

# Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus: Königsweg, Irrweg oder pragmatische Lösung?

Ein europäisches Expertengespräch

13. – 15. Februar 2006  
Freiburg im Breisgau  
Dokumentation



Not sehen und handeln.  
**C a r i t a s**



**Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus:  
Königsweg, Irrweg oder pragmatische Lösung?**

**Ein europäisches Expertengespräch**

**13. – 15. Februar 2006  
Freiburg im Breisgau**

Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus:

Königsweg, Irrweg oder pragmatische Lösung?

Ein europäisches Expertengespräch

13. - 15. Februar 2006

im Lorenz-Werthmann-Haus (Deutscher Caritasverband), Freiburg

Dokumentation

Redaktion: Isabell Zwania

Technische Redaktion: Albrecht Braun, Martin Düpper, Sandra Fesenmeier, Carmen Mateos,  
Katharina Bischof

Tagungskonzeption und Organisation: Vera Borgards, Karin Vorhoff

Fachliche Beratung: Dr. Andreas Fisch

ISBN 3-9809087-9-8

Herausgeber: Deutscher Caritasverband e.V.

Abteilung Soziales und Gesundheit

Referat Migration und Integration

Freiburg, August 2006

Das Expertengespräch und diese Publikation wurden aus Mitteln der Lotterie GlücksSpirale gefördert.

# Inhalt

<b>VORWORT .....</b>	<b>4</b>
<b>FRAGEN, DIE UNS BEWEGEN .....</b>	<b>5</b>
<i>Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg</i>	
<b>ILLEGALITÄT WIRD ZUM THEMA.....</b>	<b>10</b>
<i>Roberto Alborino, Leiter des Referats Migration und Integration, Deutscher Caritasverband, Freiburg</i>	
<b>LÄNDERBERICHTE UND POSITIONEN</b>	
<b>DEUTSCHLAND: LAGE DER MENSCHEN OHNE AUFENTHALTSSTATUS.....</b>	<b>16</b>
<i>Dr. Ute Koch, Katholisches Forum „Leben in der Illegalität“, Berlin</i>	
<b>ITALIEN .....</b>	<b>29</b>
<i>Lê Quyên Ngô Đình, Caritas Diocesana Roma, Rom und Marco Accorinti, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Salerno</i>	
<b>PORTUGAL .....</b>	<b>37</b>
<i>Eugénio José da Cruz Fonseca, Cáritas Portuguesa, Lissabon und Rui Manuel da Silva Pedro cs., Obra Católica Portuguesa de Migrações, Lissabon</i>	
<b>SPANIEN .....</b>	<b>46</b>
<i>Micaela Sampedro Fromont und Jorge Gonzalez Lopez, Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM), Madrid</i>	
<b>FRANKREICH .....</b>	<b>56</b>
<i>Jean Haffner, Caritas/Secours Catholique, Paris</i>	
<b>BELGIEN .....</b>	<b>66</b>
<i>Anne Dussart, Caritas Secours International, Brüssel</i>	
<b>MIGRANT(INN)EN OHNE LEGALEN AUFENTHALTSSTATUS - DIE BEDENKLICHE SITUATION VON DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN, DIE OHNE LEGALEN AUFENTHALTSSTATUS IN EUROPA LEBEN. ....</b>	<b>77</b>
<b>EINE POSITION VON CARITAS EUROPA</b>	
<i>Peter Verhaeghe, Caritas Europa, Brüssel</i>	
***	
<b>RESÜMEE UND AUSBLICK.....</b>	<b>88</b>
<i>Dr. Andreas Fisch, Köln</i>	
<b>ANHANG.....</b>	<b>94</b>

## Vorwort

„Verschlafen“ – mit diesem Ausdruck charakterisierte Bundespräsident Horst Köhler Ende April 2006 die Tatsache, dass Jahrzehnte mit günstigen Umständen für die Integration von nach Deutschland Zuwandernden ungenutzt verstrichen sind. In der Tat leiden wir heute darunter, dass notwendige Schritte zur Integration lange unterblieben, obwohl die Zeichen der Zeit auch vor 30 Jahren schon zu deuten waren. So forderte die katholische Kirche in Deutschland schon Mitte der siebziger Jahre, im Rahmen eines Gesamtkonzepts die aktive Integration von ausländischen Arbeitnehmer(inne)n zu fördern, zum Beispiel durch Hilfen beim Spracherwerb<sup>1</sup>

Wer heute die Zeichen der Zeit im Bereich der Integration deuten will, muss sich der Herausforderung aufenthaltsrechtlicher Illegalität in Deutschland stellen. Zu überprüfen, ob und unter welchen Bedingungen „Legalisierungen“ hier eine Lösung sind, was ihre Grenzen und „Nebenwirkungen“ sind, war die Themenstellung der Fachtagung, die in dieser Schrift dokumentiert ist.

Dabei bot es sich an, Vertreterinnen und Vertreter katholischer Organisationen in Europa einzuladen und ihre Erfahrungen und Ratschläge einzuholen. Die Referenten und Referentinnen der Länderberichte kennen Vorlauf, Durchführung und Folgewirkungen der Legalisierungsprozesse in ihren Ländern aus eigener Anschauung und liefern sowohl sachkundige Informationen als auch fundierte Einschätzungen. Die einzelnen Legalisierungskampagnen verliefen weder gleichförmig noch wurden sie aus der selben Motivation gespeist. In Italien (Lê Quyên Ngô Dihn/Marco Accorinti), Frankreich (Jean Haffner), Portugal (Prof. Eugénio José da Cruz Fonseca / Pater Rui Manuel da Silva Pedro cs.), Belgien (Anne Dussart) und Spanien (Micaela Sampedro) waren die kulturellen und gesellschaftlichen, juristischen und politischen Voraussetzungen sehr unterschiedlich; diese Vielfalt will die Dokumentation widerspiegeln. In ihrer Gesamtheit bieten diese Berichte einen differenzierten und spannenden Überblick über die bereits vorhandenen Erfahrungen mit umfangreich angelegten Legalisierungen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus.

Ergänzt wurden die Länderberichte durch Referate, die den länderbezogenen Horizont noch einmal erweitern. Dr. Ute Koch vom Katholischen Forum „Leben in der Illegalität“ (Berlin) veranschaulichte den Gästen die ihnen weitgehend unbekanntere rechtliche und soziale Situation von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland. Henrik Lesaar von COMECE (Brüssel) verortete die nationalen Legalisierungskampagnen im politischen und rechtlichen Rahmen der Europäischen Union. Peter Verhaege von Caritas Europa (Brüssel) legte die Position des Zusammenschlusses der europäischen Caritasverbände zu Legalisierungen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus dar.

Das Tagungskonzept räumte dem Austausch viel Zeit ein, um im diskursiven Gespräch Legalisierungen aus der Perspektive unterschiedlicher Erfahrungen zu bewerten. Die Ergebnisse dieser lebhaften Diskussionen hat Diplomtheologe Andreas Fisch (Köln) festgehalten.



Prof. Dr. Georg Cremer  
Generalsekretär

---

<sup>1</sup> Vgl. den Beschluss „Der ausländische Arbeitnehmer – eine Frage an die Kirche und die Gesellschaft“, in: Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland. Offizielle Gesamtausgabe I, Freiburg-Basel-Wien 1976 (2., durchgesehene und verbesserte Auflage), 375–410.

# Fragen, die uns bewegen

*Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg*

Stellen Sie sich das vor: Im ganzen Land bilden sich Menschengruppen vor den Rathäusern, kilometerlang. Menschen ohne Aufenthaltsstatus, die Papiere für eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen wollen. So geschehen zuletzt im Frühjahr 2005 in Spanien. In Madrid, Katalonien oder Andalusien schliefen bereits Tage zuvor Tausende vor den Türen der Behörden. Der Wunsch nach dem Austritt aus dem Schattenreich ist groß, das außergewöhnliche Ziel: ein gewöhnliches Leben in der Gesellschaft, in der Menschen arbeiten, mit ihrer Familie leben oder Zuflucht gefunden haben.

„Ziel jeglicher kirchlichen Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung muss es sein, Möglichkeiten einer Legalisierung der betreffenden Personen zu finden, es sei denn, die Rückkehr in die Heimat oder Weiterwanderung in einen anderen Staat, der ein Aufenthaltsrecht gewährt, ist möglich.“<sup>2</sup> So schreibt es die Kommission für Migrationsfragen der deutschen Bischöfe in ihrem Impulspapier von 2001.

Das Thema der *Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus* besitzt in Deutschland einige Brisanz. Das eingangs gezeichnete Bild von 400.000 Menschen, die auf ihre Legalisierung hoffen, beschwört in Deutschland eher Sorgenfalten. Manche wenden ein, dass dies einer Belohnung des illegalen Aufenthalts entspräche. Darum, so wird gefolgert, müsse konsequent das Aufgreifen dieser Personen und ihre Abschiebung betrieben werden. Eine solch rigide Auslegung der strikten Gesetzesbefolgung ist immer auch eine Mentalitätsfrage des jeweiligen Landes und seiner Bevölkerung. Andere Formen des Umgangs sind durchaus möglich. Die bereits durchgeführten Legalisierungen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in zahlreichen Ländern Europas (und außerhalb Europas) bezeugen das.

Ich möchte die Frage nach der Mentalität in Deutschland beiseite lassen. Jenseits von prinzipieller Verteufelung und ideologischer Befürwortung suchen wir als Caritas in Deutschland eine realitätsnahe und differenzierte Vorstellung von Legalisierungen. Daher hat der Deutsche Caritasverband im Februar 2006 unter dem Titel „Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus: Königsweg, Irrweg oder pragmatische Lösung?“ zu einem europäischen Expertengespräch geladen. Es seien nur einige der Problemfelder benannt, zu deren Klärung die teilnehmenden Expert(inn)en und die Tagung gebeten waren, beizutragen. Es sind drei nationalstaatliche Politikfelder und ein europäischer Ausblick.

## **1. Zugang zu elementaren Menschenrechten durch die Legalisierung illegalen Aufenthalts**

Welches sind *normative Orientierungspunkte*, welches *politische Ziele* von Legalisierungen? Als grundsätzliches Ziel einer Legalisierungskampagne gilt die Vermeidung humanitärer Notlagen durch die Vermeidung eines Lebens in aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Ich denke vor allem an den fehlenden Zugang zu Gesundheit und Schulbildung von Kindern und Jugendlichen. Zusätz-

---

<sup>2</sup> Kommission für Migrationsfragen (2001): *Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung* (Erklärungen der Kommissionen 25), hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn, S. 57.

lich lassen sich Legalisierungen normativ wie politisch begründen, weil durch die Legalisierung eine „Gesellschaft im Schatten Deutschlands“ vermieden wird. Denn wer nicht auf den staatlichen Schutz hoffen darf, geht leer aus. Wer in der Illegalität arbeitet und seinen Lohn nicht erhält, wendet sich möglicherweise an die Mafia, um seinen Lohn eintreiben zu lassen. Gesellschaftliche Räume sollen durch die Legalisierung wieder einer effektiven gesetzlichen Regelung zugänglich gemacht werden.

Aus Sicht der Gesellschaft darf geprüft werden, ob sich durch die Legalisierung die Lebensbedingungen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus *strukturell* und *grundlegend* ändern, ob die normativen Ziele erreicht werden. Begrenzt wird die Reichweite von Legalisierungen durch folgendes:

- Legalisierungen erreichen diejenigen nicht, die gar keine Legalisierung wünschen, zum Beispiel weil sie als Pendelmigranten nur einen begrenzten Aufenthalt in Deutschland wünschen.
- Legalisierungen erreichen oft diejenigen nicht, die Opfer von Abhängigkeit und Ausbeutung sind.
- Legalisierungen erreichen diejenigen nicht, die die vorgeschriebenen Voraussetzungen nicht erfüllen bzw. dies nicht nachweisen können oder aus anderen Gründen dem Angebot misstrauen.

Ein Vergleich der geschätzten Zahl von Menschen ohne Aufenthaltsstatus mit den gestellten und angenommenen Anträgen auf Legalisierung dürfte etwas Licht in die Reichweite von Legalisierungskampagnen bringen.

Zu fragen ist ferner, welcher Art die erteilte Aufenthaltserlaubnis ist: Führt sie zu einem sich verfestigenden Aufenthaltsstatus? Oder stehen „Legalisierte“ nach einigen Jahren legalen Aufenthalts wiederum vor der Entscheidung, auszureisen oder „abzutauchen“? Antworten auf diese Fragen sind wichtig, um die Dauer der Wirkung einer solchen Maßnahme realistisch einzuschätzen. Die Erfahrungen der Expert(inn)en, die aus verschiedenen europäischen Ländern an unserem Fachgespräch teilgenommen haben, sollten uns eine Verstehenshilfe sein, ob Legalisierungen eher einer zeitlich begrenzten Nothilfe entsprechen oder in gewissen Grenzen das strukturelle Problem eines Lebens in aufenthaltsrechtlicher Illegalität lösen.

In Deutschland wird häufig die These vertreten, gemäß des Push-Pull-Modells wirke die Aussicht auf eine Legalisierung anziehend auf neue Zuwanderer. Erwartungen auf weitere Legalisierungsprogramme würden geweckt und zögen neue Migranten an, auch wenn im Legalisierungsverfahren der Nachweis eines mehrjährigen Aufenthalts gefordert wird. Es ist nicht empirisch belegt, dass die Aussicht auf Legalisierung der entscheidende Faktor ist, illegal zu migrieren. In neueren Migrationstheorien, die migrationsauslösende, migrationslenkende und migrationsermöglichende Faktoren einbeziehen, ist die Aussicht auf eine Legalisierung dagegen nur ein sehr nachgeordneter Faktor. Nach diesen Theorien sind andere Faktoren wie eine akute Notlage, bestehende Netzwerke und die Chance auf zeitlich begrenzte Verdienste erheblich relevanter. Ziel der Expertentagung war auch für die eine oder andere Theorie empirische Anhaltspunkte zu erhalten, wie sich der Faktor „Legalisierung“ auf die Wanderungsbewegungen von Migranten auswirkt.

Als ein weiteres Untersuchungsfeld interessierten uns die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

## 2. Geregelte Beschäftigungsverhältnisse durch die Legalisierung illegalen Aufenthalts

Menschen ohne Aufenthaltsstatus wirken an der Wertschöpfung in unserem Land mit. Sie besetzen Arbeitsplätze, die wenig attraktiv sind, etwa im Reinigungsgewerbe oder in der Gastronomie. Die häusliche Pflege wird gestützt durch illegal arbeitende Pflegekräfte aus unseren osteuropäischen Nachbarländern. Sie ermöglichen vielen alten Menschen einen Verbleib in ihrem häuslichen Umfeld, so problematisch dieses Segment unseres Pflegemarktes auch ist. Menschen in Illegalität werden aber auch missbraucht für einen unlauteren Wettbewerb, etwa im Bausektor. Die Beziehungen zum Arbeitsmarkt weisen also sehr unterschiedliche Aspekte aus.

Menschen werden ausgebeutet, wenn eine Gesellschaft die Vorteile ihrer Arbeitsleistung heimlich billigend in Kauf nimmt, ihnen aber bewusst keinen Platz in der Gesellschaft zuspricht. Diese Menschen in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht zu „legalisieren“ würde ihre faktische Zugehörigkeit anerkennen und ihnen die Rechte zuerkennen, die ihrer Würde entsprechen. Die Forderung, der faktischen Zugehörigkeit ihre Würde zu verleihen, deckt sich dabei mit ganz pragmatischen, politischen Zielen einiger Legalisierungskampagnen. So wünschen manche Regierungen mit Legalisierungskampagnen vorrangig die Schattenwirtschaft zu bekämpfen, die im Land fehlenden Arbeitskräfte zu integrieren und erhöhte Einnahmen für die sozialen Sicherungssysteme zu erhalten.

Auch hier ist die Frage berechtigt, ob diese Erwartungen durch Legalisierungen erfüllt werden. Wie wirken sich Legalisierungen auf die Beschäftigungsverhältnisse von Menschen ohne Aufenthaltsstatus aus? Die Antwort auf diese Frage hängt stark davon ab, aus welchen Gründen es zur illegalen Beschäftigung kommt. Werden Menschen in der Illegalität beschäftigt, weil es den Arbeitgebern nicht möglich ist, bestimmte Jobs mit Kräften zu besetzen, die als Deutsche oder Ausländer hier legal arbeiten dürfen? Dann könnte eine Legalisierung helfen, diese Engpässe zu überwinden. Ich denke hier beispielsweise an den Bereich der häuslichen Pflege. Pflegekräfte mit einem legalen Aufenthaltsstatus könnten ihre Rechte sichern, sie könnten beispielsweise an Fortbildungen teilnehmen. Allerdings kann sich – wenn notwendige Arbeit bei uns nicht geleistet wird – eine Lösung nicht allein auf die Legalisierung von illegal beschäftigten Menschen beschränken. Denn wenn Jobs trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht besetzt werden können, so deutet dies ja auf erhebliche strukturelle Probleme unseres Arbeitsmarktes hin. Zu nennen sind hier Defizite bei der Qualifizierung, eine wenig attraktive Ausgestaltung der Jobs und insbesondere die Versäumnisse bei der Integration von gering Qualifizierten in den Arbeitsmarkt.

Oder werden Menschen in der Illegalität beschäftigt, weil eine Beschäftigung zu den legal zu zahlenden Löhnen nicht möglich ist? Dann könnte eine Legalisierung dazu führen, dass der Beschäftigung die Grundlage entzogen wird. Die Arbeit würde dann möglicherweise trotz legalen Aufenthaltsstatus in der Schwarzarbeit geleistet oder die Legalisierung würde vermieden, um den Arbeitsplatz zu erhalten.

Diese arbeitsmarktpolitischen Zusammenhänge sind zu beachten, wenn wir ein Klima schaffen wollen, das mehr Verständnis weckt für Menschen in der Illegalität.

### **3. Dem demografischen Wandel durch die Legalisierung illegalen Aufenthalts begegnen**

Deutschland steht, wie die anderen Industrieländer auch, vor der Aufgabe, den demografischen Wandel zu bewältigen. Dazu kann man beispielsweise das Renteneintrittsalter erhöhen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern oder durch bessere Qualifizierung die Voraussetzungen für höhere wirtschaftliche Produktivität schaffen. All dies ist notwendig. Aber selbst wenn die Regierung diese und andere Maßnahmen morgen beschließen und stehenden Fußes umsetzen sollte, selbst dann bliebe Deutschland kurz- und mittelfristig auf Einwanderung angewiesen, um den demografischen Wandel abzufedern.

Wie kann eine Legalisierung dieser sozialpolitischen Notwendigkeit entgegenkommen?

Betrachtet man den Bedarf Deutschlands an Zuwanderung genauer, so braucht Deutschland in der Regel gut ausgebildete, junge und integrierte Menschen. Hier stellt sich mir die Frage, inwieweit die Männer und Frauen ohne Aufenthaltsstatus diese Anforderungen erfüllen. Menschen ohne Aufenthaltsstatus leben seit Jahren unauffällig unter uns, sind in der Regel äußerst gesetzestreu. Manche haben um ihrer Unauffälligkeit willen die deutsche Sprache und kulturelle Umgangsformen aufmerksam studiert und gelernt. Die Arbeitsmigranten unter ihnen sind meistens die Leistungsfähigen ihrer Familie; deshalb wurden sie für das „Migrationsprojekt“ ausgewählt. Diejenigen, die illegal bei ihrer Familie leben, sind in familiären oder ethnischen Netzwerken aufgefangen. Auch wenn diese Beschreibungen nicht auf alle Menschen ohne Aufenthaltsstatus zutreffen, sind dies insgesamt gute Voraussetzungen, um in einem fremden Land Fuß zu fassen. Lassen sich diese positiven Vermutungen bei den „Legalisierten“ an einer geringen Kriminalitätsstatistik, einem Verbleiben im Beruf, einer gelungenen Integration usw. bewahrheiten? Ein Beleg dafür wäre ein gewichtiges Argument, die bereits Anwesenden zu legalisieren. Wie sich dieser Befund in einigen europäischen Ländern darstellt, war Gegenstand dieses Expertengesprächs.

Ein letzter, mir wichtiger Punkt fällt aus meiner bisherigen Darstellung heraus, scheint mir aber angesichts der zusammenwachsenden Europäischen Union ein Ausblick in die Zukunft.

### **4. Die Bedeutung der Europäischen Union für eine nationalstaatliche Legalisierung**

Deutsche Migrationspolitik wird seit dem Schengener Abkommen (1985) auf völkerrechtlicher Ebene, seit dem Maastrichter Vertrag (1992) im institutionellen Rahmen der Europäischen Union beeinflusst. Seit dem Amsterdamer Vertrag (1997) sind die migrationspolitischen Bereiche innerhalb der europäischen Union weitgehend vergemeinschaftet. Folglich werden immer mehr Einzelfragen gemeinsam verhandelt. Durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen betreffen migrationspolitische Entscheidungen eines Landes die anderen Länder, weil die Legalisierung in einem Land langfristig (aber nicht ohne weiteres) eine Weiterwanderung innerhalb der Schengener Staaten ermöglicht. Die anderen Unionsländer werden bei Legalisierungen einzelner Staaten auf eine gegenseitige Abstimmung pochen und sie auf ihre „Europa-Tauglichkeit“ hin überprüfen. Wichtige kirchliche Organisationen auf europäischer Ebene schlagen vor, die Regu-

larisierung von irregulären Migranten zumindest zu erwägen. Die unterstützenden Organisationen sind:

- Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE)
- Caritas Europa
- Kommission der Kirchen für Migranten in Europa (CCME)
- International Catholic Migration Commission (ICMC)
- Jesuit Refugee Service Europe
- Quaker Council for European Affairs (QCEA)

Soweit mir bekannt ist, wurde es noch nie unternommen, eine europaweite Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus zu konzipieren und gegenüber nationalen Legalisierungsmaßnahmen abzuwägen. Vielleicht ist es an der Zeit, in diese Richtung zu denken und dem Europäischen Parlament konkrete und erwogene Konzepte vorzulegen. Dazu kann diese Expertentagung ihren Beitrag leisten.

Die Erfahrungen dieser Tagung sind für uns wertvoll. Sie helfen dem Deutschen Caritasverband, Position zu beziehen. Sie werden uns helfen, um Öffentlichkeit und Politik zu überzeugen. Es wird leichter, Verbündete für eine menschengerechte Lösung zu gewinnen, wenn sich humanitäre, normative Anliegen mit nationalen, politischen Interessen verbinden lassen. Kompetente Antworten können in der Bevölkerung eine Akzeptanz für Legalisierungsmaßnahmen fördern. Damit wäre ich wieder beim Mentalitätswandel angelangt. Wir sollten es schaffen, irrationale Ängste abzubauen und die Diskussion über Legalisierungen zu versachlichen und gleichzeitig übersteigerte Erwartungen zu vermeiden. Damit bleiben wir näher an den tatsächlichen Problemen der deutschen Gesellschaft und der Menschen ohne Aufenthaltsstatus.

## Illegalität wird zum Thema

*Roberto Alborino, Leiter des Referats Migration und Integration, Deutscher Caritasverband, Freiburg*

August 2005: Jugendliche aus aller Welt versammeln sich in Köln, um mit dem Papst den Weltjugendtag zu begehen. Der Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ) nutzt die günstige Gelegenheit (unterstützt von der Deutschen Kommission Justitia et Pax und dem Bischöflichen Hilfswerk Misereor) und organisiert im offiziellen Programm mit den jungen Weltjugendtagsbesuchern ein Internationales Jugendforum, das „International Youth Hearing“. In einer bewegenden vierstündigen Versammlung – das Fernsehen überträgt live! – formulieren die Jugendlichen „Visionen einer gerechten Welt“. Die Vision einer Welt, in der Kinder und Jugendliche zum Arzt und in die Schule gehen können, egal ob mit oder ohne Aufenthaltsstatus, quittieren sie mit lautem Applaus. Ebenso die Forderung, dass wer in einem Land arbeitet und zur Produktion des Landes beiträgt, auch mit allen Rechten eines Staatsbürgers legalisiert werden soll. Die Forderungen gehen in den später veröffentlichten Forderungskatalog ein.<sup>3</sup>

Juli 2004: Deutsche Politikerinnen und Politiker beraten das neue „Zuwanderungsgesetz“. Die vorbereitende Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ konsultiert auch die katholische Kirche. Das Thema eines Lebens in aufenthaltsrechtlicher Illegalität schlägt sich im Vorschlag der Unabhängigen Kommission in konkreten Vorschlägen zu Gesundheitsversorgung und Schulbesuch nieder. Trotz dieser fundierten Vorarbeiten findet sich im beschlossenen „Zuwanderungsgesetz“ nicht eine Zeile zu einem menschengerechten Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus.

November 2005: Die großen Volksparteien haben sich geeinigt. Die Große Koalition steht und überrascht: Für den Bereich „Illegalität“ soll ein Prüfauftrag erteilt werden, so nachzulesen in Kapitel VIII des Koalitionsvertrages.<sup>4</sup>

Diese Schlaglichter sind nicht das Ende im Einsatz für Menschen ohne Aufenthaltsstatus, aber sie sind greifbare Erfolge kirchlichen Engagements. Machen wir nur einen Zeitsprung zurück an den Anfang der 1990er-Jahre in Deutschland. Eine Zeit, als kein Reporter auf die Idee gekommen wäre, nach Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität zu recherchieren. Damals, und das liegt nicht lange zurück, waren dem deutschen Bürger Menschen ohne Aufenthaltsstatus unbekannt, das Ausmaß ihrer Benachteiligung konnte sich kein deutscher Bürger und keine deutsche Bürgerin ausmalen. Heute haben wir einen feststellbaren Wandel im Bewusstsein der Bevölkerung und der Politik. Zu verdanken ist dies einer Reihe von Akteuren. Besonders hervorheben möchte ich die Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz und die Schrift „Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung“.

---

<sup>3</sup> BDKJ-Bundesvorstand (Hg./2005): International Youth Hearing for Justice and Peace. Visionen der katholischen Jugend für eine friedliche und gerechte Welt, Düsseldorf, vgl. zur Gesundheit S. 9 (Nr. 10); zur Bildung S. 11 (Nr. 8 oben); zu arbeitenden Kindern und Jugendlichen S. 11 (Nr. 9 unten); auf Englisch S. 27 (Nr. 10); S. 29 (Nr. 8 oben/Nr. 9 unten).

<sup>4</sup> Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005

lung“.<sup>5</sup> Indem die Migrationskommission dieses Impulspapier präsentierte, das dezidiert Stellung bezieht, wurden die schlafende Öffentlichkeit und die bisher abwägenden Politiker herausgefordert, ja förmlich gezwungen, sich mit den vorgelegten Vorschlägen zu befassen. Das 2004 gegründete Katholische Forum „Leben in der Illegalität“ hat eine ganze Reihe wichtiger Akteure der katholischen Kirche vernetzt, um diese Arbeit fortzusetzen. Und die oben erwähnten Erfolge ermutigen, weiter zu gehen.

### **Wie die Kirche überzeugen konnte...**

Warum, möchte ich fragen, konnte die Kirche an dieser Stelle überzeugen? Ich denke dass wenigstens zwei Komponenten ausschlaggebend waren:

Erstens befand sich die Position der katholischen Kirche auf der Höhe des wissenschaftlichen Diskurses; sie hat ihn durch ihre Rechtsgutachten und eigenen Forschungen selber mitgeprägt – ich denke nur an die Studien des Europäischen Jesuiten-Flüchtlingsdienstes.

Zweitens durch eine fundierte Position, die sich aus christlichen Quellen speiste, aber zugleich mit den säkularen Überzeugungen von Menschenrechten usw. verbunden wurde. So hat die Kirche Christen wie Nicht-Christen ein Angebot für eine sozialetische Position zum Nachdenken vorgelegt. Natürlich verdankt sich dieser Erfolg ganz wesentlich auch der mühevollen politischen Lobbyarbeit, der Vernetzung mit anderen Akteuren und dem glaubhaften Zeugnis der direkten Arbeit mit den Betroffenen. Ich möchte aber für diese Tagung den Fokus auf die wissenschaftliche Aufarbeitung von Erfahrungen und die Reflexion im Lichte der Katholischen Soziallehre legen, weil ich glaube, dass diese beiden Faktoren eine wichtige Rolle spielen werden, sollte der Deutsche Caritasverband für eine Legalisierungskampagne in Deutschland argumentieren wollen.

### **Länderübergreifende Erfahrungen**

Doch muss ich ehrlich sein: Ich darf nicht verschweigen, dass der Deutsche Caritasverband dem Vorschlag von Legalisierungen bislang ebenfalls mit einigen Bedenken gegenüber steht. Dies erinnert mich an die Situation Anfang der 90er-Jahre. Im Rahmen des Zusammenschlusses von Caritas Europa erzählte die spanische Caritas schon damals von ihren Erfahrungen in Ceuta und Melilla und von ihrer Arbeit in südspanischen Flüchtlingscamps. Zusammen mit anderen Caritasverbänden wurde dafür geworben, darin ein Zeichen der Zeit zu sehen und ein gravierendes humanitäres und europäisches Problem zu erkennen. Und nicht nur das! Gegen zahlreiche Bedenken warb Caritas Spanien auch dafür, dass dies öffentlich gemacht werden müsse. Und sie konnten überzeugen! Die direkte Folgen waren erste Felderkundungen durch Caritas Europa.

Länderübergreifende Erfahrungen und deren wissenschaftliche Aufarbeitung sind ein wichtiger Pfeiler, um zu einer überzeugenden Position zu finden.

### **Sozialetische Argumente und solche des Glaubens an Jesus Christus**

Die grundlegenden Überzeugungen sind damals wie heute dieselben. Wenn eine schwangere Frau ohne Aufenthaltsrecht von ihrer Verzweiflung erzählt, weil sie das Kind behalten möchte,

---

<sup>5</sup> Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), Bonn 2001

aber keine Hilfe von irgendwoher erwarten kann, dann hören wir Warnsignale verletzter Menschlichkeit mit eigenen Ohren. Wenn Kinder ohne Aufenthaltsstatus erklären, dass sie nicht zur Schule gehen, obwohl sie gerne wollten, dann hören wir den Anruf Christi in diesen Begegnungen. Als Christinnen und Christen nehmen wir diesen Anruf Christi an und geben freiwillig eine Antwort. Die erste und direkte Antwort war und ist eine akute Hilfe, so wie sich der Samariter augenblicklich um den Überfallenen kümmert.

Die Annahme der Herausforderung Christi in Menschen ohne Aufenthaltsrecht verlangt jedoch auch, die Strukturen und Mechanismen hinter den Notlagen sorgfältig zu analysieren. Der bisherige Weg der Kirche an der Seite der Menschen ohne Aufenthaltsstatus zeigt deutlich, dass die Kirche sich bei ihrer Sendung nicht von politischen Tabus fremd bestimmen lässt. Die Kirche ist auch nicht auf einen harmonischen Konsens in einer wie auch immer bestimmten Mitte ausgewichen, um nicht so heftig angefeindet zu werden, wie sie es teilweise erfahren hat. Keineswegs! Stattdessen hat sich die Kirche mit ihrem Engagement gezielt und parteilich auf die Seite der Bedrängten und ihrer berechtigten Anliegen gestellt. Sie wird damit, wie Johannes Paul II. es beschrieb, zu „einer Großbewegung zur Verteidigung und zum Schutz der Würde des Menschen“<sup>6</sup>. Darum brauchen wir uns auch heute nicht zu scheuen, gesellschaftlich unpopuläre Maßnahmen wie Legalisierungen in Deutschland gewissenhaft und nüchtern zu überprüfen. Als eine solche Maßnahme gelten groß angelegte Legalisierungen oder Regularisierungen, die in Deutschland zurzeit ein Tabuthema darstellen und zahlreiche Vorbehalte wecken. Es passt so gar nicht in das typisch deutsche Bestreben nach staatlicher Ordnung und bürokratischer Korrektheit. Legalisierungen versprechen auf der anderen Seite eine weiterreichende Lösung als eine erste Nothilfe für Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Legalisierungen wären aus Sicht der betroffenen Menschen eine menschenwürdige Maßnahme, weil sie mit einem legalen Status für sich selber sorgen könnten und nicht auf Hilfe angewiesen wären. Es würde Menschen wieder zu eigenen Herren ihres Schicksals und ihrer Lebensverhältnisse machen. Eine Gesellschaft hat jedoch auch grundlegende Rechte; dass man sich an ihre Gesetze hält, zum Beispiel. Regelmäßig wiederkehrende Legalisierungen würden ihr Recht untergraben, über die Einreise zu bestimmen. Doch finden sich auch Argumente, die einen Ausschluss von Menschen ohne Aufenthaltsstatus als illegitim ausweisen.

Ich denke an zwei Herzensthemen der Kirche und des Deutschen Caritasverbandes, nämlich die Gewährung von Familienzusammenführungen und Härtefallregelungen für Flüchtlinge, denen trotz eines unmenschlichen Schicksals kein Erfolg im Asylverfahren beschieden ist. Denn unter den Menschen ohne Aufenthaltsstatus befinden sich Familienangehörige, die zu ihrer Familie illegal eingeschleust wurden, und Flüchtlinge, die aus der so genannten „Kettenduldung“ oder während des langwierigen Asylverfahrens „untergetaucht“ sind. Mit ihrer Legalisierung

---

<sup>6</sup> Johannes Paul II. (1991): Enzyklika Centesimus annus zum 100. Jahrestag der Enzyklika „Rerum novarum“ (Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls 101), hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn, Nr. 3: „Zu diesen Bausteinen, die durch ihre Eingliederung in die Tradition zum festen Bestand und nicht nur zur Bereicherung dieser Tradition, sondern auch zur neuen Lebenskraft des Glaubens werden, gehört die Tatkraft von Millionen von Menschen, die, angeregt und geleitet vom sozialen Lehramt der Kirche, sich dem Dienst in der Welt zur Verfügung gestellt haben. Im persönlichen Einsatz oder in Form von Gruppen, Gemeinschaften und Organisationen werden sie zu einer Großbewegung zur Verteidigung und zum Schutz der Würde des Menschen. Dadurch haben sie in den Wechselfällen der Geschichte zum Aufbau einer gerechteren Gesellschaft beigetragen und dem Unrecht eine Grenze gesetzt.“

könnte unter Umständen das Recht, mit seiner Familie zusammenleben zu dürfen, sowie der Flüchtlingsschutz praktisch gestärkt werden.

Der größte Anteil von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland sind jedoch Arbeitsmigrant(inn)en. Deren Auswirkung auf die Gesellschaft wird häufig nur negativ beschrieben. Ich zitiere dagegen Johannes Paul II.:

„Es ist unbestreitbar, daß die Arbeit, mit der die illegal Immigrierten sich an der gemeinsamen Aufgabe der wirtschaftlichen Entwicklung beteiligen, faktisch eine Form der Zugehörigkeit zur Gesellschaft bewirkt. Diese Zugehörigkeit muß legitimiert und es muß ihr durch entsprechende Vorkehrungen Zweck und Würde zuerkannt werden.“<sup>7</sup>

In diesen Worten von 1992 drückt Johannes Paul II. aus, dass die faktische Präsenz und Verwobenheit mit der Gesellschaft, da sie zum Gemeinwohl beiträgt, als Zugehörigkeit anzuerkennen ist. So sahen es auch die Jugendlichen auf dem Weltjugendtag in Köln.

Dann denke ich noch an die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution und habe Kinder und Jugendliche vor Augen, besonders unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Sie sind als Gruppen besonders verletzlich und darum eines besonderen Schutzes würdig, der in Form einer Legalisierung ausgesprochen werden könnte.

Weisen diese Überlegungen alle in die Richtung vieler bereichsweisen Legalisierungen, so darf tatsächlich gefragt werden, ob eine allgemeine Legalisierung eine pragmatische Lösung wäre. Oder trifft es zu, dass die Legalisierungen in anderen Ländern schon immer bereichsweise ausgerichtet waren?

- Stand in Spanien die Kontrolle über die Schattenwirtschaft im Vordergrund?
- Machten in Frankreich Familienzusammenführungen den größten Anteil aus?
- Wurden in Belgien zu einem hohen Anteil Altfälle von Asylbewerber(inne)n gelöst?

Es stellen sich eine ganze Reihe Fragen: Welche Vorteile bieten Legalisierungskampagnen gegenüber bereichsweisen Legalisierungen, um Menschen zu einem Leben in Würde zu verhelfen? Wie muss eine Legalisierung ausgestaltet sein, damit sie menschengerechte Ergebnisse erzielt? Und kann man dies vor einer Gesellschaft verantworten, die Angst vor steigender Arbeitslosigkeit hat und in Umfragen „lieber weniger als mehr“ Ausländer(innen) in Deutschland hätte? Manche Ängste lassen sich gewiss durch eine sachliche Analyse als irrational entlarven. Der Wunsch nach weniger Ausländer(inne)n hat in einer Demokratie Gewicht, egal wie man dazu persönlich stehen mag. Und lässt sich die Gefährdung von Arbeitsplätzen als negative Auswirkung für die Gesellschaft tatsächlich belegen und gegen eine allgemeine Legalisierung anführen? Um unsere Position zu finden und um die Gesellschaft zu überzeugen, müssen auch diese und andere „heiße Eisen“ analysiert werden, und zwar unvoreingenommen.

---

<sup>7</sup> Johannes Paul II. (1992): Wer einen Fremden aufnimmt, nimmt Christus auf. 79. Botschaft zum Welttag des Migranten (vom 31. Juli 1992), in: Der Apostolische Stuhl. Ansprachen, Predigten und Botschaften des Papstes, Erklärungen der Kongregationen. Eine vollständige Dokumentation, hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz in Zusammenarbeit mit der Redaktion der deutschsprachigen L'Osservatore Romano, Köln, 883–886, hier Nr. 3.

Bei unserem Expertengespräch im Februar 2006 wurden diese Fragen und Anfragen gemeinsam diskutiert und ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für ihre Bereitschaft, uns an Ihren Erfahrungen teilhaben zu lassen, um fundierte Antworten zu finden. Wie ich bereits ausgeführt habe, wäre es nicht das erste Mal, dass die Caritas in Deutschland von der Zusammenarbeit mit den Caritasverbänden der anderen europäischen Länder in hohem Maße profitiert.

### **Die besondere Stärke der Kirche**

Ich bin der festen Überzeugung, dass wir in dieser Zusammenkunft reflektiert und in gegenseitiger Unterstützung den Auftrag Christi zu erfüllen suchen. Die Stärke der Kirche ist gerade die Verbindung von basisnahen Kontakten und länderübergreifenden Erfahrungen, von wissenschaftlicher Analyse und sozialem Reflexion, von fundierten Überzeugungen und gesellschaftspolitischem Einsatz. Wenn die Kirche ihr eigenes Potenzial voll ausschöpft, dann lässt sich die kirchliche Kompetenz nicht mit dem schalen und pauschalen Vorwurf beiseite wischen: „Gut gemeint, aber technisch nicht umsetzbar!“. Wenn der Deutsche Caritasverband in absehbarer Zukunft mit dieser oder jener Position zu Legalisierungen in Deutschland an die Öffentlichkeit geht, dann sollen Politik und Öffentlichkeit darauf vertrauen können, dass diese Position fundiert und sorgfältig erwogen ist, dass sie sich aus Erfahrungen an der Basis und anderen Ländern speist, sozialwissenschaftlichen und sozialem Reflexionen genügt und getrost überprüft werden darf. Wir überzeugen gerne!

## LÄNDERBERICHTE UND POSITIONEN

# Deutschland: Lage der Menschen ohne Aufenthaltsstatus

*Dr. Ute Koch, Katholisches Forum „Leben in der Illegalität“, Berlin*

## 1. Illegale Zuwanderung: Konturen eines Phänomens

Illegale Migration ist kein randständiges Thema, sondern ein zentrales Phänomen in der globalisierten Weltgesellschaft. Die Besonderheit illegaler Migration wird erst sichtbar, wenn man sie als Teil der internationalen Migrationbewegungen begreift. Denn sie stellt die Kehrseite der Tatsache dar, dass in alle Formen der internationalen Migration politisch wie rechtlich eingegriffen wird.

Die gegenwärtige Migrations- und Integrationspolitik in den europäischen Wohlfahrtsstaaten konzentriert sich auf die Integration von Migranten mit einem verfestigten Aufenthalt. Im Rahmen dieser Integrationspolitik legen die Staaten fest, welche Migranten sie zukünftig haben wollen und welche nicht. Dabei öffnen sie sich für solche Migranten, die als leistungsfähig gelten und schränken zugleich die Zuwanderungsmöglichkeiten aus humanitären Gründen sowie Familiennachzug und Heiratsmigration ein. Zur Kontrolle und Abwehr unerwünschter Migrationen, der Entdeckung illegaler Migranten und der Entmutigung weiterer Zuwanderungsversuche betreiben diese Staaten einen erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand. Doch vor dem Hintergrund der vielfältigen sozialen Ungleichgewichte – der Einkommens- und Entwicklungsgefälle, der Kriege und der Menschenrechtssituationen in der Welt – können diese Versuche, Migration zu steuern, einzuschränken und zu kontrollieren, nicht verhindern, dass sich Menschen illegal im Land aufhalten. Denn illegale Migration ist letztlich eine Antwort auf die Abschottung gegen unerwünschte Zuwanderung. Die Konsequenzen für die Lebensführung müssen von den Migranten mangels Alternative eines legalen Zugangs in Kauf genommen werden (Bommes 2006: 97-98).

Trotz europäischer Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik unterscheiden sich die Lebenslagen irregulärer Migranten in den Mitgliedstaaten der EU, was mit den unterschiedlichen Zugangschancen zu sozialen Ressourcen zusammenhängt.<sup>8</sup> Ein wichtiger Unterschied zu vielen anderen Ländern besteht zunächst darin, dass die illegale Einreise und der illegale Aufenthalt in Deutschland eine Straftat sind.<sup>9</sup> Allein schon der hierzulande etablierte Begriff „illegal“ oder „Illegalität“ verweist auf den Sachverhalt der Unrechtmäßigkeit – während in anderen Staaten z.B. durch Bezeichnungen wie „undocumented persons“ oder „sans-papiers“ der fehlende Aufenthaltsstatus dieser Zugewanderten betont wird.

Illegalität wird in Deutschland in erster Linie als ein ordnungspolitisches Problem betrachtet und der Kontrolle unter dem Gesichtspunkt von „innerer Sicherheit“ Priorität eingeräumt. Allgemein ist für Deutschland typisch, dass neben Einreisekontrollen zur Begrenzung der Zuwanderung auch beträchtliche Kontrollanstrengungen im Inland ausgeübt werden. Alle Bürger sind in Deutschland verpflichtet, Identitätsnachweise bei sich zu führen und sich bei den kommunalen Meldebehörden registrieren zu lassen. Mit der Verknüpfung von Aufenthalts- und Arbeitsrecht

---

<sup>8</sup> Vergleichende Untersuchungen zeigen z.B., dass illegale Migranten in Großbritannien aber auch den USA in sehr viel mehr Bereichen Beschäftigung finden als in Deutschland (vgl. Cyrus/Düvell/ Vogel 2004; Stobbe 2004).

<sup>9</sup> Nach § 95 Aufenthaltsgesetz.

steigt auch die Intensität der Kontrolle, mit der sich im Inland viele Behörden, die miteinander kooperieren und Daten austauschen, befassen. Zu nennen sind die kommunalen Ausländerbehörden, die Polizei, der Bundesgrenzschutz, die Hauptzollämter und die Bundesagentur für Arbeit, die im Rahmen ihrer Aufgaben gezielt Aufenthalts- und Arbeitgenehmigungen kontrollieren (vgl. dazu ausführlich Cyrus/ Düvell/ Vogel 2004: 54-59). Ein entscheidendes Kontrollinstrument in Deutschland sind die Meldepflichten öffentlicher Stellen (z.B. Schulen, Sozial- und Jugendämter). Sie haben, wenn sie vom illegalen Aufenthalt eines Ausländers Kenntnis erlangen, unverzüglich die zuständigen kommunalen Ausländerbehörden zu unterrichten.<sup>10</sup> Die Angst davor verhindert es, dass illegale Zuwanderer in Deutschland selbst in Notlagen den Kontakt mit diesen Stellen suchen. Denn sie müssen stets mit der Entdeckung, der Verhaftung und anschließenden Ausweisung rechnen. Aufenthaltsrechtliche Illegalität ist vor diesem Hintergrund mit der Gefahr verbunden, dass Erkrankungen oder Verletzungen nicht oder nicht rechtzeitig behandelt, dass Kinder von Eltern ohne Aufenthaltsstatus weder einen Kindergarten noch eine Schule besuchen können und dass illegal beschäftigten Ausländern der vereinbarte Lohn von betrügerischen Arbeitgebern vorenthalten wird (ibid: 65).

Zwar hatte bereits die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ auf die aus der Meldepflicht resultierenden sozialen Problemlagen für Migranten ohne Aufenthaltsstatus und deren Kinder hingewiesen,<sup>11</sup> eine Einschränkung dieses Kontrollinstruments wurde bislang jedoch vom Gesetzgeber abgelehnt. In der deutschen rechtsstaatlichen Tradition erfolgt jedes Handeln staatlicher Administration auf einer gesetzlichen Basis. Auf dieser Grundlage wird es als eine Aufspaltung des Rechts betrachtet, wenn staatliche Stellen einen unerlaubten Aufenthalt materiell absichern, der im Ausländerrecht zur Beendigung des Aufenthalts und zur Abschiebung des Ausländers führt. Damit ist keineswegs ausgeschlossen, dass es hier nicht zu rechtlichen Änderungen kommen kann. Denn in jüngster Zeit werden auch in der Politik Stimmen laut, dass die aus der Meldepflicht resultierenden sozialen Folgen nicht einfach ignoriert werden können.

Die Möglichkeiten des Zugangs zu sozialen Diensten und Sozialleistungen hängen zum Teil aber auch von den einmal etablierten Grundstrukturen der Wohlfahrtsstaaten ab. Das deutsche System wird nach Esping-Andersen als konservativer Wohlfahrtsstaatstypus beschrieben (vgl. allgemein z.B. Leibfried/Wagschal 2000). Doch was heißt das konkret? Deutschland ist durch eine recht hohe Dichte der Arbeitsmarktregulierung gekennzeichnet. Charakteristisch sind für Deutschland soziale Sicherungssysteme (z.B. Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung), die an die Beschäftigung gekoppelt sind. Im Falle von Bedürftigkeit besteht ein Anspruch auf kompensatorische Geld- und Sachleistungen nach dem Sozialgesetzbuch. Die Mehrzahl der Einwohner wird durch ein staatlich reguliertes soziales Sicherungssystem auf für internationale Verhältnisse relativ hohem Niveau geschützt. Für illegale Migranten ist es jedoch nahezu unmöglich, arbeitsplatzabhängige, auf dem Versicherungsprinzip basierende Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Auch die Inanspruchnahme steuerfinanzierter kompensatorischer Sozialleistungen wie z.B. Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist nur dann

---

<sup>10</sup> Nach § 87 Aufenthaltsgesetz.

<sup>11</sup> Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hatte vom Bundesminister des Innern im Vorfeld der Erarbeitung eines neuen Zuwanderungsgesetzes den Auftrag erhalten, konkrete Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungspolitik zu erarbeiten. Zu den Vorschlägen der Kommission: Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. 4. Juli 2001.

möglich, wenn der illegale Aufenthalt den Behörden offen gelegt wird. In Spanien, Großbritannien und Italien haben hingegen auch Menschen in der Illegalität Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem, das nicht beitrags- sondern steuerfinanziert ist und grundsätzlich allen Einwohnern (nicht nur den Versicherten) offen steht (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2001). Insgesamt zeigt der internationale Vergleich, dass gerade eine entwickelte Sozialpolitik dazu beiträgt, dass illegale Zuwanderung als bedeutendes Problem gesehen wird, während Länder wie z.B. die USA, wo im größeren Umfang Menschen zu niedrigen Löhnen bei schlechter sozialer Absicherung leben, sich leichter damit tun, dass auch Menschen ohne Papiere Zugang zu staatlichen Leistungen haben (vgl. z.B. Stobbe 2004).

Doch auch in Deutschland haben Menschen in der Illegalität soziale Rechte – etwa das Recht auf Schulbildung, Rechtsschutz oder Gesundheitsleistungen (Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2001). Der Unterschied besteht vielmehr darin, dass es in Deutschland nahezu unmöglich ist, diese Rechte auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Politik und Gesellschaft haben sich bisher dem Sachverhalt weder offen gestellt noch sich dessen bewusst gemacht, dass illegale Zuwanderung und illegaler Aufenthalt nicht wirksam verhindert werden können und daher die Anwesenheit von illegalen Migranten Teil der Realität in Deutschland ist und auch in Zukunft sein wird.

Dabei wissen wir im Prinzip nicht viel über diese Realität in Deutschland. Wissenschaftliche Untersuchungen der illegalen Migration, der Hintergründe, Lebenslagen und des Umfangs von illegal in Deutschland lebenden Zuwanderern sind immer noch selten (Schönwälder/ Vogel/ Sciortino 2004).

## **2. Umfang der illegal aufhältigen Bevölkerung**

Wie viele Menschen leben eigentlich ohne einen Aufenthaltsstatus in Deutschland? Bereits die Beantwortung dieser Frage ist mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden. Denn bisher existieren hier keine wirklich verlässlichen Angaben über die genaue Zahl von illegalen Migranten. Dies liegt einerseits in der Natur der Sache, andererseits aber auch in einer Forschung, die sich in Deutschland bislang weitestgehend auf lokale Untersuchungen der sozialen Situation von Menschen in der Illegalität beschränkt.

Menschen in der Illegalität gestalten ihr Leben in Deutschland möglichst unauffällig. Sie und ihre Arbeitgeber sind gezwungen, den illegalen Aufenthalt und die illegale Beschäftigung vor den Behörden zu verbergen und sich damit auch einer amtlich-statistischen Erfassung zu entziehen. Ausländer ohne Aufenthaltsstatus werden in Deutschland daher nur dann statistisch erfasst, wenn sie mit Kontrollbehörden (z.B. der Polizei oder dem Bundesgrenzschutz) in Kontakt kommen. Spuren illegalen Aufenthalts findet man z.B. in den Statistiken 1) der unerlaubten Einreise, 2) der Abschiebungen, 3) der Tatverdächtigen ohne Aufenthaltsstatus und 4) der Verfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung.<sup>12</sup> Diese amtlichen Statistiken beziehen sich aber

---

<sup>12</sup> Am Rande sei angemerkt, dass die polizeiliche Kriminalstatistik auch zeigt, dass illegale Migranten in der Regel sehr bemüht sind, die Gesetze anzuerkennen. Werden sie von der Polizei als Tatverdächtige registriert, dann ist dies in neun von zehn Fällen wegen des Verstoßes gegen das Asyl- und Ausländergesetz. Weitere 7,5 % werden wegen des Verdachts der Urkundenfälschung registriert – also ebenfalls ein Straftatbestand, der unmittelbar mit einem Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zusammenhängt.

nur auf das entdeckte „Hellfeld“. Aussagen über die Dunkelziffer können daraus nicht abgeleitet werden. Denn das grundsätzliche Problem dieser Statistiken besteht darin, dass Aufgriffe von so genannten „Illegalen“ immer auch abhängig sind vom Kontrollverhalten der Ermittlungsbehörden (Vogel 1999: 74-77).

Aufgrund dieser schwierigen Ausgangssituation schwanken die Angaben über die Zahl der Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten, zwischen einer halben und einer Million Menschen.

### **3. Motive und Wege in die aufenthaltsrechtliche Illegalität**

Illegale Migranten kommen aus unterschiedlichen Gründen nach Deutschland. Es kommen Flüchtlinge, die Schutz vor Kriegen, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung suchen, Arbeitssuchende, die versuchen, Lebenschancen in den reicheren Regionen der Welt zu realisieren, Studierende, Kinder und ältere Menschen, die bei ihren in Deutschland ansässigen Familienangehörigen leben wollen. Diesen bleibt auf Grund der eng gefassten Bestimmungen des Familiennachzuges oft nur der Weg in die Illegalität. Außerdem gibt es Menschen, die in die Illegalität durch Menschenhändler gezwungen werden.

Wie die Wanderungsmotive sind auch die Wege in die Illegalität vielfältig. Aufenthaltsrechtliche Illegalität ist dabei keineswegs immer die Folge eines illegalen Grenzübertritts. Denn die wichtigsten Formen aufenthaltsrechtlicher Illegalität gründen auf den Möglichkeiten einer legalen Einreise in Deutschland, z.B. als Tourist, al Au Pair, als Student, als Saisonbeschäftigter, als Geschäftsreisender, als Asylsuchender oder als Flüchtling. Die Illegalisierung setzt erst ein mit der Arbeitsaufnahme ohne Arbeitserlaubnis, mit dem Überschreiten der Aufenthaltsfrist („overstayers“) oder dem „Abtauchen“ bei drohender Abschiebung (Bade/Oltmer 2004: 122).

Der ‚Erste Periodische Sicherheitsbericht‘ (Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium der Justiz 2001) nennt vier Formen illegaler Einreisen: (1) Missbrauch der visumfreien Einreise, (2) Einreise mit gefälschten oder manipulierten Dokumenten, (3) Einreise mit einem durch falsche Angaben erschlichenen Visum und (4) Einreise ohne erforderliche Dokumente.

Da eine lückenlose Kontrolle des Personenverkehrs an den Grenzen unmöglich ist, bildet die visumfreie Einreise (z. B. als Tourist oder Geschäftsreisender) den wichtigsten Zugang zu einem Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität. Die Einreise von Ausländern aus visumpflichtigen Staaten, vor allem Flüchtlinge und Asylbewerber sowie Arbeitsmigranten mit einer Einreisesperre, kann scheinbar legal durch Vorlage gefälschter und ausgeliehener Dokumente oder von Visa, die mit falschen Angaben erschlichen werden, gelingen. Andere wählen den Weg der illegalen Einreise ohne Dokumente. In der öffentlichen Wahrnehmung erhält diese Form des illegalen Grenzübertritts die größte Aufmerksamkeit (Cyrus 2004: 15-17).

Aufenthaltsrechtlich betrachtet haben diese Menschen sehr häufig gebrochene Biographien, die sowohl Phasen von legalen als auch von illegalen Aufenthalten aufweisen. So kann nach einer illegalen Einreise ein Asylantrag gestellt werden, wodurch die aufenthaltsrechtliche Illegalität

tät zumindest bis zur Entscheidung vermieden wird. Bei ablehnender Entscheidung können die Betroffenen dann wieder in die Illegalität abtauchen (vgl. auch Alt 2003: 112).

#### **4. Nationale Zusammensetzung der illegal aufhältigen Bevölkerung**

Auch über die nationale Zusammensetzung der illegalen Bevölkerung liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Es besteht aber ein deutlicher Zusammenhang zwischen legaler und illegaler Einwanderung. Die legal in Deutschland lebenden Verwandten und Unterstützer sind die entscheidenden Kontaktpersonen, die bei der Suche nach Unterkunft und Arbeit sowie – falls erforderlich – auch bei der Organisation der illegalen Einreise behilflich sind. Ein längeres Überleben in der Illegalität wäre ohne die Hilfe dieser Netzwerke kaum möglich (Cyrus 2004: 19).

Auch die amtlichen Statistiken geben nur einen vagen Eindruck von der nationalen Zusammensetzung der statuslosen Migranten in Deutschland. Demnach könnten wir unter den illegalen Migranten in Deutschland besonders viele Polen<sup>13</sup> und andere Mittel- und Osteuropäer vermuten. Eine weitere Gruppe wären Angehörige visumpflichtiger Drittstaaten, zu denen historische Migrationsbeziehungen bestehen wie z.B. türkische Staatsangehörige sowie Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien und Vietnam. Die dritte Gruppe wären Angehörige visumpflichtiger Staaten, die räumlich weit entfernt liegen z.B. aus Afghanistan, Irak, China und Indien (Cyrus 2004: 17-23). Ihre Situation unterscheidet sich deutlich von der der Migranten aus Nachbarstaaten, die visumfrei einreisen und dadurch auch pendeln können.

#### **5. Beschäftigung illegaler Migranten in verschiedenen Wirtschaftszweigen**

Die vorliegenden Studien zeigen, dass das Leben in der Illegalität oft kein dauerhafter Zustand ist. Denn bei den illegalen Zuwanderern handelt es sich überwiegend um Arbeitsmigranten, die keine dauerhafte Bleibeabsicht haben. Der Zugang zum informellen Arbeitsmarkt wird insbesondere durch Vermittlung familiärer oder sonstiger Netzwerke ermöglicht. Er ist in der Regel ausschlaggebend, um in der Illegalität überleben zu können. Das heißt aber auch, dass der illegale Aufenthalt nur gelingt, wenn er von der aufnehmenden Gesellschaft toleriert, nachgefragt und unterstützt wird. Mit der Arbeitsaufnahme werden die Betroffenen zu so genannten „doppelt Illegalen“, das heißt Beschäftigte ohne Aufenthaltserlaubnis und ohne Arbeitserlaubnis (Alt 2003: 24).

Grundsätzlich besteht in Deutschland seit 1973 ein Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte. Die Beschäftigung von Ausländern mit befristetem Aufenthaltstitel in Deutschland ist nur zulässig, soweit nicht arbeitslose Deutsche, Unionsbürger oder bereits privilegierte Drittstaatenangehörige für einen bestimmten Arbeitsplatz in Betracht kommen. Für Asylbewerber und Geduldete gelten Wartezeiten. Bei Arbeitslosenzahlen von derzeit ca. 5 Millionen Menschen, wird die offizielle Linie vertreten, dass eine Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer nur in begründeten Ausnahmefällen erlaubt sein soll. Auf Drängen von Arbeitgeberorganisationen wurden be-

---

<sup>13</sup> Migranten aus Polen können sich in den allermeisten Alltagssituationen einfach als Touristen ausgeben, so dass sie vor allem während der Ausübung einer unerlaubten Arbeit als illegal identifiziert werden. Da auch nach dem EU-Beitritt Polens keine unmittelbare Freizügigkeit vereinbart ist, wird diese Situation noch einige Jahre fortbestehen (Cyrus 2004: 21).

reits Möglichkeiten für eine befristete Beschäftigung von Arbeitnehmern aus dem Ausland geschaffen. Die so genannte Anwerbestopp-Ausnahmereverordnung und Green-Card-Verordnung regelten die befristete Beschäftigung von Saisonarbeitern, Werkvertragsarbeitnehmern, hochqualifizierten Wissenschaftlern, Künstlern, Pflegekräften in Privathaushalten und IT-Spezialisten. Im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes ist eine Erleichterung der Zuwanderung und Beschäftigung von Hochqualifizierten (wie hochrangige Wissenschaftler und Spitzenkräfte der Wirtschaft) eingeführt worden. Auch Selbständigen aus Drittstaaten wird der Zuzug gestattet, wenn von ihrer Tätigkeit positive Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft zu erwarten sind und ein wirtschaftliches Interesse an dieser Tätigkeit besteht.

All diese Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt waren und sind indes an strenge Auflagen gebunden. Ein legaler Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt Personen ohne Aufenthaltsstatus grundsätzlich verwehrt. Eine Kontrolle ist auch durch den regelmäßigen Datenabgleich der Arbeitserlaubnisdatei und der Sozialversicherungsanmeldung gegeben (Cyrus /Düvell/ Vogel 2004: 56).

Die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in Deutschland ist jedoch so groß, dass ein Überleben der illegal Zugewanderten im informellen Arbeitsmarkt möglich ist. Zu den Bereichen, die im Zusammenhang mit der illegalen Beschäftigung immer wieder genannt werden, zählen

- die Bereiche der von privaten Haushalten nachgefragten Dienstleistungen – also Haushaltshilfen, Handwerker, Gärtner, Babysitter sowie Kranken- und Altenpfleger. Hier ist auch das Kontrollrisiko relativ gering;
- die saisonalen Bereiche der Landwirtschaft und des Hotel- und Gaststättengewerbes;
- das Baugewerbe, das einen Schwerpunkt der Kontrolltätigkeiten bildet
- die Unterhaltungsbranche (Bars, Nachtclubs).

## **6. Soziale Situation und soziale Problemlagen**

Menschen ohne Aufenthaltsrecht bewältigen ihre kleineren Probleme in der Regel mit Hilfe von Verwandten, Freunden oder Unterstützern. Aber die Möglichkeiten dieser unterstützenden Netzwerke sind begrenzt und das Risiko, in Notlagen ohne Hilfe dazustehen, ist sehr groß.

### **Gesundheitsversorgung**

Für das Leben in der Illegalität stellt eine ernsthafte Erkrankung ein immens großes Problem dar. Das deutsche Gesundheitssystem basiert auf dem Sozialversicherungsmodell und der Beitragsfinanzierung. Über 99 % der Bevölkerung in Deutschland sind in der gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung. Die Mehrheit aller Arbeitnehmer und ihre Familienmitglieder (ohne eigenes Einkommen) ist in den verschiedenen gesetzlichen Krankenkassen versichert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber teilen sich die Beiträge je zur Hälfte. Personen mit hohem Einkommen, Selbstständige, Beamte und Studenten können sich privat versichern. Eine Versicherungspflicht für die gesamte Wohnbevölkerung – wie in der Schweiz oder der Niederlande – gibt es bislang nicht.

Illegale Migranten sind de-facto von diesem Versicherungssystem ausgeschlossen. Zwar haben auch sie prinzipiell einen Anspruch auf Krankenhilfe nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ihnen droht dann jedoch in aller Regel die Abschiebung, da die Sozialämter, die in diesen Fällen zuständig sind, als öffentliche Stellen zur Meldung an die Ausländerbehörden verpflichtet sind (vgl. Groß 2005).

Problematisch wird es daher vor allem bei schwereren Erkrankungen oder Unfällen, wenn eine aufwändigere Behandlung oder sogar ein Krankenhausbesuch notwendig wird. Aus Sorge vor einer Offenlegung des fehlenden Aufenthaltsstatus werden verschiedene Lösungsstrategien angewandt: Bei leichteren Erkrankungen wird versucht, diese durch eine Selbstbehandlung oder einen ausgebildeten Arzt oder eine Krankenschwester im persönlichen Netzwerk in den Griff zu bekommen. Für illegale Migranten aus benachbarten Ländern (Pendelmigranten) kann in solchen Fällen auch die Rückkehr in das Heimatland zu einer Problemlösungsstrategie werden. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, sich mit einer Krankenversicherungskarte einer anderen Person behandeln zu lassen. Andere suchen gemeinnützige Stellen auf, die helfen, einen entsprechenden Arzt zu finden oder sogar selbst im Bereich der Versorgung von Obdachlosen und Nichtversicherten medizinische Behandlungen durchzuführen (Cyrus 2004: 52). Hierzu zählen z.B. die in einigen Großstädten bestehenden und auf privater Initiative beruhenden „Büros für medizinische Flüchtlingshilfe“ oder „Medinetze“, Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände oder die Malteser Migranten Medizin (z. Zt. in Berlin, Köln, München).

Nach Angaben der Malteser Migranten Medizin (MMM) in Berlin zögern Kranke ohne Aufenthaltstitel wesentlich länger, bevor sie medizinische Hilfe aufsuchen und sind daher schwerer erkrankt als die regulären Besucher einer normalen Arztpraxis. Wenn diese Patienten Arbeit haben und Geld verdienen, beteiligen sie sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an den Kosten, doch in der Regel kann dieser Beitrag die tatsächlichen Kosten nicht abdecken. Insgesamt sind 86 Prozent der Patienten der MMM jünger als 50 Jahre, 50 Prozent jünger als 30 Jahre. Viele Frauen, die die Praxis aufsuchen, sind schwanger und befinden sich häufig in der schwierigen Situation, dass sie ihr Kind behalten wollen, aber keine Möglichkeit sehen, die Entbindung und die damit verbundene, notwendige Erstversorgung für das Kind zu bezahlen; das betrifft ca. sechzig Prozent der Schwangeren. Je nach Krankheitsbild werden die Patienten auch an andere Ärzte vermittelt, die sich zur kostenlosen Behandlung bereit erklärt haben. Auch Labore, Apotheken und Hebammen usw. sind in diesem Netzwerk aktiv. Es gibt ebenfalls Krankenhäuser, die bereit sind, eine Operation zu einem reduzierten Tarif durchzuführen (Franz 2006). Letztlich handelt es sich bei all diesen Initiativen aber nur um eine Notlösung, die den fehlenden Zugang zu Gesundheitsversorgungsleistungen nicht kompensieren können. Denn insgesamt führt die begrenzte Finanzierung der Malteser Migranten Medizin und ähnlicher Stellen durch Spenden dazu, dass nur eine Notfallversorgung möglich ist. Ihre Kapazitäten geraten schnell an ihre Grenzen, wenn es um kostspielige stationäre Behandlungen oder um vorsorgende Untersuchungen geht (Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit 2001: 8).

Mit einem Krankenhausaufenthalt sind für alle Beteiligten Befürchtungen verbunden: Krankenhäuser befürchten, dass ihre Kosten nicht erstattet werden. Migranten ohne Aufenthaltsstatus befürchten, dass sie bei der Ausländerbehörde gemeldet und letztendlich abgeschoben werden. Um sich einer Festnahme durch die Polizei zu entziehen, werden Behandlungen auch vor dem Ende abgebrochen (Cyrus 2004: 56). Dies birgt nicht nur für die Migranten die große Ge-

fahr, dass notwendige Behandlungen nicht erfolgen, sondern bedeutet auch für die Gesamtbevölkerung, dass verschleppte ansteckende Krankheiten zu einer direkten Gefahr werden können.

### **Kindergarten- und Schulbesuch**

Auch im Bereich des Kindergarten- und Schulbesuchs von Kindern statusloser Eltern wird die Meldepflicht öffentlicher Stellen als die entscheidende Ursache dafür diskutiert, dass Eltern es häufig nicht wagen, ihre Kinder an Schulen anzumelden und Schulleiter demgegenüber nicht, solche Kinder aufzunehmen. Das Problem besteht im Wesentlichen darin, dass bei der Frage des Schulbesuchs von Kindern illegal im Land lebender Eltern in Deutschland erhebliche Rechtsunsicherheit besteht – und dies vor allem zu Lasten der Kinder, die dadurch Gefahr laufen gar keine schulische Ausbildung zu erhalten.

Die Rechtsunsicherheit entsteht vor allem, weil die zuständigen Behörden der Länder und der Kommunen keine einheitliche Linie vertreten. Deutschland ist ein föderaler Staat und das Recht des Kindes auf Beschulung ist im Landesrecht unterschiedlich geregelt. Das Bundesland Hessen z.B. gewährt Kindern und Jugendlichen ohne legalen Aufenthaltsstatus oder Duldung ausdrücklich keinen Anspruch auf einen Schulbesuch. Schulleiter müssen sich hier eine Meldebescheinigung zeigen lassen und sind dann auch verpflichtet, die Ausländerbehörden zu informieren. Aber selbst in jenen Bundesländern, die statuslosen Kindern das Recht auf Schulbesuch einräumen, besteht erhebliche Rechtsunsicherheit bezüglich der Frage nach den Pflichten der Schule, den Aufenthaltsstatus bei der Anmeldung zu prüfen und gegebenenfalls zu melden. In Hamburg wird derzeit die Einführung eines zentralen Schülerregisters diskutiert, indem alle bei den kommunalen Meldebehörden registrierten Schüler der Stadt künftig gelistet sein sollen, um Kontrolllücken zu schließen.

Ein Recht auf einen Kindergartenbesuch für statuslose Kinder besteht in Deutschland nicht. Nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz können Ausländer Leistungen nur beanspruchen, wenn sie sich rechtmäßig hier aufhalten oder eine Duldung haben (Fodor/Peters 2005: 37-42).<sup>14</sup> Dies ist nun Mitarbeitern eines städtischen Jugendamtes zum Verhängnis geworden. Dort ermittelte die Staatsanwaltschaft wegen Untreue öffentlicher Gelder, weil das Jugendamt Kindern illegaler Eltern den Kindergartenbesuch ermöglicht hat, also Leistungen gewährte, die diesen Kindern nicht zustehen, und darüber hinaus die Meldepflicht verletzte.

Man kann davon ausgehen, dass viele illegale Migranten ihre Kinder aus Sorge vor Entdeckung ihres illegalen Aufenthalts und anschließender Abschiebung weder an einem Kindergarten noch an einer Schule anmelden. Wenn Beratungsstellen um Hilfe gebeten werden, kann eine Einschulung in nicht-öffentliche Schulen nur in begrenztem Maße erreicht werden, da die Kapazitäten dieser Schulen schnell ausgelastet sind.

---

<sup>14</sup> Ausländer haben nur dann einen Anspruch auf Leistungen des SGB VIII, wenn sie sich rechtmäßig oder ausgestattet mit einer Duldung in Deutschland aufhalten (§ 2 Abs. 2 SGB VIII).

## **Wirtschaftliche Ausbeutung**

Da Migranten ohne Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in Deutschland keine reguläre Tätigkeit ausüben können, sind sie gezwungen ihren Lebensunterhalt in der Schattenwirtschaft zu verdienen (sofern sie nicht von Verwandten unterstützt werden). In einer ganzen Reihe internationaler Dokumente des Internationalen Arbeitsamtes und der Vereinten Nationen ist festgehalten, dass grundlegende Rechte auch illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern nicht verweigert werden können. Auch in Deutschland haben Menschen trotz fehlender Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis einen rechtlichen Anspruch auf den vereinbarten Lohn. Dennoch kommt es immer wieder vor, dass sie, wenn sie eine Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen oder Auszahlung des vorenthaltenen Lohns einfordern, einfach entlassen werden. Oft wird ihnen und ihren Familien Gewalt angedroht und in einigen Fällen auch ausgeübt. Denn die Arbeitgeber wissen sehr genau, dass die Betroffenen es in der Regel nicht wagen, vor einem Arbeitsgericht zu klagen – aus Angst vor anschließender Abschiebung. Dies macht Menschen in der Illegalität hinsichtlich der Akzeptanz von Arbeitsbedingungen überaus erpressbar und ausbeutbar (Cyrus 2004: 34-35).

## **7. Zivilgesellschaftliches Engagement**

Die gesellschaftliche Bearbeitung dieser sozialen und humanitären Probleme wird in Deutschland der Verantwortung zivilgesellschaftlicher Akteure überlassen, aber es werden keine Mittel bereitgestellt oder wenigstens die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen. So besteht auf Seiten von Sozialarbeitern, Ärzten, Lehrern und anderen Unterstützern eine große Unsicherheit, ob die Hilfe für Menschen in der Illegalität als Beihilfe zum illegalen Aufenthalt bewertet und bestraft wird. Denn nach dem deutschen Aufenthaltsgesetz kann auch die Hilfe aus humanitären Gründen, wenn sie wiederholt oder zugunsten mehrerer Ausländer geleistet wird, als „Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt“ mit Gefängnisstrafe oder Bußgeld geahndet werden.<sup>15</sup>

Befragungen von Beratungsstellen zeigen, dass die Hilfe für Menschen in der Illegalität dennoch zum festen Bestandteil der täglichen – wenngleich inoffiziellen – Arbeit gehört (Schäfers 1995; Sextro 2002). In einigen Einrichtungen der Migrationssozialarbeit haben bis 30 % der Hilfesuchenden keinen Aufenthaltsstatus (Krieger u.a. 2006).

Oft wird seitens der Politik argumentiert, rechtliche Klarstellungen im Bereich humanitärer Hilfe seien nicht erforderlich, da es in der Praxis bisher noch nicht zu einschlägigen Verurteilungen gekommen sei. Doch vereinzelt eingeleitete Strafverfahren gegen humanitäre Helfer zeigen, wie prekär ihre Lage ist.

Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Initiativen kritisieren diese Rahmenbedingungen seit Jahren und drängen auf eine Veränderung von Bestimmungen, die eine elementare Absicherung von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht und Straffreiheit für humanitäre Helfer garantieren. Eine wirk-

---

<sup>15</sup> Nach § 96 Aufenthaltsgesetz (Einschleusung von Ausländern). Danach wird mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer einen anderen dazu anstiftet oder ihm Hilfe leistet, sich ohne erforderlichen Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufzuhalten oder einzureisen und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder versprechen lässt oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt.

lich breite Öffentlichkeit für diese Forderungen gibt es bislang in Deutschland noch nicht. Auch existiert keine Bewegung der „Papierlosen“ – wie etwa in Frankreich.

## **8. Öffentliche Thematisierung des Phänomens „Illegalität“**

In Deutschland wurde illegale Migration bislang weitgehend tabuisiert und geriet nur gelegentlich in Form von Schlagzeilen an die breite Öffentlichkeit. Erst in jüngster Zeit erweckt das Thema „Illegalität“ immer mehr öffentliche Aufmerksamkeit. Wurden das Phänomen der aufenthaltsrechtlichen Illegalität und die Betroffenen bis dato untrennbar mit den Themen „innere Sicherheit“ und Kriminalität verbunden, ist es nun erstmals gelungen, auch die humanitären Aspekte der illegalen Migration auf die politische Tagesordnung zu heben. Lange Zeit kamen diese Signale der Politik allein aus einzelnen Kommunen, wo vor Ort humanitäre und menschenrechtliche Problemlagen besonders konkret werden. Zu nennen wären hier vor allem die Städte Freiburg und München. Doch nun ist auch auf Bundesebene ein wenig Bewegung in die „Illegalitätsdebatte“ gekommen. Denn im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wurde vereinbart, die Anwendungspraxis des neuen Zuwanderungsgesetzes zu evaluieren. Ausdrücklich wird auch ein so genannter „Prüfauftrag“ für den Bereich der „Illegalität“ erwähnt.

Um die Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit von Menschen in der Illegalität zu stärken, fordern Kirchen, Verbände und Initiativen den Gesetzgeber auf, eine Einschränkung der Meldepflichten öffentlicher Stellen vorzunehmen.<sup>16</sup> Denn diese hindern Menschen ohne Aufenthaltsstatus wesentlich daran, ihre sozialen Rechte auch in Anspruch zu nehmen. Wenn es aber zutrifft, dass demokratische Staaten wie die Bundesrepublik nicht in der Lage sind, aufenthaltsrechtliche Illegalität zu verhindern, dann muss auch im eigenen Interesse sichergestellt werden, dass den in der Illegalität lebenden Menschen grundlegende Menschenrechte nicht vorenthalten werden und ihnen unter bestimmten Bedingungen ein Weg aus der Illegalität ermöglicht wird (z.B. in Form individueller Härtefallregelungen, gruppenbezogenen Altfallregelungen und großzügigere Erteilung von Arbeitserlaubnissen und Möglichkeiten des Familiennachzugs).

Großangelegte Legalisierungskampagnen, wie sie Italien, Spanien oder Griechenland durchgeführt haben, werden in Deutschland von offizieller Seite grundsätzlich abgelehnt. Legalisierungen sollen einen unerlaubten Zustand, bei dem die Einhaltung des Rechts aber nicht durchgesetzt werden konnte, beenden. Die Schwierigkeit aus deutscher Sicht besteht darin, dass das Scheitern der Rechtsdurchsetzung und damit die eingeschränkte Souveränität des Staates offenkundig wird. Zudem befürchtet man, hiermit Erwartungen zukünftiger Migranten zu wecken. „Der Rechtsbruch der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts dürfe nicht belohnt werden“, heißt es aus der Politik.

Allerdings erhalten auch in Deutschland Personen, deren Abschiebung aus humanitären oder faktischen Gründen nicht möglich ist, die so genannte Duldung – die Aussetzung der Abschiebung. Parallel zu den sinkenden Zahlen der Anerkennung von Asylbewerbern und Flüchtlingen sind die Zahlen der geduldeten Ausländer in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich gestiegen und lagen in den letzten Jahren bei ca. 200.000 Personen. Eine Duldung zu

---

<sup>16</sup> Da Bildung in Deutschland Sache der Bundesländer ist, sind hier überdies zum Teil auch Änderungen der Schulverordnung erforderlich.

erteilen heißt, dass ein unrechtmäßiger Aufenthalt nicht beendet werden kann und bis auf weiteres hingenommen werden muss. Damit stellt sie auch eine Form der Legalisierung dar. An den geduldeten Aufenthalt können sich dann eventuell auch so genannte Altfallregelungen anschließen, die ebenfalls als eine Form der Legalisierung betrachtet werden können. Die bisherigen Altfall- und Bleiberechtsregelungen in Deutschland blieben auf bestimmte Nationalitäten beschränkt und wurden mit gewissen Auflagen verbunden: Die Antragsteller durften z.B. nicht straffällig geworden sein und mussten ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten (Bommes 2006: 108-111).

Seit dem Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes gibt es in fast allen Bundesländern zudem auch Härtefallkommissionen, die darüber entscheiden, ob in besonderen Härtefällen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Die Bilanz dieser Kommissionen wird jedoch eher enttäuschend eingeschätzt. In den meisten Bundesländern liegen die Erfolgsquoten im einstelligen Bereich.

Grundsätzlich sind also Legalisierungsmaßnahmen auch in Deutschland möglich. Ein illegaler Aufenthalt stellt aber bei all diesen Regelungen bislang einen Ausschlussgrund für die Annahme eines Alt- oder Härtefalles dar.

## **9. Schluss**

Illegale Zuwanderung, das ist die historische Erfahrung aller Einwanderungsländer, wird es immer geben. Sie ist das Resultat des Zusammenwirkens unterschiedlicher gesellschaftlicher Strukturen, die in den Herkunftsländern, in denen Migranten keine Perspektiven für sich selbst sehen, in Prozessen der Globalisierung und in den Zuwanderungsländern selbst begründet liegen.

Trotz der Bestrebungen der Europäischen Union zu einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik, zeigt ein Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten, dass diese unterschiedliche Wege verfolgen. In Deutschland gibt es ein zwar keineswegs lückenloses, aber im Vergleich recht dichtes Netz von Kontrollregelungen und daran beteiligten Behörden. Die Möglichkeit für illegale Zuwanderer einer legalen Beschäftigung nachzugehen und die Inanspruchnahme der staatlichen sozialen Infrastruktur wird dadurch weitgehend unterbunden. Abgefedert werden die daraus resultierenden Problemlagen allein durch zivilgesellschaftliche Einrichtungen.

Von anderen Ländern kann man lernen, dass es für Staaten durchaus sinnvoll sein kann, Kontroll- und Rechtsdurchsetzungsansprüche zurückzunehmen, um auch Menschen in der Illegalität Rechtsschutz, Gesundheitsversorgung und schulische Bildung für ihre Kinder zu gewährleisten.

Entsprechend hilft hier kein gewissermaßen legalistisches Verkramphen weiter. Auch in international vergleichender Perspektive wäre eine größere politische Gelassenheit wünschenswert, die sich auf der Grundlage von mehr Wissen und ohne Tabuisierung der Problematik um pragmatische Lösungen bemüht.

## Literatur

- Alt, Jörg (2003): *Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration*. Karlsruhe
- Anderson, Phillip (2003): "Dass Sie uns nicht vergessen ...". *Menschen in der Illegalität in München*. Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München. München – Sozialreferat (<http://www.gruene-muenchen-stadtrat.de/seiten/themen/migration.html>)
- Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit des Bundesministeriums für Gesundheit (2001): *Empfehlung der Arbeitsgruppe "Armut und Gesundheit" zu "Migration und gesundheitliche Versorgung*, Unveröff. Ms., Bonn.
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2004): *Normalfall Migration*. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn
- Bommers, Michael. (2006): *Illegale Migration in der modernen Gesellschaft*, in: Alt, J./ Bommers, M. (Hrsg): *Illegalität: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*. Wiesbaden, S. 95-116
- Cyrus, Norbert (2004): 'Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen'. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Berlin ([http://www.forum-illegalitaet.de/Materialien/04Expertise\\_Sachverst\\_ndigenrat\\_Cyrus.pdf](http://www.forum-illegalitaet.de/Materialien/04Expertise_Sachverst_ndigenrat_Cyrus.pdf))
- Cyrus, Norbert/Düvell, Franck/Vogel, Dita (2004): *Illegale Zuwanderung in Deutschland und Großbritannien: Ein Vergleich*. IMIS-Beiträge Nr. 24, S. 45–74
- Ralf Fodor/ Erich Peters (2005): *Aufenthaltsrechtliche Illegalität und soziale Mindeststandards: Das Recht des statuslosen Kindes auf Bildung*. Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Berlin/Bremen ([http://www.gew.de/GEW\\_und\\_terre\\_des\\_hommes\\_Jedes\\_Kind\\_hat\\_das\\_Recht\\_auf\\_Bildung.html](http://www.gew.de/GEW_und_terre_des_hommes_Jedes_Kind_hat_das_Recht_auf_Bildung.html))
- Groß, Jessica (2005): *Möglichkeiten und Grenzen der medizinischen Versorgung von Patienten und Patientinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus*. Büro für medizinische Flüchtlingshilfe Berlin ([http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/arbeitshilfen/Medizin\\_fuer\\_Statuslose.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/arbeitshilfen/Medizin_fuer_Statuslose.pdf))
- Krieger u.a. (2006): *Lebenslage „illegal“: Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main*. Karlsruhe
- Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hrsg.) (2000): *Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt a.M./ New York
- Schäfers, Hans-Dieter (1995): *Caritasumfrage zu statuslosen Ausländern*, in: *Caritas – Caritas Europa zur Migration*. Beiheft der Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft, H. 1, November 1995
- Schönwalder, Karen/Sciortino, Guiseppe/Vogel, Dita (2005): *Migration und Illegalität in Deutschland*. AKI-Forschungsbilanz 1. Wissenschaftszentrum Berlin ([http://www.wz-berlin.de/zkd/aki/files/AKI-Forschungsbilanz\\_1\\_Migration\\_Illegalitaet.pdf](http://www.wz-berlin.de/zkd/aki/files/AKI-Forschungsbilanz_1_Migration_Illegalitaet.pdf))
- Sekretariat der deutschen Bischofskonferenz (2001): *Leben in der Illegalität und Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung*. Bonn ([http://www.forum-illegalitaet.de/DBK\\_2001.pdf](http://www.forum-illegalitaet.de/DBK_2001.pdf))
- Sextro, Ulrich (2002): '„Illegalität“: Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Bericht' (<http://www.ekir.de/ekir/dokumente/ekir2003illegalitaet-auswertung.pdf>)
- Stobbe, Holk (2004): *Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten*. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von ‚Sans Papiers‘. Göttingen

Dita Vogel (1999): Illegale Zuwanderung nach Deutschland und soziales Sicherungssystem, in:  
Eichenhofer, E. (Hrsg.): Migration und Illegalität. IMIS-Schriften 7. Osnabrück  
Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2001): Ansprüche illegaler Zuwanderer  
auf Krankenbehandlung in den Ländern der EU. Reg.-Nr. 2. WF VI - 49/01

## Italien

*Lê Quyên Ngô Đình, Caritas Diocesana Roma, Rom und Marco Accorinti, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Salerno*

### 1. Die wirtschaftlichen und politischen Bedingungen in Italien

Bei der Vorstellung seines Berichts vor dem „Foreign Exchange Market“ (FOREX) im März 2006 stellte der neue Gouverneur der Bank von Italien – Mario Draghi – fest: „Es ist notwendig, langfristige Lösungen zu finden und diese der Öffentlichkeit verständlich zu vermitteln“.

Als Begründung führte er vor den Repräsentanten der Finanzwelt an, dass „nach dem Scheitern der trügerischen Lösung einer wettbewerblichen gegenseitigen Abwertung nur noch die Steigerung der Produktivität als einziger Weg verbleibt, um Wohlstand zu generieren, eine solide, nachhaltige Basis für Einkommenswachstum zu schaffen und Entwicklung garantieren zu können“.

Die Einladung scheint speziell an Unternehmen gerichtet zu sein und bezieht sich auf den Mangel an Fortschritt bei der Produktivität. Wie der Gouverneur ausführte ist die italienische Wirtschaft in den 1990er Jahren „scheinbar auf Grund gelaufen“. Die Trend-Indikatoren und die kurz- und mittelfristigen Prognosen der bedeutenden Wirtschaftsforscher sehen eine Erholung des italienischen GDP voraus, was allerdings nicht genug sei, da das erwartete Wirtschaftswachstum auf Raten „unterhalb des Möglichen“ und auch – so seine Warnung – unterhalb dessen anderer führender Länder verbleibe.

Während der 1990er Jahre durchlief der italienische Arbeitsmarkt drei wichtige Phasen. Am Beginn des Jahrzehnts stand eine ernste wirtschaftliche Rezession. Mitte der 1990er Jahre stagnierte die Situation. Erst in den letzten Jahren des Jahrzehnts zeigten sich Anzeichen einer Erholung.

Die Situation am Arbeitsmarkt wurde stark durch Veränderungen im produktiven Sektor (Wachstum im Dienstleistungssektor, Reorganisation großer Unternehmen, etc.) und durch Veränderungen in der Verfügbarkeit von Arbeitskräften (demographische Effekte, etc.) beeinflusst.

Die Aktivitäts- und Beschäftigungsrate verblieb 10 Punkte unter dem EU-Durchschnitt, allerdings mit einem signifikanten Ungleichgewicht zwischen dem nördlichen Zentrum Italiens und dem Rest des Landes.

Im Bezug auf die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung liegt der nationale Negativrekord im Süden des Landes. Was die Analysten am meisten fürchten ist, dass die Auswirkungen dieses Negativrekords die Chancen einer wirtschaftlichen Erholung Süditaliens dauerhaft beschränken könnten.

Ein Faktor, der die italienische Wirtschaft beherrscht, ist das starke Ausmaß der Schattenwirtschaft. Italien ist ein Land mit einer hohen Rate irregulärer Arbeit, mit einer geschätzten Rate, die – je nach Quelle – zwischen 26,2% und 30% liegt. Man muss bei solchen Zahlen allerdings immer die Schwierigkeiten, Schätzungen über solche Phänomene abzugeben, im Kopf behalten.

Die Schattenwirtschaft hat einen signifikanten Anteil an der italienischen Gesamtwirtschaft und die Beschäftigung von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus bildet einen großen Teil ihres Arbeitsangebots. Wie die folgende Tabelle zeigt, ist das Niveau der Schattenwirtschaft in Italien höchst relevant (nach Schneider (2004):

**Abb. 1: Ausmaß der Schattenwirtschaft in ausgesuchten OECD Ländern (in % des GDP)**

Land	1999/00	2001/02	2002/03
Österreich	9.8	10.6	10.9
Belgien	22.2	22.0	21.0
Dänemark	18.0	17.9	17.3
Finnland	18.1	18.0	17.4
Frankreich	15.2	15.0	14.5
Deutschland	16.0	16.3	16.8
Griechenland	28.7	28.5	28.2
Irland	15.9	15.7	15.3
Italien	27.1	27.0	25.7
Niederlande	13.1	13.0	12.6
Norwegen	19.1	19.0	18.4
Portugal	22.7	22.5	21.9
Spanien	22.7	22.5	22.0
Schweden	19.2	19.1	18.3
Großbritannien	12.7	12.5	12.2
OECD Durchschnitt	16.8	16.7	16.3

Quelle: Schneider (2004), Schattenwirtschaft geschätzt nach DYMIMIC<sup>17</sup>-Methode

Die Wirtschaftssektoren, die am stärksten von diesem Phänomen betroffen sind, sind die Landwirtschaft und die Bauindustrie. Dann folgen mit Abstand die Textil- und Schuhindustrie und der Dienstleistungsbereich für Unternehmen und Privatpersonen.

Dabei gilt es die Tatsache zu berücksichtigen, dass die große Stärke der Schattenwirtschaft in der weitverbreiteten „Verschwörung der Stille“ liegt, einer typisch italienischen, in der Gesellschaft tief verwurzelten Einstellung, die es erlaubt, fiskalische und sozialstaatliche Kontrollen zu umgehen.

<sup>17</sup> Das DYMIMIC (Dynamic Multiple Indicators Multiple Causes)-Modell berücksichtigt sowohl die multiplen Ursachen, die zur Existenz und zum Wachstum der Schattenwirtschaft führen als auch die multiplen Auswirkungen, die die Schattenwirtschaft über die Zeit hat. Die Methode basiert auf der statistischen Theorie unbeobachteter Variablen: Dabei wird ein faktor-analytischer Ansatz gewählt, anhand dessen die Schattenwirtschaft als unbeobachtete Variable, unter Einbeziehung von Indikatoren (wie z.B. Bargeldnachfrage, effektive Arbeitszeit etc.) statistisch gemessen wird. (Schneider, 2004:51).

In Zahlen beinhaltet das Phänomen der Schattenwirtschaft – nach einer Untersuchung des CGIL, die im Dezember 2003 vor der CNEL vorgestellt wurde<sup>18</sup> – mehr als sechs Millionen Arbeiter, was etwa 20% aller Beschäftigten entspricht.

Von diesen leben 36,7% im Süden, 24,3% im Zentrum und 18,9% im Nordosten Italiens. Innerhalb Italiens ist dieses Phänomen alles andere als einheitlich, sowohl was die Dimensionen als auch was die betroffenen Sektoren betrifft.

In Verbindung mit Einwanderern hatte die Schattenwirtschaft einen wichtigen Sogeffekt, der Migranten in den letzten zwei Jahrzehnten und verstärkt während der letzten sieben Jahre anzog.

Im Rahmen der generellen Strategie die Schattenwirtschaft zu bekämpfen, haben die italienischen Behörden regelmäßig Legalisierungen – von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus – als Mechanismus benutzt, um Schattenwirtschaft und illegale Beschäftigung aufzudecken (fünf Legalisierungen über einen Zeitraum von 15 Jahren, 1986-2001). Auf diese Art und Weise wurden in den letzten zwei Jahrzehnten eine ganze Reihe von Programmen umgesetzt.

Die Wichtigkeit dieser Prozesse muss im Kontext der Transformation Italiens von einem Land der Auswanderer zu einem Einwanderungsland gesehen werden. Zudem sollte auch die relativ beschränkte Effizienz solcher Mechanismen unterstrichen werden, wenn sie alleine eingesetzt werden, um ein solch komplexes und facettenreiches Phänomen wie das der Schattenwirtschaft zu bekämpfen.

Es besteht ein hohes Niveau bezüglich des Zustroms ausländischer Arbeiter im Dienstleistungssektor, der sich durch ein großes Maß an Informalität auszeichnet.

*„Bisher wurde dem Thema des systematischen Auftauchens illegaler Zustände in Italien – wie auch in anderen europäischen Mittelmeerstaaten – durch systematische Gewährung von Amnestien begegnet. [...] wenn man bedenkt, dass fast alle Einwanderer im arbeitsfähigen Alter beschäftigt sind, kann man verstehen, dass diese letztlich einen Platz in der italienischen Gesellschaft gefunden haben, da sie die Nachfrage von Unternehmen und Familien befriedigen. Wir sollten hervorheben, dass die Rolle von Familien bei der Aktivierung der Arbeitsnachfrage eine der Hauptgesichtspunkte des italienischen Einwanderungsmusters ist.“ (Pugliese, 2005, S. 1)*

Es besteht eine Art Teufelskreis zwischen Schattenwirtschaft und illegaler Einwanderung: Die Schattenwirtschaft erlaubt es Einwanderern ohne legalen Aufenthaltsstatus im Land zu verbleiben; auf der anderen Seite bilden diese Menschen einen Pool verfügbarer Arbeiter, der wiederum die Schattenwirtschaft versorgt (Moreno, 2005). Das Phänomen der Schattenwirtschaft entwickelt sich in einem wenig strukturierten und regulierten Umfeld (Landwirtschaft, Baugewerbe, Versorgungsdienstleistungen, häusliche Dienstleistungen, Catering, Handel) und ist deshalb weniger Gegenstand von Kontrollen.

---

<sup>18</sup> CGIL (Confederazione Generale del Lavoro)

CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)

## 2. Die Situation von Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus in Italien

Die Situation von Migranten in Italien, die nicht oder nicht mehr über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen und deshalb aus administrativer Sicht als irregulär bezeichnet werden, ist generell gut, da sie in der Regel immer noch über einen Zugang zu fundamentalen Rechten, wie Gesundheitsversorgung, Bildung und grundlegender sozialer Versorgung verfügen.

Zudem ist das italienische Rechtssystem gut strukturiert; obwohl existierende Gesetze – wenn notwendig – von den zuständigen Behörden weitgehend nicht angewendet werden (s.u.).

Im Bezug auf Einrichtungen der Gesundheitsversorgung können undokumentierte Migranten einen STP-Code<sup>19</sup> erhalten. Dies geschieht in Form einer Gesundheitskarte, die durch die lokale Gesundheitsbehörde (ASL) ausgegeben wird und alle sechs Monate verlängert werden kann. Der STP-Code wird anonym ausgegeben – weshalb kein Identitätsnachweis nötig ist – und gewährt Zugang zu folgenden Leistungen:

- Erste Hilfe und essentielle Gesundheitsversorgung
- Schwangerschafts- und Mutterschaftsversorgung
- Gesundheitsversorgung von Minderjährigen
- Nationale und internationale Impfungen

Falls der STP-Inhaber nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, ist die Gesundheitsversorgung kostenlos. Zudem sind die lokalen Gesundheitsbehörden nicht verpflichtet, die Polizei bezüglich des Aufenthalts eines Migranten ohne legalen Aufenthaltstitel zu informieren, außer in Fällen, in denen der Verdacht besteht, dass ein Verbrechen begangen worden sein könnte.

Auch das Bildungssystem garantiert Einwanderern ohne legalen Aufenthaltsstatus fundamentale Rechte. Minderjährige, die sich ohne Papiere in Italien aufhalten, haben Zugang zu Schulen im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht und sie können jederzeit an einer Schule aufgenommen werden. Wenn der Minderjährige keinen gültigen Identitätsnachweis vorlegen kann, wird sein oder ihr Antrag auf Aufnahme in die Schule zwar mit Reserviertheit entgegengenommen, was einer schulischen Ausbildung jedoch nicht im Wege steht. Einige Städte haben zudem private Kindergärten, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden und die auch Kindern undokumentierter Migranten offen stehen.

In Bezug auf grundlegende Sozialleistungen können undokumentierte Migranten generell ihr Recht auf Zugang zu Notfalleleistungen wie Nahrungsmittel und Unterkunft geltend machen. Aus diesem Grund würden wir sagen, dass Migranten, auch wenn sie keinen legalen Aufenthaltsstatus besitzen, generell von den Behörden in fast allen Teilen des Landes toleriert werden.

Es ist wichtig zu unterstreichen, dass existierende restriktive Normen in der Regel nicht von den Behörden angewendet werden. Dieses geschieht aufgrund zweier zusammenhängender Gründe: Normalerweise wird der Erhalt einer gewissen „höherstehenden“ moralischen Ordnung einer Anwendung restriktiver Normen vorgezogen, die daher nur als letzter Ausweg dient, um mit

---

<sup>19</sup> STP steht für „ausländische Staatsangehörige, die zeitlich begrenzt im Land verbleiben“.

sozialen Krisen fertig zu werden. Dieser Trend spiegelt einfach eine Art „italienischen Weg“ wider, mit sozialen und wirtschaftlichen Krisen umzugehen. Das Motto, das vorherrscht ist: „Aktion ja, aber nur im Angesicht des Notfalls“. In Bezug auf das Phänomen der Einwanderung heißt das beispielsweise, dass es die italienischen Behörden stets vermieden haben, durch die Anwendung bereits bestehender Gesetze oder mit der Durchsetzung des existierenden Rechts- und/oder Wohlfahrtssystems das Problem anzugehen. Dies hat zu einer Anpassung der Gesetzgebung an die Umstände geführt. Um mit sozialen Notlagen fertig zu werden, werden Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus, die bereits im Land leben, legalisiert, ohne jedoch ein effizientes und nachhaltiges Rechts- und Wohlfahrtssystem bereit zu stellen, das einen systematischeren Ansatz im Bezug auf das Phänomen der Migration garantieren kann.

### **3. Auswirkungen der Legalisierungsmaßnahmen**

Die erste Auswirkung dieser sozialen Einstellung, die sich auf Regierungsseite von einem konservativen bis zu einem linken Ansatz erstreckt, ist der exponentielle Anstieg der Zahl regulärer Migranten in Italien. Von schätzungsweise 943.530 im Jahre 1996 stieg die Zahl auf 2.402.157 im Jahr 2005<sup>20</sup>. Die Migranten kommen dabei aus über 150 Ländern der Erde. Dies wiederum unterstreicht das Vorhandensein einer Vielzahl an Kulturen und nationaler Identitäten in Italien, einem Land, das – zumindest in den letzten zweihundert Jahren – aus religiöser, linguistischer und kultureller Perspektive relativ homogen war.

Die zweite Konsequenz ist eine allgemeine Attraktivität von Legalisierungsakten, die als einzig gangbarer Weg angesehen werden, um mit dem Phänomen der Migration umzugehen.

Seit 2002 gab es jedoch keine Legalisierungen mehr. Die aktuelle Regierung scheint sich für einen anderen politischen Ansatz entschieden zu haben, der darin besteht, die Grenzen jeweils nur für ein bestimmtes Kontingent an Migranten zu öffnen. Solche Quoten werden jährlich per nationalem Dekret festgesetzt, das sich nach einer mehr oder weniger genauen Analyse der Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern richtet. Sind die Quoten festgesetzt, müssen Arbeitgeber eine Anfrage einreichen, um die Einreise eines ausländischen Arbeitnehmers zu genehmigen.

Der ausländische Arbeitnehmer, der nach Italien einreisen will, muss sich beim italienischen Konsulat einschreiben und erhält eine Einreisegenehmigung, vorausgesetzt die Quote der italienischen Regierung ist noch nicht ausgeschöpft und es bestehen keine Vorbehalte gegen die Anfrage des Arbeitgebers in Italien.

Dieses Prozedere wird *Chiamata Nominativa* (Individuelle Anfrage) genannt. Obwohl die Regulierung des Zustroms ausländischer Arbeitnehmer nach Italien keineswegs eine Regularisierung darstellt, wird dieses so wahrgenommen und angewandt, weil die Arbeiter, die von den Arbeitgebern gerufen werden de facto schon in Italien leben und arbeiten. Dieser Trend zeigt deutlich, dass obwohl das Rechtssystem Normen bereitstellt, um das Phänomen zu regulieren, sich Italien immer für Massenlegalisierungen auf der Grundlage ökonomischer Faktoren entschieden hat und nicht auf der Grundlage der speziellen Bedürfnisse der Betroffenen. Der aktuelle politische Ansatz verändert den üblichen Weg nur scheinbar. Dieser Befund ist wichtig, wenn wir die

---

<sup>20</sup> Quelle: Innenministerium und ISTAT (Nationales Institut für Statistik).

Erwartungen betrachten, die solche Legalisierungskampagnen bei hunderttausenden von Menschen, die in und außerhalb Italiens leben, auslösen.

Dies führt uns zur dritten Konsequenz von Legalisierungsakten. Dieser Zustrom von Migranten stellt eine nicht von der Hand zu weisende Belastung für das italienische Sozialsystem dar, das in keiner Weise so ausgelegt ist, eine derart hohen Nachfrage verarbeiten zu können.

#### **4. Legalisierungsmaßnahmen**

Italien war jahrzehntelang ein Land der Auswanderer: Zwischen 1860 und 1960 verließen etwa 27 Millionen Italiener ihre Heimat. Sie emigrierten vorwiegend nach Nord- und Südamerika oder in andere europäische Länder wie Frankreich, Schweiz und Belgien. In der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war Italien von Armut geplagt und nahe dem wirtschaftlichen Kollaps. In den frühen 1950er Jahren jedoch schaffte es Italien – unter Mithilfe aus dem Ausland (z.B. Marshall Plan) – seine Wirtschaft wiederzuerwecken. Während der 60er und 70er Jahre wanderten schätzungsweise 2,5 Millionen Italiener aus dem Süden des Landes in den Norden und es gelang – in Folge einer nie zuvor gesehenen wirtschaftlichen Entwicklung in den 1960ern und der ersten Hälfte der 70er Jahre – schrittweise die Wirtschaftsleistung auf das Vorkriegsniveau anzuheben.

Nach der OPEC Ölkrise 1973 und der Schließung der Grenzen anderer europäischer Länder für Migranten, verzeichnete Italien einen ersten Zustrom von Einwanderern, welche Arbeit insbesondere im häuslichen Bereich und in der Landwirtschaft suchten.

Es ist auch notwendig daran zu erinnern, dass Italien während der 1980er Jahre einen kurzfristigen – aber bedeutsamen – Zustrom von Flüchtlingen zu verzeichnen hatte, die aus Osteuropa und Afrika kamen und weiter nach Nordamerika und Australien reisten.

Legalisierungskampagnen fußen auf einem instabilen politischen Umfeld, das unfähig ist, ein nachhaltiges Aufnahmesystem für Migranten zu entwerfen. Die einzigen Programme, die entwickelt wurden, waren zum Wohl einer kleinen Anzahl von Flüchtlingen im Bezug auf ihre Weiterreise in andere Länder und Kontinente. Hier folgt nun eine Auflistung der Legalisierungsakte der italienischen Regierung von 1986 bis 2002.

Die erste Regularisierung von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus wurde im Jahre 1986 durch die Verkündung des Gesetzes 943/1986 erklärt. Dies führte zur Legalisierung des Aufenthaltes von 118.348 Migranten. Um in den Genuss der Regularisierung zu gelangen mussten Migranten nachweisen, dass sie in Italien lebten. Gleichzeitig wurde auch die erste Norm, die die Familienzusammenführung regulierte, beschlossen. 1990 wurde die zweite Legalisierungskampagne nach dem Gesetz 39/1990 verkündet. In dieser Zeit wurden 234.841 Menschen regularisiert, vorausgesetzt sie konnten den Beweis erbringen, dass sie in Italien ansässig waren. Das Gesetz 617/1996 brachte die Regularisierung von 258.761 Migranten mit sich, die nun beweisen mussten, dass sie bereits in Italien arbeiteten. Dieser Ansatz wurde auch auf die – auf italienischem Territorium lebenden – Angehörigen der Migranten ausgedehnt. 1998 als Folge des Dekrets des Premierministers vom 16. Oktober, wurden schätzungsweise 217.000 Einwanderer regularisiert. Sie mussten nachweisen, dass sie in Italien lebten, arbeiteten (einschließlich freie Mitarbeit) und über eine Unterkunft verfügten. Die letzte Regularisierung wurde

2002 als Folge der Gesetze 189/02 und 222/02 durchgeführt. Hierbei wurden 646.000 Migranten legalisiert, wiederum mit der Auflage des Nachweises des Aufenthalts in Italien und eines Beschäftigungsverhältnisses. Dies geschah durch die Unterzeichnung einer Klausel im Aufenthaltsvertrag.

## **5. Zusammenfassung und Ausblick**

Die wirtschaftliche Situation, die durch eine verbreitete Schwarzarbeit gekennzeichnet ist und die nationale Gewohnheit, regelmäßige Legalisierungskampagnen durchzuführen, bilden zwei Elemente einer starken Anziehungskraft für den Zustrom von Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus nach Italien. Zudem sind einige spezifische Aspekte des italienischen Einwanderungsmodells mit den demographischen und sozialen Trends der Bevölkerung verbunden.

Einwanderer sind eine fragile Kategorie im italienischen Sozialsystem (insbesondere im Bereich des italienischen Rentensystems). Die Fragilität resultiert aus der Tatsache, dass trotz der Innovationen, die durch das Bossi/Fini Gesetz eingeführt worden waren, Migranten häufig mehreren Beschäftigungen nachgehen, um einen „würdevollen“ Lebensstandard zu erreichen. Die Hauptbeschäftigung – eine legale, aber geringqualifizierte Arbeit – ist in der Regel wirtschaftlich nicht ausreichend und wird daher durch andere illegale Beschäftigungsverhältnisse ergänzt, die außerhalb der Reichweite der Rentengesetzgebung verbleiben.

Das Niveau der Abdeckung sozialer Risiken, das Einwanderern von der italienischen Regierung garantiert wird, hängt von mehreren Faktoren ab. Obwohl weder universell noch verbindlich wird das soziale Schutzniveau für Einwanderer in Italien von mindestens drei Faktoren bestimmt: der rechtlichen Position, dem Arbeitsverhältnis und der Wohnsituation. In Bezug auf die Gruppe derer, die im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind, sollte man zwischen denen unterscheiden, die erst kurze Zeit in Italien leben und denen, die bereits seit mehr als sechs Jahre in Italien ansässig sind.

Einige der Bürgerrechte, die nach der neuen Gesetzgebung für Migranten vorgesehen sind, erstrecken sich nur auf Personen, die eine Aufenthaltskarte („Card of Stay“) besitzen. Diese wird nur an Personen vergeben, die seit sechs Jahren ihren rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt in Italien haben. Zusätzlich bestimmt das Arbeitsverhältnis (wie bei Italienern auch), inwieweit Migranten Zugang zu bestimmten Formen sozialen Schutzes haben.

Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus haben grundsätzlich keinen Zugang zu regulärer medizinischer Versorgung. Diese ist auf Notfälle, Schwangerschafts- und Mutterschaftsdienste (bis das Kind 3 Monate alt ist) beschränkt. Kindergarten und Schule sind ohne Risiko offen für Kinder bis zu einem Alter von 16 Jahren. Undokumentierte Migranten dürfen zur Schule gehen, können aber weder einen Abschluss erlangen noch das Examen mitschreiben.

Im Lichte dieser Analyse wird geraten, die jährlichen Einwanderungsquoten zum Wohle aller Kategorien von gelernten und ungelernten Arbeitnehmern zu gestalten. Zudem investiert die italienische Regierung mehr für den Umgang mit Notfällen und der Festnahme von Einwanderern an den Grenzen, als für eine Integrationspolitik (Schutz, Schule, Gesundheitsversorgung, Integrationsprogramme). Es wird empfohlen, dass die Regierung mehr ihrer wirtschaftlichen

Ressourcen in die Entwicklung einer Integrationspolitik zum Wohle der Einwanderer investiert. Diese wird dem Land eine gesteigerte wirtschaftliche und soziale Stabilität bringen und langfristig für eine Entlastung des italienischen Sozial- und Rechtssystem sorgen.

# Portugal

*Eugénio José da Cruz Fonseca, Cáritas Portuguesa, Lissabon und Rui Manuel da Silva Pedro cs., Obra Católica Portuguesa de Migrações, Lissabon*

## I. Die wirtschaftliche und politische Lage in Portugal

### Grundlegende Informationen

Portugal ist traditionell gesehen ein Land von Auswanderern (33% der Bevölkerung), wird aber in den 1970er Jahren auch ein Ziel von Einwanderern (4,5%). Es ist ein Land, in dem beide Strömungen lebhaft zu beobachten sind, was Portugal im europäischen Vergleich einzigartig macht. Zahlen der INE (dem nationalen Institut für Statistik) zeigen, dass pro Jahr 30 000 Menschen ihren Wohnsitz für eine Dauer von mehr als einem Jahr ins Ausland verlegen.

Gesamtbevölkerung:	10.529.255
Aktive Bevölkerung:	5.130.00
Arbeitslosenrate:	7,7%
Wirtschaftswachstum:	0,5%
Inflationsrate:	2,5%
Mindestlohn:	385,90 Euro
BIP pro Kopf:	19.300 US\$

Auswanderer: insgesamt 4,8 Millionen, einige davon leben ohne legalen Aufenthaltsstatus und/oder ohne Arbeitserlaubnis in Ländern wie Kanada, Brasilien, den USA, Angola und dem Vereinigten Königreich.

Einwanderer 490.000 – Die drei größten Gruppen kommen aus:

- Brasilien – 85.000
- Ukraine – 70.000
- Kap Verde – 65.000

Aktuell sind fast 80.000 Einwanderer ohne legalen Aufenthaltsstatus bei der ACIME (Hohe Kommission für Einwanderung und ethnische Minderheiten) registriert und warten auf den Abschluss des Verfahrens über ihre aufenthaltsrechtliche Legalisierung.

Über die Anzahl weiterer Migrant(inn)en ohne legalen Aufenthaltsstatus existieren keine verlässlichen Zahlen.

### Das Bild von Migranten und Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Öffentlichkeit

Das Thema der aufenthaltsrechtlichen Illegalität mit all ihren negativen Aspekten war das von den Medien im Bezug auf Einwanderung transportierte Bild. Das Thema illegale Einwanderung hat die politische Agenda zum Nachteil der Integration von Einwanderern dominiert. Generell

hat man bisher illegale Einwanderung eher von der Seite der Auswirkungen auf die Aufnahmegesellschaft, als von der Seite der Ursachen aus betrachtet.

Die Situation von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus war ein Thema, das die Zivilgesellschaft mit ihren Forderungen über die letzten zehn Jahren mobilisieren konnte. In diesem Zeitraum wurden fünf Änderungen an der Gesetzgebung vorgenommen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft, die die Interessen der Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus vertreten, sind hauptsächlich Vereinigungen von Einwanderern, Gewerkschaften, die katholische Kirche und andere religiöse Gemeinschaften, Politische Parteien und Nichtregierungsorganisationen.

Netzwerke, die generell Interessen von Einwanderern mit und ohne Aufenthaltsstatus vertreten:

- Das Sekretariat zur Koordinierung von Vereinigungen, die sich für Legalisierungsmaßnahmen einsetzen (SCAL) brachte 1996 die großen Migrantenverbände, die Gewerkschaften und die Kirchen zusammen. Momentan ist das Netzwerk aufgrund interner und externer Entwicklungen nicht aktiv.
- Über das Anti-Rassismus-Netzwerk (RAR) sind seit 2001 Organisationen, die sich gegen Rassismus engagieren und Verbände von Einwanderern miteinander verbunden.
- Im gleichen Jahr wurde das Sekretariat zur Koordinierung von Einwandererverbänden (SCAI) gegründet. Es dient als autonomer Raum für Verbände, ohne die Beteiligung von Kirchen, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften.
- Letztlich rief die katholische Kirche im Jahr 2001 die wichtigsten Organisationen, die sich für den Schutz der Rechte von Einwanderern einsetzen zusammen und gründete das Forum der katholischen Organisationen für Einwanderung (FORCIM).
- Seit 2003 bildet sich eine neue Plattform heraus, die möglicherweise auch die Gewerkschaften und die religiösen Glaubensgemeinschaften wieder mit einbeziehen wird.

Diese Plattform rief bereits zu zwei öffentlichen Kundgebungen in Lissabon auf:

- Im Januar 2004 (in Largo do Chiado – Praça do Comércio – vor dem Innenministerium) nach der aufenthaltsrechtlichen Legalisierung brasilianischer Bürger;
- Im März 2005 (in Martim Moniz) nach der Regierungskrise, die durch den Wechsel von Durão Barroso zur Europäischen Kommission ausgelöst wurde.

Es gab noch eine weitere Demonstration, die von der Vereinigung „Casa do Brasil“, im Bezug auf brasilianische Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus organisiert wurde.

Diese fand im November 2004 (in Largo do Chiado) mit dem Ziel statt, auf die bürokratischen Verzögerungen und die Probleme im Prozess der Legalisierung von Brasilianern nachdrücklich aufmerksam zu machen.

Die Interessenvertretung von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus wird also durch die Vereinigungen von Migranten und ihren Netzwerken und Plattformen wahrgenommen.

### **Möglichkeiten legaler ökonomisch motivierter Migration für ungelernete Arbeitnehmer**

Portugal ist ein Land, das sich in einem sehr dynamischen Modernisierungsprozess befindet und gerade dabei ist, sein liberales Wirtschaftsmodell zu konsolidieren. Die letzten 10 Jahre

waren durch große öffentliche Bauvorhaben, wie die Expo '98, die Vasco da Gama Brücke (1998), die neue Schnellstraße vom Norden in den Süden des Landes, die zehn Fußballstadien für die Fußball-Europameisterschaft 2004 usw. geprägt. Daran wird sich in den nächsten Jahren nichts ändern, da Bauvorhaben, wie der neue Internationale Flughafen von Lissabon und der TGV-Anschluss bereits vorprogrammiert sind.

Die portugiesische Wirtschaft ist stark durch Informalität und einen großen Anteil an Schwarzarbeit gekennzeichnet. Das bedeutet, dass ein Markt für billige Arbeitskräfte existiert, der hauptsächlich durch Ausländer besetzt wird.

Die Sektoren, die am schwersten zu kontrollieren sind, aber eine hohe Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitnehmern haben, sind die Bauwirtschaft, der Tourismus und der Bereich häusliche Arbeit.

Schwarzarbeit ist die Hauptursache für die Präsenz von Arbeitnehmern ohne legalen Aufenthaltsstatus in Portugal. Sie fördert die Bildung von organisierten Schleusernetzwerken, die Menschen zur Ausbeutung ihrer Arbeitskraft nach Portugal bringen.

### **Möglichkeiten einer aufenthaltsrechtlichen Legalisierung**

In den letzten 10 Jahren wurden zwei bzw. drei Legalisierungsmaßnahmen durchgeführt:

- 2003 - für brasilianische Arbeitnehmer ohne legalen Aufenthaltsstatus gemäß der Übereinkunft über die gegenseitige Anerkennung von Bürgern zwischen Brasilien und Portugal, die während des Besuchs des brasilianischen Präsidenten Lula da Silva in Portugal unterzeichnet wurde. In dieser Übereinkunft verpflichteten sich die Staaten dazu, Menschen ohne legalen Aufenthaltstitel innerhalb ihrer Grenzen aufenthaltsrechtlich zu legalisieren. Für diejenigen, die vor Juni 2003 nach Portugal eingereist waren, war dies ein freiwilliger Akt. Die Registrierung wurde im ACIME oder im CNAI (Nationales Zentrum zur Unterstützung von Einwanderern) vorgenommen. Die ACIME hingegen war die Institution, die dafür verantwortlich war, die Verfahren zu überprüfen.
- 2004 – für Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, die dennoch Sozialabgaben und Steuern bezahlen mussten. Dieser Prozess war für alle verpflichtend, die nachweisen konnten, dass sie bereits vor März 2003 im Besitz eines Arbeitsplatzes waren. Die Registrierung fand bei der CTT (Postamt) statt und die ACIME führte die Verfahren durch.
- Auch im Jahre 2004 wurde durch die ACIME ein Verfahren für Kinder von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus eröffnet. Das Hauptziel war es, bestimmte Rechte, jedoch nicht den Weg zur Legalisierung zu garantieren.

In den letzten 10 Jahren wurden eine Reihe von Einrichtungen aufgebaut, um bestimmte hilfsbedürftige Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus zu unterstützen. Hier einige Beispiele:

- 2003/2005: „S. John of God's befristete Unterkunft für Einwanderer“ in Sintra. Diese Einrichtung nahm hauptsächlich Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus und Migranten, die sich gerade im Prozess der aufenthaltsrechtlichen Legalisierung befanden auf (insgesamt etwa 300 Männer, Frauen und Kinder, hauptsächlich Einwanderer ohne Unterkunft). Die Einrichtung basierte auf einer Partnerschaft zwischen der Zivil-

gesellschaft, – dem S. John of God-Institut, dem OCPM (Katholische Arbeit für Migranten), Caritas Portugal, und dem Jesuiten Flüchtlingsdienst – der Selbstverwaltung von Sintra und dem Staat. Die Türen schlossen sich im Juni 2005 aus Mangel an finanzieller Unterstützung.

- Für 2006 ist die Eröffnung einer Unterkunft (CIT – Centro de Instalação Temporária) für die „Unterbringung“ von Migranten ohne Aufenthaltsstatus in Oporto angekündigt worden.
- 2007 wird voraussichtlich eine Einrichtung zum Schutz von Frauen, die Opfer von Menschenhandel und Prostitution geworden sind, eröffnet werden.

## **II. Die Lage von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Portugal**

### **Medizinische Versorgung**

Das nationale Gesundheitssystem (SNS) ist frei zugänglich. Wer das System nutzen möchte muss registriert sein und die moderaten Gebühren bezahlen. Patienten, die spezielle Operationen benötigen, sehen sich allerdings häufig mit langen Wartelisten konfrontiert.

In Notfallsituationen haben alle Patienten, die sich in einem kritischen Zustand befinden – egal ob Einheimische oder Ausländer – Zugang zur Gesundheitsversorgung. Die Probleme für Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus beginnen, sobald sich ihr Aufenthalt in einem Krankenhaus oder die medizinische Behandlung verlängert. Konsultationen, Untersuchungen und Medikamente werden bezahlt.

In der Anweisung Nr. 25 360/2001, die durch das Ministerium für Gesundheit herausgegeben wurde, stellt das Ministerium nochmals fest, dass Einwanderer ohne legalen Aufenthaltsstatus Zugang zu einer Notfallbehandlung und einer medizinischen Grundversorgung haben. Diese Anweisung wurde herausgegeben, da einige Angestellte im Gesundheitswesen den Migranten Schwierigkeiten machten, indem sie ihnen den Zugang zur Notaufnahme verweigerten und ihnen im Krankenhaus keine Unterstützung zukommen ließen.

In den Jahren 2002/2003 wurde es Arbeitnehmern ohne gültige Papiere - auch ohne Arbeitsvertrag - erlaubt, sich für das Steuer- und soziale Sicherungssystem registrieren zu lassen. Viele hatten Zugang zur nationalen Gesundheitsversorgung.

In den Bezirken des Landes, in denen viele Einwanderer leben, wurden Kampagnen zur medizinischen Kontrolle und Information durchgeführt, die insbesondere über HIV und Tuberkulose aufklärten.

Die Anzahl der Migranten, die Opfer von Arbeitsunfällen werden und damit nicht mehr arbeitsfähig sind, steigt stetig an. Migranten ohne Aufenthaltsstatus erhalten in einem solchen Fall keine Kompensation und verarmen, weil sie illegal beschäftigt sind und Versicherungen in den anstehenden Prozessen häufig Schwierigkeiten machen und nichts bezahlen.

Bei Mitgliedern einiger Einwanderergruppen (hauptsächlich aus Afrika, der Ukraine oder Brasilien) treten vermehrt Depressionen auf. Viele verlieren aufgrund der Abwesenheit von familiären Strukturen und Netzwerken das Gefühl eine Heimat zu haben, die sie beschützen oder Beistand bereitstellen könnte.

Eine andere Problematik betrifft die zurückgelassenen und von niemandem vermissten Toten in den Leichenhäusern, die Opfer schwerer Krankheiten oder dem Leben auf der Straße geworden sind und unter denen sich besonders viele Migranten aus dem Osten befinden. Diese bilden die letzte Gruppe von Einwanderern, die in Portugal zwischen 2001 und 2005 angekommen sind. Im Jahre 2004 wurde von 108 dieser Fälle berichtet, 2005 waren es schon 128.

Eine andere Thematik, die den Bereich öffentliche Gesundheit betrifft, ist die Beschneidung, die in einigen afrikanischen Kulturen an Mädchen durchgeführt wird.

### **Zugang zu Kindergärten und Schulen**

Im Schuljahr 2003/2004 waren 81 470 ausländische Studenten oder Kinder, deren Eltern aus einem anderen Kulturkreis stammen, in portugiesischen Schulen eingeschrieben (vom Kindergarten bis zur weiterführenden Schule). Das entspricht einem Zuwachs von 11 000 in den letzten vier Jahren.

Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus oder Kinder von Eltern ohne legalen Aufenthaltsstatus können den Kindergarten besuchen. Viele private Sozialeinrichtungen sind an Kirchengemeinden oder Verbände gebunden und nehmen diese auf. In Extremfällen – wenn Eltern es sich nicht leisten können, oder wenn die Eltern abwesend sind – gibt es auch Babysitter-Netzwerke, die von befreundeten Familien initiiert werden.

Es gibt auch Kinder und Jugendliche ohne geregelten Aufenthaltsstatus sowohl in privaten als auch in öffentlichen Schulen. Die Schulen entscheiden absolut autonom, wie sie verfahren, aber im Allgemeinen wird kein Schüler im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht (bis Klasse 9) vom Unterricht ausgeschlossen.

Darüber hinaus können Schüler allerdings nicht weiter am Unterricht teilnehmen, ohne ihren Aufenthalt zu legalisieren, wozu die Schule ihren Teil beiträgt. Die „ad hoc“ Prüfungen, die vom jeweiligen Schüler bereits in früheren Jahren abgelegt wurden, werden dann wieder für gültig erklärt, wenn der vorgeschriebene Legalisierungsprozess autorisiert wurde.

Wenn also ein Schüler zum Zeitpunkt der Ableistung der allgemeinen Schulpflicht noch nicht über einen legalen Aufenthaltstitel verfügt, kann er keinen höheren Bildungsweg einschlagen.

Es gibt Kinder und Jugendliche, die Zugang zur schulischen sozialen Unterstützung haben.

Die Regierung hat ein Programm mit dem Namen „Portugal Acolhe“ (Portugal heißt Willkommen) gestartet, das Migranten die portugiesische Sprache vermittelt, von dem aber Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus ausgeschlossen wurden. Sie konnten die Kurse nicht besuchen

und hatten daher keinen Zugang zu Nahrungsmittelhilfe und Fahrtkostenzuschüssen, die im Rahmen dieses Programms angekündigt worden waren.

### **Möglichkeiten für MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus, sich registrieren zu lassen**

In den letzten 10 Jahren gab es in Portugal zwei Legalisierungsakte (siehe oben). Nachdem die ACIME (Hohe Kommission für Einwanderung und ethnische Minderheiten) die Daten erhoben und bearbeitet hatte, leitete sie diese an den SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Dienst für Grenzschutz und Ausländer) weiter. Diese Daten können nur im Rahmen eines eventuellen Legalisierungsprozesses verwendet werden und nicht für andere Zwecke. Die Vertraulichkeit der beteiligten Institutionen wurde gewährleistet.

Kommunale Selbstverwaltungen verbleiben in Einwanderungsfragen unbeteiligt. Öffentliche und private Organisationen, die Daten über Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus sammeln, können diese Daten nicht mit dem Ziel preisgeben, Personen ausweisen zu lassen. Dies verbietet das Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten.

### **Welche Einrichtungen sind dazu verpflichtet die Ausländerbehörden über den illegalen Aufenthalt von Migranten zu informieren?**

Nur die Polizei im Rahmen ihrer Arbeit bei Razzien oder Identitätskontrollen ist verpflichtet, Einwanderer ohne Aufenthaltsstatus anzuzeigen.

## **III. Legalisierungsmaßnahmen**

### **Legalisierungsmaßnahmen in den letzten 10 Jahren**

Im Jahre 1992 gab es die erste außergewöhnliche Legalisierung gemäß dem Gesetzesdekret Nr. 212/1992 vom 14. Oktober. Danach legalisierten 39.166 MigrantInnen ihren Aufenthalt.

1996 fand eine zweite Legalisierung gemäß Gesetzesdekret Nr. 17/1996 vom 24. Mai und der Ministeranweisung (Portaria) 207/1996 vom 11. Juni statt. Danach legalisierten 30.082 Migrantinnen und Migranten ihren Aufenthalt.

Gesetzesänderungen, die eine Legalisierung von Einwanderern ohne legalen Aufenthaltsstatus unter den „rechtlichen Regeln der Einreise, des Aufenthalts, der Ausreise und der Ausweisung von Ausländern vom Territorium des Staates“ erlaubten:

1. Gesetzesdekret Nr. 244/1998 vom 8. August (Ursprüngliche Version)
2. Gesetz Nr. 97/99 vom 26. Juli
3. Gesetzesdekret Nr. 4/2001 vom 10. Januar
4. Dekret Nr. 9/2001 vom 30. Mai
  - Im ersten Jahr legalisierten 126.901 Einwanderer ihren Aufenthalt
  - Im zweiten Jahr legalisierten 183.833 Einwanderer ihren Aufenthalt

- Erst nach fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt im Land konnte man ein Niederlassungserlaubnis erlangen
5. Gesetzesdekret Nr. 34/2003 vom 25. Februar
  6. Gesetzesdekret Nr. 40/2003 vom 19. September: Übereinkunft über die gegenseitige Anerkennung von Bürgern zwischen Brasilien und Portugal (s.o.).
    - 30.000 Personen habe sich registrieren lassen, von denen bis heute nur 13.000 eine Niederlassungserlaubnis erhalten haben.
  7. Dekret Nr. 6/2004 vom 26. April
    - Registrierung in Postämtern nach Artikel 71. Diese Regelung war für 50.196 Menschen einschlägig, von denen bis heute nur 8.006 eine Niederlassungserlaubnis erhalten haben.
  8. Eine neuerliche Reform des Einwanderungsrechts wird gerade vorbereitet

### **Welche Voraussetzungen müssen für eine mögliche Legalisierung erfüllt werden?**

Eine Verpflichtung ist die eines ununterbrochenen Aufenthalts in Portugal von einer durch das Gesetz bestimmten Dauer (zwischen ein und fünf Jahren). In manchen rechtlichen Bestimmungen wird im Bezug auf Bürger aus lusophonen (portugisischsprachigen) Ländern positiv diskriminiert.

Das Vorhandensein eines Beschäftigungsverhältnisses (nachzuweisen z.B. durch einen Arbeitsvertrag oder durch Anzeige eines ausbeuterischen Arbeitgebers durch Zeugen oder mit Hilfe der Gewerkschaft).

Eine Verlängerung der Bleibeerlaubnis (jährlich) oder der Niederlassungserlaubnis (alle zwei bis vier Jahre) ist nur durch die obligatorische Vorlage eines Arbeitsvertrages möglich.

Die Bezahlung eines Mindestbeitrags (mindestens 90 Tage) zur Sozialversicherung und zum Steueraufkommen (dies waren die Vorbedingungen für das CTT-Registrierungsverfahren im Jahre 2004, s.o).

Bezahlung einer Strafe für die Monate, in denen der Einwanderer keinen legalen Aufenthaltsstatus besaß. Im Verfahren der Registrierung von Brasilianern betrug die höchste Strafe 500 Euro.

Die Brasilianer, die 2003 im Verlauf des Registrierungsverfahrens legalisiert wurden, mussten, nachdem sie alle Bedingungen erfüllt hatten, das Land verlassen (üblicherweise nach Spanien), um ein Aufenthaltsvisum zu erlangen.

Zuletzt gibt es noch eine jährliche Gebühr für die Aufenthaltsgenehmigung in Höhe von 75 Euro.

## **Art der Aufenthaltsgenehmigungen und Möglichkeiten der Familienzusammenführung**

2001 wurde die Aufenthaltsgenehmigung eingeführt, die in der Praxis nichts anderes als ein Arbeitsvisum für Portugal darstellt. Die Genehmigung kann durch Vorlage eines gültigen Arbeitsvertrags und die Zahlung von 75 Euro verlängert werden.

Nach einer Dauer von 5 Jahren, in der die Genehmigung ohne Unterbrechungen verlängert wurde, hat der Inhaber einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis. In den ersten Jahren ist diese befristet. Unbefristete Gültigkeit erlangt sie erst nach fünf Jahren.

2006 wird Caritas Portugal voraussichtlich 200.000 Personen bei der Umwandlung ihrer Aufenthaltsgenehmigung zur Niederlassungserlaubnis unterstützen. Es wird erwartet, dass der eingeschränkte Aufenthaltstitel (Aufenthaltsgenehmigung), der zur Bewältigung der Migrationsbewegungen in den Jahren 2001/02 eingeführt wurde und der im Vergleich zur Niederlassungserlaubnis weniger Rechte zugesteht, während des Jahres 2006 abgeschafft wird.

Nach wie vor besteht eine deutliche positive Diskriminierung im Bezug auf Menschen aus lusophonen Ländern. Dies schlägt sich besonders deutlich in der Höhe der Gebühren nieder. So bezahlen Menschen aus portugiesischsprachigen Ländern 20 Euro für ein Visum, während alle anderen 100 Euro bezahlen müssen.

## **IV. Auswirkungen der Legalisierungsmaßnahmen**

### **Langfristige Auswirkungen auf die Zahl der Migranten ohne Aufenthaltsstatus**

Im Falle Portugals scheinen alle Anzeichen darauf hinzudeuten, dass sich die Zahl der Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus in der letzten Dekade vergrößert hat. Diese Einschätzung basiert auf den statistischen Zahlen der Migranten, denen eine Aufenthaltsgenehmigung und eine Niederlassungserlaubnis ausgestellt wurde.

Auch im Rahmen eines restriktiven Einwanderungsrechts ist der Prozess der Legalisierung von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus sehr komplex. Dennoch zeigt die Tendenz hinsichtlich der Legalisierungen eher nach oben, insbesondere dann, wenn man die zu erwartenden Einwanderungsbewegungen aus Brasilien mit berücksichtigt. An dieser Stelle wird die zweite Einwanderungswelle in den letzten 20 Jahren beobachtet.

Es ist nicht bekannt wie viele Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Portugal leben. Das einzige was sicher ist, ist dass etwa 80.000 ausländische Bürger ohne legalen Aufenthaltsstatus seit 2003 bei der ACIME registriert sind, von denen viele auf eine Legalisierung ihrer Aufenthaltssituation warten.

## **Die Situation bereits legalisierter Menschen**

Es gibt eine Gruppe von Einwanderern, die bezüglich ihrer Arbeits- und Aufenthaltssituation wieder in die Illegalität zurückgekehrt sind. Die Gründe dafür sind:

- Menschen mit legalem Aufenthaltsstatus müssen einen geringeren Nettolohn akzeptieren, weshalb sie es häufig vorziehen informelle und auch gefährliche Arbeit zu verrichten, für die sie mehr Geld erhalten.
- Sie sind nicht in der Lage, alle von der SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Dienst für Grenzschutz und Ausländer) verlangten Papiere vorzulegen und/oder die Gebühr für eine Verlängerung ihrer Genehmigung zu bezahlen. Dieses Problem hängt eng mit der bedenklichen Lage zusammen, in der sich auch einige Migranten mit legalem Aufenthaltsstatus hinsichtlich familiären oder persönlichen Umständen befinden.

## **V. Schlussbemerkung**

Die „Welt der Menschen ohne Aufenthaltsstatus“ war schon immer ein bevorzugtes Handlungsfeld der karitativen Arbeit katholischer Organisationen in Portugal. Wir erleben jeden Tag das Dilemma zwischen Recht und Solidarität, sodass wir uns in unseren Handlungen schon häufig zu einem gewissen zivilen Ungehorsam entschieden haben.

Mit dem Aufkommen des organisierten Verbrechens im Bereich Einwanderung nahmen die katholischen Organisationen eine Position ein, die sich an der Position der SEF orientierte, um ihre humanitäre und karitative Arbeit nicht zu gefährden.

Wir verstehen und unterstreichen zum Schluss, dass die Kampagne zur Ratifikation der UN-Konvention zum Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, nach welcher Migranten ohne Aufenthaltsstatus als mit Rechten ausgestattete Personen angesehen werden, als ein Instrument zum Schutz von Migranten ohne Aufenthaltsstatus dient.

## Spanien

*Micaela Sampedro Fromont und Jorge Gonzalez Lopez, Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM), Madrid*

### **I. Im Bereich Migration hat sich Spanien in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt.**

Ließ sich schon seit Mitte der 1980er Jahre ein kontinuierliches Ansteigen der Zuwanderungszahlen feststellen, so wuchsen diese Zahlen in beträchtlichem Maße in den 1990er Jahren und vor allem im Laufe des letzten Jahrzehnts. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts kehren sich die Migrationsströme um: Zum ersten Mal in der Geschichte des zeitgenössischen Spaniens ist die Zahl der Zuwanderer höher als die der Auswanderer.

Eine Volkszählung ergab, dass am 1. Januar 2005 bei einer Bevölkerung von 44.108.530 in Spanien 3.730.610 nicht die spanische Nationalität besaßen. Noch im Jahr 1995 lebten laut Volkszählung nur 500.000 Ausländer in Spanien, fast 900.000 im Jahr 2000, im Jahr 2002 bereits zwei Millionen. Das Nationale Institut für Statistik bezifferte das Wachstum der spanischen Bevölkerung im Jahr 2005 auf 910.846, davon waren 76,4 % ausländischer Herkunft (696.284).

Die Herkunft dieser 696.284 Zuwanderer verteilt sich in der Hauptsache auf die folgenden Nationalitäten: Marokkaner (511.294), Ecuadorianer (497.799) und Kolumbianer (271.239).

Die vom Nationalen Institut für Statistik erhobenen Zahlen beruhen auf den offiziellen Meldungen, die jedoch mit einem gewissen Vorbehalt entgegen genommen werden müssen. In dieser Statistik tauchen nur die Personen auf, die sich freiwillig gemeldet haben, zudem gibt es Doppelungen sowie Meldungen nicht mehr in Spanien lebender Personen; darüber hinaus ist der Anstieg der gemeldeten Personen nicht gleichzusetzen mit der Zahl der tatsächlich nach Spanien eingereisten Personen, da ersteres Anwachsen auch von Faktoren wie etwa der Volkszählung in der Folge von Regularisierungen zusammenhängt.

Bezüglich der Erwerbssituation von Ausländern in Spanien ist festzustellen, dass hier die illegal Zugewanderten nur unzureichend berücksichtigt werden können: Da sie aufgrund ihres illegalen Status a priori nicht in den Besitz einer Arbeitserlaubnis gelangen können, lassen sich keine gültigen Aussagen über Art und Bedingungen ihrer Beschäftigung treffen. Nach einer Studie über die aktive Bevölkerung (EPA) belief sich die allgemeine Arbeitslosenquote in Spanien im letzten Drittel des Jahres 2005 auf 8,5 %. Im Vergleich hierzu beläuft sich die Arbeitslosenquote der aktiven Bevölkerung ausländischer Herkunft auf 10,23 %. Die Gründe für diese Diskrepanz sind wahrscheinlich in den geographischen und beruflichen Einschränkungen bei der Vergabe von Arbeitserlaubnissen zu suchen sowie in dem generellen Mangel an Qualifikation und an Lobbyisten und sicherlich auch in der Existenz von einer Schattenwirtschaft und eines illegalen Arbeitsmarktes.

## II. Möglichkeiten legaler Zuwanderung

In gewisser Weise werden die Möglichkeiten der legalen Zuwanderung nach Spanien von der Lage des nationalen Arbeitsmarktes bestimmt: In Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Arbeitnehmerverbänden erarbeitet die öffentliche Verwaltung dreimal jährlich einen Katalog der Berufssparten mit Arbeitskräftemangel. In Bereichen, in denen auf dem spanischen Arbeitsmarkt qualifizierte Arbeitskräfte fehlen, können Arbeitgeber ausländische Kräfte einstellen.

Allgemeine Voraussetzungen:

- Die Arbeitsstellen müssen im genannten Katalog nachgefragter Berufssparten enthalten sein.
- Die angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer dürfen sich nicht auf spanischem Staatsgebiet befinden.

Die wichtigsten Möglichkeiten der legalen Zuwanderung sind die folgenden:

- **Das System der Kontingentierung von ausländischen Arbeitnehmern**

Dieses beruht auf einer Anwerbung im Herkunftsland. Aufgrund allgemeiner Ausschreibungen durch die Arbeitgeber werden Arbeitskräfte für feste Arbeitsplätze gesucht. In diesem Fall können die Arbeitgeber am Auswahlprozess teilhaben und bereits im Herkunftsland die Arbeitsverträge abschließen. (Die Stellenausschreibungen werden bevorzugt in Ländern veröffentlicht, mit denen Spanien Rückführungsabkommen geschlossen hat, z. B. Kolumbien, die Dominikanische Republik, Ecuador, Rumänien, Polen oder Marokko.)

Die Regierung bestimmt jedes Jahr die Größe dieses Kontingents per Kabinettsbeschluss, wobei die Lage des nationalen Arbeitsmarktes ebenso berücksichtigt wird wie die Vorschläge der Regionen und die Ansichten der wichtigsten Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Dieser Beschluss kann ebenfalls die Vergabe einer bestimmten Zahl von Visa für Arbeitssuchende in bestimmten Berufssparten beinhalten sowie für Kinder und Enkel von Auslandsspaniern. Diese Visa gelten für drei Monate, während derer der/die Visumsinhaber(in) eine Anstellung finden und in die sozialen Sicherungssysteme einzahlen muss, um eine dauerhafte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Andernfalls muss die Person nach Ablauf der drei Monate in das Herkunftsland zurückkehren.

(Für das Jahr 2006 beträgt das Kontingent für feste Arbeitsplätze bislang 16.878, davon sind 1.296 der vergebenen Plätze reserviert für Visa zur Arbeitssuche: 661 für Hausangestellte, 15 für die Baubranche, 40 für Kellner, 10 für Köche und 570 für Kinder und Enkel von Auslandsspaniern, denen die Wahl der Berufssparte freigestellt ist.

- **Arbeitserlaubnis für Saisonarbeit oder in der Landwirtschaft**

Diese Erlaubnis wird für eine bestimmte Tätigkeit während eines begrenzten Zeitraumes vergeben. Nach Ablauf dieser Zeit und nach Ende der jeweiligen Tätigkeit muss der/die ausländische Arbeitnehmer(in) wieder in das Herkunftsland zurückkehren. Die Mehrzahl

dieser Arbeitsplätze findet sich in der Landwirtschaft, und dies dann zumeist zu den Erntezeiten. Die Dauer der Erlaubnis muss mit der Dauer des oder der Verträge zusammenfallen, mit der Obergrenze von insgesamt neun Monaten in einem Zeitraum von zwölf aufeinander folgenden Monaten.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind hierbei einer Reihe von Auflagen unterworfen. Der Arbeitgeber muss die Beschäftigung des Arbeitnehmers für die gesamte Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis garantieren, eine angemessene Wohnung stellen und für die Kosten für An- und Abreise des Arbeitnehmers aufkommen. Der Arbeitnehmer muss sich seinerseits dazu verpflichten, mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses in sein Herkunftsland zurückzukehren.

Die Erfüllung dieser Auflagen ermöglicht es dem ausländischen Arbeitnehmer sich auf weitere Arbeitsstellen in der gleichen Berufssparte zu bewerben. Wird er für den (nicht zwingend zusammenhängenden) Zeitraum von vier Jahren angestellt, wirkt sich dies positiv auf eine eventuelle Vergabe einer zeitlich beschränkten und um ein Jahr verlängerbaren Arbeitserlaubnis aus.

Im Jahr 2004 wurden 20.070 saisonale Arbeitserlaubnisse vergeben, mit einem Schwerpunkt in der Landwirtschaft (17.428) und in der Gastronomie (1327).

- **Erstbewilligungen für selbständige Arbeit**

Diese Form der Arbeitserlaubnis erfordert eine Reihe von Voraussetzungen wie die Präsentation eines Erfolg versprechenden Projektes und ist abhängig vom Erhalt der entsprechenden Konzessionen und Genehmigungen zur Eröffnung der selbständigen Tätigkeit.

- **Erstbewilligungen für abhängige Lohnverhältnisse**

Wünscht ein Arbeitgeber, einen ausländischen Arbeitnehmer einzustellen, muss er persönlich eine Arbeitserlaubnis mit namentlicher Nennung des Arbeitnehmers erlangen.

Vor der Annahme der Regelung zur Ausführung des Organischen Gesetzes über die Rechte und Freiheiten der Ausländer in Spanien und ihrer sozialen Integration vom 30. Dezember 2004 war der Arbeitgeber verpflichtet, die offene Stelle zuvor der spanischen nationalen Arbeitsagentur (INEM) zu melden. Der Antrag auf die Einstellung eines ausländischen Arbeitnehmers konnte danach nur gestellt werden, wenn durch die Arbeitsagentur kein (spanischer) Kandidat gefunden werden konnte.

Nach dieser oben genannten Neuregelung muss der Arbeitgeber lediglich den Katalog der Berufssparten mit Arbeitskräftemangel konsultieren, und wenn das Profil der ausgeschriebenen Stelle auf dem spanischen Arbeitsmarkt nachgefragt wird, besteht die Möglichkeit, unter Beachtung der anderen genannten Bedingungen eine Arbeitserlaubnis zu beantragen.

### III. Möglichkeiten der Regularisierung für Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus

Auch wenn die wechselnden Regierungen bisher bestrebt waren, Migrationsströme zu kontrollieren und durch Mindestanforderungen zu beeinflussen, und trotz mehrerer Regularisierungsmaßnahmen ist die Zahl von in Spanien lebenden Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus konstant hoch. Für diese Fälle sieht der Gesetzgeber (Artikel 31.3 des Ausländergesetzes und Art. 45 der Umsetzungsordnung) Mechanismen zur individuellen Regularisierung vor.

Daher können Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Spanien eine zeitlich beschränkte Aufenthaltserlaubnis beantragen, insofern einer der folgenden außergewöhnlichen Umstände eintritt:

- **Integration durch Berufstätigkeit**

Unter der Voraussetzung, dass sie weder in Spanien noch im Herkunftsland straffällig geworden sind, können Ausländer, die einen ununterbrochenen Aufenthalt von mindestens zwei Jahren in Spanien nachweisen können, einen Antrag auf diesen Aufenthaltstitel stellen.

- **Persönliche Bindungen**

Diese Aufenthaltserlaubnis können Ausländer unter folgenden Bedingungen erlangen: Nachweis eines ununterbrochenen Aufenthalts von mindestens drei Jahren in Spanien; Nachweis eines verbindlichen Arbeitsangebotes für mindestens ein Jahr; keine Straffälligkeit in Spanien und auch nicht im Herkunftsland; entweder die Anwesenheit eines nahen Verwandten, der eine Aufenthaltsgenehmigung besitzt (Ehegatten, Vorfahren oder Nachkommen) oder eine Bestätigung des Gemeinderates des Wohnortes über die soziale Integration der Person.

- **Familiäre Bindungen**

Diese befristete Aufenthaltsgenehmigung ist reserviert für Kinder eines Vaters oder einer Mutter spanischer Herkunft.

- **Internationaler Schutz**

Im Rahmen des Asylrechts kann der Innenminister ein Bleiberecht aus Gründen des internationalen Schutzes aussprechen.

- **Humanitäre Gründe**

Ausländer, die Opfer von Begleiterscheinungen und Risiken illegaler Zuwanderung sowie Opfer von Diskriminierung aufgrund ihrer Ideologie, Religion und Glauben, Ethnie, Nationalität, Geschlecht, Sexualität, familiärer Situation, Behinderung etc., Opfer rassistischer oder diskriminierender Delikte oder Opfer familiärer Gewalt sind, können, unter Vorbehalt eines offiziellen Urteils, einen Aufenthaltstitel erlangen.

Davon sind ebenfalls diejenigen betroffen, deren Rücksendung ins Herkunftsland sie einer Gefahr für Leib und Leben aussetzen würde.

Ausländer, die an einer im Herkunftsland nicht behandelbaren Krankheit leiden, können ebenfalls diese Aufenthaltserlaubnis in Anspruch nehmen.

- **Zusammenarbeit mit den Behörden**

In diesem Fall oder bei Angelegenheiten des öffentlichen Interesses bzw. der nationalen Sicherheit kann eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden.

Diese Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund außergewöhnlicher Umstände sind von der Visumpflicht befreit, müssen von der betreffenden Person direkt beantragt werden und können nach Ablauf der einjährigen Gültigkeitsfrist, wenn die außergewöhnlichen Umstände fortbestehen, verlängert werden.

#### **IV. Fehlen legaler Aufenthaltstitel**

Die Wege, die Ausländer in ein Leben ohne legalen Aufenthaltsstatus führen, sind die folgenden:

- Fehlende Möglichkeit der Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen: Teilweise gelingt es Ausländern, die eine zeitlich befristete Aufenthaltsgenehmigung erlangt hatten, nicht, diese zu verlängern. Gründe hierfür können darin liegen, dass während eines Jahres für sechs Monate keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt wurden oder dass bei Antrag auf Verlängerung kein Arbeitsplatz nachgewiesen werden kann.
- Ausländer, die illegal eingewandert sind, oder solche, die zwar legal eingereist, jedoch nach Ablauf ihres (Touristen-)Visums in Spanien geblieben sind.
- Abgelehnte Asylbewerber.

Auch wenn es keine offiziellen Statistiken gibt, zeigt die Erfahrung einer Beratungsorganisation für Zuwanderer wie der ACCEM, dass viele dieser Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus in Spanien bleiben. Die Durchführung von Ausweisungen stellt sich in der Praxis mitunter als sehr schwierig dar, wenn etwa die Auszuweisenden keine Papiere besitzen oder wenn zwischen Spanien und dem Herkunftsland kein Rückführungsabkommen existiert.

#### **V. Situation der illegal Zugewanderten in Spanien**

Auch Ausländer kommen in Spanien in den Genuss der durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten. Diese Rechte haben durch Internationale Verträge, das Ausländergesetz und seine Durchführungsordnung Rechtskraft.

- **Ausweisrecht und -pflicht**

Es handelt sich um ein Recht, das gleichzeitig die Pflicht beinhaltet, die Ausweispapiere des Herkunftslandes sowie die aufenthaltsrelevanten spanischen Papiere vorzeigen zu können.

- **Schulpflicht und -recht**

Unter 18-jährige Ausländer haben das Recht und die Pflicht, ebenso wie gleichaltrige spanische Bürger, staatliche Bildungseinrichtungen in Anspruch zu nehmen. Dies beinhaltet:

1. Zugang zur freien und verpflichtenden Grundbildung
2. Erlangung der entsprechenden Abschlüsse
3. Zugang zu öffentlichen Förderungsmöglichkeiten (Stipendien etc.)

- **Recht auf Gesundheitsversorgung**

In Spanien befindliche Ausländer(innen), insofern sie an ihrem Wohnort gemeldet sind, haben das Recht auf Gesundheitsversorgung zu gleichen Bedingungen wie spanische Bürger.

- **Recht auf grundlegende soziale Leistungen**

- **Recht auf rechtlichen Schutz**

Ausländer(innen) kommen ebenso wie spanische Bürger(innen) in den Genuss umfassenden rechtlichen Schutzes durch staatliche Stellen.

- **Recht auf Versammlung, Demonstration, gewerkschaftliche Organisation sowie auf kostenfreien und allgemeinen Rechtsbeistand**

Paradoxerweise gewährte der Gesetzgeber allen Ausländern die hier erwähnten Rechte im organischen Gesetz 4/2000, nur um sie dann bei einer Gesetzesreform weniger als ein Jahr später auf die legal in Spanien Lebenden zu beschränken.

Zur Zeit ist die Wahrnehmung dieser Rechte folgendermaßen geregelt:

1. Recht auf kostenfreien rechtlichen Beistand: Ausländer, die sich in Spanien aufhalten und mittellos sind, haben das Recht auf rechtlichen Beistand in den administrativen und rechtlichen Vorgängen, die mit der Verweigerung einer Aufenthaltsgenehmigung und einer etwaigen Ausweisung aus dem Gebiet des Schengener Abkommens im Zusammenhang stehen könnten, ebenso wie in allen Asylfragen.

Legal in Spanien lebende mittellose Ausländer haben ebenso wie spanische Bürger(innen) bei jeglicher Art von gerichtlichen Verfahren gegen sie Anspruch auf kostenfreien Rechtsbeistand.

In einem Urteil vom 22. Mai 2003 hat der spanische Verfassungsgerichtshof den Gesetzesabschnitt, der den kostenfreien rechtlichen Beistand auf legal in Spanien lebende Ausländer beschränkt, für nichtig erklärt. Selbst wenn der entsprechende Artikel noch nicht geändert wurde, so haben alle in Spanien befindliche Ausländer, sei ihr Aufenthalt nun legal oder nicht, bei Knappheit der finanziellen Ressourcen Anspruch auf einen kostenfreien Rechtsbeistand.

2. Organisationsfreiheit, Recht auf gewerkschaftliche Organisation und auf Streik: Ausländische Arbeitnehmer können sich zu den allgemeinen Bedingungen gewerkschaftlich organisieren, allerdings nur, wenn sie in Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind. Das Recht auf Streik setzt eine Arbeitserlaubnis voraus.

Auch wenn es in Spanien keine offizielle Organisationen illegal Zugewanderter gibt, ist es eine Tatsache, dass ausländische Arbeitnehmer ohne legalen Aufenthaltsstatus in die bestehenden Gewerkschaften eintreten, und in jedem Fall sind sie durch die arbeitsrechtliche Gesetzgebung geschützt.

3. Versammlungsfreiheit und Recht auf Demonstration: Ausländer genießen diesbezüglich die gleichen Rechte wie spanische Bürger, allerdings benötigen sie, um diese Rechte in Anspruch nehmen zu können, eine Aufenthaltsgenehmigung.

## **VI. Regularisierungen**

Regularisierungen dienen als außergewöhnliche Maßnahme zur Lösung eines Problems, das Hunderttausende von Zugewanderten ohne legalen Aufenthaltsstatus betrifft. Im Allgemeinen gehen sie mit Gesetzesänderungen einher, zumeist in Form von Verschärfungen der Ausländergesetzgebung; Ziel ist es, pragmatisch eine bestehende Situation zu stabilisieren und gleichzeitig durch die Neuregelung die bereits in Spanien lebenden Ausländer nicht schlechter zu stellen.

Das erste spanische Ausländergesetz stammt aus dem Jahr 1985. Im gleichen Jahr fand die erste Regularisierung statt. Im Jahr 1991 stimmte das Parlament einer Empfehlung über die Grundlagen der Migrationspolitik Spaniens zu; dabei wurden als primäre Ziele dieser Politik hervorgehoben, die Zahl der nach Spanien gelangenden Ausländer zu reduzieren und sie stärker an den Arbeitskräftebedarf der spanischen Wirtschaft sowie der Aufnahmefähigkeit der spanischen Gesellschaft im Allgemeinen und des Arbeitsmarktes im Besonderen anzupassen. Diese Empfehlung ging mit einer weiteren Regularisierungsmaßnahme im Juni 1991 einher.

In den Jahren 1996, 2000 und 2001 folgten verschiedene Maßnahmen zur Registrierung aller in Spanien lebender Ausländer.

Die Regelung zur Ausführung des Organischen Gesetzes 4/2000 über die Rechte und Freiheiten der Ausländer in Spanien und ihrer sozialen Integration wurde im Dezember 2004 vom Parlament verabschiedet. Diese neue Regelung, Ergebnis einer Übereinkunft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sowie der Zustimmung der Regionen, Stadträte, sozialen und beruflichen Organisationen, enthält die zentralen Aspekte der neuen spanischen Zuwanderungspolitik.

Diese Neuregelung bezweckt, die Migrationsströme nach Spanien nach den Bedürfnissen des spanischen Arbeitsmarktes zu formen.

Es sieht weiterhin eine weitere Regularisierung vor, die vor kurzem stattfand und die im Folgenden näher behandelt werden soll.

Die Voraussetzungen zur Teilnahme an dieser Regularisierung waren:

- Meldung in Spanien vor dem 8. August 2005
- Nachweis einer Arbeitsstelle mit einer Mindestdauer von sechs Monaten
- polizeiliche Führungszeugnisse ohne Beanstandungen aus Spanien sowie dem Herkunftsland
- Einreichung des Antrags zwischen dem 7. Februar und dem 7. Mai 2005

Im Normalfall lag die Nachweispflicht bei den Arbeitgebern, nur im Falle von Hausangestellten mit mehreren Arbeitgebern musste der/die Arbeitnehmer(in) dieser Pflicht nachkommen.

Die Neuerung bei dieser Regularisierung war, dass die Vergabe einer Arbeitserlaubnis an die Bedingung der Sozialversicherung durch den Arbeitgeber geknüpft war (mit Ausnahme der bereits genannten Hausangestellten mit mehreren Arbeitgebern; in diesem Falle muss der/die Arbeitnehmer(in) sich selbst sozialversichern.)

Die in diesem Zusammenhang vergebene Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis gilt jeweils für ein Jahr, ist auf ein bestimmtes Gebiet und eine bestimmte Berufssparte begrenzt und unter bestimmten Bedingungen auch verlängerbar.

Da diese Aufenthaltsgenehmigungen einen Arbeitsvertrag voraussetzen, sind auf diese Weise Minderjährige und abhängige Familienmitglieder ausgeschlossen.

Für Ausländer, die eine Arbeitserlaubnis erlangt haben und die Eltern minderjähriger Kinder sind, bieten sich verschiedene Möglichkeiten:

Wenn die Kinder in Spanien geboren sind und sich auf spanischem Territorium befinden, können die Eltern, insofern sie selbst eine gültige Aufenthaltsgenehmigung besitzen, diese auch für ihre Kinder erlangen.

Wenn die Kinder zwar nicht in Spanien geboren sind, sich jedoch auf spanischem Territorium befinden, ist dies ebenfalls möglich, allerdings müssen hierfür die Eltern für sie eine zweijährige, ununterbrochene Wohnhaftigkeit in Spanien nachweisen können, sowie eine Bestätigung regelmäßigen Schulbesuches der Kinder und eine angemessene Wohnung der Eltern.

Wenn sich die Kinder im Herkunftsland aufhalten, muss der Vater oder die Mutter die Erneuerung seiner/ihrer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nach einem Jahr abwarten, um den Familiennachzug beantragen zu können. Voraussetzung hierfür ist, dass der/die Antragsteller(in) die nötigen Mittel zur Versorgung der nachziehenden Familienmitglieder nachweisen kann.

Für abhängige Familienmitglieder (Ehegatten und Eltern) gibt es zwei Möglichkeiten:

- Halten sie sich im Herkunftsland auf, muss der/die Antragsteller(in) ebenfalls die Erneuerung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nach Jahresfrist abwarten, um den Familiennachzug zu beantragen; Voraussetzungen hierfür ist der Nachweis ausreichender finanzieller Mittel zur Versorgung der Familienmitglieder sowie eine angemessene Wohn-

stätte. Im Falle des Nachzugs von älteren Generationen muss deren finanzielle Abhängigkeit vom Antragsteller / von der Antragstellerin nachgewiesen werden.

- Halten sich die Familienmitglieder illegal in Spanien auf, gelten keine Sonderregelungen oder bevorzugte Behandlungen.

## VII. Folgen der Regularisierungen

ACCEM ist der Meinung, dass Überwachung und Kontrolle der Migrationsströme vordringlich sind, insbesondere der so genannten Wirtschaftsmigration (als ganz eigener Themenkomplex wird hier die Frage nach Migration aufgrund von Verfolgungen, die in den Bereich des Asylrechts fallen, ausgeklammert); denn man muss davon ausgehen, dass Migration in erster Linie von Ländern und Gebieten mit einem Überangebot an Arbeitskräften hin zu Ländern und Gebieten mit einer Nachfrage nach Arbeitskräften geschieht. Zuwanderer wählen Spanien in der begründeten Hoffnung, dort Arbeit zu finden.

Die Erfahrung zeigt, dass dies weitgehend unbeeinflusst vom Vorhandensein offizieller Genehmigungen geschieht; diese Tatsache legt es nahe, dass die legalen Einreisemöglichkeiten, so wie sie heute in ihrer Kompliziertheit und Komplexität bestehen, nicht dazu geeignet sind, Migrationsströme zu kontrollieren und zu kanalisieren.

Aus diesem Grund plädiert ACCEM für eine Bekämpfung der Schattenwirtschaft mittels einer effizienten Überwachung und Kontrolle des Arbeitsmarktes, die die Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung ebenso beinhalten wie die Bekämpfung von Schwarzarbeit (die die Gefahr der Ausbeutung in sich trägt) und die konsequente strafrechtliche Verfolgung der Arbeitgeber, die die arbeitsrechtlichen Bestimmungen verletzen.

Im Geist des Kampfes gegen die Schattenwirtschaft fand auch die letzte Regularisierung illegal Zugewanderter statt. Angesichts der Zahl der dabei regularisierten Zuwanderer kann man sagen, dass es sich hierbei um eine geeignete Maßnahme handelte, um die soziale Realität der Zuwanderer in Spanien den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes anzupassen.

## VIII. Quantitative Auswertung der Regularisierung

(30. Dezember 2005)

Anträge	positive Entscheide	negative Entscheide	Entscheide insgesamt	schwebende Verfahren	Sozialversicherte
691.655	573.270 (83.2%)	115.149 (16.8%)	688.419 (99.5%)	3.236	550.136 (80%)

### Zugewanderte sozialversicherte Arbeitnehmer(innen) nach Herkunftsländern:

Ecuador	122.636	Argentinien	20.307
Rumänien	95.993	Ukraine	18.652
Marokko	64.697	Uruguay	9.165
Kolumbien	48.355	Pakistan	7.844
Bolivien	37.286	Bulgarien	21.316
andere	103.885		

### Verteilung der zugewanderten Arbeitnehmer(innen) auf Berufssparten:

Hausangestellte	33,42 %
Baubranche	21,19 %
Landwirtschaft	14,16 %
Hotelgewerbe	10,77 %
Seefahrt	0,11 %
andere	20,34 %
Sozialversicherte (absolute Zahl)	550.136

# Frankreich

*Jean Haffner, Caritas/Secours Catholique, Paris*

In Frankreich steht die Frage nach dem Umgang mit den so genannten « Sans-Papiers » (« ohne Papiere ») ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Es handelt sich hierbei um Ausländer, die ohne französischen Aufenthaltstitel, also ohne legalen Aufenthaltsstatus in Frankreich leben. Ein aktueller Gesetzesentwurf der Regierung sieht vor, die Zahl der « Sans-Papiers » möglichst zu verringern und diese 'erduldeten' Zuwanderung (als Resultat aus Asylrecht, Flüchtlingskonventionen etc.) zu bekämpfen, die 'erwünschte' Zuwanderung z. B. qualifizierter Arbeitskräfte jedoch zu fördern.

Im Zusammenhang dieser Tagung, die ja vor allem die wirtschaftlichen Aspekte von Migration betrachtet, muss betont werden, dass lediglich zwischen 7 und 12 % der Ausländer in Frankreich eine Aufenthaltsgenehmigung zum expliziten Zweck der Erwerbstätigkeit erhalten haben. 90 % der Aufenthaltsgenehmigungen werden aus anderen Gründen vergeben (familiäre und private Bindungen nach Frankreich, Asyl etc.), trotzdem erhalten deren Inhabern/-innen damit direkten Zugang zum französischen Arbeitsmarkt. Konkret heißt das, dass die persönliche Situation der Individuen bislang ausschlaggebend war für den Erhalt einer Aufenthaltsgenehmigung, und nicht die wirtschaftliche Situation.

Der aktuelle Gesetzesentwurf zielt darauf ab, diese Tendenz umzukehren.

## I. Zuwanderung und « Sans-Papiers » in Frankreich

Von etwas mehr als 60 Millionen Einwohnern (Volkszählung von 1999) leben in Frankreich 3,2 Millionen Ausländer(innen) (Volkszählung von 1999; 3,6 Millionen im Jahr 2003), allerdings mit einer Konzentration auf bestimmte Regionen.

Die meisten legal in Frankreich lebenden Ausländer(innen) sind im Besitz einer zehnjährigen Aufenthaltsgenehmigung, aber die Tendenz der letzten Jahre zeigt eine verstärkte Vergabe von Aufenthaltstiteln mit kürzeren Fristen: Hatten im Jahr 1993 nur 5 % der Ausländer Aufenthaltsgenehmigungen mit einer Dauer von einem Jahr oder weniger, so waren es 2003 schon fast 10 %.

Die « Sans-Papiers », Ausländer(innen) ohne legalen Aufenthaltsstatus, zählen schätzungsweise zwischen 300.000 und 400.000. Es handelt sich jedoch nicht um eine homogene Gruppe: Die Mehrzahl von ihnen sind den Behörden bekannt und versuchen immer wieder, eine Aufenthaltsgenehmigung zu erlangen (abgelehnte Asylbewerber, seit langem in Frankreich lebende Ausländer(innen) oder solche, die enge Bindungen mit Franzosen oder regulär in Frankreich lebenden Ausländer(innen) unterhalten); andere hingegen verstecken sich bewusst vor den Behörden, unter ihnen die Opfer des Dubliner Erstasylabkommens, Ausländer(innen), die keine Möglichkeit haben, einen legalen Aufenthaltsstatus zu erlangen (und daher auch Schwarzarbeit nachgehen), oder die dies zumindest glauben (z. B. Ehepartner, die nicht im Rahmen des Familiennachzuges nach Frankreich gekommen sind, oder Opfer moderner Formen der Sklaverei).

Nach der zahlenmäßig massiven Regularisierung von 1997-1998 findet die Vergabe von Aufenthaltsgenehmigungen an illegal Eingewanderte in Frankreich nur noch von Fall zu Fall statt: Ein(e) Ausländer(in) kann eine Aufenthaltsgenehmigung erlangen, wenn er oder sie eine mindestens zehnjährige Wohnhaftigkeit oder sonstige enge Bindungen nach Frankreich nachweisen kann (in den Bestimmungen mit dem Ausdruck « vie privée et familiale », « Privat- und Familienleben », bezeichnet) oder an einer schweren Krankheit leidet, die im Herkunftsland nicht behandelbar ist. Diese Maßnahmen betreffen insgesamt etwa 20-40.000 Personen pro Jahr.

## **Wirtschaftliche und politische Situation**

### ***Erhöhtes Risiko von Arbeitslosigkeit für Zugewanderte***

In Frankreich betrifft die Arbeitslosigkeit Zuwanderer (also Personen, die im Ausland geboren und nach Frankreich eingewandert sind und zum Teil die französische Staatsbürgerschaft erworben haben) stärker als den Rest der arbeitenden Bevölkerung.

9 % der Arbeitnehmer(innen) ohne Migrationshintergrund sind arbeitslos, gegenüber 17 % der zugewanderten Arbeitnehmer(innen). Zugewanderte Frauen sind die ersten Opfer dieser Tendenz: Bei ihnen liegt die Arbeitslosenquote bei 20 %, also mehr als doppelt so hoch wie beim Rest der Bevölkerung.

Schließlich lässt sich festhalten, dass unter Zugewanderten genauso wie beim Rest der arbeitenden Bevölkerung die Arbeitslosenquote mit steigender Qualifikation abnimmt. Bei gleicher Qualifikation ist jedoch die Arbeitslosenquote bei männlichen und weiblichen Zugewanderten immer beträchtlich höher (zumeist doppelt so hoch, außer beim geringsten Qualifikationsniveau).

### ***Bedarf an ausländischen Arbeitskräften (laut Wirtschaftsministerium, Januar 2006) nach Berufssparten***

Kurzfristig stellt der Arbeitskräftemangel in manchen Branchen ein Argument für eine zuwanderungsfreundliche Politik dar. Die in diese Kategorie fallenden, unten aufgeführten Berufe erfordern zumeist qualifizierte Arbeitskräfte, jedoch nur selten weiterführende Studien.

Es ist jedoch nicht sicher, ob dieser Bedarf in einigen Jahren noch besteht und ob sich die strukturellen Nachwuchssorgen dieser Berufssparten durch Zuwanderung lösen lassen.

### **Berufssparten, in denen der Arbeitskräftemangel in den nächsten zwei Jahren durch Zuwanderung reduziert werden könnte:**

- öffentliche Baubranche
- Vertretungswesen
- Hotelwesen
- Krankenhauspflegepersonal

- Techniker und Mechaniker
- Köche
- Metzger, Bäcker
- qualifizierte Arbeiter des Bauhandwerks
- Bautechniker
- qualifizierte Arbeiter im Maschinenbau
- kaufmännische Angestellte

Einem Bericht des Wirtschafts- und Finanzministeriums vom 16. Januar 2006 zufolge ist Zuwanderung jedoch nicht immer die angemessenste Art, vor allem kurzfristige Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu beheben.

### **Demographische Situation**

Angesichts der demographischen Situation und vor allem der seit einigen Jahren steigenden Geburtenzahlen gibt es keine Gründe, die bisherigen Zuwanderungszahlen zu erhöhen. Diese Sichtweise ist allerdings von der aktuellen politischen Konjunktur abhängig, die es genauer zu beobachten gilt.

### **Illegale Zuwanderung in der politischen Diskussion**

Die öffentliche Meinung erweist sich als sehr wechselhaft. Themen wie die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (wie etwa die Ausschreitungen in den Vororten der großen Ballungszentren im November 2006, teilweise Zuwandererkindern angelastet) finden ebenso gesonderte Beachtung wie Arbeitslosigkeit (von Arbeitslosigkeit, geringer Bildung und geringem Einkommen betroffene soziale Schichten sind zumeist besonders skeptisch gegenüber Zuwanderung eingestellt). Häufig dient Zuwanderung als ‚Sündenbock‘, vor allem die politische Rechte macht sie für alle gesellschaftlichen Probleme verantwortlich. Daher wird die Migrationsfrage sicherlich auch eines der beherrschenden Themen im Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2007 sein.

Die « Sans-papiers » versuchen, sich politisch zu organisieren, allerdings wirken sich zahlreiche innere Zerwürfnisse nachteilig aus; bereits Regularisierte geben den Kampf oft auf, aus Angst, die neu erworbenen Papiere wieder zu verlieren, was zu Fluktuationen unter den Anführern der Bewegung führt.

Die zahllosen Pressemitteilungen werden oft gar nicht mehr wahrgenommen, die mediale und somit die gesamte öffentliche Aufmerksamkeit gilt zumeist spektakulären Aktionen wie etwa Hungerstreiks. Die Präfekten achten jedoch auf den möglichst frühzeitigen Abbruch derartiger Aktionen und seriöse Nichtregierungsorganisationen verwahren sich gegen diese Mittel.

Im Bereich der NGOs besteht Uneinigkeit über die Notwendigkeit von Grenzen, die Frage nach der freien Wahl des Aufenthaltsortes (« Papiere für alle! ») oder der Legitimität der Migrationskontrolle durch die Obrigkeit. Für die NGOs ist es schwierig, die öffentliche Meinung zu mobilisieren, zumal die Komplexität und die politische Brisanz des Themas dies zusätzlich erschweren. Einig ist man sich jedoch in der Ablehnung des Regierungsvorhabens, Migranten nach Nützlichkeitsabwägungen auszuwählen. Gleichmaßen wenden sich die NGOs gegen die Zwangsausweisungen, die immer mehr Familien mit schulpflichtigen Kindern betreffen, sowie gegen Freiheiten einschränkende Restriktionen und Kontrollen. Gleichzeitig erweisen sich die NGOs als sehr wachsam gegenüber Versuchen, ihre Freiheiten im Umgang mit den Sans-Papiers einzuschränken.

In der allgemeinen (Medien-)Öffentlichkeit findet jedoch keine tiefer gehende Diskussion statt, man beschränkt sich auf oberflächliche Behandlungen des Themas.

### **Möglichkeiten der Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen**

Die Analyse der Einreiseströme zeigt, dass die große Mehrzahl der nach Frankreich Zuwandernden dies offiziell nicht aus Gründen der Arbeit oder der Ausbildung (Studium) tut. So waren im Jahr 2003 nur 20.700 von 173.000 (also 12 %) legal dauerhaft Eingewanderten zur Ausübung eines Berufes nach Frankreich gekommen. Viel häufiger wurden dauerhafte Aufenthaltsgenehmigungen aus anderen Gründen gewährt, insbesondere für Eheleute von Franzosen (37.100) und beim Familiennachzug (26.700).

In diesen Zahlen sind Saisonarbeiter nicht enthalten (im Jahr 2004 waren es 14.500), da ihre Aufenthaltsgenehmigungen zeitlich begrenzt sind, zumeist auf sechs bis acht Monate.

Der aktuelle Gesetzesentwurf sieht vor, die « erwünschte Immigration » zu bevorzugen und an Arbeitsmodellen auszurichten.

- hoch qualifizierte Ausländer(innen) sollen bei der Vergabe von befristeten Aufenthaltsgenehmigungen von drei bis vier Jahren überproportional berücksichtigt werden;
- ausländische Arbeitssuchende bestimmter Berufssparten mit Bedarf an Arbeitskräften sollen auf ein Jahr oder die Zeit des Arbeitsvertrages befristete Aufenthaltsgenehmigungen erhalten.

Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus (« Sans-Papiers ») fehlt, um diese Aufenthaltsgenehmigungen zu erlangen, jedoch eine zentrale Voraussetzung: ein Einreisevisum für längere Aufenthalte.

Die Situation der Saisonarbeiter dürfte sich mit dem neuen Gesetz verbessern: Es räumt ihnen die Möglichkeit zur Erlangung einer dreijährigen Aufenthaltsgenehmigung ein, die eine Arbeitserlaubnis von sechs Monaten pro Jahr beinhaltet.

## **Regularisierung von Fall zu Fall**

Diese auf die Abwägung des Einzelfalls reduzierte Regularisierung von Ausländer(inne)n ohne legalen Aufenthaltsstatus ist Teil der bestehenden Regelungen. Die Regierung will dies auf ausgewählte Fälle mit humanitärem oder Integrationshintergrund beschränken. Heute hat ein(e) Ausländer(in), der/die einen mindestens zehnjährigen Aufenthalt in Frankreich nachweisen kann, Anspruch auf Regularisierung seines Status. Die französische Regierung argumentiert jedoch, dass dies Anreize geben würde, bis zu zehn Jahren ohne legalen Aufenthaltsstatus in Frankreich zu leben.

Opfer von Menschenhandel können eine Aufenthaltsgenehmigung erlangen, wenn sie vor Gericht gegen den oder die Menschenhändler aussagen, dies betrifft jedoch pro Jahr nur einige Dutzend Personen.

## **Gründe für einen Aufenthalt ohne offiziellen Status**

Unter den ohne legalen Aufenthaltsstatus in Frankreich lebenden Ausländer(inne)n (Sans-Papiers), die keinen Anspruch auf Regularisierung haben, können einige jedoch auch nicht ausgewiesen werden, sei es, dass ihr Herkunftsland ihnen die Einreise verweigert, sei es, dass die politische Situation des Herkunftslandes eine Rückführung nicht gestattet, oder sei es schließlich, dass sich die Familie des Betroffenen seit längerer Zeit in Frankreich aufhält.

Diese Kategorie von Zugewanderten dürfte mit dem neuen Gesetz anwachsen: Ausländische Ehegatten von Franzosen beispielsweise sollen mit einem Visum für einen längerfristigen Aufenthalt einreisen müssen; im Falle politischer Verfolgung im Herkunftsland erscheint eine Rückreise ins Herkunftsland zu diesem Zwecke jedoch utopisch. Ebenso ist eine gewaltsame Rückführung extrem unwahrscheinlich, wenn der familiäre Mittelpunkt der Ausgewiesenen klar erkennbar in Frankreich liegt. Die Abschaffung der ‚automatischen‘ Legalisierung des Aufenthaltsstatus nach zehn Jahren nachweisbarer Präsenz in Frankreich für die « Sans-Papiers » birgt das Risiko in sich, dass für die betroffenen Personengruppen eine Regularisierung in immer weitere Ferne rückt.

Ebenfalls festzuhalten sind die langen Bearbeitungszeiten für Regularisierungsprozesse, während derer die Antragsteller(innen) weiterhin ohne Papiere bleiben.

## II. Situation der “Sans-papiers” in Frankreich

### Zugang zu medizinischer Versorgung

Der französische Gesundheitsprozess lässt sich schematisch in drei Kategorien unterteilen:

- Sécurité Sociale Générale, die allgemeine Sozialversicherung, wird über Abschläge der Arbeitnehmereinkommen finanziert und übernimmt ärztliche Versorgung bis zu einem bestimmten Niveau. Zusatzversicherungen können weiter gehenden Bedarf abdecken. Für Arbeitnehmer(innen) mit geringerem Einkommen hat der Staat eine allgemeine Krankenversicherung eingerichtet, die für fünf Jahre die jeweiligen Kosten der medizinischen Versorgung übernimmt; eine alljährlich zu erneuernde Zusatzversicherung ist, abhängig vom Einkommen, ebenfalls möglich. Diese Sozialversicherung ist allerdings nur für Franzosen und Ausländer mit Aufenthaltsgenehmigung sowie für Asylanten zugänglich.
- Die Aide Médicale d’État (AME), die Staatliche Medizinische Hilfe, übernimmt die medizinische Versorgung von Ausländern ohne legalen Aufenthaltsstatus. Vorbedingung sind nachweisbar geringes Einkommen oder Vermögen, Anwesenheit auf französischem Territorium seit mindestens drei Monaten und das Vorhandensein von Ausweispapieren. Die AME ist von der Genehmigung an ein Jahr lang gültig und die betreffende Person kann die Dienste eines städtischen Arztes in Anspruch nehmen. (Schwierigkeiten gibt es zumeist bei der Finanzierung von Sonderleistungen wie etwa Brillen oder Prothesen, die nur selten von der AME gezahlt werden).
- In Ausnahmefällen können Krankenhäuser auch Ausländer annehmen, die Anspruch auf keinerlei derartige Hilfen haben (bisheriger Aufenthalt kürzer als drei Monate) oder sie nicht beantragt haben, vor allem bei bestimmten Krankheiten, Geburten oder wenn es sich um Minderjährige handelt.

In Notfällen müssen Krankenhäuser die Patienten behandeln, ohne nach den Ausweispapieren zu fragen.

Es bleibt festzuhalten, dass das medizinische Personal dem Berufsgeheimnis unterliegt und gegenüber der Polizei und anderen Behörden daher keiner Meldepflicht unterliegt. Allerdings kann die In-Anspruchnahme medizinischer Versorgung als Nachweis für eine Anwesenheit auf dem französischen Staatsgebiet dienen.

Die für die AME genannten Mindestanforderungen führen dazu, dass viele Ausländer(innen) ohne legalen Aufenthaltsstatus, die keine Ausweispapiere haben oder eine mindestens dreimonatige Präsenz auf französischem Territorium nicht nachweisen können, zumeist Bereitschaftspraxen aufsuchen. Von etwa 300.000 bis 400.000 « Sans-Papiers » nehmen nur 150.000 die AME in Anspruch.

Kinder fallen jedoch nicht in die Kategorie der « Papierlosen », da die rechtliche Notwendigkeit einer Aufenthaltsgenehmigung nur die Erwachsenen betrifft. Für alle Minderjährigen zwischen sechs und sechzehn Jahren besteht zudem Schulpflicht und bei Nichteinhaltung müssen die Eltern mit einer gesetzlichen Verfolgung rechnen.

Probleme treten vor allem bei der Einschreibung auf, u. a. wenn die Eltern etwa keine Adresse angeben können, oder bei damit verbundenen Verwaltungsangelegenheiten, wie etwa bei dem Besuch der Schulkantine oder bei der Ausgabe von Lernmitteln.

Der Schulbesuch an sich stellt jedoch eher einen Schutz für Familien ohne legalen Aufenthaltsstatus dar: Einerseits solidarisieren sich bei drohender Ausweisung oft Lehrer(innen) und Eltern mit ihnen, andererseits kann der Schulbesuch im Rahmen von Regularisierungsverfahren auch als Beleg von Integration dienen.

### **Möglichkeiten der Registrierung**

Sind sie im sozialen Sektor tätig, sind Stadtverwaltungen, Schulen und Vereine nicht verpflichtet, der Fremdenpolizei Meldung zu erstatten. Es kommt sogar vor, dass ‚Illegale‘ einer geregelten Arbeit nachgehen und Einkommenssteuer zahlen...

Allerdings sind Beamte verpflichtet, im Falle eines ihnen bekannten Deliktes die Polizei zu informieren; diese « Denunziationen » stoßen, sofern sie bekannt werden, zumeist auf den Unmut der Öffentlichkeit. Nichtsdestotrotz sind die Bürgermeister verpflichtet, mögliche Scheinehen der Staatsanwaltschaft zu melden (einige Bürgermeister melden jedoch systematisch alle Heiratswilligen ohne legalen Aufenthaltsstatus!).

Die meisten Meldungen treten jedoch im Zusammenhang von Eifersuchtsfällen und Scheidungen auf.

## **III. Zuwanderungspolitik**

### **Regularisierungen**

Im Jahr 1997 kam es in Frankreich zu einer größeren Regularisierung: von 135.000 Antragsteller(inne)n erhielten etwa 80.000 eine Aufenthaltsgenehmigung. Gründe hierfür waren entweder familiäre Bindungen mit Franzosen oder ein Familienleben in Frankreich von etwa fünf Jahren, gesundheitliche Probleme, mögliche Gefahren bei einer Rückkehr ins Heimatland oder eine bestehende Integration samt Arbeitsplatz in Frankreich (mindestens 7 Jahre). Letzteres betraf insbesondere Asylbewerber(innen), die ihren Antrag vor 1991 gestellt hatten, da ihnen für die Bearbeitungsdauer das Recht auf Arbeit auf dem französischen Arbeitsmarkt zugestanden worden war.

Seit dieser massiven Regularisierung erlaubt die Gesetzgebung eine fallweise Regularisierung im Bereich der Kategorie « Privat- und Familienleben », die für elf verschiedenartige Fälle Gültigkeit hat, von denen vor allem die Folgenden laut dem aktuellen Gesetzesentwurf Einschränkungen erfahren sollen: So sieht letzterer vor, die ‚automatische‘ Regularisierung bei nachweisbarem zehnjährigem Aufenthalt in Frankreich (2-3000 Fälle pro Jahr) abzuschaffen. Ein zweiter Fall stammt aus der Kategorie « Privatleben » und betrifft die Vergabe von Aufenthaltsgenehmigungen in humanitären Fällen oder an Ausländer(innen), die seit mindestens fünf Jahren ein (Familien-)Leben in Frankreich führen; diese Regelung soll, so sieht es der Gesetzesentwurf vor, deutlich restriktiver gehandhabt werden. Ebenfalls mit strengeren Auflagen soll die Praxis versehen werden, wie Jugendliche (unter 13 Jahren), die in Frankreich das Erwachsenenalter erreichen und also einer Aufenthaltsgenehmigung bedürfen, diese erhalten. Eine mehr und mehr genutzte Form des Aufenthaltstitels ist die Aufenthaltsberechtigung zum Zweck der medizinischen Versorgung.

Die hier genannten Formen der Regularisierung betreffen etwa 40.000 Ausländer(innen), also etwa ein Viertel der in einem Jahr vergebenen Aufenthaltstitel.

Wichtige Faktoren bei der fallweisen Regularisierung sind der Nachweis einer längerfristigen Eingliederung in die Gesellschaft, bei Jugendlichen ist hier besonders ein kontinuierlicher Schulbesuch (mindestens fünf Jahre) von Bedeutung. Für Erwachsene ist die begründete Aussicht auf einen Arbeitsplatz ein wichtiges Argument. Im Falle einer Erkrankung muss diese besonders schwer wiegend sein und die Genehmigung des damit verbundenen Aufenthaltstitels hängt stark von der Qualität der medizinischen Versorgung im Herkunftsland ab.

### **Voraussetzungen für eine Regularisierung**

Die derzeitige französische Regierung ist gegen eine weitere Regularisierungswelle, denn dies würde, so befürchtet man, viele ‚nicht erwünschten‘ Migranten einen Anreiz bieten, ebenfalls illegal nach Frankreich einzuwandern. Zahlreiche Oppositionspolitiker halten eine weitere Regularisierung jedoch für unabdingbar. Eine alsbaldige Regularisierungsmaßnahme scheint angesichts der für April 2007 angesetzten Präsidentschaftswahlen unwahrscheinlich: Bisher ließ sich beobachten, dass im Vorfeld wichtiger Wahlen derartige Vorhaben vermieden wurden...

Die bei solchen Maßnahmen regularisierten Ausländer(innen) erhalten normalerweise eine einjährige Aufenthaltsgenehmigung mit dem Titel « Privat- und Familienleben » (Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, EMRK); eine Verlängerung ist bei gleichen Gegebenheiten möglich.

Werden Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund von Erkrankungen vergeben, so beträgt die Frist zumeist nur drei Monate, bei möglicher Verlängerung, abhängig vom Erfolg der Behandlung.

Etwa 25.000 Personen pro Jahr nehmen den Familiennachzug in Anspruch. Um diesen in Anspruch nehmen zu können, muss der/die Antragsteller(in) jedoch ein Einreisevisum vorweisen können; dies stellt Ausländer(innen) ohne legalen Aufenthaltsstatus, die zum Zeitpunkt der Heirat bereits in Frankreich leben, vor das Problem, laut Gesetz zunächst ausreisen und im Herkunftsland ein Visum beantragen zu müssen. Nicht berücksichtigt sind auch in Ehe-ähnlichen Gemeinschaften Lebende, die keinen Anspruch auf Familiennachzug haben.

Die materiellen Bedingungen für den Familiennachzug haben sich in den letzten Jahren gewandelt, es wird nun ein entsprechendes Einkommen und eine angemessene Wohnung verlangt. Daher sind einige Ehegatten illegal eingereist, da ihre Verwandten diese Bedingungen nicht erfüllten. Die Regularisierung der Ehegatten vor Ort trägt das Risiko in sich, dass dem Gesetzesstand gemäß dem Ehepartner mit legalem Aufenthaltsstatus dieser Aufenthaltstitel entzogen werden kann. Ehegatten von Franzosen oder von Flüchtlingen sind jedoch nicht auf die Beantragung des Familiennachzuges angewiesen.

Die Echtheitszertifizierung für die jeweiligen Dokumente aus den Herkunftsländern beschert teilweise lange Wartezeiten, je nach Verlässlichkeit der dortigen Standesämter.

Ein im Mai diskutierter Gesetzesentwurf zielt darauf, verstärkt auf die Nachprüfung der Echtheit von Dokumenten zu achten und gleichzeitig restriktiver vorzugehen.

#### **IV. Folgen der Regularisierungen**

Es existieren keine genauen Zahlen über die Zahl der « Sans-Papiers », nicht zuletzt, weil immer wieder einige von ihnen die notwendigen Voraussetzungen erfüllen, um reguliert zu werden (z. B. zehnjährige Anwesenheit auf französischem Territorium; siehe hierzu die oben genannten Zahlen). Hinzu kommt, dass die behördlichen Statistiken ein unklares Bild liefern: Teilweise werden EU-Bürger als Personen, die einen Aufenthaltstitel benötigen, mit einberechnet, teilweise wird die Anzahl der insgesamt pro Jahr ausgestellten Aufenthaltstitel gezählt, teilweise auch nur die Zahl der erstmals an eine Person vergebenen Titel. Ausländer(innen), die weniger als ein Jahr in Frankreich bleiben dürfen (z. B. Saisonarbeiter), werden teilweise in Statistiken gar nicht erwähnt. Die veröffentlichten Zahlen betreffen teilweise auch nur das europäische Mutterland und nicht die Übersee-Départements und -Territorien, in denen die Zahl der « Papierlosen » ebenfalls nicht zu vernachlässigen ist).

Die Zahl der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus ist in den letzten Jahren stark angestiegen, da 2004 und 2005 eine große Zahl von Asylbewerbern abgelehnt wurde, eine Tendenz, die sich im Jahr 2006 wohl fortsetzen wird. Hinzu kommen die vom Dubliner Erstasylabkommen Betroffenen, deren Asylanträge bereits in teilnehmenden Staaten abgelehnt wurden und die sich nun, teilweise als Zwischenstation auf dem Weg nach England, illegal in Frankreich aufhalten.

Die Zahl der ohne legalen Aufenthaltsstatus in Frankreich (auf dem europäischen Festland) lebenden Ausländer(innen) wird auf etwa 300-400.000 geschätzt. Die Zwangsausweisungen betrafen im Jahr 2005 etwa 20.000, eine geringfügig geringere Zahl, so wird geschätzt, hat Frankreich ohne Benachrichtigung der Behörden verlassen, zwischen 20 und 40.000 wurden reguliert. Rückführungshilfen betreffen gemeinhin nur eine kleine Zahl von Ausländer(innen) (weniger als Tausend im Jahr 2005), allerdings sind diese Zahlen ‚mit Vorsicht zu genießen‘, da teilweise nur Erwachsene, teilweise aber auch Minderjährige in den entsprechenden Statistiken auftauchen.

Insgesamt lässt sich Folgendes festhalten:

Die Zahl der « Sans-Papiers » steigt und wird mit dem neuen Gesetz weiter steigen, denn auch wenn einige durch die höheren Hürden von der Einreise nach Frankreich abgeschreckt werden, werden zahlreiche in der Illegalität Lebende, im Wissen, an eben diesen Hürden zu scheitern, weiterhin versuchen, ohne legalen Aufenthaltsstatus in Frankreich zu leben.

Die große Mehrzahl der regularisierten Ausländer kann auf eine Verlängerung der befristeten Aufenthaltsgenehmigungen hoffen, lediglich erkrankte Personen, die einen Aufenthaltstitel zur medizinischen Versorgung erhalten haben, müssen bei Behandlungserfolgen, verbesserter medizinischer Versorgung im Herkunftsland oder im Betrugsfall mit einer Verweigerung der Verlängerung rechnen.

Nicht-Verlängerungen treten jedoch vor allem in folgenden Bereichen auf: für Studenten/-innen, die nach Abschluss ihres Studiums in Frankreich bleiben wollen und keine Arbeitsstelle gehobener Gehaltsklasse vorweisen können; und Arbeitnehmer, deren Arbeitsverträge ausgelaufen sind.

In Schwarzarbeit Beschäftigte verlieren teilweise ihre Arbeit, wenn sie eine reguläre Beschäftigung einfordern und sind mitunter gezwungen, in der Schattenwirtschaft zu arbeiten. Auf welche Weise diese Arbeitnehmer(innen) ihre Eingliederung in die französische Gesellschaft zwecks Verlängerung des Aufenthaltstitels nachweisen können, ist schwierig nachzuvollziehen, da sie zumeist kein Arbeitsvisum bzw. keinen arbeitsspezifischen Aufenthaltstitel besitzen und hierzu auch keine Studien existieren.

# Belgien

*Anne Dussart, Caritas Secours International, Brüssel*

## I. Rechtliche Begutachtung

### 1. Der Einwanderungsstop 1974

Durch verschiedene Migrationsströme und die Globalisierung hat sich Westeuropa zu einer multikulturellen Gesellschaft gewandelt. Viele Menschen, die in der Europäischen Union leben, besitzen ausländische Staatsbürgerschaften oder haben (Groß)Eltern, die aus dem Ausland stammen. Ursprünglich kamen die meisten dieser Menschen als Arbeitsmigranten.

Während der 40er und 50er Jahre kamen die meisten Einwanderer aus Südeuropa (Griechenland, Italien und Spanien) in den Norden (u. a. nach Belgien, in die Niederlande, nach Deutschland und Frankreich). Die Einwanderer in den 60er und 70er Jahren stammten vorherrschend aus der Türkei und aus Marokko. Aufgrund der Ölkrise in den Jahren 1973-74 verkündeten die Gastländer einen Einwanderungsstop, der den Zustrom von ausländischen Arbeitskräften zum Stillstand brachte. Die ursprüngliche Absicht, die Zuwanderung zeitlich zu befristen, ging in der Praxis allerdings nicht auf. Etwa 70% der ausländischen Arbeitnehmer, die vor 1974 kamen, blieben in Europa, weshalb man nicht mehr länger von ausländischen Arbeitskräften sprach, sondern von Einwanderern.

Der Begriff „Einwanderungsstop“ ist irreführend, da die Migration nie wirklich zum Stehen kam. Internationale Verträge ermöglichen es den Migranten auch heute noch ihre Familien nachzuholen. So entstand eine zweite und dritte Generation, die auch ihren Verwandten und Bekannten dazu verhalf, hierher zu kommen. Migration durch Familienzusammenführung blieb ein wichtiger Kanal für Einwanderung. Offen blieb auch der Zugang über das Asylverfahren nach der Genfer Konvention.<sup>21</sup>

### 2. Der Artikel 9 Absatz 3

#### 2.1 Allgemeines

Das belgische Ausländerrecht sieht gewisse Verfahren vor, die es Ausländern ermöglicht, einen Aufenthaltsstatus für Belgien zu erhalten. Artikel 9 Absatz 3 Vw begründet eines von ihnen. Wer sich auf diesen Artikel beruft, beantragt eine Erlaubnis für einen Aufenthalt, der die Dauer von 3 Monaten übersteigt. Für jemanden, der seinen legalen Aufenthalt nur um eine kurze Zeit überschreiten möchte, ist es angemessener eine Verlängerung seiner Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen und nicht eine Regularisierung, die auf diesem Artikel basiert.

---

<sup>21</sup> Loobuyck, P., Multicultureel Burgerschap, Voorbij integratie, assimilatie, segregatie en marginalisatie, Centrum voor Islam in Europa, s.d., <http://www.flwi.ugent.be/cie/CIE/loobuyck2.htm,09/09/2006>

### *Artikel 9 Ausländerrecht*

*Um länger als in Artikel 6 festgelegt im Lande verbleiben zu können, benötigt ein Ausländer mit Ausnahme der Fälle in Artikel 10 eine Genehmigung des Ministers oder seines Stellvertreters.*

*Der Antrag muss der diplomatischen Vertretung Belgiens oder dem belgischen Konsulat am Wohnort des Antragsstellers oder dort, wo dieser festgehalten wird übermittelt werden. Ausnahmen können auf Bestimmungen internationaler Verträge, einem Gesetz oder einem königlichen Dekret basieren.*

*Im Falle außergewöhnlicher Umstände kann ein Ausländer die Genehmigung auch bei der Gemeinde beantragen, in der er sich aufhält; diese leitet den Antrag an den Minister oder seinen Stellvertreter weiter.*

## **2.2 Doppelte Begründung**

Die Ausländerbehörde prüft einen Antrag, der sich auf den Artikel 9/3 stützt, auf Zulässigkeit und Begründung. In einem ersten Schritt wird festgestellt, ob „außergewöhnliche Umstände“, die einen Antrag in Belgien rechtfertigen überhaupt vorliegen. Im zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, inwieweit die vom Antragsteller vorgebrachten Argumente ausreichend sind.

### **2.2.1. Überprüfung der Zulässigkeit**

Artikel 9 Absatz 3 besagt, dass ein Ausländer „außergewöhnliche Umstände“ geltend machen muss, um rechtfertigen zu können, warum der Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung in Belgien – und nicht in dem Land, in dem der Antragsteller seinen regelmäßigen Aufenthalt hat – gestellt wurde.

„Außergewöhnlich“ bedeutet, dass es unmöglich oder zumindest sehr schwierig für den Antragsteller ist, wieder in sein Heimatland zurückzukehren und von dort aus einen Antrag zu stellen. Es ist aber keine Bedingung, dass die außergewöhnlichen Umstände unvorhersehbar waren. Diese können auch ein Ergebnis des Verhaltens der betroffenen Person sein. Der Einzelne muss sich allerdings so verhalten, wie ein verantwortungsvoller Mensch und darf keine Situation schaffen, die es schwierig macht, ihn in seine Heimat zurückzuschicken.

Im Folgenden einige Beispiele: „Außergewöhnlicher Umstände“ liegen dann vor:

- wenn jemand so schwer erkrankt ist, dass er die Reise in sein Heimatland nicht antreten kann;
- wenn es im Heimatland keine ständige diplomatische Delegation gibt oder diese nicht dazu ermächtigt wurde, Aufenthaltsgenehmigungen mit einer Dauer von mehr als 3 Monaten auszustellen;
- wenn der Antragsteller ein Student in einer weiterführenden oder höheren Bildungseinrichtung ist. Das Ausländeramt kann von einem Studenten nicht verlangen, in sein Heimatland zurückzukehren, um von dort aus eine Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen.

Es ist wichtig zu erwähnen, dass es keinen „außergewöhnlichen Umstand“ darstellt, wenn bereits Verbindungen oder Beziehungen zu Menschen in Belgien aufgebaut wurden.

Gibt es nur einen „außergewöhnlichen Umstand“ besteht nur eine geringe Chance auf die Annahme des Antrags. Daher ist es empfehlenswert so viele Argumente wie möglich, die als außergewöhnliche Umstände angesehen werden können, vorzubringen.

Eine wichtige Anmerkung ist hier, dass die Rechtsverwaltung der niederländisch- und der französischsprachigen Kammer des Staatsrates gelegentlich unterschiedliche Meinungen vertreten. Das Ergebnis ist, dass in manchen Fällen von der französischsprachigen Kammer außergewöhnliche Umstände bejaht werden, von der niederländischsprachigen Kammer jedoch nicht.

Die Ausländerbehörde unterstellt in manchen Fällen die Anwesenheit von außergewöhnlichen Umständen. Dies betrifft die so genannten Statusergänzungen, die in der Verwaltungsvorschrift über die Auslegung des Artikels 9 Abs. 3 vom 19. Februar 2003 beschrieben werden.<sup>22</sup>

Ein Ausländer, der im Besitz eines legalen Aufenthaltstitels ist, muss auch außergewöhnliche Umstände geltend machen, um seinen Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung, die eine Dauer von drei Monaten übersteigt zu rechtfertigen.

Es wird dann „unterstellt“, dass solche Umstände vorliegen, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- der Antragssteller ist Student
- der Antragssteller besitzt eine Arbeits- oder eine Geschäftserlaubnis
- der Antragssteller ist ein unabhängiger Arbeitgeber, der die Nationalität eines mittel- oder osteuropäischen Staates besitzt.
- die Verlängerung basiert auf dem Zusammenzug

Der Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung muss allerdings in jedem Fall innerhalb des legalen Aufenthaltes eingereicht worden sein.<sup>23</sup>

Nur Menschen, die bereits einen legalen Aufenthaltstitel in Belgien zum Zeitpunkt der Antragsstellung besitzen, können in den Genuss der Unterstellung außergewöhnlicher Umstände gelangen. Asylsuchende können sich nicht auf dieses Verfahren berufen.

### **2.2.2. Überprüfung der Begründung**

Sobald der erste Schritt abgeschlossen ist und die Ausländerbehörde den Antrag angenommen hat, kann zum nächsten Schritt übergegangen werden. Zusätzlich zu den außergewöhnlichen Umständen, muss der Antragssteller noch Argumente vorbringen, die aussagen, warum er oder sie die Erlaubnis erhalten soll, mehr als drei Monate im Land verbleiben zu dürfen.

Es gibt Fälle, in denen die Ausländerbehörde den Antrag ablehnen wird: Nämlich dann, wenn der Antragssteller offenkundig und absichtlich falsche Angaben macht oder wenn er oder sie als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit angesehen wird.

---

<sup>22</sup> VZW Vlaamse Minderhedencentrum, Hoe dien ik een aanvraag artikel 9§3 Verblijfwet in?, Regularisatie van verblijf, vzw Vlaamse Minderhedencentrum, Brussel, December 2004, pp. 14-16.

<sup>23</sup> Omzendbrief van 19 februari 2003 over de toepassing van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Belgisch Staatsblad 17 maart 2003.

Artikel 9/3 enthält keine Bestimmung hinsichtlich eines Anspruchs auf eine Aufenthaltsgenehmigung. Daher verfügt der Innenminister über einen Ermessensspielraum, innerhalb dessen er entscheiden kann, wem ein Aufenthaltstitel gewährt wird und wem nicht.

Die Folge ist häufig, dass die Argumente, die von den Antragsstellern vorgebracht werden, um außergewöhnliche Umstände geltend zu machen, auch bei der Untersuchung der Begründung verwendet werden können. Beispielsweise kann das Argument, dass eine Person zu schwer erkrankt sei, um im Heimatland einen Antrag einzureichen, auch als Argument bei der Ermittlung der Begründung vorgebracht werden. Dennoch ist es empfehlenswert, so viele Anhaltspunkte für eine bereits erfolgte Integration (z.B. einen Arbeitsplatz) wie möglich vorweisen zu können, um die Begründung zu unterstreichen.<sup>24</sup>

### **2.3. Die Verwaltungsvorschrift von 1998**

Wie bereits erwähnt, begründet der Artikel 9/3 keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung. Der Artikel enthält nur die prozeduralen Möglichkeiten und die Regularien für Anträge auf einen rechtmäßigen Aufenthalt. Die Kriterien werden teils durch den Ermessensspielraum des Innenministers (Ausländerbehörde) und teilweise durch ungeschriebene Regeln, interne Weisungen oder Verwaltungsvorschriften konkretisiert.<sup>25</sup>

In der Verwaltungsvorschrift vom Dezember 1998 über die Anwendung des Artikel 9 Absatz 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, das sich mit Zugang, Niederlassung, Ort der Niederlassung und Ausweisung von Ausländern befasst, heißt es präzise, dass dieser Artikel auch als prozedurale Regel zur Regularisierung spezieller Aufenthaltssituationen zur Anwendung kommen kann.

In der Verwaltungsvorschrift wird eine Zusammenfassung der Ausnahmesituationen gegeben, in denen Menschen unter bestimmten Umständen einen Antrag auf Legalisierung stellen können.<sup>26</sup>

Obwohl diese Verwaltungsvorschrift durch andere Verwaltungsvorschriften (z.B. vom 19. Februar 2003) und vom Gesetz zur Regelung von Legalisierungsakten aus dem Jahre 1999 (s.u.) formal außer Kraft gesetzt wurde, gilt sie noch immer als Leitfaden.

Wann ist es also aussichtsreich einen Antrag einzureichen? Vier verschiedene Fälle sind in der Verwaltungsvorschrift von 1998 angeführt, in denen man eine Legalisierung beantragen kann: Bei unverhältnismäßig langer Dauer des Asylverfahrens, aus medizinischen Gründen, aus humanitären Gründen und wenn eine Rückführung unmöglich ist.

---

<sup>24</sup> VZW Vlaamse Minderhedencentrum, Hoe dien ik een aanvraag artikel 9§3 Verblijfwet in?, Regularisatie van verblijf, vzw Vlaamse Minderhedencentrum, Brussel, December 2004, pp. 5-12.

<sup>25</sup> Wet 80.

<sup>26</sup> Van der Auberart, J., Regularisatiecampagne in België, een impressie, s.d., p. 3.

### **2.3.1. Die Dauer des Asylverfahrens**

Wenn ein Asylbewerber unverhältnismäßig lange Zeit auf die Entscheidung über seinen Asylantrag warten muss, kann das eine Folge seines/ihres Verhaltens während des Verfahrens oder aber die Schuld der Behörden sein. Wenn die Behörden dafür verantwortlich zu machen sind, kann der Aufenthalt des betroffenen Asylsuchenden unter bestimmten Umständen legalisiert werden. An dieser Stelle ist wichtig festzuhalten, dass wir hier über Versäumnisse der Behörden sprechen.

Im Dezember 2004 hat die Regierung ihre Legalisierungspolitik in Bezug auf längere Verfahren reformiert. Diese Reform wurde allerdings nicht durch eine Verwaltungsvorschrift oder ein offizielles Schreiben angekündigt. Die einzige schriftliche Grundlage besteht in einer alten Pressemeldung aus dem Ministerium von Innenminister Patrick Dewael und einer kürzlich getätigten Anpassung des Haushalts durch die Regierung, die es dem Ausländeramt erlaubt mehr Beamte einzustellen.

Allerdings erhielt das „flämische Minderheitenzentrum“ (Vlaamse Minderhedencentrum) vom Kabinett und der Ausländerbehörde Erklärungen bezüglich des genauen Inhalts und der Reichweite der neuen Politik.

#### ***Das Verfahren bei langer Dauer des Asylverfahrens vor 2001***

Zunächst müssen wir uns mit den neuen Regelungen für Asylverfahren befassen, die bereits vor 2001 beantragt wurden. Von nun an wird das Ausländeramt denjenigen Menschen ein Aufenthaltsrecht verleihen, die ihren Antrag bereits vor dem 01.01.2001 gestellt haben, wenn keine dem entgegenstehenden Anhaltspunkte in ihren Akten zu finden sind. Alle seit mehr als vier Jahren laufenden Asylverfahren und auch diejenigen, die erst nach mehr als vier Jahren (oder nach mehr als drei Jahren, bei Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter) abgelehnt wurden, kommen dabei in Betracht. Eine Bedingung ist, dass die Betroffenen einen Antrag nach Artikel 9/3 stellen oder bereits gestellt haben.

Wie bereits erwähnt, dürfen keine Anhaltspunkte, die dem entgegenstehen könnten, in den Akten zu finden sein. Zwei Arten solcher Anhaltspunkte werden angeführt: Der Antragssteller wird als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit angesehen und/oder die Antragsstellerin verursacht offensichtlich Ärger oder Probleme für die Gesellschaft. Fällt eine Entscheidung aus einem der genannten Gründe negativ aus, werden die Gründe für die Ablehnung genannt. Gegen diese Ablehnung kann Widerspruch beim Staatsrat eingelegt werden.

Liegt keiner der oben genannten Gründe vor, reicht eine unverhältnismäßig lange Dauer des Asylverfahrens aus, um einen legalen Aufenthaltsstatus zu erlangen. Ein gewisser Grad an „Integration“, Sprachkenntnissen und der Bereitschaft zu arbeiten müssen zwar formal vorliegen, bisher wurde jedoch noch kein Antrag mit der Begründung abgelehnt, diese Voraussetzungen lägen nicht vor.

Asylsuchende, die auf der Grundlage dieses Verfahrens einen Aufenthaltsstatus zuerkannt bekommen haben, erhalten eine unbefristete Urkunde (Weiße Karte) über die Eintragung in die nationale Ausländerkartei. Jemand, der nur eine befristete Aufenthaltsgenehmigung besitzt, kann einen Antrag auf eine neuerliche Entscheidung beim Ausländeramt stellen.

### ***Das Verfahren bei langer Dauer des Asylverfahrens nach 2001***

Nun befassen wir uns in dieser Hinsicht mit Asylanträgen, die nach 2001 gestellt wurden. Antragssteller, die ihre Anträge nach dem 21.12.2001 eingereicht haben und die bereits länger als vier Jahre laufen (bei Familien mit schulpflichtigen Kindern drei Jahre) können legalisiert werden, wenn auch unter anderen Bedingungen. Zudem müssen sie einen sich auf Artikel 9/3 stützenden Antrag einreichen.

Der Unterschied zum Regularisierungsverfahren für Personen, die bereits vor 2001 ihre Anträge gestellt haben ist, dass das Ausländeramt Asylsuchenden nur dann einen Aufenthaltstitel verleiht, wenn ein eindeutiger Nachweis der Integration vorgelegt werden kann. Ein solcher Nachweis kann aus folgenden Quellen herrühren: Sprachkenntnisse, Besuch von Sprachkursen, der Besitz eines Arbeitsplatzes oder die Bereitschaft zu Arbeiten, Aktivität in lokalen Vereinigungen oder das Vorliegen bereits länger andauernder Beziehungen zu Belgien oder zu belgischen Bürgern. Die Dauer des Asylverfahrens ist daher eine wichtige und notwendige, aber keine hinreichende Bedingung.

Eine Legalisierung auf dieser Basis ist nur befristet. Die befristete Urkunde über den Eintrag in die nationale Ausländerkartei ist nur für ein Jahr gültig. Zum Ende dieses Jahres muss die Person einen Nachweis auf eine Beschäftigung vorlegen, damit eine endgültige Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden kann.

Auch hier können im Falle einer Ablehnung – aus oben genannten Gründen – Rechtsmittel eingelegt werden.<sup>27</sup>

### **2.3.2. Medizinische Gründe**

In Ausnahmesituationen kann sich ein Ausländer auf Artikel 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) berufen, um einen Aufenthaltsstatus in Belgien zu erlangen und um in den Genuss einer Gesundheitsversorgung zu kommen. Der Staatsrat beurteilt, ob „außergewöhnliche, humanitäre“ Umstände vorliegen oder nicht. Die Kriterien sind: Reiseunfähigkeit der betroffenen Person, schlechte gesundheitliche Verfassung, die Nicht-Verfügbarkeit über eine Gesundheitsversorgung im Heimatland, finanzielle Mittel und schließlich das Vorhandensein von Verwandten oder einer dritten Partei.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> VZW Vlaamse Minderhedencentrum, Regularisatie in geval van langdurige asielpcedure: vernieuwd beleid in 2005, 27/03/2006, [www.vreemdelingenrecht.be](http://www.vreemdelingenrecht.be)

<sup>28</sup> VZW Vlaamse Minderhedencentrum, Hoe dien ik een aanvraag artikel 9§3 Verblijfwet in?, Regularisatie van verblijf, vzw Vlaams Minderhedencentrum, Brussel, December 2004, pp. 13-14

*Artikel 3 EMRK: Verbot der Folter*

*Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.*

### **2.3.3. Unmöglichkeit einer Rückführung**

Eine dritte Fallgruppe besteht dann, wenn der Asylsuchende unabhängig von seinem eigenen freien Willen nicht in sein Heimatland zurückkehren kann. Dabei wird ein Unterschied zwischen der tatsächlichen und der administrativen Unmöglichkeit gemacht. Im ersten Fall wird die Rückkehr wegen einer tatsächlichen Gegebenheit unmöglich (z. B. geschlossene Flughäfen, keine Flugverbindungen); im zweiten Fall wird die Rückkehr aufgrund der Nichtbereitstellung entsprechender Reisedokumente durch Botschaft oder Konsulat des Heimatlandes verhindert.

Es gibt drei weitere Fälle, in denen eine Rückführung nicht durchgeführt wird:

- Bestimmungen zur Nicht-Rückführung: Dies sind gesonderte Bestimmungen, anhand derer der Commissaris-Generaal den Innenminister anweist, den Asylsuchenden aufgrund seiner aktuellen Situation nicht in sein Heimatland zurückzuführen.
- Staatenlose Personen: Rückführungen können auch dann nicht durchgeführt werden, wenn der Asylsuchende keine Nationalität besitzt. Die Anerkennung als Staatenloser hat keine Konsequenzen für seinen aktuellen Aufenthaltsstatus. Auch er oder sie muss dem Verfahren nach Artikel 9/3 folgen, um einen legalen Aufenthaltsstatus in Belgien zu erlangen.
- Artikel 3 der EMRK: Letztlich können Asylsuchende auch dann nicht zurückgeführt werden, wenn die Gefahr besteht, dass sie in ihrem Heimatland gefoltert oder unmenschlich behandelt werden.<sup>29</sup>

### **2.3.4. Humanitäre Gründe**

Der letzte Sonderfall bezieht sich auf Menschen, die nachweise können, dass sie eine besondere Verbindung zu Belgien haben. Wenn man enge (familiäre) Bindungen mit belgischen Staatsbürgern oder Ausländern, die legal in Belgien leben hat, kann man sich um den Erhalt einer Aufenthaltsgenehmigung nach Artikel 8 EMRK bewerben.<sup>30</sup>

*Artikel 8 EMRK – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens*

*Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.*

*Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.*

---

<sup>29</sup> VZW Vlaamse Minderhedencentrum, Hoe dien ik een aanvraag artikel 9§3 Verblijfswet in?, Regularisatie van verblijf, vzw Vlaams Minderhedencentrum, Brussel, December 2004, pp. 14-16.

<sup>30</sup> Ebd. pp. 18.

### 3. Das Gesetz zur Legalisierung aus dem Jahre 1999

Im Januar 2000 hatten Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, ihren Aufenthalt nach dem Gesetz vom 22. Dezember 1999 bezüglich der Legalisierung des Aufenthaltes bestimmter Gruppen von Ausländern, die sich in Belgien aufhalten, zu legalisieren. Eine solche Legalisierungskampagne fand nur ein Mal statt.

Legalisierungen wurden in vier verschiedenen Kategorien vorgenommen. Die Grundvoraussetzung war, dass sich die Ausländer bereits am 1. Oktober 1999 im Land befanden.<sup>31</sup>

Die vier Gruppen wurden wie folgt definiert:

- Ausländer, die die Anerkennung als Flüchtlinge beantragt und innerhalb von vier Jahren keine Entscheidung erhalten haben; diese Zeitspanne kann bei Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter auf drei Jahre verkürzt werden.
- Ausländer, die aus schwerwiegenden Gründen ohne ihr Verschulden nicht in ihr Heimatland, beziehungsweise in das Land, in dem sie sich vor ihrer Ankunft in Belgien aufgehalten haben zurückkehren können.
- Ausländer, die schwer erkrankt sind.
- Ausländer, die aus humanitären Gründen im Land verbleiben sollen oder solche, die bereits tiefergehende Beziehungen im Land aufgebaut haben.<sup>32</sup>

## II Die Situation von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus in Belgien

### 1. Recht auf notwendige medizinische Hilfe

Das Recht auf notwendige medizinische Hilfe begründet sich auf Artikel 1 des königlichen Dekrets vom 12. Dezember 1996 bezüglich der notwendigen medizinischen Hilfe, die durch die „OCMW“ (öffentliche Gesundheitszentren) für Ausländer, die sich illegal im Land aufhalten bereitgestellt wird.

Diese medizinische Hilfe kann sowohl präventiver als auch ambulanter Natur sein<sup>33</sup> und umfasst eine weite Bandbreite medizinischer Angebote, wie zum Beispiel Operationen, Geburtshilfe, einfache Untersuchungen, Medikamente, usw.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Van der Auberart, J., Regularisatiecampagne in België, een impressie, s.d., p. 2.

<sup>32</sup> Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 bezüglich der Legalisierung des Aufenthaltes von Ausländern, die sich in Belgien aufhalten.

<sup>33</sup> Artikel 1, Koninklijk Besluit betreffende de dringende medische hulp die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt vertrekt aan de vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven, (B.S. 31/12/1996).

<sup>34</sup> PICUM, *Basic Social Rights, Belgium*, PICUM, 11/04/2006,

Der Ausdruck „notwendig“ kann suggerieren, dass es sich hierbei nur um medizinische Hilfe in Notfällen handelt, z.B. wenn jemand einen Unfall hatte. Dies ist hier aber nicht der Fall. Es reicht schon eine einfache Krankheit aus, um ein Recht auf medizinische Versorgung zu haben. Die Regierung hat nicht festgelegt, auf welche Art medizinischer Versorgung man Anspruch hat. Allein der behandelnde Arzt oder Zahnarzt kann dies bestimmen. Wenn er oder sie befindet, dass medizinische Hilfe notwendig ist, übernimmt der Staat die Kosten. Dies allerdings nur dann, wenn der zu Behandelnde über keinerlei finanzielle Mittel verfügt.

„OCMW“ finanziert die anfallenden Kosten, wenn drei Bedingungen erfüllt sind:

- der Antragsteller lebt illegal in Belgien
- der Antragsteller benötigt medizinische Hilfe
- ein medizinisches Gutachten liegt vor, das die Notwendigkeit der medizinischen Versorgung bescheinigt und das von einem anerkannten Mediziner unterzeichnet wurde

Einige öffentliche Gesundheitszentren verlangen eine Unterschrift des Antragstellers.

„Ärzte ohne Grenzen“ und „Medizinische Unterstützung für Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus“ sind zwei Organisationen, die Migranten in medizinischer Hinsicht unterstützen. Eines ihrer Ziele ist es, Menschen zu informieren, die sich nicht mit dem belgischen Gesundheitssystem auskennen.<sup>35</sup> Sie sehen es als ihre Aufgabe an, Krankenhäuser und Ärzte über die Bedeutung des Begriffes „notwendige medizinische Hilfe“ aufzuklären.

## 2. Recht auf Arbeit

Die Chancen für einen Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung eine Arbeitserlaubnis in Belgien zu erhalten, ist sehr gering und in der Regel unmöglich. Eine Arbeitserlaubnis muss nämlich bereits vor der Einreise eines Ausländers durch einen belgischen Arbeitgeber beantragt werden. Nur für bestimmte Gruppen wie Studenten oder Hochqualifizierte gibt es Ausnahmen. Einem Ausländer, der die Legalisierung seines Aufenthaltes beantragt hat, aber noch keinen Bescheid erhalten hat, wird in der Praxis keine Arbeitsgenehmigung ausgestellt.

Die Regierung hat allerdings eine wichtige Ausnahme von diesem Prinzip gemacht und zwar für Ausländer, die im Rahmen der Legalisierungskampagne im Jahre 2000 ihre Legalisierung beantragt haben und immer noch auf eine Antwort warten. Der Antragsteller muss nachweisen, dass das Verfahren noch läuft. Solange der Minister den Antrag nicht abgelehnt hat, dürfen Migranten dann arbeiten, wenn sie in der Lage sind einen Arbeitgeber zu finden, der bereit ist, einen Antrag auf eine Arbeitsgenehmigung zu stellen.

---

<sup>35</sup> Druyts, E., *Toegang tot de gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf*, Medimmigrant, februari 2004, <http://www.medimmigrant.be/dmh.tekstvoorwebsite.pdf>, p. 1.

## ***Arbeit während des Studiums***

Im königlichen Dekret bezüglich der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern gibt es zwei Ausnahmen vom Grundsatz, dass Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus keine Arbeitserlaubnis erhalten.

- macht ein Ausländer nur ein Praktikum oder eine Weiterbildung, braucht er oder sie keine Arbeitserlaubnis.
- eine zweite Ausnahme kann für Personen im Rahmen spezieller Studienprogramme gemacht werden.<sup>36</sup>

### **3. Recht auf Unterkunft**

Artikel 23 der Verfassung vom 17. Februar 1994 besagt, dass jeder das Recht auf ein würdevolles Leben hat. Artikel 191 unterstreicht, dass jeder Ausländer, der sich in Belgien aufhält, unter den Schutz der Person fällt, mit den Ausnahmen, die gesetzlich geregelt sind. Das bedeutet, dass jeder Ausländer, der sich in Belgien aufhält – auch diejenigen ohne legalen Aufenthaltsstatus – im Prinzip die gleichen Rechte besitzt, wie ein belgischer Staatsbürger (solange es keine gesetzlichen Ausnahmen gibt). Diese Sichtweise wurde bereits von den Gerichten bestätigt.<sup>37</sup>

Es ist möglich, ein Haus oder eine Wohnung an jemanden ohne legalen Aufenthaltsstatus zu vermieten. Mitunter wird die Abhängigkeitssituation von Mietern ausgenutzt, deren Aufenthaltssituation illegal ist.<sup>38</sup> Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus sind gezwungen, sich auf dem privaten Wohnungsmarkt um eine Wohnung zu bemühen. Dieser Markt versetzt sie in eine schwache Position und sie werden häufig Opfer von Ausbeutung.

Die Organisationen “Koepel Sociaal Verhuurkantoren Antwerpen” und “Antwerp Work for Refugees” arbeiten seit 1999 an einem Projekt, um Migrant(inn)en ohne legalen Aufenthaltsstatus Unterkünfte anbieten zu können.<sup>39</sup>

In einigen Fällen erhalten minderjährige Ausländer, die mit ihren Eltern im Land leben, einen höheren Schutz durch die Regierung, als ihnen über das System der notwendigen medizinischen Hilfe zusteht. Sind bestimmte Bedingungen erfüllt, hat der Minderjährigen eine Berechtigung auf materielle Hilfe, die für die Entwicklung und die Bildung von Kindern unerlässlich ist.

---

<sup>36</sup> Vlaamse Minderhedencentrum, *Illegaal verblijf*, VMC, 11/04/2004, <http://www.vmc.be/vreemdelingenrecht.wegwijs.aspx?id=653>, pp. 1-3.

<sup>37</sup> Vlaamse Minderhedencentrum, Kerntaken voor het opvangbeleid voor mensen zonder wettig verblijf in Vlaanderen, aanbevelingen over wie wat moet doen, tekst goedgekeurd door de ICEM werkgroep, opvangbeleid op 20 juni 2003, VMC, 2003.

<sup>38</sup> Raes, J., *Mensen zonder papieren, sombere toekomst* in Caritas International Magazine (nr 192), maart 2006, p. 12.

<sup>39</sup> X, Prohject huisvesting, *Mensen zonder papieren*, Kosova vzw & Antwerpse vluchtelingenwerk, s.d.

Das Gesetz besagt, dass diese Hilfe nur in einer öffentlichen Schutzunterkunft bereitgestellt werden kann. Die Eltern haben keinerlei Anspruch auf materielle Hilfe, sie können aber in der selben Unterkunft wie ihr Kind unterkommen.

Um in den Genuss dieser materiellen Hilfe zu gelangen, muss ein Antrag bei dem „OCMW“ gestellt werden. Das „OCMW“ stellt fest, ob die notwendigen Bedingungen erfüllt sind. Wenn dem so ist, fordert die „OCMW“ die FEDASIL (Föderale Agentur für den Auffang von Asylbewerbern) auf, einen Vorschlag für die Unterbringung in einer öffentlichen Unterkunft zu machen. Diesem Vorschlag muss von den Eltern des Minderjährigen zugestimmt werden. Wenn diese den Vorschlag ablehnen, wird dies als Ablehnung von Sozialhilfe gewertet.<sup>40</sup>

Wenige Menschen stellen solche Anträge, weil sie ihre bisherigen Unterkünfte nicht verlassen wollen und/oder weil sie Angst haben, abgeschoben zu werden.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> X, OCMW en opvang, Mensen zonder wettig verblijf, Vreemdelingenrecht, 13/04/2006,

<sup>41</sup> Raes, J., *Mensen zonder papieren, sombere toekomst* in Caritas International Magazine (nr 192), maart 2006, p. 12.

# **Migrant(inn)en ohne legalen Aufenthaltsstatus - Die bedenkliche Situation von Drittstaatsangehörigen, die ohne legalen Aufenthaltsstatus in Europa leben.**

## **Eine Position von Caritas Europa\***

*Peter Verhaeghe, Caritas Europa, Brüssel*

### **I. Einleitung**

Caritas Europa ist ein Netzwerk von 48 nationalen Caritasverbänden, die in 44 europäischen Staaten aktiv sind. Caritas Europa und ihre Mitglieder beschäftigen sich mit Themen, die mit Armut, sozialer Ausgrenzung, internationaler Zusammenarbeit, Humanitärer Hilfe, Entwicklung sowie Fragen im Bereich Migration und Asyl verbunden sind.

Caritas Europa organisiert soziale Dienste sowie soziale und rechtliche Beratung für Asylsuchende, Flüchtlinge und Migranten. Das Phänomen der „Sans Papiers“ oder Migranten ohne Aufenthaltsstatus ist eine unbestreitbare Realität in unseren Gesellschaften. In mehreren Caritasverbänden machen Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus mehr als 50 Prozent der beratenen Migranten aus.

Dies legt Zeugnis darüber ab, in welchem Ausmaß Migranten unter bedenklichen Bedingungen in Bezug auf Gesundheit, Wohnung, Arbeitsbedingungen usw. leben.

Die Erfahrungen der Caritas Dienste zeigen, dass es mehrere Formen irregulären Aufenthalts gibt. In der Praxis können eine ganze Reihe von Umständen dazu führen, dass sich jemand letztlich in der Situation eines Migranten wieder findet, der über keinen Aufenthaltstitel verfügt. Umstände, die die Marginalisierungsprozesse deutlich aufzeigen, mit denen Menschen in einer Phase der Schwäche konfrontiert sind. Die Realität zeigt auf, dass eine Reihe von Lösungen gefunden und umgesetzt werden müssen.

Zudem ist diese Situation fließend: Man kann schrittweise Veränderungen in der Zusammensetzung und dem Ausmaß des Bestandes von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus genauso wie in den Maßnahmen der Regierung beobachten. Während Regierungen generell eine restriktive Politik entwickeln, findet man auch gewisse diametral entgegenlaufende Beispiele. Einige demonstrieren ein besseres Verständnis von Einzelschicksalen, einige sind von anderen Motivationen inspiriert: Wie Legalisierungen, die auf einer festen Arbeitsstelle, der Familiensituation, langfristigem Aufenthalt usw. basieren. Diese Maßnahmen zeigen, dass die Komplexität der Probleme zu einem gewissen Grad in Betracht gezogen worden sind.

Die Komplexität der Situation wird durch eine sich neu entwickelnde Terminologie bewiesen: „Aufhebung der Anweisung das Land zu verlassen“, Visum für „tolerierete Personen“, „temporäre Bleibeerlaubnis wegen außergewöhnlichen Umständen“, Status des „humanitären Schutzes“, „spezieller Schutzstatus“ usw.

---

\* Dieser Beitrag enthält Auszüge eines Positionspapiers von Caritas Europa

In vielen Zusammenhängen ruft die Präsenz von Drittstaatlern ohne Aufenthaltsstatus in den Staaten der Europäischen Union komplexe Fragen auf, bei denen sich Leidenschaft und Opportunismus häufig im Wettstreit mit Objektivität und Vernunft befinden. Die öffentliche Meinung bildet sich mehrheitlich auf der Grundlage von Wahrnehmungen und nicht auf nachprüfbar Fakten. Zusätzlich diskutieren politische Parteien, Regierungsorganisationen, Verbände, Bündnisse von Ausländern usw. das Thema ohne einen Konsens zu erreichen, was es in der Folge sehr schwierig macht Lösungen zu finden.

Die Quantifizierung des Phänomens ist ein Beispiel dieser Debatte: Es ist schlicht unmöglich, die Zahl der in Europa lebenden Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus verlässlich zu schätzen. Schätzungen können sich signifikant unterscheiden. In jedem Falle aber leben in Europa mehrere hunderttausende, wenn nicht sogar mehrere Millionen nicht EU-Bürger ohne regulären Aufenthaltsstatus.

Der Diskurs bezüglich Migranten ohne Aufenthaltstitel ist so konfus und allgemein, dass er verhindert, dass diese Migranten als individuelle menschliche Wesen angesehen werden, von denen viele unter beängstigenden und bedenklichen Bedingungen, die ihre menschliche Würde bedrohen, leben.

Bevor man die schwierigen bürokratischen Realitäten angeht, die nicht mehr als eine Konsequenz der erzwungenen Migration sind, ist es wichtig, einige der Ursachen im Hinterkopf zu behalten:

- Kriege, Konflikte, Verfolgungen, Menschenrechtsverletzungen, wirtschaftliche Krisen und zerfallene staatliche Strukturen sowie Umwelt und Naturkatastrophen sind Auslöser erzwungener Wanderungsbewegungen. Das Ungleichgewicht zwischen dem Süden und dem Norden wird in einer durch die Globalisierung geprägten Welt hervorgehoben. In vielen Ländern nehmen Menschen keine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen wahr, weshalb sie in Länder auswandern, in denen die Bedingungen und die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechte denen in ihren Heimatländern vorzuziehen sind. Diese Perspektiven werden durch eine reelle Nachfrage nach „billigen“ Arbeitskräften in Europa bestärkt.
- Das Eigeninteresse, das die Motivation der reichen Länder bildet, behindert die Entwicklung einer Reihe anderer Länder, die Opfer der Abwanderung ihrer Bürger werden. Die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in unterschiedlichen Herkunftsländern machen es manchmal schwierig, sich eine Zukunft vor Augen zu führen, die auf der Grundlage einer wahren menschlichen Würde basiert oder einfach nur die menschlichen Grundbedürfnisse befriedigt.
- Moderne Möglichkeiten der Kommunikation bestärken Menschen, sich nicht mit Lebensbedingungen, die das nackte Überleben sichern abzufinden. Diese Hoffnung auf eine Lösung durch Auswanderung wird durch die Gerüchte oder die Beispiele von Landsleuten bestärkt, die es im Ausland „geschafft“ haben. Zusätzliche Nahrung erhält die Hoffnung durch Vermittler oder Ausbeuter. Um den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien zu verdienen, nutzen viele ihre ganzen Ersparnisse und machen Schulden, manchmal das ganze Leben lang.

Die Bekämpfung der illegalen Migration in Europa sollte in erster Linie die Ursachen der erzwungenen Migration bekämpfen, da niemand ohne Grund sein/ihr Land verlässt.

Caritas Europa will alle Teilhaber (die Regierungen der Herkunfts- und Aufnahmeländer, die Migranten, die lokalen Kommunen und die Zivilgesellschaft) ermutigen, Lösungen für diese entwürdigende Situation zu finden und ihre Handlungen auf die uneingeschränkte Achtung vor der menschlichen Würde zu stützen.

Der Definition eines undokumentierten Migranten wie sie Caritas Europa vornimmt, folgt ein Überblick über die internationalen, europäischen und nationalen gesetzgeberischen Instrumente, die sich auf den Schutz der Rechte und der Würde jedes Menschen beziehen.

Der darauf folgende Teil erinnert an die Motivation für das Engagement von Caritas Europa, den Respekt vor der Würde der Menschen hochzuhalten, die sich in einer irregulären Aufenthaltssituation befinden.

Der letzte Teil enthält die Empfehlungen von Caritas Europa, die in konkrete Forderungen an Kirchen, Politiker und verschiedene soziale Akteure übersetzt wurden.

## **2. Klarstellung von Konzepten, die in diesem Papier verwendet werden**

Zum Zweck dieses Papiers definiert Caritas Europa einen undokumentierten Migranten als „*einen Drittstaatsangehörigen oder eine staatenlose Person, die nicht oder nicht mehr im Besitz eines gültigen Dokuments ist, das seinen oder ihren Aufenthalt in einem Land autorisiert*“.

Diese Definition umfasst eine Vielzahl von Fällen. In der Tat bekommen bestimmte Personen aus vielen Gründen keine Aufenthaltsgenehmigung oder verlieren sie wieder: Lücken in den rechtlichen Vorschriften der Aufenthaltsstaaten, langsame oder fehlerhaft arbeitende Verwaltungen, inadäquate Kenntnis der Gesetzgebung, Verlust des Arbeitsplatzes, eine rechtliche oder tatsachenbezogene Lage im Herkunftsland, die materielle Unmöglichkeit, ein standesamtliches Dokument vorzulegen, etc.

Das Konzept des „undokumentierten Migranten“ umfasst im weiteren Sinne auch minderjährige Kinder, auch wenn diese in einigen Staaten keine personalisierten „Papiere“ besitzen müssen, die ihren Aufenthalt autorisieren.

## **3. Die Verkündung der Menschenrechte und ihre Umsetzung**

Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bekräftigt: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.“ Die darauf folgenden Artikel legen eine Anzahl bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte dar.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist kein rechtlich bindendes Instrument, übt aber einen wichtigen Einfluss auf internationale Konventionen und Verträge aus.<sup>42</sup> Verfassungen und

---

<sup>42</sup> Die internationalen Konventionen, die wir herausheben möchten sind: der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966); der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966); die Kon-

nationale Gesetzgeber<sup>43</sup> setzen diese Rechte in die Praxis um. Dennoch muss erkannt werden, dass die Erklärung von Rechten und Freiheiten eine Sache ist, die praktische Umsetzung und der Schutz dieser Rechte jedoch eine andere.

Der Integrität und der Würde des Menschen den Vorzug zu geben, ist die wichtigste Antriebskraft für die Arbeit der Caritas im Bezug auf Migranten, unabhängig von deren administrativem Aufenthaltsstatus. Der Respekt der Menschenwürde spiegelt sich in der Botschaft des Evangeliums und in der sozialen Lehre der katholischen Kirche wider.

Die Universalität der menschlichen Würde, verstanden als die fundamentale Voraussetzung, nach der jede Person Rechte allein dadurch besitzt, dass sie ein menschliches Wesen ist, wird in der staatlichen Praxis noch nicht völlig anerkannt.

Auch wenn die Universalität der Menschenwürde anerkannt wird, beinhalten Verfassungen, nationale Gesetzgebung und auch internationale Konventionen Vorschriften, die es Staaten erlauben, den Anwendungsbereich zu beschränken (Vorbehalte und Einschränkungen).<sup>44</sup> Diese Beschränkungen erlauben es Staaten, zwischen den Rechten von Ausländern bezüglich ihres regulären oder irregulären Aufenthalts zu unterscheiden. Umso mehr, da das Recht auf Kontrolle des Zugangs und des Aufenthalts von Ausländern auf ihrem Gebiet ein wesentliches Element der staatlichen Souveränität darstellt. Mit solchen Ausnahmen sollten Staaten Migranten allerdings nicht den Zugang zu fundamentalen Menschenrechten vorenthalten.

Ohne Aufenthaltsgenehmigung haben Migranten generell keinen Anspruch in den Genuss sozialer Rechte zu gelangen. Obwohl sie Opfer von Ausbeutung oder Diskriminierung sind, stehen sie - im Gegensatz zu Staatsbürgern oder Ausländern mit einem rechtmäßigen Aufenthalt -

---

vention über die Rechte des Kindes (1989). Auf europäischer Ebene: Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europarat 1950); die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (in den Entwurf des Verfassungsvertrags der EU integriert).

<sup>43</sup> Zum Beispiel:

In Deutschland: Artikel 1 des Grundgesetzes: *Die Würde des Menschen ist unantastbar (...). Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten(...).*

In Belgien: Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass *jeder das Recht hat sein Leben im Einklang mit der Würde des Menschen zu führen*“ und zählt die garantierten Rechte auf: Das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Schutz der Gesundheit, das Recht auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand und das Recht auf eine angemessene Wohnung.

In Frankreich: Nach der Präambel der Verfassung vom 27. Oktober 1947, Artikel 2 *„verkündet das französische Volk erneut, daß jedes menschliche Wesen ohne Unterschied der Rasse, der Religion oder des Glaubens im Besitz unveräußerlicher und geheiligter Rechte ist. Es bestätigt nochmals feierlich die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers, die durch die Erklärung der Rechte von 1789 (...) verbürgt sind (...). Die Nation sichert jedem einzelnen und der Familie die zu ihrer Entfaltung notwendigen Voraussetzungen*

In Italien : Die Verfassung vom 27. Dezember 1947, Artikel 2 sagt aus: *„Die Republik anerkennt und gewährleistet die unverletzlichen Rechte des Menschen sowohl als Einzelperson, als auch innerhalb der gesellschaftlichen Gruppen, in denen sich seine Persönlichkeit entfaltet. Sie fordert die Erfüllung der unabdingbaren Pflichten politischer, wirtschaftlicher und sozialer Solidarität “* , und Artikel 3 *„Alle Staatsbürger haben die gleiche gesellschaftliche Würde und sind ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Sprache, des Glaubens, der politischen Anschauungen, der persönlichen und sozialen Verhältnisse vor dem Gesetz gleich“.*

<sup>44</sup> Beispiel: Artikel 191 der Belgischen Verfassung besagt: *„jeder Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet Belgiens befindet, genießt den Personen und Gütern gewährten Schutz, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen“.* Der Gesetzgeber stützt sich auf diesen Artikel, um Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus die Unterstützung zu verweigern, die sie eigentlich erhalten sollten.

Hindernissen bei der Durchsetzung selbst ihrer fundamentalen Rechte gegenüber. In der Mehrheit der Staaten Europas haben undokumentierte Migranten keinen rechtlichen Zugang zu einer Sozialhilfe oder einer garantierten Befriedigung von Grundbedürfnissen. In einigen Ländern haben sie nicht einmal Zugang zu einer medizinischen Basisversorgung.

Bezüglich der „Grundbedürfnisse“, die notwendig sind das Überleben und die volle Wahrung der Menschenrechte zu garantieren, scheint es, dass soziale Rechte und die Menschenwürde Menschen in einer irregulären Situation prinzipiell gewährt werden. Ein Anschein, der durch die Praxis nicht bestätigt wird. Ferner verlangt die Gesetzgebung einiger Staaten, dass öffentliche Bedienstete Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus denunzieren, beziehungsweise erlaubt die Bestrafung von Menschen, die humanitäre Hilfe an undokumentierten Migranten leisten.

### ***Rechte auch für Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus***

Lebensbedingungen, die die Menschenwürde respektieren und die Ausübung bestimmter Rechte ermöglichen, müssen allen Menschen gewährt werden, unabhängig von deren administrativem Aufenthaltstitel.

Auch wenn das Völkerrecht Einschränkungen und Vorbehalte bei der Ausübung der Menschenrechte vorsieht, sind einige dieser Rechte unveräußerlich und legen den Staaten uneingeschränkte Verpflichtungen auf. Die Staaten können daher den Zugang zu diesen Rechten auch für Menschen in einer irregulären Lage nicht verwehren. Vier der angesprochenen Rechte können zusammengefasst im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (bzw. der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) gefunden werden. Diese vier unveräußerlichen Rechte sind die individuellen Rechte, die sich auf die physische und moralische Integrität des Menschen beziehen und auf seine/ihre Freiheit: Das Recht auf Leben, das Recht nicht zum Opfer von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu werden, das Recht nicht in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden zu dürfen, das Recht auf die Nicht-Rückwirkbarkeit des Strafrechts.

Die Vorschriften, die als „notwendig“ bezeichnet werden, um Einschränkungen der Rechte von Menschen in einer irregulären Lage zu gestatten, benennen ihre eigenen Schranken: Die Staaten sollen eine gewisse Anzahl von Kriterien respektieren. Das Ziel muss rechtmäßig sein und die gewählten Mittel zur Erreichung des Ziels müssen verhältnismäßig sein.

Die Gerichtshöfe sind mit der Aufgabe betraut, diese Kriterien auszulegen und ihre Anwendung durch den nationalen Gesetzgeber zu überprüfen. Eine Minderheit undokumentierter Migranten erhält Rechte durch den „Gang zum Gericht“. Eine gewisse Jurisprudenz wird geschaffen, die gelegentlich zu einer positiven Anpassung der Gesetzgebung im Sinne der Migranten führt.

In diesem Sinne garantiert die Europäische Menschenrechtskonvention zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dass die rechtliche Kontrolle effektiv zu einem Schutz bestimmter fundamentaler Rechte von undokumentierten Migranten geführt hat. In der Tat zielt der Artikel 1 der Konvention darauf ab, jede Person zu schützen, über die der vertrags-

schließende Staat eine gewisse Hoheitsgewalt inne hat, unabhängig seiner/ihrer Nationalität, seines/ihrer Aufenthalts und seines/ihrer administrativen Aufenthaltsstatus.

Ein wichtiger Aspekt der Gerichtsentscheidungen bezüglich Nicht-Staatsbürgern betrifft Menschen mit irregulärem Aufenthaltsstatus. Die Urteile basieren häufig auf der Einschätzung des Verhältnisses zwischen den Interessen der Staaten, Einwanderung zu kontrollieren und den Rechten des Klägers.

Auch wenn das Recht jedes Individuums, ein Leben in Würde zu führen die Grundlage für die anderen Rechte bildet, war dieses erste „fundamentale“ Recht – ohne das der Einzelne diese Rechte nicht einfordern kann – bisher noch nicht Gegenstand der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs.

#### **4. Die Empfehlungen von Caritas Europa**

Migrationsbewegungen gab es schon immer, mit unbestreitbar positiven Effekten für Gesellschaften. In Bezug auf erzwungene Migration, ist es aber eine Tatsache, dass so lange unangemessene Ungleichgewichte zwischen Staaten im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und politischer Rechte bestehen, Menschen in ihrem Streben nach einem besseren Leben dazu gezwungen sein werden zu emigrieren.

Caritas Europa und ihre Mitgliedsorganisationen wollen die bedenkliche Situation von Migranten ohne Aufenthaltsstatus anprangern und ihre Grundrechte fördern. Sie möchte zu Lösungen beitragen, die für den vollkommenen Respekt der Menschenrechte und für ein ehrbares Leben in ihren Herkunftsländern sorgen und dadurch erzwungene Migration verhindern.

Es wurde jedoch festgestellt, dass in der Realität hunderttausende Drittstaatsangehörige heimlich unter sehr bedenklichen Bedingungen in Europa leben. Zuallererst sieht die Caritas die Männer, Frauen und Kinder, die unter unmenschlichen Umständen überall in Europa leben.

Im Lichte ihrer Erfahrung mit Migranten, die sich ohne Aufenthaltsstatus in Europa befinden, stellen unsere Caritasorganisationen folgende Forderungen:

##### **Respekt der Würde und der Integrität des Menschen**

Zuallererst ist es von direkter und fundamentaler Wichtigkeit, das Recht jedes Menschen in Europa auf den Respekt und die Anerkennung seiner oder ihrer Würde in die Praxis umzusetzen. Dies beinhaltet unter anderem den Zugang zu Nahrungsmitteln, Gesundheitsversorgung, Wohnraum, Bildung und Familienleben. Im Hinblick auf Minderjährige muss die Konvention über die Rechte des Kindes uneingeschränkt und effektiv im nationalen Recht verankert werden, einschließlich des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen.

Der Respekt vor der Würde und der Integrität jedes Menschen sollte unter allen Umständen garantiert werden.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Art. 1 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

## **Bekämpfung der Ursachen von erzwungener Migration**

Wenn das Recht sein eigenes Land zu verlassen ein anerkanntes Recht ist<sup>46</sup>, hat auch jede Person das Recht in seinem/ihrer Land zu leben.

Eine Vielzahl von Menschen verlassen ihr Land, weil sie einer Gefahr für Leib und Leben gegenüberstehen oder sie keine Perspektive für eine aussichtsreiche Zukunft in Bezug auf Arbeit, Bildung oder Bürgerrechten sehen. Während mehr und mehr finanzielle Mittel – insbesondere für die Kontrolle der Migration nach Europa – aufgebracht werden, ist der Umfang der Unterstützung einer wahren Entwicklung der ärmsten Länder offenkundig nicht ausreichend, um Bedingungen für eine bessere Zukunft zu schaffen. Die internationalen Bekenntnisse zu mehr Entwicklungshilfe, die von unseren Ländern gemacht wurden, sind bisher nicht umgesetzt worden.

Menschen, die die Initiative ergreifen zu emigrieren, erfahren die unterschiedlichsten Formen staatlicher Zwangsmaßnahmen bezüglich ihrer Entscheidung. Eine entwicklungsorientierte Politik beinhaltet daher eine offene Menschenrechtspolitik, den politischen Willen gerechte Handelsbeziehungen weltweit zu schaffen und eine verschärfte Kontrolle des Waffenhandels.

Eine der Sache verschriebene und umfassende Politik, sowie Maßnahmen, die es den Menschen ermöglichen, Perspektiven für eine ordentliche Zukunft in ihrem eigenen Land zu sehen, sowie Anstrengungen für Entwicklung sind fundamentale Voraussetzungen, um die grundlegenden Ursachen erzwungener Migration zu bekämpfen. Wir fordern die Regierungen auf, sich umfassend für die Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele einzusetzen.

### **Gerechte und effiziente Gesetzgebung...**

Die Komplexität der Gesetzgebung im Bereich Einwanderung und die Anforderungen, die verlangt werden, um qualifizierten Migranten den Zugang zu sichern, schafft einen Mangel an Transparenz, der für alle nachteilig ist. Zudem neigen Gesetzgeber in ihren Versuchen, irreguläre Einwanderung zu beschränken dazu, alle Drittstaatenangehörige ohne geregelten Aufenthaltsstatus zu kriminalisieren, ohne konkrete Einzelfälle zu berücksichtigen.

- Die Einrichtungen der Caritas treffen häufig auf Menschen, die unter indirekten und negativen Auswirkungen der Einwanderungs- und Asylgesetzgebung leiden. Vor der Annahme neuer gesetzlicher Regelungen sollten Studien die negativen Konsequenzen abschätzen, mit welchen Migranten konfrontiert werden und auch mögliche Ergänzungen vorschlagen. Zu welcher Begründung man nach der Begutachtung aller relevanter Fakten auch gelangt, sollte es für die Menschen, die ihren Aufenthaltsstatus unerwartet verlieren, eine Behörde geben, die die Kompetenz besitzt Ausnahmen zu gewähren.
- Die Migranten mit denen unsere Einrichtungen zusammentreffen, befinden sich häufig in außergewöhnlichen Lebenslagen und benötigen daher auch spezielle Hilfe. Eine Entscheidung, die einen legalen Aufenthalt nicht gewährt, sollte nicht ohne den Rat einer Kommission gefällt werden, die zumindest mit einem Mitglied eines sozialen Dienstes besetzt ist.

---

<sup>46</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 13 – 1 und 2

- Einige Migranten unternehmen keine eigenen Schritte mehr, weil sie glauben – zu recht oder zu unrecht – dass sie Gefahr laufen abgeschoben zu werden. Dies betrifft zum Beispiel Frauen, die eingereist sind, um mit ihrem Mann zusammenzuleben, die aber zu dieser Zeit nicht in der Lage waren, die Anforderungen an die Familienzusammenführung zu erfüllen. Vom Zeitpunkt ihrer Ankunft an, sind sie zu einem heimlichen Aufenthalt verdammt, häufig durch die Ignoranz der herrschenden Gesetzgebung.

Eine gerechte und effiziente Gesetzgebung ist notwendig um zu verhindern, dass Menschen mit Aufenthaltsstaus in Folge administrativer Anforderungen in eine irreguläre Aufenthaltssituation abgleiten.

Migranten und Migrantinnen ohne geregelten Aufenthaltsstatus sollten Zugang zu einer kompetenten und kostenlosen Rechts- und Sozialberatung haben.

Sie sollten Zugang zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse (Bildung, Unterkunft, Nahrungsmittel, Gesundheitsversorgung) haben. Caritas Europa fordert die europäischen Regierungen auf, die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Arbeitsmigranten und deren Familienmitgliedern zu ratifizieren.

Kirchen, Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteure sollten nicht für ihre Anstrengungen sanktioniert werden, Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus beizustehen und zu unterstützen. Caritas Europa fordert von den zuständigen Behörden, die von der Zivilgesellschaft bereitgestellten Beratungseinrichtungen für Migranten anzuerkennen.

Caritas Europa und ihre Mitgliedsorganisationen übernehmen eine wichtige Rolle bei der Beobachtung der relevanten Gesetzgebung und der daraus resultierenden Auswirkungen für die betroffenen Menschen.

### **...mit einem menschlichen Antlitz**

Eine Niederlassungserlaubnis für Drittstaatsangehörige wird häufig nur vor dem Hintergrund von Nützlichkeitsabwägungen für unsere Länder gewährt.

- Einige Migranten, die ihren Arbeitsplatz verlieren, verlieren damit auch gleichzeitig ihre Aufenthaltserlaubnis.
- Viele Migranten haben keine wirkliche Bindung mehr zu ihrem Heimatland, haben aber neue Bindungen in Europa aufgebaut.
- Unter den Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus sind – oder werden – viele Opfer von Ausbeutern oder Ausbeutungsnetzwerken. Sanktionen treffen sie häufig härter, als die, die von ihnen profitieren. Zwar wurden Maßnahmen umgesetzt, um Opfer zu schützen, wenn sie ihre Ausbeuter anzeigen, die Effektivität dieser Maßnahmen ist aber schwach im Vergleich zu den Risiken, die beispielsweise Opfer von Menschenhandel auf sich nehmen müssen.

Caritas Europa fordert die Berücksichtigung humaner, familienorientierter und humanitärer Kriterien, im Prozess der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis.

Personen von denen bekannt ist, dass sie eine Aufenthaltsgenehmigung beantragt haben, sollten nicht in einem administrativen Schwebezustand belassen werden: Aufenthaltsgenehmigung-

gen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt und der Gesundheitsversorgung öffnen, sollten – zumindest zeitlich befristet – ausgeben werden. Verwaltungsverfahren, die eine angemessene Dauer überschreiten, sollten zur Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung führen.

### **Das Recht auf internationalen Schutz**

Viele Personen werden oder wurden zu Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus, weil ihr Antrag auf Schutz unter ungerechten Vorzeichen bearbeitet wird. Viele Migranten und Migrantinnen werden aufgrund ineffizienter Verwaltungen oder Anforderungen, die häufig nur sehr schwer zu erfüllen sind, in einen illegalen Aufenthalt gedrängt.

- Einige Menschen waren aufgrund falscher Informationen und mangelnder Sprachkompetenz und daher aufgrund mangelnden Verständnisses der Feinheiten des Verfahrens in dem Land, in dem sie Schutz beantragten ohne die Unterstützung und ohne Zugang zu qualifizierten Übersetzern und Dolmetschern nicht in der Lage, ihren Antrag in einem positiven Lichte darzustellen.
- Andere sind Opfer von Vorschriften und Regelungen, (z.B. beschleunigte Verfahren, Dubliner Vorschriften) die sie dazu zwingen, unter ungünstigen Bedingungen Asyl zu beantragen oder sich zu verstecken, um Asyl in einem Land zu beantragen, in dem sie Beziehungen haben.
- Wenn ein Flüchtling nach einer langen Wartezeit, bis ihm selbst der Status eines Flüchtlings gewährt wurde, eine Familienzusammenführung fordert, muss er häufig mehrere Jahre warten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die öffentlichen Dienste im Heimatland im Verzug sind, während er oder sie weiß, dass seine/ihre Familie in Gefahr ist.
- Die Langsamkeit oder die Anforderungen der Verwaltungen entsprechen nicht in einer angemessenen Art der Lebenswirklichkeit. Der Wille zusammen mit seiner Familie in Europa zu leben kann häufig nicht den komplexen und langen rechtlichen Weg zur Familienzusammenführung überdauern. Es ist anzunehmen, dass viele der Betroffenen die Genehmigungen der Verwaltung vorwegnehmen und ihre Familienmitglieder nachholen und somit schwerwiegende Risiken für ihren eigenen Aufenthalt auf sich nehmen werden.
- Manchmal erfüllen bestimmte Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus die Anforderungen für einen Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung, aber der Verlust oder der Nichtbesitz eines Dokumentes verhindert, dass sie dieses nachweisen können. Die Bekundungen vieler Menschen sowie beweiskräftige Bescheinigungen vieler Organisationen sind häufig nicht ausreichend, um die Verwaltung zu überzeugen.

Die Begutachtung jedes Antrags auf internationalen Schutz sollte in einem gerechten und effizienten Verfahren geschehen, das der soziokulturellen und der psychologischen Situation des Antragstellers Rechnung trägt.

Verwaltungsverfahren, die eine angemessene Dauer überschreiten, sollten zur Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung führen.

## Regularisierungen

Wir stellen fest und befürworten, dass unterschiedliche Staaten Regularisierungsinitiativen – teils kollektiv, teils auf einer fallweisen Basis – organisiert haben. Diese werden jedoch oft als Akte reiner Großzügigkeit dargestellt, ohne die Öffentlichkeit ernsthaft über die Logik und die Hintergründe solcher Aktionen zu informieren.

Diese Maßnahmen übersehen oft die Erfordernis, eine konsistente Politik der sozialen Integration einzuführen. Wie zum Beispiel Unterkunft, Beratung der betroffenen Menschen und Infrastruktur.<sup>47</sup>

Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus werden durch die Behörden toleriert:

- Auf der Grundlage verschiedener internationaler Konventionen (das Recht auf ein Familienleben, Kinderrechte, das Rücknahmeland gefährdet oder verletzt in eklatanter Weise die Menschenrechte usw.) oder wegen diverser anderer Gründe, die nicht in ihrem Ermessen liegen, können bestimmte Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus nicht ausgewiesen werden bzw. das Land nicht verlassen. Um zu überleben werden sie häufig in die Schattenwirtschaft gedrängt, in der sie vollkommen von Ausbeutern abhängig sind.
- Andere, die ernsthaft erkrankt sind, haben in der Realität keinen Zugang zu medizinischer Versorgung in ihrem Land.

Caritas Europa fordert Maßnahmen zur Regularisierung von Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus unter bestimmten Bedingungen, um die Ausbeutung und die Entwürdigung von Menschen zu verhindern.

Caritas Europa schlägt vor, dass die Kriterien für eine Legalisierung Bestimmungen für Familien mit Kindern, für Menschen, die schon lange im Land leben und keine Bindung mehr zu ihrem Herkunftsland haben und für Personen enthält, die in hohem Maße integriert sind. Zudem sollen Menschen, die aus medizinischen Gründen das Land nicht verlassen können von Legalisierungsmaßnahmen profitieren können.

Vorläufige Aufenthaltsdokumente sollten die Dauer abdecken, in der der Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung und eine anschließende Berufung bearbeitet werden kann.

Caritas Europa fordert, dass die Öffentlichkeit wahrheitsgemäß über das Thema Zuwanderung informiert und eine öffentliche Debatte auf objektiven Grundlagen angestoßen wird.

## Ausweisung und Rückführung

Caritas Europa bestreitet, dass eine Politik der zwangsweisen Ausweisung und Rückführung die Lösung für das Problem des irregulären Aufenthalts sein kann. Zudem erhöht die Durchführung von Maßnahmen der zwangsweisen Rückführung das Risiko, Menschenrechte zu verletzen.

---

<sup>47</sup> vgl. Positionspapier von Caritas Europa „Integration, a process involving all“ (März 2004).

Erzwungene Ausweisungen spielen sich häufig unter beklagenswerten und menschenunwürdigen Umständen ab. Eine Rückführung unter solchen Umständen beeinträchtigt die Aussichten auf eine erfolgreiche Reintegration schwerwiegend.

- Wenn die Entscheidung für eine Zwangsausweisung gefallen ist, werden Maßnahmen ergriffen, die die Durchführung garantieren, ohne den vollkommenen Schutz der Würde des Menschen vor, während und nach der Abschiebung bzw. der Rückführung zu berücksichtigen.
- Es kommt auch vor, dass Drittstaatsangehörige aufgrund ihrer extrem schwierigen Lage in ihre Heimat zurückkehren wollen, es ihnen aber aus praktischen Gründen (fehlende Mittel für die Rückreise und die Wiedereingliederung) nicht möglich ist. Wenn sie von einer Entscheidung zur Ausweisung betroffen sind, können die Behörden diese Form der Ausweisung nicht anwenden. Im Falle einer freiwilligen und einer „humanitären“ Rückkehr, muss eine Unterstützung, die nicht durch pedantische Konditionen gefährdet wird, bereitgestellt werden.

Caritas Europa fordert eine humane und würdevolle Rückkehrpolitik. Die Freiwillige Rückkehr, die Wiedereingliederungsprogramme umfasst, sollte die bevorzugte Option einer Rückkehrpolitik sein.

Wenn sich Behörden für eine Abschiebung entscheiden, müssen die Bedingungen, die die menschliche Würde und die Menschenrechte respektieren in der Zeit gewahrt bleiben, die notwendig ist, um die Rückkehr zu organisieren. Dies gilt genauso während der Rückführung und der Wiedereingliederung in das Heimatland. Eine Verhaftung als Mittel, die Abschiebung durchzusetzen, sollte nur als letztes Mittel dienen.

## **Fazit**

Zusammenfassend fordert Caritas Europa von den zuständigen Behörden und Diensten ihre Politik auf der Grundlage der vollkommenen Achtung der Menschenrechte und unter Berücksichtigung der Realitäten, die Menschen zur Rückkehr zwingen, zu entwickeln.

Es ist von zentraler Bedeutung, dass die Staaten in Europa formal anerkennen, dass sie Einwanderungsländer sind, Migranten gebraucht werden und dass eine bedachte und gut geplante Einwanderungspolitik in einen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wohlstand für diejenigen münden kann, die damit erfolgreich sind, Einwanderer willkommen zu heißen und damit ihre Würde zu respektieren. Eine solche Politik darf die Entwicklung der Herkunftsländer nicht nachteilig beeinflussen. Sie muss unterschiedliche Interessen ins Gleichgewicht bringen und damit ein universelles Gemeingut produzieren.

## Resümee und Ausblick

*Dr. Andreas Fisch, Köln*

Der Ausblick in die Diskussionen innerhalb der europäischen Gremien zeigte, dass – trotz der unübersehbaren Tendenz zur Vergemeinschaftung des Politikfeldes ‚Migration und Integration‘ – die Europäische Union nur begrenzt Einfluss auf die Gestaltung der Einwanderung besitzt; diese wird weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedstaaten belassen. Für die Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus bedeutet dies zweierlei. Zum einen sind Nationalstaaten übergreifende Legalisierungskampagnen, etwa im Rahmen der Europäischen Union, jenseits des bislang politisch Denkbaren. Zum anderen verbleibt die politische Abwägung über Legalisierungen weiterhin bei den Nationalstaaten.

Aus den Diskussionen innerhalb der europäischen Gremien lassen sich jedoch zwei inhaltliche Schwerpunkte und Vorbehalte ablesen, die im weiteren Verlauf der Tagung immer wieder angesprochen wurden: einerseits der Vorbehalt, dass Legalisierungen eine Sogwirkung für weitere unerlaubte Migration schaffen, andererseits, dass unter Barroso zunehmend arbeitsmarktbezogene Argumente (wie der Bedarf an Arbeitskräften) bei Entscheidungen für Legalisierungen eine wesentliche Rolle spielen. In welcher Art Argumente gefunden und vorgebracht werden sollen, wurde im Laufe der Diskussionen mehrfach debattiert.

### **Unterschiedlicher Umgang mit den Lebenslagen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus**

Soziale Leistungen werden in anderen Ländern direkt und nicht selten allen Menschen im Land gewährt, wenn auch auf geringem Niveau. Diese Unterschiede erklären sich aus den unterschiedlichen Sozialversicherungssystemen, wie sie in den Länderberichten dargestellt wurden. Auffällig sind vor allem zwei signifikante Unterschiede der Regelungen in Deutschland zu allen hier vorgestellten Ländern. Erstens ist die Einrichtung einer Meldepflicht in allen vorgestellten Ländern unüblich, zum anderen werden in allen anderen Ländern für Kinder und Jugendliche auch ohne Aufenthaltsstatus stets Maßnahmen getroffen, um ihnen Zugang zu Gesundheitsversorgung und Schulbildung zu gewähren; in Frankreich wurden sie von gesellschaftlichen Bewegungen gegen die Ausweisung von schulpflichtigen Kindern bestärkt. Nur vereinzelt erwähnt wurde das bislang nicht sonderlich wahrgenommene Phänomen von Altersarmut bei Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Dies sei eigens hervorgehoben, um für neue Entwicklungen zu sensibilisieren. Nur am Rande vermerkt, weil vom eigentlichen Thema der Tagung abweichend, sei eine Diskussion um die Abschiebehaft von Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Die in den europäischen Rechtsstaaten zulässige Inhaftierungsdauer dieser Menschen, denen die Pflicht zur Ausreise zu Last gelegt wird, variiert von maximal 35 Tagen (Frankreich) und 40 Tagen (Spanien) über 2 Monate (Belgien) bis zu 18 Monaten (Deutschland). Die katholische Kirche ist dort seelsorglich tätig, und der Austausch über diese Erfahrungen belegte eindrücklich, dass die Frage nach der Legitimität von Abschiebegefängnissen den Sinn für Ungerechtigkeit in besonderer Weise anstachelt.

## **Differenzierung des Verständnisses von Legalisierungen**

Den Rekord an Menschen, deren Aufenthaltsstatus legalisiert wurde, hält in Europa mit über einem Drittel aller Legalisierten Italien, gefolgt von Spanien, das mit der letzten Legalisierung Griechenland überrundet hat. Diese Tagung zeigte eindrücklich, dass die bisherigen Legalisierungen bereichsspezifische gewesen sind, die enger oder weiter umgrenzte Personenkreise bei Erfüllung weiterer Kriterien einen Aufenthaltsstatus verliehen haben, in der Regel zeitlich befristet. Sie waren keineswegs die häufig assoziierten bedingungslosen und allgemeinen Legalisierungen; vereinzelte Ausnahmen von dieser Regel (Martelli-Gesetz in Italien) sind nie wiederholt worden. Die Motivationen für Legalisierungen waren so vielfältig wie die unterschiedlichen Zielgruppen. Überwiegend fanden sich nicht humanitäre Beweggründe, sondern Überlegungen zu gesellschaftlichen Vorteilen, pragmatische Lösungen für bislang versäumte gesetzgeberische Regelungen oder andere, also in der Regel politische Klugheitsüberlegungen. Der von pragmatischen Überlegungen ausgehende Druck konnte so bedrängend werden, dass selbst konservative Regierungen mit tief sitzenden Vorbehalten gegenüber Legalisierungen sich auf Grund des gesellschaftlichen Erwartungshorizonts gezwungen sahen, diese durchzuführen, wie in Italien bei der Legalisierung von Pflegekräften und Haushaltsangestellten. Ein Kriterium zur Legalisierung, das neben der Beschäftigung als relevant angesehen wurde, ist der langjährige (zum Beispiel in Frankreich: seit 10 Jahren) unauffällige Aufenthalt im Ankunftsland. Legalisierungen verfolgten das Ziel, die im Land bestehende Anzahl von Menschen ohne Aufenthaltsstatus nach festgelegten Kriterien (Zielgruppe, Bedingungen, Obergrenze) zu verringern. Niemals gab man sich jedoch der Illusion hin, dass diese Maßnahmen zu einer vollständigen oder dauerhaften Reduzierung aufenthaltsrechtlicher Illegalität führen könnten.

Diese Differenzierung führte zu einer interessanten Erkenntnis hinsichtlich der Situation in Deutschland. Zunächst ist der diffizile, nur in Deutschland vorfindliche ‚Status‘ von Menschen mit Duldung zu erläutern. Es ist zu klären, ob die Härtefallregelungen in Deutschland als verklausulierte Legalisierungen gelten können oder nicht; dies ist meines Erachtens nicht der Fall. Dennoch, so erwies sich in den Diskussionen, verfügt Deutschland über eine Reihe an Instrumenten zur permanenten Legalisierung bestimmter Gruppen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus; dies wird im Folgenden erläutert.

### **Zu Menschen mit Duldung und Härtefallregelungen**

Es war umstritten, ob bei den zahlreichen, aber eng begrenzten Härtefallregelungen für offiziell in Deutschland Geduldete ein Äquivalent für Legalisierungen unter anderem Namen identifiziert werden kann. Die Duldung bescheinigt die Anwesenheit zwar offiziell, sie wird strafrechtlich nicht verfolgt, Gesetze gebieten sogar die Aussetzung der Zwangsabschiebung, etwa wegen Foltergefahr im Herkunftsland. Dennoch vermeidet die politisch-ideologische Sprachregelung bei der Duldung die Klassifizierung eines ‚Aufenthaltsstatus‘, welcher minderen Rechts auch immer; in Spanien wird dies ohne gesetzliche Regelung umgesetzt, weil es dort gesellschaftlich akzeptabler ist, dass bestehende Abschiebeentscheide nicht umgesetzt werden. Dies ergibt die seltsame Zwitterstellung von Geduldeten als eines ‚offiziell bescheinigten Lebens in aufenthaltsrechtlicher Illegalität‘. Die Unsicherheiten bezüglich der Einordnung der Härtefallregelungen als verklausulierter Form von in Deutschland nicht selten praktizierter Legalisierungen ergibt sich aus dem offiziellen politischen Verständnis, demnach Menschen mit Duldung zugleich eine Un-

tergruppe von Menschen ohne Aufenthaltsstatus sind. Erhalten nun einige von ihnen durch die Härtefallregelungen einen offiziellen Aufenthaltsstatus, so kann dies als Legalisierungsmaßnahme definiert werden; diese setzen jedoch zwingend die Duldung voraus. Dagegen machten Gegner dieser Auffassung geltend, dass trotz der offiziellen politischen Sprachregelung Geduldete Zugang zu einer grundlegenden Versorgung haben, offiziell bekannt sind und nicht mit der sofortigen Abschiebung bei einer Polizeikontrolle rechnen müssen. Alle diese Attribute unterscheiden sie sachlich in erheblichem Maße von den typischen Lebenslagen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus jenseits Geduldeter. Meines Erachtens lässt sich daraus schlussfolgern, dass die bisherigen Härtefallregelungen in Deutschland - losgelöst von der politischen Sprachregelung - eher einer Statusaufwertung entsprechen und somit keine Ähnlichkeit mit den Legalisierungsmaßnahmen in anderen Ländern aufweisen, die Menschen ohne Aufenthaltsstatus überhaupt erst einen Zugang zu bestimmten Grundversorgungen eröffnen.

### **Zu permanenten Legalisierungsmaßnahmen in Deutschland**

Dagegen gab es das überraschende Ergebnis der Diskussion, dass selbst Deutschland, dessen Politiker/-innen fast gänzlich Legalisierungsmaßnahmen als inopportun ablehnen, permanente Legalisierungsinstrumente besitzt. In Deutschland können Menschen in humanitären Notlagen eine befristete Duldung erhalten, etwa bei schweren Erkrankungen, Schwangerschaften im fortgeschrittenen Stadium oder wenn ein gemeinsames Kind vom Partner, von der Partnerin mit deutscher Staatsangehörigkeit anerkannt wurde und beide sich um das Kind sorgen. Diese Erkenntnis brach allzu stereotype Klischees über Deutschland sowohl bei Deutschen als auch bei den Gästen aus den anderen europäischen Ländern auf, weil sich diese permanent gegebenen Optionen zum Teil als humaner auszeichnen lassen als manche sporadische Legalisierung.

### **Analyse der Folgewirkungen**

Auffällig ist zunächst, dass die landläufigen Vorbehalte des Arbeitsplatzverlustes nicht geprüft wurden, die Folgen in Ländern, die Legalisierungsmaßnahmen durchgeführt haben, nicht systematisch und wissenschaftlich erhoben wurden.

Hinsichtlich der Folgen für die Arbeitsmärkte ist auffällig, dass in den meisten Ländern Menschen ohne Aufenthaltsstatus in den gleichen Branchen arbeiten und damit offensichtlich einen europaweiten Mangel an legalen Beschäftigungsmöglichkeiten beheben. Inwieweit dies zu Arbeitsplatzverlusten oder Lohndumping führt, konnte den Länderberichten nicht entnommen werden. Den Kritikern/-innen, die den Arbeitsplatzverlust als Tatsache behaupten, sind angehalten, die empirischen Belege für ihre Behauptungen beizubringen. Die Motivation der Länder, die aus arbeitsmarktpolitischen Gründen Legalisierungen durchführten, ist jedoch der klare gesellschaftliche Nutzen dieser Maßnahme.

Hinsichtlich der Folgen für den demographischen Wandel ist die Integration der Menschen mit legalisiertem Aufenthaltsstatus nicht untersucht worden, unter anderem auch deshalb, weil die gewährten Aufenthaltsgenehmigungen überwiegend nur befristet galten und längerfristige Untersuchungen dadurch ausgeschlossen sind. Die ‚Kriminalität‘ von Menschen ohne Aufenthaltsstatus beschränkt sich etwa in Deutschland (von anderen Ländern wurden keine Zahlen

vorgebracht) zu 97,5 % auf Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht, während sie sich ansonsten als äußerst gesetzestreu erweisen. Zwar wurde im Plenum eingewandt, dass diese penible Gesetzestreue sich auch dem prekären Umstand eines Lebens in aufenthaltsrechtlicher Illegalität verdankt, doch war die überwiegende Meinung, dass sich keine kriminelle Energie bei dieser Gruppe zeigte. Ob sich die gezielten Legalisierungen von Familienangehörigen der mit Frankreich verbundenen Personen auch auf die für Europa höchste Geburtenrate (1,7 pro Frau) ausgewirkt haben, konnte nicht eruiert werden.

Hinsichtlich der postulierten Sogwirkung als Folge von Legalisierungen beruhen Einschätzungen nicht auf umfassenden empirischen Studien, sondern auf persönlichen Einschätzungen. Es wird erwartet, dass in Ländern mit häufigen, und trotz gegenteiliger Beteuerungen immer wieder stattfindenden Legalisierungen eine gewisse Erwartungshaltung erzeugt wird. Ein fundierter Beleg für die Sogwirkung oder ihre Widerlegung stehen noch aus.

### **Zu arbeitsmarktpolitischen und anderen interessenbezogenen Argumentationen**

Die meisten Argumentationen kirchlicher Akteure berufen sich auf Menschenwürde, Menschenrechte und besondere humanitäre Notlagen. Um Politiker/-innen zu überzeugen, bedarf es jedoch, wie es die Einblicke in die Diskussionen der Europäischen Union zeigten, auch zusätzlicher Argumente, die den Nutzen für die aufnehmende Gesellschaft hervorheben. Dabei müssen jedoch auch die gesellschaftlichen Sorgen, wie die Angst vor Lohndumping, Arbeitsplatzverlust usw. aufgegriffen und jenseits von irrationalen Ängsten nüchtern analysiert werden. Nicht wenige Länder (Ausnahmen: Belgien, Frankreich) sahen in Legalisierungen ausdrücklich und vorrangig Maßnahmen, um die Schwarzarbeit zu bekämpfen, um gesellschaftlich benötigte Arbeitskräfte von Niedrigqualifizierten bis zu Facharbeitern zu gewinnen und um zusätzliche Steuern einzunehmen. Gerade kirchliche Akteure vergeben sich Chancen in ihrer Überzeugungskraft, wenn sie ausschließlich humanitär argumentieren und keine sich anbietenden Brücken zu den Interessen einer Gesellschaft aufzeigen, die in breiter Front vorhanden sind (Folgen für Integration, für den demografischen Wandel, die Arbeitsmärkte, Kriminalitätsbekämpfung, Steuereinnahmen usw.). So sehr einige Teilnehmer/-innen die Notwendigkeit einer solchen Argumentation erkannten, um politisch überzeugen zu können, betonten andere eindringlich, sich nicht alleine auf interessenorientierte Argumentation zu beschränken, weil damit nur ein Teil der Menschen ohne Aufenthaltsstatus erfasst wird. Es bedarf zusätzlich weiterhin einer sozialetischen und menschenrechtlichen Argumentation, um drängende humanitäre Notlagen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus auch dann ins Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken, wenn sie nicht sofort mit einem gesellschaftlichen Nutzen in Verbindung gebracht werden können.

### **Zu juristischen Argumentationen in Deutschland**

Für die innerdeutschen Auseinandersetzungen um Verbesserungsvorschläge für die Lebenslagen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus erweist sich eine juristisch genaue Argumentation als besonders wichtig, um als Gesprächspartner anerkannt zu werden. Dies mag daran liegen, dass die juristischen Auslegungen einerseits sehr umstritten sind, andererseits in Deutschland Gesetzestreue eine große Rolle spielt. Wichtig war den Teilnehmenden, den Status dieser Argumentation bei der Überzeugungsleistung zu klären. Keineswegs – wie man den Anspruch missverstehen könnte! – soll eine juristisch saubere Argumentation sich auf den vorgegebenen

Rahmen des gesetzlichen Status quo beschränken. Vielmehr gilt es, zunächst die gegebenen Möglichkeiten von Helfenden und ihre Restriktionen exakt herauszuarbeiten und durch eine juristisch saubere Herangehensweise an Diskurse in diesem Fachgebiet anschlussfähig zu werden. Erst nach der Klärung dieses vorgegebenen Rahmens lassen sich weiterführende sozial-ethische Reflexionen anschließen, die notwendige Gesetzesänderungen begründen und - für den Fall, dass diese Richtungsänderung politisch beschlossen würde - deren Umsetzung wiederum in die Hände von Juristen/-innen legen. Es wurde gewarnt, zu vorschnell und pseudojuristisch mit Menschenrechten oder der Verfassung zu argumentieren, um bestehende gesetzgeberische Restriktionen aufzubrechen. Die moralische Argumentation mit den Menschenrechten darf nicht voreilig als juristische ausgegeben werden; zwischen diesen Ebenen muss unterschieden werden. Eine menschenrechtliche Argumentation kann Politiker/-innen und die Gesellschaft bewegen, humanitäre Änderungen vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen, entspricht jedoch nicht zwingend der juristischen Logik. Auch an dieser Stelle lautete das Plädoyer für eine reflektierte menschenrechtliche und sozialetische Reflexion, die sich als anschlussfähig an bestehende Fachdiskurse erweist.

### **Zu einer vertieften ethischen Reflexion**

Insofern deutet sich ein Bedarf nach einer ethisch vertieften Argumentation und Reflexion an. Die bislang nur postulierte Sogwirkung bedarf zum Beispiel nicht nur einer empirischen Untersuchung, um festzustellen, ob Legalisierungen in bestimmten Ausprägungen tatsächlich zur Motivation beitragen, unerlaubt einzuwandern. Es bedarf gleichermaßen einer ethischen Reflexion, ob eine auch empirisch belegbare Sogwirkung es rechtfertigen könnte, humanitäre Notlagen hinzunehmen oder bewusst zu verschärfen, um die Sogwirkung abzuschwächen, falls sich diese Abschwächung wiederum nachweisen ließe. Denn Legalisierungen sind aus ethischer Perspektive nicht per se zu unterlassen, wenn sie diese Sogwirkung entfalten sollten, denn es können schützenswerte Güter auf der anderen Waagschale liegen, die schwerer wiegen. In den Diskussionen wurde ein ethikblinder Automatismus, der von einer Sogwirkung auf die Illegitimität von Legalisierungen schließt, abgelehnt, die anstehende ethische Abwägung jedoch nicht detailliert durchgeführt. Demokratietheoretische Überlegungen zu einem moralischen Recht auf Einbürgerung hatten in den praktizierten Legalisierungen der Länderbeispiele und auch in den Diskussionen kein Gewicht. Dennoch scheint mir, dass auch in dieser Richtung ethischer Reflexionsbedarf angemahnt werden muss.

### **Weiterführende Reflexionen für Deutschland**

Hinsichtlich der Mobilisierung der öffentlichen Meinung bestätigte sich, dass es in Deutschland keine vergleichbare ‚Sans Papiers-Bewegung‘ gibt, wie andere Länder sie kennen; die Gründe hierfür wurden nicht erörtert. Die prekären Lebenslagen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus und ihre moralischen Rechte auf Inklusion müssen daher anders ins öffentliche Bewusstsein gebracht werden. Die Kirchen bieten sich in der Wahrnehmung einer anwaltschaftlichen Aufgabe an. Dabei könnte die Kirche tiefer aus der Katholischen Soziallehre schöpfen und ihre Überzeugungen hinsichtlich Menschenwürde und Gemeinwohl für Menschen ohne Aufenthaltsstatus fruchtbar machen.

Die Instrumente, das Ziel eines menschenwürdigen Lebens in aufenthaltsrechtlicher Illegalität zu ermöglichen, sind in ihrer Vielfalt einzusetzen. Keineswegs angebracht ist es, allein auf das Mittel von Legalisierungen zu setzen. Dies wurde durch die Länderbeispiele, die auch die Grenzen der Legalisierungen aufzeigen, deutlich, weil sie nur zeitlich begrenzt und auf bestimmte Personengruppen beschränkt wirken. Weitere Mittel, um Zugang zu sozialen Rechten ohne Legalisierungen zu gewähren, sind international die UN-Kinderrechtskonvention, das UN-Wanderarbeiterabkommen oder völkerrechtskonform ausgestaltete nationale Gesetze. Ferner sind dies Hilfen für freiwillige Rückkehrer/-innen, die durch eine geordnete Ausreise ihren Aufenthaltsstatus im Heimatland legalisieren oder die Eröffnung von legalen Zuwanderungsoptionen bei gesellschaftlichem Bedarf oder familiären Gründen. Erheblich weitreichender ist der Ausblick auf die Ursachen von Migration, die neben anderem auch in einem unfair ausgestalteten Welthandelssystem liegen. Auf nationaler Ebene sind dies alle Regelungen, die den Zugang zu basalen Grundbedürfnissen eröffnen.

Aus der differenzierten Wahrnehmung der Legalisierungen anderer Länder lässt sich für Deutschland zunächst herauskristalisieren, dass nicht eine bedingungslose und allgemeine Legalisierung bedacht werden sollte, sondern die Bereiche identifiziert werden müssen, in denen sich eine bereichsspezifische Legalisierung aus arbeitsmarktpolitischen, humanitären, familiären, demografischen und/oder anderen Gründen anbietet. In anderen Ländern typische Gruppen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus, denen ein legaler Aufenthalt befristet oder unbefristet angeboten wurde, können Anregungen geben: direkte Verwandte, Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, Kinder und Jugendliche, Angehörige befreundeter Staaten, Flüchtlinge, Menschen in humanitären Notlagen, langfristig aufhältige und in die Gemeinden integrierte Menschen. Als eine Strategie, deren Tragfähigkeit jedoch nicht ausdiskutiert wurde, legte sich nahe, die in Deutschland bereits bestehenden Legalisierungsmöglichkeiten zunächst zusammenzustellen und dann zu überprüfen, ob innerhalb dieser nicht weitere Personengruppen aufgenommen werden sollten, um ihnen einen befristeten Aufenthaltsstatus zuzugestehen. Dafür könnte die öffentliche Meinung gezielt für bestimmte Gruppen von Menschen ohne Aufenthaltsstatus mobilisiert werden. Spricht sich eine Gesellschaft für bestimmte Legalisierungen aus, so zeigen die Länderbeispiele, dass sich oft mehr Menschen melden als erwartet werden, und geben noch näher zu analysierende Informationen, wie die Verfahren ausgestaltet werden müssen, um die Zielgruppe zu erreichen und die Folgen langfristig positiv für die Aufnahmegesellschaft zu gestalten. Die offensichtlichen Vorteile und verfolgten Eigeninteressen anderer Länder, die diese mit Legalisierungen von Familien und integrierten Menschen hinsichtlich des demografischen Wandels, mit der Legalisierung von dringend benötigten Arbeitskräften für den Arbeitsmarkt oder durch die Legalisierung von Zwangsprostituierten bei der Bekämpfung von Menschenhändlern verfolgen, sollten auf ihre Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse zügig geprüft werden.

## Anhang

## Programmablauf:

### **MONTAG, 13.02.2006**

- ab 13:30 Uhr Anreise und Begrüßungskaffee  
14:30 Uhr Begrüßung und Eröffnungsstatement  
*Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär  
Deutscher Caritasverband, Freiburg*  
14:50 Uhr Einführung in die Tagung  
*Roberto Alborino, Deutscher Caritasverband,  
Freiburg*  
15:15 Uhr Die Lage der Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis in Deutschland  
*Dr. Ute Koch, Katholisches Forum „Leben in der Illegalität“, Berlin*  
16:30 Uhr Kaffeepause  
17:00 Uhr Länderbericht Italien  
*Lê Quyên Ngô Dinh, Caritas Diocesana, Rom  
Marco Accorinti, IRPPS-Consiglio Nazionale delle  
Ricerche, Salerno*  
17:45 Uhr Länderbericht Frankreich  
*Jean Haffner, Caritas/Secours Catholique, Paris*  
18:15-18:30 Uhr Tagesresümee  
*Dipl.-Theol. Andreas Fisch, Köln*  
20:00 Uhr Empfang und Abendessen, Fortbildungs-Akademie des Deutschen Caritasverbandes

### **DIENSTAG, 14.02.2006**

- 09:00 Uhr Legalisierungskampagnen und ihre Rückwirkungen innerhalb der Europäischen Union  
*Henrik Lesaar, COMECE, Brüssel*  
10:15 Uhr Kaffeepause  
10:30 Uhr Länderbericht Portugal  
*Prof. Eugénio José da Cruz Fonseca, Caritas  
Portuguesa, Lissabon  
Pater Rui Manuel da Silva Pedro cs., Obra católica portuguesa de migrações, Lissabon*  
11:15 Uhr Plenumsdiskussion  
12:15 Uhr Gottesdienst in der Hauskapelle des Deutschen Caritasverbandes  
*Weihbischof Rainer Klug, Erzdiözese Freiburg*  
13:00 Uhr Mittagessen  
14:30 Uhr Länderbericht Belgien  
*Anne Dussart, Caritas International Belgien,  
Brüssel*  
15:15 Uhr Länderbericht Spanien  
*Micaela Sampedro Fromont, ACCEM, Madrid*  
16:00 Uhr Kaffeepause  
16:30 Uhr Plenumsdiskussion  
17:20 Uhr Tagesresümee  
*Dipl.-Theol. Andreas Fisch, Köln*  
18:00 Uhr Empfang im Rathaus der Stadt Freiburg  
20:00 Uhr Abendessen im Stadthotel Kolping Freiburg

**MITTWOCH, 15.02.2006**

- 09:00 Uhr      Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis aus der Sicht von Caritas Europa  
*Peter Verhaeghe, Caritas Europa, Brüssel*
- 09:30 Uhr      Abschlussdiskussion im Plenum
- 10:45 Uhr      Kaffeepause
- 11:15 Uhr      Tages- und Tagungsresümee  
*Dipl.-Theol. Andreas Fisch, Köln*
- 11:30 Uhr      Abschlussbemerkung und Ausblick  
*Roberto Alborino, Deutscher Caritasverband,  
Freiburg*
- 11:45 Uhr      Die Arbeit der Caritas in Deutschland  
mit Migranten  
*Roberto Alborino, Deutscher Caritasverband,  
Freiburg*
- 12:30 Uhr      Ende der Tagung

## Teilnehmer(innen):

- Marco Accorinti IRPPS – Consiglio Nazionale delle Ricerche, Salerno
- Roberto Alborino Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg
- José Antonio Arzoz Delegatur der Spanischsprachigen Katholischen Seelsorge, Bonn
- Prof. Dr. Georg Cremer Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg
- Eugénio José Da Cruz Fonseca Cáritas Portuguesa, Lissabon
- Rui Manuel Da Silva Pedro cs. Obra Católica Portuguesa de Migrações, Lissabon
- Anne Dussart Caritas International, Brüssel
- Dr. Andreas Fisch Dipl.-Theologe, Köln
- Josef Follmann Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg e.V., Freiburg
- Katrin Gerdsmeier Katholisches Büro Berlin
- Jorge Gonzalez Lopez ACCEM, Madrid
- Jean Haffner Caritas/Secours Catholique, Paris
- George Joseph Caritas Schweden, Stockholm
- Dr. Ute Koch Katholisches Forum Leben in der Illegalität, Berlin
- Henrik Lesaar COMECE, Brüssel
- Michele LeVoy PICUM, Brüssel
- Christian Müller Deutsche Bischofskonferenz, Bonn
- Lê Quỳnh Ngô ònh Caritas Italiana / Caritas Diocesana Roma, Rom
- Micaela Sampedro Fromont ACCEM, Madrid

- Dr. Elke Tießler-Marenda                      Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg
- Peter Verhaeghe                                      Caritas Europa, Brüssel
- Karin Vorhoff                                        Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg
- Theresia Wunderlich                              Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg
- Isabell Zwania                                      Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg

**Dolmetscherinnen:**

- Karen Becker
- Annette Fess
- Elaine Griffiths
- Mechtild Schreck



Herausgegeben von  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Migration und Integration  
Postfach 4 20, 79004 Freiburg  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg  
Telefon: 0761 200-331  
Telefax: 0761 200-211  
E-Mail: [Isabell.Zwania@caritas.de](mailto:Isabell.Zwania@caritas.de)  
Internet: [www.caritas.de](http://www.caritas.de)  
ISBN 3-9809087-9-8  
(10/2006)

Das Expertengespräch und diese Publikation wurden  
aus Mitteln der Lotterie GlücksSpirale gefördert

Druck: Stückle Druck und Verlag, Ettenheim  
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier