

5. Vorschläge für eine bessere politische Gestaltung

In Kapitel 4.1. wurde eine umfassende Armutsdefinition vorgestellt, die in der Lage ist, die Armut von ‚Illegalen‘ im Zielland, von ihren Angehörigen im Herkunftsland, aber auch von den Entwurzelten in den ‚abgekoppelten‘ Gebieten dieser Welt zu charakterisieren. Entsprechend wird es in diesem Kapitel zunächst darum gehen, wie durch politische Gestaltung sowohl die Situation ‚Illegaler‘ als ausgegrenzte Menschen in den Zielländern, aber auch der Armutsbekämpfungseffekt illegaler Migration in den Herkunftsländern verbessert werden kann. Darüber hinaus wird der Verfasser in diesem Kapitel auch kurz auf die Situation jener Länder und Weltregionen eingehen, deren Bewohner entweder nur den zerstörerischen Auswirkungen der Globalisierung ausgesetzt sind oder die aus anderen Gründen von den Potenzialen der Globalisierung abgeschnitten oder ausgeschlossen sind.

Die bisherigen Darlegungen zeigen, dass Staaten alles andere als einflusslose Statisten im Globalisierungsgeschehen sind.⁴⁶³ Aber: Gerade auf dem Gebiet der Migration erweist sich, dass Staaten in dem, was sie im nationalen Alleingang regeln können, sehr beschränkt sind. Migration erfordert – das liegt in der Natur der Sache – Kooperationen zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern, und zwar bi- und multilateral (vgl. IOM 2008: 225ff.). Auf Seiten der Migrationsherkunftsländer ist großes Interesse an legalen Migrationsmöglichkeiten festzustellen, nicht nur wegen ihres Bevölkerungsüberschusses und hohen Anteils an Arbeitslosen, sondern auch, weil sie die Potenziale von Remissen, *Braingain* und Entwicklungshilfe sehen.⁴⁶⁴ Auch auf Seiten der Migrationszielländer wird ein Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung zunehmend erkannt. Die EU-Kommission etwa verabschiedete im September 2007 einen Report zum Konzept der *Policy Coherence on Development* (EUK 2007e), dessen Ergebnisse eingeflossen sind in den *European Pact on Immigration and Asylum* (EUR 2008), in dem der Europäische Rat festhält: Der Rat „ist überzeugt, dass dieser Ansatz, der eine Gestaltung legaler Migration, die Kontrolle illegaler Migration und Synergie zwischen Migration und Entwicklung zum Nutzen aller betroffenen Länder und der Migranten selbst umfasst, ein höchst relevanter Ansatz ist.“ (EUR 2008: 13).⁴⁶⁵

Ähnlich verspricht der Europäische Rat im *Action Plan der Africa EU Partnership* „alle relevanten Aspekte bezüglich Migration, Mobilität und Beschäftigung in eine Armutsbekämpfungsstrategie zu integrieren“ (EUR 2007a: 65f.). Die Frage ist, inwiefern diese Einsicht illegale Migration berücksichtigt und ob sich diese in praktischen und verbindlichen Politikmaßnahmen wieder findet.

5.1. Grundsätzliche Überlegungen

Staaten verursachen, beeinflussen und gestalten grenzübergreifende Prozesse, wengleich nicht immer in der beabsichtigten Weise bzw. mit Nebenfolgen, die das erzielte Ergebnis unverhältnismäßig erscheinen lassen. Umso mehr sind Überlegungen angebracht, wie Staaten ihre Möglichkeiten sachdienlicher und angemessener ins Spiel bringen könnten und, noch wichtiger, wie solche Maßnahmen jenseits des bisher dominanten *Law-and-Order*-Ansatzes Gehör finden und gesellschaftspolitisch mehrheitsfähig werden können. Damit solche Maßnahmen besser identifiziert und umgesetzt werden können, werden folgende Leitlinien und Kriterien vorgeschlagen, die eine öffentliche Diskussion in diesem Kontext entkrampfen könnten:

Angstfreiheit: Zunächst sollte man sich eingestehen: „Schließlich und endlich gibt es weitgehende analytische Übereinstimmung, dass Einwanderung allgemein und die meisten Formen irregulärer Migration zentral für die Wohlstandsentwicklung ihrer Aufnahmeländer sind. Vor dem Hintergrund dieser Einsicht müssen Regierungen die politischen und andere negativen Effekte illegaler Einwanderung bewerten.“ (Papademetriou 2005a: 7).⁴⁶⁶

Pragmatismus statt ideologischer Blockaden: Pragmatismus ist angebracht, um „ideologische Dispute“ zu vermeiden, „die letztlich nicht lösbar sind, entweder folgenlos bleiben oder das soziale Band eher auflösen als stabilisieren... Er [der Pragmatismus, Anm. d. Verf.] konzentriert sich ohne Umschweife ... auf die Praxis“ (Schönherr-Mann 1996: 45f.). Auch der Vorsitzende des *Rats für Migration* in Deutschland, Michael Bommes, wirbt für Pragmatismus:

„Pragmatische Arrangements als produktiver und problemnaher Umgang mit den Folgen nicht auflösbarer Widersprüche rechnen mit Irrtum und Scheitern und nehmen das zum Anlass praktizierbarer Korrekturen. Prinzipienbasierte Lösungen haben aufgrund ihrer Bauweise den Charme des Zwingenden – und erzeugen die mehr oder weniger gewaltsame Tendenz, sie auch gegen die Realität durchhalten zu wollen.“ (Bommes 2006: 114).

Politikmaßnahmen unter Berücksichtigung und Einbeziehung von Globalisierungsdynamiken statt Handeln gegen sie: „Wenn ein Staat an den Nutzen glaubt, den eine offene Globalisierung mit sich bringt, dann dürfte die Berücksichtigung von Globalisierungsprozessen in der Migrationsthematik produktiver sein als der Ausschluss derselben.“ (Papademetriou 2005a: 4).⁴⁶⁷ Und andernorts ähnlich: Sucht man nach „Ansätzen zur Migrationsgestaltung, ... sind die eleganteren Vorgehensweisen jene, die sowohl die Marktmechanismen als auch die menschliche Natur als wichtige Orientierungshilfen für eine ernst gemeinte politische Gestaltung einbeziehen.“ (Papademetriou 2005a: 41).⁴⁶⁸

Einbeziehung aller Beteiligten (auch legaler und ‚illegaler‘ Migranten) in Entscheidungsprozesse: Nur wenn alle Akteure im Migrationsgeschehen an der Entscheidungs-

findung beteiligt werden, besteht die Aussicht, dass sie auch von allen mitgetragen wird und umgesetzt werden kann. Dabei gilt es, Vorteile sowohl für die Herkunfts- als auch Zielländer, für die Aufnahmegesellschaft ebenso wie für die ‚Illegalen‘ und ihre Familien gleichberechtigt nebeneinander zu stellen und faire Kompromisse zwischen diesen unterschiedlichen Interessen zu suchen (im Sinne von Interessenkohärenzen bzw. *Win-Win*-Situationen). Hier ist dem mexikanischen Botschafter in den USA zuzustimmen, der die US-Amerikaner mahnte: „Wir sind Teil der Lösung, nicht nur Teil des Problems!“ (Christian Science Monitor, 27.3.2006).

Beschränken auf das Machbare, Verzicht auf die ‚allumfassende Lösung‘: „Statt eine perfekte Lösung zu suchen, die zwangsläufig mit Enttäuschungen einhergeht, sollte die Kontrolle illegaler Immigration von den Zwillingssprämien ausgehen, dass Unsicherheit und Unvollkommenheit stets Bestandteil des Lebens sein wird und dass politisches Handeln stets eine Übung im Unvollkommenen sein wird.“ (Papademetriou 2005a: 6).⁴⁶⁹ Oder, wie Martin und Kollegen es formulieren: „Beim Management von Migration kann das Perfekte der Feind des Guten sein.“ (Martin u. a. 2006: 51). Hier gilt aber auch, dass nach gründlicher Diskussion eine Entscheidung selbst dann fallen sollte, wenn nicht alles erschöpfend geklärt werden konnte.⁴⁷⁰

An der Problemlage orientiertes, flexibel-experimentelles Vorgehen: Entsprechende Ansätze für ein solches Vorgehen sind die Methoden der „Sozialtechnik“ (Popper 1973a, 1973b), des negativen Utilitarismus⁴⁷¹ oder der „Komponierenden Ethik“ (Büchle 1990). Nur so können Erfahrungen gewonnen, *Best Practices* entwickelt und eine Datenbasis gesammelt werden, die eine Generalisierung erprobter Maßnahmen für größere Zusammenhänge verantwortlich machen. „Change in progress through process“, gewissermaßen.

Nachfolgend wird auf Vorschläge, die andernorts bereits ausführlich dargelegt wurden, nur kurz eingegangen.⁴⁷² Anderes, etwa aus dem Umfeld der Diskussion um die Reform der US-Einwanderungspolitik in den Jahren 2004-2007, wird ausführlicher behandelt.

5.2. Menschenrechte

‚Illegale‘ sind Menschen, und als solche haben sie einen Anspruch auf die Gewährung fundamentaler Grundrechte, vor allem auf medizinische Grundversorgung und (bei Kindern) auf elementare Bildung. Im Prinzip herrscht hier auch Übereinstimmung. Es gibt sogar eine internationale Konvention, die *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, die Rechte und soziale Mindeststandards für ‚Illegale‘ sichern könnte. Obwohl auf UN-Konferenzen regelmäßig zur Unterzeichnung dieser Konventionen aufgerufen wird (und sich auch die Herkunftsländer von Migranten dafür stark machen), weigern sich die Zielländer immer noch, dies zu tun.⁴⁷³ Aufgrund dieser Situation konzentriert sich der Einsatz für die Rechte

von ‚Illegalen‘ weiterhin auf die Zielländer sowie auf bilaterale Verhandlungen zwischen Herkunfts- und Zielländern.

5.2.1. Menschenrechte im Zielland

In Deutschland wird die faktische Gewährung von Grundrechten und Mindeststandards für ‚Illegale‘ unvermindert blockiert. Die einen argumentieren, dass man das staatliche Recht zur Zuwanderungsregulierung nicht durch das unbegrenzte und faktische Gewähren von Menschenrechten unterlaufen könne. Deshalb bestehe die Verpflichtung aller öffentlicher Stellen, bekannt gewordene Fälle von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörde weiterzuleiten, wobei unklar ist, ob auch Ärzte und Lehrer zu einer solchen Meldung verpflichtet sind. Dem wird entgegengehalten, dass der Staat sein Recht auf Zuwanderungsregulierung selbstverständlich wahrnehmen könne, aber mit den dafür vorgesehenen Instrumenten und Institutionen (Grenzschutz, Zoll, Polizei, Arbeitsamt). Anderen Personen (Ärzte, Schulleiter) und Institutionen (Krankenhäuser!), die mit ‚Illegalen‘ in Kontakt kommen, seien dagegen nicht zur Durchsetzung von Ordnungsaufgaben verpflichtet.⁴⁷⁴

In den genannten Bereichen kam es in Deutschland zu keinen wesentlichen Verbesserungen. Zwar veröffentlichte das Bundesinnenministerium im Februar 2007 einen „Bericht ... zum Prüfauftrag ‚Illegalität‘ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2“. Darin wird immerhin zum Ausdruck gebracht, dass Ärzte und Krankenpflegepersonal ebenso wenig der Übermittlungspflicht an die Ausländerbehörde unterliegen wie Lehrer. Wohl aber wird die Meldepflicht für „öffentliche Stellen“ aufrechterhalten, insbesondere von Sozialbehörden, Krankenhaus- und Schulverwaltungen (BMI 2007: 25ff.). Daraus ergeben sich weiterhin Probleme für ‚Illegale‘ beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und beim Kindergarten- und Schulbesuch, zumal die Meldepflicht dort greift, wo es um die öffentliche Finanzierung entsprechender Leistungen geht. Deshalb ist nach wie vor eine anonyme gesundheitliche und schulische Versorgung die Regel, die wiederum nur schwer außerhalb des kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichs zu bekommen ist.⁴⁷⁵

Neben dem Grundrecht auf Gesundheit ist es das Grundrecht auf Bildung, dessen effektive Gewährung auch international immer wieder gegenüber der Bundesregierung eingefordert wird.⁴⁷⁶ In diese Diskussion kam Bewegung, nachdem der CDU-Innenexperte und Bundestagsabgeordnete Reinhard Grindel öffentlich erklärte, „man werde prüfen, ob es bei der Meldepflicht der Schulen für solche Kinder bleiben müsse.“ Als Grund für das Umdenken nannte Grindel die innere Sicherheit. Es sei besser, wenn Kinder in der Schule seien als auf der Straße.⁴⁷⁷ Der Haken bei der Sache ist, dass Schul- und Kultusangelegenheiten Ländersache sind, und der Bund entsprechend keine Weisungsbefugnis hat. In den Bundesländern selbst bestehen hinsichtlich des Schulbesuchs ‚illegaler‘ Kinder unterschiedliche Praktiken, dasselbe gilt für den Kindergartenbereich, wenn Kommunen

verantwortlich zeichnen.⁴⁷⁸ Die Beispiele Hessen und Nordrhein-Westfalen zeigen, dass auf dem Weisungs- und Verordnungsweg klargestellt werden kann, dass Daten über den Aufenthaltsstatus weder erhoben noch gemeldet werden müssen: So hat Hessen seine den Schulbesuch einschränkende Verordnung vom 9.4.2003 wieder aufgehoben. Das Schulministerium Nordrhein-Westfalens wies in einem Rundschreiben vom 29.3.2008 darauf hin, dass von Schulleitungen, Lehrerinnen und Lehrern „Meldebescheinigungen oder Kopien von Pässen der Eltern ... nicht gefordert werden“ dürfen und auch, wenn Schulleitungen, Lehrerinnen und Lehrer „Kenntnis über den Aufenthaltsstatus erhalten, damit keine Meldepflicht gegenüber der Ausländerbehörde verbunden ist.“ (zitiert nach Domke 2009, vgl. Mitrovic 2008: 23-27). Damit sind die Probleme aber nicht beseitigt, sie können an anderer Stelle wieder auftauchen. So bringt in Nordrhein-Westfalen eine neue Verordnung ‚Illegale‘ in Schwierigkeiten: Seit 2008 werden Schülernamen mit dem Melderegister abgeglichen, um die Einhaltung der Schulpflicht zu sichern. Wenn bei diesem Abgleich bei einem Namen kein Melderegistereintrag gefunden wird, vermutet die Verwaltung, dass es sich hierbei um ‚Illegale‘ handeln könne – und dann besteht Handlungsbedarf. Zwar können fehlende Melderegistereinträge auch andere Ursachen haben (z. B. ein kurzfristiger Umzug), aber erneut muss mühsam nach Umgangsformen gesucht werden (vgl. Domke 2009).

Die Frage der Kosten erschwert auch die medizinischen Versorgung ‚Illegaler‘, wobei es genügend Vorschläge gibt, wie diese verbessert werden könnte (vgl. BAGI 2007). Zwei kommunale Initiativen rückten hier ins Blickfeld: In Köln können von Ärzten, Gesundheitsamt und anderen medizinischen Versorgern Diagnoseanfragen (Röntgen, Laboruntersuchungen) und direkte Behandlung bis hin zum Krankenhausaufenthalt für ‚Illegale‘ ohne Zwischenschaltung von auskunftspflichtigen Behördenstellen vermittelt werden. Die Kosten werden über den Fonds *Armenbett* zumindest teilweise abgedeckt.⁴⁷⁹ Das Modell wird gelobt, weil es ‚Illegalen‘ die Angst nimmt, dass ihr Status aufgrund einer Krankenhausbehandlung auffliegt. Dieser Weg ist aber „weder kosten- noch bedarfsdeckend“ (Bommers/Wilmes 2008: 90). Das Land Berlin erwägt nach Aussagen von dessen Staatssekretär für Gesundheit, anonyme Krankenscheine für die Behandlung ‚Illegaler‘ einzuführen und, sofern diese Möglichkeit rechts- und haushaltstechnisch möglich ist, hierzu eine Bundesratsinitiative zu starten.⁴⁸⁰

Die Hilfeleistung für ‚Illegale‘ wird in Deutschland zudem immer noch dadurch belastet, dass humanitär motivierte Hilfe noch nicht eindeutig definiert und vom Straftatbestand der Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt nicht freigestellt ist. Zwar wird von Seiten des Gesetzgebers behauptet, dass durch die Umsetzung ausländerrechtlicher EU-Bestimmungen am 19.8.2007 die Strafbarkeit nach § 96 AufenthG auf die Beihilfe zur Einreise beschränkt wurde, aber es wird von hier Engagierten bestritten, dass dies für sie ‚Rechtssicherheit‘ geben würde. Eine Klarstellung ist immerhin in den Entwurf (!) der Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (VwV AufenthG) eingegangen – es war bei Abschluss der Arbeit an diesem Buch aber nicht klar, wann diese Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt werden.

Als Deutschland im Rahmen der Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren aufgerufen war, dem UN-Menschenrechtsrat seinen Staatenbericht vorzulegen, fehlten Ausführungen zur Situation der ‚Illegalen‘ (vgl. Auswärtiges Amt 2008). Dies half der Bundesregierung wenig, da Nichtregierungsorganisationen, Medien und Kirchen dafür sorgten, dass das Thema zur Sprache kam.⁴⁸¹ Entsprechend blieb die Bundesrepublik auch nicht von internationaler Kritik verschont. Verschiedene Staaten forderten Deutschland auf,

- die UN-Wanderarbeitnehmerkonvention zu unterzeichnen (Marokko, Mexiko),
- den nationalen Vorbehalt zur UN-Kinderkonvention zurückzunehmen (Südafrika),
- das Recht auf medizinische Versorgung zu gewähren (Kanada, Pakistan, Südafrika),
- das Recht auf Bildung zu gewähren (Kanada, Pakistan, Südafrika),
- Hindernisse zu beseitigen, die dafür verantwortlich sind, dass Menschen ohne Papiere ihre Rechte nicht wahrnehmen können (Kanada, Pakistan, Südafrika),
- humanitär motivierte Hilfe vom Beihilfe-Straftatbestand auszunehmen (Mexiko) (vgl. HRC 2009).

Immerhin: Aus dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags kommen positive Signale. Dort ist nach neun Jahren Behandlungszeit die Petition *Problemkomplex Illegalität – Sicherung von Menschen- und Grundrechten* abschließend behandelt worden, die am 29.11.2000 eingereicht wurde. Der Petitionsausschuss erkennt in seiner Beschlussempfehlung vom 27.5.2009

„im Hinblick auf die soziale Notlage der Betroffenen – nach Schätzungen sollen es sich um mehrere hunderttausende Menschen handeln – unter humanitären Gesichtspunkten in gewissem Umfang Änderungsbedarf. Er ist der Auffassung, dass die Problematik der Lebensumstände der illegal in Deutschland lebenden Ausländer der parlamentarischen Erörterung bedarf, um die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und Lösungsmöglichkeiten zu suchen, die einen breiten Konsens finden ... Vorrangig sollte dabei die Frage nach einem Anspruch auf Beratung unter Wahrung der Anonymität gestellt werden ... Auch die Frage nach einem Anspruch auf ein Mindestmaß an medizinischer Notfallversorgung unter Wahrung der Anonymität sollte nach Auffassung des Ausschusses diskutiert werden. Der Ausschuss empfiehlt daher, die Petition den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, um sie auf das Anliegen des Petenten besonders aufmerksam zu machen.“ (vgl. Anhang 7).

Da es sich dabei um eine Empfehlung an den im September 2009 zu wählenden Bundestag handelt, ist hier in absehbarer Zeit keine konkrete Verbesserung zu erwarten.

In den USA ist seit dem 11.9.2001 Bewegung hin zu mehr Restriktion und Kontrolle zu beobachten. So wurde etwa ‚Illegalen‘ der Zugang zu medizinischer Grundversorgung durch die Einführung einer Ausweispflicht erschwert. Eine Bestimmung im *Deficit Reduction Act of 2005* verlangt von allen, die *Medicaid* beantragen, seit dem 1.7.2006 einen Nachweis über die Staatsangehörigkeit: „Mit diesem neuen Erfordernis ... beabsichtigten die (Gesetzes-)Initiatoren, illegale Einwanderer von der betrügerischen Inanspruchnahme von *Medicaid* abzuhalten.“⁴⁸²

Auch die Schulbildung leidet unter den Folgen einer restriktiver werdenden Politik. Dies gilt nicht für den Bereich der Primary Education in privaten und öffentlichen Schulen, wohl aber was den sekundären (High School) und tertiären Bildungsabschnitt (College) betrifft. Die Finanzierung der Bildung durch Jobben wird schwieriger: Seit dem 11.9.2001 nehmen Hürden zu, nach denen man bestimmte gut bezahlte Jobs nur noch durch Vorlage korrekter Papiere bekommen kann. Der während seiner Schulzeit mehrfach ausgezeichnete Sohn einer seit dem Jahr 2000 in den USA lebenden ‚illegalen‘ belizeanischen Familie will nun sein Studium wegen dieser Hürde abbrechen – obwohl er es mithilfe der Einkünfte aus einem Paralleljob bereits zu drei Vierteln bewältigt hat. Auch die ‚Perspektive danach‘ wird eingeschränkt: Der *DREAM-Act*, der begabten ‚illegalen‘ Studenten einen Status in Aussicht gestellt hätte,⁴⁸³ scheiterte 2007, wurde aber am 26.3.2009 von Abgeordneten beider Parteien neu in Senat und Repräsentantenhaus eingebracht.⁴⁸⁴

Last not least wurde im Dezember 2005 in den USA seitens des Repräsentantenhauses zum ersten Mal versucht, humanitäre Organisationen in die Immigrationskontrolle mit einzubeziehen und ihre Hilfe für ‚Illegale‘, im Falle der Nichtbefolgung, unter Strafe zu stellen.⁴⁸⁵ Allerdings wurde dieser Versuch sehr schnell und sehr energisch abgeschmettert – nicht zuletzt aufgrund des Widerstands der Kirchen. Der Kardinal von Los Angeles Roger M. Mahony

„gelobte, Priester dahingehend zu instruieren, sich jedem Gesetz zu widersetzen welches die Kirche und andere sozialen Organisationen verpflichten will, Einwanderer nach Papieren zu fragen, bevor Unterstützung gewährt wird ... Als er gefragt wird, ob er bereit sei, für diese Position ins Gefängnis zu gehen, sagte Mahoney: ‚Ja‘, weil ‚Menschen in Not zu helfen ist stets ein Akt und Anteil göttlicher Barmherzigkeit.“ (Associated Press, 1.3.2006).⁴⁸⁶

In den EU-Institutionen herrscht hinsichtlich einer effektiven Gewährung fundamentaler Menschenrechte ‚Illegaler‘ Schweigen – als ob es sie nicht millionenfach und faktisch im Unionsgebiet gäbe. Die Sorge für ihre Gesundheitsversorgung oder Bildung wird der Zivilgesellschaft (vgl. PICUM 2007) und den Kirchen überlassen.

5.2.2. Bilaterale Sicherung von Rechten und Standards

Einige Herkunftsländer versuchen, die Rechte ihrer ‚illegalen‘ Bürger in bilaterale Abkommen einzubeziehen. Hier sind Mexiko und die Philippinen zu erwähnen, die beim Abschluss von Abkommen immer wieder versuchen, auch die Situation für ihre ‚illegalen‘ Landsleute zu verbessern.⁴⁸⁷ Noch weniger jedoch spielt für jene Herkunftsländer die Unterscheidung zwischen legalen und ‚illegalen‘ Landsleuten in deren praktischer konsularischer Betreuung eine Rolle.⁴⁸⁸ In den USA waren in diesem Zusammenhang für ‚Illegale‘ über Jahre hinweg Papiere hilfreich, die ihnen von den Konsulaten als Identitätsdokumente ausgestellt wurden. Besonders ist hier die mexikanische *Matricula Consu-*