

Stellungnahme des deutschen NLO, die im August 2000 gegenüber ECRI abgegeben worden ist, im Detail dargestellt. [...]

Eine Regierung, die sich eines Problems nicht bewusst ist, würde nicht so viele Aktivitäten ergreifen. Dass dies geschehen ist, räumt der Bericht auch an einer Vielzahl von Stellen (z. B. im Einleitungssatz des Executive summary) ein. Insoweit ist der Bericht auch in sich widersprüchlich.

Der Vorwurf, die ergriffenen Maßnahmen seien nicht ausreichend gewesen, um die Probleme anzugehen (to deal with), enthält den unausgesprochenen Vorwurf, es seien generell (nur) ungeeignete Maßnahmen ergriffen worden. Auch Maßnahmen, die nicht unmittelbar zu einer Lösung der aufgetretenen Probleme führen, können nicht von vornherein als unwirksam qualifiziert werden.

Die Aussage (2. Absatz), in Deutschland gebe es nur „insufficient measures of integration“ ist wiederum eine unzulässige Pauschalierung. Auch wenn Maßnahmen zur Integration nicht zu hundertprozentigen Erfolgen führen, ist es nicht gerechtfertigt, sie als unzureichend zu bezeichnen. Auch hierzu wird auf die vorstehend zitierte Auflistung aus der Stellungnahme des deutschen NLO vom August 2000 Bezug genommen.

1. Ziffer 8

Die Behauptung, dass gesetzlich definierte Einbürgerungskriterien schon im Kern die Ansätze zu einer diskriminierenden Einbürgerungspraxis beinhalten, ist mit allem Nachdruck zurückzuweisen. Der Bericht nimmt offenbar nicht zur Kenntnis, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Rechtsstaat ist, der in der Lage ist, Verwaltungsabläufe ordentlich zu organisieren. Die zuständigen Behörden sind bei der Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen an Allgemeine Verwaltungsvorschriften gebunden und der Rechts- und Fachaufsicht ihrer vorgesetzten Behörden unterworfen. Die hierzu vom Bundesministerium des Innern erlassene Allgemeine Verwaltungsvorschrift stammt vom 13. Dezember 2000 und ist am 1. Februar 2001 in Kraft getreten.

Sie hat einen Gesamtumfang von 79 Schreibmaschinenseiten, stellt also eine sehr detaillierte Regelung dar, mit der die gesetzeskonforme Rechtsanwendung sichergestellt wird. Im Übrigen unterliegen die Entscheidungen der zuständigen Behörden der richterlichen Kontrolle durch eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese Vorkehrungen dürften den Verdacht auf mögliche Eigenmächtigkeiten oder Willkür beseitigen.

[...]

Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung

Denkschrift der Kommission für Migrationsfragen der Deutschen Bischofskonferenz vom 21. Mai 2001

(Auszug)

Mit einer „Informations- und Reflexionsschrift“ unter dem Titel „Leben in der Illegalität in Deutschland – Eine humanitäre und pastorale Herausforderung“ (vorgelegt am 21. Mai 2001) hat die Kommission für Migrationsfragen der Deutschen Bischofskonferenz auf ein gravierendes Manko der laufenden Einwanderungsdebatte hingewiesen. Die Bischöfe kritisieren, daß die Debatte den Problemkomplex der „Illegalität“ bisher ausgeklammert habe und fordern die Politik auf, neue „realisierbare migrationspolitische Konzepte“ zu entwickeln. Wir dokumentieren nachfolgend die Zusammenfassung dieser Studie. – D. Red.

1. Irreguläre Zuwanderung ist kein Randthema, sondern ein zentrales Problem im weltweiten Wanderungsgeschehen der Gegenwart. In praktisch allen Ländern der Erde ist der statuslose Aufenthalt von Zuwanderern eine fest etablierte Erscheinungsform der Migrationen.

2. Die jeweilige Bezeichnung von Menschen in der Illegalität variiert in Europa sehr stark: So gibt es in den größeren Aufnahmeländern Europas nach der jeweiligen Landessprache „irregular migrants“ und „undocumented persons“, „clandestini“, „sans-papiers“ und „Illegale“. Die Sprache bringt hier unterschiedliche Sicht- und Beurteilungsweisen der sozialen und rechtlichen Kultur des Aufnahmelandes plastisch zum Ausdruck.

3. Die Qualifizierung eines Aufenthaltes als „rechtmäßig“ bzw. „rechtswidrig“ ist ein Resultat der Entwicklung der nationalstaatlichen Souveränität, weil diese erst den legalen Aufenthalt für ausländische Staatsangehörige – das Aufenthaltsrecht – geschaffen hat. Erst mit der Entstehung der Nationalstaaten im 19. Jahrhundert entstanden auch die Rechtsbegriffe des Staatsvolkes und des Staatsbürgers. Die rechtlich anerkannte Staatsbürgerschaft bildete fortan die Basis für die Staatsbürgerrechte und konstituierte so das Staatsvolk. Es entstand der ordnungsrechtliche Unterschied zwischen dem Status eines Inländers und eines Ausländers mit den damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen.

4. Die Männer, Frauen und Kinder, die ein Leben in der Illegalität führen, halten sich aus unterschiedlichen Gründen in unserem Land auf. Pauschalisierungen verbieten sich. Eine differenzierte Sicht und Würdigung der Hintergründe und Motive der betroffenen Menschen ist notwendig. Manche kommen zu ihren rechtmäßig in Deutschland lebenden Familienangehörigen, ohne ein Nachzugsrecht zu haben. Andere sind Opfer von Menschenhandel geworden; dies gilt insbesondere für den Frauenhandel. Wieder andere sind politische Flüchtlinge, die z. B. keinen Asylantrag stellen, weil sie meinen, nicht anerkannt zu werden. Duldungsinhaber, vor allem jene, die aus „Kettenduldungen“ nie herauskommen, tauchen zuweilen aus Angst vor Abschiebung ab. Viele reisen ein, um zu versuchen, durch Arbeit auf dem großen Schattenarbeitsmarkt das wirtschaftliche Überleben ihrer Familie in der Heimat zu sichern. Diese exemplarische Aufzählung lässt sich fortsetzen. Fest steht dabei auch, dass manche nach Deutschland kommen, um als einzelne oder als Angehörige krimineller Banden Straftaten zu begehen.

5. Irreguläre Zuwanderer bedienen sich bei der Einreise immer mehr entweder privater und nichtkommerzieller Brückenköpfe in Deutschland oder aber auch kommerzieller Brückenköpfe und krimineller Schleuserbanden.

6. Viele Menschen haben trotz lebensgefährlicher Situationen in ihrem Heimatland keine Chance auf ein gesichertes Aufenthaltsrecht in einem Aufnahmestaat. Manche ziehen darum ein Leben in der Illegalität dauerhaft ungesicherten Lebensverhältnissen in ihrem Heimatland vor.

7. Unternehmen bzw. Arbeitgeber nutzen oft illegale Beschäftigungsverhältnisse, um wegen der geringen Lohn- und Lohnnebenkosten Arbeitskosten zu sparen. Die illegal beschäftigten Arbeitskräfte nutzen ihnen, denn sie stehen ihnen billiger zur Verfügung als andere und können flexibler und ohne Rücksicht auf z. B. geltende Arbeitsschutzgesetze eingesetzt werden.

8. Rechtswidriger Aufenthalt bedeutet in erster Linie faktische Rechtlosigkeit auf fast allen Gebieten des täglichen Lebens. Zwar sind Menschen in der Illegalität nicht nur Träger von Menschenrechten, sondern auch von gesetzlich normierten und garantierten Rechtsansprüchen nach der deutschen Rechtsordnung. Doch lassen sich diese allenfalls unter Inkaufnahme einer Ausweisung durchsetzen. Durch diese faktische Rechtlosigkeit sind Menschen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung weiteren Bedrohungen, Belästigungen (auch sexueller Art), Erpressungen und Ausbeutungen aller Art ohne ausreichenden Rechtsschutz ausgeliefert. Die Durchsetzung ihrer bestehenden Rechtsansprüche ist ein Grundproblem, das sich über alle Lebensbereiche erstreckt.

9. Im sozialen Bereich tritt eine Reihe von Problemen auf. Das größte Problem ist die Existenzsicherung, d.h. Arbeit zu finden, die entsprechend der Leistungen tatsächlich entlohnt wird. Die Gefahr der Ausbeutung – sowohl was den Arbeitslohn als auch die hiervon zu bestreitende Miete betrifft – ist hier besonders groß. Ein weiteres Problem liegt bei der Gesundheitsfürsorge. Dies betrifft insbesondere stationäre Aufenthalte und die Behandlung von vor allem lebensbedrohlichen und oft auch ansteckenden Krankheiten. Besonders schwierig ist auch die Situation bei Schwangerschaft bzw. der Geburt eines Kindes. Illegalität ist oft der Anlass für eine heimliche Abtreibung. Ärztliche Kontrolluntersuchungen werden häufig aus Kostengründen unterlassen, nicht selten wird aus Angst vor dem Entdecktwerden eine Hausgeburt vorgenommen ohne Beteiligung von Ärzten oder Hebammen. Problematisch ist nicht zu-

letzten auch die Beschulung von Kindern. Werden sie nicht eingeschult, bleiben sie regelmäßig nicht nur Analphabeten, sondern können sich auch psychisch und sozial nicht gesund entwickeln. Dies birgt auf Dauer zudem ein gewisses Potential an Kinder- und Jugendkriminalität in sich.

10. Die Kirche sieht sich vom Evangelium her über die Arbeit ihrer Pfarrgemeinden hinaus durch den Problemkomplex der Illegalität humanitär und pastoral herausgefordert. Die Armen sind im Sinne der Bibel die ersten Adressaten der Botschaft vom ganzheitlichen Heil des Menschen, das auch dessen konkrete Lebensbedingungen umfasst. Der kirchliche Seelsorgeauftrag beinhaltet daher die ganzheitliche Sorge um das „Heil“ des Menschen in seiner leiblichen und seelischen Existenz. Deshalb sind auch Menschen, die ein Leben in der Illegalität führen, vom Auftrag der Kirche nicht ausgenommen. Sie sind nicht „draußen“, sondern stellen den Innenbereich christlicher Gottesbegegnung dar. Jesus Christus identifiziert sich mit ausgegrenzten und vergessenen Menschen so weit, dass er sagen kann: „Was ihr für einen meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan.“ Die Kirche kann es sich deshalb nicht nehmen lassen, für die Achtung der Menschenwürde aller Menschen einzutreten und diese gerade in gefährdeten Situationen anzunehmen. Gleichzeitig müht sie sich darum, den Menschen das Heil in seiner ganzheitlichen Vollendung zu verkünden und zu vermitteln. Sie geht damit über eine reine Menschenrechtspolitik hinaus.

11. Wenn sie die Achtung der Menschenwürde auch für Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung anmahnt, stellt sie nicht Grundlagen des Gemeinwesens in Frage. Sie erinnert vielmehr an die Maßstäbe, die für seine Identität und seinen Zusammenhalt gültig sind. Der soziale Rechtsstaat ist der beste Schutz der Menschenrechte. Aber es bleibt immer neu zu prüfen, wie die rechtlichen Bedingungen so weiter entwickelt werden können und müssen, dass sie auch Menschen in der schwierigen Situation der Illegalität besser gerecht werden können.

12. Selbst wenn diese Schrift keine einfachen Lösungen aufzeigt, macht sie auf einen politischen Handlungsbedarf aufmerksam. Dabei übernimmt die Kirche eine Anwaltsfunktion für Menschen, die sich aus Not gezwungen sehen, illegal in unserem Land zu leben. Sie möchte, dass auch diese Menschen unter uns ihre Würde bewahren können. Sie ermutigt die vielen Christen, die sich einzeln oder in haupt- und ehrenamtlichen Diensten vor ihrem Gewissen verpflichtet sehen, sich in diesem Feld zu engagieren. Sie steht zu ihnen, dass sie nicht kriminalisiert werden.

13. Die Kirche gewährt Menschen in der Illegalität den gewünschten seelsorglichen Beistand in allen Lebenssituationen. Die pastorale und soziale Beratung dieser Personen stellt mittlerweile einen wichtigen und etablierten Bereich des kirchlichen Dienstes an den Menschen dar und ist nach dem Selbstverständnis der Kirche ein genuiner Teil ihres Verkündigungsauftrags. Der Dienst am Menschen in Not gehört zu den zentralen Inhalten und Aufgaben des christlichen Lebensvollzugs und ist wesentlicher, integraler Bestandteil des Glaubens. Auch über ihre Bildungseinrichtungen bietet die Kirche die erforderlichen Hilfen an.

14. Die politisch Verantwortlichen sind aufgefordert, realisierbare migrationspolitische Konzepte zu entwickeln, die auch den Problemkomplex „Illegalität“ betreffen. Dies kann im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr nur im nationalen Alleingang erfolgen, sondern setzt die Abstimmung mit den europäischen Partnern voraus und darf keine reine Abschottungspolitik darstellen. Deutschland muss sich als Mitunterzeichnerstaat der Genfer Flüchtlingskonvention auch in Zukunft der humanitären und kulturellen Herausforderung stellen, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren und Menschen in Not zu helfen.

15. In bezug auf Menschen in der Illegalität ist insbesondere die Sicherung sozialer Mindeststandards erforderlich: Die schulische und berufliche Bildung von Kindern ist unabhängig vom Aufenthaltsstatus sicherzustellen und darf nicht durch die Erhebung und Weitergabe von Daten gefährdet werden. Es muss sichergestellt sein, dass Ausländer in der Illegalität vor allem bei lebensgefährlichen Erkrankungen, schweren Unfällen und bei der Geburt eines Kindes Zugang zu den erforderlichen medizinischen Leistungen auch öffentlicher Einrichtungen erhalten, ohne befürchten zu müssen, dass sie das Personal der medizinischen Einrichtungen anzeigen. Der Schutz von Ehe und Familie muss auch für Menschen in der Illegalität sichergestellt werden. Der Anspruch auf den vereinbarten Lohn muss auch faktisch durchsetzbar sein. Zur Verhütung von Obdachlosigkeit müssen Notaufnahmeeinrichtungen auch Menschen ohne

Aufenthaltsrecht und Duldung offen stehen. Es müssen ernsthafte Überlegungen zur Legalisierung bestimmter Gruppen und einzelner Personen in der Illegalität angestellt werden. Dabei sind die Erfahrungen anderer europäischer Länder einzubeziehen.

Netzwerk FrauenZeiten: Plädoyer für ein neues Arbeitszeitmanagement

(Auszug)

Mit der zwischen Bundeskanzler Schröder, Wirtschaftsminister Müller und den Unternehmerverbänden ausgehandelten Vereinbarung zur Chancengleichheit in der Privatwirtschaft (vom 2. Juli d. J.) ist das im Koalitionsvertrag avisierte Gesetz zur Gleichstellung von Frauen in der privaten Wirtschaft zunächst vom Tisch. Die Verbände versprechen zwar, ihren Mitgliedern frauenfreundliche Maßnahmen zu empfehlen, bindend sind diese Empfehlungen jedoch nicht.

Das 1998 gegründete „Netzwerk FrauenZeiten“ (www.frauenzeiten.de) tritt für eine Neuregelung des Arbeitszeitmanagements für Frauen ein. Eine Autorinnengruppe dieses „Netzwerks“ legte Anfang Juli ein „Plädoyer für ein neues Arbeitszeitmanagement“ vor. Es dient als inhaltliche Grundlage einer Veranstaltungsreihe „Frauen-Bündnis für Arbeit“, die am 14. September in Berlin beginnt. Vertreterinnen aus Politik (Christine Bergmann, Claudia Roth), Gewerkschaften (Margret Mönig-Raane), Wissenschaft (Maria-Eleonora Karsten) und Unternehmen (Britta Steilmann) werden gemeinsam mit dem Netzwerk über neue Impulse der Arbeitsmarktpolitik aus frauenpolitischer Perspektive beraten.

Aus dem „Plädoyer“ dokumentieren wir nachfolgend die „Eckpunkte für eine neue arbeitsmarktpolitische Initiative“. – D. Red.

Es bedarf neuer (Arbeits-)zeitmodelle, sowohl für einzelne Lebensphasen mit unterschiedlichen Zeitbudgets als auch für die gesamte Dauer eines Erwerbslebens. Frauen wie Männer müssen die Möglichkeit haben, ihr Leben mit oder ohne Familie mit Erwerbstätigkeit sowie mit Bildung und Weiterbildung synchronisieren zu können. Bei der Frage der Zeitverteilung bzw. der Umverteilung von Zeit handelt es sich um eine Machtfrage. Um das oben skizzierte Ziel einer (geschlechter-)gerechten Zeitverteilung zu erreichen, sind unterschiedliche Strategien zu entwickeln. Insgesamt geht es darum, Zeit in den verschiedenen Bereichen auf das jeweils in diesen Bereichen unterrepräsentierte Geschlecht umzuverteilen bzw. abzugeben: mehr Erwerbsarbeitszeit für Frauen, mehr Bildungszeit für Frauen und Männer, mehr Kinderbetreuungs- und Familienzeit für Männer, mehr Pflegezeit für Männer. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Ausgangsbedingungen zwischen Stadt und Land, z.B. im Bereich der Pfl egetätigkeiten, sowie zwischen den Regionen und erst recht einzelnen Ländern verschieden sind. Zeitgestaltung und – Verteilung ist eine Schlüsselfrage. Sie ist insbesondere ein Schlüssel für Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen und Zukunftsfähigkeit.

- Die Regelarbeitszeit für eine existenzsichernde Beschäftigung muss verkürzt werden!
- Als „Rechengröße“ halten wir eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden für ein richtiges Ziel.
- Die verbleibende Arbeitszeit muss einer klaren Rhythmik folgen bzw. über längere Fristen im voraus planbar sein.
- Eine an den Bedürfnissen der Beschäftigten orientierte flexible Gestaltungsmöglichkeit der Arbeitszeit muss gewährleistet sein, neue Modelle für Zeitsouveränität auch bei der Wochenarbeitszeit sind einzuführen.
- Es muss ein sozial gestaffelter Lohnausgleich erfolgen.
- Arbeitszeitkonten mit verschiedenen Modulen wie Bildung und Weiterbildung oder wechselnde private Lebensphasen müssen konzipiert und in kontinuierliche Erwerbsabläufe integriert werden.