

**Zur Situation von Papierlosen in Deutschland und den  
Möglichkeiten sozialpädagogischer Intervention**

**Diplomarbeit zur staatlichen Abschlussprüfung an der Fachhochschule Bielefeld**

**Fachbereich Sozialwesen**

Gewidmet allen, die durch die bundesdeutsche Flüchtlingspolitik den Tod gefunden haben.

*»Die Kritik der Religion endet mit der Lehre, dass der Mensch das höchste Wesen für den Menschen sei, also mit dem kategorischen Imperativ, alle Verhältnisse umzuwerfen, in denen der Mensch ein erniedrigtes, ein geknechtetes, ein verlassenes, ein verächtliches Wesen ist.« Karl Marx*

*»Die modernen Staaten- und Rechtlosen erscheinen als die ersten Boten einer kommenden Barbarisierung, einer möglichen Regression der Zivilisation. Ihre Unbezogenheit zur Welt, ihre Wertlosigkeit ist wie eine Aufforderung zum Mord, insofern der Tod von Menschen, die außerhalb aller weltlichen Bezüge rechtlicher, sozialer und politischer Art stehen, ohne jede Konsequenzen für die Überlebenden bleibt.« Hanna Arendt*

**Gliederung****1.1**

1	„...dass der Mensch das höchste Wesen für den Menschen sei...“ .....	5
2	Konkretisierung des Themas .....	8
3	Politische Rahmenbedingungen .....	1
	3.1 „Illegalität“ in Deutschland .....	1
	3.1.1 Dauermigration und Pendelmigration .....	1
	3.1.2 Andere Formen der Papierlosigkeit .....	2
	3.1.3 Art der Einreise .....	1
	3.1.4 Quantifizierung .....	4
	...	6
	3.2 Asylrechtsbescheidung und Abschreckung im Inneren .....	1
	3.2.1 Einschränkungen des Rechts auf Asyl .....	7
	3.2.2 Leistungskürzungen .....	1
	3.2.3 ... Weitere gesetzliche Regelungen .....	7
	3.3 Abschottung nach außen und „Grenzsicherung“ .....	2
	3.3.1 Maßnahmen der BRD .....	4
	3.3.2 Europäische Maßnahmen .....	2
	3.4 „Menschenhändler“ und Fluchthelfer .....	8
	3.5 Frauen auf der Flucht .....	3
4	Zur Situation von Papierlosen in Deutschland .....	3
	4.1 Rechtliche Ansprüche und faktische	6
		3

Rechtlosigkeit .....	6
4.1.1 Arbeit und	3
Ausbeutung .....	7
4.1.2 Unterkunft .....	3
...	9
4.1.3 Gesundheitsfürsorge .....	4
..	1
4.1.4 Bildung .....	4
..	3
4.1.5 Soziale Beziehungen und	4
Netzwerke .....	4
4.2 Illegalisierte	4
Frauen .....	5
4.3 Kinder von Papierlosen und papierlose	4
Kinder .....	7
4.4 Zusammenfassung .....	4
..	8
5 Politische und rechtliche Ebene der Verbesserung der Situation	5
Papierloser .....	0
5.1 Maßnahmen zur Verhinderung von	5
Illegalität .....	1
5.2 Legalisierungsvorschläge nach dem Vorbild anderer europäischer	5
Staaten .....	3
5.3 Konkrete Vorschläge zur Verbesserung der rechtlichen Stellung	5
Papierloser .....	8
6 Sozialpädagogische Ebene der	6
Hilfe .....	1
6.1 Anspruch und	6
Wirklichkeit .....	1
6.2 Hindernisse bei der Hilfe für	6
Papierlose .....	3
6.3 Kirchliche	6
Positionen .....	5
6.4 Praxis in den	6
Beratungsstellen .....	8
6.5 Projekte und	7
(Selbst-)Organisationen .....	0
6.5.1 Projekt	7
:ZAPO: .....	1
6.5.2	7
Medizinische	7
Projekte .....	1

6.5.3	Kirchenasyl .....	7
6.5.4	Die Kampagne „kein mensch ist illegal“ .....	7
7	Zusammenfassung: Chancen und Grenzen professioneller Hilfsangebote .....	8

Anhang:

1.	Wohlfahrtsverbände: Passamnestie 2000. Für ein passunabhängiges Recht auf Rechte .....	7
2.	Tabelle: Entscheidungen und Entscheidungsquoten des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) .....	8
	Literaturverzeichnis .....	9
..		0

## 1 „...dass der Mensch das höchste Wesen für den Menschen sei...“

Die Auseinandersetzung über Zuwanderung, Migration und Flucht ist in der BRD geprägt von Abschottung, Nützlichkeitsüberlegungen und Fremdenfeindlichkeit. In der Regel wird von Ausländern gesprochen, ohne dass diese als konkrete Subjekte und handelnde Individuen wahrgenommen werden. Die Situation jedoch, in der sich Migrant/innen, insbesondere ohne festen Aufenthaltsstatus, in Deutschland wiederfinden, fordert geradezu heraus, Stellung zu beziehen: Wie könnte ein Umgang mit Menschen anderer Herkunft aussehen, der nicht geprägt ist von Rassismus, Vorurteilen, Instrumentalisierung und Verwertung?

Die entscheidende Kategorie muss die Würde des einzelnen Menschen sein. Die Abstraktionen, denen wir im täglichen Leben unterworfen sind, die Subtrahierung von unseren konkreten Bedürfnissen und Wünschen, Gefühlen und Träumen sind Zeichen der Entmenschlichung und als solche Vorstufen von Barbarei und Vernichtung. Die Bestimmung eines Wertes von Menschen, abhängig von einseitigen Beurteilungskriterien, und die sich anschließende Verwertung stellen die Negation der Individualität und Würde des Einzelnen dar.

Für eine umfassende Wahrung der Würde und Einzigartigkeit jedes Menschen muss jedoch die Gesellschafts-Bezogenheit der Menschen mitgedacht und mitbeachtet werden. Die universellen Rechte der Menschen, mithin das „Recht auf Rechte“, die Selbstentfaltung und Würdigkeit müssen auf ihre Durchsetzbarkeit und Verwirklichung hin überprüft werden. Und die gesellschaftlichen Bedingungen verhindern die Würdigkeit einiger Menschen in Deutschland, oder schränken sie eklatant ein. Mithilfe von Gesetzen werden Menschen zu Bürger/innen zweiter, dritter oder vierter Klasse gemacht oder ganz aus der Gesellschaft ausgeschlossen. Migrant/innen werden nicht nur verbal in „nützliche“ und „überflüssige“, in berechtigt und unberechtigt Zugewanderte eingeteilt. Am unteren Ende dieser Einteilung stehen die sogenannten „Illegalen“, denen jegliche Rechte und ein würdevolles und menschliches Leben verweigert werden. Gleichzeitig werden Außengrenzen verstärkt und neue, innere Grenzen geschaffen:

*„Die Grenzen differenzieren und vervielfältigen sich: Sie begrenzen den gesellschaftlichen Raum nicht mehr lediglich von außen, der gesellschaftliche Raum wird vielmehr zunehmend mit einem Kontrollnetz überzogen, das ihm seine spezifische Form gibt und wie eine allgegenwärtige Grenze funktioniert.“<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat e.V. (Hg.) 1998, S. 13

Mit den Widrigkeiten des Alltags derer, denen der Zugang zu den Ressourcen und zur Teilhabe an der Gesellschaft konsequent versperrt wird, sind all jene konfrontiert, die sich die Hilfe zur Aufgabe gemacht haben.

Hilfe bedeutet dabei nicht nur die karitative, praktische Nächstenliebe, sie ist gleichermaßen subjektive Parteinahme und Empathie<sup>2</sup>. Parteinahme meint erst mal die Einforderung gleicher Rechte für alle und die Garantie fundamentaler Rechte auf Leben, Gesundheit, persönliche Entfaltung und Teilhabe. Es bedarf also einer

*„Erweiterung der Partizipationschancen“, bei der es „weder bloß um die Durchsetzung einer gerechteren Verteilung materieller und immaterieller Güter noch bloß um die Durchsetzung erweiterter Freiheitsspielräume für individuelle (und auch abweichende) Entwürfe der Selbstverwirklichung, sondern nach wie vor um das Spannungsverhältnis zwischen beiden“<sup>3</sup> geht.*

Nur so lässt sich eine Basis schaffen, von der aus die Bedürfnisse der Einzelnen in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung gestellt werden können, von der aus die Menschen selbst auf ein Ende der Herrschafts-, Unterdrückungs- und Ausbeutungsverhältnisse hinarbeiten können. Die

*„pädagogisch initiierten Aneignungsprozesse [müssen] eine Befreiung des Subjekts aus der Abhängigkeit von seinen eigenen Lebensumständen, also die Aneignung dieser und die Verfügung über sie ermöglichen (...)“<sup>4</sup>.*

Empathie bedeutet eine, dem Zustand des Gegenübers angemessene, emotionale Zuwendung, aus der ein prosoziales Verhalten erwächst, das sich jedoch nicht in bloßem Mitleid erschöpft<sup>5</sup>. Empathie setzt gleichermaßen eine gewisse kognitive und emotionale Distanz voraus, ebenso die Wahrnehmung des Gegenüber als selbstverantwortliches, einzigartiges und unabhängiges Subjekt. Die unmittelbaren Bedürfnisse des Klienten, dessen Nöte und Sorgen, müssen im Mittelpunkt des Betreuungsverhältnisses stehen. Empathie darf aber nicht zu Paternalismus werden. Allzu leicht werden gesellschaftliche Herrschaftsverhältnisse im Kleinen reproduziert. Die Abhängigkeit, das Ausgeliefertsein der Migrant/innen blockiert weitgehend deren freie Entscheidung und Entfaltung.

Aus diesem Grund müssen Freiräume geschaffen und gemeinsam erkämpft werden, von denen aus die Betroffenen eigene Standpunkte und Perspektiven entwickeln können.

<sup>2</sup> Nach Buchkremer sind „das parteiliche Interesse an Menschen in benachteiligten Lebenslagen“, sowie „das emanzipatorische Engagement zu Gunsten der und mit den AdressantInnen“ paradigmatische Grundsätze der Sozialarbeit/Sozialpädagogik (Wurzbacher 1997, S. 99)

<sup>3</sup> Müller 1990, S. 76f.

<sup>4</sup> Winkler 1990, S.46

<sup>5</sup> zur Definition von Empathie s. Kobayashi, S. 46

Freiräume, in denen soziales Handeln, Kommunikation, Austausch, Liebe, Vertrauen, Zuneigung, Freundschaft, sprich: Leben stattfinden kann: „Würdig ist der Mensch nur in der hartnäckigen Revolte gegen seine Lage.“ (Albert Camus)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> zitiert nach: AutorInnenkollektiv (Hg.) 2000, S. 17



## 2 Konkretisierung des Themas

Migration unterliegt einem ständigen Wandel. Nicht nur Ursachen und Formen von Migration haben sich in den letzten Jahrzehnten geändert, sondern auch der Umgang der Nationalstaaten mit Immigrationswilligen. Seit der Ausbildung von Nationalstaaten und der Entwicklung eines Staatsbürgerschaftsrechts ist Migration staatlichen Regelungen und Grenzen unterworfen. So sind die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der potentiellen Einwanderungsländer entscheidend für Art und Umfang von Zuwanderung<sup>7</sup>.

War im Nachkriegs-Deutschland zunächst die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen bestimmend, folgten Mitte der 50er Jahre Arbeitsmigrant/innen aus süd- und südosteuropäischen Ländern sowie der Türkei den Anwerbungen der Bundesrepublik. Nach dem Anwerbestopp Anfang der 70er Jahre fand Migration überwiegend über den Familiennachzug und über Ausbildung statt, nach der Einschränkung der Möglichkeiten auch auf diesen Gebieten versuchten mehr und mehr Menschen über den Status als Flüchtling in der BRD Asyl und damit ein Bleiberecht zu erlangen<sup>8</sup>. Die weitere Entwicklung ist auch vor dem Hintergrund des Endes der Blockkonfrontation zu sehen. War das Asylrecht bis in die 80er Jahre auch ein ideologisches Instrument gegen den „real existierenden Sozialismus“, wandelte sich dies mit der zunehmenden Inanspruchnahme durch Menschen aus ärmeren Ländern des Südens. Die bundesdeutsche Gesellschaft reagierte auf diese vermehrte Zuwanderung über Asyl überwiegend ablehnend bis feindlich. Von „Asylantenflut“ und das Asylrecht „ausnutzenden Wirtschaftsflüchtlingen“ - eben im Unterschied zu den politischen Flüchtlingen aus den Staaten des Warschauer Pakts - war die Rede und gipfelte in den Pogromen von Rostock und Hoyerswerda. Die Politik goss 1993 im sogenannten Asylkompromiss diese Stimmung in eine das Asylrecht weitgehend einschränkende Grundgesetzänderung: seit diesem Zeitpunkt können Flüchtlinge, die über sogenannte „Drittstaaten“ einreisen oder aus „sicheren“ Herkunftsländern kommen, dahin zurückgewiesen werden, ungeachtet einer tatsächlichen Verfolgung in ihren Heimatländern. Nicht mehr die Fluchtursachen, sondern die Migrationswege stehen im Mittelpunkt der Anerkennungsverfahren. Die Folge war ein Rückgang der Asylbewerber/innen- und der Zahl der anerkannten Asylant/innen<sup>9</sup>.

---

7 Höfling-Seminar 1995

8 ebd.

9 Vgl. Statistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl). Online im Internet: <http://www.bafl.de/template/statistiken> [20.03.2002]

Von nun an stieg die Zahl derer, die als „illegale Einwanderer“ bezeichnet werden<sup>10</sup>. Durch die nur noch spärlichen Möglichkeiten der legalen Einreise in die BRD durch Menschen aus Nicht-EU-Ländern sehen sich immer mehr Menschen gezwungen, andere Wege der Grenzüberschreitung zu suchen. Das zeigt, dass die „Illegalisierung der Migration“<sup>11</sup> wesentlich eine staatlich produzierte Entwicklung ist<sup>12</sup>. Dabei sind die Einwanderungswilligen verstärkt auf Hilfe angewiesen: Die immer schärferen und massiveren Kontrollen an den EU-Außengrenzen erfordern mehr Wissen und Kenntnisse, die durch Fluchthelfer/innen bereitgestellt werden. Aber auch innerhalb der BRD steigt der Überwachungs- und Kontrolldruck auf papierlose Flüchtlinge und zwingt sie zu einer noch unauffälligeren und eingeschränkteren Lebensweise.

Migrationssozialarbeit sollte das Ziel haben, Menschen anderer Herkunft im Zielland zu unterstützen und bei der Eingliederung zu helfen, sowie Menschen in Not ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Dabei sollten die konkreten Bedürfnisse der Menschen respektiert und beachtet werden, unabhängig vom (Aufenthalts-)Status.

Staatliche Politik setzt diesen Vorstellungen jedoch enge Grenzen. Obwohl die meisten Grundrechte für alle Menschen gelten und nicht explizit Bürger/innenrechte sind, gestaltet sich die Durchsetzung dieser Rechte für Menschen ohne Aufenthaltstitel schwierig bis unmöglich und ist auch für Helfer/innen mit Strafandrohung verbunden. Die sozialen Folgen für Papierlose sind die Ausbildung psychischer und physischer Krankheiten, die oftmals unbehandelt bleiben, eine Existenz unterhalb der Armutsgrenze und ein Leben in ständiger

---

Eine Anmerkung zu den Begrifflichkeiten: Ich vermeide in meiner Arbeit den Begriff „Illegale“ für die Bezeichnung von Menschen. Er ist m.E. zutiefst demütigend und unmenschlich. Menschen können illegale Handlungen begehen, nicht aber illegal sein. Zudem ist die Bezeichnung „Illegale“ eng mit Kriminalität konnotiert und wird leicht in eins gesetzt. Von einigen wird der Begriff „Illegalisierte“ verwendet, der deutlich machen soll, dass Menschen ohne Papiere erst zu solchen gemacht werden. Ich finde aber, das trifft nicht ganz den Sachverhalt, da hier die Menschen allein als passive Opfer einer staatlichen Politik begriffen werden. Es gibt jedoch auch Formen bewusst gewählter Illegalität.

Im englischsprachigen Forschungsraum werden die Bezeichnungen „irregular“ oder „undocumented migrants“ benutzt (vgl. Gibney 2000), in Italien heißen Papierlose „clandestini“ (Heimliche). In Anlehnung an die „sans papiers“ in Frankreich und die „sin papeles“ in Spanien habe ich mich für die Bezeichnung „Papierlose“ entschieden. Sie drückt m.E. am deutlichsten aus, worum es geht: um ein Leben ohne Pass und ohne staatliches Recht auf Aufenthalt.

10 Bade, Klaus J.: Die ‚Festung Europa‘ und die illegale Migration, in: Bade 2001, S. 65-75

11 AutorInnenkollektiv (Hg.) 2000, S.7

12 „1981 wurde die erste Strafvorschrift gegen "Schlepperei" eingeführt (§ 47a AuslG, Novelle vom 15. Dezember 1981, BGBl I 1390, Neufassung vom 16. Juli 1982, BGBl I 946) und im neuen Ausländergesetz von 1990 (§ 92 Abs 2) erweitert. Die Schaffung eines eigenen Straftatbestands "Einschleusen von Ausländern" erfolgte mit der Novellierung des Ausländergesetzes (§§ 92a, 92b, im Rahmen des Verbrechensbekämpfungsgesetzes) am 28. Oktober 1994, BGBl 3186. Der Straftatbestand wurde bei der erneuten Novellierung des Ausländergesetzes im November 1997 erweitert.“ (Dietrich in: Dominik u.a. (Hg.) 1999, S. 293)

Angst und Unsicherheit sowie ohne Aussicht auf sozialen und beruflichen Aufstieg und persönliche Entfaltung.

Im Verlauf dieser Arbeit sollen die Rahmenbedingungen von Einwanderung und die Situation von in der BRD lebenden Papierlosen beleuchtet werden. Auf der Basis dieser Beschreibung soll die Notwendigkeit einer menschenwürdigen und angemessenen Hilfe deutlich gemacht und Forderungen formuliert werden. Es soll die Frage thematisiert werden, in welchem Rahmen Sozialpädagogik intervenieren kann, um die Situation von Papierlosen zu verbessern. Außerdem sollen Beispiele von Selbsthilfe sowie Erfahrungen in der Arbeit mit Papierlosen dargestellt werden.

### 3 Politische Rahmenbedingungen

Wie eingangs erwähnt beeinflussen die politischen Rahmenbedingungen des Migrations-Ziellandes Umfang und Art der Zuwanderung mit<sup>13</sup>. Die legalen Möglichkeiten einer Einreise nach Deutschland sind immer mehr zurückgegangen, gleichzeitig steigt der Migrationsdruck durch Armut, Verfolgung und (Bürger-)Kriege. Die Europäische Union hat darauf mit einer schärferen Visapolitik und verstärkter Abschottung der Außengrenzen reagiert (s. Punkt 3.3.2). Gleichzeitig werden Migrant/innen Opfer rassistisch motivierter Übergriffe. Das Klima für Migranten/innen und insbesondere für Flüchtlinge wird zunehmend kälter. Die gesetzlichen Bestimmungen fördern Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, wie dieses Zitat einer papierlosen Peruanerin verdeutlicht: „Wir werden hier schlecht behandelt, nicht weil die Menschen hier schlecht sind, sondern weil sie ihre Gesetze befolgen (...)“<sup>14</sup>.

#### 3.1 „Illegalität“ in Deutschland<sup>15</sup>

Nach dem Ausländergesetz (AuslG) stehen sowohl unerlaubte Einreise als auch unerlaubter Aufenthalt unter Strafe (§ 92 AuslG)<sup>16</sup>. Rechtswidrige Einreise und Aufenthalt können danach eine bis zu dreijährige Haftstrafe beziehungsweise Abschiebehaft bis zu 18

---

13 Höfling-Semnar 1995, S. 113

14 aus: ila 2001, S. 11

15 Illegale Einreise und Papierlosigkeit ist auch in anderen europäischen Ländern an der Tagesordnung. Der Umgang mit Papierlosen jedoch unterscheidet sich von Land zu Land und kann hier nicht umfassend dargestellt werden. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass die Lebenssituation in einigen Ländern, z.B. durch den Zugang zum (legalen) Arbeits- und Wohnungsmarkt, zu Gesundheitsversorgung und Bildungseinrichtungen etc., erträglicher ist als in der BRD und Papierlose nicht automatisch in die Rechtlosigkeit abgedrängt sind. Gleichwohl ist der Trend einer Vereinheitlichung der Politik gegen „illegale Migration“ nicht zuletzt unter Führung Deutschlands zu beobachten. Vgl. AutorInnenkollektiv (Hg.) 2000, Eichenhofer (Hg.) 1999 u.a.

**16 § 92 AuslG:** Strafvorschriften: **(1)** Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer **1.** entgegen § 3 Abs. 1 Satz 1 sich ohne Aufenthaltsgenehmigung im Bundesgebiet aufhält und keine Duldung nach § 55 Abs. 1 besitzt, **2.** entgegen § 4 Abs. 1 in Verbindung mit § 39 Abs. 1 sich ohne Paß und ohne Ausweisersatz im Bundesgebiet aufhält, **3.** einer vollziehbaren Auflage nach § 14 Abs. 2 Satz 2 oder § 56 Abs. 3 Satz 3, jeweils auch in Verbindung mit § 44 Abs. 6, oder einer vollziehbaren Anordnung nach § 62 Abs. 2 zuwiderhandelt, **4.** einer vollziehbaren Anordnung nach § 37 zuwiderhandelt, **5.** entgegen § 41 Abs. 6 eine erkennungsdienstliche Maßnahme nicht duldet, **6.** entgegen § 58 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 in das Bundesgebiet einreist, **7.** im Bundesgebiet einer überwiegend aus Ausländern bestehenden Vereinigung oder Gruppe angehört, deren Bestehen, Zielsetzung oder Tätigkeit vor den Behörden geheimgehalten wird, um ihr Verbot abzuwenden. **(2)** Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer **1.** entgegen § 8 Abs. 2 Satz 1 unerlaubt a) in das Bundesgebiet einreist oder b) sich darin aufhält oder **2.** unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen eine Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung zu beschaffen, oder eine so beschaffte Urkunde wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht. **(2a)** In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 6 und des Absatzes 2 Nr. 1 Buchstabe a ist der Versuch strafbar. **(3)** Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach Absatz 2 Nr. 2 bezieht, können eingezogen werden. **(4)** Artikel 31 Abs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bleibt unberührt.

Monaten nach § 57 AuslG zur Folge haben. Wer also ohne (gültige) Papiere nach Deutschland einreist oder sich hier aufhält, handelt illegal.

Wer unerlaubt in die BRD einreisen will, wird gemäß § 60 AuslG<sup>17</sup> an der Grenze zurückgewiesen. Jede/r, die/der sich ohne gültige Aufenthaltspapiere in Deutschland aufhält, ist nach § 42 AuslG<sup>18</sup> ausreisepflichtig.

Die Gruppe der „ungesetzlichen“ Papierlosen in Deutschland ist keine homogene. So müssen nicht nur die vielfältigen Motive der Einreise unterschieden werden, sondern auch der Weg, wie es zum Status der Papierlosigkeit gekommen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die folgende Aufstellung generalisierend ist und Mischformen nicht ausgeschlossen werden können. Die jeweils unterschiedlichen Motive von Migrant/innen, ein Leben in der Illegalität zu wählen bzw. dazu gezwungen zu sein, sind im Einzelfall höchst komplex. Dennoch lassen sich Unterschiede feststellen.

### 3.1.1 Dauermigration und Pendelmigration

---

**17 § 60 AuslG:** Zurückweisung: **(1)** Ein Ausländer, der unerlaubt einreisen will, wird an der Grenze zurückgewiesen. **(2)** Ein Ausländer kann an der Grenze zurückgewiesen werden, wenn **1.** ein Ausweisungsgrund vorliegt, **2.** der begründete Verdacht besteht, dass der Aufenthalt nicht dem angegebenen Zweck dient. **(3)** Ein Ausländer, der für einen vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet vom Erfordernis der Aufenthaltsgenehmigung befreit ist, kann unter denselben Voraussetzungen zurückgewiesen werden, unter denen eine Aufenthaltsgenehmigung versagt werden darf. **(4)** Die Zurückweisung erfolgt in den Staat, aus dem der Ausländer einzureisen versucht. Sie kann auch in den Staat erfolgen, in dem der Ausländer die Reise angetreten hat, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt oder der den Paß ausgestellt hat, oder in einen sonstigen Staat, in den der Ausländer einreisen darf. **(5)** § 51 Abs. 1 bis 3, § 53 Abs. 1, 2 und 4 und § 57 finden entsprechende Anwendung. Ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, darf nicht zurückgewiesen werden, solange ihm der Aufenthalt im Bundesgebiet nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes gestattet ist.

**18 § 42 AuslG:** Ausreisepflicht: **(1)** Ein Ausländer ist zur Ausreise verpflichtet, wenn er eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung nicht oder nicht mehr besitzt. **(2)** Die Ausreisepflicht ist vollziehbar, wenn der Ausländer **1.** unerlaubt eingereist ist, **2.** nach Ablauf der Geltungsdauer seiner Aufenthaltsgenehmigung noch nicht die Verlängerung oder die Erteilung einer anderen Aufenthaltsgenehmigung beantragt hat oder **3.** noch nicht die erstmalige Erteilung der erforderlichen Aufenthaltsgenehmigung beantragt hat und die gesetzliche Antragsfrist abgelaufen ist. Im übrigen ist die Ausreisepflicht erst vollziehbar, wenn die Versagung der Aufenthaltsgenehmigung oder der sonstige Verwaltungsakt, durch den der Ausländer nach Absatz 1 ausreisepflichtig wird, vollziehbar ist. **(3)** Ist die Ausreisepflicht vollziehbar, hat der Ausländer das Bundesgebiet unverzüglich oder, wenn ihm eine Ausreisefrist gesetzt ist, bis zum Ablauf der Frist zu verlassen. Die Ausreisefrist endet spätestens sechs Monate nach dem Eintritt der Unanfechtbarkeit der Ausreisepflicht. Sie kann in besonderen Härtefällen befristet verlängert werden. **(4)** Durch die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften genügt der Ausländer seiner Ausreisepflicht nur, wenn ihm Einreise und Aufenthalt dort erlaubt sind. **(5)** Ein ausreisepflichtiger Ausländer, der seine Wohnung wechseln oder den Bezirk der Ausländerbehörde für mehr als drei Tage verlassen will, hat dies der Ausländerbehörde vorher anzuzeigen. **(6)** Der Paß oder Paßersatz eines ausreisepflichtigen Ausländers soll bis zu dessen Ausreise in Verwahrung genommen werden. **(7)** Ein Ausländer kann zum Zweck der Aufenthaltsbeendigung in den Fahndungshilfsmitteln der Polizei zur Aufenthaltsermittlung und Festnahme ausgeschrieben werden, wenn sein Aufenthalt unbekannt ist. Im Fall des § 8 Abs. 2 Satz 1 kann er zum Zweck der Einreiseverhinderung außerdem zur Zurückweisung und für den Fall des Antreffens im Bundesgebiet zur Festnahme ausgeschrieben werden.

Zunächst kann man zwischen papierlosen Dauermigrant/innen und pendelnden Arbeitssuchenden unterscheiden. Dauermigrant/innen haben in der Regel vor, ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft oder für voraussichtlich viele Jahre ins Zielland zu verlegen und sind also Migrant/innen im klassischen Sinn. Sie verstehen sich selbst überwiegend, aber nicht ausschließlich als Flüchtlinge<sup>19</sup>. Durch die Einschränkungen des Asylrechts werden viele Flüchtlinge jedoch bereits an den Grenzen zurückgewiesen oder nach einer Ablehnung des Asylantrages ausgewiesen. Um dennoch nicht in ihr Heimatland zurückkehren zu müssen, ziehen viele den illegalen Aufenthalt in der BRD vor. Die Motive dieser Menschen sind in der Regel klar: in erster Linie versuchen sie, einer akuten Verfolgungs- oder Bedrohungssituation auszuweichen und in Europa Schutz zu finden. Die Ursachen der Flucht sind dementsprechend zahlreich: so kommen Kriege und Bürgerkriege in Betracht, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten, im Heimatland verfolgten Gruppe, die Anwesenheit von alltäglichem Terror und Gewalt, von Existenznot und Hunger, geschlechtsspezifische Verfolgung (z.B. die Angst vor Genitalverstümmelung) oder Natur- und Umweltkatastrophen. Auch der Wunsch nach einem besseren Leben kann ein Motiv dauerhafter Migration sein. Bei einigen Menschen aus dieser Gruppe besteht zunächst der Wunsch, nach einem Wegfall der Flucht- bzw. Migrationsursache(n) wieder ins Heimatland zurückzukehren.

Auf der anderen Seite stehen Migrant/innen, deren primäres Ziel in der Bundesrepublik die Arbeitsaufnahme ist<sup>20</sup>. Diese Menschen versprechen sich von einem – meist als vorübergehend geplanten – Aufenthalt die Chance auf einen Neuanfang oder sozialen Aufstieg und ein sorgenfreieres Leben im Heimatland. Eine dauerhafte Verlegung des Wohnorts oder gar des Lebensmittelpunktes ist für sie nicht unbedingt notwendig: so gibt es eine nicht unbedeutende Zahl von Pendelmigrant/innen und Wanderarbeiter/innen vor allem aus den osteuropäischen Staaten. Da die Beschäftigungsmöglichkeiten oftmals saisonabhängig sind (z.B. in der Landwirtschaft oder im Baugewerbe), fahren einige außerhalb der Saison in ihr Heimatland zurück<sup>21</sup>.

Natürlich ist die Grenze zwischen diesen Gruppen fließend. Migrationsmotive sind niemals eindimensional. Die strikte Trennung zwischen Arbeitsmigrant/innen ohne Aufenthaltsstatus und Flüchtlingen, die oftmals gemacht wird, erscheint vor diesem

---

19 Alt 1999, S. 96f.

20 In diesem Zusammenhang ist oft vom – relativ neuen – Phänomen der „transnationalen Migration“ die Rede: „Die Transmigranten leben zwischen verschiedenen Wohnorten, sind (...) weder am Herkunftsort noch am Einreiseort heimisch, pendeln oftmals auch zwischen den Wohnorten hin und her. Einerseits entstehen daher innerhalb eines Flächenraumes verschiedene getrennte, ethnisch-kulturelle soziale Räume, andererseits über geographisch-politische Räume hinweg *Transnationale Soziale Räume*“. aus: Haug 2000, S. 17 (Herv. i. Original)

21 vgl. Cyrus in: BUKO (Hg.) 1995, S. 27-44

Hintergrund als konstruiert und willkürlich, wenn nicht gar politisch gewollt. Arbeitsmigration ist auch Folge einer bestehenden Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in Europa, und die Anwesenheit von papierlosen ausländischen Arbeitskräften wird vom Staat in gewissem Umfang geduldet. Und auch wenn die meisten der Papierlosen nach deutschem Recht keinen Schutz durch Asyl gewährt bekommen würden, handelt es sich doch überwiegend um Menschen, die einer Situation im Heimatland entkommen wollen, die für sie und/oder ihre Familien belastend bzw. unerträglich ist. Kaum jemand verlässt freiwillig und kurzentschlossen sein soziales Lebensumfeld, Migration geht ein langer und schwieriger Entscheidungsprozess voraus, der zudem nie völlig rational ist. Die jeweiligen Motive von Migration sind im Einzelfall höchst unterschiedlich und eine Mischung aus „push- und pull-Faktoren“ sowie struktureller und kultureller Faktoren<sup>22</sup>. Jörg Alt hat außerdem in seiner Arbeit nachgewiesen, dass „Migrations-Brückenköpfen“ eine entscheidende Rolle bei der Migrationsentscheidung zukommen<sup>23</sup>. Je eher die Menschen Kontakt zu (erfolgreichen) Auswanderern haben und damit auf eine Art Netzwerk zurückgreifen können, desto leichter fällt die Entscheidung<sup>24</sup>. Das können sowohl Freunde als auch Bekannte oder Nachbarn sein, Arbeitskolleg/innen oder einfach Landsleute, die Ressourcen zur Verfügung stellen können. Teilweise werden schon im Heimatland Wohnungs- und Arbeitsmöglichkeiten sondiert oder es werden Informationen und Tipps zum Grenzübertritt ausgetauscht.

### 3.1.2 Andere Formen der Papierlosigkeit

Auch die „Entscheidung“ für ein Leben in der Heimlichkeit ist im Einzelfall von höchst unterschiedlichen Faktoren bestimmt.

Eine Gruppe innerhalb der Papierlosen ist die der Asylbewerber/innen, die sich ihrer drohenden Abschiebung bereits während oder nach Abschluss ihres Verfahrens entziehen oder solche, die erst gar keinen Asylantrag stellen, weil sie sich keine Chancen ausrechnen<sup>25</sup>. Der

22 Vgl. Höfling-Semnar 1995, S. 22ff. Die strukturellen Faktoren, die Wanderung beeinflussen, sind demnach das internationale „Entwicklungsgefälle“, die gestiegenen Möglichkeiten des Güter-, Kapital- und Arbeitskräftetransfers etc. Kulturelle Faktoren sind z.B. „die westlich-demokratische Verheißung von Freiheit und Menschenrechten“.

23 Alt 1999, S. 126f und S. 132

24 „Migrationsnetzwerke werden als dynamische Beziehungen und variable soziale Arrangements formeller oder informeller Art betrachtet, bestehend aus Individuen oder Institutionen am Herkunftsort oder Zielort, in die Individuen eingebettet sind und die die Migrationsprozesse beeinflussen. Greifbare Merkmale sind bei Netzwerken monetäre Transaktionen, Geschenke, Briefe und Gespräche zwischen den Mitgliedern. Als Regulator werden interpersonelle Verpflichtungen aufgefaßt, die zur Kettenmigration führen können.“ Aus: Haug 2000, S.18

25 Gerade diese Gruppe scheint zuzunehmen, wie ich in mehreren Gesprächen mit Flüchtlingsberater/innen erfahren habe, und zwar vor dem Hintergrund der immer geringeren Möglichkeiten der Erhaltung eines

Gefahr ihrer Abschiebung oder der Inhaftierung in einer Abschiebehaftanstalt entziehen sich diese Flüchtlinge, indem sie in die Illegalität „untertauchen“.

Andere entziehen sich dem bundesweiten Verteilungsverfahren nach dem Asylverfahrensgesetz, auch „EASY-Verfahren“ (Erst-Aufnahme-System) genannt. Es sieht die zentrale Verteilung der Asylantragssteller/innen auf die Bundesländer durch die Außenstellen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vor. Maßgebliche Kriterien bei der Verteilung sind die gesetzlich festgelegten Aufnahmequoten der Länder und freie Kapazitäten der Einrichtungen, nicht jedoch die Wünsche der Antragssteller/innen. Flüchtlinge, die bereits Familienangehörige in Deutschland haben, aber nicht in deren Nähe verlegt werden, verweigern sich dem Transport, der zudem oftmals noch am selben Tag der Einreise stattfindet oder Flüchtlingsgruppen auseinanderreißt und somit eine Härte für die Flüchtlinge bedeutet<sup>26</sup>.

Darüber hinaus handelt es sich um Menschen, die Verwandte in Deutschland haben, aber nicht im Rahmen des Familiennachzuges einreisen dürfen und deshalb den illegalen Aufenthalt in Kauf nehmen, um bei ihrer Familie zu sein. Die Regelungen des Familiennachzuges sind in Deutschland sehr eng und unterliegen gravierenden Einschränkungen. Nach § 17 AuslG kann zwar zum Zweck des verfassungsmäßig gebotenen Schutzes von Ehe und Familie (Art. 6 GG<sup>27</sup>) einem/r Migranten/in eine Aufenthaltserlaubnis zur „Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft“ (§ 17 Abs. 1 AuslG) erteilt werden; allerdings muss der oder die Angehörige in der BRD einen gesicherten Aufenthaltsstatus, genügend Wohnraum und die Unabhängigkeit von staatlichen Hilfen nachweisen. Zudem gilt diese Regelung nur für Ehegatten und Kinder bis 16 Jahre. Eltern, Geschwister, volljährige Kinder, Enkel und andere Angehörige können nur beim Nachweis von „außergewöhnlicher Härte“ (§ 22 AuslG) legal einreisen, was oftmals eine unüberwindliche Hürde darstellt und im Einzelfall sehr lange dauert. Zudem schrecken viele vor diesem Schritt zurück, da nach der Ablehnung eines solchen Antrags keine Besuchsvisa mehr ausgestellt werden.

---

dauerhaften Aufenthaltsrechts.

<sup>26</sup> Wurzbacher 1997, S. 53ff.

<sup>27</sup> **Artikel 6 GG:** (1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung. (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft. (3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen. (4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft. (5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.



Außerdem sind noch zu nennen Opfer von Menschenraub und –handel, überwiegend Frauen, die zum Zweck der Prostitution oder Zwangsheirat nach Deutschland eingereist sind oder verschleppt wurden und ausländische Ehepartner/innen, die nach einer Scheidung ihr Recht auf Aufenthalt verlieren<sup>28</sup>.

Oft wird auch die gesetzeswidrige Beschäftigung von Ausländer/innen im Zusammenhang mit Illegalität genannt. Hierbei ist jedoch wieder zu differenzieren: Nicht alle illegal Beschäftigten haben auch keinen Aufenthaltsstatus, sondern sind lediglich nicht im Besitz einer gültigen Arbeitserlaubnis (z.B. Asylbewerber/innen, die unter das Arbeitsverbot fallen). Auch einheimische Schwarzarbeiter/innen (d.h. Deutsche oder Ausländer/innen mit Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis) sind streng genommen illegal Beschäftigte; zumeist beziehen sie zudem – im Gegensatz zu Papierlosen - parallel Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe und sind gesetzlich krankenversichert.

### **3.1.3 Art der Einreise**

Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit besteht mit Blick auf die Art der Einreise. Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten.

Die illegale Einreise ist der Grenzübertritt ohne Papiere wie Visa o.ä., sei es über die „grüne Grenze“ aus Polen oder der Tschechischen Republik oder über eine EU-Binnengrenze, versteckt auf PKW, Lastern, oder auf dem See- oder Luftweg. Diese Einreiseart ist die bekannteste und am häufigsten thematisierte, was nicht unbedingt der tatsächlichen Häufigkeit geschuldet sein muss.

Die scheinlegale Einreise bedient sich ge- oder verfälschter Papiere. Das können falsche Pässe oder Visa sein (dabei reichen auch Visa für andere EU-Länder) oder echte Papiere anderer Personen. Solche Papiere können entweder geklaut, von professionellen Fälschern gekauft oder durch Bestechung erworben worden sein. In einigen Ländern besteht ein reger Handel mit gefälschten Papieren.

Die legale Einreise ist die sicherste Methode. Dabei reisen die Menschen beispielsweise mit Besuchs- oder Touristenvisa oder als Student ein und bleiben über die Dauer der Berechtigung hinaus in Deutschland („visa overstayers“). Nicht immer muss dabei schon bei der Einreise das Ziel des dauerhaften (illegalen) Aufenthalts feststehen.

---

<sup>28</sup> Nach § 19 AuslG muss die Ehe mindestens zwei Jahre lang bestehen, um einen vom/von der Ehepartner/in unabhängigen Aufenthaltsstatus zu erhalten.

### 3.1.4 Quantifizierung

Die Frage nach der Zahl von Papierlosen in Deutschland kann nicht beantwortet werden. Als mögliche Quellen gelten die Berichte des Bundesgrenzschutzes (BGS) über Aufgriffe an den Grenzen, die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) zu illegaler Beschäftigung und Fälschung von (Einreise- oder Aufenthalts-)Dokumenten sowie Befragungen von Beratungsstellen und Bahnhofsmissionen. Allerdings geben alle diese Statistiken lediglich Teilbereiche wieder, ein mehrfaches Auftauchen ein und der selben Person in verschiedenen oder sogar ein und der selben Statistik (z.B. bei mehreren Aufgriffen der selben Person beim Grenzübertrittsversuch) sind nicht ausgeschlossen<sup>29</sup>. Zudem lässt eine höhere Kontrolldichte, sowohl durch den BGS als auch durch Behörden zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung die Zahlen steigen. Die Zahl der „visa overstayers“ kann überhaupt nur schwer bestimmt werden.

Demgemäß existieren nur Schätzungen, die zwischen 500.000 und 1,5 Mio. Papierlosen im Bundesgebiet schwanken<sup>30</sup>. Aber selbst solche Schätzungen sind mit Vorsicht zu genießen, da sie je ideologisch gefärbt sind, je nachdem, ob ein Bedrohungsgefühl erzeugt oder das Ausmaß heruntergespielt werden soll.

In der Literatur ist jedoch durchweg die Rede davon, dass die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Europa und Deutschland seit 1989 und noch mal verstärkt nach 1993 angestiegen ist und weiter ansteigt<sup>31</sup>. Die Gründe hierfür sind z.T. auch in den Asylrechtsverschärfungen und der starken Abschottung zu sehen, die offiziell dem Kampf gegen „illegale Einwanderung“ dienen.

## 3.2 Asylrechtsbeschneidung und Abschreckung im Inneren

Die bundesdeutsche Ausländer/innenpolitik ist geprägt vom Gedanken der Steuerung und Begrenzung von Einwanderung<sup>32</sup>. Der staatliche Versuch, ungewollte Einwanderung verhindern, zu steuern und in gewünschte Bahnen zu lenken, scheitert jedoch immer wieder an der „Autonomie der Migration“<sup>33</sup>. Der Wunsch und das Bedürfnis nach Wegzug und

---

29 Vgl. Alt 1999, S. 48ff.

30 Vgl. Alt 1999, S. 48ff., Lederer, Harald W.: Typologie und Statistik illegaler Zuwanderung nach Deutschland, in: Eichenhofer (Hg.) 1999, S. 62ff. und Bade in Bade (Hg.) 2001, S. 67f.

31 Lederer in Eichenhofer (Hg.) 1999, S. 62ff., Bade in Bade (Hg.) 2001, S. 67ff. und Zabel in Bade 2001, S. 94.

32 Vgl. Wurzbacher 1997

33 Boutang 2002, S.1

dauerhafter Bleibe in Deutschland hat sich stets als wirkungsvoller herausgestellt als alle Überwachungs-, Beschränkungs- und Abschreckungsmaßnahmen.

### 3.2.1 Einschränkungen des Rechts auf Asyl

Das Recht auf Asyl, wie es im Grundgesetz Art. 16 verankert ist, hat mehrere Einschränkungen erfahren. Der wohl weitreichendste Einschnitt war die Änderung des Art. 16 GG im Jahre 1993. Im neuen Art. 16a Abs. 2 und 3 sind folgende Einschränkungen des Asylrechts festgeschrieben: So können sich Flüchtlinge nicht mehr darauf berufen, die aus einem „sicheren Drittland“ einreisen. Neben der EU sind das alle Staaten, in denen „die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist.“ (Art. 16a Abs. 2 GG). Problematisch wird dieser Absatz insbesondere wenn man bedenkt, dass die BRD ausschließlich von sicheren Drittstaaten umgeben ist. Eine legale Einreise, die nicht über einen Drittstaat erfolgt, ist so nur noch auf dem Luftweg möglich. Dieser Paragraph macht es für die Behörden möglich, alle Menschen an den Grenzen abzuweisen bzw. zurückzuschieben, die nicht über die nötigen Einreisepapiere verfügen. Über einen möglichen Anspruch auf Asyl ist dadurch noch gar nichts gesagt. Dieser wird auch nicht geprüft, da in diesem Fall der Einreiseweg entscheidend ist<sup>34</sup>.

Außerdem haben all jene keinen Anspruch auf Asyl, die aus einem als sicher eingestuften Herkunftsland stammen. Wie die sicheren Drittstaaten, so werden auch diese Länder durch Gesetz definiert. Allerdings sind die Kriterien noch vager: es muss dort lediglich „auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse“ gewährleistet *erscheinen*, dass dort niemand verfolgt oder unmenschlich behandelt wird (s. Art 16 Abs. 3). Allein die *Vermutung* reicht aus, um den Betroffenen den Weg zu einem Asylverfahren zu versperren. Immer wieder gibt es Kritik von Flüchtlings- und Menschenrechtsverbänden an der Festlegung dieser Herkunftsländer, die allein auf der Basis der Lageberichte des Auswärtigen Amtes getroffen wird. So lässt sich feststellen, dass bei der Erstellung Rücksicht auf die diplomatischen Beziehungen genommen wird oder die Botschaften nur oberflächlich recherchieren.

Flüchtlinge, die in Deutschland ein Asylverfahren anstreben und aus einem „sicheren Herkunftsland“ oder illegal bzw. scheinlegal auf dem Luftweg einreisen, müssen sich dem

---

<sup>34</sup> Geprüft werden lediglich Abschiebungshindernisse

sogenannten Flughafen- oder Transitverfahren nach § 18a AsylVfG<sup>35</sup> unterwerfen. Diese Personen werden im Flughafenbereich festgehalten und gelten als nicht eingereist. Das Asylverfahren wird im Schnelldurchlauf vollzogen, in der Regel sollen die Flüchtlinge nicht länger als drei Wochen im Transitbereich festgehalten werden. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) entscheidet in dieser Zeit („unverzüglich“) ob der Asylantrag „offensichtlich unbegründet“ oder ob ein längeres Verfahren nötig ist. Im ersten Fall wird die Einreise verweigert und der Flüchtling unverzüglich zurückgeschoben, im zweiten Fall erhält er ein normales Asylverfahren. Auch an dieser Praxis gab es Kritik von verschiedenen Seiten, da u.a. auch Kinder interniert werden, die Aufenthaltszeit teilweise deutlich über den drei Wochen liegt und die Anhörung unter enormen Zeitdruck und ohne ausreichende Beratung erfolge<sup>36</sup>.

Eine weitere Hürde beim Versuch, Asyl zu erlangen besteht in der Notwendigkeit, individuelle und politische Verfolgung konkret nachzuweisen. Selbst Menschen aus Ländern, die nicht als „sicher“ im Sinne des Art. 16 Abs. 2 GG gelten, müssen glaubhaft machen, dass sie als Person verfolgt wurden. Dieser Nachweis fällt nicht nur deshalb schwer, weil Folter, Todesdrohungen u.a. selten dokumentiert werden, sondern auch, weil die Verfolgten häufig über das Erlebte nicht sprechen können. Die Befragungssituation, bei der sich Flüchtlinge oft an Verhöre erinnern sehen, ist dabei nicht förderlich, zumal wenn es sich um traumatische

---

**35 §18a AsylVfG:** Verfahren bei Einreise auf dem Luftwege: **(1)** Bei Ausländern aus einem sicheren Herkunftsstaat (§29a), die über einen Flughafen einreisen wollen und bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen, ist das Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchzuführen, soweit die Unterbringung auf dem Flughafengelände während des Verfahrens möglich ist. Das gleiche gilt für Ausländer, die bei der Grenzbehörde auf einem Flughafen um Asyl nachsuchen und sich dabei nicht mit einem gültigen Paß oder Paßersatz ausweisen. Dem Ausländer ist unverzüglich Gelegenheit zur Stellung des Asylantrages bei der Außenstelle des Bundesamtes zu geben, die der Grenzkontrollstelle zugeordnet ist. Die persönliche Anhörung des Ausländers durch das Bundesamt soll unverzüglich stattfinden. Dem Ausländer ist danach unverzüglich Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen, es sei denn, er hat sich selbst vorher anwaltlichen Beistands versichert. §18 Abs.2 bleibt unberührt. **(2)** Lehnt das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet ab, droht es dem Ausländer nach Maßgabe der §§34 und 36 Abs.1 vorsorglich für den Fall der Einreise die Abschiebung an. **(3)** Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, ist dem Ausländer die Einreise zu verweigern. Die Entscheidungen des Bundesamtes sind zusammen mit der Einreiseverweigerung von der Grenzbehörde zuzustellen. Diese übermittelt unverzüglich dem zuständigen Verwaltungsgericht eine Kopie ihrer Entscheidung und den Verwaltungsvorgang des Bundesamtes. **(4)** Ein Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach der Verwaltungsgerichtsordnung ist innerhalb von drei Tagen nach Zustellung der Entscheidungen des Bundesamtes und der Grenzbehörde zu stellen. Der Antrag kann bei der Grenzbehörde gestellt werden. Der Ausländer ist hierauf hinzuweisen. §58 der Verwaltungsgerichtsordnung ist entsprechend anzuwenden. Die Entscheidung soll im schriftlichen Verfahren ergehen. §36 Abs.4 ist anzuwenden. Im Falle der rechtzeitigen Antragstellung darf die Einreiseverweigerung nicht vor der gerichtlichen Entscheidung (§36 Abs.3 Satz 9) vollzogen werden. **(5)** Jeder Antrag nach Absatz 4 richtet sich auf Gewährung der Einreise und für den Fall der Einreise gegen die Abschiebungsandrohung. Die Anordnung des Gerichts, dem Ausländer die Einreise zu gestatten, gilt zugleich als Aussetzung der Abschiebung. **(6)** Dem Ausländer ist die Einreise zu gestatten, wenn **1.** das Bundesamt der Grenzbehörde mitteilt, daß es nicht kurzfristig entscheiden kann, **2.** das Bundesamt nicht innerhalb von zwei Tagen nach Stellung des Asylantrags über diesen entschieden hat oder **3.** das Gericht nicht innerhalb von vierzehn Tagen über einen Antrag nach Absatz 4 entschieden hat.

<sup>36</sup> Vgl. Pro Asyl: Mindestanforderungen an ein neues Asylrecht. Online im Internet: <http://www.proasyl.de/texte/mindest2.htm> [07.04.2002]

Erlebnisse handelt. Gerade bei sexuellen Übergriffen und Vergewaltigung sehen sich insbesondere Frauen außerstande, das Geschehene den – überwiegend männlichen – Anhörern zu erzählen.

Glaubhaft gemacht werden muss außerdem die Verfolgung durch staatliche Stellen, Institutionen oder Kräften (z.B. Militär, Justiz, Polizei). Diese Einschränkung, die der Genfer Flüchtlingskonvention widerspricht, stellt für all jene Flüchtlinge eine Hürde dar, die aus Angst vor Milizen, Rebellen und anderen nicht-staatlichen Organisationen geflohen sind oder aus einem Land kommen, in dem es keine staatlichen Strukturen gibt. In der Vergangenheit betraf das vor allem Menschen aus Somalia und Afghanistan, deren Asylanträge pauschal abgelehnt wurden.

### 3.2.2 Leistungskürzungen

Bis zum Jahre 1980 waren Flüchtlinge sozialrechtlich im wesentlichen den Deutschen gleichgestellt. Die Leistungen richteten sich bei Bedürftigkeit grundsätzlich nach dem § 120 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Hilfe zum Lebensunterhalt, Bekleidungsbeihilfe, Krankenhilfe und Hilfe in besonderen Lebenslagen wurden ebenso wie Kindergeld gewährt.

Danach kam es zu einem schrittweisen Abbau der Leistungen, z.B. der Krankenhilfe, zur Einführung des Sachleistungsprinzips und der Unterbringung in Sammellagern.

Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) 1993 und den Novellen zum AsylbLG 1997 und 1998 ging der Gesetzgeber noch einen Schritt weiter: Erstmals wurde ein Sondergesetz geschaffen, das für Flüchtlinge einen geringeren Leistungsanspruch als für andere Sozialhilfeberechtigte festlegt. Betroffen davon sind Asylsuchende während des laufenden Verfahrens, Flüchtlinge im Flughafenverfahren gemäß § 18a AsylVG, Kriegsflüchtlinge, die Aufenthaltsbefugnisse nach den §§ 32 oder 32a des AuslG besitzen und wer eine Duldung gemäß § 55 AuslG erhalten hat.

Festgelegt ist darin die Senkung des Leistungsanspruchs unter das Sozialhilfeniveau. Hinzu kommen unterschiedliche Regelungen der Länder, wie das Gutscheinsystem, Lebensmittelpakete oder der Zwang zu gemeinnütziger Arbeit für ein geringes Entgelt<sup>37</sup>.

Mit der zweiten Gesetzesnovelle zum AsylbLG wurde der Weg der Leistungsverweigerung konsequent weitergegangen. Anspruch auf Leistungen hat nach dem neuen § 1a AsylbLG<sup>38</sup> *nicht mehr*, wer allein deshalb eingereist ist, um Sozialhilfe zu bekommen (um-zu-Regelung) und wer aufenthaltsbeendende Maßnahmen blockiert (z.B.

<sup>37</sup> Wurzbacher 1997, S. 35 und S. 58ff.

durch Verschweigen der Staatsangehörigkeit, Zerstörung der Papiere o.ä.). In der Praxis erhalten solche Menschen lediglich das Nötigste zu essen und ein kleines Taschengeld.

Die als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 beschlossenen Anti-Terror-Gesetze sehen die biometrische Erfassung aller Ausländer/innen einschließlich visumpflichtiger Touristen und das Einkleben entsprechender maschinenlesbarer Etiketten in deren Ausweispapiere und Pässe, sowie die Möglichkeit der Erfassung und Speicherung von Sprachproben von Migrant/innen und Flüchtlingen vor. Die Erfassung und Übermittlung der im Rahmen von Visaanträgen, im Asylverfahren und bei Ausländerbehörden erfassten Daten, aber auch z.B. der bei Sozialleistungsträgern erfassten Daten von Ausländer/innen an Geheimdienste (auch im Ausland), Verfassungsschutz, Polizei, Staatsanwaltschaft und weitere Stellen werden erheblich ausgeweitet (z.B. § 64a AuslG<sup>39</sup>). Der weitestgehende Eingriff ist jedoch die im Anti-Terror II-Paket durchgesetzte Verschärfung des Ausweisungsrechts. Ausgewiesen werden kann künftig unter anderem jeder Ausländer, der „die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zu Gewaltanwendung aufruft, oder mit Gewaltanwendung droht oder wenn Tatsachen belegen, dass er einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt.“ (§ 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG). Die Auswirkungen dieses Paragraphen lassen sich bislang schlecht abschätzen, da die Bewertung einer Organisation als

---

**38 § 1a AsylbLG:** Leistungseinschränkung: Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 und ihre Familienangehörigen nach § 1 Abs. 1 Nr. 6, **1.** die sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen, oder **2.** bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, erhalten Leistungen nach diesem Gesetz nur, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist.

**39 § 64 a AuslG:** Sonstige Beteiligungserfordernisse im Visumsverfahren und bei der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen: **(1)** Die im Visumverfahren von der deutschen Auslandsvertretung erhobenen Daten der visumantragstellenden Person und des Einladers können von dieser zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 an den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt übermittelt werden. Das Verfahren nach § 21 des Ausländerzentralregistergesetzes bleibt unberührt. **(2)** Die Ausländerbehörden können zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 vor der Erteilung oder Verlängerung einer sonstigen Aufenthaltsgenehmigung die bei ihr gespeicherten personenbezogenen Daten der betroffenen Person an den Bundesnachrichtendienst, den militärischen Abschirmdienst und das Zollkriminalamt sowie an das Landesamt für Verfassungsschutz und das Landeskriminalamt übermitteln. **(3)** Die in Absatz 1 und 2 genannten Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste teilen der anfragenden Stelle unverzüglich mit, ob Versagungsgründe nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 vorliegen. Sie dürfen die mit der Anfrage übermittelten Daten speichern und nutzen, wenn das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist. Übermittlungsregelungen nach anderen Gesetzen bleiben unberührt. **(4)** Das Bundesministerium des Innern bestimmt im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und unter Berücksichtigung der aktuellen Sicherheitslage durch allgemeine Verwaltungsvorschrift, in welchen Fällen gegenüber Staatsangehörigen bestimmter Staaten sowie Angehörigen von in sonstiger Weise bestimmten Personengruppen von der Ermächtigung des Absatzes 1 Gebrauch gemacht wird.

„terroristisch“ keinen ausformulierten Kriterien unterliegt und dementsprechend maßgeblich eine politische und interessensgeleitete Entscheidung ist<sup>40</sup>.

### 3.2.3 Weitere gesetzliche Regelungen

Neben der Einschränkung der Leistungsansprüche für Asylsuchende sieht das Ausländergesetz noch andere Regelungen vor, die Flüchtlinge abschrecken bzw. zu einer Ausreise drängen sollen. Dazu zählt z.B. die Unterbringung in Sammelunterkünften, die Regelungen zur Abschiebungshaft, die sog. Ausreisezentren und die Residenzpflicht.

Die Unterbringung in Sammelunterkünften, meistens Baracken, Containern oder alte Kasernen, dient in erster Linie dem Zweck der Überwachung. Zudem lassen sich dort die Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes, z.B. die Ausgabe von Essenspaketen oder Lebensmittelgutscheinen, besser umsetzen. Obwohl die Unterbringung der Flüchtlinge in Wohnungen für die Kommunen vielfach billiger wäre, ziehen die meisten aus den o.g. Gründen Sammelunterkünfte vor. Maßnahmen zur Integration der Menschen, die durch ortsnahe und flächendeckende Unterbringung erleichtert würden, sind nicht erwünscht, im Gegenteil, das Ziel der Abschreckung steht im Vordergrund<sup>41</sup>.

Asylsuchende im Asylverfahren sind zusätzlich der Residenzpflicht nach § 36 AuslG und § 56 AsylVG unterworfen. Sie dürfen den Landkreis, in dem sich ihre Aufnahmeeinrichtung befindet, nicht ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde verlassen. Das stellt eine massive Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen dar und beeinträchtigt sie in ihrem täglichen Leben. Bereits der Besuch eines Fußballspiels oder Kinos kann so zu einer strafbaren Handlung werden. Ebenso ist dadurch die freie Arztwahl eingeschränkt.

In verschiedenen Modellprojekten (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen 1998, Rheinland-Pfalz 1999) wurden und werden „vollziehbar ausreisepflichtige“ Asylsuchende in sogenannten Ausreiseeinrichtungen untergebracht. Für die Einweisung in eine solche halboffene Einrichtung genügt es, wenn Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass man einer Ausreisepflicht nicht nachkommen könnte oder wenn die gesetzte Ausreisefrist abgelaufen ist. Insbesondere letztere Regelung ermöglicht praktisch die Einweisung der großen Mehrheit der bislang geduldeten Ausländer in derartige Ausreisezentren. Dort werden

---

40 Zudem lässt die Frage der Unterstützung einer den Terrorismus unterstützenden Organisation einen breiten Interpretationsrahmen zu. Denkbar wäre z.B. die Unterschrift für eine Freilassung eines einsitzenden Widerstandskämpfers o.ä.

41 Wurzbacher 1997, S. 54ff.

die Betroffenen unter Druck gesetzt, aktiv an ihrer Abschiebung mitzuarbeiten bzw. „freiwillig“ auszureisen. In den Lagern erhalten die Flüchtlinge lediglich das zum Überleben notwendigste (alle Leistungen werden nach § 1a AsylbLG gestrichen), die Residenzpflicht wird auf das Stadtgebiet beschränkt und die Insassen müssen sich bis zu zwei Mal wöchentlich sog. „Interviews“ unterziehen, in denen die Herkunft geklärt werden soll. Notwendig aus der Sicht der Behörden wurden solche Einrichtungen auf Grund des hohen Ausmaßes von „Identitätsverschleierung“. Trotz der eher schlechten Bilanz dieser Einrichtungen (die meisten Eingewiesenen zogen die Illegalität vor) und obwohl der Modellversuch auf dem Gelände der Landesunterkunft für Asylbewerber in Minden-Lübbecke vorzeitig nach einem Selbstmord abgebrochen wurde, sieht auch der Entwurf für das neue Zuwanderungsgesetz die Errichtung derartiger Abschiebelager vor<sup>42</sup>.

Flüchtlinge können zudem zur Vorbereitung oder zur Sicherung ihrer Abschiebung in Abschiebungshaft nach § 57 AuslG genommen werden. Vorbereitungshaft kann demnach verhängt werden, „wenn über die Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde“. Um Sicherungshaft zu verhängen reicht „der begründete Verdacht“, dass der Asylsuchende sich „der Abschiebung entziehen will“. Abschiebungshaft kann bis zu 18 Monate dauern, wohlgermerkt ohne dass der/die Inhaftierte eines Verbrechens auch nur beschuldigt würde und ohne Gerichtsverhandlung mit den entsprechenden Einspruchsmöglichkeiten<sup>43</sup>. Erst Ende letzte Jahres kritisierte Pro Asyl, dass gegen Jugendliche ab 16 Jahren verstärkt Abschiebehaft angewandt würde<sup>44</sup>

Die massive Einschränkung des Anspruchs auf Asyl durch die Änderung des Artikels 16 GG hat zudem zu einer sehr niedrigen Anerkennungsquote geführt<sup>45</sup>. Noch immer werden nicht-staatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung sowie die sogenannten „Nachfluchtgründe“<sup>46</sup> nicht als Asylgrund anerkannt. Auch Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge erhalten kein Asyl und werden – soweit sie nicht Abschiebungsschutz nach § 51 oder § 53 AuslG erhalten – abgeschoben.

---

42 Kreusel o.J. und KMII o.J.

43 Für die Verhängung von Abschiebungshaft reicht eine „richterliche Verfügung“, die alle sechs Monate überprüft wird.

44 Pressemitteilung von Pro Asyl vom 8.12.2001. Online im Internet: <http://www.proasyl.de/presse01/dez08.htm> [15.04.2002]

45 vgl. Tabelle über die Entscheidungen und Entscheidungsquoten (Anhang 1)

46 Als Nachfluchtgründe werden all jene Asylgründe bezeichnet, die den Flüchtling durch Aktivitäten nach der Flucht aus dem Heimatland z.B. durch politische Aktivität im Ausland der Gefahr der politischen Verfolgung nach der Abschiebung aussetzt. In einigen Ländern gilt bereits die Asylantragsstellung in Europa als Landesverrat.



Eingriffe in die Religions- und Berufsfreiheit, menschenunwürdige Behandlung, die Einschränkung der Meinungsfreiheit, ein Verbot des Kontaktes zu Familienangehörigen und ähnliche staatliche Maßnahmen können unter Umständen eine politische Verfolgung nach § 51, 1 AuslG begründen. Eine weitere Begründung kann auch die drohende Gefahr für Leben und Freiheit darstellen. Diese besteht dann, wenn der Staat als Verfolger aus politischen Gründen regelmäßig oder sehr stark in das Leben der Betroffenen eingreift und deren Leben und Freiheit bedroht (z.B. bei Folter oder unverhältnismäßig hohen Bestrafungen, eventuell auch bei Zwangsbeschneidungen). Vorladungen, Verhöre, kurzzeitige Inhaftierungen und Schläge werden jedoch vielfach als "Belästigungen" bagatellisiert, welche die "Schwelle zu asylrelevanter Verfolgung" angeblich nicht überschritten hätten. Eine Anerkennung nach § 51, 1 AuslG kommt auch nur dann in Frage, wenn es zum Zeitpunkt der Ausreise in keinem anderen Landesteil Schutz vor Verfolgung gab. Besteht in einem anderen Landesteil angeblich keine Verfolgungsgefahr, so sprechen Behörden und Gerichte von einer "inländischen Fluchtalternative". Die Annahme einer inländischen Fluchtalternative führt regelmäßig dazu, dass Asylanträge abgelehnt werden, auch wenn an der Darstellung von Verfolgungserfahrungen kein Zweifel besteht. Ein Beispiel sind Kurden aus dem Irak, denen regelmäßig die Flugverbotszone der NATO im Norden des Landes als innerstaatliche Fluchtalternative angeboten wird.

Das alles hat natürlich die z.T. gewollte Signalwirkung, dass sich viele Flüchtlinge überhaupt nicht mehr dem Asylverfahren unterziehen, da sie ihre Chancen eher gering einschätzen.

Diese Maßnahmen sollen bewirken, Flüchtlinge von einer Einreise nach Deutschland abzuhalten, bzw. sie problemlos und schnell wieder abschieben zu können. Dementsprechend hat die Zahl der Asylantragssteller nach der Gesetzesänderung 1993 kontinuierlich abgenommen, von 513.561 Personen im Jahre 1993 auf heute (2001) 107.193<sup>47</sup>. Auf der anderen Seite entziehen sich immer mehr Flüchtlinge der Kontrolle der Behörden, indem sie in die Illegalität „abtauchen“. Die Angst vor der Einweisung in Ausreisezentren, Abschiebehaftanstalten oder vor Abschiebung lässt diese Menschen die Entbehrungen und Schwierigkeiten des Lebens in Heimlichkeit ertragen. Damit erhöhen die repressiven Regelungen im Ausländer- und Asylverfahrensgesetz die Zahl der Papierlosen in der BRD.

Die aktuellen Diskussionen um ein neues Zuwanderungsgesetz und die Aussicht auf eine Instrumentalisierung der Thematik zu Wahlkampfzwecken lassen derzeit keine

---

47 Quelle: BAFI

Hoffnungen auf eine baldige Verbesserung der asylpolitischen Situation aufkommen<sup>48</sup>. Insbesondere soll das Nachzugsalter weiter auf 12 oder sogar 10 Jahre gesenkt werden. Die Anwesenheit und die Probleme Papierloser werden in dem Entwurf des Innenministeriums gänzlich ignoriert<sup>49</sup>.

### **3.3 Abschottung nach außen und „Grenzsicherung“**

Die kapitalistische Globalisierung hat nicht nur die Fluchtursachen durch Zerstörung der Lebensgrundlagen und Unterwerfung der Nationalökonomien unter die Konkurrenz des Weltmarktes vervielfacht, sondern gleichzeitig erleichterte Möglichkeiten und Wege der Migration geschaffen. Im Jahr 2001 gab es auf der Welt ca. 21 Mio. Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene<sup>50</sup>. Nach wie vor bewegt sich der Großteil der Flüchtlinge in der Welt außerhalb der westlichen Zentren. Die meisten fliehen innerhalb ihres Landes oder in angrenzende Nachbarländer. Nur ganz wenige schaffen es bis nach Westeuropa. Die Zahl der Asylbewerber in Europa betrug 2001 ca. 354.000<sup>51</sup>.

Gleichzeitig nimmt die Zahl der Einreisewilligen nach Europa durch verbesserte Kommunikation und Infrastruktur zu. Die EU reagierte darauf mit einer verstärkten Sicherung ihrer Außengrenzen. Vor allem der Seeweg über die Meerenge von Gibraltar, die Küsten Italiens und die Grenzen nach Osteuropa werden zunehmend überwacht<sup>52</sup>.

Aber auch neue Wege im Kampf gegen „illegale Einwanderung“ werden beschritten: So werden zunehmend Herkunfts- und Transitländer dabei unterstützt, Wanderungsbewegungen frühzeitig aufzuhalten – wenn nötig, mit polizeilichen Mitteln.

#### **3.3.1 Maßnahmen der BRD**

Der Bundesgrenzschutz hat nach der Wiedervereinigung sein Hauptaugenmerk auf die Bekämpfung illegaler Einwanderung gelegt. Er erhielt dafür im Bundesgrenzschutzgesetz von 1994 (novelliert 1998) weitreichende Befugnisse: Neben der Überwachung der Grenze mit

---

48 Den vorgesehenen Verbesserungen wie der Anerkennung geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung stehen massive Verschlechterungen wie die Ausweitung der Residenzpflicht, die Abschaffung der Duldung und die Einrichtung von sog. Ausreisezentren gegenüber.

49 vgl. Alt 2001

50 Quelle: UNHCR

51 Quelle: UNHCR

52 vgl. z.B. Aierbe/Acoge in: AutorInnenkollektiv (Hg.) 2000, S. 185-202, Alt 1999, S. 336ff. u.a.

Hilfe modernster Technik wie Nachtsichtgeräten, Wärmebildgeräten, Telebildanlagen (zur Übertragung von Fahndungsfotos und Fingerabdrücken), Spürgeräten zur Auffindung von Kohlendioxyd in Containern und Großtransportern, Hubschraubern, Streifenbooten und Diensthunden haben die Beamten die Möglichkeit, innerhalb der 30-Kilometer-Zone im Hinterland des Grenzbereichs sowie auf Bahnhöfen, in Zügen und auf Flughäfen anlass- und verdachtsunabhängige Kontrollen durchzuführen. Außerdem besteht die Möglichkeit, verdeckte Ermittler und den verdeckten Einsatz technischer Mittel wie Aufnahmegeräte und Kameras einzusetzen. Um diese Aufgaben bewältigen zu können, wurde die finanzielle und personelle Ausstattung der Bundespolizei Schritt für Schritt angehoben. Der Etat stieg von 1841,5 Mio DM 1992 auf 2859,5 Mio DM 1997, die Personalstärke erhöhte sich von 1992 (34.733) bis 1996 (41.018)<sup>53</sup> ebenfalls stark, seitdem ist sie wieder etwas gesunken (1999: 38.829)<sup>54</sup>.

Die Folgen dieser Hochrüstung sind leicht nachzuvollziehen. Um trotzdem über die Grenzen zu kommen, nehmen Immigrant/innen und deren Fluchthelfer/innen immer riskantere Routen und Möglichkeiten in Kauf, nicht selten unter Gefährdung ihres Lebens. Nach einer Dokumentation über die „Deutsche Flüchtlingspolitik und deren tödliche Folgen“ der Antirassistischen Initiative Berlin e.V. (ARI)<sup>55</sup> starben zwischen 1993 und 2001 nachweislich

*„mindestens 130 Menschen auf dem Wege in die Bundesrepublik Deutschland oder an den Grenzen. Allein 100 Personen starben an den deutschen Ost-Grenzen. 343 Flüchtlinge erlitten beim Grenzübertritt zum Teil erhebliche Verletzungen, davon 209 an den deutschen Ost-Grenzen.“<sup>56</sup>*

In die Kritik geraten sind außerdem die „verdachts- und ereignisunabhängigen“ Kontrollen von BGS und Länderpolizei. In der Praxis werden überwiegend Migrant/innen, Berber/innen und andere „auffällige“ Personen kontrolliert. Diese Vorselektion anhand von Äußerlichkeiten entspricht den rassistischen Implikationen der Kontrollziele. Internationale, organisierte Kriminalität, Drogen- und Menschenhandel und illegale Einreise und Aufenthalt sollen aufgedeckt werden. Die Erfolge sind dabei eher spärlich: Laut den „Ergebnissen einer achtmonatigen Auswertung von ereignisunabhängigen Zugkontrollen 1997/98 in Bayern im Rahmen des ‚Fahndungskonzepts Schiene‘“ waren

<sup>53</sup> Zahlen aus: Alt 1999, S.337

<sup>54</sup> Quelle: Bundesgrenzschutz. Online im Internet: [www.bundesgrenzschutz.de](http://www.bundesgrenzschutz.de) [25.03.2002]

<sup>55</sup> ARI e.V. (Hg.), 2001.

<sup>56</sup> ARI e.V. (Hg.) 2001, S.1.

*„rund drei Viertel der aufgegriffenen Menschen (...) Flüchtlinge im Asylverfahren oder Geduldete, die gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung verstoßen, d.h. den Bezirk ihrer Ausländerbehörde verlassen hatten. Dabei handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit nach dem Asylverfahrens- bzw. Ausländergesetz.“<sup>57</sup>.*

Zu den erweiterten Möglichkeiten des BGS beim Grenzschutz und der Verlegung der Grenzen nach innen kommt die verstärkte Einbeziehung der Bevölkerung. Neben der Einstellung von sogenannten „grenzpolizeilichen Unterstützungskräften“, die 1993 aus der lokalen Bevölkerung zusammengesetzt und im Eiltempo geschult wurden<sup>58</sup>, ist vor allem die Einrichtung sogenannter „Bürgertelefone“ erwähnenswert, bei denen Bürger/innen auffallende Menschen direkt beim BGS melden können. Laut Dietrich gehen 60 bis 70 Prozent der erfolgten Identitätskontrollen auf Hinweise aus der Bevölkerung zurück, eine wahre „Lawine an Informationen“ gehe beim BGS ein<sup>59</sup>.

Ende April 2001 wurde außerdem bekannt, dass auch der Bundesnachrichtendienst (BND) die Bekämpfung „illegaler Migration“ als eine ihrer zukünftigen Hauptaufgaben ansieht<sup>60</sup>. Demnach sei es nötig, neben der Abschottung der Grenzen präventive Maßnahmen in den Herkunftsländern zu ergreifen. Die Ausmaße der „Schleuserkriminalität“ seien inzwischen beängstigend, Mafiabanden und organisierte Kriminalität erzielten Milliarden Gewinne.

Diese Erschließung eines neuen Aufgabenfeldes für den BND ist aber nicht nur als Strategie zu sehen, Budgetkürzungen vorzubeugen und die eigene Existenz nach Ende der Blockkonfrontation zu rechtfertigen<sup>61</sup>. Darüber hinaus macht das Engagement des Auslandsgeheimdienstes deutlich, wie sehr die Verhinderung von (illegaler) Migration zu einem politischen Brisanzthema geworden ist. Nachdem auch die Verantwortlichen in Politik und bei der Polizei erkennen mussten, dass Grenzsicherung allein Einwanderung nicht verhindern kann, werden neue Wege und Konzepte gesucht und ausprobiert. Auffallend ist dabei nicht nur die verstärkte Zusammenarbeit und Koordination zwischen verschiedenen Behörden (Landespolizei, BGS, Zollfahndung, Arbeitsämter, BND, Staatsanwaltschaften etc.), sondern auch die Einbeziehung der Bevölkerung und privater Körperschaften und Unternehmen. So raten verschiedene Industrie- und Handelskammern Taxifahrern – in Absprache u.a. mit dem BGS, der Staatsanwaltschaft, den Landesverbänden Taxi/Mietwagenverkehr, den Verkehrs- und Ordnungsämtern – Fahrgäste, die nach dem

---

57 Kant 2000

58 Dietrich in: Dominik u.a. (Hg.) 1999, S. 302

59 ebd., S. 307f.

60 Vgl. Gebauer in: Spiegel 2001

61 Vgl. John in: ak 2001

„äußeren Erscheinungsbild“ illegal eingereist sein könnten, direkt der Polizei zu melden. Hintergrund waren die Verurteilungen von Taxifahrern wegen Beihilfe zur illegalen Einreise beziehungsweise zum illegalen Aufenthalt (durch die Ausübung ihres Berufes, nämlich den Transport innerhalb Deutschlands!) zu Haftstrafen ohne Bewährung ab 1996<sup>62</sup>.

Eine weitere Strategie besteht darin, bilaterale Abkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten abzuschließen, die „Schleuserkriminalität“ wirksamer bekämpfen helfen sollen. Zu diesem Zweck wurde beispielsweise Polen im Rahmen des „deutsch-polnischen Abkommens über die Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen“ 120 Mio. DM Finanzhilfe für den Aufbau von Polizei und Grenzschutz gewährt<sup>63</sup>. Übernahmeabkommen gibt es neben Polen auch mit Rumänien (1992), der Schweiz (1993), mit Kroatien, Bulgarien und der Tschechischen Republik (1994). Dadurch werden die Außengrenzen der EU quasi weiter nach Osten gelegt. Im Zuge der EU-Osterweiterung ist sowieso eine Angleichung der Visa- und Asylpolitik der Beitrittsstaaten an EU-Norm gefordert<sup>64</sup>.

### 3.3.2 Europäische Maßnahmen

Bereits seit Mitte der 80er Jahre beschäftigt sich die Europäische Union, namentlich der Ministerrat und die EU-Kommission, mit Einwanderungsfragen, Visa, Asylsuchenden und Grenzkontrollen. Außerdem wurden Gremien geschaffen, die außerhalb parlamentarischer und öffentlicher Kontrolle die Politik in Sachen Einwanderung, Flucht und Grenzsicherheit bestimmen und koordinieren<sup>65</sup>. Dazu gehören z.B. die 1996 von der EU-Kommission eingesetzte Ad-hoc-Gruppe Einwanderung, die u.a. für die Festlegung von Visaauflagen, die Sanktionierung von Fluggesellschaften und den Ausschluss von Mehrfach-Asylantragsstellungen verantwortlich ist, oder das „Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration“ (CIREFI)<sup>66</sup>.

---

62 Dietrich in: Dominik u.a. (Hg.) 1999, S. 310ff.

63 Alt 1999, S. 336

64 Polen setzte auf Druck der westeuropäischen Staaten schon früh ein eigenes Abschiebesystem in Gang. Seit 1996/7 sind in Polen 24 Abschiebegefängnisse in Betrieb. In Tschechien wurde auf Druck Deutschlands Ende 1998 das erste Abschiebegefängnis nahe der deutschen Grenze eröffnet, seit Oktober 2000 gibt es ein zweites an der österreichischen Grenze. Vgl. John 2001

65 Durch die Integration der grenzpolizeilichen und Strafverfolgungsaspekte in die sogenannte Dritte Säule der EU (Zusammenarbeit Innen- und Justizpolitik) sind diese der Kontrolle und Entscheidungsmacht des Europa-Parlaments und der nationalen Parlamente entzogen (Dietrich in: Dominik u.a. 1999, S. 5).

66 Redaktion 2000, S. 2

1985 unterzeichneten die Regierungen Frankreichs, der BRD und der Benelux-Staaten das erste Schengener Abkommen, das den freien Verkehr, d.h. die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen zum Ziel hatte. Im Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) von 1990, welches das Schengen-Abkommen konkretisieren soll, liegt der Hauptschwerpunkt jedoch auf den sog. „kompensatorischen Maßnahmen“ zur Verhinderung eines angeblich drohenden „Sicherheitsdefizits“. Mit der Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen ging darum eine Verschärfung der Kontrollen der Außengrenzen einher<sup>67</sup>.

Heute beteiligen sich 15 Länder an der Schengen-Zusammenarbeit: alle EU-Länder außer Irland und Großbritannien sowie die Nicht-EU-Länder Norwegen und Island.

Die verschärften Grenzkontrollen an den Außengrenzen sehen u.a. eine Identitätsüberprüfung, die Kontrolle von Fahrzeugen und Gepäck sowie eine fahndungstechnische Überprüfung aller Drittausländer (also aus Nicht-EU-Ländern) vor.

Auch die Politik der Visavergabe wurde verschärft. Im Einklang mit den Schengen-Staaten weitete die Bundesrepublik die Visumpflicht auf über 130 Staaten aus, demgegenüber stehen lediglich 48 Staaten, deren Bürger/innen in allen EU-Staaten von der Visumpflicht befreit sind. Darüber hinaus werden, wie im Falle von Jugoslawien, „Länder mit hohem Migrationsdruck“ z.B. durch Bürgerkriege ad hoc in die „schwarze Liste“ aufgenommen<sup>68</sup>. Selbst für Touristenvisa bestehen hohe Anforderungen wie der Nachweis der Bonität der Gastgeber/innen, ein Rückflugticket und ein Vermögensnachweis der Antragssteller/innen. Die Visavergabe erfolgt generell für drei Monate, eine Ablehnung ist ohne Gründe und Widerspruchsmöglichkeit möglich. Außerdem gilt eine Ablehnung seit den Schengener Vereinbarungen für alle EU-Staaten.

Auch der Bereich der Flüchtlingspolitik wird im SDÜ verhandelt. Demnach gilt in Europa das Prinzip des „ersten Asyllandes“. Asylsuchende sollen danach in dem Schengen-Land einen Antrag stellen, in das sie zuerst eingereist sind. Bei einer Ablehnung gilt diese für alle Schengen-Staaten, d.h. die Flüchtlinge haben nicht mehr die Chance, in einem anderen Land der EU Asyl zu erhalten, wodurch die Weiterwanderungsmöglichkeiten extrem begrenzt sind.

Das SDÜ ermöglicht und fördert weiterhin die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Schengen-Staaten. Konkret wird der Austausch von Informationen über Straftäter oder zur Verhinderung von Straftaten ausgeweitet, wozu auch sog. „Schlepper- und

---

67 Busch 2001, S. 9

68 Busch 2001, S. 10f.

Schleusertätigkeiten“ zählen (s. Punkt 2.4). Dazu gehören auch die sog. „carrier sanctions“, Strafen gegen Transportunternehmen, die Menschen ohne (gültige) Papiere befördern<sup>69</sup>.

Unabhängig von den Bestimmungen im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit gibt es auch innerhalb der EU weitreichende Verschärfungen in der Migrations- und Asylpolitik.<sup>70</sup> Neben den Regelungen in der Asylpolitik (z.B. das Prinzip des „sicheren Drittstaates“ oder des „offensichtlich unbegründeten Asylantrags“) haben sich die Bemühungen der EU-Länder verstärkt, Druck auf die Herkunftsländer auszuüben und die legalen Einreisemöglichkeiten in die EU zu beschränken. Neben den bereits erwähnten Übernahmeabkommen (vgl. Punkt 2.3.1) versuchen die Europäischen Staaten, präventiv in Krisenregionen einzugreifen, um Flüchtlingsströme nach Europa bereits weit vor den Grenzen aufzuhalten.

Zunächst wurde das Konzept des „vorübergehenden Schutzes“ als Alternative zu Asylgewährung entwickelt. Demnach sollen Flüchtlinge aus Krisenregionen nur vorübergehend, z.B. mit einer Duldung, aufgenommen und nach Ende des Konfliktes sofort wieder abgeschoben werden. Das führte jedoch oftmals zu jahrelangen Aufenthalten in Unsicherheit und ohne die Perspektive einer Eingliederung in die Gesellschaft des Aufnahmelandes<sup>71</sup>.

1998 wird in einem Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik der EU des österreichischen Ratsvorsitzes zum ersten Mal offen die neue Stoßrichtung der Politik genannt: Die EU solle sich „bei der Bekämpfung von Flüchtlings- und Migrationsströmen (...) ihres ‚internationalen politischen und ökonomischen Gewichts‘ bewusst werden und dieses auch anwenden“<sup>72</sup>. Das bedeutet, dass die EU in Zukunft nicht nur die Flüchtlinge an den Grenzen, sondern bereits im Heimatland, wenn nötig mit polizeilichen Mitteln, bekämpfen soll. Ökonomische Druckmittel, wie die Gewährung von Entwicklungshilfe je nach Kooperationswille sowie „friedenserzwingende“ und „friedenssichernde Maßnahmen“ sollen dazu eingesetzt werden, Konflikte frühzeitig einzudämmen bzw. zu beseitigen, mit dem Ziel der Flüchtlingsabwehr. Außerdem wird gefordert, auf Herkunftsländer Druck auszuüben, damit diese bereits illegale Flüchtlingsströme aufhalten.

Zum ersten Mal systematisch umgesetzt wurde die sog. „Hilfe vor Ort“ erstmals während des Kosovokrieges 1999<sup>73</sup>. Ziel dieser Strategie war es, Flüchtlingen bereits jeden legalen Weg Richtung Westeuropa zu versperren, indem sie in Flüchtlingslagern vor Ort untergebracht wurden. In den hastig aufgebauten Zeltlagern in Albanien und Mazedonien,

---

69 Busch 2001, S. 12

70 Busch 2001, S. 18ff.

71 Busch 2001, S. 20f.

72 ebd., S. 22

73 ebd., S. 24ff.

ganz in der Nähe der Kriegshandlungen, befanden sich die Flüchtlinge in „de facto Gefangenschaft“<sup>74</sup>. Lediglich knapp 90.000 von fast einer Million Flüchtlingen fanden Schutz in der EU, die meisten mussten inzwischen wieder mehr oder weniger freiwillig zurückkehren, obwohl im Kosovo nach Ende des Krieges an die 300.000 Angehörige von Minderheiten (vor allem Serben, Roma und Juden) von kosovo-albanischen Nationalisten vertrieben wurden.

Mit der Bekämpfung von Fluchtursachen hat das nichts zu tun, eher schon mit einer Bekämpfung der Flüchtlinge. Nachdem die legale Einreise nach Europa beinahe unmöglich gemacht wurde, geraten jetzt sogenannte „Menschenschmuggler“ unter der Vorgabe einer Bekämpfung „Organisierter Kriminalität“ ins Visier der Regierungen. Damit sollen illegale Wanderungsbewegungen weit vor den Grenzen Europas bereits aufgehalten werden (obwohl die Wandernden meist erst mit dem Überqueren der Schengen-Außengrenzen eine illegale Handlung begehen). Beispielhaft sei hier nur auf den Beschluss des Rats der Justiz- und Innenminister der EU („Rechtliche und innere Angelegenheiten“ – RIA-Rat) vom März 2001 hingewiesen, „eine Sondereinheit von 30 Polizei- und Einwanderungsbeamten nach Bosnien und Kroatien zu entsenden, mit dem Auftrag, den Behörden dieser Länder bei der Kontrolle der Grenzen und der Jagd nach Migranten ‚beizustehen‘.“<sup>75</sup>.

### **3.4 „Menschenhändler“ und Fluchthelfer**

Der Kampf gegen „illegale Einwanderung“ wird nicht nur in Deutschland meist als Kampf gegen „Menschenhandel/-schmuggel“ und „Organisierte Kriminalität“ (OK) geführt.

Beide Begriffe sind umstritten und verschweigen mehr als sie sagen. Im Zuge der verschärften Einreisebedingungen und Grenzüberwachungen stieg notgedrungen auch die Zahl derer, die professionelle Hilfe beim Grenzübertritt in Anspruch nehmen. Dass es sich dabei z.T. auch um kriminelle Banden handelt, kann und soll nicht bestritten werden. Differenzierte Betrachtung ist dennoch nötig.

Die Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) aus Berlin hat anhand von Interviews mit Flüchtlingen die unterschiedlichen Erfahrungen mit Fluchthelfer/innen dokumentiert:

*„Schon der Begriff ‚Fluchthilfeorganisation‘ basiert auf einer Vorstellung, die mit der Realität meistens nicht übereinstimmt, nämlich der Vorstellung einer*

---

74 ebd., S. 27

75 Busch 2001, S.34, mit einem Zitat aus The Guardian, 16.03.01



*kohärenten Organisationsstruktur. Vielmehr handelt es sich in vielen Fällen um Ad-hoc-Zusammenhänge. Dabei können verschiedene Fluchthilfegruppen mit kommerziellen, politischen oder (...) humanitären Zielen stehen und sich gegenseitig ergänzen. Fluchthilfe ist ein durchaus facettenreiches Phänomen, wobei die Grenzen zwischen den einzelnen Formen fließend sind.“<sup>76</sup>*

Noch bis in die 80er Jahre galt Fluchthilfe als nichts Anrüchiges, im Gegenteil, die Taten der Fluchthelfer/innen wurden teilweise in den westlichen Medien gefeiert. Der Bundesgerichtshof (BGH) stellte in einem Urteil 1980 fest, dass auch für eine Hilfeleistung an einem Menschen in Not Vergütung verlangt werden könne. In dem konkreten Fall forderte ein Fluchthelfer 10.000 DM von einem westdeutschen Auftraggeber für den – misslungenen! – Versuch, einen DDR-Bürger über die deutsch-deutsche Grenze zu „schleusen“. Diese Forderung sei nicht überhöht und die Hilfeleistung beruhe – so der Senat – auf „billigenswerten, ja edlen Motiven“.<sup>77</sup>

Solange die meisten Flüchtlinge aus den Warschauer-Pakt-Staaten kamen, waren sie als politische Flüchtlinge willkommen, ihre Flucht wurde z.T. ideologisch instrumentalisiert.

Diese positive Beurteilung sowohl der Flüchtlinge wie der Grenzübertritts-Helfer/innen hat sich in der Zwischenzeit, insbesondere nach dem Ende des „realen Sozialismus“, diametral gewandelt. Wann immer von Fluchthilfe zu lesen ist, wird von „Kriminellen“ gesprochen, die die Notlage der Flüchtlinge schamlos ausnutzten, um sie zu horrenden Preisen ohne Rücksicht auf deren Leben über die Grenzen zu schmuggeln. Dabei wird verschwiegen, dass nicht die Fluchthelfer/innen, sondern die EU für die Erhöhung der Risiken verantwortlich ist: Wenn die Kontrollen immer umfangreicher und intensiver werden, wird es immer schwieriger, gefahrlose Wege nach Westeuropa zu finden, demgemäß steigen auch die Preise<sup>78</sup>.

Nach dem Jahresbericht des Bundesgrenzschutzes (BGS) wurden 1999 37.789 unerlaubte Grenzübertritte in die BRD registriert. 3.410 „Schleuser“ wurden festgenommen, die 11.101 Papierlose in die BRD gebracht hatten. Die meisten der geschleusten Personen kamen aus nichteuropäischen Ländern (Afghanistan, Irak, Sri Lanka, Indien, China), dazu aus Jugoslawien. Von dort kamen auch die meisten „Schleuser“, gefolgt von Tschechen, Deutschen und Polen.

Natürlich ist eine Bewertung dieser Zahlen nicht einfach. Die Statistiken schwanken, je nachdem wie kontrolliert wird, worauf der BGS sich konzentriert etc. Dennoch lassen sich

---

76 Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat (Hg.) 1998, S. 35.

77 FFM 1999

78 Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat (Hg.) 1998, S. 111ff.

zwei Erkenntnisse festhalten: Mehr als zwei Drittel der Aufgegriffenen hat versucht, *ohne Hilfe einzureisen*. Dies ist also nach wie vor möglich und wird auch getan. Und zweitens: die spontane, „kleine“ Fluchthilfe von Ortskundigen (Tschechen, Polen und Deutschen) scheint zu überwiegen. „Kriminelle Netzwerke“, die Flüchtlinge vom Heimat- ins Zielland begleiten, lassen sich kaum finden. Anzunehmen ist eher, dass das Bedrohungsszenario „Menschenhandel“ bewusst aufgebauscht wird, um den massiven Ausbau der Grenzsicherung und der Kontrolldichte in Deutschland zu rechtfertigen.

Die quantitative Überbewertung von Fluchthilfe geht einher mit inhaltlichen Übertreibungen. Es gilt deshalb zu unterscheiden zwischen Fluchthilfe aus humanitären Erwägungen, kommerzieller und krimineller Fluchthilfe.

Humanitäre Fluchthilfe ist meist spontan und unorganisiert. Üblich sind das Mitnehmen von Freunden und/oder Bekannten durch erfahrene Pendelmigrant/innen oder Verwandtschafts-/Nachbarschaftshilfe von Landsleuten. Dabei werden meist nur die Unkosten in Rechnung gestellt<sup>79</sup>. In den meisten osteuropäischen Ländern besteht kein Visumszwang, sodass die Reise bis vor die polnisch-deutsche oder tschechisch-deutsche Grenze legal erfolgen kann<sup>80</sup>.

Die Organisation des kompletten Reiseweges bereits im Heimatland ist eher selten<sup>81</sup>. Solche „Paketreisen“ werden meist von kommerziellen oder kriminellen Netzwerken angeboten und sind sehr teuer, enthalten aber z.T. auch Garantien: So wird das Geld bei einem Vermittler hinterlegt, der es erst bei einer gelungenen Einreise an den/die Fluchthelfer/in auszahlt. Die kommerzielle Fluchthilfe ist eine Dienstleistung, die nach Marktgesetzen funktioniert: Steigt die Nachfrage oder das Risiko, erhöhen sich die Preise. Gleichzeitig sind kommerzielle Grenzübertritts-Helfer/innen daran interessiert, gute Arbeit zu leisten, um weiterempfohlen zu werden<sup>82</sup>.

Die Gefahr, an kriminelle Banden oder Betrüger zu geraten, besteht dennoch für die Migrant/innen in hohem Maße. Da nur mündliche Verträge existieren und das Geschäft auf Vertrauen basiert, sind die Reisewilligen den Fluchthelfer/innen nahezu ausgeliefert. Diese Situation wird natürlich von einigen ausgenutzt, die ihre „Kund/innen“ bestehlen, ihnen überhöhte Preise abnehmen oder mitten im Grenzgebiet absetzen, wo sie leicht von Polizei und BGS aufgegriffen werden. Die „Anwerbung“ ist dabei eher die Ausnahme<sup>83</sup>, mit

---

79 Alt 1999, S. 130

80 „70 Prozent der über die polnisch-deutsche Grenze heimlich in die Bundesrepublik Eingereisten befanden sich nach Schätzung der polnischen Grenzpolizei im Nachbarland in völliger Legalität.“ (Dietrich in: Dominik u.a. (Hg.) 1999, S. 196).

81 Alt 1999, S. 130

82 Vgl. Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat (Hg.) 1998

83 Alt 1999, S. 128

Ausnahme des Schmuggels von Frauen zum Zwecke der Prostitution, die oftmals mit falschen Versprechungen nach Deutschland gelockt oder einfach verschleppt werden<sup>84</sup>. Und selbst Prostituierte, die sich bewusst für eine Einreise nach Deutschland entschieden, sind sich z.T. über die rechtlichen Folgen und Arbeitsbedingungen nicht im klaren: Die Frauen sind völlig von ihrem Zuhälter abhängig, der ihnen meist ihre Papiere abnimmt und auch ihre Abschiebung mit einkalkuliert<sup>85</sup>.

### 3.5 Frauen auf der Flucht

Selbstverständlich gilt alles bisher gesagte in gleicher Weise für Männer und Frauen. Frauen haben aber bereits auf der Flucht, beim Grenzübertritt und später im Asylverfahren, bei der Wohnungs- und Arbeitssuche und anderen Bereichen mit größeren Probleme zu kämpfen als Männer.

Weltweit, so wird geschätzt, sind etwa 80% der Flüchtlinge Frauen<sup>86</sup>, oft mit ihren Kindern und nur zum Teil von Männern begleitet. Die Gründe dafür liegen in der „neuen Kriegsführung“, bei der in zunehmendem Maße Opfer unter der Zivilbevölkerung zu verzeichnen sind, in der Tatsache, dass weltweit Frauen eher von Armut betroffen sind als Männer und dass neben der gleichermaßen für Männer und Frauen vorhandenen Verfolgung frauenspezifische Formen der Verfolgung existieren<sup>87</sup>. Dazu zählen z. B. Genitalverstümmelung, Zwangsheirat oder spezielle gesetzliche Beschränkungen für und Bestrafungen von Frauen. Bei einer politischen Betätigung von Frauen werden diese zudem nicht nur für ihr oppositionelles Engagement, sondern deshalb verfolgt, weil sie sich *als Frauen* politisch betätigen. Und: „Frauen migrieren (...) nicht nur, um der Ausbeutung zu entkommen, sondern auch um die ausbeutende, materielle familiäre Verpflichtung zu erfüllen.“<sup>88</sup>

Bereits die Vorbereitungen einer (zwangsweisen) Migration gestalten sich für Frauen ungleich schwieriger, weil in vielen Ländern die Männer für die Dinge des öffentlichen Lebens zuständig sind und die Frauen aus diesem Grund kaum Erfahrungen im Umgang mit Behörden, Formularen und der Kommunikation mit (fremden) Männern haben. Erschwerend kommt hinzu, dass den Frauen in der Regel weniger Ressourcen zur Verfügung stehen,

---

84 vgl. Krüger in BUKO (Hg.) 1995, S.45ff.

85 ebd.

86 Potts/Prasske 1993, S. 17

87 ebd.

88 Gail Pheterson, zit. n. Krüger in BUKO (Hg.)1995, S. 50

sowohl finanziell als auch bildungsmäßig. Frauen stellen in vielen Herkunftsländern den größten Anteil der (ohnehin schon hohen) Analphabetenquote<sup>89</sup>. Die Gefahr des Betrugs ist deshalb ungleich höher, ebenso wie die der Abhängigkeit von (männlichen) Bekannten, Behördenmitarbeitern und Fluchthelfern.

Auf der Flucht bzw. bei der Migration haben Frauen mit gewalttätigen und sexuellen Übergriffen zu kämpfen. Nicht wenige Männer nutzen die relative Hilflosigkeit der alleinreisenden Frauen zu ihrem Vorteil aus und lassen sich ihre Hilfe durch sexuelle „Gefälligkeiten“ bezahlen.

Auch durch die Asylgesetzgebung und während des Asylverfahrens sind Frauen größeren Benachteiligungen ausgesetzt. Wie bereits erwähnt, werden frauenspezifische Fluchtgründe weiterhin nicht als asylrelevant anerkannt. Im Asylverfahren selbst müssen die Frauen umfassend und präzise von ihrem Verfolgungsschicksal erzählen, was ihnen insbesondere bei sexueller Gewalt z. B. aufgrund von Traumatisierungen nicht möglich ist. Potts/Prasske weisen außerdem darauf hin, dass

*„Frauen, die aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung im Heimatland normalerweise von Männern der Familie in der Öffentlichkeit vertreten werden, und möglicherweise sogar dem Verbot unterliegen, mit fremden Männern zu sprechen, (...) nun gegenüber der von Männern dominierten deutschen Institution [dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Anm. d. Verf.] zu genau diesem ungewohnten oder sanktionierten Verhalten verpflichtet [sind].“<sup>90</sup>*

Erschwerend kommt noch hinzu, dass das Sprechen über Sexualität in einigen Gesellschaften generell tabuisiert ist und die Frauen bei erlittener sexueller Gewalt zudem Sanktionen der Familie oder eigenen Exilgruppe fürchten müssen.

Die Praxis des Asylverfahrens zeigt obendrein, dass Frauen häufiger als Männern ihre politische Betätigung nicht geglaubt oder als „Mitläufertum“ abgewertet wird. Der Tatsache, dass unter anderen gesellschaftlichen Bedingungen auch die politische Arbeit insbesondere von Frauen andere Formen annimmt (z. B. das Verstecken und die Versorgung von gesuchten Rebellen o. ä.), wird nicht Rechnung getragen<sup>91</sup>.

In den Sammelunterkünften und Lagern in der BRD sind Frauen, insbesondere alleinstehende, nur unzureichend vor sexuellen Übergriffen geschützt. Oftmals existieren

---

89 Potts/Prasske 1993

90 Potts/Prasske 1993, S. 35. Allerdings ist von Seiten des Bundesamtes Bewegung in diese Sache geraten. So gibt es inzwischen geschulte Mitarbeiterinnen.

91 Potts/Prasske 1993

keine getrennten Waschräume, oder dementsprechende Vereinbarungen werden nicht eingehalten.

## 4 Zur Situation von Papierlosen in Deutschland

Die Situation von Papierlosen in Deutschland ist geprägt von Unsicherheit, Angst und faktischer Rechtlosigkeit. Der Tatbestand des „unerlaubten Aufenthaltes“ nach § 92 AuslG zwingt sie zu einem Leben in Heimlichkeit. Um nicht aufzufallen, nehmen sie weitgehende Einschränkungen in allen Lebensbereichen in Kauf. Die sozialen Kontakte werden auf das notwendige Minimum beschränkt, der Wohnort oft gewechselt und selbst engen Freund/innen wird mit Misstrauen begegnet. Manche Migrant/innen rutschen so in die soziale Isolation.

Die Angst vor Festnahme und anschließender Abschiebung prägt die gesamte Lebensgestaltung. Viele Papierlose verlassen ihr Wohnung bei Tageslicht nur, wenn es sich nicht vermeiden lässt. Darüber hinaus entwickelt jede/r eigene Strategien, um nicht aufzufallen. Rechtswidrigkeiten wie Schwarzfahren, Diebstahl oder andere Delikte werden soweit als möglich vermieden, ebenso wie das Auftreten in größeren Gruppen und lautes Reden in der Öffentlichkeit. Dabei haben es Menschen mit einem europäischen Aussehen aus naheliegenden Gründen z.B. gegenüber Menschen mit dunkler Hautfarbe leichter<sup>92</sup>.

Der praktische Ausschluss von jeder gesellschaftlichen Teilnahme, die Diskriminierung in allen Lebensbereichen widerspricht fundamental jedem Gleichheitspostulat. Den Migrant/innen, die unter diesen Umständen ihr Dasein organisieren, wird konsequent jegliche politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Beteiligung, jede Chance auf Integration, Wachstum und Bildung verweigert. Persönlichkeitsentwicklung ist in so einer prekären Situation verunmöglicht, ist es doch schon schwierig genug, die eigene Identität einigermassen aufrecht zu erhalten.

### 4.1 Rechtliche Ansprüche und faktische Rechtlosigkeit

Nach der auch von Deutschland unterzeichneten Menschenrechtsdeklaration und dem Grundgesetz gelten Grundrechte für alle Menschen, unabhängig von irgendwelchen Kriterien<sup>93</sup>. Auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus haben demnach ein Recht auf menschenwürdiges Leben, Gesundheit, Nahrung, Kleidung etc.

---

92 Alt 1999, S. 184ff.

93 Vgl. **Art 3 GG: (1)** Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. **(2)** Männer und Frauen sind gleichberechtigt. **(3)** Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.

In der Praxis aber werden diese Rechte Papierlosen regelmäßig verwehrt. Sie sind gezwungen, ein Leben in Heimlichkeit zu führen und den Kontakt zu Behörden und öffentlichen Stellen zu meiden. Um dennoch ihr Überleben zu sichern, gehen diese Menschen oft hohe Risiken ein. In den folgenden Abschnitten werde ich an fünf grundlegenden Fragestellungen<sup>94</sup> die Situation von Papierlosen in Deutschland deutlich machen: De jure bestehen Rechtsansprüche, die de facto aber meist zu Entdeckung und Abschiebung führen.

#### **4.1.1 Arbeit und Ausbeutung**

Um ihren Lebensunterhalt zu sichern, bzw. um Geld für ihre Familien oder für einen Neuanfang im Heimatland zu sparen, müssen Papierlose arbeiten. Sie haben jedoch keine Möglichkeit, einer legalen Beschäftigung nachzugehen, da für eine Arbeitserlaubnis ein Aufenthaltsstatus notwendige Voraussetzung ist. Illegale Beschäftigungsverhältnisse findet man vor allem im Bau- und Gaststättengewerbe, in der Landwirtschaft, aber auch in Privatwohnungen als Putzhilfe, Kinder- und Altenpfleger/in oder in Bordellen. Manche Papierlose gehen auch einer selbständigen Verdienstmöglichkeit wie dem Handel mit Gebrauchtwagen, Schrott oder anderen Dingen, oder kommerziellen Dienstleistungen (z. B. Arbeits- und Wohnungsvermittlung) nach<sup>95</sup>. In den meisten Fällen handelt es sich um intellektuell anspruchslose und schwere Arbeiten, die selten dem Ausbildungsgrad der Menschen entsprechen<sup>96</sup>.

Aufgrund der großen Vielfalt von Beschäftigungsmöglichkeiten und –umständen ist eine allgemeine Darstellung nur zu dem Preis der Verallgemeinerung zu machen. Private Anstellungen sind schwer mit Arbeitsverhältnissen in einem großen Unternehmen zu vergleichen. Dennoch lassen sich einige Angaben zur Situation machen, in der sich Papierlose bei ihrer Arbeit befinden.

Die Beschäftigungsverhältnisse sind in der Regel geprägt von Abhängigkeit und Rechtlosigkeit. Die Papierlosen sind in viel stärkerem Maße von ihren Arbeitgeber/innen abhängig, als dies in legalen Beschäftigungsverhältnissen der Fall ist. Arbeitsverträge werden,

---

94 In Anlehnung an Alt 1999. M. E. stellen diese fünf Fragestellungen – Arbeit (= Sicherung des Lebensunterhalts), Unterkunft, Gesundheit, Bildung und soziale Beziehungen – Grundbedürfnisse des Menschen dar, deren Einschränkung für die Betroffenen als sehr belastend wahrgenommen wird.

95 Vgl. Alt 1999, S. 138ff., Münz/AlscherÖzcan in Bade 2001, S. 78f. und ila 2001. Zur speziellen Situation von Frauen siehe Punkt 3.2

96 „Selten sind ‚Illegale‘ in dem Beruf tätig, für den sie eine Ausbildung besitzen. Damit zusammenhängend war die hohe Anzahl an Akademikern auffällig, die zum Teil schwerste Hilfsarbeiten zu niedrigsten Stundenlöhnen leisteten: Hier traf man beispielsweise (promovierte) Ingenieure, Schuldirektoren und Lehrer, Musiker, Philosophen und Mathematiker sowie eine Reihe von Universitätsstudenten.“ Aus: Alt 1999, S. 140

wenn überhaupt, nur mündlich abgeschlossen, die Bezahlung liegt weit unterhalb der für Deutsche und Menschen mit Arbeitserlaubnis üblichen Tarife. Genau das macht es für die Arbeitgeber/innen attraktiv, Papierlose trotz des strafrechtlichen Risikos einzustellen. Da die Löhne niedrig sind und zudem keine Abgaben und Steuern entrichtet werden, tragen Papierlose zur Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen bzw. ganzer Branchen bei.

*„ Like the Gastarbeiter migration of the 1950s and 1960s, contemporary irregular migration offers a discreet way for economic and political actors to square the need for a ready, cheap and flexible supply of labour with Germany's desire not to allow immigration for permanent settlement. ”<sup>97</sup>*

Arbeitsintensive Arbeiten, die kaum durch Maschineneinsatz zu rationalisieren sind, sind aufgrund der wesentlich niedrigeren Lohnkosten in anderen Ländern in Deutschland mit Normalarbeitsverhältnissen kaum zu finanzieren. Gerade in den oben angesprochenen Bereichen Bau- und Gaststättengewerbe und Landwirtschaft sind auch Auslagerungen ins Ausland nicht möglich. Aus diesem Grund greifen viele Arbeitgeber/innen auf Papierlose zurück<sup>98</sup>.

Diese profitieren trotz des niedrigen Lohnniveaus von der angebotenen Arbeit, da die Löhne und Gehälter in ihren Heimatländern meist noch viel niedriger sind. Nach der Untersuchung von Jörg Alt<sup>99</sup> ist auch die Entlohnung im illegalen Bereich gestaffelt und bemisst sich nach Angebot und Nachfrage, der Qualifikation des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin, persönlicher Bekanntheit und der Bereitschaft, auch nachts und am Wochenende zu arbeiten. Zudem spielt die Nationalität der Arbeitnehmer/innen eine Rolle. Die Bezahlung lag demnach 1999 in der Baubranche zwischen 4-8 DM (Ukrainer) und 15-20 DM pro Stunde (Jugoslawen).

Genau wie auf dem legalen Arbeitsmarkt hängt die Lohnhöhe auch von der Konjunktur und der Zahl der Arbeitsuchenden ab. Da es keine Regelungen wie Tarifverträge gibt, sind Papierlose dem Lohndiktat der Arbeitgeber/innen weitgehend hilflos ausgeliefert. Verstärkt wird diese Abhängigkeit, wenn kaum Kontakte und Bekanntschaften vorhanden sind, die es ermöglichen, die Arbeitsstelle zu wechseln. Viele Arbeitgeber/innen nutzen ihre überlegene Position aus, um entweder die Löhne noch weiter zu drücken oder versprochene Löhne nicht auszusahlen.

Die Suche nach Arbeitsmöglichkeiten läuft auf unterschiedliche Weise ab. Viele Papierlose besitzen bereits eine Adresse eines Freundes oder Bekannten, einen „Migrations-

---

97 Gibney 2000, S. 19

98 vgl. Alt 1999, S. 258ff.

99 Alt 1999, S.150ff



Brückenkopf“ oder eine Erstanlaufstelle. Andere suchen Arbeit auf bekannten Plätzen wie Bahnhöfen oder Märkten („Arbeitsstrich“) oder indem sie auf Baustellen und in Gaststätten nachfragen. Verbreitet ist auch die Vermittlung durch Arbeitsvermittler, die selbst papierlos sein können. Diese verschaffen anderen Papierlosen Arbeit und garantieren den Arbeitnehmer/innen zuverlässige Kräfte, die zudem darauf vorbereitet werden, wie sie sich bei Kontrollen verhalten müssen. Diese kommerziellen und z. T. kriminellen Dienstleistungen halten natürlich nicht immer was sie versprechen<sup>100</sup>. Je mehr und bessere Kontakt bestehen, und je größer die Sprachkenntnisse sind, desto einfacher wird es, Arbeit zu finden. Das gilt auch für Wanderarbeiter/innen, die vorübergehend, z. B. während ihres Urlaubes, der Semesterferien oder wochenweise nach Deutschland kommen<sup>101</sup>.

Seit einigen Jahren versuchen Helfer/innen gemeinsam mit den Papierlosen mit Erfolg, ausstehende Löhne auf gerichtlichem Weg einzuklagen. Positive Erfahrungen hierzu wurden beispielsweise im Projekt :ZAPO: (Zentrale Anlaufstelle für Pendler/innen aus Osteuropa) des polnischen Sozialrates (siehe Punkt 6.5.1) gemacht. Dabei nutzen die Kläger/innen die Tatsache, dass bei dem Verfahren der Aufenthaltsstatus des/der Kläger/in nicht von Belang ist. In dem Rechtsgutachten von Ralf Fodor wird bestätigt, dass Arbeitnehmer/innen ein Recht auf Vergütung nach § 611 BGB haben, sobald eine (mündliche) Vereinbarung getroffen worden ist und die Arbeitnehmer/innen ihren Teil der Vereinbarung erfüllt haben. Auch können sie dieses Recht vor einem zuständigen Arbeitsgericht einklagen, weil es dabei auf den Aufenthaltsstatus nicht ankommt. Der Richter unterliegt in diesem Falle nicht der Übermittlungspflicht nach § 76 AuslG.

#### **4.1.2 Unterkunft**

Aufgrund der Pflicht eines Vermieters, für die Anmeldung des Mieters beim Einwohnermeldeamt zu sorgen (wofür gültige Papiere erforderlich sind), ist es Papierlosen in Deutschland nicht möglich, legal eine Wohnung zu mieten. Schwierigkeiten entstehen außerdem durch die von vielen Mietern geforderte Verdienstbescheinigung sowie durch Fremdenfeindlichkeit und Vorurteilen gegenüber ausländischen Mieter/innen<sup>102</sup>. Deshalb suchen die Betroffenen nach anderen Lösungen. Dabei legen sie als Bewertungskriterien Sicherheit vor Entdeckung, Bezahlbarkeit und Komfort an<sup>103</sup>.

100 vgl. dazu Alt 1999, S. 146ff

101 ausführlich Cyrus, Norbert: In Deutschland arbeiten und in Polen leben, in: BUKO (Hg.) 1995, S.27-44.

102 Münz u.a. in Bade (Hg.) 2001.

103 Alt 1999, S. 165

Eine Wohnmöglichkeit bietet sich in Abrisshäusern, die eine relativ hohe Sicherheit gewährleisten und nichts kosten, dafür aber selten über Wasser, Heizung und sanitäre Anlagen verfügen. Sofern Wohnungsleerstände existieren, bietet auch die Besetzung leerstehender Wohnungen in einem bewohnten Haus eine Möglichkeit<sup>104</sup>. Während hierbei ein plus an Komfort zu verzeichnen ist, besteht die Gefahr der Denunziation durch Mieter/innen, die sich durch die Anwesenheit der irregulären Bewohner/innen gestört fühlen. Die wenigsten Papierlosen leben über längere Zeit ohne feste Unterkunft, z.B. im eigenen Auto, in Bahnwaggons, abgestellten Wohnwagen, Baustellen und Wohncontainern, auf Parkbänken oder in Zelten<sup>105</sup>.

Unbehelligt von Problemen dieser Art sind Massenquartiere, die von Arbeitgeber/innen oder anderen Privatpersonen angemietet und an Papierlose weitervermietet werden. In diesen Häusern übernachten zwischen 50 und 100 Personen in Fünf- bis Zehn-Betten-Zimmern für fünf bis zehn DM pro Nacht<sup>106</sup>. Die Migrant/innen können sich dort tages-, wochen- oder monatsweise einmieten, allerdings ist die Gefahr der Entdeckung durch staatliche Behörden recht groß.

Teurere, dafür sichere und komfortablere Wohngelegenheiten sind Privatwohnungen, da hier durch die Unverletzbarkeit der Wohnung ein gewisser Schutz vor Nachbarn und Behörden besteht. Üblich sind Untermietsverhältnisse in der Wohnung des regulären Mieters oder in extra dafür angemieteten Wohnungen, wobei Studentenwohnheime und Mietskasernen aufgrund der Anonymität und der hohen Zahl nicht-deutscher Mieter/innen beliebt sind. Das Verhältnis zum Vermieter reicht dabei von freundschaftlich bis ausbeuterisch. In der Regel sind jedoch erhöhte Mieten zu bezahlen, gleichzeitig sind die Wohnungen schlechter und die Nutzungsperspektive unsicher<sup>107</sup>.

In der Regel findet ein häufiger Wechsel der Unterkunft statt, insbesondere wenn zwischendurch bei Verwandten oder Bekannten gewohnt oder die Wohnung zu unsicher wird. Menschen mit guten Kontakten innerhalb eines Netzwerkes haben es hier bedeutend leichter, eine neue Bleibe zu finden, ebenso wie Personen, die ihren legalen Aufenthaltstitel verloren haben („visa overstayers“). Insbesondere Pendelmigrant/innen nutzen zum Teil Angebote des Arbeitsgebers (vor allem im Baubereich), in unmittelbarer Nähe zum Arbeitsplatz in Bauwagen, abgestellten Wohncontainern oder ähnlichem zu wohnen, wobei die Miete –

---

104 Nach Angaben des Landeskriminalamtes Berlin gibt es aufgebrochene Wohnungen, „in denen auf 30 bis 40 Quadratmetern bis zu 30 Personen leben“ (Münz u.a. in Bade 2001, S. 86).

105 Alt 1999, S. 165

106 Ebd., S. 165f.

107 Münz u.a. in Bade 2001, S. 87

monatlich zwischen 300 DM und 2.000 DM - meist direkt vom Arbeitslohn abgezogen wird<sup>108</sup>.

Probleme entstehen vor allem durch Nachbarn, die sich durch die Anwesenheit der illegal Wohnenden gestört fühlen, die räumliche Enge, die zu Streit aufgrund mangelnder Intimsphäre führen kann oder bei Schwierigkeiten, die Miete rechtzeitig zu bezahlen. Durch das ständige Risiko der Entdeckung versuchen Papierlose, möglichst unauffällig zu leben, unnötiges Kommen und Gehen sowie Lärm soweit wie möglich zu vermeiden, um Konflikten mit Nachbarn vorzubeugen.

### 4.1.3 Gesundheitsfürsorge

Ralf Fodor geht in seiner Untersuchung<sup>109</sup> der Frage nach, inwieweit Papierlose Ansprüche auf Leistungen aus dem staatlichen Gesundheitswesen haben und ob sie diese geltend machen können. Demnach besteht für Menschen ohne Recht auf Aufenthalt ein Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ 4 in Verbindung mit §§ 1 Abs. 1 Nr. 5 und 6 AsylBLG) bei akuten Krankheiten und Schmerzzuständen, Schwangerschaft und Geburt.

Allerdings besteht für Sozialämter, die „öffentliche Stellen“ im Sinne des § 76 AuslG sind, eine Ermittlungs- bzw. Aufklärungspflicht. Das heißt, sie sind verpflichtet, bei der Prüfung von Leistungsansprüchen auch den Aufenthaltstitel zu erfragen und im Falle von Papierlosigkeit die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten. Das bedeutet de facto, dass Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zwar gewährt werden müssten, bei der Beantragung jedoch die Ausländerbehörde informiert würde und somit die Abschiebung erfolgte. Papierlose haben also keine Möglichkeit, in Deutschland legal Gesundheitsfürsorge zu erhalten, ohne abgeschoben zu werden. Lediglich schwangere Frauen erhalten nach der Niederkunft einen vorübergehenden Abschiebeschutz.

Das medizinische Standesrecht verpflichtet dazu, jeden Menschen zu behandeln, der medizinische Hilfe benötigt. Seit 1995 hat der Deutsche Ärztetag wiederholt gegen das Asylbewerberleistungsgesetz Stellung bezogen, 1998 hat der Welt-Ärztbund auf seiner Tagung in Ottawa die Pflicht von Ärzt/innen bekräftigt, Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus medizinisch zu behandeln.

---

108 ebd., S. 87f.

109 Fodor in Alt/Fodor 2001, S. 162ff

Die Krankenhäuser sind zwar auch „öffentliche Stellen“ im Sinne des § 76 AuslG, sie unterliegen aber nicht der Übermittlungspflicht, da sie nicht verpflichtet sind, Erkenntnisse über den Aufenthaltstitel ihrer Patient/innen zu gewinnen. In der Praxis kommt es jedoch immer wieder vor, dass auch Krankenhausverwaltungen und Ärzt/innen Papierlose an Ausländerbehörden melden, obwohl sie dies nicht müssten. Eine Befragung des Aufenthaltsstatus<sup>10</sup> wird in Krankenhäusern nämlich routinemäßig durchgeführt, um zu erfahren, an wen die Rechnungsstellung erfolgen kann.

Ärzt/innen können sich der Beihilfe nach § 92a AuslG strafbar machen, wenn sie Papierlose behandeln, was eine Geld- oder eine Haftstrafe bis zu fünf Jahren zur Folge haben kann. Eine Strafbarkeit hängt jedoch vom konkreten Einzelfall ab, z. B. ob vorsätzlich und wiederholt gehandelt wurde. Lediglich im Notfall, z. B. bei akuter Gefahr für Leib und Leben, könnten Entschuldigungs- oder Rechtfertigungsgründe nach § 34 oder § 35 StGB geltend gemacht werden. Nur wenige Ärzt/innen sind bereit, das Risiko der Bestrafung einzugehen. Papierlose vermeiden aus diesem Grund so lange wie möglich einen Arzt- und Krankenhausbesuch.

Krankheiten sind für Papierlose ein Sicherheitsrisiko. Nicht nur die Angst vor Entdeckung und Abschiebung lässt sie bestehende Erkrankungen so lange wie möglich ertragen und verschweigen, sondern auch die Angst, ihre momentane Arbeitsstelle und damit ihre Quelle zum Lebensunterhalt zu verlieren. Längere Krankheiten können dazu führen, dass sie ihre Ersparnisse aufbrauchen und wieder bei null anfangen müssen<sup>110</sup>.

Chronische Krankheiten werden in der Regel nicht behandelt, bei leichteren Krankheiten und Verletzungen kurieren sich die Menschen selbst. Dabei greifen sie entweder auf einen eigenen Vorrat an Basis-Medikamenten (z. B. noch aus dem Heimatland) zurück oder sie kaufen freiverkäufliche Medikamente in der Apotheke. Manchmal können sie auch einen Arzt in ihrem Bekanntenkreis um Rat fragen, oder sie behandeln sich selbst. Jörg Alt schildert, unter welchen Umständen eine derartige „Selbstbehandlung“ abläuft:

*„XXXs Bruder hatte sich auf dem Bau einen Nagel in die Fußsohle gebohrt. Er humpelte zwar, wollte aber xxx wegen dieser Lappalie nicht beunruhigen. Erst als es gar zu auffällig wurde, bestand xxx darauf, die Wunde zu sehen, die inzwischen rot entzündet war. Sie kratzten die Wunde mit einem Taschenmesser aus, sodann wurde ich gebeten, ein Hautdesinfizierungsmittel und einige saubere Binden zu besorgen, damit die Wunde über das Wochenende heilen und der Bruder am Montag wieder zur Arbeit gehen kann.“<sup>111</sup>*

---

<sup>110</sup> Alt 1999, S. 174

<sup>111</sup> Alt 1999, S. 173

Lediglich bei schweren Erkrankungen oder Verletzungen wenden sich Papierlose an Beratungsstellen, Ärzt/innen oder Krankenhäuser. Doch selbst dann ist eine adäquate Behandlung nicht garantiert. Da für sie kein Versicherungsschutz besteht, müssen sie die Kosten selbst tragen, was in vielen Fällen die finanziellen Möglichkeiten übersteigt. Sofern sie keinen „Sponsor“ finden (z. B. eine Kirchengemeinde, eine Beratungsstelle oder Freunde), wird lediglich eine akute Notfallversorgung durchgeführt.

Immer wieder kommt es vor, dass Papierlose noch vor Abschluss der Behandlung aus dem Krankenhaus fliehen, um einer Verhaftung zu entkommen, da sie fürchten, die Verwaltung habe ihre Anwesenheit der Ausländerbehörde gemeldet.

Eine andere Möglichkeit für Papierlose eine Behandlung zu erhalten ist, sich eine fremde Krankenkarte zu „leihen“, z. B. von einem Freund. Allerdings müssen dazu gute Kontakte zu Menschen mit Aufenthaltspapieren bestehen. Meist funktioniert so etwas nur in einem engen Netzwerk. Probleme entstehen z.B., wenn ein Kind unter einem falschen Namen zur Welt gebracht wurde und die Mutter später die Ummeldung beantragt.

Grundsätzlich ist die Gesundheitsversorgung Papierloser in Deutschland mehr als mangelhaft. Können die Lücken bei physischen Verletzungen z.T. durch Kreativität und Solidarität eines Netzwerkes ausgeglichen werden, bleiben psychische Störungen i.d.R. unbehandelt<sup>112</sup>. Das fällt insofern ins Gewicht, als speziell Flüchtlinge schon durch ihre Lebenssituation in den Heimatländern und auf der Flucht gefährdet sind bzw. bereits erkrankt waren<sup>113</sup>. Unter den bedrückenden und einschränkenden Bedingungen der Heimlichkeit kann es so zu einem Ausbruch bzw. zu einer Verstärkung vorhandener Störungen wie allgemeines Misstrauen und Beziehungsstörungen, Angst, Passivität etc. kommen<sup>114</sup>.

#### **4.1.4 Bildung**

Haben papierlose Kinder in Deutschland ein Recht, zur Schule zu gehen? Aufgrund der Landeshoheit in der Bildungspolitik ist dies jeweils nur für das konkrete Bundesland zu beantworten. Allerdings kann ein Recht auf Beschulung aus Art. 2 Abs. 1 GG („Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“) in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG („Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“) bzw. Abs. 3 („Die nachfolgenden Grundrechte binden

---

<sup>112</sup> dies gilt im übrigen auch für Asylbewerber/innen.

<sup>113</sup> Vgl. ausführlich Adam 1993

<sup>114</sup> Alt 1999, S. 175ff.

Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“) in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG („Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“) abgeleitet werden<sup>115</sup>. Diese Grundrechte sind „Jedermann-Rechte“ und gelten nicht nur für Deutsche bzw. Ausländer/innen mit Aufenthaltsstatus oder Duldung.

Auch Schulleiter/innen und Landesschulverwaltungen unterliegen nicht der Übermittlungspflicht nach § 76 AuslG, da sie wie die Krankenhäuser nicht zu einer Überprüfung des Aufenthaltsstatus` der Kinder verpflichtet sind. Wiederum besteht aber für die Schulleiter/innen die Gefahr, nach § 92a AuslG wegen Beihilfe zum illegalen Aufenthalt verurteilt zu werden, wenn sie Kinder ohne Aufenthaltspapiere an den Schulen aufnehmen. Auch hier hängt eine Verurteilung – wie bei Ärzten/innen - vom konkreten Fall ab.

In der Praxis ist die Einschulung von papierlosen Kindern – im übrigen auch die Anmeldung in Kindergärten – trotz Rechtsanspruch eher die Ausnahme, da die Schulen dies in der Regel ablehnen, die Kinder nicht unfallversichert sind, Kosten für die Eltern entstehen und die Gefahr der Entdeckung virulent ist<sup>116</sup>.

Auch andere Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen, wie z.B. Sprachkurse, sind für Papierlose in der Regel nicht möglich. Abgesehen davon, dass diese Maßnahmen meist sehr teuer sind, hindert die (berechtigte) Angst vor Preisgabe der Adresse vor einer Teilnahme. Einige freie und kirchliche Träger verzichten daher bei Angeboten für Ausländer/innen auf eine Registrierung, um auch Papierlosen die Teilnahme an Angeboten zu ermöglichen.

Das Erlernen der Sprache des Gastlandes stellt einen wesentlichen Beitrag zum Zurechtfinden und Organisieren dar und bringt dementsprechend Lebensqualität und Sicherheit. Der faktische Ausschluss von Papierlosen aus Bildungseinrichtungen zementiert deren rechtliche, politische, soziale und ökonomische Stellung.

#### **4.1.5 Soziale Beziehungen und Netzwerke**

Menschen können nur frei sein in Bezug aufeinander, wie Hannah Arendt schreibt, wenn sie sich mit ihrem Leben und ihrer Arbeit ausdrücklich auf andere beziehen. Zwischenmenschliche Beziehungen, die reale und unmittelbare Erfahrung des Anderen machen das Leben zu einem menschlichen. Zur Entwicklung und Bildung einer Identität sind die Beziehungen zur lebendigen Umwelt wesentliche Voraussetzung.

---

<sup>115</sup> Fodor in Alt/Fodor 2001, S. 182ff

<sup>116</sup> Laut Münz u.a. (in Bade 2001, S. 89) führt die Polizei auch Kontrollen in Grundschulen durch.

Papierlosen sind im Aufbau und der Pflege von Beziehungen enge Grenzen gesetzt. Sie sind, wie andere Migrant/innen auch, in eine ihnen fremden Kultur gekommen, beherrschen oft die Sprache nicht oder nur kaum und sind strukturellem und gesellschaftlichem Rassismus ausgesetzt. Hinzu kommt die Notwendigkeit, in der Heimlichkeit zu (über)leben. Hierzu ist es zwingend notwendig, die Kontakte mit Unbekannten weitgehend zu vermeiden, denn jeder Kontakt stellt ein potentiell Risiko dar. So kommt es, dass einige Papierlose z.T. jahrelang in sozialer Isolation leben, ihre Wohnung nur zur Arbeit bzw. Arbeitssuche verlassen und den Kontakt zu anderen Menschen auf das Überlebensnotwendige beschränken<sup>117</sup>. Insbesondere Frauen, die häusliche private Dienste leisten und damit kaum Kontakt zu anderen Menschen bekommen, sind dadurch stark von den wenigen Menschen abhängig, die ihnen Arbeit und Unterkunft geben<sup>118</sup>.

Die Bekanntschaften und Beziehungen, die dennoch bestehen, sind meist in einem Netzwerk aus Landsleuten. Je enger und umfangreicher diese Kontakte sind und je besser sie organisiert werden, desto leichter wird das Überleben in der Papierlosigkeit. Diese Netzwerke können im Idealfall Hilfe- und Dienstleistungen anbieten, von der Wohnungs- und Arbeitsvermittlung über Papiere, Geld, ärztliche Leistungen, Weiter- und Rückreisemöglichkeiten etc. Solche Dienste können freundschaftlicher und verwandtschaftlicher Art, sie können aber auch kommerzieller oder krimineller Natur sein.

Pendelmigrant/innen und Wanderarbeiter/innen aus mittel- und osteuropäischen Staaten befinden sich meist in einer besseren Situation als Flüchtlinge und Dauermigrant/innen, da sie i.d.R. auf ein verzweigtes Netz von Bekannten und Landsleuten zurückgreifen können<sup>119</sup>. Durch Werksverträge und Saisonarbeiten arbeiten bzw. arbeiteten bereits viele Menschen aus mittel- und osteuropäischen Staaten legal in Deutschland und konnten so Kontakte zu potentiellen Arbeitnehmer/innen, Vermieter/innen etc. knüpfen. Für diese Menschen ist ein Abschiebung nach Entdeckung nicht so dramatisch wie für Menschen die a) aus weiter entfernten Ländern kommen oder b) geflüchtet sind.

## **4.2 Illegalisierte Frauen**

Papierlose Frauen arbeiten in Deutschland überwiegend in privaten Haushalten, etwa als Putzhilfe, Kinder- oder Altenpflegerin, oder als Prostituierte. Die Motivation der Frauen,

---

117 Alt 1999, S. 196

118 ila 2001, S. 12

119 Cyrus in BUKO (Hg.) 1995, S. 27ff.

nach Deutschland zu kommen, sind unterschiedlich: sofern es sich nicht um originäre Flüchtlinge handelt, kommen viele um ihre Kinder und Familien zu ernähren oder um am Reichtum der westlichen Welt teilzuhaben. Eine vierzigjährige Peruanerin, die seit zwei Jahren in Deutschland als Putzhilfe arbeitet, beschreibt das für Lateinamerikanerinnen so:

*„Wir kommen her, weil wir die Hoffnung haben, dass wir in drei bis fünf Jahren unsere Probleme lösen und dann nach Hause fahren können mit ein bisschen Geld für ein Häuschen, und um vorwärts kommen zu können. Deshalb kommen wir, wegen der Wirtschaftskrise in unserem Land, aber nicht, um hier zu bleiben.“<sup>120</sup>*

Allerdings gestaltet sich das (Über-)Leben in Deutschland nicht so einfach wie von einigen angenommen. Die ersten paar Jahre arbeiten sie, um die Schulden für die Einreise abzubezahlen, erst danach kann Geld an die Seite gelegt werden. Zudem wird übereinstimmend berichtet, dass Hausarbeit (neben Prostitution) die einzig mögliche Arbeit für Papierlose Frauen ist<sup>121</sup>, was in den meisten Fällen unterhalb des Ausbildungs- und Qualifizierungsniveaus der Frauen liegt und dementsprechend höchst unbefriedigend ist.

Die Situation in den Beschäftigungsverhältnissen gleicht denen der männlichen Papierlosen: Rechtlosigkeit, die Angst vor Enttarnung und Denunziation (auch durch den/die Arbeitgeber/in), kaum Schutz vor Ausbeutung durch niedrigen oder vorenthaltenen Lohn, Abhängigkeit. Hinzu kommt die ständige Gefahr sexueller Gewalt und sexueller Ausbeutung. Allerdings besteht im Gegensatz zu Beschäftigungen in der Öffentlichkeit (z.B. im Gaststätten- oder Baugewerbe) ein größerer Schutz vor Entdeckung und Razzien.

Anders als in anderen Länder (z.B. in den USA) ist die Aufnahme von Haushaltshilfen in den Haushalt in Deutschland eher unüblich. Vorherrschend sind deshalb eher kurzzeitige und oft mehrere Arbeitsstellen, was größere Unabhängigkeit bringt, jedoch höheres Organisationstalent erfordert. Die (gewerkschaftliche) Organisation von Arbeiterinnen in privaten Haushalten ist – nicht nur bei Migrantinnen und Papierlosen – traditionell gering. Arbeitszeiten von bis zu 12 Stunden täglich sind darum keine Seltenheit. Die Verdienstmöglichkeiten liegen zwischen 10 und 20 DM pro Stunde<sup>122</sup>.

Auch in deutschen Bordellen sind papierlose Frauen beschäftigt. Und auch hier gilt es, differenziert zu betrachten: von Edelprostituierten, die in den deutschen Markt eindringen, über selbstbewusste junge Frauen, die genau wissen, was sie tun<sup>123</sup>, bis zu Opfern von

<sup>120</sup> Ila 2001, S. 10

<sup>121</sup> vgl. Ila 2001, S. 10: „Die einzige Arbeit, die es für und gibt, ist als Hausangestellte oder Putzfrau.“; AutorInnenkollektiv (Hg.) 2000, S. 151: „Ich gehe natürlich putzen – als Ausländerin gibt es keine andere Möglichkeit.“

<sup>122</sup> Ila 2001

<sup>123</sup> Anzumerken ist allerdings, dass selbst eine *bewusste* Entscheidung zur Prostitution selten eine *freiwillige* ist, da in der Regel ökonomische Faktoren den Ausschlag geben.



Frauenhandel sind ganz verschiedene Menschen anzutreffen. Allerdings gilt auch hier: Die Frauen kommen nach Deutschland, weil es einen Markt für ihre Dienste gibt. Juanita Rosina Henn von Doña Carmen, einer Prostituiertenorganisation warnt davor, ausländische Huren immer als Opfer von Menschenhändlern und erzwungener Prostitution darzustellen:

*„Derartige Darstellungen werden nicht dadurch wahr, dass sie von einigen im Bereich der Prostitutionsmigration engagierten Hilfsorganisationen verbreitet werden. Hier werden – pars pro tot – real vorhandene Einzelfälle verallgemeinert, obwohl jede/r weiß, dass die tatsächliche Zahl solcher Fälle seriöserweise im Promillebereich anzusiedeln ist.“<sup>124</sup>*

Doch selbst wenn die Frauen vor ihrer Migration bereits als Prostituierte tätig waren oder dies von Anfang an im Sinn hatten, so waren sich die wenigsten über die tatsächlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland im Klaren<sup>125</sup>. Ihre Papierlosigkeit und die mangelnden Sprachkenntnisse machen sie zu leicht ausbeutbaren und erpressbaren Menschen. Hinzu kommt die interne Hierarchie unter den Huren, mit Deutschen an der Spitze und papierlosen Osteuropäerinnen am unteren Ende und die gesellschaftliche Stigmatisierung, unter der alle Sexarbeiter/innen in Deutschland zu leiden haben.

Selbstverständlich ist die Prostitution gerade für papierlose Frauen in Deutschland kein Zuckerschlecken, auch hier herrschen Abhängigkeits- und Unterdrückungsmechanismen, die jedoch nicht nur von den Zuhältern (und den Freiern) ausgehen, sondern auch gesetzlich begründet sind. Da Prostitution nicht als Arbeit anerkannt wird und das Beschäftigungsverhältnis vor Gericht als sittenwidrig gilt, haben Prostituierte keine Möglichkeit, ihren (geringen) „Lohn“ einzuklagen. Zwischen 30 und 50 Mark erhalten die Frauen für den „einfachen Geschlechtsverkehr“ pro Freier, wobei der größte Teil oft an die Zuhälter abgeführt wird, nicht selten, um Schulden für die Einreise abzubezahlen<sup>126</sup>.

Nicht wenige der Frauen haben die Hoffnung, in Deutschland heiraten zu können und dadurch einen gesicherten Aufenthaltsstatus zu erlangen. Zahlreiche Heiratsvermittler bieten Frauen aus aller Welt an, zunehmend auch aus Osteuropa und den GUS-Staaten, die zu diesem Zweck verschleppt oder mit falschen Versprechungen nach Deutschland gelockt werden. Der § 19 AuslG garantiert den Männern dabei ein staatliches „Umtauschrecht“, da die Aufenthaltserlaubnis des ausländischen Partners bzw. der Partnerin in den ersten drei Jahren an den Ehepartner gebunden ist. Bei einer Scheidung droht den Frauen die Abschiebung, und dieser Umstand wird nicht selten vom (deutschen) Mann ausgenutzt.

<sup>124</sup> Henn in: Arranca 2000, S.22

<sup>125</sup> vgl. Krüger 1995, S. 45ff.

<sup>126</sup> Krüger in: BUKO (Hg.) 1995, S. 46

### 4.3 Kinder von Papierlosen und papierlose Kinder

Die Situation von papierlosen Kindern in der BRD ist besonders dramatisch. Sie leiden besonders unter der Angst vor Entdeckung und der sozialen Isolation<sup>127</sup>.

Die BRD hat 1992 die UN-Kinderrechtskonvention unterzeichnet, die die Rechte von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren festschreibt. Allerdings hat die damalige Bundesregierung eine Vorbehaltserklärung beigefügt, wonach bestehende Gesetze davon unberührt bleiben. So kommt es, dass die Konvention auf die Regelungen der Einreise und des Aufenthalts von Kindern keine Anwendung findet. Seit 1991 besteht zudem eine allgemeine Visumpflicht für Kinder unter 16 Jahren, seit 1997 benötigen alle Kinder ohne deutschen Pass eine Aufenthaltsgenehmigung. Jugendliche ab 16 Jahren werden nach dem Asylverfahrensgesetz wie Erwachsene behandelt und müssen ein reguläres Anerkennungsverfahren durchlaufen. Dort haben sie i.d.R. kaum eine Chance<sup>128</sup>. Immer wieder sitzen auch Jugendliche in Abschiebehäft oder werden unbegleitet abgeschoben. Ausländische Kinder und Jugendliche, und insbesondere Flüchtlinge, sind also entgegen der Kinderrechtskonvention Deutschen nicht gleichgestellt.

Papierlose Kinder fallen generell aus allen Regelungen heraus. Ihre Existenz wird vom Gesetzgeber schlicht ignoriert. Selbst unter Fachleuten der Kinder- und Jugendhilfe ist die Tatsache, dass es papierlose Kinder und Jugendliche in der BRD gibt, oft nicht bekannt. Durch die Verknüpfung der Hilfsangebote an einen legalen Aufenthaltsstatus werden sie kaum von diesen erreicht<sup>129</sup>. Allerdings gibt es Ermessensspielräume: Nach einem Rechtskommentar zum § 6 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) von Dr. R. Wiesner u.a. können Kinder und Jugendliche „... bei Nichterfüllen der gleichstellenden Voraussetzungen – kein gewöhnl. Aufenthalt und/oder kein rechtmäßiger Aufenthalt - die gewünschte Leistung, auf die ein Deutscher Anspruch hätte, im Ermessenswege erhalten...“<sup>130</sup>.

### 4.4 Zusammenfassung

---

127 Zabel in: Bade 2001, S. 97

128 Korring 2001, S. 38

129 Korring 2001, S. 38

130 zit. Nach: Korring 2001, S. 39

Durch die in Deutschland übliche Dichte von Registrierung und Identitätskontrollen sind Papierlose in allen wesentlichen Dingen des Lebens auf sich selbst gestellt. Selbst wenn Rechtsansprüche formal bestehen, bietet sich selten die Möglichkeit, diese ohne die Gefahr der Abschiebung durchzusetzen. Die Organisation des täglichen Lebens, von essen, trinken und schlafen über wohnen und arbeiten bis hin zu Bildung, Freizeit , etc. findet dementsprechend in kleinen, heterogenen und mehr oder weniger festen Netzwerken statt. Von der Wahrnehmung grundlegender Rechte sind Papierlose gänzlich beraubt.

Festzustellen bleibt auch, dass Papierlose zum großen Teil keine hilflosen Opfer sind, sondern bewusst und selbständig handelnde Subjekte, die z.T. erstaunliche Fähigkeiten und Anstrengungen aufbringen, um in der Heimlichkeit zu überleben. So berichtet Ulrika Zabel, Mitarbeiterin beim Caritas-Migrationsdienst Berlin:

*„Die Menschen, die zur Beratung kommen, werden von uns nicht als hilflos erlebt, ganz im Gegenteil: Sehr bewusst und verantwortungsvoll bestreiten sie ihr Leben im ‚Schatten‘ der Gesellschaft. (...) Sie bringen Mut, hohe Risikobereitschaft, Flexibilität und Einsatzbereitschaft mit.“<sup>131</sup>*

---

131 Zabel in: Bade 2001, S. 93f.

## 5 Politische und rechtliche Ebene der Verbesserung der Situation

Unter folgendem Punkt soll untersucht werden, welche Wege zur Verbesserung der Situation von Papierlosen sinnvoll und wirksam sind. Wie ich bereits mehrfach angedeutet habe, bin ich der Überzeugung, dass die derzeit praktizierten staatlichen und überstaatlichen Strategien der Verhinderung von Zuwanderung und der Nichtgewährung elementarer Rechte dazu geeignet sind, Menschen zu kriminalisieren und zu pauperisieren. Wie Jörg Alt in seiner Studie gezeigt hat, können polizeiliche Kontrollen und geheimdienstliche Methoden, Grenzsicherung und Abschreckung weder illegale Einwanderung noch den Bedarf nach Arbeiter/innen ohne Papiere reduzieren<sup>132</sup>. Aus diesem Grund werde ich im ersten Abschnitt die m. E. notwendigen politischen und rechtlichen Änderungen diskutieren. In erster Linie geht es dabei um Regelungen, die eine Reduzierung von Papierlosigkeit fördern, dann um Legalisierungen von in Deutschland lebenden Migrant/innen ohne Aufenthaltsstatus und schließlich um die Verbesserung der Rechtsstellung Papierloser.

Das erste Ziel von staatlicher Rechtspolitik sollte es sein, die Existenz von Rechtlosigkeit zu verhindern. Maßnahmen der Migrationspolitik sollten dementsprechend darauf ausgerichtet sein, jedem Menschen das Recht auf freie Wahl des Wohn- und Arbeitsortes zu gewähren.

In der Praxis ist Einwanderungspolitik in Deutschland aber wesentlich nicht von den Bedürfnissen der Einwanderungswilligen, sondern von ökonomischen und fiskalischen Überlegungen geprägt. Auch manifestiert sich in der abschottenden und von ordnungspolitischen Maßnahmen geprägten Ausländer/innenpolitik der gesellschaftliche Rassismus, der nicht nur strategisch benutzt wird. Die modernen Nationalstaaten produzieren notwendigerweise Nationalismus und Rassismus<sup>133</sup>.

Die Chancen auf eine baldige Änderung dieser Lage zugunsten einer Politik der offenen Grenzen sind dementsprechend schlecht. Nichts desto trotz gehe ich davon aus, dass es nach wie vor sinnvoll ist, diese Forderung aufrecht zu erhalten und sich nicht auf einen Appell zur Einhaltung von Mindeststandards zu beschränken.

Die folgenden Vorschläge für Maßnahmen stellen Mindestforderungen für eine Gleichberechtigung von Papierlosen bzw. für eine Abschaffung von Papierlosigkeit dar. Sie sind beschränkt durch ihre einseitige Fixierung auf staatliche Maßnahmen. Sie können für

---

<sup>132</sup> Alt 1999, S. 329ff. Vgl. auch: „»Verschärfte Grenzkontrollen bremsen die Zuwanderung nicht«, schreibt der Wiener Migrationsforscher Christof Parnreiter in der Schweizer Zeitschrift Widerspruch (Nr. 37/99). »Nicht die Zahl der Zuwanderer wird reguliert, sondern ihr rechtlicher Status.«“ (aus: Schandl, in: junge welt 2001)

<sup>133</sup> vgl. Balibar/Wallerstein 1990

mich jedoch den Ausgangspunkt für weitere Kämpfe um Befreiung, Gleichheit und Gerechtigkeit bilden.

## 5.1 Maßnahmen zur Verhinderung von Illegalität

Die wichtigste Maßnahme zur Verhinderung von illegaler und erzwungener Migration ist die Bekämpfung der Fluchtursachen. Diese vielzitierte Weisheit taucht in vielen migrationspolitischen Papieren und Büchern auf und wird von Politiker/innen nahezu jeder Couleur beschworen. Welche konkreten Handlungsoptionen lassen sich daraus jedoch ableiten? Außer Frage steht, dass die westlichen Industrieländer und Unternehmen maßgeblich an der *Verursachung* von Fluchtursachen beteiligt sind, z.B. durch Kriege und Waffenexporte, indem sie totalitäre und diktatorische Regimes (politisch und wirtschaftlich) stützen, sei es durch Handelsbeziehungen, Schutzzölle und Subventionen, indem sie lebensraumzerstörende Projekte (z.B. Staudämme) unterstützen und finanzieren oder indem sie direkt natürliche und menschliche Ressourcen ausbeuten. Nun lassen sich diese Fakten durch eine Änderung der Regierungspolitik nicht auflösen, da die kapitalistische Produktionsweise Ausbeutung zur Grundlage hat. Die Vorschläge oben erwähnter Politiker/innen erschöpfen sich dementsprechend meist in dem Vorschlag einer Erhöhung der Entwicklungshilfe für besonders notleidende Länder. Ich will an dieser Stelle keineswegs die positiven Aspekte von Entwicklungshilfe, insbesondere für die hungernde Bevölkerung, abstreiten, mit einer Verhinderung von Fluchtursachen hat diese m.E. jedoch wenig zu tun<sup>134</sup>.

Eine große Gefahr in der Argumentation von der „Bekämpfung von Fluchtursachen“ sehe ich in der Instrumentalisierung durch Regierungen, die militärische Einsätze mit Menschenrechtsrhetorik rechtfertigen. Zum einen ist zumeist eine Bekämpfung der Flüchtlinge die Folge (s. Punkt 3.3.2), zum anderen werden auf diese Weise andere, geostrategische, machtpolitische und ökonomische Interessen verschleiert.

Um wirklich wirksam den Ursachen von Flucht vorzubeugen müsste weltweit das Primat des Menschlichen bzw. des Sozialen gegenüber der Ökonomie durchgesetzt werden.

---

134 G. Lutz (Lutz: Weltmarkt und neue Migration, in: BUKO (Hg.) 1995, S. 155-169) versucht sogar zu beweisen, dass mit einer stärkeren Einbindung in den Weltmarkt, u.a. auch durch Entwicklungshilfe, Migration noch gefördert wird: „Offensichtlich ist der Kontakt mit dem Weltmarkt, oder noch klarer das Arbeiten in der Exportproduktion die Voraussetzung für eine Migrationsentscheidung. (...) Wenige, bisher ökonomisch privilegierte, die nicht zum Zentrum der Macht gehören und daher ökonomisch und politisch die soziale Treppe nach unten fallen, kratzen ihr Geld zusammen, um sich trotz aller Schwierigkeiten in den Metropolen eine neue Existenz aufzubauen.“ (ebd., S. 166f.). Vgl. auch Sassen in: Arbeitsgruppe 501 (Hg.) 1993, S. 70-78

Da eine grundlegende Änderung nicht in Sicht ist, muss zunächst an anderer Stelle angesetzt werden.

Eine Maßnahme zur Verhinderung von Papierlosigkeit wäre die Herstellung eines umfassenden Rechts auf Asyl in Deutschland und Europa. Das Asyl- und Asylverfahrensrecht sollte dergestalt verbessert werden, dass es an humanitären Grundsätzen und den Bedürfnissen der Flüchtlinge orientiert ist. Es müsste dementsprechend allen Menschen Schutz gewähren, die Verfolgung ausgesetzt sind, waren oder die Angst davor haben. Keine Rolle spielen sollte dabei, von wem die Verfolgung ausgeht, auf welchem Weg die Einreise erfolgte und aus welchem Land der Flüchtling kommt. Kritisiert werden hier insbesondere die Regelungen zu „sicheren Drittstaaten“, „sicheren Herkunftsländern“ und die Nachweispflicht praktischer und individueller politischer Verfolgung. Eine solche Erweiterung würde nicht nur eine Revision der Asylrechtsänderung von 1993 bedeuten, sondern die Einführung eines umfassenden Flüchtlingsbegriffs, der nicht-staatliche, geschlechtsspezifische und andere Verfolgung mit einschließt. Die Umsetzung dieser Maßnahme würde das „Untertauchen“ von Flüchtlingen vor oder während des Asylverfahrens aus Angst vor Ablehnung weitgehend verhindern können.

Zudem sollte das Asylbewerberleistungsgesetz außer Kraft gesetzt und der Zugang von Migrant/innen zum deutsche Sozialsystem ermöglicht werden. Abschiebungshaft, Residenzpflicht und die Unterbringung in Sammellagern und Ausreisezentren müssen abgeschafft werden. Diese Sondergesetze widersprechen nicht nur dem Gleichheitsgrundsatz der Grundgesetzes (Art 3 GG), sondern schränken die Würde des Menschen deutlich ein.

Eine weitere Maßnahme ist eine großzügigere Regelung des Familiennachzugs für Angehörige von in Deutschland lebenden Migrant/innen. Viele Menschen aus anderen Kulturkreisen haben eine Vorstellung von Familie, die weit über die westeuropäische „Kernfamilie“ hinausgeht und Geschwister, Eltern, Großeltern und andere Verwandte mit einschließt. Um zu verhindern, dass diese Menschen illegal nach Deutschland einwandern, muss ihnen das Recht auf legalen Zuzug zu ihren Angehörigen gewährt werden.

Das Staatsbürgerschaftsrecht in Deutschland bedarf ebenfalls einer Revision. Die sog. Ausländerquote in Deutschland gibt schon seit langem ein verzerrtes Bild der Wirklichkeit wieder. So sollten hier geborene Kinder sowie deren Eltern auf Wunsch die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten, ohne sich damit gegen ihre vorige Staatsangehörigkeit entscheiden zu müssen. Auch andere Beschränkungen beim Antrag der Staatsbürgerschaft, wie die Sprachprüfung und die Regelanfrage beim Verfassungsschutz, sollten abgebaut werden. Das würde verhindern, dass „ausländische“ Straftäter/innen oder volljährig

gewordene Migrant/innen abgeschoben werden können, obwohl sie hier geboren und sozialisiert worden sind und zu ihrem „Heimatland“ allenfalls touristische Kontakte haben.

Generell sollten die legalen Möglichkeiten der Einreise, der Niederlassung und der Arbeitsaufnahme soweit als möglich liberalisiert werden. Es gehört m.E. zu den grundlegenden Rechten eines Menschen, seinen Wohnsitz frei wählen zu können. Während die Grenzen für Waren, Dienstleistungen und Finanztransfers immer durchlässiger und tendenziell überflüssig werden, wird (Arbeits-)Migrant/innen und Flüchtlingen die Grenzüberquerung nahezu unmöglich gemacht. Und während die Freizügigkeit für Europäer/innen erhöht wird, werden die Grenzen nach außen dichter gemacht. Diese Entwicklung sollte umgekehrt werden.

Zudem sollte die Verknüpfung von Arbeits- und Aufenthaltsrecht beendet werden. Alle Menschen, die sich in Deutschland aufhalten, sollten automatisch das Recht haben, hier zu arbeiten.

## 5.2 Legalisierungsvorschläge nach dem Vorbild anderer europäischer Staaten

Legalisierungen von Papierlosen gab es in zahlreichen Ländern der EU, u.a. in Belgien, den Niederlanden, Frankreich, Spanien, Italien, Griechenland und Portugal. Legalisierungen sind staatliche Programme zur Erlangung eines gültigen Aufenthaltsstatus, die an bestimmten Hürden und Fristen gebunden sind.

<sup>135</sup> Legalisierungen	Belgien	Niederlande	Frankreich	Spanien	Italien	Portugal	Griechenland
1973			35.000				
1975		15.000					
1982/83			130.000		12.000		
1986					118.000		
1990					234.841		
1991				mind. 133.000			

<sup>135</sup> Zahlen aus: Kömür 2000 und Düvell 2000 (z.T. Schätzwerte oder gerundet)

<b>1992</b>			27.000			40.000	
<b>1993-1999</b>				jährlich 30.000			
<b>1995/96</b>					227.27 2	22.000	
<b>1998</b>			80.248		135.00 0		
<b>2000</b>	38.000	300		110.00 0			353.000

Im wesentlichen wurden in den einzelnen Ländern vier Kriterienkomplexe zu Grunde gelegt<sup>136</sup>: Legalisierungen über einen Stichtag oder den Nachweis eines längeren Aufenthalts; die Forderungen lagen dabei zwischen wenigen Monaten und sieben oder mehr Jahren. Zweitens aufgrund sozialer Kriterien wie Krankheit, Familienzusammenführung, Schulbesuch, erfolgter Integration, erlittener oder zu befürchtender Gewalt. Drittens ökonomische Komponenten wie der Nachweis eines (längerfristigen) Beschäftigungsverhältnisses, eigenes Einkommen, ausreichend Wohnraum und binnenwirtschaftliche Erwägungen. Und viertens wurde in den meisten Fällen die Strafflosigkeit gefordert, neuerdings auch die Abwesenheit einer „Gefahr für die öffentliche Sicherheit“. Je höher die Anforderungen für eine Zulassung zum Prüfverfahren waren, desto geringer war die Zahl derer, die ein solches anstrebten: aus Angst, nach einer Ablehnung abgeschoben zu werden, zogen sie es vor, in der Heimlichkeit zu bleiben.

Nicht selten gingen Legalisierungsmaßnahmen mit einer massiveren Bekämpfung illegaler Einreise und illegaler Beschäftigung einher und sind unter diesem Licht kritisch zu betrachten. Zudem bestanden in vielen Fällen Probleme bei der Behandlung der abgelehnten Antragssteller/innen. Viele Anträge scheiterten aufgrund fehlender oder unzureichender Dokumente, versäumter Stichtage oder anderer formaler Kriterien. Eine Abschiebung dieser Personen bedeutete oftmals eine besondere Härte.

Im folgenden sollen beispielhaft die Maßnahmen in Frankreich näher dargestellt werden, um dann die Möglichkeiten und Chancen einer Legalisierung in Deutschland zu diskutieren.

In Frankreich<sup>137</sup> war die Handhabung des Aufenthalts von Migrant/innen lange Zeit liberal. So war es möglich, „illegal“ nach Frankreich einzureisen, eine Arbeit anzunehmen und sich auf diesem Wege im nachhinein eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung zu

<sup>136</sup> vgl. Kömür 2000, S.45

<sup>137</sup> nach Abdallah 2000



verschaffen<sup>138</sup>. Erst Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre wurde die Praxis deutlich repressiver. Die Idee der Begrenzung von Einwanderung durchzieht spätestens seit dem Anwerbestopp 1974 die französische Gesetzgebung. So wurde ein zeitlich befristeter Aufenthaltstitel für Nichteuropäer eingeführt, die Grenzüberwachung verstärkt, die Strafen für die Beihilfe zum illegalen Grenzübertritt und zum illegalen Aufenthalt verschärft und weitere Maßnahmen getroffen, die nur unzureichend von Integrationsbemühungen flankiert wurden.

Dazwischen gab es mehrere Legalisierungsprogramme. 1973 wurden über 35.000 Personen legalisiert, nachdem Papierlose in zahlreichen Städten (zunächst in Valence, später in Toulouse, Saint-Étienne, Paris u.a.) in den Hungerstreik getreten waren und andere direkte Aktionen wie Besetzungen stattfanden. Nachdem 1974 die Bekämpfung der „Illegalen“ absolute Priorität erlangte, stieg die Zahl der Ausweisungen von 5.380 (1977) auf 8.000 Personen (1980). Mit Rückkehrhilfen von 10.000 FF wurde versucht, Immigranten/innen mit festem Aufenthaltsstatus zur freiwilligen Ausreise zu bewegen. Die Regierung versuchte sich in jener Zeit außerdem an einer Spaltungspolitik zwischen Papierlosen und Migranten/innen mit Aufenthaltstitel, um Sympathisierungen zu vermeiden.

Nach dem Machtwechsel 1981, bei dem Francois Mitterrand Präsident wurde, schöpften Aktivisten/innen wieder die Hoffnung auf eine liberalere Einwanderungspolitik. In der Tat wurde beispielsweise die Abschiebung von Jugendlichen verboten und ein einheitlicher Aufenthaltstitel geschaffen, der für 10 Jahre gültig war und auf den alle Immigrant/innen nach drei Jahren einen Rechtsanspruch hatten. 1983 kam es zu einer neuen großen Legalisierung von ca. 130.000 Personen. Allerdings wurde diese Maßnahme dazu benutzt, den Kampf gegen die Papierlosen zu verschärfen, indem argumentiert wurde, jetzt sei ein Schlussstrich gezogen und die „nachträglichen Legalisierungen“, wie sie bis dato üblich waren, müssten aufhören.

Die Einschränkungen des Asylrechts und die erleichterten Ausweisungsbestimmungen führten zu einer großen Zahl von abgelehnten Asylbewerber/innen, die seit Jahren in Frankreich lebten<sup>139</sup>. Wieder kam es zu Hungerstreiks, an denen sich in ca. 60 Städten bis zu 1.500 Menschen beteiligten. 20.000 Menschen, die seit mindestens drei Jahren in Frankreich gelebt hatten, wurden daraufhin 1992 regularisiert.

Nach zahlreichen weiteren Gesetzesverschärfungen und den damit einhergehenden Verschlechterungen der Situation von Papierlosen sowie weiteren Kämpfen und Kirchenbesetzungen kündigte die (neue) Links-Regierung 1997 erneut Legalisierungen an.

---

138 1960 lag der Anteil der illegal eingereisten Arbeiter, die sich nachträglich legalisieren ließen bei 53%, 1967 bereits bei 79% (Abdallah 2000, S. 18)

139 Ihre Zahl wird 1991/92 auf 100.000 geschätzt (Abdallah 2000, S. 40)

Allerdings mit deutlichen Einschränkungen: demnach wurde nach sechs Kriterien legalisiert, die die Kommission für Menschenrechte im September 1996 aufgestellt hatte. Ehepartner/innen von Franzosen/Französinen oder Ausländern mit Aufenthaltsstatus, Eltern von in Frankreich geborenen Kindern, Personen mit guter Integration in die französische Gesellschaft, abgelehnte Asylbewerber/innen, denen im Heimatland ernste Gefahren drohten, Schwerkranke und Studenten/innen konnten auf eine einjährige Aufenthaltsgenehmigung (bisher: 10jährig!) hoffen. Dazu hatten sie eine Reihe von Dokumenten vorzulegen, die einen Mindestaufenthalt von sieben Jahren, einen Mindestzeitraum regulären Aufenthalts von 3-6 Monaten, Erträge aus einer geregelten Tätigkeit, regelmäßiger Schulbesuch und die Wahrhaftigkeit erlittener Verfolgung nachwiesen. Diese hohen Hürden führten nach Abschluss der Aktion am 31. Dezember 1998 zu der vergleichsweise hohen Zahl von 62.500 Ablehnungen bei 143.500 bearbeiteten Anträgen. Dementsprechend wurde dieses Programm von vielen kritisiert, nicht zuletzt deshalb, weil die erhobenen Daten der abgelehnten Antragsteller/innen nicht wie noch 1981 gelöscht, sondern weiter gespeichert wurden. Die Regierung verzichtete jedoch darauf, diese Menschen (gewaltsam) abzuschicken, sondern forderte sie dazu auf, auszureisen und stellt ihnen obendrein „Wiedereingliederungshilfe“ von 4.500 FF für Erwachsene und 900 FF pro Kind in Aussicht. Lediglich 21 Nicht-Legalisierte haben bis Juni 1999 davon Gebrauch gemacht.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die umfangreichen Legalisierungsprogramme jeweils durch Druck der sans-papiers auf die Tagesordnung kamen. Ihre Kämpfe konnten sich auf eine breite gesellschaftliche Solidarität auch unter Prominenten und Kirchenvertreter/innen stützen. Nur durch diese breite zivilgesellschaftliche Unterstützung, die auch in die zeitweiligen Regierungsparteien (Grüne, Kommunisten) hineinreichte, ließen sich derartige Regelungen durchsetzen. Allerdings wurden die Dilemmata deutlich, die Legalisierungen mit sich bringen: Einerseits die Argumentation, nach einer Legalisierung sei nun der Kampf gegen illegale Einreise und illegalen Aufenthalt zu verschärfen, andererseits die Datenerfassung aller Papierlosen, die der Polizei zur Verfügung steht, auch um abgelehnte Antragsteller/innen abzuschicken. Legalisierungsprogramme wurden und werden – nicht nur in Frankreich – verstärkt dazu benutzt, parallel Maßnahmen und Gesetze zur Beschränkung von legaler wie illegaler Zuwanderung sowie Maßnahmen zur erleichterten Abschiebung zu beschließen, um auf diese Weise einer Kritik von Menschenrechtsgruppen, Kirchen, Selbstorganisationen und antirassistischen Gruppen den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Um zu vermeiden, dass eine Legalisierung mehr Nach- als Vorteile mit sich bringt, müssten folgende Kriterien beachtet werden: Die Anforderungen und Nachweise für eine

Zulassung zum Regularisierungsverfahren müssten so niedrig wie möglich gehalten werden; im besten Fall würden alle Papierlosen legalisiert, die sich zu einem festgelegten Stichtag in der BRD aufhielten. Um eine nachträgliche Abschiebung abgelehnter Antragsteller/innen zu verhindern, müsste auf eine Einzelfallprüfung verzichtet werden, d.h. alle jene, die die formalen Kriterien erfüllen, müssten Papiere bekommen. Aus der Erfahrung anderer Länder zeigt sich zudem, dass regelmäßige Legalisierung auf Antrag für Papierlose, die erst nach dem Stichtag eingereist sind, sinnvoll ist. Opfer von Menschenhandel, Gewaltverbrechen und Zwangsprostitution sowie Zeugen und Kinder unter 18 Jahren sollten sofort und ohne weitere Prüfung legalisiert werden. Zudem müsste ein Abschiebeschutz für diejenigen Migrant/innen garantiert werden, die die Kriterien einer Legalisierung nicht erfüllen und deren Wohnort den Behörden bekannt geworden ist.

Die Chancen auf eine breite und umfassende Legalisierung von Papierlosen in Deutschland sind realistisch gesehen gering. Der Protest gegen Abschiebungen, Asylrechtseinschränkungen und Sondergesetze wird hierzulande nicht von einer breiten (zivilgesellschaftlichen) Öffentlichkeit mitgetragen oder wenigstens wohlwollend beobachtet. Der Blick auf die Papierlosen und deren Lebenssituation ist überwiegend geprägt durch eine ordnungspolitische Sicht: So tauchen Papierlose entweder als Täter/innen, als kriminelle Drogenhändler, Schmuggler, Mafia-Angehörige oder Räuber-Banden, oder als Opfer von Frauen- und Menschenhandel auf. Eine breite gesellschaftliche Mobilisierung für eine Legalisierungskampagne, wie sie in Frankreich durch die Bewegung der *sans-papiers* entstanden ist, ist in Deutschland derzeit nicht in Sicht. Die Erfahrung aus anderen europäischen Ländern hat aber gezeigt, dass Legalisierungen in der Regel durch den außerparlamentarischen Druck und die mediale Berichterstattung auf die Tagesordnung gekommen sind. In Deutschland sehen lediglich FDP und PDS in ihren Zuwanderungskonzepten eine generelle Legalisierungsamnestie für Papierlose explizit vor<sup>140</sup>. Ein in der BRD eher gangbarer Weg sind Härte- oder Altfallregelungen, die für eine bestimmte Personengruppe ausnahmsweise ein Aufenthaltsrecht vorsehen.

### **5.3 Konkrete Vorschläge zur Verbesserung der rechtlichen Stellung Papierloser**

Neben den Maßnahmen zur Verhinderung von Illegalität und zur Legalisierung von Papierlosen ist eine konkrete Verbesserung der Situation von faktisch in Deutschland lebenden Menschen ohne Aufenthaltsrecht nötig. Die Lebensumstände, unter denen

---

140 Alt 2001, S.13

Papierlose aufgrund der Gesetzeslage zu leiden haben, sind nicht mit Art.1 Abs. 1 GG und einem Selbstbestimmungsrecht des Menschen vereinbar und führen zu psychischen und physischen Krankheiten. Um die Lage der heimlich hier lebenden Menschen zu verbessern sind verschiedene Gesetzesänderungen nötig.

Die Grundrechte (Art. 1-19 GG) müssen für alle Menschen gelten, die in Deutschland wohnen, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus.

Um die soziale und medizinische Grundsicherung auch für Menschen ohne Aufenthaltsstatus zu gewährleisten, ist ein Recht auf Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem und zur medizinischen Versorgung zu gewähren; insbesondere für schwangere Frauen ist das von herausragender Bedeutung. Dabei sind vor allem § 76 AuslG (Übermittlungspflichten) und § 92a AuslG (Anstiftung/Hilfeleistung) zu streichen. Ärzt/innen und Krankenhäuser dürfen bei der Behandlung von Papierlosen nicht länger kriminalisiert werden. Auch darf eine Behandlung nicht länger an der Frage der Kostenübernahme scheitern. In diesem Zusammenhang müssen auch die Einschränkungen des Asylbewerberleistungsgesetzes kritisiert werden, die eine Behandlung von chronischen Erkrankungen ausschließen, die freie Arztwahl einschränken etc. Diese Regelungen orientieren sich nicht am Recht auf körperliche Unversehrtheit und anderen Bedürfnissen von kranken Menschen. Im Zusammenhang der Forderung ‚Gleiche Rechte für Alle‘ müssen auch Asylbewerber/innen Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem und den Sozialversicherungssystemen erhalten. Besonders wichtig ist auch ein Rechtsanspruch auf einen Therapieplatz für Traumatisierte.

Papierlose haben auch das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum; dazu gehören Nahrung, Kleidung und Unterkunft. In diesem Zusammenhang wird z.B. die Öffnung von Obdachlosenunterkünften auch für Papierlose gefordert<sup>141</sup>. Armut und Obdachlosigkeit führen auf Dauer zu körperlichen Schädigungen, zu Mangelerscheinungen und psychischen Störungen. Außerdem kann auf diese Weise ‚Überlebenskriminalität‘ bekämpft werden.

Des Weiteren müssen Menschen ohne Aufenthaltsstatus das Recht auf Kindergarten- und Schulbesuch sowie auf Ausbildung erhalten und in der Lage sein, dieses wahrzunehmen. Der gesetzliche Ausschluss von Papierlosen aus staatlichen Bildungseinrichtungen (wie z. B. in Brandenburg<sup>142</sup>) muss verboten werden. Der Zugang auch zu Universitäten und staatlichen Ausbildungsförderungen muss ermöglicht werden. Zudem sollten Eingliederungshilfen bereitgestellt werden.

---

141 Die deutschen Bischöfe (Hg.) 2001, S. 52

142 vgl. Fodor in: Alt/Fodor 2001, S. 187

Das Leben in der Heimlichkeit stellt insbesondere für Kinder und Jugendliche eine enorme Belastung dar, die die freie Entwicklung und die Bildung und Förderung von Sozialkontakten verhindert. Analphabetentum, soziales Fehlverhalten und Aggressivität sind die Folge. Die UN-Kinderrechtskonvention muss in Deutschland ohne Vorbehalte umgesetzt werden. Außerdem müssen unbegleitete Kinder und Jugendliche ein generelles Aufenthaltsrecht erhalten, ohne ein eigenes Asylverfahren durchlaufen zu müssen.

Eine Verbesserung der Möglichkeiten der Durchsetzung des vereinbarten Lohns und ein besserer Rechtsschutz für Papierlose würde die Abhängigkeit von kriminellen Arbeitgeber/innen verringern. Der erste Schritt dahin wäre eine umfassende und unabhängige Rechtsberatung. Arbeitnehmer/innen sollten für Arbeitsunfälle haften. Bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigungsverhältnisse muss insbesondere darauf geachtet werden, dass nicht die Beschäftigten, sondern die Arbeitgeber/innen bestraft werden. Eine Möglichkeit besteht darin, Unternehmen für die Geschäftspraktiken ihrer Subunternehmen haften zu lassen, da diese sich oft ins Ausland absetzen oder Konkurs anmelden, um der Geldstrafe zu entgehen<sup>143</sup>. Die derzeitige Situation führt zu einer Doppelbestrafung für die Arbeitenden: zusätzlich zur Strafe verlieren sie ihren Arbeitsplatz, werden abgeschoben und erhalten Einreiseverbot.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt muss liberalisiert werden. Um zu verhindern, dass die Beschäftigung Papierloser dazu benutzt wird, arbeitsrechtliche Standards zu untergraben und Löhne zu drücken, sollten Arbeitserlaubnisse ohne Bedarfsprüfungen oder andere Vorbehalte ausgegeben werden.

Des Weiteren werden von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden weitreichende Alt- und Härtefallregelungen angemahnt, die insbesondere bei besonders benachteiligten Menschen (z.B. traumatisierten, kranken und behinderten Menschen) und bei Menschen, „die durch den Aufbau persönlicher Bindungen an Deutschland und nachgewiesener Sprachkenntnisse ihre Bereitschaft zur Integration gezeigt und sich gesetzestreu verhalten haben“<sup>144</sup>, ein dauerhaftes Bleiberecht garantieren sollen. Die Arbeit der Härtefallkommissionen muss durch eine entsprechende Erweiterung des Ausländergesetzes eine stabile gesetzliche Grundlage erhalten.

Die "UN-Konvention zum Schutze der Rechte von Wanderarbeitern und ihren Familienangehörigen" von 1990 muss von der BRD ratifiziert werden.

Außerdem müssen Zeugen von Verbrechen, z.B. von illegaler Beschäftigung, Menschenhandel oder Prostitution einen umfassenden Abschiebe- und Zeugenschutz erhalten. Viele Verfahren gegen Menschenhändler, Zuhälter oder kriminelle Arbeitgeber/innen

---

143 vgl. Alt 1999, S. 381

144 Die deutschen Bischöfe (Hg.) 2001, S.53.

scheitern daran, dass Zeugen vor ihrer Aussage abgeschoben wurden oder unter Druck gesetzt werden.

Ehepartner/innen von Deutschen müssen sofort und ohne Einschränkungen die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten.

Hilfe, Beratung und Unterstützung dürfen nicht länger vom Risiko einer Strafverfolgung behindert und eingeschränkt werden (vgl. Punkt 6.2). Insbesondere müssen die §§ 76 (Übermittlungspflicht), 92a und 92b (Einschleusen von Ausländern) gestrichen werden. Zudem muss rechtlich abgesichert sein, dass Helfer/innen nicht wegen Beihilfe, Begünstigung und Strafvereitelung belagt werden können. Denkbar wären Regelungen des Aussageverweigerungsrechts, wie Ärzt/innen, Anwälte/innen und Pfarrer/innen es besitzen.

## 6 Sozialpädagogische Ebene

Sozialpädagog/innen<sup>145</sup> sind praktisch überall in der Migrations- und Flüchtlingsarbeit bereits länger mit dem Phänomen der Heimlichkeit vertraut. Trotz einiger Vorstöße sowohl im Bereich der Evaluation als auch der politischen Initiative von Seiten der Wohlfahrtsverbände, der Kirchen und anderer Gruppen, wird das Thema der Hilfe für Papierlose von der Politik nach wie vor weitgehend ignoriert. So arbeiten die Mitarbeiter/innen in den Beratungsstellen derzeit immer (noch) am Rande der Legalität. Nichts desto trotz gehört es – zumindest bei den freien Trägern – inzwischen zum Alltag, auch Menschen ohne Papiere zu beraten und zu unterstützen.

### 6.1 Anspruch und Wirklichkeit

Sozialarbeit und damit auch die Arbeit mit Flüchtlingen und Migrant/innen hat allgemein die Vermittlung zwischen Individuen und Gesellschaft zur Aufgabe. Die Konflikte, die aus sozialer Ungleichheit, gesetzlichen Ungerechtigkeiten und strukturellen Gewalten für Einzelne (oder Gruppen) in der Gesellschaft erwachsen, macht die Sozialarbeit zum Thema. Sie agiert damit für Menschen, die zu Opfern geworden sind, um die sozialen und politischen Rahmbedingungen für diese Menschen zu verbessern. Das ist die eine, die sozialpolitische Stoßrichtung. Die andere widmet sich den Individuen mit der Aufgabe, diese als Subjekte in die Lage zu versetzen, selbst an einer Verbesserung der Verhältnisse mitzuwirken. Sozialarbeit hat also auch den emanzipatorischen Anspruch, Hilfe- und Ratsuchende nicht nur zu unterstützen, sondern auch zu fördern und zu stärken, die eigenen Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen<sup>146</sup>.

Dabei hat die Sozialarbeit nicht nur in der Arbeit mit Flüchtlingen und Migrant/innen mit großen Problemen zu kämpfen. Insbesondere dort, wo die rechtlichen Vorgaben so eng gesetzt sind, dass sich sozialpädagogisches Handeln in der Vermittlung und Durchsetzung dieser Vorgaben erschöpft, verkümmert Sozialarbeit zu sozialtechnischer Fallbearbeitung. Die sozialpolitischen Anliegen aber auch insbesondere die psycho-soziale und konkret-menschliche Beratung und Unterstützung bleiben dabei auf der Strecke. Die Kontrollfunktion,

---

145 Die Begriffe Sozialarbeit und Sozialpädagogik werden synonym verwandt, da in der Praxis der Flüchtlingsarbeit hinsichtlich der hier behandelten Problematik der konkrete Titel eine untergeordnete Rolle spielt.

146 Wurzbacher 1997, S. 98ff.

die Sozialarbeit immer auch innewohnt, wird zum dominierenden Faktor, und der Anspruch, Subjekte auch als solche zu behandeln, bleibt gänzlich auf der Strecke.

Für die Flüchtlingssozialarbeit haben sich die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren erheblich verschlechtert<sup>147</sup>. Zum einen ist der öffentlich Diskurs über Flüchtlinge geprägt von Missbrauchsvorwürfen (Stichwort „Scheinasylanten“) und Kriminalitäts-Vorwürfen. Zum anderen – und das ist sicher nicht unabhängig voneinander zu betrachten – haben sich die gesetzlichen Rahmbedingungen spätestens seit Ende der 1980er Jahre zu Ungunsten von Spielräumen verändert. Flüchtlingssozialarbeit ist tatsächlich oftmals darauf beschränkt, die umfangreichen Gesetze und Verordnungen zu verstehen, zu vermitteln und den Zeitpunkt der Abschiebung so lange wie möglich hinauszuzögern – von einer realistischen Perspektive auf ein Bleiberecht kann nur in den wenigsten Fällen ausgegangen werden. Zudem ist die Durchsetzung eines Bleiberechts eigentlich nicht primär Aufgabe von Sozialarbeit. Nicht nur dass dabei psychosoziale Aspekte und menschliche Sorgen und Nöte bei der Beratung hintan stehen, Sozialpädagog/innen setzen oft auch aufgrund von Überlastung die gesetzliche Spaltung in berechtigt und unberechtigt Geflüchtete in ihrer Arbeit fort: Sozialarbeiter/innen

*„werden (...) wegen der mittlerweile chronischen Überlastungssituation in diesem Arbeitsfeld nicht umhin kommen, ihre Ressourcen auf diejenigen Personen zu konzentrieren, denen in den Heimatländern Gefahr für Leib, Leben und Freiheit droht. Der ausgeprägte Selektionscharakter des bundesdeutschen Asylrechts fällt somit unvermittelt auf die Praxis der Flüchtlingssozialarbeit zurück (...).“<sup>148</sup>*

Ziel auch von Flüchtlingssozialarbeit soll die Integration von Menschen in die Gesellschaft sein, mit der Möglichkeit der Wahrung von Individualität und Selbstbestimmtheit. Dass sie von diesem Ziel auf dem Gebiet der Hilfe für Papierlose meilenweit entfernt ist, liegt nicht an schlechten Rahmenbedingungen oder zu wenig finanziellen Ressourcen: Integration ist vom Gesetzgeber nicht intendiert. Sprachkurse, Einbindung in den (Arbeits-)Alltag, Begegnung und die Förderung von Kontakten mit der einheimischen Bevölkerung und nicht zuletzt soziale, politische und rechtliche Gleichstellung sind politisch nicht gewollt. Denn je besser Menschen in einen Zusammenhang integriert sind, desto schwieriger ist ihre Abschiebung durchzusetzen und zu vermitteln.

---

147 vgl. Wurzbacher 1997

148 Wurzbacher 1997, S. 112



## 6.2 Hindernisse bei der Hilfe für Papierlose

Mehrere Studien<sup>149</sup> setzen sich mit der Gefahr der Kriminalisierung von Hilfeleistenden auseinander. Wann immer sich Menschen für Papierlose einsetzen, sei es bei der Beschaffung von Papieren, beim Grenzübertritt, bei der Vermittlung von Wohnung und Arbeit oder bei der Versorgung von Verletzten, stets sind die Helfenden im Konflikt mit dem Gesetz. Gerade bei Beratungsstellen entsteht dadurch eine große Ängstlichkeit und Unsicherheit. Die Kirchen und die Wohlfahrtsverbände haben demgegenüber immer wieder betont, dass für sie die Hilfebedürftigkeit das einzige Kriterium bei der Gewährung von Unterstützung ist<sup>150</sup>. Doch nicht nur Sozialpädagogen/innen sind dem Risiko der Bestrafung ausgesetzt, auch Schulleiter/innen, Ärzt/innen und Richter/innen (s. 4.1.3 und 4.1.4). Die erwähnten Gutachten sollen die rechtlichen Sachverhalte klären und deutlich machen, wo derzeit die Grenzen legaler Unterstützung liegen.

Prof. Robbers weist in seiner Studie darauf hin, dass Sozialarbeiter/innen nicht nur mit dem Gesetz in Konflikt kommen, sondern durch ihre Hilfe regelmäßig auch Straftaten verhindern helfen, z.B. Diebstähle zur Sicherung des Lebensunterhalts. Bisher sei es nicht zu schwerwiegenden Verurteilungen von Helfer/innen gekommen, lediglich zur Androhung von Strafverfolgung. In der Umfrage der Caritas von 1995 (U2, siehe Punkt 5.2.3.) ist von acht Fällen der strafrechtlichen Verfolgung die Rede. Verschiedene Verstöße gegen geltendes Recht können hierbei in Frage kommen.

Falsche Aussagen gegenüber der Polizei können beispielsweise den Straftatbestand der Vereitelung (§ 258 StGB) erfüllen. Aber auch Behinderung eines Polizeibeamten bei der Verfolgung, die Bereitstellung einer Unterkunft zum Zweck des Versteckens oder Fluchthilfe fallen hierunter. Als Fluchthilfe zählt zum Beispiel das Aushändigen von gefälschten Ausweispapieren oder Geld. Auch Hilfe bei der heimlichen Ausreise sind strafvereitelnd, auch wenn dadurch die strafbare Handlung (illegaler Aufenthalt) beendet wird.

Ebenfalls bestraft wird, wer einem Straftäter (Papierlose machen sich ja der „illegalen Einreise“ bzw. des „illegalen Aufenthalts“ nach § 92 AuslG strafbar) hilft, die Vorteile seiner

---

149 vgl. z.B. Fodor, Ralf: Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland, in: Alt/Fodor 2001. und Robbers, Gerhard: Wann Sozialarbeit mit Ausländern ohne legalen Aufenthaltsstatus strafbar sein kann, in: Evangelische Kirche von Westfalen 2000.

150 Vgl. „Zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Status in Deutschland“. Erklärung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege vom 19.04.1999; Evangelische Kirche von Westfalen (Hg.) 2000; Deutsche Bischofskonferenz (Hg.) 2001 u.a.

Tat zu sichern (Begünstigung). Hier kommen z.B. begünstigende Falschaussagen in Betracht, etwa wenn wahrheitswidrig angegeben wird, den Aufenthaltsort des Gesuchten nicht zu kennen.

Allerdings können Zeugen gemäß § 55 StPO alle Aussagen verweigern, wenn die Gefahr besteht, dass sie bei einer Beantwortung selbst wegen einer Straftat angeklagt würden.

Für die Beratungspraxis insbesondere relevant ist die Beihilfe gemäß § 27 StGB. Jede vorsätzliche Hilfe beim Begehen einer Straftat, also auch ein Ratschlag, kann als Beihilfe bewertet werden. Die Rechtslage ist aber nicht immer eindeutig geklärt: während die Fluchthilfe, also beispielsweise die Bereitstellung von Ausweisen, Flugtickets oder Fahrzeugen, und das Verstecken von Papierlosen unzulässig sind, besteht Unklarheit bezüglich der Vermietung von Wohnraum, dem Verkauf von Kleidung, der Mitnahme im PKW oder der Gabe von Fahrscheinen des örtlichen Nahverkehrs.

Die alleinige Besorgung von Wohnraum ist nicht strafbar, da der/die Helfer/in sich sozialadäquat verhält (d.h. erlaubt sind Dienste, die auch gegenüber Nichtbeschuldigten üblich sind, sofern sie nicht strafverittelnd sind).

Auch Straftaten nach dem Ausländergesetz können für Sozialarbeiter/innen in der Arbeit mit Papierlosen relevant werden. Das Einschleusen von Ausländern bzw. die Anstiftung dazu wird nach §§ 92 und 92a AuslG mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft, ebenso die Unterstützung bei unerlaubter Einreise, unerlaubtem Aufenthalt, Erschleichen einer Aufenthaltsgenehmigung etc. Dazu muss der Beschuldigte einen Vermögensvorteil erhalten oder sich erhoffen oder die Tat wiederholt (also mindestens zweimal) begehen. Beihilfehandlungen sind auch hier physische Unterstützung (Fluchthilfe, Verstecken) genauso wie Beratung, wie beispielsweise der unerlaubte Aufenthalt verlängert werden kann.

Unklar ist noch, inwieweit auch das Erschleichen von Aufenthaltstiteln für Helfer/innen strafrelevant ist, wenn sie falsche oder unvollständige Angaben machen.

Mitglieder von Selbsthilfegruppen, die zu dem Zweck bestehen, Papierlose zu unterstützen, können zudem nach § 92 Abs.1 Nr.7 AuslG bestraft werden, wenn die Vereinigung überwiegend aus Nicht-Deutschen besteht. Auch der Vorwurf der Bildung einer kriminellen Vereinigung gemäß § 129 StGB kommt hierbei in Betracht.

Haben sich Sozialarbeiter/innen nach § 92a oder § 92b AuslG strafbar gemacht, haften sie außerdem persönlich für die Kosten der Abschiebung bzw. Zurückschiebung des Ausländers, die sich aus § 83 AuslG ergeben.

Des weiteren kommt hinzu, dass staatliche Einrichtungen oder solche, die von staatlichen Zuschüssen abhängig sind, nur schwerlich Unterstützung für Papierlose

organisieren können. Papierlose werden schließlich erst qua staatlicher Definition zu Straftätern, und das primäre Interesse des Staates und seiner Stellen ist deshalb die Strafverfolgung. Integration und Unterstützung sind nicht vorgesehen. Insofern kommen Papierlose in staatlichen oder quasi-staatlichen Institutionen nicht vor. Wird dennoch Hilfe geleistet, geschieht dies an den offiziellen Vorgaben vorbei und ist stark an den Einzelfall gebunden.

Trotz Unklarheiten in der rechtlichen Beurteilung von Hilfen ergibt sich dadurch folgendes Bild: Sozialarbeiter/innen und andere Helfer/innen dürfen Papierlosen durchaus Wohnraum, Kleidung, Nahrung oder Geld zur Verfügung stellen, wenn dies nicht dazu dient, den Menschen vor den Strafverfolgungsbehörden zu verstecken oder ihn zu einem widerrechtlichen Aufenthalt anstiftet, sondern lediglich deren Überleben sichert. Der Hilfe und insbesondere der Beratung sind dadurch in der Praxis enge Grenzen gesetzt. Auch die unsichere Rechtslage und das Nichtwissen von Helfer/innen bezüglich der Grenze zwischen legalem und ungesetzlichem Handeln stellen ein Problem dar.

Die geltende Rechtslage ist auch insofern unbefriedigend, als eine umfassende und den Bedürfnissen der Papierlosen entsprechende Infrastruktur der Hilfe nur schwer aufgebaut werden kann. Eine entsprechende Organisation findet sich immer an der Grenze zu einer kriminellen Vereinigung. Das steht einer menschenwürdigen Behandlung der Nöte und Ansprüche Papierloser im Weg.

### **6.3 Kirchliche Positionen**

Die beiden großen christlichen Kirchen und insbesondere die caritativen und diakonischen Einrichtungen fühlen sich der Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsstatus und ohne Duldung verpflichtet. Sie leiten ihre Motivation aus dem christlichen Gebot der Nächstenliebe und verschiedenen biblischen Forderungen ab, in denen der Umgang mit Fremden thematisiert wird (z.B. „Einen Fremden sollst du nicht ausbeuten. Ihr wisst doch, wie es einem Fremden zumute ist; denn ihr selbst seid in Ägypten Fremde gewesen.“ 2. Mose/Ex 23,9 oder „Hier ist nicht Jude noch Grieche, hier ist nicht Sklave noch Freier, hier ist nicht Mann noch Frau; denn ihr seid allesamt einer in Christus Jesus.“ Galater 3,28). Durch den direkten Kontakt mit Papierlosen in Flüchtlingsberatungsstellen und Kirchengemeinden widmeten sich die Kirchen in den letzten Jahren verstärkt dem Thema mit einer Reihe von Veröffentlichungen. Und in der Praxis organisieren Christ/innen, sei es als

Sozialarbeiter/innen, Pfarrer/innen oder Ehrenamtliche, immer wieder praktische Hilfe und Unterstützung.

Die deutschen Bischöfe unterstreichen in einer Arbeitshilfe<sup>151</sup>, die hier stellvertretend für die Haltung der katholischen Kirche steht, die Notwendigkeit, der steigenden Zahl von Papierlosen und ihrer Situation gerecht zu werden. Sie möchte „...auf einen Handlungsbedarf (hinweisen), der zum Ziel haben muss, dass auch Menschen, die in der Illegalität leben, in ihrer schwierigen Situation ihre Würde als je einzigartige Person wahrnehmen können.“ Sie nimmt damit auch Bezug auf Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Diesen menschenrechtlichen Ansatz verknüpft die Kirche mit dem Seelsorgeauftrag<sup>152</sup>.

Um wirksame und umfassende Hilfe anbieten zu können, schlagen die Bischöfe eine Änderung der §§ 75 und 76 AuslG vor. Demnach sollen alle öffentlichen Stellen von der Übermittlungspflicht ausgenommen werden, zu deren Aufgaben es nicht gehört, den Aufenthaltsstatus festzustellen.

Die Aufgaben der Kirche sehen die Bischöfe zum einen in der Seelsorge, also der menschlichen und spirituellen Begleitung und Unterstützung von Auländer/innen, z.B. in Gemeinschaftsunterkünften, während des Flughafenverfahrens, in Abschiebungshaft oder an anderer Stelle. Zum zweiten nennen die Herausgeber auch soziale Dienste für Papierlose als wichtigen Bereich innerhalb der kirchlichen Sozialarbeit. In der Praxis seien Berater/innen und Ehrenamtliche gefordert, Notlagen von Papierlosen zu lindern und wenn möglich zu beseitigen. Dazu gehören akute materielle und finanzielle Hilfen (z.B. Lebensmittel, Kleidung, Unterkunft etc.), rechtliche Beratung mit dem Ziel einer Legalisierung oder Rückkehr/Weiterwanderung, Aufklärung über Rechte (z.B. im Falle einbehaltenen Lohnes) und die Vermittlung bzw. Gewährung medizinischer Hilfen. Allerdings bemängeln sie die bestehende Rechtsunsicherheit. Als drittes seien kirchliche Bildungseinrichtungen zweifach gefordert; einmal durch die Chance, eine gesamtgesellschaftliche Auseinandersetzung über den Themenkomplex „Illegalität“ anzustoßen bzw. zu erweitern und zum anderen, Bildungsangebote auch für Menschen ohne Papiere zu öffnen, ohne jedoch den Staat aus seiner Pflicht zu entlassen.

Primäre Ziele stellen für die katholische Kirche die akute Hilfe mit der Forderung nach langfristiger Verbesserung der Wahrnehmung von Rechten sowie die Vermeidung von

151 Die deutschen Bischöfe (Hg.) 2001.

Die deutschen Bischöfe (Hg.) 2001, S.7.

152 „Der kirchliche Seelsorgeauftrag beinhaltet die ganzheitliche Sorge um das Heil des Menschen in seiner leiblichen und seelischen Existenz.“ (Die deutschen Bischöfe (Hg.) 2001, S.38)

Illegalität dar. In diesem Zusammenhang warnen die Bischöfe jedoch davor, im Alleingang breite Legalisierungskampagnen zu initiieren, da diese „Sogwirkung“ haben könnten. Ebenso wird „die Kontrolle der Außengrenzen durch den Bundesgrenzschutz (als) nötig und sinnvoll“ erachtet, solange dieser „innerhalb seines Handlungsspielraums human“<sup>153</sup> handelt. Angesichts der Übergriffe, Verletzten und Toten an der Oder-Neiße-Grenze ist dieser Appell eher zynisch.

Auch die evangelische Kirche von Westfalen hat sich mit einer Handreichung<sup>154</sup> an die interessierte Öffentlichkeit gewandt, um „die Aufmerksamkeit für die Situation von Flüchtlingen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland [zu] wecken und die Sensibilität gegenüber diesen Menschen und ihrer Lebenssituation [zu] fördern.“<sup>155</sup> Die Verantwortung der christlichen Kirchen für Menschen in Not steht auch hier im Mittelpunkt der Argumentation.

Allerdings beschränkt sich die Handreichung auf die Darstellung der Situation von Flüchtlingen und klammert andere Formen von Papierlosigkeit aus.

Die zentrale Forderung der Evangelischen Kirche ist die Legalisierung. Sowohl in der Beratungsarbeit als auch auf politischer Ebene müsse alles dafür getan werden, den hier lebenden Papierlosen ein dauerhaftes Bleiberecht oder zumindest einen Abschiebeschutz zu gewähren.

Des Weiteren wünscht sich die Evangelische Kirche einen Rechtsanspruch auf unabhängige Beratung bereits vor der Asylantragstellung, vereinfachte Möglichkeiten der Weiterwanderung und freiwilligen Rückkehr sowie eine generelle Öffnung der BRD für Zuwanderung: „Die Freizügigkeit des Kapitals sollte korrespondieren mit einer Freizügigkeit für Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt verlagern wollen“<sup>156</sup>.

Auch für die kirchliche Sozialarbeit steht die Prüfung aller Chancen auf eine Legalisierung an erster Stelle. Dazu gehört die Beratung in asylrechtlichen Fragen bzw. die Prüfung der Möglichkeiten der Beantragung einer Duldung. Ist dies nicht möglich, und scheidet eine Rückkehr oder Weiterwanderung aus, müsse den Papierlosen Überlebenshilfe gewährt werden, um wenigstens den sozialen Mindeststandard zu garantieren. Um dies in umfassender Weise tun zu können, dürfen die gesetzlichen Regelungen nicht zu einer Kriminalisierung von Hilfeleistenden führen. Die Herausgeber unterstreichen zudem die Wichtigkeit der Arbeit von lokalen Netzwerken der Flüchtlingsunterstützung, wobei deren

---

153 ebd., S.30.

154 Evangelische Kirche von Westfalen (Hg.), 2000.

155 Ebd., S.11.

156 Ebd., S.62.

Auf- und Ausbau unterstützt und supervisorische Beratung für Engagierte geleistet werden sollte.

#### **6.4 Praxis in den Beratungsstellen**

Zum Umgang von Beratungsstellen mit Papierlosen hat es eine Reihe von Umfragen der katholischen und evangelischen Kirchen bei Beratungsstellen gegeben. Die erste mir bekannte Umfrage bei Flüchtlingsberatungsstellen wurde 1994 von der evangelischen Kirche im Rheinland durchgeführt<sup>157</sup> (im folgenden U1 genannt). Die Caritas befragte ihrerseits 1995 nicht nur Beratungsstellen für Flüchtlinge und ausländische Arbeitnehmer/innen, sondern auch Bahnhofsmissionen, Obdachlosen- und Schwangerschaftskonfliktberatung und andere Stellen in ganz Deutschland<sup>158</sup> (im folgenden U2 genannt). Im Augenblick führt das Diakonische Werk Rheinland zusammen mit der Landeskirche eine ausführliche Umfrage in evangelischen Beratungsstellen Nordrhein-Westfalens durch, außerdem soll diese Befragung auf Kirchengemeinden und evtl. auch auf nicht-kirchliche Projekte ausgeweitet werden. Die Durchführenden wollen damit einerseits eine empirische Grundlage schaffen, und zweitens insbesondere die Gemeinden an die Thematik heranführen. Denn selbstverständlich sind auch in der evangelischen Kirche oben (Punkt 4.2.2) beschriebene Positionen nicht Konsens. Weitere Ziele sind eine bessere Vernetzung und ein Austausch der mit Papierlosen befassten Stellen, die Förderung konkreter Projekte (z.B. medizinischer Projekte) und allgemein die bessere Versorgung und Unterstützung der Hilfesuchenden. Leider ist diese Befragung zum Zeitpunkt meiner Arbeit noch nicht abgeschlossen und kann deswegen nicht mehr mit einfließen. Dennoch wurden mir von einem Verantwortlichen einige Trends mitgeteilt, die sich jetzt bereits abzeichnen und die sich auch mit den Umfrageergebnissen früherer Studien decken.

Demnach haben über die Hälfte der bis jetzt Befragten viel oder sehr viel Kontakt mit Papierlosen. Die U2 kam zu einem ähnlichen Ergebnis: 210 der 310 Stellen, die die Befragungsbögen ausgefüllt haben, bejahten die Frage ob sie in ihrer Arbeit mit statuslosen Ausländern zu tun haben und gaben insgesamt die Zahl von 5700 Personen an. Das deutet darauf hin, dass weiterhin eine große Zahl von Menschen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland lebt bzw. hierhin kommt. Es könnte aber auch ein Hinweis dafür sein, dass das Leben in der Heimlichkeit schwieriger und härter wird, da sich Papierlose überwiegend in

---

157 Rautenberg, in: nah und fern 1995

158 Beihefte Caritas 1995, S. 37-40

Situationen an die Beratungsstellen wenden, in denen sie selbst keinen Ausweg sehen bzw. die Unterstützungsmöglichkeiten innerhalb des Netzwerks oder Freundeskreises ausgeschöpft sind.

Dem entspricht auch die Tendenz, dass die Beratung zur Legalisierung in den meisten Fällen Priorität hat. Bei der U2 gab die Mehrheit (184 Stellen) den Legalisierungswunsch an erster Stelle an, gefolgt von finanziellen oder sächlichen Hilfen (156 Stellen) und der Hilfe zur Ausreise, Rückkehr oder Weiterwanderung (112)<sup>159</sup>. Erst dann folgen andere Hilfen wie Wohnungssuche (108), medizinische Versorgung (90), Arbeitssuche (87) und Kinder/Schule/Familienzusammenführung (54).

Ein ähnliches Bild ergab sich bei der U1. Hier wurde nach den konkreten Möglichkeiten der Hilfe gefragt: die meistgewählte Strategie bei Flüchtlingen, die ihren Status nach einem Asylverfahren verloren haben, war demnach die Stellung eines Asylfolgeantrags, gefolgt von der Hilfe bzw. Empfehlung der Rückkehr ins Heimatland. An dritter Stelle steht der Versuch, den Stand vor der Papierlosigkeit wieder zu erreichen (z.B. bei Entzug oder Auslaufen einer Aufenthaltserlaubnis) bzw. die Prüfung der Beantragung einer Duldung. Am vierthäufigsten wurden die Ratsuchenden bei der Weiterreise in ein anderes Land unterstützt oder beraten.

Nach Ablauf einer Duldung oder einer anderen Aufenthaltsgenehmigung (z.B. Touristenvisum) stand die Strategie der (erneuten) Beantragung einer Duldung an erster Stelle, danach die Empfehlung, einen Asylfolgeantrag zu stellen und auf Rang drei die Beantragung einer (erneuten) Aufenthaltsgenehmigung.

In den Fällen, in denen der Aufenthalt in der BRD von Anfang an ungesetzlich war, wurde von den Beratungsstellen als erstes die Stellung eines Asylantrages empfohlen, auch die Beantragung einer Duldung war in vielen Fällen eine Möglichkeit. Infolge des Aufenthalts ohne Papiere spielten in diesen Fällen Beratungen zu Weiterreise oder Rückkehr keine große Rolle.

Erst danach folgten andere Hilfestellungen wie die Weitervermittlung an andere Stellen (z.B. Rechtsanwälten/innen), „Vereinbarungen mit der Ausländerbehörde, nichts zu unternehmen, bis eine Lösung gefunden ist („behördliches Stillhalten“)<sup>160</sup>, Hilfen bei der Organisation des Lebens in der Heimlichkeit u.a.

---

159 Allerdings sind die Möglichkeiten der Weiterwanderung in den letzten Jahren kontinuierlich geschrumpft. Durch die Vereinheitlichung des Asylrechts in Europa bestehen bei einem negativen Bescheid so gut wie keine Möglichkeiten mehr, in einem anderen EU-Land Asyl zu erhalten. Die Weiterwanderungsoptionen USA, Kanada und Australien stellen insbesondere nach den Anschlägen auf das World Trade Centre (WTC) am 11. September 2001 kaum noch eine reale Option dar, so dass die entsprechenden Hilfsangebote, beispielsweise durch das Raphael-Werk, weitgehend auf Eis liegen.

160 Rautenberg, in: nah und fern 1995, S. 12

Der Flüchtlingsrat Berlin, der Flüchtlingsrat im Kreis Viersen, der Flüchtlingsrat im Kreis Düren, die Initiative Kirche von unten, die Initiative für das politische Gespräch zusammen mit den Gefangenen, Pax Christi - Deutsche Sektion, der Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit (VIA) - Regionalverband Berlin/Brandenburg und der Landesverband Sachsen haben sich 2000 in einer gemeinsamen Erklärung, die auch von anderen Wohlfahrtsverbänden und Gruppen unterstützt wurde, für eine „Pass-Amnestie 2000“ ausgesprochen<sup>161</sup>. Darin nehmen die Verbände die Forderung nach einem pass-unabhängigen Recht auf Rechte auf und treten für eine Legalisierung Papierloser ein:

*„Es muss eine grundsätzliche Regelung geschaffen werden, dass Menschen, die hier leben, einen Aufenthaltsstatus erhalten, der die Arbeitserlaubnis einschließt, wie auch den Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten, unabhängig vom ursprünglichen Einreisegrund, den bisherigen Aufenthaltsverfahren, der Aufenthaltsdauer, der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Integration.“<sup>162</sup>*

Die Träger der Beratungsstellen und andere Verantwortliche kritisieren die geltende Rechtslage und unterstützen ihre Mitarbeiter/innen bei der Hilfe für Papierlose. In einer Erklärung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege vom 19.04.1999 heißt es dementsprechend:

*„Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sehen sich im Rahmen ihrer gesellschaftliche übernommenen Verantwortung in der Pflicht, Menschen in Not zu helfen. Sie werden deshalb sicherstellen, dass Mitarbeiter(innen), die statuslosen Ausländern zur Linderung und Beseitigung ihrer Notlage helfen, diesen Dienst ausüben können. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege werden jedem Versuch einer Kriminalisierung dieser Tätigkeit entgegensteuern.“<sup>163</sup>*

Der Umgang mit dem Phänomen im Einzelfall ist demgegenüber nicht so eindeutig: er reicht von einem deutlichen Verbot bis zur schriftlichen Verpflichtung durch den Träger. Meistens läuft die Hilfe jedoch informell und unter der Hand ab<sup>164</sup>.

Wie bereits erwähnt ist strafrechtliche Verfolgung bislang eher die Ausnahme. Allerdings ist die Angst in den Beratungsstellen groß, Zuschüsse nicht mehr zu erhalten oder

---

161 siehe Anhang I. Pass-Amnestie 2000. Für ein passunabhängiges Recht auf Rechte.

162 Ebd., S. 80

163 „Zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Status in Deutschland“. Erklärung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege vom 19.04.1999

164 Alt 2001, S.7f



so viel Zeit in die – nicht zu dokumentierende – Arbeit mit Papierlosen zu investieren, dass eine Existenzberechtigung nicht mehr nachgewiesen werden kann.

## **6.5 Projekte und (Selbst-)Organisationen**

Verschiedene Institutionen, Projekte und Gruppen haben sich in der Vergangenheit der Hilfe für Papierlose angenommen. Die Ausgangspunkte für die jeweiligen mögen durchaus unterschiedlich gewesen sein, ob aus christlicher Nächstenliebe, antirassistischer Überzeugung oder einer anderen inneren Verpflichtung heraus. Auch die Forderungen und Ansprüche an die Arbeit mit und für Papierlose(n) sind verschieden; nichts desto trotz gibt es z.T. eine enge Zusammenarbeit, auch wenn der Austausch von Erfahrungen und Perspektiven (noch) nicht institutionalisiert ist. Verschiedene, beispielhafte Projekt sollen etwas näher beleuchtet werden: Das Projekt: ZAPO widmet sich in der Berlin den osteuropäischen Wander- und Pendelarbeiter/innen, verschiedene medizinische Projekte versuchen in mehreren deutschen Städten, wenigstens eine medizinische Minimalversorgung zu gewährleisten, die Kirche gewährt einzelnen Asylantragssteller/innen kirchliches Asyl und die Kampagne „kein mensch ist illegal“ versucht, die verschiedenen Ansätze zusammenzuführen und politisch zu intervenieren.

### **6.5.1 Projekt :ZAPO:**

Das Projekt :ZAPO: (Zentrale integrierte Anlaufstelle für Pendlerinnen und Pendler aus Osteuropa) wurde 1997 vom Polnischen Sozialrat in Leben gerufen und hat sich die Beratung und Betreuung von Zuwanderer aus Osteuropa zur Aufgabe gemacht. Dabei existieren drei Schwerpunkte der Betreuung: Jugendliche, Frauen in der Prostitution und prekär beschäftigte Arbeiter/innen. Die Zielgruppen werden in ihren Muttersprachen angesprochen und auf ihre Rechte aufmerksam gemacht. Auf diese Weise sollen sie dazu ermutigt werden, diese Rechte einzufordern und wenn nötig gerichtlich durchzusetzen. Im Falle von ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen, einbehaltenem Lohn oder schlechter Unterbringung werden Möglichkeiten der Einforderung der Ansprüche gezeigt. Zunächst wird der Arbeitgeber kontaktiert, was z.T. schon ausreicht. Wird keine gütliche Einigung erzielt, unterstützen die Mitarbeiter/innen des Projekts die Betroffenen bei der Klageeinreichung, der Beantragung von Prozesskostenhilfe und der Hinzuziehung von Anwälten/innen. Der

zugrundeliegende „unterstützende Ansatz“ soll die Auswirkungen der repressiven Bekämpfung illegaler Beschäftigung mildern und beruht „...auf den drei Elementen der allgemeinen Information und Prävention, der konkreten Intervention und der gezielten Sanktion“<sup>165</sup>.

## 6.5.2 Medizinische Projekte

Als Reaktion auf die schlechte medizinische Versorgung papierloser Menschen in Deutschland, die ihnen institutionell regelmäßig verweigert wird, bildeten sich in den letzten Jahren verschiedene medizinische Projekte. Sie haben es sich zur Aufgabe gemacht, Anlaufstelle für Papierlose zu sein, den Kontakt zu Ärzt/innen, Spezialist/innen und Krankenhäusern herzustellen, Dolmetscher/innen zu stellen und – falls möglich – Finanzierungshilfe zu leisten. Das MediNetz Bremen schätzt, dass jährlich bis zu 10.000 Hilfesuchende an niedergelassene Ärzte vermittelt werden<sup>166</sup>. Dabei lagen den einzelnen lokalen Initiativen durchaus unterschiedliche Positionen zugrunde.

Die aus dem politisch linken bis links-autonomen Spektrum entstandenen Büros für medizinische Flüchtlingshilfe stellten sich bereits in der Vorbereitungsphase der Diskussion um die politische Vermittlung des Projekts. Dabei setzten sich diejenigen durch, die eine öffentlichkeitswirksame und offensive Handlungsweise forderten. Ein Agieren in der Heimlichkeit, was einen erhöhten Schutz der Zielgruppe bedeuten würde, hätte immer mit dem Dilemma zu leben, ein gesellschaftliches Problem zu lösen, das eigentlich in den staatlichen Aufgabenbereich fällt. (Aus diesem Grund wird die „unbezahlte Sozialarbeit“<sup>167</sup> in der Regel toleriert). Statt dessen wurde und wird die praktische Hilfe mit der Darstellung der Situation Papierloser in der Öffentlichkeit, mit Aufforderungen an Beschäftigte im Gesundheitswesen, Stellung zu beziehen etc. verknüpft. Die Leitforderung ist dabei: „Gleiche Rechte für alle“, d.h. gleicher Zugang aller Menschen zu den sozialen Sicherungssystemen, eine Ablehnung jeglicher Sondergesetze für Migrant/innen und Gruppen.

Das erste Büro für medizinische Flüchtlingshilfe wurde 1994 in Hamburg eröffnet. Heute gibt es in Berlin, Bochum, Bielefeld, Göttingen, Köln, Bremen und anderen Städten derartige Einrichtungen. In diesen Städten existiert ein mehr oder weniger dichtes Netz von

165 Cyrus, Norbert: Können illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer Lohn einklagen?, in: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2000, S. 41-49.

166 Selbstdarstellung des MediNetzes Bremen. Online im Internet: < <http://www.is-bremen.de/arab/medinetz/index.html> >

167 Adler, Uta: Medizinische Versorgung für Flüchtlinge. Zwischen Lückenbüßerei und politischem Anspruch, in: cross the border (Hg.) 1999, S.45

Helfer/innen, Dolmetscher/innen, Ärzte/innen und Spezialisten/innen, Hebammen und Therapeuten/innen, die umsonst behandeln und z. T. Krankenhäuser, die mit den Büros kooperieren. Dabei steht die Notwendigkeit solcher Vermittlungsstellen gerade in den Großstädten außer Frage. So kommt es durchaus vor, dass öffentliche Stellen wie Bezirksämter sich hilfesuchend in den Büros melden<sup>168</sup>.

Allerdings fordert die (ehrenamtliche) Arbeit ohne öffentliche oder freie Trägerschaft ein hohes Maß an Engagement und Initiative. Gerade bei der Finanzierung der Büros stoßen die Initiator/innen auf große Probleme und an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit.

In Berlin startete 2000 noch ein anderes Projekt, die „MaltenserMigrantenMedizin“, das auf Initiative des Malteser Hilfsdienstes (MHD) ins Leben gerufen wurde. Hier steht vor allem eine zunehmend professionalisierte und institutionalisierte Hilfe im Mittelpunkt. Durch die vorhandene Infrastruktur und die Kontakte der MHD ist dieses Projekt auf breiteren Boden gestellt, auch wenn sich die Initiator/innen bewusst sind, dass sie am Rande der Legalität agieren: einen definitiven Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung kann es bei der gegenwärtigen Gesetzeslage nicht geben; die Erfahrungen sprechen aber dafür, dass sowohl die Kommunen wie die Polizei die Arbeit i.d.R. nicht blockieren.

Auch der Malteser Hilfsdienst konstatiert, dass derartige Projekte nur Nothilfe leisten und den Staat nicht aus seiner Verantwortung lassen dürfen und fordert:

*„Gesundheitsfürsorge kann aber auf Dauer nicht außerhalb staatlicher Ordnung und auf dem Rücken einzelner, ‚privat‘ engagierter Mediziner und Krankenhäuser, Gruppen und Verbände vonstatten gehen. (...) Es muss ein staatlicher Rahmen geschaffen werden. (...) Wir sind wie andere bereit, dort einzuspringen, wo der Staat noch versagt, aber nur so lange, wie er versagt!“<sup>169</sup> (Hervorhebung im Original).*

### **6.5.3 Kirchenasyl**

---

<sup>168</sup> Groß 1999, S.17

<sup>169</sup> Boeselager, Wilderlich F. von: Und wenn der Blinddarm bricht? Gesundheitliche Versorgung der illegal in Deutschland lebenden Menschen, in: Bündnis 90/DIE GRÜNEN 2000, S. 39

Kirchenasyl meint die Aufnahme eines oder mehrerer von Abschiebung bedrohten Flüchtlinge in den Schutz der Kirche. Dabei entzieht sie diese Menschen dem Zugriff staatlicher Behörden und begibt sich damit in Konflikt zum staatlichen Alleinanspruch von Gewalt und Rechtssprechung. Die Legitimität dieses Akts zivilen Ungehorsams gegen als unmenschlich und ungerecht empfundene Asylrechtspraxis wird sowohl kirchengeschichtlich als auch theologisch begründet<sup>170</sup>. Flucht vor Hunger und Verfolgung ist in der Bibel ein immerwiederkehrendes Thema, nicht zuletzt sei auf die Flucht des Volkes Israel nach Ägypten hingewiesen (2. Mose 22,20; 23,9). Und genau wie die Erfahrungen von Verfolgung Juden und Christen prägten, hat auch das Asyl am heiligen Ort eine weit in die Vergangenheit reichende Tradition. Der „Schutz für unschuldige Täter“ ist schon im „ältesten Rechtsbuch des Alten Testaments, dem sogenannten Bundesbuch (2. Mose 20,22-23, 33)“ begründet<sup>171</sup>, die erste offizielle Anerkennung des kirchlichen Asylrechts ist auf die erste Hälfte des 5. Jahrhunderts datiert<sup>172</sup>. Die Schutzsuchenden waren vor staatlichem Zugriff sicher, da der heilige Ort nicht durch weltliche Gewalt verletzt werden durfte.

Dieser Gedanke hat sich bis heute erhalten und spielt aktuell bei der Gewährung von Kirchenasyl eine Rolle, auch wenn die juristische Legitimität nicht mehr gegeben ist. Dabei steht weniger das „Verstecken“ der Flüchtlinge im Vordergrund als vielmehr die Chance, durch einen zeitlichen Aufschub eine erneute Prüfung der Asylgründe oder ein psychologisches oder ärztliches Gutachten und damit ein faires Verfahren zu erreichen.

Strafrechtlich handeln die Gewährenden gesetzeswidrig, indem sie gegen § 26 StGB (Anstiftung zu einem Vergehen – in diesem Falle illegaler Aufenthalt nach §92 AuslG) oder § 27 I StGB (Beihilfe) verstoßen. Außerdem in Betracht kommen § 257 StGB (Begünstigung durch Sicherung der Vorteile der Tat) und § 113 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) im Fall eines Entgegenstellens gegen Beamt/innen. Allerdings ist der strafrechtlichen Verfolgung durch die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sowie das Recht auf ungestörte Religionsausübung Grenzen gesetzt. Im konkreten Einzelfall hängt es davon ab, ob die Aufnahme eines Flüchtlings

*„...auf einer ernsthaften und unerschütterlichen Glaubensüberzeugung und/oder Gewissensentscheidung beruht und der zu schützende ausreisepflichtige*

---

170 zur theologischen Begründung der Hilfe für Flüchtlinge vgl. Punkt 5.3

171 Crüsemann, Frank: Das Gottesvolk als Schutzraum, in: Just 1993, S. 57ff

172 Just, Wolf-Dieter: Jeder Mensch ist ein Heiligtum, in: Just 1993, S. 77

*Ausländer aus eigenem Willen entschlossen ist, gegebenenfalls auch illegal im Bundesgebiet zu verweilen.“<sup>173</sup>*

In der Praxis stellt das Kirchenasyl für alle Betroffenen immer einen Drahtseilakt dar, der mit finanziellen, psychischen und auch innerkirchlichen Schwierigkeiten verbunden ist. Für die Schutzsuchenden ist der Aufenthalt selten besser als die Illegalität, da die Angst vor Entdeckung und Abschiebung weiterhin real ist. Neben der Gefahr, beim Verlassen des Kirchengeländes in eine Kontrolle zu geraten, wurden Flüchtlinge auch gewaltsam aus ihrer Zuflucht geholt und abgeschoben

Die erste Kirchenasyle in Deutschland gab es bereits 1983 in Berlin und Gelsenkirchen, 1990 hatten bundesweit etwa 50 Gemeinden oder Gruppen in 20 Städten bedrohte Flüchtlinge aufgenommen. 1991 kam es zu einem ersten Treffen von Kirchenasylinitiativen in Nürnberg, auf dem die „Nürnberger Deklaration“ verabschiedet wurde, die von da an zu einer Art Grundsatzpapier wurde und große Verbreitung fand<sup>174</sup>. Nach Auskunft der 1994 in Mühlheim gegründeten ökumenischen Bundesarbeitsgemeinschaft „Asyl in der Kirche“ e.V. befanden sich im März 2002 etwa 151 Menschen in 30 Kirchenasylen<sup>175</sup>.

Auch wenn oftmals Erfolge in Form von Abschiebestopps oder dauerhaftem Bleiberecht erstritten werden konnten, bleiben Kirchenasyle Tropfen auf den heißen Stein.

Das Wanderkirchenasyl versuchte ab 1998, aus dem Versteckten herauszutreten und die Forderungen nach Bleiberecht offensiv nach außen zu vertreten. Den zunächst 21 Kurden/innen aus der Türkei, die in der Antoniterkirche in Köln Zuflucht gesucht hatten, schlossen sich nach und nach mehr illegalisierte Menschen der Protestaktion an. Auf insgesamt 489 Kurden/innen wuchs die Gruppe im Laufe der Zeit, unterstützt von ca. 80 evangelischen und katholischen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und der Kampagne „kein mensch ist illegal“. Sie forderten einen Abschiebestopp in die Türkei und ein Bleiberecht für Papierlose Kurden/innen. Mit Demonstrationen, Kundgebungen, Veranstaltungen, Begehungen und Besetzungen machten die Aktivist/innen auf ihre prekäre Situation aufmerksam. Die Landesregierung ging jedoch nicht auf die Forderungen ein und sagte lediglich eine wohlwollende Prüfung der Einzelfälle zu<sup>176</sup>. Die Aktion hatte es nicht geschafft, eine breite gesellschaftliche Solidarisierung hinter sich zu bringen und war deshalb nicht stark genug, die Forderung nach Bleiberecht oder wenigstens einem Abschiebestopp für alle am

---

173 Huber, Bertold: Asylschutz ist Menschenrecht, in: Just 1993, S. 105

174 Just, Wolf-Dieter: Konflikt mit dem Staat im Dienst der Humanität, in: Just 1993

175 vgl. Homepage der Bundesarbeitsgemeinschaft: [www.kirchenasyl.de](http://www.kirchenasyl.de) [25.03.02]

176 Becker 2000

Wanderkirchenasyl Beteiligten zu erreichen<sup>177</sup>. Das Fazit bis heute: 240 Menschen erhielten ein dauerhaftes Bleiberecht, 166 wurden vorläufig re-legalisiert, 18 Kurden/innen sind aus dem Wanderkirchenasyl ausgestiegen, 55 leben noch heute ohne Papiere, acht wurden abgeschoben und zwei sind freiwillig zurückgekehrt<sup>178</sup>. Eine Bilanz, die für die Beteiligten nicht zufriedenstellend ist, dennoch markiert das Wanderkirchenasyl den ersten Versuch von Papierlosen in Deutschland, aus der Heimlichkeit herauszutreten und für ihre Rechte zu kämpfen.

#### **6.5.4 Die Kampagne „kein mensch ist illegal“**

Die Kampagne „kein mensch ist illegal“ wurde im Juni 1997 auf der documentaX in Kassel gestartet und versucht seitdem, ein Netzwerk zwischen Gruppen und Einzelpersonen aufrecht zu erhalten, die sich für Papierlose in Deutschland einsetzen. Dazu gehören kirchennahe, entwicklungspolitische und gewerkschaftliche Gruppen genauso wie medizinische Projekte und antirassistische Initiativen. Die lokalen und dezentralen Strukturen der Selbstorganisation und Unterstützung sollen gestärkt und der Austausch gefördert werden. Die Initiatoren/innen appellieren dazu,

*„...MigrantInnen bei der Ein- und Weiterreise zu unterstützen. Wir rufen dazu auf, MigrantInnen Arbeit und Papiere zu verschaffen. Wir rufen dazu auf, MigrantInnen medizinische Versorgung, Schule und Ausbildung, Unterkunft und materielles Überleben zu gewährleisten.“<sup>179</sup>.*

In vielen Städten der Bundesrepublik haben sich Initiativen neu gegründet oder alte Gruppen beziehen sich in ihren Publikationen auf die Kampagne und unterstützen ihre Aktivitäten. Auf den bundesweiten und regionalen Treffen stellen die örtlichen Initiativen ihre Aktivitäten vor, koordinieren sie mit anderen, einigen sich über weitere Schwerpunktsetzungen und ein diesbezüglich gemeinsames Vorgehen.

Neben der praktischen Hilfe steht die politische Arbeit im Vordergrund der Kampagne: Weitgehende Forderungen nach gleichen Rechten für alle Menschen und offenen Grenzen werden erhoben, und mit direkten Aktionen der rassistische Kern bundesdeutscher Ausländer/innenpolitik verdeutlicht. Der überwiegend im Stillen geleisteten Unterstützungsarbeit soll eine Plattform gegeben werden, durch die der negativen und

---

177 Becker 2000

178 Fischer 2002

179 cross the border (Hg.) 1999, S. 5. Siehe auch Anhang II

einseitigen Berichterstattung in den Medien entgegnet werden kann. Dabei bewegen sich die Initiativen von „kein mensch ist illegal“, wie die anderen Projekt auch, immer zwischen der Übernahme staatlicher Aufgaben wie Rechtsberatung und Überlebenshilfe und damit einer Befriedung der Situation auf der einen, und offensiver, oppositioneller Politik auf der anderen Seite. Oskar, ein Aktivist und seit einigen Jahren in der Beratungsarbeit tätig, bringt das Konzept „radikaler Sozialarbeit“ folgendermaßen auf den Punkt:

*„Klar ist unsere Arbeit auch humanitär, es geht ja um Menschenrechte - für uns halt in der erweiterten Definition, die der Aufruf „kein mensch ist illegal“ formuliert. Aber wir verstehen unsere Beratung, unsere Unterstützung auch als solidarische, ohne Wenn und Aber. Es geht um den Versuch der Flüchtlinge und MigrantInnen, hier ein Bleiberecht zu erreichen. Und dies ist ein notwendiges Pendant zur politischen Forderung nach Bleiberecht und offenen Grenzen für alle.“<sup>180</sup>*

Die Kampagne versteht sich dabei nicht als Ein-Punkt-Initiative, sondern als Sammelbecken antirassistischer Personen und Gruppen, und thematisiert und kritisiert neben der Situation von Papierlosen auch Abschiebungen, das Flughafenverfahren, die Residenzpflicht, die Abschiebehaft, das Asylbewerberleistungsgesetz etc. Kein mensch ist illegal ist Mitinitiator der jährlich stattfindenden Grenzcamps, auf denen mit Aktionen der Wegfall der Grenzen praktiziert wird und lokale Initiativen gestärkt werden sollen<sup>181</sup>. In der deportation.class-Kampagne gegen Abschiebungen wird insbesondere die Lufthansa für ihre Beteiligung an (zwangsweisen) Abschiebeflügen angegriffen. Der Anlaß war der Tod von Aamir Ageeb, der am 28. Mai 1999 an Bord der Lufthansa-Maschine LH 558 nach Kairo erstickte.

Als Erfolg der Kampagne kann geltend gemacht werden, dass hiermit zum ersten Mal in Deutschland eine Vernetzung von Gruppen und Personen ins Leben gerufen wurde, die sich der Hilfe von Papierlosen verpflichtet fühlt. Neben der Hilfe für einzelne, von Abschiebung bedrohte Menschen, steht die Einbindung derselben in den politischen Gesamtzusammenhang. Dieser Ansatz ermöglicht eine Intervention in politische Prozesse und verhindert eine unkritische und „apolitische“ Umsetzung staatlicher Richtlinien.

---

180 aus: Ohne Wenn und Aber. Fragen an die antirassistische Beratungsarbeit (Interview mit Oskar), in: cross the border (Hg.) 1999, S. 54

181 Die Grenzcamps fanden 1998 in Rothenburg, 1999 in Zittau, 2000 in Forst und 2001 im Rhein-Main-Gebiet statt. Letzteres richtet sich insbesondere gegen die „inneren Grenzen“ (z.B. Residenzpflicht) und das Internierungslager am Frankfurter Flughafen. Das Camp 2002 wird in Jena/Thüringen abgehalten.

## **7 Zusammenfassung: Chancen und Grenzen professioneller Hilfsangebote**

Bei der derzeitigen rechtlichen Lage ist die professionelle Flüchtlingsarbeit der Gefahr ausgesetzt, zum Erfüllungsgehilfen staatlicher Repressions- und Abschreckungspolitik zu werden. Eine Vermittlung sozialpädagogischer Motive und Ziele mit staatlichen Vorgaben scheint kaum mehr möglich. Umso wichtiger ist eine klare sozialpolitische Position und Öffentlichkeitsarbeit. Bei den Diskussionen um Zuwanderung spielen die Menschen als Subjekte mit Wünschen, Sorgen und Nöten kaum eine Rolle, sondern erscheinen lediglich als Zahlen und Kostenfaktoren. Aufgabe engagierter Sozialarbeit wäre es, auf diesen Missstand hinzuweisen und eine Korrektur des öffentlichen Bildes von - nicht nur papierlosen – Flüchtlingen zu erreichen. Klar ist, dass sie sich damit in eine konfrontative Position gegenüber den staatlichen Organen und damit teilweise ihren Arbeitgebern stellt. Ebenso klar ist m. E. auch, dass Sozialpädagogen/innen und die Einrichtungsträger verstärkt auf die Zusammenarbeit mit politische Initiativen setzen sollten, um eine Verbesserung der Situation z.B. durch eine Legalisierung zu erreichen. Denn nur mit Hilfe einer starken und breiten gesellschaftlichen Bewegung, die die Zusammenhänge von Rassismus und deutscher Flüchtlingspolitik beleuchtet, können Positionen wie die oben beschriebenen an Einfluss gewinnen.

Sozialpädagogen/innen sind zudem dazu aufgerufen, die Grenzen legaler Hilfe soweit wie möglich und verantwortbar zugunsten der Papierlosen zu verschieben. Sie sollten immer die Würde des Menschen im Blick haben, wenn Hilfesuchende zu ihnen kommen. Soll irgendwie eine Verbesserung der Situation von Papierlosen erreicht werden, womit Hilfe über die Bereitstellung von Überlebensnotwendigem hinaus möglich würde, müssen sich auch Sozialpädagogen/innen der politischen Öffentlichkeits- und Medienarbeit stellen.

Ganz deutlich sollte dabei das Recht eines jeden Menschen werden, unabhängig vom Status würdig überall dort zu leben, wo er oder sie das möchte. Die Bewertung und Beschränkung dieses Wunsches liegt nicht im Ermessen eines anderen Menschen oder eines Staates. Solange es aber Grenzen gibt zwischen Staaten und Nationalitäten, zwischen „Ausländern“ und „Inländern“, solange müssen alle unterstützt werden, die zur Überwindung und Auflösung dieser Grenzen bereit sind.



## Anhang

### I. Passamnestie 2000 – Erklärung

Initiative für ein passunabhängiges Recht auf Rechte

(...)

**“Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“**

**(Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Artikel 1)**

Menschenrecht und Menschenwürde, Gleichheit und Gleichwertigkeit sind nicht nur wohlklingende Worte, sondern sie erfordern Handlungen. Wenn Menschen nicht demnach behandelt werden - respektvoll, gerecht und gleichwertig - rührt das an ihren Lebensnerv. Viele erleben sich jahrelang als Menschen dritter oder vierter Klasse. Angst, Ohnmacht, Scham, bis hin zur psychischen Erkrankung sind die Folgen. Wir wollen das nicht länger hinnehmen und möchten uns zusammentun mit religiösen und säkularen Gruppen, um ein Bündnis zu schließen, das für die Überwindung nationalistischen Denkens und der Nationalstaatsgrenzen eintritt. **Als Schritte auf dem Weg zu einer menschlicheren Gesellschaft fordern wir deshalb:**

#### **1. Legalisierung des Aufenthalts in Deutschland lebender Ausländerinnen und Ausländer**

Menschen ohne 'legalen' Aufenthalt, worunter auch Duldung (Aussetzung der Abschiebung), Grenzübertrittsbescheinigungen und in gewissem Maß die Aufenthaltsgestattung (zur Durchführung des Asylverfahrens) zu rechnen sind, werden grundlegende Rechte entzogen, die ihnen als Personen zukommen. So wird ihnen eine menschenwürdige Gestaltung ihres Lebens verweigert. Dieser Zustand erstreckt sich häufig über Jahre und führt zu Perspektivlosigkeit, menschlicher und materieller Verarmung bis zur psychischen und physischen Erkrankung. Insbesondere wird diesen Menschen das Recht auf Erwerbstätigkeit und damit die Möglichkeit zu einem freien und eigenverantwortlichen Leben vorenthalten.

Deutschland hat das Recht, das 'die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte Arbeit zu verdienen' umfaßt, im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 1966 anerkannt. Damit wird in der Regel erst die Wahrnehmung anderer grundlegender Rechte möglich, etwa freigesähltes Wohnen, die Wahl des Lebensstandes, Teilnahme am kulturellen Leben, Gestaltung der Freizeit und Erholung, angemessene Erziehung der Kinder etc.

Im genannten Sozialpakt erkennt Deutschland das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit (Art. 9), auf "einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen"(Art. 11), das Recht "auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (Art. 12), auf Bildung (Art.13), auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15)".

Durch das Verbot der Erwerbstätigkeit und den Zwang zu einem Leben deutlich unterhalb des Sozialhilfeniveaus wird Menschen ohne 'legalen' Aufenthaltsstatus der größte Teil dieser Rechte vorenthalten und eine menschliche Entfaltung verwehrt.

Im Extremfall werden sie durch andere erpressbar, vom Staat kriminalisiert und in Haft genommen – nur wegen ihres Hierseins.

*Frau G.H. wurde 1962 in Kroatien geboren und lebt seit 1966 in Deutschland. Ihre Eltern und Geschwister sind längst eingebürgert. Im Sinne des Strafrechts war sie nie straffällig, verstieß aber mehrmals gegen das Ausländergesetz und lebte längere Zeit ohne 'ausländerrechtliche Erfassung'. Diese wiederholte 'Illegalität' führte zur Ausweisung und Abschiebeandrohung nach 29-jährigem Aufenthalt. Frau G.H. hat drei gescheiterte Beziehungen hinter sich – eine davon war eine Ehe aus der drei Kinder stammen. Sie wurde schwer mißhandelt, flüchtete in Frauenhäuser, war obdachlos, hatte keine Meldeadresse und ging nicht zur Ausländerbehörde.*

Es muß eine grundsätzliche Regelung geschaffen werden, daß Menschen, die hier leben, einen Aufenthaltsstatus erhalten, der die Arbeitserlaubnis einschließt, wie auch den Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten, unabhängig vom ursprünglichen Einreisegrund, den bisherigen Aufenthaltsverfahren, der Aufenthaltsdauer, der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Integration.

Insbesondere muß denen eine Aufenthaltsgenehmigung gewährt werden, die aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden dürften, auch, wenn sie ihren Unterhalt nicht erarbeiten können, etwa weil sie krank oder behindert sind oder viele Kinder zu versorgen haben.

Auch Nichtdeutsche dürfen nicht diskriminiert werden, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht durch eigenes Einkommen bestreiten können. Ihren Bedürfnissen muß ebenso wie denen aller anderen nach Maßgabe des Bundessozialhilfegesetzes Rechnung getragen werden.

Sogenannte Altfallregelungen würden wesentlich zu kurz greifen und neue, unzumutbare Härten nach sich ziehen. (Stichtagsregelungen, wirtschaftliche Unabhängigkeit, Unbescholtenheit, `rechtmäßiger` Aufenthalt, Besitz eines Nationalpases)

## **2. Härtefallregelung ins Ausländergesetz**

Gerechtigkeit ist stets die angemessene Behandlung des Einzelfalls. Gesetze sind dagegen generelle Regeln, die nicht jeder Situation gerecht werden können und deshalb nicht bedingungslos angewendet werden dürfen (Billigkeit, Epikie). Ein entsprechendes rechtliches Instrument ist allerdings hierfür nicht vorhanden. Die Bewegung des Kirchenasyls etwa ist eine Reaktion auf dieses Defizit.

Um der Situation von Menschen Rechnung tragen zu können, die aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden dürften, muß der § 30 AuslG geändert werden.

In Absatz 2 ist das Wort `rechtmäßig` zu streichen und er ist wie folgt zu fassen:

„Einer Ausländerin oder einem Ausländer, die/der sich im Bundesgebiet aufhält, soll aus dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden, wenn

- die Erteilung oder Verlängerung einer anderen Aufenthaltsgenehmigung ausgeschlossen ist und auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles das Verlassen des Bundesgebietes eine humanitäre Härte bedeuten würde;
- soweit die Ausländerin/der Ausländer nicht mit einem weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet rechnen durfte, sind die Dauer des Aufenthalts nicht als **alleinige** dringende humanitäre Gründe anzusehen.“

Abs. 5 sollte ersatzlos gestrichen werden

§ 55 AuslG ist durch eine Härtefallklausel wie folgt zu ergänzen:

- „Ist die Durchsetzung der Rückkehrverpflichtung humanitär nicht vertretbar, ist zunächst zumindest eine Duldung zu erteilen. Zur Feststellung dieser Härtefälle sind Härtefallkommissionen einzurichten.“

Durch solche gesetzliche Bestimmungen erhalten Härtefallkommissionen eine rechtliche Grundlage und können Entscheidungen treffen, die im Einzelfall eine gerechte Lösung zulassen. Die bereits bestehenden Gremien sind keine extralegalen Einrichtungen mehr.

### **3. Nichtstaatliche Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen müssen als Asylgründe bzw. Gründe zur Aufenthaltsgewährung anerkannt werden.**

Das geltende Asylrecht wurde vom Bundesverfassungsgericht im Mai 1996 als verfassungskonform bestätigt. Grundlage für diese Entscheidung war die Aussicht auf eine gesamteuropäische Regelung hinsichtlich der Schutzgewährung für Flüchtlinge. Die Genfer Flüchtlingskonvention bildet hier die völkerrechtliche Basis. Sie versteht in Artikel 1 A den Flüchtling als einen, der aus "begründeter Furcht vor Verfolgung, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung" aus seinem Herkunftsland geflohen ist. Diese Bestimmung macht keinen Unterschied zwischen einer staatlichen und einer nichtstaatlichen Verfolgung. Im Unterschied dazu wird in Deutschland die Genfer Flüchtlingskonvention nur eingeschränkt angewandt. Laut aktueller Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes vom September 1997 setzt der Anspruch auf politisches Asyl das Vorliegen einer staatlichen Verfolgung voraus. Flüchtlinge aus Afghanistan oder Somalia, wo keine staatliche Hoheitsgewalt vorliegen soll, können nach deutschem Recht keinen dauerhaften Schutz finden. Ihr Aufenthalt wird nur zeitweilig geduldet. Auch der Abschiebungsschutz gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention wird hierzulande eingeschränkt interpretiert und ebenfalls nur eine staatliche Gewalt als Ursache für unmenschliche oder erniedrigende Behandlung anerkannt. Diese Einschätzung, die sich häufig in den Bescheiden des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zeigt, ignoriert die tatsächliche Situation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge. So können etwa Intellektuelle aus Algerien in der Regel nicht auf staatlichen Schutz vor den Morddrohungen islamistischer Fundamentalisten hoffen. Die EU-Ratspräsidentschaft sollte von der Bundesregierung dazu genutzt werden, den Schutz für Flüchtlinge aus Krisengebieten, wie Afghanistan, im Einklang mit den Vorstellungen des UNHCR einzufordern. Begonnen werden sollte dabei mit einer Anwendung deutschen Ausländerrechtes (☐ 51 Ausländergesetz in voller Übereinstimmung mit dem geltenden Völkerrecht (GFK)), wonach diese Flüchtlinge nämlich zumindest eine Aufenthaltsbefugnis erhalten, wie es z.B. in den Niederlanden oder Dänemark bereits praktiziert wird. *Ismail, geb. 1979, kam 1994 als alleinstehender minderjähriger Flüchtling nach Berlin. Über den Vormund wurde die Anerkennung als politisch Verfolgter beantragt. Dieser Antrag nach Art. 16a Abs. 1 GG wurde abgelehnt. Aus der Begründung: "Politische Verfolgung ist generell nur vom Staat ausgehende oder zumindest ihm zuzurechnende Verfolgung. Somalia wird beherrscht von Räuberbanden, Clanchefs oder lokalen Allianzen. Es besteht keine Staatsregierung." Ismail wurde gleichwohl ein Abschiebeschutz zugesprochen und er erhielt endlich im Jahr 1998 eine Aufenthaltsbefugnis. Diese enthält aber folgenden Zusatz: Arbeitsaufnahme erlaubt, wenn Arbeitserlaubnis vom zuständigen Arbeitsamt erteilt worden ist. An dieser Auflage scheitert nun eine vernünftige Perspektivenplanung, denn Ismail kann zwar nicht abgeschoben werden, solange es keine somalische Staatsregierung gibt, aber eine Berufsausbildung darf er auch nicht machen.*

### **4. Unbegleitete Minderjährige erhalten grundsätzlich eine asylunabhängige Aufenthaltsgenehmigung.**

Die Trennung von Eltern und Kindern ereignet sich in den meisten Kriegs-, Hunger- oder anderen Flüchtlingssituationen. Es ist kaum ein einschneidendes Erlebnis für Kinder zu denken. Der Verlust der geliebten und wichtigsten Bezugspersonen, das jähe Ende der Geborgenheit und jeglichen normalen Lebens führt zu tiefgreifender Verunsicherung und Orientierungslosigkeit, zu Angstzuständen und Depression, meist verbunden mit verschiedenen psychischen und körperlichen Störungen, wie Alpträumen, Zurückgezogenheit, Aggression oder psychosomatischen Beschwerden. Verstärkt werden solche Folgen noch durch die mit dem Verlust der Eltern verbundenen traumatischen Erfahrungen, etwa das Erleiden von Kriegseinflüssen, manchmal sogar die Vernachlässigung und den Mißbrauch durch die eigenen Eltern. Kinder und heranwachsende Jugendliche sind nicht in der Lage, diesen Gefährdungen aus eigenem Vermögen zu begegnen. Sie bedürfen geeigneter Hilfe und Betreuung, die ihnen eine neue Geborgenheit vermitteln kann. Von ganz erheblicher Bedeutung dabei ist die Bewillkommung der Kinder, daß sie das Gefühl haben können, angenommen und gewollt zu sein. Je mehr ein Kind dies erfährt, desto mehr wird sich von neuem eine fundamentale Hoffnung bilden, die die weitere Entwicklung begünstigt. Fühlt sich das Kind dagegen nicht angenommen, wird es unsicher und pessimistisch dem gegenüber, was die Zukunft bringt. Um dieser Situation Rechnung zu tragen und Flüchtlingskinder nicht von Anfang in die Unsicherheit eines aussichtslosen Asylverfahrens zu stürzen, muß alleinstehenden Minderjährigen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ein asylunabhängiger Aufenthalt gewährt werden. Grundsätzlich sind kinderspezifische Fluchtursachen anzuerkennen, weil die Reduzierung asylrechtsrelevanter Gründe auf individuelle politische Verfolgung durch einen Staat vollkommen an der Situation der Kinder vorbeigeht. Da es unbegleiteten Minderjährigen erfahrungsgemäß schwerfällt, die Umstände ihre Flucht angemessen zu reflektieren und darzustellen, insbesondere wenn Traumatisierungen damit verbunden sind, ist es notwendig, das Asylverfahren auf ihre Situation auszurichten. Flüchtlingskindern muß der volle Schutz der Kinderkonvention gewährt werden. Das gilt - zum Teil im Gegensatz zur deutschen Praxis (Asylbewerberleistungsgesetz) - auch für die Leistungsgarantien, wie "das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit" (Art. 24), soziale Sicherheit (Art. 25), auf angemessenen Lebensstandard (Art. 27), auf Bildung (Art. 28), auf "Ruhe und Freizeit ..., auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung" (Art. 31). 'Rückführungen' dürfen ausschließlich nach den Kriterien der Kinderkonvention stattfinden. Das beinhaltet, daß, ungeachtet bestehender 'Rückführungsabkommen', ab sofort keine Minderjährigen mehr zwangsweise abgeschoben werden. Minderjährige dürfen grundsätzlich nicht in Abschiebehäft genommen werden und nicht unter die 'Flughafen-' und 'Drittstaatenregelung' fallen. Als alleinstehende Minderjährige Eingereiste, sollen - auch wenn das Asylverfahren negativ abgeschlossen wurde - einen legalen Aufenthalt und eine Ausbildungserlaubnis erhalten. Dabei dürfen die Abhängigkeit von öffentlicher Hilfe oder eine inzwischen eingetretene Volljährigkeit kein Hinderungsgrund darstellen.

*Die Eltern der beiden angolanischen Geschwister Julieta (geb. 1984) und Bernardino (geb. 1987) verschwanden im Krieg. Mit den Jahren wurde ihr Dorf zunehmend von den Kriegswirren heimgesucht. Soldaten kamen und eine große Anzahl von ihnen kam dort um. Die Kinder wurden Zeugen blutiger Kämpfe und Massaker, in denen auch die Zivilbevölkerung nicht verschont blieb. All diese Erlebnisse hinterließen tiefe Spuren bei den Kindern. Als ihr Dorf schließlich auch von den in Zaire sich zuspitzenden Unruhen ergriffen wurde, entschied die katholische Gemeinde, die Kinder außer Landes zu bringen, da man für ihre Sicherheit nicht mehr sorgen konnte. Die Geschwister gelangten per Flugzeug über Portugal zu Landsleuten nach Berlin. Seit April 1997 leben sie in einem katholischen Kinderheim und besuchen die Grundschule. "Julieta und Bernardino haben sich in ihrer neuen Umgebung gut eingelebt und zu ihren Betreuern Vertrauen geschlossen. Sie zeigen ein gutes Sozialverhalten und erwerben sehr lernbegierig erste Deutschkenntnisse". Sie erhalten noch einmal eine Chance für eine sichere Kindheit und gesunde Entwicklung. Die*

*Vormünderin beantragt im Juni 1997 eine Aufenthaltsbefugnis bzw. Duldung für die Geschwister. Sowohl dieser Antrag, als auch der gegen die abschlägige Entscheidung erhobene Widerspruch werden von der Ausländerbehörde bzw. der Senatsverwaltung für Inneres abgelehnt, alle vorgetragenen humanitären Gründe pauschal zurückgewiesen. Nach dem Widerspruchsbescheid bedeute es "keine außergewöhnliche Härte und widerspricht auch nicht dem Kindeswohl, wenn sie - unter Beachtung der für die Rückführung Minderjähriger unter 16 Jahren getroffenen Regelungen - in die vertraute Umgebung ihres Heimatlandes Angola zurückkehren müssen". Die 'vertraute Umgebung' ist die eines vom Bürgerkrieg verwüsteten Landes, in dem die Unruhen gerade wieder aufflammen. Der Sorge für die Kinder entledigt man sich durch den Hinweis, daß der Caritasverband Berlin auch in Angola für die Kinder sorgen könne. Zur Zeit warten die 14jährige Julieta und der 11jährige Bernardino auf ihre Abschiebung.*

### **5. Streichung sozialrechtlicher Sonderbehandlungen von Schutzsuchenden (Asylbewerberleistungsgesetz)**

Artikel 1 des Grundgesetzes verpflichtet den Staat und seine Behörden zur Wahrung und zum Schutz der Menschenwürde. In diesem Sinne ist auch das Bundessozialhilfegesetz erlassen worden, um es jedem in Deutschland lebenden Menschen zu ermöglichen, sein Leben in Würde zu führen. Mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes verletzt das deutsche Rechtssystem in eklatanter Weise erstmals den Gleichheitsgrundsatz, indem es den Standard des Menschenwürdigen für eine bestimmte Gruppe (Asylbewerber) unter das Existenzminimum, unter die in der Bundesrepublik geltende Armutsgrenze, absenkt. Diese Menschen werden aus der allgemeinen sozialrechtlich abgesicherten Sozial- und Gesundheitsversorgung ausgegrenzt. Mit der Verweigerung bestimmter grundlegender gesundheitlicher Versorgungsleistungen infolge der Einschränkung auf das 'unabweisbar Notwendige' werden z.B. an AIDS erkrankte Asylbewerber unmittelbar und rechtlich sanktioniert dem sicheren Tod überlassen. Mit der Neufassung des Gesetzes 1997 werden Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge quasi zu Vogelfreien, da die kommunalen Sozialbehörden der gesetzlichen Regelung zufolge nach eigenem Ermessen über die Leistungserfüllung gegenüber dieser Zielgruppe entscheiden können. Das 'unabweisbar Notwendige' ist dabei nicht klar definiert. Das Asylbewerberleistungsgesetz ist seinem Grundsatz nach der juristisch kodifizierte, diskriminierende Versuch aus Gründen der Kostenersparnis und Abschreckung Menschenrechten zu brechen. Wir fordern seine Abschaffung!

### **6. Streichung der ausländerrechtlichen Sonderbehandlung von Staftätern**

Die Wurzeln des Strafrechts und des Ausländerrechts liegen in den soziaethischen Wertvorstellungen der Rechtsgemeinschaft. Als Strafrecht wird der Teil der Rechtsordnung bezeichnet, der die Voraussetzungen der Strafbarkeit sowie einzelne Merkmale des strafwürdigen Verhaltens festlegt, bestimmte Strafen androht und daneben auch andere Rechtsfolgen vorsieht. Dabei verbietet das Schuldprinzip Strafen ohne Schuld, aber auch Strafen, die das Maß der Schuld überschreiten (vgl. BVerfGE 50, 125, 133). Gleichberechtigt neben dem Schuldprinzip steht das Resozialisierungsprinzip als Grundlage des strafrechtlichen Sanktionensystems. Ziel der Bestrafung ist die Wiedereingliederung des Täters in die Rechtsgemeinschaft; er soll dazu angehalten werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Strafen zu führen. Für den Straftäter hat dies die Konsequenz, daß nach Verbüßung der Strafe die Sanktion beendet, der Strafanspruch des Staates mithin verbraucht ist. Dennoch sieht das Ausländerrecht vor, ausländischer Straftäter auszuweisen und sie nach Verbüßung ihrer Strafe abzuschieben. Für den Betroffenen bedeutet dies, daß die Sanktionierung seines Verhaltens, das vom Staat bereits mit Strafe geahndet wurde, trotz des Verbots der Doppelbestrafung fortgesetzt wird. Die herrschende Rechtsauffassung rechtfertigt

dies damit, daß die Ausweisung keine Strafe oder Sanktion, sondern eine Maßnahme des Ausländerrechts als einem Teil des Polizeirechts sei. Die Qualifizierung der Ausweisung als Maßnahme des Ordnungsrechts leuchtet nicht recht ein: a. Zunächst wirkt sie für den Betroffenen wie eine Strafe. Das Wiedereinreiseverbot stellt sich als Verbannung dar. b. Sodann wird auch das Ordnungsrecht mit denselben Argumenten wie das Strafrecht gerechtfertigt: es diene dem Schutz der Rechtsordnung, der Rechte und Rechtsgüter der einzelnen als Teil der staatlichen Gemeinschaft. c. Hinzu kommt, daß sich die Ausweisung als Maßnahme der Gefahrenabwehr nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen häufig nicht rechtfertigen läßt. Hierzu müßte sie als Mittel, einer künftigen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorzubeugen, geeignet, erforderlich und nach Abwägung der öffentlichen Interessen mit denen des Betroffenen verhältnismäßig sein. Sie wird in der Praxis jedoch regelmäßig auch angewandt, wenn ein Teil einer Freiheitsstrafe verbüßt, der Rest jedoch zur Bewährung ausgesetzt wurde, weil nach Ansicht des Strafrichters der Verurteilte mittlerweile soweit resozialisiert ist, daß die Prognose besteht, er werde künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Strafen führen. Dann fehlt es aber an der Erforderlichkeit der Ausweisung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zumindest aus spezialpräventiven Erwägungen. Soweit diesbezüglich generalpräventive Erwägungen eine Rolle spielen, sind diese im Strafurteil bereits berücksichtigt. Die Ausweisung als Maßnahme der Ausländerbehörden nach Verbüßung von Strafe bedeutet daher nichts anderes als eine verfassungsrechtlich verbotene Doppelbestrafung.

*Herr A. B. wurde 1969 in der Türkei geboren und lebte seit 1971 in Berlin. 1992 wurde er wegen gefährlicher Körperverletzung - begangen an seiner Ehefrau - zu drei Jahren und neun Monaten Freiheitsstrafe verurteilt. Nach Verbüßung von zwei Jahren Haft erfolgte seine Abschiebung in die Türkei. Die Senatsverwaltung für Inneres begründete die Ausweisung unter anderem: "Den Ausführungen Ihrer Ehefrau zufolge ist diese bereit, mit Ihnen die eheliche Lebensgemeinschaft wieder aufnehmen zu wollen, da Sie Ihre Tat bereuen. Gleichwohl rechtfertigt der positive Verlauf Ihrer Haftzeit und Ihrer ehelichen Beziehung keine andere Entscheidung. Ihre Ausweisung ist auch deshalb gerechtfertigt, weil es im öffentlichen Interesse liegt, ausländische Straftäter vom Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu entfernen. Demgegenüber kann das private Interesse, weiterhin in Deutschland zu bleiben, nicht durchgreifen." Der Ehemann von Frau G. P. wurde zu viereinhalb Jahren Haft verurteilt. Da ihr Aufenthalt von dem ihres Gatten abhängig ist (er besaß eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis), wurde sie mittlerweile ausgewiesen, obwohl ihr Ehemann noch für mindestens zwei Jahre in Deutschland inhaftiert bleibt. Sie besucht ihn wöchentlich im Gefängnis und sie telefonieren täglich. Durch ihre Ausweisung würde der persönliche Kontakt der Eheleute verhindert und die Aufrechterhaltung der Ehe praktisch unmöglich gemacht. Frau G. P. bezieht keine Sozialhilfe.*

### **7. Streichung der Flughafen- und Drittstaatenregelung**

Durch die Flughafen- und Drittstaatenregelung wurde aus Staatsraison das individuelle Recht auf Schutz vor Verfolgung ausgehöhlt. Die Drittstaatenregelung führt zu einer pauschalen Abwehr schutzbedürftiger Personen und damit zu einer Verletzung ihrer Menschenrechte. Eine Einzelfallprüfung findet bei der Einreise aus einem Drittstaat gar nicht mehr statt. Deutschland hat seine Verantwortlichkeit an die Nachbarstaaten delegiert. Das führt in Einzelfällen dazu, daß es zu einer Kettenabschiebung kommt, ohne daß dagegen ein wirksamer Rechtsschutz in Deutschland erwirkt werden könnte bzw. sichergestellt ist, daß die Flüchtlinge ihn im Drittstaat erhalten. Damit verstößt Deutschland gegen die Non-Refoulement-Bestimmung der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33), der zufolge ein Flüchtling nicht in den Staat, wo ihm Verfolgung droht, zurückgeschickt werden darf. Auch das Flughafenverfahren trägt als beschleunigtes Asylverfahren mit regelmäßiger Arrestierung unter unzumutbaren Umständen menschenrechtlichen Standards nicht Rechnung. Dies ergibt sich zum einen aus dem institutionalisierten Zeitdruck des Verfahrens, zum anderen aus der

besonderen Situation der am Flughafen eingesperrten Schutzsuchenden, die es traumatisierten Flüchtlingen nicht ermöglicht, sich zu offenbaren. Schließlich sind die Rechtsschutzmöglichkeiten mehr als mangelhaft.

### **8. Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen gem. AuslG § 32a**

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sind entsprechend der Regelungen AuslG § 32a aufzunehmen. Die Aufnahme zielt darauf, daß sie vorübergehend in der Bundesrepublik Schutz erhalten, bis die Fluchtursachen - Krieg oder Bürgerkrieg - in ihren Herkunftsländern nicht mehr vorliegen. Wir fordern die Gewährleistung dieses Schutzes, ohne die einschränkende Regel, daß zuvor eine einvernehmliche Verständigung zwischen den Innenministern des Bundes und der Länder herbeigeführt werden muß. Die Flüchtlinge sollten für die Dauer Ihres Aufenthaltes in Deutschland einen rechtlichen Status in Form einer Aufenthaltsbefugnis erhalten.

### **9. Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts**

Wir treten für eine Änderung des deutschen Staatsbürgerschaftsrechtes ein. An die Stelle des noch immer geltenden Abstammungsrechtes (Deutscher ist, wer deutscher Abstammung ist - ius sanguinis) soll das nach dem Territorialprinzip bestimmte Staatsbürgerschaftsrecht treten (wer auf dem Boden des deutschen Staates geboren wird, erhält die deutsche Staatsangehörigkeit - ius soli). Dieses Territorialprinzip galt etwa in Preußen noch bis 1842. Es entspricht weitaus mehr den Gesellschaftsformen moderner Gemeinwesen, als das unbestimmbare Blutrecht. Die Globalisierung des Zusammenlebens auf unserem Planeten wird über kurz oder lang ohnehin zur Überwindung des aus dem vergangenen Jahrhundert stammenden Nationalstaatsprinzips führen und damit auch zur Überholung der herkömmlichen Vorstellungen vom Staatsbürgerschaftsrecht. Das Verfahren der Einbürgerung ist entsprechend dem ursprünglichen Gesetzesentwurf der rot-grünen Koalition zu gestalten. Regeleinbürgerung ist auch bei Beibehaltung der alten Staatsbürgerschaft möglich. Kürzere Aufenthaltsfristen bis zum Erwerb des Rechtsanspruches sind zu fixieren. Die Zeit bis zur Erteilung des Bescheides ist zu verkürzen. Darüber hinaus fordern wir, die Einschränkungen aufzuheben, die Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern die Einbürgerung verwehren. Die Einwanderung nach Deutschland muß in einem Einwanderungsgesetz geregelt werden. Damit würde endlich akzeptiert, daß Deutschland ein Einwanderungsland ist. Es kann sachlich diskutiert, abgewogen und festgelegt werden, wieviel Zuwanderung unser Gemeinwesen benötigt und bewältigt werden kann. Das darf allerdings nicht zu einer Beschränkung oder Beseitigung humanitärer und asylrechtlicher Aufnahme führen.

**10. Internationale Abkommen, wie die Genfer Flüchtlingskonvention (1951, 1967), die Europäische Menschenrechtskonvention (1950), die Kinderkonvention (1989), Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit (1961), Übereinkommen zur Rechtsstellung der Staatenlosen (1954) müssen in Deutschland uneingeschränkt gelten.**

Die internationalen Abkommen dienen der Kodifizierung der Menschenrechte und sollen zu ihrer Umsetzung beitragen. Das ist ein erklärtes Anliegen der Vereinten Nationen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, den Inhalt der Abkommen in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen und ihm Geltung zu verschaffen. Zwar sind dabei Vorbehalte möglich, diese dürfen aber nicht gegen Sinn und Ziel der Konvention verstoßen (Wiener Vertragsrechtskonvention Art. 19). Im Fall der Kinderkonvention etwa hat Deutschland aber einen Vorbehalt angebracht, durch den Flüchtlingskindern ohne legalen Aufenthalt der Schutz und die Rechte der Kinderkonvention vorenthalten werden soll. Das widerspricht der umfassenden Schutzabsicht dieses Abkommens. Ein anderes Beispiel betrifft die Situation

von Palästinensern. Dem Übereinkommen zur Rechtsstellung der Staatenlosen zufolge müßte Palästinensern aus dem Libanon der Status als Staatenlose zuerkannt werden. Sie erhielten dann einen sogenannten StaatenlosenPass und eine Aufenthaltserlaubnis. Das umgeht die Bundesregierung, indem sie ihre Staatszugehörigkeit als 'ungeklärt' bezeichnet. Deutschland muß die internationalen Menschenrechtsverträge in vollem Umfang verwirklichen. Menschenrechte gelten nicht nur für Deutsche!

### **11. Von Deutschland müssen Initiativen ausgehen, die Konvention zum Schutz aller ausländischen Arbeitnehmer und deren Familien (1990) zu ratifizieren und umzusetzen.**

Im Vergleich mit der Europäischen Konvention über den legalen Status von WanderarbeiterInnen aus Mitgliedsstaaten des Europarates (Straßburg, 24.11.1977) und verschiedenen diesbezüglichen Regelungen innerhalb der Europäischen Union (auf der Basis der Freizügigkeit gem. Artikel 48ff. des EG-Vertrages und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes) stellt die UN-Konvention über den Schutz aller WanderarbeiterInnen und deren Familienangehöriger (Resolution der Generalversammlung Nr. 45/158 vom 18.12.1990) einen nicht zu vernachlässigenden Fortschritt dar. Während die Europaratskonvention nur die legalen WanderarbeiterInnen betrifft, umfaßt der von der UN-Konvention eingeräumte Schutz, ausgehend von den allgemeinen Menschenrechten, im Prinzip alle WanderarbeiterInnen (unabhängig von ihrem Status im Gastland). Die Darstellung der Hintergründe und Ursachen der Arbeitsmigration, der damit verbundenen Mißstände, insbesondere des Zuwachses illegaler Beschäftigung aufgrund wachsender Nachfrage entkriminalisiert illegal beschäftigte WanderarbeiterInnen. Die Definition des Wanderarbeiters wird erweitert (es werden u.a. die WerkvertragsarbeiterInnen und selbständigen ArbeiterInnen berücksichtigt). Die UN-Konvention widmet der Frage der allgemeinen Menschenrechte besonderen Raum (u.a. Respekt der kulturellen Identität der WanderarbeiterInnen, Schutz der Familie im Sinne aller von der Arbeit des Wanderarbeiters abhängigen Familienangehörigen). Sie stellt die Bemühung zur Legalisierung illegaler WanderarbeiterInnen und deren Familienmitglieder in den Vordergrund (Artikel 69). Den Arbeitnehmern wird das Recht auf Einzelbeschwerden im Falle der Verletzung ihrer Rechte nach der UN-Konvention (Art. 77) eingeräumt. Beide Konventionen - die der Vereinten Nationen und die des Europarates - fixieren für legale WanderarbeiterInnen und ihre Familienangehörigen (je nach Definition im Text) das Prinzip der Nicht-Diskriminierung und Gleichstellung mit den nationalen Arbeitnehmern, u.a. betreffs der Ein- und Ausreise, der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, der Familienzusammenführung und der Hilfe bei der Heimkehr, der richtigen Information der WanderarbeiterInnen und deren Familienangehöriger über Land, Recht und Arbeitsbedingungen im Gastland (Entlohnung, Sozialversicherung, Unterkunft etc.).

### **Warum Pass-Amnestie 2000 - unsere Grundsätze**

Die 'Einsicht' in nationalstaatliche 'Zwangsläufigkeiten', wie Immigrationskontrolle trotz Todesfolge oder den 'nationalen Standortwettbewerb' trotz seiner Konsequenzen der Verarmung und Verelendung breiter Bevölkerungsschichten, ist mitverantwortlich für die staatliche Gewalt, die Lebensqualität vermindert, Leben bedroht und bereits heute Leben vernichtet. Überwindung nationalstaatlichen Denkens heißt, Menschenrechte prinzipiell einzufordern. Angesichts der Menschenrechtsverletzungen durch Grenzkontrollen, Sammelunterkünfte, Verweigerung medizinischer und finanzieller Existenzsicherung, angesichts Abschiebung trotz drohender seelischer Zusammenbrüche der Betroffenen und Gefahr für Leib, Leben und Freiheit fordern wir konkret Legalisierung und Abschiebungsschutz für die Opfer. Wir treten für ein Existenz- und Entfaltungsrecht aller Menschen ohne Vorbedingungen ein und protestieren gegen die Spirale der



Menschenrechtsverletzungen als Folge nationalstaatlicher Logik. Der Entrechtung der 'anderen' folgt deren Entmenschlichung - eine häufige und schmerzvolle Erfahrung der europäischen Geschichte. Rassistische (und sexistische) Gedanken und Verhaltensweisen schleichen sich oft unbemerkt ein. Selbst von dort gespeiste Gewalttaten werden dann lange gerechtfertigt. Um nicht nur immer wieder auf Schreckensnachrichten zu reagieren, sind in jeder Erziehung, aber auch im gesellschaftlichen Leben ermutigende Gegenerfahrungen notwendig, durch die Grenzen im Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Kultur, Hautfarbe und Religion überschritten werden und ein friedliches Zusammenleben über alle staatliche Grenzen hinweg gefördert wird. Angeregt durch den biblischen Erlaßjahrgedanken, wollen wir uns dafür einsetzen, daß das Jahr 2000 zu einem neuen, befreienden Erlaßjahr wird. Aus der Verknüpfung des Anspruchs Gottes auf alles Leben und das daraus hervorgehende Verbot einer restlosen Ausbeutung der Schöpfung mit der sozialen Befreiungspraxis des gerechten Königs entstand im alttestamentlichen Israel das Ideal und der Anspruch des Erlaßjahres. Sein Ziel ist - mittels Schuldenerlaß, Sklavenfreilassung und Rückgabe des Grundbesitzes - die Wiederherstellung der Freiheit und der Lebensmöglichkeit derer, die in eine Situation der Abhängigkeit und Unterdrückung geraten waren. Letztlich geht es darum, daß jedem die notwendige Lebensgrundlage garantiert sein muß, die nicht nur sein materielles Überleben sichert, sondern auch eine gleichberechtigte Stellung in der Gesellschaft. Jedem Anspruch auf Kosten anderer wird gewehrt durch die Feststellung, daß alle bei Gott 'Fremde' sind, d.h. jedem sein Besitzanspruch in gleicher Weise nur als Gabe Gottes zukommt (Lev 25,23). Eines ist deutlich: Ein gottgefälliges Leben kann sich keinesfalls mit kultischen Übungen begnügen, sondern verpflichtet zu entschiedenem sozialen Handeln für andere. Daß es in unserer Gesellschaft keine sozialen Fehlentwicklungen, Verfestigung von individuellem Unrecht, systematische Bedrückung und Entrechtung gebe, nicht zuletzt aus Indifferenz gegenüber marginalisierten Menschen, und es deshalb auch keiner korrigierenden Eingriffe bedürfe, ist ein maßloser Anspruch. Wir fordern deshalb eine Pass-Amnestie. Das Bundesverfassungsgericht stellt fest: "Die Anschauungen über das Wesen der 'Amnestie' haben sich ... mit der staatsrechtlichen Entwicklung vom alten Obrigkeitsstaate zum modernen demokratischen Rechtsstaat gewandelt. Im Volksbewußtsein wird die Gewährung von Amnestie nicht mehr als Ausfluß einer dem Recht vorgehenden Gnade, sondern als Korrektur des Rechts selbst empfunden. Außerdem entspricht es dem Wesen des modernen Rechtsstaates, daß Amnestie nicht mehr durch einen Gnadenerweis des Staatsoberhauptes, sondern gesetzlich gewährt wird." (Beschluß vom 22. 4. 1953) Mit dem Amnestiegedanken soll sowohl auf die notwendige Beseitigung der Entrechtung von Menschen mit dem 'falschen' Pass hingewiesen, als auch eine grundlegende Reform der dafür verantwortlichen Rechtslage eingefordert werden. Die Pass-Amnestie sichert durch die Herstellung des Rechtsfriedens auch einen hohen Wert für die eigene Gesellschaft. Rechtliche Korrekturen zum Schutz der Würde aller Menschen sind stets notwendig. In diesem Prozeß werden aber leicht die Menschen vergessen, die aufgrund der alten Gesetze gravierende Nachteile ertragen mußten, die weiter in den Gefängnissen einsitzen, deren Familien getrennt wurden. Auch in einem Rechtsstaat gibt es oft genug Fehlurteile durch Fehleinschätzungen, gesellschaftliche Vorurteile gegenüber Frauen, Obdachlosen oder Ausländern, die Überforderung der Justiz bei gesellschaftlichen Fragen oder durch die häufig unangemessene Trennung von Konfliktparteien in Täter und Opfer, was die Aussöhnung erschwert, um nur einige Aspekte zu benennen. Notwendige therapeutische Schritte werden häufig durch Gefängnisstrafen zum Schaden aller verhindert, etwa bei Sexualvergehen. Eine souveräne Justiz weiß um solche sich trotz aller Professionalität anhäufenden Fehler und im Bewußtsein ihrer menschlichen Begrenztheit sollte auch sie ein Interesse daran haben, daß die Gesellschaft Gefangene von Zeit zu Zeit großzügig amnestiert. Durch die Erfahrung der Rechtsprechung in unserem Jahrhundert sind wir in besonderer Weise auf solche Neuanfänge angewiesen, um den Gefahren einer absolutistischen, rechthaberischen Justiz zu begegnen

und eine politische Auseinandersetzung um angemessene gesellschaftliche Konfliktlösungen zu erreichen. Der Evangelist Lukas schildert, daß Jesus bei Jesaja liest: "Der Geist des Herrn ist auf mir, weil er mich gesalbt hat, um den Armen frohe Kunde zu bringen. Er hat mich gesandt, Gefangenen ihre Freilassung zu verkündigen, und Blinden, daß sie sehen können, Mißhandelte in Freiheit zu entlassen und ein Gnadenjahr des Herrn auszurufen." Dann rollte er das Buch wieder zusammen, gab es dem Diener zurück und setzte sich; und aller Augen in der Synagoge waren gespannt auf ihn gerichtet. Da begann er zu ihnen zu reden und sagte: 'Heute ist diese Schriftstelle in Erfüllung gegangen, so wie ihr sie eben gehört habt.'" (Lk 4,18-21) Unser Entwurf einer österlichen, radikal erlösten Welt erschiene provozierend überzogen, wenn uns nur das menschlich Machbare zur Verfügung stünde. Wir glauben aber, daß Gott in Christi Tod und Auferstehung Schuld und Tod überwunden hat und uns zur Mitarbeit an der Erlösung in der Geschichte berufen hat. Jesus hat als 'Gnadenjahr in Person' die neue Zeit - inmitten der alten Schuldgeschäfte - eröffnet. Die Rede vom 'Leib Christi' ist keine bloße Metapher, sondern Realität inmitten einer zerrissenen Welt. Jesus hat durch seinen Tod Juden und Heiden in einem einzigen Leib mit Gott versöhnt: "Er kam und verkündigte Euch Frieden, den Fernen wie den Nahen. ... Also seid ihr jetzt nicht mehr Fremde und Staatenlose, sondern Mitbürger zusammen mit den Heiligen, die in Gottes Haus Heimatrecht haben." (Eph 2,14ff.) Daß nun unsere 'Heimat im Himmel ist' (Phil 3,20) bedeutet allerdings nicht Jenseitsvertröstung, sondern befreit zur Opposition gegen Ethnozentrismus, Rassismus und Nationalismus. Das II. Vatikanische Konzil sagt deshalb: "Gott, der für alle väterliche Sorge trägt, wollte daß alle Menschen eine Familie bilden und in brüderlicher Gesinnung miteinander umgehen." (Gaudium et spes 24) "Die gesellschaftliche Ordnung und ihr Fortschreiten müssen sich unaufhörlich am Wohl der Personen ausrichten; denn die Ordnung der Dinge ist der Ordnung der Personen zu unterwerfen und nicht umgekehrt ... Diese Ordnung gilt es täglich zu entwickeln, in Wahrheit zu gründen, in Gerechtigkeit aufzubauen und durch Liebe lebendig zu machen; in Freiheit aber muß sie ein täglich menschlicheres Gleichgewicht finden. Um dies zu erfüllen, sind aber eine Erneuerung der Gesinnung und weitreichende Änderungen der Gesellschaft zu veranlassen." (GS 26). "Zu praktischen und dringlicheren Folgerungen übergehend, schärft das Konzil die Achtung vor dem Menschen ein, und zwar so, daß alle ihren Nächsten ohne Ausnahme als anderes Ich ansehen müssen, indem sie vor allem auf sein Leben und die notwendigen Mittel, um es würdig zu führen, bedacht sind ... In unseren Tagen ganz besonders obliegt uns die Verpflichtung, uns zum Nächsten schlechthin eines jeden Menschen zu machen und ihm, wenn er uns begegnet, tatkräftig zu helfen, ob es sich nun um einen von allen verlassenen alten Menschen handelt oder um einen zu Unrecht verachteten Gastarbeiter, um einen Heimatvertriebenen ... oder um einen Hungernden ..." (GS 27)

### **BÜNDNISPARTNER:**

Flüchtlingsrat Berlin, Flüchtlingsrat im Kreis Viersen, Flüchtlingsrat im Kreis Düren

Initiative Kirche von unten

Initiative für das politische Gespräch zusammen mit den Gefangenen

Pax Christi - Deutsche Sektion

Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit (VIA)

Regionalverband Berlin/Brandenburg

Landesverband Sachsen

**UNTERSTÜTZT DURCH:**

ARiC Berlin

Ausländerrat Dresden

Büro gegen ethnische Diskriminierungen in Berlin und Brandenburg BDB

Deutsche AIDS-Hilfe

Gesellschaft für Völkerverständigung Leipzig

Internationale Liga für Menschenrechte

Oase Berlin

Publicata Berlin

Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit (VIA)

Bundesverband und Regionalverband Nord

Lateinamerikanische Frauevereinigung Xochicuatl

## II. Entscheidungen und Entscheidungsquoten des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) seit 1993 in Jahreszeiträumen<sup>182</sup>:

Jahr	Entscheidungen gesamt (=Summe)	Anerkennung	Quote Anerkennung in %	Abschiebungs- schutz gem. § 51 Abs. 1 AuslG	Quote § 51 Abs. in %	Abschiebungs- hindernis gem. § 53 AuslG	Quote § 53 in %	Ablehnungen	Quote Ablehnung in %	formelle Entscheidungen	Quote formelle Entscheidungen in %
J	22.728	501	2,20	1.355	5,96	271	1,19	14.067	61,89	6.534	28,75
2	107.193	5.716	5,33	17.003	15,86	3.383	3,16	55.402	51,68	25.689	23,97
2	105.502	3.128	2,96	8.318	7,88	1.597	1,51	61.840	58,62	30.619	29,02
1	135.504	4.114	3,04	6.147	4,54	2.100	1,55	80.231	59,21	42.912	31,67
1	147.391	5.883	3,99	5.437	3,69	2.537	1,72	91.700	62,22	44.371	30,10
1	170.801	8.443	4,94	9.779	5,73	2.768	1,62	101.886	59,65	50.693	29,68
1	194.451	14.389	7,40	9.611	4,94	2.082	1,07	126.652	65,13	43.799	22,52
1	200.188	18.100	9,04	5.368	2,68	3.631	1,81	117.939	58,91	58.781	29,36
1	352.572	25.578	7,25					238.386	67,61	78.622	22,30
1	513.561	16.396	3,19					347.991	67,76	149.174	29,05

Die Tabelle berücksichtigt nur die Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl). Entscheidungen aus verwaltungsgerichtlichen Urteilen bleiben unberücksichtigt.

<sup>182</sup> Quelle: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl). Online im Internet: [http://www.bafg.de/bafg/template/statistiken/content\\_entscheidungen\\_teil1.htm](http://www.bafg.de/bafg/template/statistiken/content_entscheidungen_teil1.htm) [06.04.2001]

## Literaturverzeichnis

- Abdallah, Mognisse H.: Die Bewegung der sans-papiers – ein Höhepunkt in Frankreichs Einwanderungsgeschichte, in: AutorInnenkollektiv (Hg.) 2000, S. 17-67.
- Adam, Hubertus: Terror und Gesundheit, Weinheim 1993.
- Alt, Jörg: Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig, 1. Auflage, Karlsruhe 1999.
- Alt, Jörg: Analyse von Minister Schilys Zuwanderungsgesetz: Keine Verbesserungen auf dem Gebiet unerlaubter Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalts, 2001a. Online im Internet: <http://www.hfph.mwn.de/igp/res/SchilyAnalyse.pdf> [06.04.2002]
- Alt, Jörg: Wie gefährlich ist es, ‚Illegale‘ zu beraten und zu helfen? 2001b. Online im Internet: <http://www.joerg-alt.de/Hilfe/Beratung.pdf> [06.04.2002]
- Alt, Jörg/Fordor Ralf: Rechtlos? Menschen ohne Papiere. Anregungen für eine Positionsbestimmung, 1. Auflage, Karlsruhe 2001.
- Antirassistische Initiative e.V. (Hg.): Bundesdeutsche Flüchtlingspolitik und ihre tödlichen Folgen. Dokumentation 1993 bis 2001, 9. Auflage, Berlin 2002.
- Arbeitsgruppe 501 (Hg.): Heute hier – morgen fort. Migration, Rassismus und die (Un)Ordnung des Weltmarkts, Freiburg 1993.
- AutorInnenkollektiv (Hg.): Ohne Papiere in Europa. Illegalisierung der Migration – Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa, Berlin/Hamburg 2000.
- Bade, Klaus J. (Hg.): Integration und Illegalität in Deutschland, 1. Auflage, Osnabrück 2001.
- Balibar, Etienne/Wallerstein Immanuel: Rasse, Klasse, Nation, Hamburg/Berlin 1990.
- Becker, Monika: Illegalisierung von Flüchtlingen, unveröffentlichte Studienarbeit an der Universität Bielefeld, 2000.
- Beihefte Caritas, Ausgabe 1, 1995.
- Boutang, Yann Moulrier: Nicht länger Reservearmee. Thesen zur Autonomie der Migration und zum notwendigen Ende des Regimes der Arbeitsmigration, in: Subtropen Nr.12/04 (Supplement der Jungle World Nr. 15), 2002, S.1-3.
- BUKO-Arbeitsschwerpunkt Rassismus und Flüchtlingspolitik (Hg.): Zwischen Flucht und Arbeit. Neue Migration und Legalisierungsdebatte, Hamburg 1995.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Menschsein auch ohne Aufenthaltsrecht. Dokumentation des öffentlichen Fachgesprächs der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen am 3. Juli 2000 in Berlin.
- Busch, Nicholas: Ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“? Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Migrations- und Asylpolitik in der EU, Gutachten im Auftrag der PDS-Delegation in der konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) im europäischen Parlament, Reihe Materialien Nr.1, 2001. Online im Internet: < [http://www.pds-europa.de/materialien/mat\\_busch.pdf](http://www.pds-europa.de/materialien/mat_busch.pdf) > [06.04.2002]
- cross the border (Hg.): kein mensch ist illegal. Ein Handbuch zu einer Kampagne, 1. Auflage, Berlin 1999.

- Deutsche Bischofskonferenz (Hg.): Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Bonn 2001.
- Dietrich, Helmut: Feindbild „Illegale“. Eine Skizze zu Sozialtechnik und Grenzregime, in: Dominik/Jünemann/Motte/Reinecke (Hg.): Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Ein anderer Blick auf die Einwanderungsgesellschaft Bundesrepublik Deutschland, Münster 1999, S. 290-323.
- Düvell, Franck: Illegaler Aufenthalt und illegalisierte Lebensbedingungen von AusländerInnen in der Bundesrepublik – ein Diskurs im Überblick, in: Antirassismus-Büro Bremen (Hg.): Politische Papiere Nr. 6, aktualisierte Fassung 2000. Online im Internet: < <http://www.is-bremen.de/arab/sanspapier.html> > [06.04.2002]
- Eichenhofer, Eberhard (Hg.): Migration und Illegalität. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Band 7, 1. Auflage, Osnabrück 1999.
- Evangelische Kirche von Westfalen (Hg.): Ohne Recht auf Aufenthalt - illegal. Eine Handreichung und Einladung zum Gespräch zur Situation von Flüchtlingen ohne legalen Aufenthaltsstatus, Münster 2000.
- Fischer, Jasmin: Wanderkirchenasyl und die Kampagne "Kein Mensch ist illegal", in: Süddeutsche Zeitung vom 26.03.2002.
- Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat (Hg.): Die Grenze. Flüchtlingsjagd in Schengenland, Themenheft in der Publikationsreihe des Fördervereins Niedersächsischer Flüchtlingsrat e.V., Heft 55, Ausgabe 5/1998.
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM): Dienstleistung Fluchthilfe, in: Woge e.V./Institut für soziale Arbeit e.V. (Hg.): Handbuch der sozialen Arbeit mit Kinderflüchtlingen, Münster 1999. Online im Internet: <http://www.ffm-berlin.de/deutsch/publik/Fluchthilfeprot.htm> [06.04.2002]
- Gebauer, Matthias: Das Milliardengeschäft der Menschenschmuggler, in: Spiegel v. 9.5.2001. Online im Internet: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,132715,00.html>> [06.04.2002]
- Gibney, Matthew J.: Outside the protection of the law: The situation of irregular migrants in europe. Refugee Studies Centre (RSC) Working Paper No. 6, Oxford 2000.
- Haug, Sonja: Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr.30/2000. Online im Internet: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-30.pdf> [06.04.2002]
- Henning, Juanita Rosina: Doña Carmen. Die Arbeit mit illegalen ausländischen Prostituierten in Frankfurt/Main, in: arranca Nr. 20/2000.
- Höfling-Semnar, Bettina: Flucht und deutsch Asylpolitik. Von der Krise des Asylrechts zur Perfektionierung der Zugangsverhinderung, 1. Auflage, Münster 1995.
- ila – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika: OhnePapiere, Nr. 250, November 2001.
- John, Dominique: Abschiebehaft in Osteuropa, in: Nachbereitungsreader zum Vernetzungstreffen der Abschiebehaftgruppen, Leipzig 2001. Online im Internet: <http://www.abschiebehaft.de/reader/r6.htm> [16.04.2002]
- John, Dominique: Umzingelt von Feinden. BND nimmt „Illegale Migration“ ins Visier, in: ak – analyse und kritik, Zeitung für linke Debatte und Praxis, Nr. 452, 6.7.2001. Online im Internet: <http://www.ffm-berlin.de/deutsch/publik/ak-bnd.htm> [06.04.2002]

- Just, Wolf-Dieter (Hg.): Asyl von unten. Kirchenasyl und ziviler Ungehorsam – Ein Ratgeber, Reinbeck bei Hamburg 1993.
- Kant, Martina: Verdachtsunabhängige Kontrollen. MigrantInnen im Netz der Schleierfahndung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP Nr. 65, 1/2000.
- Kein Mensch ist illegal Köln: Modellversuch NRW: Minden-Lübbecke. Online im Internet: <http://www.kmii-koeln.de/frame/abschiebelager.htm> [08.04.2002]
- Kobayashi, Makoto: Empathie, Distress und Prosoziale Motivation im kulturellen Kontext (Kapitel 3), in: ders.: Selbstkonzept und Empathie im Kulturvergleich: ein Vergleich deutscher und japanischer Kinder, Konstanz 1995, S. 44-73.
- Kömür, Celal Abbas: Sans Papiers in Deutschland – Vorschläge für ihre Legalisierung. Eine Studie für die AG Innen- und Rechtspolitik der PDS-Bundestagsfraktion zur Situation der „illegal“ in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Menschen und zum Umgang mit ihnen in anderen EU-Ländern, Berlin 2000.
- Korring, Karoline: Kinder und Jugendliche in der BRD - Interview mit einer Mitarbeiterin von WOGÉ e.V. und Netzwerk Hamburg, in: off limits Nr. 30/2001, S. 38f.
- Kreusel, Silke: Modell X – Projektversuch Vertreibungspolitik. Online im Internet: <http://www.kmii-koeln.de/frame/projekt%20x.htm> [08.04.2002]
- Müller, Burkhard: Verteilende Gerechtigkeit und Klientenorientierung. Zur moralischen Infrastruktur der Sozialpädagogik, in: Müller/Thiersch: Gerechtigkeit und Selbstverwirklichung. Moralprobleme im sozialpädagogischen Handeln, Freiburg i. Br. 1990, S. 63-84.
- Potts, Lydia/Prasske, Brunhilde: Frauen – Flucht – Asyl. Eine Studie zu Hintergründen, Problemlagen und Hilfen, Materialien zur Frauenforschung, Bd. 16, Bielefeld 1993.
- Pro Asyl: Mindestanforderungen an ein neues Asylrecht. Online im Internet: <http://www.proasyl.de/texte/mindest2.htm> [07.04.2002]
- Rautenberg, Jens: Auszüge aus einem Fragebogen, in: nah und fern. Ein Material- und Informationsdienst für Ökumenische Ausländerarbeit, Heft 17, Februar 1995, S.12.
- Redaktion „Materialien für einen neuen Antiimperialismus“: Grundzüge des europäischen Migrationsregimes (Arbeitspapier), o.O 2000. Online im Internet: <http://social.humanrights.de/texte/migratreg.html> [12.02.2002]
- Santel, Bernhard: Zwischen Abwehr und Normalität: Einwanderung in Italien und Spanien, in: Klaus J. Bade (Hrsg.): Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts, Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 4, herausgegeben von der Otto Benecke Stiftung e.V., Osnabrück 2001, S. 105-115.
- Schäfers, H. D.: Caritasumfrage zu statuslosen Ausländern. Beihefte der Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswirtschaft, 1/1995, S. 37-40.
- Schandl, Franz: Staat und Schlepper, in: junge welt vom 6.11.2001.
- United Nations High Commission of Refugees (UNHCR): Statistiken. Online im Internet: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) [20.03.2002]
- Winkler, Michael: Great Expectations. Vorsichtige Annäherungen an das Ethikproblem der Sozialpädagogik, in: Müller/Thiersch (Hg.): Gerechtigkeit und Selbstverwirklichung. Moralprobleme im sozialpädagogischen Handeln, Freiburg i. Br. 1990, S. 26-48.

Wurzbacher, Steffen: Gut beraten. Abgeschoben... Flüchtlingssozialarbeit zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 1. Auflage, Karlsruhe 1997.

### **Gesetzestexte:**

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 1.11.1993, zuletzt geändert durch Art. 65 V vom 29.10.2001 I 2785. Online im Internet:  
<http://jurcom5.juris.de/bundesrecht/asylblg/index.html> [08.04.2002]

Asylverfahrensgesetz (AsylVG) in der Fassung vom 27. Juli 1993 (BGBl I S. 1361), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09.01.2002. Online im Internet: <http://www.volker-maria.de/Material/AsylVfG.pdf> [08.04.2002]

Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz - AuslG) vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9.01.02. Online im Internet: <http://www.volker-maria.de/Material/AuslG02Z.pdf> [08.04.2002]

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S.1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2001 (BGBl. I Nr. 61 S. 3219). Online im Internet: [http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg\\_11\\_01.pdf](http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg_11_01.pdf) [08.04.2002]

### **Internetquellen:**

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl): <http://www.bafl.de>

Bundesgrenzschutz: <http://www.bundesgrenzschutz.de>

Netzwerk „kein mensch ist illegal“: <http://www.contrast.org/borders/kein>

Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft „Asyl in der Kirche“: <http://www.krichenasyl.de>

PRO ASYL: <http://www.proasyl.de>

UNHCR: <http://www.unhcr.ch>



## **Erklärung**

Hiermit versichere ich, die vorliegende Arbeit eigenständig und nur unter Benutzung der angegebenen Hilfsmittel angefertigt zu haben. Alle zitierten oder sinngemäß übernommenen Textstellen habe ich als solche gekennzeichnet und die Zitierquelle vollständig angegeben. Mit einer Auslegung in der Fachhochschulbibliothek bin ich einverstanden.

---

Ort, Datum

---

Unterschrift