

3. IRREGULÄRE MIGRATION IN DEUTSCHLAND – ZUR KONTROVERSE ZWISCHEN ORDNUNGSPOLITISCHER UND MENSCHENRECHTLICHER SICHTWEISEN (Dr. Norbert Cyrus)

Die Frage, wie der gesellschaftliche Umgang mit irregulärer Migration gestaltet werden soll, ist politisch umstritten. Dabei stehen sich, sehr grob vereinfacht, eine ordnungspolitische und eine menschenrechtliche Sichtweise gegenüber (u.a. Cyrus 2004; Sinn et al. 2006; BMI 2007). Die ordnungspolitische Perspektive betrachtet irreguläre Migration vor allem unter dem Aspekt der Gefährdung öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Mit einer konsequenten Politik der Kontrollen an den Staatsgrenzen und im Inland sollen irreguläre Migrantinnen und Migranten an der unerlaubten Einreise gehindert und irreguläre Aufenthalte aufgedeckt und beendet werden. Dagegen betont die menschenrechtliche Perspektive (grundlegend dabei: Bielefeldt 2006; Carens 2008), dass auch irreguläre Migrantinnen und Migranten unhintergehbare Menschenrechte besitzen, die durch die aktuell verfolgte Politik der Bekämpfung irregulärer Migration in Deutschland insbesondere in den Bereichen des Rechts auf Gesundheit (Mylius et al. 2011; Falge et al. 2009), des Zugang von Kindern zur Bildung (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010; Laubenthal 2011) und des Schutzes von Beschäftigten vor Ausbeutung (Fischer-Lescano et al. 2012) verletzt würden. Zur Absicherung der Menschenrechte irregulärer Migrantinnen und Migranten werden daher rechtliche und institutionelle Veränderungen gefordert.

3.1. Der ordnungspolitische Standpunkt

Der ordnungspolitische Standpunkt bestimmt seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland den politischen Umgang mit Zuwanderung. Das Bundesministerium des Innern (BMI), das für dieses Politikfeld zuständig ist, vertritt traditionell eine restriktive Linie der Durchsetzung aufenthaltsrechtlichen Regelungen mit umfassenden Maßnahmen zur Kontrolle und Beendigung unerlaubter Aufenthalte. Das BMI sieht keinen Bedarf für Schutzmaßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten, denn „Ausländer, die ohne entsprechenden Aufenthaltstitel nach Deutschland einreisen oder sich hier aufhalten, verletzen das geltende Recht und sind sich (...) in aller Regel völlig darüber im Klaren, welche Konsequenzen dies für ihre Lebensumstände in Deutschland haben wird. Sie sind in diesem Sinne selbst für ihre Illegalität verant-

wortlich. Aus dieser Position heraus können keine Ansprüche an den deutschen Staat oder die deutsche Gesellschaft abgeleitet werden“ (BMI 2001).

Die Argumentation ist deutlich und wurde vom BMI als Reaktion auf eine Eingabe an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages vorgetragen. Mit der Eingabe hatte ein Zusammenschluss von Personen aus Kirche, Wohlfahrtspflege und Wissenschaft auf die menschenrechtlich prekäre Situation von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland aufmerksam gemacht und Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Lage angeregt. Das BMI hatte dieses Anliegen auch mit Hinweis auf die „Einheitlichkeit der Rechtsordnung“ zurückgewiesen und sich auf die Unterstützung und Zustimmung der Bundesländer berufen: „Auch die Länder teilen die Auffassung, dass die Rechte zugunsten von „Illegalen“ ausreichend sind und diese Personen aus ihrer selbst verursachten rechtswidrigen Situation heraus keine Ansprüche an den Staat stellen können“ (BMI 2007, S. 6). Im Prüfungsauftrag Illegalität bekräftigte das BMI 2007 diese Auffassung und betonte mit Blick auf die Kritik an den Übermittlungspflichtigen öffentlicher Stellen: „Die Übermittlungspflicht kann unverändert beibehalten werden. Der Staat verfügt mit dieser Vorschrift über ein Mittel der Migrationskontrolle, das dazu beiträgt, dem Aufenthaltsrecht Geltung zu verschaffen. Eine abschreckende Wirkung ist beabsichtigt.“ (BMI 2007).

3.2. Veränderungen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten

Vor dem Hintergrund dieser eindeutigen Positionierung des verantwortlichen Ministeriums ist es überraschend, dass inzwischen rechtliche Veränderungen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten vorgenommen wurden. Im Jahr 2009 wies der Gesetzgeber in der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsrecht“ vom 18. September 2009 ausdrücklich darauf hin, dass bei einer Notfallbehandlung irregulärer Migrantinnen und Migranten ein „verlängerter Geheimnisschutz“ besteht. Sozialbehörden haben in solchen Fällen die Kosten zu erstatten, ohne die personenbezogenen Daten der Patientinnen und Patienten an die Ausländerbehörden weiter zu leiten. Im Jahr 2011 hat der Gesetzgeber mit der

Dr. Norbert Cyrus

Studium der Kultur- und Sozialanthropologie. Wissenschaftler am Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS). Vorher Mitarbeiter am Interdisziplinären Zentrum für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen an der Universität Oldenburg, u.a. im EU-Forschungsprojekt „POLITIS“ und „WinAct“. Arbeitsschwerpunkte sind: Kultur und Sozialanthropologie der Arbeitsmigration, Soziologie irregulärer Migration, Illegalität, Menschenhandel, Methoden qualitativer Sozialforschung.

Umsetzung Europäischer Richtlinien den Paragraphen 98 a in das Aufenthaltsgesetz neu eingefügt.³⁴ Danach sind Arbeitgeber irregulärer Migrantinnen und Migranten zur Zahlung vereinbarter Vergütung verpflichtet. Lohnforderungen aus unangemeldeter Beschäftigung können vor einem deutschen Arbeitsgericht eingeklagt werden. Ebenfalls im Jahr 2011 wurde die in § 87 Aufenthaltsgesetz festgelegte Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörden zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten eingeschränkt.³⁵ Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen sind danach von der Verpflichtung öffentlicher Stellen, Kenntnisse über einen irregulären Aufenthalt an die Ausländerbehörden zu melden, ausdrücklich ausgenommen worden.

In der Politik wird aktuell sogar über weiter gehende Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten diskutiert. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer, stellte im September 2012 Handlungsempfehlungen des Integrationsbeirats zum Umgang mit Flüchtlingen und Menschen ohne Aufenthaltsstatus vor.³⁶ Der Beirat hat u.a. empfohlen, die Übermittlungspflichten in der Gesundheitsversorgung weiter einzuschränken, um den allgemeinen Zugang zur medizinischen Regelversorgung insbesondere für Kinder und schwangere Personen ohne Aufenthaltsstatus zu gewährleisten. Weiterhin soll ermöglicht werden, dass für den Besuch statusloser Kinder in Kitas und Kindergärten Leistungen nach Sozialgesetzbuch VIII gewährt werden. Für Böhmer steht dieser Beschluss für ein Neues Denken und einen Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik. Diese und weitere Vorschläge rechtlicher Veränderungen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten werden auch von den Oppositionsparteien im Bundestag

mitgetragen (BT-Dr. 17/6167). Die SPD Bundestagsfraktion hat einen Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht, mit dem die Übermittlungspflicht grundsätzlich auf die Strafverfolgungsbehörden eingeschränkt werden sollte (BT-Dr. 17/56). Weiterhin wird eine Herabstufung unerlaubter Einreise und Aufenthalt von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit vorgeschlagen.³⁷

3.3. Wie konnten die Veränderungen erreicht werden?

Wie konnten diese Veränderungen erreicht werden? Und wie werden die Veränderungen von der ordnungspolitischen Seite aufgenommen? Die erste Frage verlangt eine Erklärung, wie die vorgenommenen Veränderungen gegen die Überzeugung der in diesem Politikfeld eigentlich zuständigen und verantwortlichen Vertreter der ordnungspolitischen Sichtweise zustande kommen konnten. Ich sehe, angeregt durch den Ansatz der „pragmatischen Soziologie der Kritik“ (Boltanski et al. 2007; Boltanski 2010; Cyrus 2010), vier zusammenwirkende Faktoren. (1) Die menschenrechtlichen Anliegen wurden von einer breiten Allianz seriöser, von der Politik anerkannter ‚großer‘ Akteurinnen und Akteuren vertreten. Vor allem die katholische Kirche hat seit Ende der 1990er Jahre die menschenrechtlichen Anliegen mit dem Katholischen Forum Illegalität kontinuierlich bearbeitet und andere ‚große‘ Akteurinnen bzw. Akteure wie die Evangelische Kirche, die Wohlfahrtsverbände, aber auch Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Wissenschaft mobilisiert.³⁸ (2) Bei dieser advokatorischen Arbeit wurden polarisierende Forderungen und konfrontative Eskalationsstrategien bewusst vermieden. Die Anliegen wurden auf die eng gefassten Bereiche der Sicherstellung grundlegender Menschenrechte unabhängig vom Aufenthaltsstatus konzentriert. (3) Die vorgeschlagenen

³⁴ Die Vorschrift wurde eingefügt durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011 (BGBl. I S. 2258) m.W.v. 26.11.2011.

³⁵ Ebda.

³⁶ Beirat der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 2012, Flüchtlinge und Menschen ohne Aufenthaltsstatus – Handlungsempfehlungen des Beirats der Integrationsregierung, Berlin

³⁷ Einen Überblick bietet Cyrus 2010.

³⁸ Informationen zu diesen Aktivitäten bietet die Website www.forum-illegalitaet.de

Maßnahmen wurden als allgemeinwohlorientiert beschrieben. Zurück gewiesen wurde damit die Ansicht, dass irreguläre Migration ein Ausdruck krimineller Praktiken sei, durch die nicht zur Einreise legitimierte Personen sich in unfairer Weise individuelle Vorteile verschaffen (Stange 2006). Dagegen wurde in der menschenrechtlichen Argumentation betont, dass der soziale Rechtsstaat aufgrund selbst eingegangener Verpflichtung das Recht auf Gesundheit und des Zugangs zur Schulbildung und zum Rechtsschutz unabhängig vom Aufenthaltsstatus nicht nur auf dem Papier, sondern auch tatsächlich zu gewährleisten hat. Unterstützend wurden auch instrumentelle oder utilitaristische Argumente angeführt: Eine verzögerte Behandlung könne zu höheren Behandlungskosten und zur Verbreitung ansteckender Krankheiten führen. Und rechtliche Verletzlichkeit und mangelnde Konfliktfähigkeit bilden die Anreize für die Organisation illegaler Beschäftigung. Und Kinder seien besser in der Schule aufgehoben als auf der Straße. (4) Die menschenrechtlichen Anliegen wurden in verschiedensten Formaten präsentiert: Wissenschaftliche Forschungsberichte, rechtliche Expertisen, statistische Untersuchungen, eine Petition an den Bundestag, Kommentare zu Gesetzesentwürfen, Initiierung von Anfragen an die Regierung, ein öffentliches Memorandum oder ein gemeinsamer Brief mehrerer ‚großer‘ Organisationen an den Innenminister, eine jährliche öffentliche Tagung oder kontinuierliche Ansprache der zuständigen Funktionsträgerinnen und -träger in allen Bundestagsparteien. Mit diesen Formatierungen konnte der durch Nichtwissen und Nicht-wissenwollen bestimmte Umgang der Politik mit der sozialen Dimension irregulärer Aufenthalte aufgebrochen und die viel beschworene Tabuisierung der menschenrechtlichen Dimension durchbrochen werden. Die mehrjährigen und intensiven advokatorischen Bemühungen führten schließlich zu dem bereits dargestellten vollzogenen und vorgeschlagenen Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten.

3.4. Das ordnungspolitische Verständnis der Veränderungen

Damit stellt sich die Frage, wie diese Veränderungen von der ordnungspolitischen Seite aufgenommen werden. Ich hatte bereits dargestellt, dass das BMI weiter an der ordnungspol-

itischen Sichtweise festhält. Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten wurden und werden aus grundsätzlichen Erwägungen weiterhin als falsches Signal, als Anreizfaktor für irreguläre Migration betrachtet und abgelehnt. Der Schwerpunkt der politischen Beschäftigung mit irregulärer Migration liegt sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene vorrangig und nachdrücklich auf Schutz der Grenzen sowie Verhinderung, Aufdeckung und Beendigung irregulärer Aufenthalte (Carrera et al. 2010; Schneider 2012). Die inzwischen eingeführten Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten, die lange vehement abgelehnt wurden, werden dennoch nicht als Widerspruch oder Aufweichung des Vorrangs einer ordnungspolitischen Praxis gesehen. Dies verdeutlicht anschaulich die Rede des innenpolitischen Sprechers der CDU, Reinhard Grindel, der im Bundestag die Zustimmung seiner Fraktion zu den beschlossenen Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten begründete (Grindel 2011).

Mit Blick auf die Kostenerstattung durch die Sozialämter ohne Weitergabe von Patientendaten an die Ausländerbehörden erläuterte Grindel, dass „ wir schon nach geltender Rechtslage die Situation [haben], dass die Übermittlungspflicht durch den so genannten verlängerten Geheimnisschutz beschränkt ist.“ Mit dieser Argumentation erfolgt eine ordnungspolitische Normalisierung. Weiter gehende Vorschläge zur Einschränkung der Übermittlungspflichten im Gesundheitsbereich werden abgelehnt. Bei der Stärkung der Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit in der Beschäftigung handele es sich um die Umsetzung der europäischen Arbeitgebersanktionenrichtlinie. Diese verfolgt das Ziel der Bekämpfung irregulärer Migration, indem Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die irreguläre Migrantinnen und Migranten unangemeldet beschäftigen, bestraft werden sollen. Mit dieser ordnungspolitischen Instrumentalisierung wird eine weiter gehende Einschränkung der Übermittlungspflicht bei Arbeitsgerichten – die erst die tatsächliche Gewähr bietet, dass rechtsstaatlicher Schutz auch tatsächlich in Anspruch genommen wird – abgelehnt: „Nehmen wir nur den Gerichtsprozess im Falle eines Lohnstreits bei illegaler Beschäftigung. Es kann doch nicht sein, dass ein illegal

Aufhältiger seinen Arbeitslohn aus illegaler Beschäftigung vor Gericht eintreibt, sich dann erneut illegaler Arbeit zuwendet und die Ausländerbehörde von alledem nichts erfährt“. Auch bei der dritten Veränderung, der statuslosen Kindern den angstfreien Zugang zur Bildung eröffnet, wird eine ordnungspolitische Normalisierung betont: Die Änderung vollziehe nur gängige Praxen in Bundesländern nach. Ansonsten habe die CDU/CSU Bundestagsfraktion sich aus zwei Gründen zu der Änderung „durchgerungen, illegalen Kindern den Schulbesuch zu ermöglichen“. Man wollte dazu beitragen, dass statuslose Kinder die Zeit in Deutschland nutzen, um Fertigkeiten und Fähigkeiten zu erwerben, die ihnen bessere Bildungs- und Berufsperspektiven in ihren Herkunftsländern eröffnen. Damit würde auch den Eltern die Rückkehr in die Heimat leichter fallen, weil sich die Perspektive der Kinder verbessere. Zweitens solle vorgebeugt werden, dass die Kinder irgendwann eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung werden könnten. Kriminalpräventive Gründe sprächen für eine Öffnung der Schulen, denn „wer in der Schule ist, kann in der Zeit kein dummes Zeug anstellen“.

Ordnungspolitische Normalisierung und Vereinnahmung sind zugleich Ausdruck und Mittel, den Dominanzanspruch der ordnungspolitischen Sichtweise zu verdeutlichen. Weitergehende Vorschläge werden strikt abgelehnt, da „in diesem Fall die Illegalen selbst und nicht nur ihre Kinder Begünstigte einer Regelung wären, die nun wirklich gegen den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung verstoßen würde“. Die Auffassung wird vom Bundesministerium des Innern geteilt. Im November 2012 wies das BMI die oben erwähnten Empfehlungen des Integrationsrates strikt zurück. Jede weitere Annäherung an die Rechtsstellung sowie die soziale und medizinische Versorgung legal hier aufhältiger Personen würde einen „unerwünschten Sogfaktor für illegale Zuwanderung schaffen und die Einheit der Rechtsordnung gefährden“ (zit. nach Woratschka 2012: S.4). Das „alte Denken“ des ausschließlich repressiven Umgangs mit irregulärer Migration besteht somit fort und hat, wenn man den Gesamtbereich des Politikfeldes irreguläre Migration betrachtet, tatsächlich auch nur in einem relativ kleinen und stark eingeschränkten Bereich an Boden verloren.

3.5. Die Kontroverse geht weiter

Die Kontroverse zwischen ordnungspolitischer und menschenrechtlicher Sichtweise ist nach wie vor aktuell, ja aktueller denn je. Die Kontroverse hat sich aber, darauf verweisen die inzwischen vorgenommenen Veränderungen, weiter entwickelt. Dabei hat die öffentliche Kritik aber nicht nur eine fundiertere Begründung und breitere Zustimmung für Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten erreicht, sondern auch eine gewisse Verschiebung im politischen Gewicht der Positionen. Das Bundesministerium des Inneren wird sich allerdings, aufgrund der primären Zuständigkeit für öffentliche Sicherheit und Ordnung durchaus nachvollziehbar, mit dem Thema irreguläre Migration wohl kaum anders als ordnungspolitisch befassen können. Um eine angemessene Berücksichtigung der sozialen und menschenrechtlichen Dimensionen irregulärer Migration zu erreichen, wäre daher die Zuständigkeit eines für Migration ganzheitlich zuständigen Ressorts anzustreben, das die menschenrechtlichen und ordnungspolitischen Belange ausgewogener zur Geltung bringen könnte.

LITERATUR

- Bielefeldt, Heiner (2006): Menschenrechte „irregulärer“ Migrantinnen und Migranten. In: Alt, Jörg; Bommes, Michael (Hrsg.), *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, 81-94.
- Boltanski, Luc; Thevenot, Laurent (2007): *Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Boltanski, Luc (2010): *Soziologie und Sozialkritik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bundesministerium des Innern (2001): *Betr: Eingabe des Jesuiten-Flüchtlingsdienst*. Antwortschreiben vom 14.2.2001, www.joerg-alt.de
- Bundesministerium des Innern (2007): *Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen*. Bericht des BMI zum Prüfauftrag *Illegalität*. Berlin: BMI, S. 6/39.
- Carens, Joseph (2008): *The Rights of Irregular Migrants*. In: *Ethics & International Affairs* 22 (2): 163-186.
- Carrera, Sergio; Merlino, Massimo (2010): *Assessing EU-Policy on Irregular Migration*. Brussels: CEPS.
- Cyrus, Norbert (2004): *Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen*. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Oldenburg.
- Cyrus, Norbert (2010): *Irreguläre Migration – Zum Stand der Diskussion menschenrechtlicher Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 30(2010)9; S. 317-321.
- Cyrus, Norbert (2010): *Perspektiven auf irreguläre Migration. Überlegungen zu einem interaktionstheoretischen Ansatz*. In: Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): *Unsichere Zeiten. Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen*. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008. CD-ROM Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Falge, Christiane; Fischer-Lescano, Andreas; Sieveking, Klaus (Hrsg.) (2009): *Gesundheit in der Illegalität. Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus*. Baden-Baden: Nomos.
- Fischer-Lescano, Andreas; Kocher, Eva; Nassibi, Ghazaleh (Hrsg.) (2012): *Arbeit in der Illegalität: Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere*. Frankfurt am Main: Campus.
- Grindel, Reinhard (2011): *Bessere Bildungs- und Berufsperspektiven für Kinder von illegal in Deutschland Lebenden*. Rede zum Visakodex im Deutschen Bundestag am 7. Juli 2011. (www.cducusu.de)
- Laubenthal, Barbara (2011): *The negotiation of migrant's right to education in Germany: a challenge to the nation state*. In: *Ethnic and Racial Studies* 34 (8): 1357-1373.
- Mylius, Maren; Wiebke, Bornschlegel; Frewer, Andreas (Hrsg.) (2011): *Medizin für Menschen ohne Papiere*. Göttingen: V&R unipress.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010): *Humanität und Staatsräson auf Kollisionskurs: Der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer*. Ergebnisse einer Studie für die Stiftung Mercator, SVR-Info April 2010. Berlin: SVR.
- Schneider, Jan (2012): *Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration*. Nürnberg: BAME.
- Sinn, Annette et al. (2006): *Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation*. Nürnberg: BAME.
- Stange, Hans-Joachim (2006): *Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration und ihre impliziten Annahmen über Motive und Ursachen*. In: Alt, Jörg; Bommes, Michael (Hrsg.): *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, 139-147.
- Woratschka, Rainer (2012): *Böhmer will mehr Rechte für Flüchtlinge*, Tagesspiegel vom 6. Oktober 2012, S. 4.



Integrationspolitik

 im internationalen Vergleich

Beiträge zum internationalen Symposium des Ministeriums für Integration
Baden-Württemberg an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 4.12.2012



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR INTEGRATION