seiner Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels bekannt sind [BKA 2001b:7+11].

Es ist also weder empirisch belegt, noch nachvollziehbar begründet, warum diese generellen Einreiseerschwernisse bei "Staaten, mit denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen" [ZuwGE:191] nötig sind, um Terroristen entlarven zu können, bzw. geeigneter sind als vorhandene rechtliche Vollmachten und Kontrollmittel. Auf der anderen Seite kann nachvollziehbar dargelegt werden, dass all diese Maßnahmen Flüchtlingen und Familienangehörigen von in Deutschland lebenden Menschen (die nicht nachzugerechtigt sind, aber dennoch gute Gründe haben können, einreisen zu wollen) eine Einreise erschweren werden. Entsprechendes kann zur Ausweitung der Kontrollbefugnisse von BGS [Art.6, Nr.3 i.V.m. TBGE:108f.] und Polizeivollzugskräften [Art.13, Nr.7+12 i.V.m. TBGE:148+153] gesagt werden: Auch dort werden keine potenzielle Terroristen gefasst werden, sondern alle jene armen Schlucker, die weniger Geld als diese zur Verfügung haben und sich deshalb nicht mit entsprechend perfekten Papieren ausstatten können.

3.2.3. VORWAND "TERRORISMUSBEKÄMPFUNG" VERSCHLEIERT ANDERE ABSICHTEN

Es drängt sich der Eindruck auf: Viele Maßnahmen dienen nicht der Terrorismusbekämpfung, sondern anderen Zwecken und finden offensichtlich nur unter dem Vorwand "Terrorismusbekämpfung" ihren Weg in einen Gesetzesentwurf. Top-Terroristen reisen in der Regel weder illegal ein, noch stellen sie Asylanträge, noch besitzen sie Pässe von 'Problemstaaten': Auf Grund der wichtigen Unauffälligkeit werden sie alles zu vermeiden suchen, was sie in die Nähe von irgendetwas bringt, was deutsche Gesetzgebung bzw. Verwaltung⁶ als "problematisch" definiert - seien es Herkunftsländer oder das Milieu der 'Illegalen'. Deshalb wird man sie auch

⁶"Präzisierende Hinweise" dahingehend, was als Problemstaat gilt, "werden in der Verwaltungsvorschrift erfolgen" [ZuwGE:191, vgl. § 73 Abs. 4 AufenthG]

nicht über eine 'identitätssichernde Sprachaufzeichnung' erwischen⁷. All die hier vorgesehenen Maßnahmen sind aber hilfreich, unerwünschte Ausländer an der Einreise zu hindern und ausreisepflichtige Personen leichter abschieben zu können.

Ähnlich unzweckmäßig für eine Terrorismusbekämpfung sind die Maßnahmen im Hinblick auf die Verpflichtungserklärungen von Einladenden, wenngleich große Anstrengungen zu deren Rechtfertigung unternommen werden: Die durch die Datensammlung im Kontext der Visumserteilung gewonnene Kenntnis bezüglich

"der Hintermänner ist wiederum wichtig, um Erkenntnisse über die Organisationen zu gewinnen, für die diese Personen und die eingeschleusten Ausländer handeln... Der Sachverhalt dient damit zugleich der Bekämpfung der Schleuserkriminalität. Darüber (hinaus) ist die Kenntnis dieses Sachverhalts für die Träger der Sozialhilfe ... von Bedeutung, um gegebenenfalls Erstattungsansprüche gegen den Dritten geltend zu machen, der die Verpflichtungserklärung abgegeben hat." [TBGE:150f.]

3.2.4. MASSNAHMEN SCHÜREN ÄNGSTE GEGENÜBER WEITGEHEND UNAUFFÄLLIGEN MENSCHEN

Die Polizeilichen Kriminalstatistiken zeigen regelmäßig, dass bei ca. 90% aller Personen, die wegen unerlaubten Aufenthalts aufgegriffen werden, das Hauptvergehen eben der unerlaubte Aufenthalt ist. So findet sich beispielsweise auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik des Jahres 2000 folgende Aussage:

"Neun von zehn nichtdeutschen Tatverdächtigen, die sich illegal in Deutschland aufhielten, wurden wegen Verstoßes gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz als tatverdächtig registriert." Und ein wenig später heißt es: "Die Illegalen stellen mit 63,4% die größte Teilgruppe bei Straftaten gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz, ferner mit 17,0% bei Urkundenfälschung, sind sonst aber unauffällig" [BKA 2001a, Kapitel 2.3.3., vgl. Alt 1999:297-299]

Solche Formulierungen deuten nicht gerade auf ein hochgefährliches, terroristisches und extremistisches Potenzial, welches gesteigerter Aufmerksamkeit bedarf. Dadurch aber, dass 'Illegale' in der Diskussion der Gesetzentwürfe als hochgefährlich dargestellt werden, werden bereits vorhandene Vorurteile und Ängste in der Gesellschaft gegenüber den 'Illegalen' weiter geschürt.

3.2.5. MASSNAHMEN SIND OHNE EFFEKTIVE INTERNATIONALE KOOPERATION NICHT WIRKSAM UND NÄHREN FALSCHES SICHERHEITSGEFÜHL

"Wirksame Bekämpfung des Terrorismus (erfordert) auch eine verstärkte internationale Zusammenarbeit" [vgl. TBGE:81]. Derzeit gibt es für Personen, die es darauf anlegen, eine Reihe von Möglichkeiten, von Deutschland im Alleingang erlassene Regelungen zu umgehen: Das Visa-Konsultationsverfahren zwischen den Schengenstaaten gilt beispielsweise nur für Dreimonatsvisa, nicht aber für längerfristige nationale Visa [vgl. TBGE:138]. Ein solches haben

⁷Die Zuverlässigkeit dieser Methode wird zudem von Experten bezweifelt und beinhaltet das Risiko, dass Menschen in Staaten abgeschoben werden, aus denen sie gar nicht kommen [vgl. Alt 1999: 244 und DVD:8].

aber Studenten, z.B. besaß Hauptterrorist Mohammed Atta eine Aufenthaltsbewilligung für ein Diplomstudium in Hamburg. Solange in der EU noch keine einheitlichen Visa und gemeinsame Visa-AusgabeprozEDUREN existieren [vgl. EU-Kom:13], werden nationale Botschaften weiterhin - etwa im Wettbewerb um Touristen oder die vielbeschworenen "besten Köpfe" unter Studenten und Unternehmern - unterschiedliche Erteilungspraktiken haben und gegeneinander ausgespielt werden können [vgl. Alt 1999:342-344]. Insofern wecken die Gesetze falsche Hoffnungen und nähren das Gefühl falscher Sicherheit. Insbesondere ist die von der Regierung vorgegebene Eile bei der Verabschiedung der Gesetzentwürfe völlig unangebracht.

3.3. Sind die Maßnahmen überhaupt durchführbar?

Beim Durchlesen der Maßnahmenpakete sollte man sich zudem immer wieder die Frage nach der Durchführbarkeit derselben stellen: Sind die Personen und Institutionen, die mit der Umsetzung der Maßnahmen betraut sind, die Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen beurteilen sollen bzw. die angeordneten Maßnahmen auf Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit beurteilen sollen, tatsächlich in der Lage, diese Aufgaben effektiv auszuüben? Bei einer Reihe der vom Bundeskabinett verabschiedeten Maßnahmen scheint dies weder bei bestehendem Personalstand der Fall zu sein, aber wohl auch nicht, wenn die im Kabinettsentwurf genannten Beträge, die für eine Umsetzung veranschlagt werden, genehmigt werden.

3.3.1. KEIN PERSONAL FÜR DIE ÜBERPRÜFUNG VON VISAANTRAGSTELLERN UND EINLADENDEN

Jährlich werden von deutschen Auslandsvertretungen ca. 2 Millionen Kurzvisa erteilt, d.h. ein Vielfaches mehr beantragt. Die Antragsteller sollen, ebenso wie ihre Bezugspersonen in Deutschland (Firmen, Privatpersonen), ab sofort auf mögliche terroristische und extremistische Hintergründe untersucht werden [vgl. Art.11, Nr.8+12 TBGE, vgl. Begründungsteil S. 135]. Was die Überprüfung der Seriosität von Einladenden vor der Erteilung eines Einreisevisums betrifft, so wurde bereits 1998, im Rahmen des Forschungsprojekts zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig, folgende Frage an die Leiterin der Leipziger Ausländerbehörde gestellt:

- F. "Sie sprachen schon an, dass die Ausländerbehörde wenig Personal hat. Jetzt möchte ich Sie doch mal fragen: In wie weit sind Sie überhaupt in der Lage nachzuprüfen, wenn eben auch eine Anfrage aus dem Ausland kommt, ob der Herr XY, der von Herrn Z eingeladen wird, ob es sich dort um eine echte Einladung oder eine getürkte oder gekaufte Einladung handelt?"
- A. Dazu sind wir nicht in der Lage." [vgl. Alt 1999:125]

Umso mehr wird es Probleme geben, wenn tatsächlich alle Antragsteller und ihre Bezugspersonen derart gründlich befragt und überprüft werden sollen, dass - in der Regel gut verborgene - terroristische und extremistische Hintergründe oder gar Absichten offengelegt werden können. Ob die im Zuwanderungsgesetzentwurf angedachten Personalaufstockungen ausreichend sind (ein bis drei Deutsche, zwei bis vier "Ortskräfte", ZuwGE: 139) darf bezweifelt werden. Freilich, die Prozedur kann erheblich vereinfacht werden: So können beispielsweise seitens des Botschafts- und Konsularpersonals Antragsteller definiert und identifiziert werden,

bei denen "Terrorismusverdacht" besteht. Diesen kann dann die Einreise verwehrt werden: Hier nämlich "überwiegt das Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Fernhaltung des Betroffenen vom Bundesgebiet" [ZuwGE:147] selbst Ansprüche, die jemand in Bezug auf Artikel 6 GG (besonderer Schutz von Ehe und Familie) geltend macht. 'Arbeitserleichternd' ist auch die Bestimmung, dass die Versagung eines Visums zu touristischen Zwecken sowie eines Visums an der Grenze unanfechtbar sind [§ 83 AufenthG].

Nebenbei bemerkt: Die Zahl der beantragten Schengenvisa beträgt jährlich zwischen fünf und zehn Millionen, d.h. auch die anderen Schengen-Mitgliedsländer müssen die Bereitschaft (und das Geld) aufbringen, ihre Antragsteller und Bezugspersonen ähnlich gründlich zu überprüfen, wenn denn die deutschen Maßnahmen tatsächlich greifen sollen - denn hat ein Antragsteller erst ein Schengenvisum, kann er ungehindert nach Deutschland einreisen⁸

3.3.2. PRINZIPIELLE GRENZEN EFFEKTIVER GRENZKONTROLLE

Es ist sodann zu fragen, was die ausgeweiteten Vollmachten für den BGS bewirken sollen, ohne dass andere, prinzipielle Probleme der Grenzüberwachung in die Überlegungen mit einbezogen werden. Zunächst die Überwachung der "Grünen" (Land-) und "Blauen" (See-)grenze: Hier sollen die Kontrollbefugnisse für den BGS im grenznahen Bereich ausgeweitet werden. Wie hilfreich wird dies sein? 1998 meinte ein hochrangiger Gesprächspartner aus dem BGS zur Ostgrenze:

"Ich versuche... immer wieder, Gesprächspartnern plausibel zu machen, dass eine Personal-erhöhung nicht das Allheilmittel ist. Z.Zt. überwachen etwa 5000 Beamte über 800 km Grenze. Dies ist eine Grenzlänge, die Sie, auch wenn Sie 10.000 oder gar 20.000 Beamte im Einsatz hätten, nicht so kontrollieren könnten, dass jederzeit an jeder Stelle einer stehen würde" [Alt 1999: 368].

An den Grenzübergängen sieht es ähnlich aus. Sollten potenzielle Terroristen echte Papiere (Identität, Herkunftsland und Besuchszweck 'passen') haben, sind sie bei der Einreise sowieso nicht zu enttarnen. Aber vielleicht sind Papiere ja nur scheinbar echt, indem z.B. Identität und/oder Herkunftsland und/oder Besuchszweck vorgetäuscht sind. Hier könnte eine gründliche Kontrolle Erfolge haben. Aber auch hier gibt es prinzipielle Grenzen der Kontrollmöglichkeiten: Das Hauptproblem ist die Relation zwischen vorhandenen Übergängen und vorhandenem Personal zu dem enormen Grenzübertrittsverkehr. Kontrollen können sich bestenfalls auf Zufallsstichproben beschränken⁹.

⁸Die hier genannten Zahlen beziehen sich auf eine entsprechende Mitteilung des Auswärtigen Amts aus dem Jahr 1998 [vgl. Alt 1999:344]. Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Antragszahlen seither wesentlich verändert haben.

⁹1995 wurden ca. 907 Millionen, 1996 ca. 914 Millionen, 1997 ca. 898 Millionen Ein- und Ausreisen gezählt [BMI 1998:18]. Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Situation sehr verändert hat. Zur Lage an der Ostgrenze ein weiterer Ausschnitt aus dem Interview mit einem hochrangigen Gesprächspartner beim BGS:

- "F. Die 200 Millionen Ein- und Ausreisen an der Ostgrenze ist eine gewaltige Zahl und ich gehe davon aus, dass der Bundesgrenzschutz nicht in der Lage ist, alle diese 200 Millionen Ein- und Ausreisen zu kontrollieren. Wieviel Prozent, glauben Sie, können Sie stichprobenartig überprüfen, und wieviel werden durchgewunken?
- A. Diesbezüglich verfüge ich über keine Schätzung. Dieses Thema ist von der aktuellen Verkehrssituation abhängig und ist auch für die einzelnen Übergänge differenziert zu sehen. Es gibt stark frequentierte Grenzübergänge, an
(Fortsetzung..)

3.3.3. KEIN PERSONAL FÜR EFFEKTIVE INLANDSKONTROLLEN

In Art.13, Nr.7+12 TBGE werden neue Vollmachten für die Vollzugspolizei im Rahmen von Inlandskontrollen festgelegt. Die Polizei soll "sofort...feststellen...können, ob sich eine kontrollierte Person erlaubt in Deutschland aufhält" oder nicht, was "insbesondere erforderlich (ist), um so fort festzustellen, ob die angetroffene Person im Verdacht steht, eine Straftat mit terroristischer Zielsetzung zu planen, zu begehen oder begangen zu haben" [TBGE:148].

Das Gesetz und sein Begründungsteil legt weder dar, warum eine Verknüpfung zwischen unerlaubtem Aufenthalt und Terrorismusverdacht gerechtfertigt ist, noch ist anzunehmen, dass diese Maßnahmen überhaupt umgesetzt werden können. Verbreitete Praxis ist derzeit nach Auskunft von Gesprächspartnern aus dem Polizeibereich, dass solche Kontrollen nicht aktiv betrieben werden, weil man in der Verbrechensbekämpfungs- und Ermittlungsarbeit Wichtiges zu tun hat als Menschen zu kontrollieren und zu inhaftieren, deren Hauptvergehen darin besteht, keinen Aufenthaltsstatus zu haben, die sich aber ansonsten anständig verhalten [vgl. Alt 1999:409-412]. Wollte man die hier geplanten Maßnahmen tatsächlich durchsetzen wollen, ohne dass zugleich wichtigere Polizeiaufgaben vernachlässigt werden, so erfordert dies nicht nur eine massive Aufstockung von Personal für diese Inlandskontrollen. Nötig wäre auch mehr Personal für die Bearbeitung der aufgegriffenen Fälle bei Polizei, Ausländerbehörde und Staatsanwaltschaft, mehr Abschiebehaftplätze und mehr Geld zur Abdeckung der ansteigenden Abschiebungskosten - sofern nicht im Laufe der Fallbearbeitung irgendwann doch wieder festgestellt wird, dass faktische oder rechtliche Hindernisse eine Abschiebung unmöglich machen.

3.3.4. ABSEHBARE PROBLEME BEI DER VERARBEITUNG DER ZU ERWARTENDEN DATENFLUT

Gesprächspartner aus Innenministerien und Ausländerbehörden verweisen im Gespräch darauf, dass nicht genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht, um die zu erwartende Datenflut zu bearbeiten. Einer wörtlich: "Glauben Sie mir, Herr Pater, hier werden die Fehler wiederholt, die bereits die Stasi zugrunde richtete" [vgl. z.B. DVD:10].

3.3.5. UNTERBESETZUNG UND ÜBERLASTUNG DER KONTROLL- UND AUFSICHTSGREMIEN.

Wie steht es schließlich mit den Aufsichtsstrukturen, die die veranlassten Maßnahmen auf Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit überwachen sollen? Gut ausgestattete Gremien sind hier insbesondere von Bedeutung, da vor allem der Terrorismusbekämpfungsentwurf eine Reihe problematischer Begriffe und Regelungen sowie die damit verbundenen Ermessensspielräume nur ungenau präzisiert und Missbrauch und Willkür somit durch den Gesetzgeber nicht ausgeschlossen wird. Der Verdacht besteht jedenfalls, dass die vorgesehenen Kontroll-

⁹(... Fortsetzung)

denen gleichwohl immer die Kontrolle nach Schengenstandard ohne Kontrolllockerungen möglich ist, d.h. es gibt überhaupt kein Durchwinken. Andererseits haben wir auch Grenzübergänge mit sehr hohem Verkehrsaufkommen, die so stauanfällig sind, dass hin und wieder, vor allem in Verkehrsspitzenzeiten, vor Feiertagen oder in der Urlaubszeit, zeitweise auf den Mindestkontrollstandard zurückgefahren werden muss." [Alt 1999: 346]

und Aufsichtsgremien, etwa die in Artikel 10 GG erwähnten, "von der Volksvertretung bestellte(n) Organe und Hilfsorgane", nur unangemessen ausgestattet sind.

An den in 3.3. genannten Engpässen und Mängeln werden auch die auch die von Minister Schily am 26.11.2001 angekündigten zusätzlichen 2 320 Stellen für die innere Sicherheit nichts wesentlich verändern können. Ebenso würden hier notwendige Maßnahmen sicher nicht mit der Erhöhung der Tabaksteuer allein finanzierbar sein. Deshalb wecken die Gesetze auch hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit falsche Hoffnungen und nähren das Gefühl falscher Sicherheit. Auch hier gilt, dass die von der Regierung vorgegebene Eile bei der Verabschiedung der Gesetzentwürfe völlig unangebracht ist.

3.4. Welche sonstigen Probleme und Schwachstellen springen ins Auge?

3.4.1. RECHTSGÜTERKONFLIKTE

Die Gesetze enthalten eine Reihe von Rechtsgüterkonflikten, die vor der Verabschiedung der Gesetze um ihrer Verdeutlichung willen nochmals diskutiert werden sollten. Es sei beispielsweise erinnert an den Konflikt zwischen

- dem Flüchtlingsschutz (Art. 16a GG und Genfer Flüchtlingskonvention) und den Maßnahmen, mit denen dieser Schutz faktisch ausgehöhlt wird (s.o. 3.1.2.).
- dem grundrechtlich zugesicherten Schutz der Familie (Art.6 GG) und dem Verdacht (!) auf terroristische Sympathien (Art.11, Nr.3 TBGE, vgl. Begründungsteil 128-130) (s.o. 3.1.3.)
- dem Diskriminierungsverbot und der Ausländerzentriertheit des Gesetzes insgesamt (s.o. 3.1.1.),
- den Grund- und Menschenrechten auf körperliche Unversehrtheit und Bildung sowie den ausländerrechtlichen Bestimmungen, die Menschen vom Genuss dieser Rechte abhalten (s.o. 3.1.4.)

3.4.2. UNSCHARFE BEGRIFFE, UNKLAR UMSCHRIEBENE ERMESSENSSPIELRÄUME

Es gibt eine Reihe von unklaren und unbestimmten Begriffen, die sehr weit interpretiert werden können oder wo, wenn es sich um eine "Muss"-Vorschrift handelt, gar keine Abwägungsmöglichkeiten bestehen, um genug Rücksicht auf anderweitig bestehende Rechte nehmen zu können.

- Was beispielsweise sind "abstrakte Gefahren" [TBGE:84], die verdachtsunabhängige Kontrollen ermöglichen?
- Welche Kriterien werden gelten, um einen Herkunftsstaat als "Problemstaat" zu deklarieren? [z.B. TBGE:131+137]
- Wer kontrolliert die Vorgehensangemessenheit von Beamten, in deren Zuständigkeit die Beurteilung liegt, ab wann ein Handeln die "auswärtigen Belange" oder "innere Sicherheit" [z.B. TBGE:89] der Bundesrepublik bedroht (oder auch nur vermutet bedroht), um z.B. die Lieferung von Daten aus Asylverfahren an den Verfassungsschutz zu rechtfertigen [vgl. DVD:4]?

- Ab wann ist ein Ausländer als so bedrohlich einzuschätzen, dass er die "freiheitlich demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland" gefährdet bzw. ab wann ist die "Unterstützung" einer Vereinigung, "die den internationalen Terrorismus unterstützt", als derart gravierend anzusehen, dass jemandem die Einreise nach Deutschland verwehrt wird, selbst wenn ein rechtlicher Anspruch auf Einreise besteht [§ 5, Abs.4 AufenthG]?
- Ab wann ist ein Verdacht ("wenn nur anzunehmen ist", TBGE:136) so stark, dass eine sofort vollziehbare Ausweisung verfügt bzw. ein Flüchtling abgeschoben werden darf?

3.5. Was fehlt grundsätzlich?

Es fehlt, auch und gerade angesichts des 11.9.2001, eine problemangemessene gesellschafts-politische Diskussion bezüglich der Grenzen, die (repressiv/restriktiven) Gesetzen beim Umgang mit unerlaubter Zuwanderung und Terrorismus gesetzt sind. Wo diese Grenzen liegen, wird deutlich, wenn man sich Gedanken zu Ursachen und Hintergründen von Terrorismus und unerlaubter Zuwanderung macht.

Bezüglich des *Terrorismus* müsste der Frage nachgegangen werden, wo die Ablehnung der westlichen Zivilisation in der islamischen Kultur ihre Wurzeln hat und ob sich diese Ablehnung nur auf diese Kultur beschränkt. Was wurde in den vergangenen Jahren in der westlichen Wirtschafts-, Handels-, Finanz- und Entwicklungspolitik versäumt? Wie kann für Verständnis und Toleranz geworben werden? Diese und ähnliche Fragen werden auch von anderen Organisationen angemahnt. So bemängelt beispielsweise die Deutsche Vereinigung für Datenschutz: "Der Entwurf enthält keinen einzigen Vorschlag für technisch oder sozial wirkende Prävention... deren Wirksamkeit zur Terrorismusbekämpfung wäre ... kaum zu unterschätzen" [DVD:2]. Eine solche Diskussion wäre umso wichtiger, als die übersteigerte Gläubigkeit an die Möglichkeiten von Sicherheits- und Geheimdiensten, die in dem Gesetz zum Ausdruck kommt, bislang wenig Belege aus deren Tätigkeit selbst anführen kann. Gewöhnlich - und zurecht - wird im vorliegenden Kontext auf das Versäumnis der internationalen Dienste verwiesen, eine derart großangelegte, langwierig vorbereitete und komplexe Operation wie die Attacken des 11.9.2001 nicht vorhergesagt zu haben. Die Beschränktheit geheimdienstlicher Observation konnte einst auch der Jesuiten-Flüchtlingsdienst feststellen: Eine Niederlassung in Rom 'erfreute' sich des Interesses auch deutscher Sicherheitsdienste, weil man in der dortigen Suppenküche ein Nest an Schleusern und Menschenhändlern vermutete. Die durch Beobachtung und Schlussfolgerung erzielten Erkenntnisse hatten jedoch wenig mit der Realität zu tun: Nicht einmal der Name dieses Zentrums wurde korrekt wiedergegeben, geschweige denn die Tätigkeit der dortigen Mitarbeiter oder das, was in diesem Zentrum tatsächlich vor sich ging [vgl. Alt 1999:352].

Ähnliches gilt, wenn man wirklich *unerlaubte Zuwanderung* gestalten und regulieren will: Dies gelingt nicht mit Restriktionen bei der Visaerteilung oder durch mehr Vollmachten für die Polizei. Auch hier ist eine Ursachenbekämpfung erforderlich. Der Bundesnachrichtendienst, einer der Dienste, den die Bundesregierung durch mehr Geldzuwendungen aufwerten will, warnte in seinem als geheim eingestuftem Dossier "Illegale Migration nach Europa" im Januar 2001:

"Die Verstärkung der Grenzsicherung kann nicht die einzige Antwort auf den wachsenden Migrationsdruck sein... Ohne den Abbau der **Push-Faktoren** ist die Bekämpfung der welt-

weiten Wanderungsbewegungen ... zum Scheitern verurteilt. Armut, Unterdrückung in den Ausgangsländern müssen schrittweise verringert, (Bürger-)Kriege möglichst verhindert oder beendet werden. Verstärkte **humanitäre Maßnahmen** und **Entwicklungshilfe** sowie eine weitere Öffnung der EU-Märkte und Zollerleichterungen können dazu einen Beitrag leisten. Die **globale Dimension der Migrationsproblematik** erfordert darüber hinaus eine verstärkte **Kooperation der Industriestaaten weltweit.**" [BND:95f., Hervorhebungen im Text, vgl. auch Alt 2001b]

Solange die migrationsauslösenden und -lenkenden Faktoren in die Gestaltung der Migrationspolitik nicht einbezogen sind, werden ordnungspolitisch-repressive Regelungen vor allem eines bewirken: Illegale Migration wird nicht verhindert, sondern deren Mechanismen werden verändert [vgl. auch Alt 1999: 418ff.].

3.6. Wo sind Folgen absehbar, die in niemandes Interesse sein dürften?

3.6.1. ZUNAHME UNERLAUBTER EINREISEN UND RISIKOBEREITSCHAFT

Aus den in 3.5. dargelegten Gründen wird die Effizienz einer restriktiveren Ausgestaltung des Visaantragsverfahrens für Problemstaaten (s.o. 3.2.2. und 3.2.3.) skeptisch beurteilt. Migranten, die trotz aller Schranken dennoch den Wunsch haben, nach Deutschland zu kommen, werden durch die neuen Maßnahmen dazu gebracht, dieses Verfahren erst gar nicht mehr zu betreiben, sondern sich gleich illegale Grenzübertrittsmöglichkeiten zu suchen und einen nachfolgenden illegalen Aufenthalt dabei in Kauf zu nehmen. Die Maßnahmen und das entsprechend angepasste Handeln der Migranten wird somit den Einfluss kommerzieller und krimineller 'Schleuserorganisationen' weiter vergrößern. Damit verbunden wird sein: Die Preise für illegale Migrationsmöglichkeiten werden ebenso steigen wie die Risiko- und Gewaltbereitschaft im Kontext des Grenzübertritts (damit verbunden die Gefahr von Todesfällen und schweren Verletzungen), schließlich steigt die Verschuldung der Migranten gegenüber denjenigen bzw. ihre Ausbeutbarkeit und Erpressbarkeit durch diejenigen, die ihnen Geld für die Reise vorstrecken. Oder Schutzbedürftige und Familienangehörige können eben nicht mehr fliehen bzw. einreisen, weil die Preise zu hoch sind.

3.6.2. ANWACHSEN KOMMERZIELLER UND KRIMINELLER MIGRATIONS-STRUKTUREN SOWIE RECHTSFREIER RÄUME

Durch vorgenannte Entwicklungen werden sich grenzübergreifende, soziale Räume weiter vergrößern [vgl. Pries]. Diese Räume beinhalten zunehmend rechtsfreie Räume, da die kommerziellen und kriminellen Strukturen sich weitgehend staatlichen Kontrollversuchen entziehen. Es ist bekannt, dass herkömmliche polizeiliche Ermittlungstechniken gegen solche Strukturen und ihre Akteure, die das Scharnier des internationalen Migrationsbusiness sind, relativ unwirksam sind, denn: Diese Gruppen kann man aufgrund ihrer ethnischen Homogenität, ihrer grenzübergreifenden Verbindungen und ihrer exzellenten 'Beziehungen' nur schwer bekämpfen: Abhörmaßnahmen oder gar der Einschleusung von Informanten sind klare Grenzen gesetzt, ebenso hakt es häufig in der internationalen Polizei-Zusammenarbeit.

3.6.3. ERZWUNGENE VERLÄNGERUNG VON UNERLAUBTEM AUFENTHALT

Sodann werden die neuen Visaerteilungsbedingungen und verschärften Kontrollen im grenznahen Bereich das Pendeln bzw. die Rückreise ausreisewilliger 'Illegaler', vor allem aus den Deutschland umgebenden Ländern, weiter erschweren: Zum einen, weil sie Angst haben, bei der Ausreise erwischt zu werden (mit allem was dadurch hinsichtlich Abschiebehaf sowie erkennungsdienstlichen und ausländerrechtlichen Konsequenzen - Wiedereinreiseperrre!-verbunden wäre), zum anderen, weil sie befürchten, nach einer Heimreise nicht mehr das Geld für eine neue illegale Einreise aufbringen zu können. Das bedeutet: Die Anzahl gezwungenermaßen in Deutschland lebender Migranten wird weiter steigen, verschärfte Probleme sind absehbar im Falle von deren Arbeitslosigkeit, Erkrankung oder im Hinblick auf ihre familiäre Situation und die generelle Bindung der Migranten an ihr Herkunftsland.

3.6.4. ILLEGALITÄT WIRD ASYLANTRAGSTELLUNG VORGEZOGEN.

Die oben erwähnten Maßnahmen, die der Gesetzgeber zur 'Beschleunigung und Straffung der Asylverfahren sowie zur Beseitigung des Missbrauchs' einführt, werden, neben den ebenfalls erwähnten Versäumnissen, den Schutz von Flüchtlingen wirksam auszubauen, das Asylverfahren für Flüchtlinge weiter unattraktiv machen. Hinzu kommen aber noch weitere Maßnahmen, z.B.

- Der ohnehin nur schwer zu bekommende Flüchtlingsstatus soll zukünftig überprüft werden, bevor eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird (vgl. Art.3, Nr.44 ZuWGE)
- die Asylbewerberleistungsgesetz-Regelungen (z.B. Sachleistungsverpflegung) werden auf weitere Personengruppen ausgedehnt (vgl. Art.8, Nr.1 ZuWGE).

Für einen Flüchtling wird somit der Anreiz vergrößert, sich nach einer erfolgreichen unerlaubten Einreise 'einfach so' unerlaubt in Deutschland aufzuhalten, und die 'Asylkarte' erst zu zücken, falls der unerlaubte Aufenthalt anlässlich einer Kontrolle auffliegen sollte. Ein dann gestellter Antrag kann (in einigen Bundesländern zumindest, aber auch dort nur manchmal) wenigstens den Vorteil haben, dass man für die Verfahrensdauer aus dem Gefängnis entlassen wird - was ein erneutes Untertauchen ermöglicht¹⁰.

3.6.5. ILLEGALITÄT AUS ANGST VOR ABSCHIEBUNG

Ein ebenfalls seit langem bekanntes Problem ist das panikartige Untertauchen von Flüchtlingen angesichts einer tatsächlichen oder befürchteten Abschiebung. Unnötiges Abtauchen erfolgt vor allem dann, wenn zugestellte Ausreiseaufforderungen und Abschiebungsandrohungen nicht richtig verstanden werden [vgl. Alt 1999: Kapitel III.1.4.]. Hier wird das vorliegende Gesetz keine Abhilfe schaffen. In § 59, Abs.3 AufenthG wird festgelegt: "Dem Erlass der Anordnung steht das Vorliegen von Abschiebungsverboten nicht entgegen". Flüchtlinge aber, die der Sprache nur mangelhaft mächtig sind und denen nur selten ausreichende Beratungs-

¹⁰Dieses 'clevere' Vorgehen darf einen gravierenden Missstand nicht verdunkeln: Flüchtlinge gehören als schutzwürdige Personen in ein angemessenes Asylverfahren und nicht zuerst in die Illegalität oder eine Abschiebeinstitution. Zu den generell problematischen Aspekten der Abschiebungshaft siehe die auch von JRS im September 2001 mit herausgegebene Schrift *Abschiebungshaft - ultima ratio bei Rückkehr und Rückführung?*

möglichkeiten zur Verfügung stehen, werden das Papier erhalten, "Abschiebung" lesen, in Panik geraten und untertauchen. Weitere Punkte, die ein vermehrtes Abtauchen von Migranten nahelegen:

- Die Einrichtung von Ausreiseeinrichtungen wird empfohlen, in denen eine Ausreise sichergestellt werden soll (§ 61 AufenthG). Die Erfahrung von Bundesländern, in denen solche Einrichtungen bereits bestehen, legt allerdings nahe, dass ein großer Teil der dort Eingewiesenen lieber untertaucht als dort zu wohnen¹¹.
- Die Kosten für Zurückweisung, Zurückschiebung, Haft und Abschiebung sollen dem Ausländer in Rechnung gestellt werden (§ 66, Abs.1 AufenthG).

3.6.6. ILLEGALISIERUNG VON GEDULDETEN

Zwar *können* Personen, die bislang geduldet werden, in den Genuss eines Aufenthaltstitels kommen. Die Bedingungen, die daran geknüpft werden, sind jedoch nur schwer erfüllbar: So etwa der Nachweis seitens der *Antragsteller*, warum eine Ausreise in ein bestimmtes Land nicht möglich oder zumutbar ist (vgl. § 25, Abs.3 AufenthG i.V.m. ZuwGE:167f.). Ebenso kann angenommen werden, dass auch weiterhin bei der Entscheidung über den Aufenthaltstitel der zu erbringende Nachweis über Arbeit und Wohnraum eine Bedeutung haben wird. Zu befürchten ist demnach, dass nur ein geringer Prozentsatz (je nach Schätzung zwischen 6-30%) der 260 000 derzeit Geduldeten einen Aufenthaltstitel bekommt, alle anderen jedoch lediglich eine "Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung", mit allen damit verbundenen rechtlichen und sozialen Nachteilen, erhalten.

3.6.7. WACHSEN VON MISSTRAUEN UND HASS

Mit diesem Gesetz und der ihm inhärenten Diskriminierung von Nichtdeutschen wird der Boden für weitere Ablehnung und weiteren Hass bereitet und insbesondere junge Menschen Demagogen und Rattenfänger geradezu in die Arme getrieben. Deutlicher: Mehr Terrorismus und Extremismus wird geradezu herbeibeschworen [vgl. Oberndörfer].

3.7. Mit welchen alternativen Ansätzen könnten die vom Gesetzgeber beabsichtigten Ziele besser erreicht werden?

3.7.1. VERBESSERUNGEN BEI DER ASYLANTRAGSTELLUNG UND IM ASYLVERFAHREN

Hinsichtlich einer Vermeidung unnötiger Asylverfahren bzw. Verzögerungen innerhalb des Verfahrens insgesamt (z.B. indem traumatisierte Flüchtlinge bei der Erstanhörung nicht in der Lage sind, ihre Fluchtgründe vorzutragen) und einer effizienten Verbesserung des Flüchtlingsschutzes sei erneut an diesbezüglichen Vorschläge erinnert, die von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung oder den Zuwanderungskonzepten der anderen Parteien bereits

¹¹Modellversuche in Niedersachsen ergaben, dass von 227 Flüchtlingen, die Einrichtungen in Oldenburg und Braunschweig zugewiesen wurden, 10% abgeschoben werden konnten, 40% jedoch untertauchten. Erfahrungen in Minden-Lübbecke (Nordrhein-Westfalen) ergaben, dass 16.2% der dort Zugewiesenen nachweislich ausreisten (inkl. Abschiebungen), 34.8% aber untertauchten [vgl. Kreusel].

gemacht wurden [vgl. Anhang].

Ein weiterer Vorschlag bezieht sich auf den oben (3.1.2.) angesprochenen Misstand bezüglich Personen, die nach Stellung eines Asylgesuchs untertauchen, bei einem Wiederaufgriff aber ein neues Asylgesuch stellen. Der Misstand, der hier beseitigt werden sollte, ist nicht das Untertauchen des Ausländers, sondern das deutsche Verteilungsverfahren von Ausländern: Eine Reihe von Flüchtlingen, die etwa im grenznahen Bereich aufgegriffen werden, ein Asylgesuch stellen, aber statt in die zugewiesene Einrichtungen lieber in andere Bundesländer weiterreisen, wo Verwandte oder Freunde wohnen, verstoßen zu gegebenermaßen gegen deutsche Verfahrensvorschriften. Es kann aber bezweifelt werden, ob die beim Aufgriff schriftlich oder mündlich gegebene Belehrung über eine Nicht-Kooperation ausreichen, Menschen von einem so motivierten Handeln abzuhalten - insbesondere, wenn sie unmittelbar nach ihrer Einreise deutsches Verwaltungshandeln auf dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit Behörden im eigenen Land bewerten [vgl. hierzu Alt 1999:238f.]. Wichtiger wäre also eher, ein Lastenteilungsverfahren zwischen den Bundesländern zu erarbeiten, welches diesem u.a. kulturell bedingten Verhalten der Ausländer Rechnung trägt. Dies bereitet zwar Mühe, würde aber dem erklärten Ziel, Mehrfachgesuche zu vermeiden, eher Rechnung tragen.

3.7.2. VERBESSERUNGEN BEI DER UNERLAUBTEN ZUWANDERUNG VON NIEDRIGQUALIFIZIERTEN ARBEITSKRÄFTEN

A. Offenere Grenzen zu den Nachbarländern

Die Erfahrung lehrt, dass dauerhafter Aufenthalt in dem Maße zunimmt, wie Pendelmöglichkeiten abnehmen. Dies gilt für legale als auch illegale Migrationssysteme. Ein Beispiel ist das Verhalten der Gastarbeiter: In dem Moment, als von Anwerbestopp gesprochen wurde, entschlossen sich viele Gastarbeiter, nicht mehr zwischen Deutschland und den Familien in ihrem Heimatland hin und her zu pendeln, sondern in Deutschland sesshaft zu werden und ihre Familien im Zuge der Familienzusammenführung nach Deutschland nachzuholen. Diese Erkenntnis bestätigt sich aber auch umgekehrt: Die Gewährung von Reisefreiheit, z.B. innerhalb der Europäischen Union, führte gerade nicht zu Dauereinwanderung, sondern zu Pendelmigration. Eine ähnliche Entwicklung ist im Hinblick auf Osteuropa zu beobachten: Vor der Wende flohen ganze Familienverbände, um sich im Westen niederzulassen. Nun aber, da die Grenzen durchlässiger sind, kommt nur ein Familienmitglied zu Schwarzarbeit, während die Familie im Herkunftsland wohnen bleibt. Auf diesem Hintergrund könnte die Situation verbessert werden, denn: Selbst für die von der Visumpflicht befreiten Staatsangehörigen aus Mittel- und Südosteuropa ist Pendeln aufgrund vorhandener Beschränkungen nicht unproblematisch. So darf man z.B. pro Halbjahr längstens 90 Tage visumsfrei in Staaten der EU reisen. Aus Angst, vielleicht doch einmal beim 'Überziehen' erwischt zu werden, sehen sich viele zu einem längeren Aufenthalt gezwungen, als sie eigentlich geplant hatten. Um also deren Ein- UND Ausreisemöglichkeiten zu verbessern, wäre zumindest einmal zu erproben, ob es Vorteile bringt, jegliche Beschränkung für (einige der) Staaten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa abzuschaffen, aus denen derzeit die meisten 'illegalen' Arbeitnehmer kommen¹².

¹²Eine Umsetzung dieses Vorschlags dürfte zumindest bei den Ländern, wo ohnehin eine "preference communautaire" besteht, keine größere Probleme bereiten [§ 20, Abs.2 AufenthG, i.V.m. ZuwGE:159]. Erfahrungen der USA legen (Fortsetzung..)

B. Großzügigere Erteilung von befristeten Visa

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

3.7.3. NUTZUNG VON BEREITS ERBRACHTER INTEGRATIONSLEISTUNG

Würde wirklich Integration eine so herausragende Bedeutung im Umgang mit Zuwanderern zukommen, müsste zuerst und zunächst daran gedacht werden, wie die bisher erbrachte Integrationsleistung von Ausländern, die bereits in Deutschland leben, mit den Erfordernissen unserer Gesellschaft in Übereinstimmung gebracht werden können. Es macht doch wenig Sinn, mit großen Anstrengungen Menschen anzuwerben und auszubilden und dabei Menschen, die seit Jahren in Deutschland leben einen Aufenthaltstitel zu verweigern, obwohl sie im Wirtschaftsleben ebenso integriert sind wie die Kinder in Schule und Vereinsleben.

- Hier könnten beispielsweise die eher restriktiv gehaltenen Vorschriften, die bisher Geduldeten den Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis regeln, großzügiger (bzw. realistischer erfüllbar) ausgestaltet werden.
- Ebenso sollten Ausreiseaufforderungen und Abschiebungsandrohungen sich weniger am Prinzip, sondern mehr an realexistierenden Bindungen und Möglichkeiten orientieren. Die Absicht einiger Bundesländer beispielsweise, Flüchtlinge aus dem Libanon, die seit vielen Jahren in Deutschland leben, in die Türkei abzuschicken (wo sie bloß registriert sind, wohin sie aber aufgrund der Jahrzehnte zurückliegenden Ausreise in den Libanon keine Beziehungen mehr haben) wird vorhersagbar nicht zu Ausreisen, sondern Untertauchen führen - in Tausenden von Fällen¹³.
- Ähnliches gilt für Legalisierungsmöglichkeiten von 'Illegalen', die bereits seit vielen Jahren in Deutschland leben, die Sprache erlernt haben und - von Verstößen gegen aufenthalts- und arbeitslaubnisrechtlichen Bestimmungen abgesehen - bisher nicht

¹²(...Fortsetzung)

nahe, dass sich die Anzahl erzwungener illegaler Aufenthalte dann senken wird: Dort kehrten mexikanische 'Illegale' nach ihrer Legalisierung 1986 zurück nach Mexiko. Mit der Legalisierung entfiel die Notwendigkeit für einen Daueraufenthalt, sie konnten ab dann durch Pendeln sowohl von den hohen Löhnen in den USA als auch den niedrigen Lebenshaltungskosten in Mexiko profitieren [Sassen:125ff]. Aufgrund der Lebenshaltungskosten in Deutschland ist auch für die hiesigen Kontext nicht zu erwarten, dass bei erleichterten Pendelmöglichkeiten Arbeitnehmer ihre Familien nachholen werden, um im Familienverband in Deutschland sesshaft zu werden. Schließlich heißt die Einführung von erleichterten Pendelmöglichkeiten nicht, dass sich die Löhne für Jobs im illegalen Beschäftigungssektor erhöhen werden.

¹³Bundesweit bekannt wurden diese Fälle durch den angeblichen "Sozialbetrug" dieser "Schein-Libanesen". Aktuelle Informationen siehe unter <www.libasoli.de>

strafrechtlich auffällig geworden sind. Ein solcher Weg würde in Deutschland z.B. von FDP, PDS und dem Bundesverband der Deutschen Industrie befürwortet werden¹⁴.

3.7.4. UMWIDMUNG VON GRENZKONTROLLKRÄFTEN ZUR VERBRECHENSBEKÄMPFUNG

Nachdem die Hochrüstung der Grenze unerlaubte Einreise nicht verhindern kann, wohl aber dazu beiträgt, dass 'Illegale', die das Land verlassen wollen, nicht mehr ausreisen können (s.o.3.6.3.), könnte man ruhig (und sei es nur probeweise) die Dichte der Grenzbewachung verringern und sich statt dessen - beispielsweise - auf die Bekämpfung krimineller und ausbeuterischer Gruppen konzentrieren. Der Angst, dass bei geringerer Kontrolle der Außengrenze immer mehr Menschen unerlaubt nach Deutschland strömen werden, kann entgegnet werden, dass hier andere Mechanismen für eine Regulierung sorgen werden: Der 'Markt' in Deutschland gibt nur eine bestimmte Anzahl an Beschäftigungsmöglichkeiten für 'Illegale' her. Wenn nun ein unerlaubt Eingereister keine Arbeit findet, weil diese Jobs bereits besetzt sind, werden ihm früher oder später die mitgebrachten Geldmittel ausgehen, weil die Lebenshaltungskosten in Deutschland sehr hoch sind. Er wird, da auch die Solidarität von Landsleuten begrenzt ist, wieder nach Hause reisen müssen. Eine vergleichbar regulative Wirkung hat der Wohnungsmarkt.

3.7.5. GEZIELTE STATT FLÄCHENDECKENDE ERMITTLUNGEN BEI VERBESSERTER AUSSTATTUNG

Nach einem laienhaften Verständnis von Terrorismusbekämpfung wäre eigentlich eher angebracht, Ressourcen und Kapazitäten nicht (wie im vorliegenden Gesetzesentwurf) in eine *flächendeckende*, sondern eine *zielgerichtete* Ermittlung gegen terroristische Straftäter zu lenken. Dies gelingt aber insbesondere, wenn Ermittlungen sich an bestehenden Verdachtsmomenten orientieren und nicht erst viel Energie auf eine 'Vorratsdatensammlung' verwendet wird. Wenn dem aber so ist, ist zu fragen, wieso die schon vorhandenen Mittel des Strafrechts nicht ausreichen und lediglich die personelle und technische Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden verbessert werden müssen, um die vorhandenen Möglichkeiten besser und konsequenter verfolgen zu können - etwa durch die oben vorgeschlagene Umwidmung von Personal, welches bisher bei der Grenzkontrolle eingesetzt wird? Darüber hinaus ist für angemessene Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu sorgen, ebenso sind Verbesserungen in der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit dringend geboten.

3.7.6. REGELUNGEN FÜR AUSSTIEGSWILLIGE, OPFER UND SONSTIGE ZEUGEN

Eine wichtige Schwachstelle im Umgang der Geheim- und Sicherheitsdienste mit Organisierter Kriminalität oder terroristisch-extremistischen Gruppen liegt in der schweren Zugänglichkeit dieser Gruppen, insbesondere wenn diese Gruppenmitgliedschaft an ethnisch-religiöse Kriterien gebunden ist: Dort kann man dann nicht ohne weiteres V-Leute einschleusen. Ein Weg zur Umgehung dieser Schwierigkeit kann vor allem darin bestehen, dass man ausstiegs- und

¹⁴Zu FDP und PDS s.u., 8. Robert Henkel vom Bundesverband der Deutschen Industrie bekräftigte am 7.8.2001 in der Südwestpresse: "Wenn man deren Nützlichkeit zum Kriterium machte, könnte man sofort 50 Prozent der Illegalen legalisieren."

aussagewilligen Opfern und Mitglieder dieser Gruppen Möglichkeiten bietet, vor Gericht als Zeugen aufzutreten. Zu diesem Zweck wurde zwar das Zeugenschutzharmonisierungsgesetz erlassen [vgl. BR-D]. Es ist aber unklar, inwieweit die dortigen Bestimmungen für aussteigewillige Personen auch wirklich attraktiv sind. Auffällig ist beispielsweise, dass die bereitgestellten finanziellen Mittel zur Umsetzung des Gesetzes nicht erhöht werden sollen, weil "die im Gesetz vorgesehenen Regelungen...weitgehend den derzeit bereits praktizierten Verfahrensweisen (entsprechen)" [BT-D:2]. Damit ist zu vermuten, dass vielleicht Zusagen ausgeweitet werden, die Mittel aber, diese Zusagen mit Leben erfüllen zu können, auch weiterhin fehlen werden, d.h. dass faktisch zugesagter Schutz wohl doch nur bis Ende des Prozesses geht, oder dass der Schutz von Familienangehörigen im Herkunftsland von potenziellen Zeugen als unzulänglich angesehen wird etc.

4. SCHLUSSBEWERTUNG

Eine Reihe der im Zuwanderungsgesetzentwurf enthaltenen Zugeständnisse sind, wenn man es näher betrachtet, nicht so viel wert, wie es auf den ersten Blick erscheint. Dies gilt beispielsweise für die Verbesserungen bei einer Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgungstatbestände auf dem Hintergrund des Ausmaßes, mit dem zugleich versucht wird, Flüchtlingen durch Maßnahmen, die in beiden Gesetzen versteckt sind, den Zugang nach Deutschland zu erschweren. Ähnliches gilt aufgrund der hohen Hürden im Hinblick auf angebliche Verbesserungen für bisher Geduldete, der Anhebung des Nachzugsalters von 12 auf 14 Jahre etc. Im Hinblick auf humanitäre Probleme besteht der Eindruck, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Augen vor einer Reihe bekannter und regelungsbedürftiger Probleme verschließt bzw. vorgetragene Verbesserungsvorschläge ignoriert.

Sodann wird das Ziel des Zuwanderungsgesetzentwurfs, Zuwanderung steuern und regeln zu wollen, nicht bestmöglich erreicht:

- Es werden ganze Bereiche aus der gesetzlichen Regelung ausgeklammert - was vor allem bei der Migration geringqualifizierter Arbeitskräfte gravierende Auswirkungen hat und weiter haben wird.
- Bei den Bereichen, die gesetzlich geregelt werden, etwa der Migration von Flüchtlingen oder Familienangehörigen, werden faktisch operative migrationsauslösende und vor allem migrationslenkende Faktoren nur ungenügend berücksichtigt.

Als Resultat ist eine ähnliche Entwicklung wie nach der Asylrechtsreform 1993 zu vermuten. Diesbezüglich wird seit Jahren nicht bestritten, dass diese Reform unter anderem zur Folge hatte, dass ein beachtlicher Teil von Flüchtlingen, der bis zu diesem Zeitpunkt in das Asylverfahren gegangen ist, nunmehr illegal nach Deutschland kommt und kein Asylverfahren mehr betreiben möchte [vgl. Alt 1999: Kapitel III/1]. Es ist anzunehmen, dass sich diese Tendenz verstärken wird und viele Lasten - z.B. durch die Versorgung untergetauchter Flüchtlinge - weiterhin auf Landsleute, Wohlfahrtsverbände und Kirchengemeinden abgewälzt werden.

Weite Teile des Terrorismusbekämpfungsgesetzentwurfs bleiben den Nachweis schuldig, wieso sie geeignet sein sollen (geschweige denn: notwendig sind), um Terrorismus zu bekämpfen. Die Maßnahmen und ihre Begründungen legen vielmehr nahe, dass unter dem Mantel der Terrorismusbekämpfung 'nebenher' auch erreicht werden soll

- dass ungewollte Einwanderung unter Zuhilfenahme von polizeilichen und sicherheitstechnischen Mitteln besser unterbunden werden kann und
- Behörden besser in die Lage versetzt werden sollen, eingegangene Kostenverpflichtungen einfordern zu können.

Nun sind beide vorgenannten Absichten ein legitimes Recht des Staates. Allerdings sollte man sie nicht unter einem Vorwand durch den Bundestag mogeln, sondern diese Absicht beim Namen nennen und als solche diskutieren bzw. die hierzu ergriffenen Maßnahmen auf ihre Auswirkungen und Folgen hin diskutieren. Hier soll nochmals dem Bundesministerium der Justiz in seiner Auffassung zugestimmt werden, das Paket insgesamt nochmals zielgerichtet zu überarbeiten: "Im Hinblick auf den Titel 'Terrorismusbekämpfungsgesetz' scheint es ... angeraten, den Gesetzentwurf auch tatsächlich auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu beschränken" [BMJ:3].

Beide Gesetze erwecken schließlich viele Illusionen im Hinblick auf das, was sie zu erreichen vorgeben:

- Wichtige Bereiche entziehen sich grundsätzlich einer repressiven Regelung,
- ganze Bereiche werden ausgeklammert, durch problemunangemessene Maßnahmen werden vorhandene Missstände noch vergrößert und neue Missstände geschaffen,
- es fehlt für die Umsetzung der Maßnahmen notwendiges, genügend qualifiziertes Personal.

Sollte dies irgendwann erkannt werden, wäre der Vertrauensverlust in Politik und Regierung immens.

5. FORDERUNGEN

5.1. Ursachenbekämpfung

Zunächst einmal sind Politik und Gesellschaft insgesamt gefordert: Es geht um die breiteren politischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer innere und internationale Sicherheit, internationale Zusammenarbeit und Zuwanderung diskutiert werden müssen. Insbesondere ist die Richtlinienkompetenz des Kanzlers in zwei Richtungen gefordert. Zum einen, was die Koordination der Politik unter den Ressorts der Bundesregierung betrifft, d.h. durch Einbeziehung des Auswärtigen Amtes, des Wirtschafts- und Entwicklungsministeriums etc. So kann am ehesten die Unterbewertung internationaler Dimensionen durch einen engen nationalen Blickwinkel vermieden werden. Hier gibt es noch viel zu tun, denn: Nimmt man das derzeitige Ausgabenverhalten der Bundesregierung als Maßstab, so ist nicht erkennbar, dass solche Erwägungen die bundesdeutsche Migrationspolitik bestimmen. Die Mittel beispielsweise, die dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Verfügung stehen, werden weiter gekürzt, die Mittel für den Bundesgrenzschutz weiter erhöht.¹⁵ Dabei

¹⁵Der Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betrug für 2001 ca. 7,4 Mrd DM. Dies entspricht 0,27% des Bruttosozialprodukts und liegt damit weit unter dem in Rio 1992 vereinbarte Ziel, nach dem von 0,7% des Bruttosozialprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden sollen. Der
(Fortsetzung..)

geht es gar nicht nur um die Bereitstellung neuer Mittel. Ein großes, weitgehend ignoriertes Potenzial stellen hier beispielsweise die Gelder dar, die 'Illegale' in Deutschland verdienen und an ihre Familien und Angehörigen überweisen wollen. Diese so genannte Remissen übersteigen die Gelder der öffentlichen Entwicklungshilfe und sind von nicht zu überschätzender Bedeutung für Investitionen und Konsum in den Herkunftsländern [vgl. Massey:228-253]. Durch Maßnahmen in diesem Bereich könnte verhindert werden, dass weiterhin beachtliche Summen in den Taschen krimineller und korrupter 'Dienstleister' versickern, die derzeit für den Geldtransfer zuständig sind.

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

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

Solche Positionen finden sich auch in den Schlussfolgerungen des Rates in Tampere [EU-Rat: Ziffer 11, 22-27], ebenso wie in der jüngsten Kommissionsmitteilung zur illegalen Zuwanderung [EU-Kom 2001]. Migrationspolitik, und innerhalb dieses weiten Bereichs der Umgang mit unerlaubter Zuwanderung, wird für die Industrieländer eine der größten Herausforderungen der kommenden Jahre sein¹⁶. Bislang ist aber nicht an Taten erkennbar, dass Staat und Gesellschaft die Dimension und Dringlichkeit dieser Aufgabe erkannt haben.

5.2. Ausdrückliche Verzahnung von Familienzusammenführung und Arbeitnehmeranwerbung

Ein aussichtsreicher Weg, unerlaubte Zuwanderung zu verringern, könnte in dem Versuch bestehen, Migration aus Gründen der Familieneinheit und dem Bedarf nach vor allem niedrigqualifizierten Arbeitskräften bestmöglich zu verzahnen. Verwandte und Bekannte in einem Industrieland sind ein wichtiger Migrationsbrückenkopf. Von ihnen her gelangen nicht nur Informationen über hier herrschende Lebensbedingungen in das Herkunftsland (und wecken bzw. lenken so die Bereitschaft zur Auswanderung). Vielmehr werden auch Tipps oder gar

¹⁵(...Fortsetzung)

Haushaltsansatz für den Bundesgrenzschutz hingegen lag für 2001 bei 3,287 Mrd. DM [im Jahr 2000: 3,202 Mrd. DM].

¹⁶"Globalization of capital and labour markets and the internationalization of production pose strong challenges to the very concept of the nation State and the idea of national sovereignty itself, requiring political leaders and citizens in both sending and receiving nations to abandon nineteenth-century conceptions of territory and citizenship and to expand them to embrace the transnational spaces that are currently being formed throughout the world as a result of massive immigration... Immigration will most likely expand and grow, for none of the causal forces responsible for immigration show any sign of moderating" [Massey:293f.]

Ressourcen zur Verfügung gestellt, die bei der Durchführung einer unerlaubten Einreise helfen. Wenn man nun neben Ausbildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnissen usw. auch das Vorhandensein von (gut integrierten) Verwandten in Deutschland zum Kriterium bei der Erteilung von Zuwanderungserlaubnissen macht, kann man einen wichtigen, faktischen Migrationsmechanismus in die Gestaltung legaler Zuwanderung einbinden: Migrationsbewegungen, die aufgrund geweckter Migrationsbereitschaft ohnehin mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit stattfinden werden, können so in legalen Strukturen eingefangen werden; die schon in Deutschland lebenden Verwandten und Bekannten können den Neuankömmlingen zudem bei der Erstorientierung und dem Spracherlernen helfen - ein Pluspunkt unter dem Integrationsleitziel [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel II.2. und II.3. sowie Alt 2001a: Kapitel III.2.1.].

Dieser Aspekt wird zwar im Zuwanderungsgesetzentwurf in § 20 Abs.3 Nr.5 AufenthG aufgegriffen [vgl. ZuwGE:159]. Sollten aber keine ausdrückliche Aussagen die herausragende Bedeutung dieses Kriterium festschreiben, ist zu befürchten, dass die anderen Kriterien doch als vorrangig bei einer Erlaubniserteilung herangezogen werden.

5.3. Vermeidung bzw. Verringerung von Illegalität durch Härtefallregelungen

Der Zuwanderungsgesetzentwurf beklagt auf Seite 122 zum geltenden Ausländerrecht: "Die mangelnde Flexibilität führt insbesondere bei Ausnahme- und Härtefällen zu unbefriedigenden Ergebnissen". Leider wird nicht deutlich, wo das Gesetz selbst dieser Erkenntnis Rechnung getragen hätte. Weder sieht es eine Härtefallregelung vor, noch Spielräume, die - wie in einigen Bundesländern der Fall - durch Härtefallkommissionen ausgefüllt werden, deren Arbeit mit mehr oder weniger großem Erfolg auch dazu beiträgt, Menschen einen Status zu erhalten bzw. zu verschaffen und sie vor einer illegalen Existenz zu bewahren. Darüber hinaus sehen Experten in einer Modifizierung und breiteren Anwendung dieses Modells auch einen gangbaren Weg, in anhand von Kriterien begründeten Härtefällen 'Illegalen' aus humanitären Gründen einen Aufenthalt zu ermöglichen¹⁷.

Die jetzige Gesetzesinitiative wäre eine gute Gelegenheit gewesen, den bestehenden Einsichten klar Rechnung zu tragen. Es sind aber, abgesehen von dem strukturell untauglichen und deshalb abzulehnenden Versuch, hier bestehende Verantwortung auf Bundesländer und Kirchen abzuschieben [§ 23, Abs.1 AufenthG, vgl. ZuwGE: 163], keinerlei Ausführungen erkennen, die in diese Richtung zielen: Wer als Härtefall gelten darf, scheint auch zukünftig ausschließlich im Ermessen der Administration zu stehen [vgl. z.B. § 25 oder § 50 AufenthG].

Es wird an das Parlament appelliert, die Gelegenheit zur Implementierung einer Regelung für den Umgang mit Härtefällen nicht verstreichen zu lassen. Dieser Appell richtet sich an alle Parteien, die im Koalitionsvertrag und in ihren Zuwanderungskonzepten eine solche Regelung befürwortet haben (vgl. Anhang).

¹⁷Vgl. hierzu Alt, J. (2000) *Problemkomplex Illegalität: Konkrete Hilfen und Verbesserungen*. Zum Herunterladen eingestellt unter <<http://www.joerg-alt.de/politisches/politisches.html>>. Im Vorwort dieses Papiers sind auch Experten aufgeführt, die bei der Erstellung des Papiers mitgewirkt haben.

5.4. Klarstellung hinsichtlich der Meldepflicht nach dem bisherigen § 76 AuslG

Ein jüngst erstelltes Rechtsgutachten hat ergeben, dass weder für öffentliche Krankenhäuser, noch für Schulen oder Gerichte eine Ermittlungs- bzw. Übermittlungspflicht im Sinne des bisherigen § 76 AuslG Gesetzes besteht: Lediglich für die Sozialämter besteht sowohl eine Ermittlungs- als auch Übermittlungspflicht [vgl. hierzu: Fodor]. Dies bedeutete, dass 'Illegale' *eigentlich* schon bei der bestehenden Rechtslage ihre Rechtsansprüche einfordern könnten. Nun könnte der weitgehend beibehaltene Wortlaut in § 87 i.V.m. § 98, Abs.11 AufenthG nahelegen, dass auch das neue Gesetz diese Möglichkeit (bewusst?) offen lässt. Warum aber wird hier keine Klarheit für die Betroffenen geschaffen? Dies wäre umso begrüßenswerter, weil auf der Ebene der Bundesregierung die Ausarbeitungen zu zwei Punkten schon recht weit gediehen sind:

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

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

Für Fortschritte auf diesen beiden humanitär so wichtigen Gebieten wäre eine Klarstellung bezüglich der Meldepflicht eine grundlegende Voraussetzung.

5.5. Herausnahme humanitär motivierter Hilfe aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt

Mindestens sollte in die endgültige Fassung des Zuwanderungsgesetzes folgende Forderung aufgenommen werden: Die Herausnahme von humanitär motivierten Hilfeleistungen für 'Illegale' aus dem Straftatbestand der "Beihilfe zu unerlaubter Einreise und unerlaubtem Aufenthalt". Diese Forderung wird immerhin von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung sowie allen im Bundestag vertretenen Parteien (sogar von Teilen der CDU/CSU) unterstützt. Aber: Die hier relevanten Strafvorschriften aus dem bisherigen Ausländergesetz, insbesondere § 92a AuslG, wurden in Kapitel 9 ZuwGE übernommen, für in Deutschland lebende Ausländer wurde gar in § 54+96 AufenthG ein neuer Ausweisungsgrund wegen Einschleusens von Ausländern und Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt eingeführt.

Dabei bildet sich politisch und rechtlich (sichtbar geworden etwa bei den Verhandlungen zur Konvention über Transnationales Organisiertes Verbrechen) ein internationaler Konsens dahingehend, dass man im Kontext unerlaubter Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalts nicht jede Handlung von Helfern gleich bewerten darf: Eine Tat, die aus der Absicht humanitärer Hilfeleistung heraus geschieht, darf, selbst wenn es den gleichen Straftatbestand betrifft, nicht jener gleich gestellt werden, die aus kommerziellem Profitdenken oder krimineller Intention heraus erfolgt [vgl. UNHCR 2001a].

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

5.6. Befristung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes

Wie hoffentlich dargelegt werden konnte, ist hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes insgesamt große Skepsis gerechtfertigt. Für den Gang der parlamentarischen Debatte wird gebeten,

- dass die oben (5.7.) dargelegten Verbesserungsvorschläge geprüft und
- dass Menschen- und Bürgerrechte, Respekt und Toleranz, als Maßstab für die vorgeschlagenen Maßnahmen dienen und über einen unrealistischen Sicherheitswahn und das generell herrschende Misstrauen gestellt werden.

Angesichts der unangemessenen und unangebrachten Eile, unter der das Gesetz verabschiedet werden soll und der abzusehenden Nebeneffekte seiner Maßnahmen wird als Mindestforderung vorgetragen, dass ALLE (nicht nur Teile der) Maßnahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes auf 5 Jahre befristet werden sollen, um dann in Ruhe auf ihre Zweckmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit überprüft werden zu können (vgl. Art. 22 TBGE).

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

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

Verbesserung bei der Migrationsursachenbekämpfung:

UKZ, CDU, PDS

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

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

Schutz bei nichtstaatlicher und/oder geschlechtsspezifischer Verfolgung:

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

Anpassung des Familiennachzugs an einen erweiterten Familienbegriff

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

Medizinische Gesundheitsversorgung für 'Illegale'

FDP:8, PDS: 17

Schulbesuch für Kinder 'Illegaler'

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

Härtefallkommissionen/ Härteklauseln

Koalitionsvertrag der Bundesregierung: Kapitel IX.7, UKZ:170ff., CDU:17, FDP:6f., SPD (2001a):15

Generelle Legalisierungsamnestie für 'Illegale'

FDP:8, PDS:16f.

Herausnahme humanitärer Hilfeleistungen aus dem Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt

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

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

ABKÜRZUNGS- UND LITERATURVERZEICHNIS

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

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

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

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

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

B90/G (Bündnis 90/ Die Grünen) (2000a) *Menschsein auch ohne Aufenthaltsrecht*. Dokumentation des öffentlichen Fachgesprächs der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen am 3.7.2000 in Berlin.

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

BKA (Bundeskriminalamt) (2001a) *Polizeiliche Kriminalstatistik 2000*. Internetausgabe <www.bka.de>

BKA (2001b) *Lagebild Menschenhandel 2000*. Internetausgabe <www.bka.de>

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

BMI 1998 *Bundesgrenzschutz Jahresbericht 1996/1997*. Bonn

BMJ (Bundesministerium der Justiz) (2001) *Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) nebst Begründung - Abstimmung innerhalb der Bundesregierung*. Berlin, 17.10.2001

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

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000) *Sechster Familienbericht*

Familien ausländischer Herkunft in Deutschland Leistungen – Belastungen – Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 14/4357 vom 20.10.2000

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

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

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

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

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

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

EU-Rat (Europäische Union-Rat) (1999) *Schlussfolgerungen des Vorsitzes.* Europäischer Rat in Tampere, 15.+16.Oktober 1999

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

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

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

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

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

Oberndörfer, D. (2001) *Über die unerwünschten Zuwanderer*. Frankfurter Rundschau, Dokumentation, 28.9.2001

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

Pries, L. (1996) *Transnationale Soziale Räume*. Theoretisch – empirische Skizze am Beispiel der Arbeitswanderungen Mexiko – USA. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 25, Heft 6, S. 456–472

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

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

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

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

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2001a) *Aide-Memoire summarizing UNHCR's view on some issues that are the subject of impending EC/EU legislation*. Minister Schily vom Hohen Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers zugestellt mit einem Begleitbrief am 15.5.2001

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