

8 Besondere Konfliktbereiche bei der Migrationssteuerung und der Integrationsgestaltung

Die Aufnahme- und Integrationskapazitäten eines Landes hängen entscheidend davon ab, wie die mit Zuwanderung und Integration verbundenen Probleme und Spannungslagen behandelt und bewältigt werden. Zuwanderung und Integration, das lehrt uns die Geschichte, sind stets auch mit Spannungen und Reibungen verbunden. Wo diese nicht mehr in der alltäglichen Begegnung bewältigt werden können und sich zu übergreifenden Konflikten verdichten, ist es notwendig, sie frühzeitig zu erkennen, zum Thema zu machen und zu bearbeiten. Solche Konflikte können, wenn sie politisch unbeachtet bleiben, die Akzeptanz für Zuwanderung und damit die Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft erheblich verringern. Dies betrifft vor allem besondere Konfliktthemen wie illegale Zuwanderung, Menschenschmuggel, Menschenhandel, Kriminalität von und gegen Zuwanderer, Auswirkungen von Zuwanderung auf die innere Sicherheit sowie Diskriminierung von Zuwanderern.

Die Konfliktpotenziale sind auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Ein wichtiger Aspekt kann sein, dass die Instrumente für die Steuerung der Zuwanderung nur in begrenztem Maße wirksam sind und dass sie zum Teil unbeabsichtigte oder unerwünschte Wirkungen haben. So kann zum Beispiel die Verstärkung von Grenzkontrollen, durch die illegale Zuwanderung reduziert werden soll, zu einer stärkeren Inanspruchnahme von Schleuserorganisationen führen. Als Folge solcher unbeabsichtigter oder unerwünschter Wirkungen von Steuerung nimmt die Öffentlichkeit die Zuwanderung oft als „unkontrollierbar“ wahr, was den Glauben an die Gestaltbarkeit von Zuwanderung insgesamt reduzieren kann.

Gemeinsam ist diesen Konfliktbereichen, dass sie normabweichende Verhaltensweisen betreffen, worunter hier Verstöße gegen die Rechtsnormen unseres Gemeinwesens verstanden werden. Die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund nimmt abweichende Verhaltenweisen bei Zuwanderern schärfer wahr als in der eigenen Gruppe. Pauschale Schlussfolgerungen – wie „Ausländer sind kriminell“ oder „Zuwanderer bringen Kriminalität ins Land“ sind häufig. Mit Blick auf die (tatsächliche und vermeintliche) Zuwandererkriminalität wird gefolgert, dass weniger Ausländer auch weniger Probleme verursachen würden. Diese „Sensationalisierung“ des Problembereiches sucht und schafft Sündenböcke. Freilich: Gäbe es keine Zuwanderer, würden andere Sündenböcke gefunden. Die historische Migrationsforschung bietet zahlreiche Belege, dass Ängste, Befürchtungen und Sorgen bezüglich normabweichendem Verhalten auf wechselnde Zuwanderergruppen bezogen wurden. Das gilt auch für die Migrationsgeschichte der Bundesrepublik: Die Feindbilder veränderten sich; früher gab es distanzierende bis denunziative Beschreibungen von Südeuropäern, später von farbigen Asylsuchenden, dann von muslimischen und illegalen Zuwanderern.

Alle empirischen Untersuchungen über normabweichendes Verhalten von Zuwanderern zeigen vor allem einen deutlichen Zusammenhang auf, der selbstverständ-

lich auch für die hier lebenden Menschen ohne Migrationshintergrund gilt: Je besser die Betroffenen in zentralen Lebensbereichen wie Arbeit, Bildung, Wohnen usw. integriert sind, um so geringer ist die Kriminalität. Und umgekehrt: Je größer Nicht-Integration und individuelle Perspektivlosigkeit sind, um so größer ist die Anfälligkeit für normabweichendes Verhalten wie z.B. Gewalt und Kriminalität. Viele dieser Probleme stehen nicht mit der Herkunft, sondern mit unzureichender Integration der Täter in Zusammenhang.

Grundsätzlich gilt nach Auffassung des Zuwanderungsrates, dass normabweichendem Verhalten durch eine präventiv wirkende Integrationspolitik zuvorgekommen werden muss, bevor es mit repressiven rechtsstaatlichen Instrumenten bekämpft wird.

8.1 Illegale Zuwanderung und illegaler Aufenthalt

Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene wird illegaler Zuwanderung und illegalem Aufenthalt wachsende Bedeutung beigemessen – Tatbeständen also, die von Personen erfüllt werden, die ohne ausreichende rechtliche Grundlage oder unter Vorspiegelung falscher Tatsachen in ein Land eingereist sind oder dort arbeiten, deren Aufenthalt nicht mit dem zugelassenen Aufenthaltswitz übereinstimmt oder deren rechtmäßiger Aufenthalt beendet ist. Dabei setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass die bisher eingesetzten nationalen Instrumente und Maßnahmen nur in begrenztem Maße zur Lösung dieses Problems (soweit es überhaupt lösbar ist) beigetragen haben, und dass eine Mischung verschiedener, auf europäischer Ebene harmonisierter Maßnahmen und Instrumente notwendig ist. Solange Maßnahmen gegen illegale Zuwanderung und illegalen Aufenthalt aber primär ein Ersatz für Versäumnisse oder Defizite der Asyl- oder Migrationspolitik sind, kann auch ein europäisch abgestimmter Ansatz keine langfristige Besserung der Situation bieten.

Der Umfang illegaler Zuwanderung ist statistisch naturgemäß nicht exakt zu erfassen (vgl. Kap. 1.3 und 3.6 sowie Gutachten Cyrus), denn ihre Besonderheit als Migrationsform liegt darin, dass sie eine „flexible Antwort“ nicht nur auf mangelnde Zugangschancen, sondern auch auf gegen sie selbst gerichtete Restriktionen ist (Bade/Bommes 2004). Ihre Ursachen, Erscheinungsformen und Verläufe sind komplex, und es gibt je nach Wanderungsmotiven, Zugangswegen, Aufenthaltswitz, geplanter Dauer und Bleibemöglichkeiten im Zielland eine Vielzahl von wechselnden – und nicht selten Legalität und Illegalität verbindenden – Mischformen von Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung. Daraus wiederum ergeben sich unterschiedliche und im Zeitverlauf wechselnde Lebenslagen und Lebensformen (Bade 2001a, Münz et al. 2001).

Am häufigsten ergibt sich illegale Zuwanderung aus der legalen Einreise (z.B. mit Besucher-, Touristen- oder Studentenvizum oder im visumfreien Grenzverkehr) mit anschließendem illegalem Aufenthalt oder illegaler Beschäftigung. Dies kann durch Überschreiten der Visabestimmungen („overstayer“), durch Erwirkung einer Aufenthaltsgenehmigung mit gefälschten Dokumenten, durch „Untertauchen“ z.B. nach Ablehnung des Asylgesuchs oder durch Aufnahme einer Arbeit ohne

Arbeitserlaubnis geschehen. Hierzu gehört aber auch die private illegale Familienzusammenführung, d.h. wenn ein nahe stehender Verwandter oder ein Lebenspartner, dem eine längerfristige oder dauerhafte Zuwanderung auf legalem Wege nicht oder nur schwer realisierbar erscheint, zu Besuch oder als Tourist einreist und dann die gewährte Aufenthaltsfrist überschreitet.

Die Lebenssituation vieler der (zum Teil gut ausgebildeten) Dienstmädchen, Kindermädchen, Haushaltshilfen, Putz- und Pflegefrauen aus Entwicklungsländern oder aus Mittel- und Osteuropa, die in zunehmendem Maße in Haushalten in den reicheren Industriestaaten arbeiten, ist schwierig (Lutz 2000, Uchatius 2004). Um ihrer Familie im Herkunftsland ein besseres Leben zu ermöglichen, nutzen diese Frauen die wachsende Nachfrage nach illegal beschäftigten Haushaltshilfen. Sie nehmen dafür oft eine lange Trennung von ihren Familien in Kauf und müssen ihre im Herkunftsland verbliebenen Kinder in die Obhut von Familienangehörigen oder von (zum Teil aus ihrem Einkommen im Ausland bezahlten) Tagesmüttern geben (Lutz 2000).

Von wesentlich geringerer zahlenmäßiger Bedeutung, dafür von der Öffentlichkeit aber stärker beachtet wird die illegale Einreise ohne erforderliche Dokumente unter zuweilen dramatischen bzw. lebensgefährlichen Umständen (Bade 2002: 401-407) und die „scheinlegale“ Einreise mit gefälschten, „falschen echten“ bzw. verfälschten Dokumenten, an die sich ebenfalls wiederum eine illegale Beschäftigung anschließen kann.

Insgesamt sind es vor allem ökonomische Beweggründe, die in die Illegalität führen (Alt 2003). Viele der illegal Beschäftigten haben keine dauerhafte Bleibeabsicht. Die Beschäftigungsverhältnisse sind vielfältig: Es gibt zwar prekäre, auf persönlicher Abhängigkeit beruhende Arbeitsverhältnisse, doch kann illegale Beschäftigung nicht immer mit Niedriglohn und Ausbeutung gleichgesetzt werden. Oft kommen diese Migranten als temporäre Arbeitswanderer oder pendeln über mittlere, bisweilen auch weite Distanzen mit dem Ziel, in kurzer Zeit möglichst viel zu verdienen, um dann mit den Ersparnissen in ihr Heimatland zurückzukehren. Einige von ihnen investieren ihre erwirtschafteten Überschüsse von Deutschland aus in ihrer Heimat, um dort zu einem späteren Zeitpunkt als Kleinunternehmer tätig zu werden oder den schon bestehenden Kleinbetrieb erweitern bzw. modernisieren zu können (Elwert 2002). Die Rücküberweisungen von illegalen Zuwanderern stellen für ihre Herkunftsländer zumeist einen wichtigen Entwicklungsbeitrag dar (vgl. Kap. 6.2). Grundsätzlich sind illegal Beschäftigte aber der Gefahr von Niedrigeinkommen und Ausbeutung durch ihre Arbeitgeber weit stärker ausgesetzt als legal Beschäftigte.

Einen Teil der illegalen Zuwanderer stellen Flüchtlinge, die Schutz vor Verfolgung suchen, ohne eine Chance auf Asylgewährung im Rahmen von regulären Asylverfahren zu haben. In der politischen Debatte werden die beiden Aspekte der illegalen Zuwanderung – die wirtschaftlich und die humanitär motivierte illegale Zuwanderung – oft in unzulässiger Weise verquickt. Flüchtlingen ist es angesichts der immer restriktiveren europäischen Asylpolitik in aller Regel nicht mehr möglich, auf legalem Weg in jene EU-Staaten einzureisen, die keine EU-Außengrenzen haben, um dort einen Asylantrag zu stellen. Mit dem Argument, die Antragsteller hätten bereits einen anderen EU-Staat erreicht, in dem sie gleichfalls Schutz erhal-

ten können, werden sie in diesen Staat zurückverwiesen. Die quantitativ sehr viel geringere Einreise auf dem Luftweg mündet in der Bundesrepublik nicht direkt ins Asylverfahren, sondern in eine vorgeschaltete Prüfung im Rahmen des so genannten Flughafenverfahrens (vgl. Kap. 5.3).

Viele Flüchtlinge reisen daher illegal ein, meist mit Hilfe von Schleusern, um einen Asylantrag zu stellen. Nach den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention darf eine illegale Einreise kein Grund sein, einem Flüchtling die inhaltliche Prüfung seines Asylantrags zu verweigern. Die nachträgliche Asylantragsstellung ist daher eine rechtlich nicht zu beanstandende Möglichkeit, einen illegalen Aufenthalt im Nachhinein zu „legalisieren“. Es ist anzunehmen, dass die Zahl dieser Zuwanderer angesichts der immer stärkeren Einschränkungen der legalen Zugangsmöglichkeiten steigen wird. Tatsächlich ermittelte eine Befragung von Asylbewerbern durch die Reisewegsbeauftragten des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) einen hohen Anteil illegal eingereister Asylbewerber. Bei den zehn wichtigsten Herkunftsländern waren im Jahr 2003 zwischen 86 Prozent der befragten türkischen und 98 Prozent der vietnamesischen und afghanischen Asylbewerber nach eigenen Angaben illegal eingereist (BAFl 2004a). Es gibt aber auch zahlreiche Fälle, in denen tatsächlich Verfolgte ihre Chancen auf eine Anerkennung als Asylberechtigte so gering einschätzen, dass sie es von Beginn an vorziehen, illegal im Land zu leben. Dies bietet zumindest einen prekären Schutz vor der Verfolgung in ihrem Heimatland.

Widersprüchliche Wahrnehmung von Illegalität

Insbesondere bei der illegalen Arbeitsmigration zeigt sich, wie widersprüchlich der gesellschaftliche und politische Umgang mit dem Phänomen Illegalität ist. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit können illegaler Aufenthalt und illegale Ausländerbeschäftigung zu einem besonderen Reizthema werden. Der Kriminalisierung von illegalen Migranten und der öffentlichen Empörung steht gegenüber, dass diese Migranten im Alltag nachgerade akzeptiert und ihre Leistungen ohne ausdrückliche Frage nach ihrem Aufenthaltsstatus in Anspruch genommen werden. Illegale Beschäftigung ist eine Antwort auf spezifische Marktbedürfnisse und kann letztlich nur aufgrund der bestehenden Nachfrage entstehen und fort dauern.

Der politische Umgang mit der Realität der illegalen Zuwanderung ist für die Einstellung der Gesellschaft zu diesem Phänomen entscheidend. Dies gilt besonders für die Frage, ob und inwieweit es der Politik gelingt, dieses komplexe Problem mit der nötigen Differenzierung zu behandeln und im Rahmen des Möglichen zu begrenzen. Auch die Aufnahme- und Integrationskapazitäten einer Gesellschaft für legale Zuwanderung werden davon beeinflusst, in welchem Maße es gelingt, illegale Migration zu begrenzen und zugleich sachfremde Zerrbilder abzubauen. Nicht weniger wichtig ist die Einsicht, dass illegale Migration zwar begrenzt, nicht aber verhindert werden kann, und dass das Offenhalten legaler Zuwanderungswegen einen entscheidenden Beitrag zur Verringerung illegaler Zuwanderung darstellt. Eine Kriminalisierung von Zuwanderern, auch von illegalen, erhöht jedenfalls nicht die gesellschaftliche Akzeptanz legaler Zuwanderung.

Die Frage, wie der staatliche und gesellschaftliche Umgang mit illegalen Zuwanderern gestaltet werden kann, ist aus Sicht des Zuwanderungsrates deshalb von

besonderer Bedeutung. Illegalität ist zum einen ein ordnungspolitisches Problem: Ausländer, die ohne entsprechenden Aufenthaltstitel nach Deutschland einreisen oder sich hier aufhalten, verstoßen gegen geltendes Recht. Der Staat und seine Institutionen müssen sich um eine Eindämmung illegaler Einreise und illegalen Aufenthaltes schon aus Gründen der staatlichen Souveränität bei der Sicherung der Grenzen bemühen, aber auch, weil die Steuerung und Begrenzung legaler Zuwanderung andernfalls inkonsequent ist. Zum anderen haben aber auch illegale Zuwanderer Anspruch auf Beachtung ihrer Menschenrechte, die unabhängig von ihrem Status anerkannt, eingehalten und durchgesetzt werden müssen. Das gilt besonders für die Teilhabe am Rechts-, Bildungs- und Gesundheitssystem.

Ein politisches Ziel muss die Eindämmung illegaler Zuwanderung sein. Es sollte aber auch geprüft werden, ob und inwieweit die Eröffnung geeigneter legaler Zuwanderungswege zu befristeten Arbeitsaufenthalten illegale Zuwanderungen begrenzen kann.

Die Einrichtungen der Kirchen im Sozial- und Gesundheitsbereich sind bereits seit Jahren um Hilfestellung für illegale Zuwanderer bemüht. Auf der Grundlage der 2001 veröffentlichten, wegweisenden Handreichung der Deutschen Bischofskonferenz „Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung“ wurde im Juni 2004 das Katholische Forum „Leben in der Illegalität“ gegründet.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt nachdrücklich, bei den politischen Bemühung um eine Eindämmung der illegalen Zuwanderung die an der Menschenwürde und den humanitären Belangen von illegalen Zuwanderern orientierten Forderungen der Deutschen Bischofskonferenz zu berücksichtigen.

Rahmenbedingungen und Entstehung von Illegalität

Illegale Zuwanderung ist zunächst ein Indikator dafür, dass der Migrationsdruck größer ist als das Angebot legaler Einwanderungsmöglichkeiten. Durch die Zunahme weltweiter Wanderungsbewegungen und die gleichzeitige Abschottung Europas gegen unerwünschte Zuwanderungen haben sich im Grenzfeld zwischen Legalität, Illegalität und Kriminalität neue Zuwanderungs- und Aufenthaltsformen etabliert (Bade 2001b: 66f). Illegale Migration existiert nicht losgelöst von oder außerhalb anderer Wanderungsmuster, sondern ist eine Variante, die inner- oder unterhalb anderer Wanderungsbewegungen stattfindet, wenngleich unter besonderen persönlichen, sozialen, rechtlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen (Alt 2003).

Weil Illegalität eine „flexible Antwort“ auch auf Zuwanderungsrestriktionen und auf gegen sie selbst gerichtete Sanktionen ist, wird es ein gewisses Maß an illegaler Zuwanderung und illegalen Aufenthalten immer geben. Dies gilt gerade für liberale demokratische Staatswesen, die aus vielerlei Gründen auf eine Schließung ihrer Grenzen nach außen und auf eine freiheitsbeschränkende Überdehnung von Kontrollen im Innern verzichten. Selbst eine erhebliche Erweiterung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten könnte illegale Zuwanderung möglicherweise zwar vermindern, nie jedoch vollständig verhindern (Bade/Bommes 2004).

Zugänglichkeit, Anschlussmöglichkeiten, Netzwerke

Illegale Migration wird ermöglicht und begrenzt durch die Zugänglichkeit des Ziellandes und die Anschlussmöglichkeiten, die sich im Zielland mit Bezug auf den informellen Arbeitsmarkt, auf eine soziale Gruppe oder auf unterstützende Organisationen bieten. Die Zugänglichkeit wird einerseits beeinflusst durch die räumliche Distanz zwischen Herkunfts- und Zielland, die mit dem Ausbau des globalen Transportwesens jedoch zunehmend an Bedeutung verliert. Sie wird andererseits bedingt durch die politisch gesetzten Zugangsbestimmungen, durch die Kontrollintensität an der Grenze sowie durch illegale Strukturen zu deren Überwindung (z.B. Schleuserorganisationen). Generell sind die sich an die illegale Einreise anschließenden Möglichkeiten ausschlaggebender für die Entscheidung zur illegalen Migration als die Zugänglichkeit des Ziellandes. Noch wichtiger als der Grenzübertritt ist also, dass man im Zielland tatsächlich Fuß fassen kann.

Migranten sind mithin sowohl bei der illegalen Einreise als auch beim illegalen Aufenthalt ganz besonders auf Anschlussmöglichkeiten angewiesen. Zumeist bilden legal in Deutschland lebende Verwandte, Bekannte oder Freunde erste Anlaufstellen bei illegaler Zuwanderung (Alt 2003). Sie sind bei der Organisation der illegalen Einreise wie der Suche nach Unterkunft und Arbeit behilflich. Auch Kirchengemeinden und Vereine der eigenen ethnischen Gruppe werden aufgesucht und es werden an bestimmten Orten ausgehängte Wohnungs- und Arbeitsangebote genutzt (Bührle 2001, Cyrus/Vogel 2002). Im Alltag werden kleinere Probleme ebenfalls mit Hilfe von Verwandten, Freunden oder Unterstützern bewältigt. Um im Alltag nicht unnötig aufzufallen, weisen illegale Migranten einen hohen Grad an Anpassung und „Unsichtbarkeit“ auf.

Begrenzter Zugang zu zentralen Lebensbereichen

Das Leben in der Illegalität zwingt zwar zu Anpassung bzw. sogar demonstrativer Überanpassung, blockiert aber den Weg zur echten Integration; denn die Illegalität begrenzt den Zugang zu zentralen Lebensbereichen wie Gesundheit, Wohnen, Bildung und Arbeit. Illegaler Aufenthalt ist mit dem Risiko verbunden, dass Kinder von Eltern ohne Aufenthaltsstatus nicht zur Schule gehen können, dass illegal beschäftigten Ausländern der vereinbarte Lohn teilweise oder auch ganz vorenthalten wird und sie weiteren Diskriminierungen durch ihren Arbeitgeber ausgesetzt sind. Hinzu kommt die Gefahr, dass Erkrankungen oder Verletzungen zu spät oder gar nicht behandelt werden. Betroffene verfügen nach der deutschen Rechtsordnung unabhängig vom Aufenthaltsstatus zwar über Rechtsansprüche auch in diesen Bereichen (Fodor 2001), verzichten jedoch aus Angst vor Aufdeckung ihrer Illegalität (und nachfolgender Ausweisung oder Abschiebung) in aller Regel auf die Durchsetzung ihrer Rechte. Sie vermeiden auch in Notlagen den Kontakt mit staatlichen Stellen aus Angst, dass ihre Daten an die Ausländerbehörden weitergegeben werden.

Der Zuwanderungsrat vertritt die Auffassung, dass Integrationspolitik nicht bedeuten kann, illegale Migration und illegalen Aufenthalt durch die Bereitstellung staatlicher Leistungen zu akzeptieren und zu verfestigen. Illegaler Grenzübertritt und illegaler Aufenthalt sind als Rechtsbrüche nicht zu tolerieren. Aus Gründen der

Humanität aber sollte im Dialog mit anderen Ländern geprüft werden, welche Möglichkeiten existieren, um die durch die Rechtsordnung gesicherten Mindeststandards auch in der Illegalität zu garantieren.

Der Zuwanderungsrat fordert, öffentlichkeitswirksam anzuerkennen, dass auch in der Illegalität lebende Menschen Anspruch auf grundlegende Menschenrechte haben wie z.B. das Recht auf körperliche Unversehrtheit und, damit verbunden, auf Hilfe im Krankheits- und Notfall. Er fordert weiter, für diejenigen Menschen Rechtssicherheit zu schaffen, die in Erfüllung ihrer Pflichten illegalen Zuwanderern in Notlagen helfen (wie z.B. Ärzte, Sozialarbeiter, Seelsorger etc.).

Bei der Frage des Schulbesuchs von Kindern illegal im Land lebender Eltern besteht erhebliche Rechtsunsicherheit und die zuständigen Behörden der Länder und Kommunen vertreten hierzu keine einheitliche Linie.

Es muss sichergestellt werden, dass das Recht auf Schulbesuch auch Kindern von illegalen Zuwanderern gewährt wird.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der 1990 von Deutschland unterzeichneten und 1992 in Kraft getretenen UN-Kinderrechtskonvention, in der in Art. 28 das Recht des Kindes auf Bildung verankert wurde.

Handlungsoptionen im Bereich Gesundheit

Bei den Handlungsoptionen im Bereich Gesundheit besteht ein grundlegendes Dilemma zwischen dem Souveränitätsrecht des Staates, dem Menschenrecht auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit und der Frage der Übernahme bzw. der Verteilung der Kosten für eine erfolgte Behandlung (Gutachten Cyrus).

In einigen europäischen Ländern bestehen klare Regelungen für eine anonyme medizinische Grundversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsrecht. Auch in der deutschen Diskussion werden diese immer wieder gefordert. In Spanien, Italien und Großbritannien können sich illegale Zuwanderer in der Kommune anmelden und erhalten damit Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung im öffentlichen Gesundheitssystem. Das öffentlich finanzierte Gesundheitswesen in diesen Ländern ist jedoch wesentlich schlechter ausgestattet als das deutsche Gesundheitssystem; für eine optimale Behandlung ist eine ergänzende private Krankenversicherung nötig. Anders als im beitragsfinanzierten deutschen Gesundheitssystem entsteht in diesen Ländern deshalb das Problem der Benachteiligung von Beitragszahlern nicht in vergleichbarer Schärfe.

Die Niederlande, die wie Deutschland ein beitragsfinanziertes Gesundheitssystem haben, verfolgen mit ihrer Fondslösung eine andere Strategie. Illegale Zuwanderer sind von der Krankenversicherung ausgeschlossen. In Fällen, in denen dringende medizinische Hilfe erforderlich ist, müssen Ärzte und andere zur Hilfeleistung gesetzlich verpflichtete Personen diese jedoch leisten. Um übermäßige Belastungen durch unbezahlte medizinische Hilfe zu kompensieren, werden diese Kosten auf Antrag aus einem Fonds erstattet, der von einer Stiftung unabhängig und weitgehend auf ehrenamtlicher Basis verwaltet wird. Die niederländische Regierung stellte 1999 für diesen Fonds ca. 5 Millionen Euro zur Verfügung (Gutachten Cyrus). Auf eine Fondslösung setzt auch die Stadt München. Angeregt durch eine qualitative Studie zum Leben illegaler Menschen in München (Anderson 2003), erwägt die

Stadt, einen ausschließlich aus privaten Spendenmitteln gespeisten Fonds zur Kostenübernahme der Behandlung akuter Erkrankungen bei Nichtversicherten zu gründen.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt eine kritische Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen von Fondslösungen, die eine Erstattung der durch unbezahlte medizinische Hilfe entstandenen Kosten zum Ziel haben.

Handlungsfelder und Instrumente

Zwar steht dem Staat zur Eindämmung der illegalen Zuwanderung und des illegalen Aufenthaltes ein breites Instrumentarium zur Verfügung, eine allumfassende und widerspruchsfreie Bekämpfung jedoch ist in liberalen demokratischen Rechts- und Wohlfahrtstaaten nicht möglich (Bommes/Halfmann 1998, Eichenhofer 1999). Zum einen können Maßnahmen mit dem Ziel der Verringerung der Zugangs- und Anschlussmöglichkeiten ergriffen werden. Weitere Handlungsoptionen bieten sich im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern zur Prävention illegaler Migration (Niederberger/Wichmann 2004). Zudem können auch die Erfahrungen anderer europäischer Länder mit Legalisierungsaktionen nutzbar gemacht werden.

Die Maßnahmen haben unterschiedliche Auswirkungen und können trotz ihrer Wirksamkeit in einem Bereich zu unerwünschten Konsequenzen in einem anderen Bereich führen (z.B. in der Visapolitik). Nur ein auch auf europäischer Ebene abgestimmtes und flexibles Zusammenwirken dieser Maßnahmen kann zu einer wirksamen Reduzierung illegaler Migration führen. Die Europäische Kommission betont deshalb zu Recht, dass die Durchführung solcher Maßnahmen auf der Intensivierung des Informationsaustauschs, der Konsultation und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union basieren müsse (Europäische Kommission 2004b: 24).

Den Zugang erschweren?

Mit dem Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen sind die nationalen Möglichkeiten, den Zugang zum jeweiligen Staatsgebiet zu kontrollieren, nur noch gering. Die in diesem Bereich ansetzenden Instrumente zur Bekämpfung der illegalen Migration müssen deshalb im europäischen Kontext harmonisiert werden (vgl. Kap. 2). Anders als bei der gemeinsamen europäischen Asylpolitik gibt es zwischen den Mitgliedstaaten der EU keine wesentlichen Meinungsunterschiede über eine gemeinsame Politik gegen illegale Migration, so dass die Vergemeinschaftung schnell voranschreitet. Einen wichtigen Rahmen dafür bildet der „Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union“ vom Februar 2002, der hinsichtlich der Zugänglichkeit u.a. folgende Instrumente vorschlägt:

- Eine koordinierte Visapolitik als flankierende Maßnahme bei der Kontrolle der Außengrenzen: Dazu gehört neben der Erstellung einer gemeinsamen Liste der visumsfreien und visumpflichtigen Drittländer die Erhöhung des Sicherheitsniveaus von Visa, u.a. durch die Aufnahme biometrischer Daten, die Entwicklung eines europäischen Visa-Identifizierungssystems sowie die Schaffung gemeinsa-

mer Verwaltungsstrukturen. Mit restriktiveren Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen allein kann der illegalen Einwanderung aber nicht begegnet werden, da sich der illegale Aufenthalt diesem Steuerungsinstrument entzieht. Die Vergabe von Visa verhindert nicht, dass Drittstaatsangehörige legal einreisen und über die Gültigkeitsdauer des Visums hinaus im Land bleiben oder eine Arbeit ohne die erforderliche Erlaubnis aufnehmen.

- Verbesserung der Kontrollen und des Schutzes an den Außengrenzen: Der Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb Europas wird u.a. durch eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Grenzüberwachung sowie durch eine verbesserte Kontrolle an den Seegrenzen kompensiert. Grenzkontrollen greifen jedoch nicht bei legalen Einreisen, die anschließend in einen illegalen Aufenthalt münden und zur Aufnahme einer illegalen Beschäftigung führen. Auch wenn die Grenzkontrollbehörden die Einreise mit gefälschten oder manipulierten Dokumenten durch verbesserte Methoden der Dokumentenprüfung zu verhindern suchen, besteht keine Chance auf lückenlose Verhinderung der Einreise mit solchen Dokumenten. Eine Wechselwirkung ergibt sich ferner mit Schleusungsaktivitäten. Je schärfer die Grenzkontrollen ausfallen, desto eher nehmen die Betroffenen die Hilfe von Schleuserorganisationen in Anspruch. Die Bekämpfung von Schleuserkriminalität ist deshalb ein weiteres wichtiges Instrument zur Verringerung des Zugangs (vgl. Kap. 8.2).

Ein nationales Instrument der Zugangskontrolle ist die Personenüberprüfung im Inland. Verdachtsunabhängige Kontrollen sind in der Debatte um Migration, Kriminalität und innere Sicherheit umstritten. Dies liegt vor allem daran, dass mit verdachtsunabhängigen Kontrollen für „ausländisch“ anmutende Personen eine hohe Gefahr von Diskriminierung verbunden ist. Zudem sind diese Kontrollen nur begrenzt wirksam, wenn die Kontrollierten gefälschte oder verfälschte Personaldokumente mit sich führen, mit denen sie sich als EU-Bürger ausgeben können.

Die internationale Zusammenarbeit intensivieren

Der europäische Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels sieht ferner eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern vor. Durch technische und finanzielle Unterstützung der Behörden in den Herkunfts- und Transitländern soll deren Fähigkeit und Bereitschaft zur wirkungsvollen Eindämmung illegaler Migration und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen gestärkt werden. Ein weiteres Instrument zur Einflussnahme auf die illegale Migration sind Informationskampagnen über Probleme und Risiken der illegalen Einwanderung in den Herkunftsländern.

Insgesamt hat auf EU-Ebene die Kooperation mit den Herkunftsländern im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik und Handelspolitik an Bedeutung gewonnen (vgl. Kap. 2). Allerdings liegt der Schwerpunkt bisher nicht auf der Bekämpfung der Fluchtursachen, sondern auf reaktiven Maßnahmen wie der freiwilligen Rückkehr von Migranten und der auch zwangsweisen Rückübernahme von Illegalen und abgelehnten Asylbewerbern. Im entwicklungspolitischen Kontext sollte sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene verstärkt auf eine aktive Politik der Bekämpfung von Fluchtursachen gedrungen werden. Nach-

haltige Maßnahmen gegen die global wachsende illegale Migration müssen sich dabei auch mit der wichtigsten Ursache unfreiwilliger Wanderungen auseinandersetzen, der Unerträglichkeit der Lebensbedingungen in den Ausgangsräumen. Solange diese Ursachen unfreiwilliger Wanderungen – trotz aller politischen Appelle und Deklamationen – in der Praxis nicht entschieden durch entwicklungspolitische Initiativen und solche der Krisenprävention und -intervention bekämpft werden, wird illegale Zuwanderung auch nach Europa schon aus diesen Gründen weiter zunehmen.

Der Zuwanderungsrat ruft deshalb dazu auf, die Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen, aber auch politisch und ethnisch bedingten Ursachen unfreiwilliger Wanderungen als europäische Aufgabe wahrzunehmen und im Rahmen des politisch Möglichen entschieden zu unterstützen.

Freiwillige Rückkehr fördern

Ein weiteres Element des EU-Gesamtplans ist die Politik der (zwangsweisen) Rückübernahme- und der (freiwilligen) Rückführung. Die nationalen Regelungen in Deutschland verpflichten illegal eingereiste und illegal im Land lebende Ausländer zur Ausreise (vgl. Kap. 5.7). Die freiwillige Rückkehr sieht grundsätzlich eine Information und Beratung der Betroffenen über Rückkehrhilfen und Reintegrationsangebote vor. Die in Deutschland zur Verfügung stehenden Programme zur Rückkehrförderung REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-seekers in Germany) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme) richten sich zwar grundsätzlich auch an Illegale, für die Antragstellung müssen diese jedoch mit der Ausländerbehörde Kontakt aufnehmen und ihren illegalen Status offen legen. So erhalten die Betroffenen nur dann die REAG-Rückkehrhilfe, wenn sie eine von der zuständigen Ausländerbehörde auszustellende so genannte „Grenzübertrittsbescheinigung“ (GÜB) vorlegen können. Auf dieser Bescheinigung wird vermerkt, bis zu welchem Termin die Person spätestens ausgereist sein muss. Der ausgewiesene Ausländer gibt sie am Grenzübergang oder bei einer konsularischen Vertretung der Bundesrepublik in seinem Heimatland ab. Sie wird von dort aus an die zuständige Ausländerbehörde übersandt. Damit kann die Ausreise dokumentiert werden.

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr kann ein entscheidendes Instrument für die Reduzierung illegalen Aufenthalts sein. Der Zuwanderungsrat hält es deshalb für sinnvoll, allen in der Illegalität lebenden Ausländern die Möglichkeit der Rückkehrförderung zu eröffnen.

Anreize zur illegalen Beschäftigung beseitigen

Illegalen Migranten bieten sich in Deutschland eine Reihe von Anschlussmöglichkeiten, insbesondere auf dem sich ausdehnenden informellen Arbeitsmarkt. Bei der Diskussion über Schwarzarbeit und illegale Ausländerbeschäftigung ist zu beachten, dass einheimische Schwarzarbeiter viel stärker als Zuwanderer an der informellen Ökonomie beteiligt sind. Dabei handeln diese gewissermaßen „doppelt illegal“ – sie machen sich nicht nur der Steuerhinterziehung schuldig, sondern auch des Sozialbetrugs, da sie Sozialversicherungsanteile vorenthalten bzw. im Fal-

le des zusätzlichen Bezugs von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe trotzdem wohlfahrtstaatlich umsorgt bleiben (Bade 2001b: 70, Bade/Bommes 2004). Die illegale Ausländerbeschäftigung ist jedoch nicht die Ursache von Schattenwirtschaft, sondern nur eines ihrer Symptome. Vielmehr sind es die gesellschaftliche Nachfrage nach schattenwirtschaftlichen Dienstleistungen und Produkten und die damit verbundene Verfügbarkeit von Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der Schwarzarbeit, die einen wesentlichen Anreiz für illegale Migration darstellen.

Aus Sicht des Zuwanderungsrates liegt ein wichtiger Ansatz zur Beschränkung illegaler Erwerbsmigration darin, die Nachfrage zu verringern, d.h. die durch die Schattenwirtschaft ausgeübten Anreize zur Beschäftigung illegaler Migranten in Grenzen zu halten und damit die Schwarzarbeit insgesamt zu bekämpfen. Ein Weg dazu kann die Eröffnung von auf geeignete Weise bezuschussten Niedriglohnarbeiten sein, die ansonsten in starkem Maße „schwarz“ oder aber illegal ausgeführt werden.

Das politische Ziel einer vollständigen Unterbindung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten ist nicht durchsetzbar und würde unerfüllbare Erwartungen wecken. Schattenwirtschaftliche Aktivitäten sind eng mit der formellen Wirtschaft verflochten: Durch den Rückgriff auf informelle Arbeit können Produkte und Dienstleistungen billiger und damit marktgängiger angeboten werden. Das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 setzt primär auf schärfere Kontrollen und härtere Strafen. Da die Motive und Ursachen für illegale Beschäftigung sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite zuzurechnen sind, sollte bei der Ausgestaltung der Sanktionen berücksichtigt werden, dass beide Seiten in angemessener Weise zur Verantwortung gezogen werden.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt, vor allem die gewerblich organisierte Schwarzarbeit durch Verringerung des Anreizes für ausbeuterische illegale Beschäftigung zu bekämpfen. Dazu sollten neben der Bestrafung als solcher verstärkt Möglichkeiten zur Abschöpfung von Gewinnen aus illegaler Beschäftigung geschaffen werden.

Ausbeutung kann dann entstehen, wenn Illegale ihre Rechte nicht kennen oder nicht durchsetzen können, insbesondere hinsichtlich des Lohnanspruchs. Denn unabhängig vom Aufenthaltsstatus besteht Rechtsanspruch auf Lohn für tatsächlich geleistete Arbeit, auch wenn der Vertrag nur mündlich und nicht schriftlich getroffen wurde (Fodor 2001, DGB Bildungswerk 2002). Um die Ausbeutung ausländischer Arbeitnehmer zu verhindern, ist deshalb die Einklagbarkeit von Lohn für geleistete Arbeit auf zivilrechtlichem und arbeitsrechtlichem Wege ein wichtiges und effektives Instrument.

Von Arbeitsgerichten wurden Klagen gegen Arbeitgeber auf Auszahlung des vor enthaltenen Lohnes angenommen und verhandelt, ohne dass nach dem Aufenthaltsstatus gefragt wurde. Diese Möglichkeit, die aber unter Ausländern ohne Aufenthaltsstatus weit gehend unbekannt war (Cyrus et al. 2004), wird durch Regelungen im Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung erschwert. Nunmehr sind auch alle

Gerichte verpflichtet, Erkenntnisse über illegale Ausländerbeschäftigung an die Hauptzollämter weiterzugeben „soweit nicht für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass schutzwürdige Interessen des Betroffenen oder anderer Verfahrensbeteiligter an dem Ausschluss der Übermittlung überwiegen“ (Art. 3, Nr. 9e). Die Hauptzollämter haben dann als öffentliche Institutionen die Ausländerbehörden zu informieren.

Die Bekämpfung und Ahndung illegaler Beschäftigung wird in der Praxis dadurch behindert, dass die illegal oder vorschriftswidrig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer als Straftäter gegen das Ausländergesetz behandelt und ausgewiesen werden. Illegale Beschäftigung kann aber nur dann effektiv bekämpft werden, wenn durch Zeugen das Ausmaß und die kriminelle Energie gerichtsfest nachgewiesen werden kann.

Es wäre sinnvoll, zu prüfen, ob die Möglichkeit geschaffen werden sollte, die Abschiebung von illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern im Einvernehmen mit den Strafverfolgungsbehörden zeitweilig auszusetzen, wenn die Ausländer wegen dieser Beschäftigung oder aus anderen Gründen ausgewiesen sind und abgeschoben werden sollen. Damit könnte sichergestellt werden, dass diese Personen als wichtige Zeugen bei der Bekämpfung der gewerblichen Schwarzarbeit weiter zur Verfügung stehen.

Aus den Legalisierungserfahrungen anderer Länder lernen

In Deutschland wird immer wieder gefordert, analog dem Beispiel anderer Länder Legalisierungsmaßnahmen (Amnestien oder „Regularisationen“) durchzuführen. Das geläufige Argument dagegen lautet, dass damit indirekt ein Rechtsbruch belohnt und steuernde und begrenzende Migrationspolitik delegitimiert würde. Legalisierungen werden einerseits aus humanitären Gründen mit dem Ziel durchgeführt, die Lebensbedingungen von illegal im Land lebenden Personen zu verbessern. Legalisierungsmaßnahmen können aber auch, wie die folgenden Beispiele zeigen, Ausdruck eines pragmatischen Umgangs mit migrationspolitischen Versäumnissen bei bestehendem Arbeitskräftebedarf sein.

In den vergangenen Jahren haben Legalisierungsprogramme in zahlreichen EU-Ländern (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien und Vereinigtes Königreich) Zuwanderern ohne Aufenthaltsstatus in unterschiedlichem Ausmaß Wege zum legalen Aufenthalt eröffnet. Sie basierten im Wesentlichen auf vier Kriterienkomplexen: Stichtagsregelungen, soziale Kriterien (z.B. Familienzusammenführung, erfolgte Integration), ökonomische Kriterien (z.B. der Nachweis eines eventuell branchenspezifischen Beschäftigungsverhältnisses) und schließlich die Bedingung der Nichtgefährdung der inneren Sicherheit. Am häufigsten wird der Nachweis eines Beschäftigungsverhältnisses als Kriterium herangezogen. Dies kann im Vorfeld einer Legalisierungskampagne sogar zu einer Zunahme illegaler Beschäftigungen führen, um Legalisierungsanträge stellen zu können (OECD 2003).

Die Caritas Schweiz hat die in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Legalisierungsmaßnahmen analysiert (Zeugin 2003). Seit den 1980er Jahren wurden demnach in Europa insgesamt rund drei Millionen Personen legalisiert – fast die Hälfte davon in Italien, das in den zurückliegenden 15 Jahren vier Legalisierungsaktionen

durchgeführt hat. „Südeuropäische Länder wollen mit diesen Kampagnen legale Arbeitskräfte finden. Nordeuropa legalisiert meist aus Scham“ – so bringt die Studie die unterschiedlichen Zielsetzungen auf den Punkt. In den südlichen EU-Mitgliedstaaten (Griechenland, Portugal, Spanien und Italien) wurden arbeitsmarktorientierte Legalisierungsprogramme auf der Basis von Stichtagsregelungen durchgeführt, d.h. die Antragsteller mussten sich ab einem bestimmten Datum auf dem Staatsgebiet aufgehalten haben und einer Beschäftigung nachgegangen sein. Wichtig war vor allem ihre Einbettung in den Arbeitsmarkt. Die Legalisierung war somit in erster Linie auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes ausgerichtet (Zeugin 2003) und kompensierte das Fehlen einer funktionierenden Zuwanderungspolitik (Gutachten Cyrus).

In der zweiten Ländergruppe (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Vereinigtes Königreich) wurden die Legalisierungen durch strengere Auflagen und Bedingungen restriktiver ausgelegt, arbeitsmarktpolitische Überlegungen spielten kaum eine Rolle. In Belgien wurden beispielsweise humanitäre Kriterien, in Frankreich der Grad der Integration und in den Niederlanden die Leistung von Sozialabgaben bei den Anforderungen berücksichtigt. Unterschiede zeigten sich auch bei der Dauer der gewährten Aufenthaltserlaubnis. Während Italien nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis gewährte (nach der regulisierte Zuwanderer nicht selten wieder in die Illegalität abtauchten), räumte Frankreich eine dauerhafte Bleibeoption ein.

Insgesamt sind die Erfahrungen mit Legalisierungsmaßnahmen zwiespältig. Positiv ist, dass Legalisierungsmaßnahmen für die Reduzierung von Illegalität notwendige Informationen über Ausmaß, Bedingungen und Strukturen illegalen Aufenthaltes liefern können. Ob durch die Eröffnung legaler Arbeitsmöglichkeiten illegale Ausländerbeschäftigung nachhaltig begrenzt werden kann, ist nicht abschließend zu beantworten. Es liegen kaum gesicherte Ergebnisse über die Arbeitsmarktsituation von Legalisierten vor. Im Rahmen der arbeitsmarktorientierten Legalisierungsmaßnahmen in Italien, Spanien und Portugal hat sich vielmehr gezeigt, dass die Legalisierten zwar in die durch höhere Löhne gekennzeichnete formelle Ökonomie wechseln, im informellen Bereich jedoch neue illegale Einwanderer nachrücken.

Die durchgeführten Legalisierungsaktionen lassen aber auch keine gesicherte Aussage darüber zu, ob diese zu einer Zunahme von illegaler Zuwanderung geführt haben. Aus den Erfahrungen in Südeuropa lässt sich ableiten, dass die befürchtete Zunahme illegaler Wanderung weniger durch angebotene Legalisierungschancen ausgelöst wird, und dass vielmehr die langwierige und verzögerte Durchführung einer solchen Legalisierung eine Sogwirkung haben kann. Gleichzeitig zeigten die in den Jahren 1998/99 und 2001 in Griechenland durchgeführten Legalisierungsaktionen, dass Migranten vor einer langwierigen bürokratischen Prozedur zurückschreckten und die Beibehaltung des illegalen Status bevorzugten (OECD 2004b). Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass die Erfolge von Legalisierungsmaßnahmen stark vom Kontext abhängen und jedes Land seine eigenen Formen und Kriterien entwickeln muss.

Deutschland hat sich mit der Frage der Legalisierungen bisher schwer getan, auch wenn Legalisierungen in Einzelfällen grundsätzlich möglich wären, wie die Durch-

führung von Altfall- und Bleiberechtsregelungen zeigt. In Deutschland herrscht jedoch im Vergleich zu anderen Staaten eine Rechtskultur, in der das Legalitätsprinzip über dem Opportunitätsprinzip steht. Mit Amnestien jeglicher Art tut sich die deutsche Rechtskultur – wie die Erfahrungen z.B. im Steuerrecht zeigen – daher schwer. Es wird künftig nicht zuletzt deshalb nur in begrenztem Maße möglich sein, Legalisierungsmaßnahmen als Steuerungsinstrumente einzusetzen.

Aus humanitärer und integrationspolitischer Perspektive erscheint es notwendig, langjährig Geduldeten eine Bleibeperspektive einzuräumen.

Für einen Teil der in Deutschland lebenden illegalen Zuwanderer wurde im Aufenthaltsgesetz eine Lösung dergestalt gefunden, dass Ausreisepflichtigen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Außerdem ist der begrüßenswerte Versuch unternommen worden, durch Härtefallkommissionen in einem kleinen Teilbereich eine Lösung zu finden.

Der Zuwanderungsrat regt an, zu prüfen, ob und inwieweit Legalisierungsmaßnahmen in bestimmten Fallkonstellationen vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer europäischer Länder als Mittel zur Bekämpfung von Illegalität auch in der Bundesrepublik Deutschland in Frage kommen können.

„Detention“ in Europa – Grund zur Sorge

Der Zuwanderungsrat nimmt besorgt zur Kenntnis, dass auf europäischer Ebene die zwangsweise Unterbringung in Lagern zunimmt. Hierbei handelt es sich nicht nur um die Abschiebungshaft für Menschen ohne Aufenthaltsrecht, sondern zunehmend auch um gefängnisgleichen Freiheitsentzug für Asylsuchende, die ordnungsgemäß einen Asylantrag stellen.

Dementsprechend kritisch und besorgt hat sich auch der Ausschuss des Europäischen Parlaments für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten (Liebe-Komitee) in seinem Bericht vom 22. März 2004 geäußert. Weder die EU, noch der Europarat (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe/CPT) oder UNHCR verfügen über eine vollständige Liste solcher „Detention Centres“, die in den jeweiligen Landessprachen z.B. auch „Aufnahmezentrum“ oder „Ausländerzentrum“ genannt werden. Die Gründe für die Inhaftnahme („detention“) von Menschen ohne Aufenthaltsrecht und von Asylbewerbern sind auf EU-Ebene bislang uneinheitlich geregelt. Soweit Asylbewerber von „detention“ betroffen sind, liegt ein Verstoß gegen die Europäischen Menschenrechtskonvention vor (Art. 5), wenn oder weil die Asylantragstellung der einzige Grund für den Freiheitsentzug darstellt. Ebenso wenig ist die Dauer der Inhaftierung EU-einheitlich geregelt; im nationalen Recht der EU-Mitgliedstaaten reichen die Bestimmungen von einigen Monaten bis hin zu keinerlei zeitlicher Beschränkung. Hinsichtlich der Haftbedingungen sieht die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten zwar gewisse Mindeststandards auch für Asylbewerber in „detention“ vor. Gleichwohl fehlen entsprechende Mindestnormen für Insassen in Abschiebungshaft, obwohl die EU-

Kommission bereits im Jahr 2002 Mindeststandards für Abschiebungshaft vorgeschlagen hat (Mitteilung der Kommission KOM (2002) 564 an den Rat und das Europäische Parlament vom 14.10.2002 über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr sich illegal aufhaltender Personen). Es fehlt eine europäische Instanz, die über einschlägige Rechtsgrundlagen und Rechtsanwendung in den gegenwärtigen und zukünftigen EU-Mitgliedstaaten umfassend berichten könnte.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt der Bundesregierung, auf eine EU-Richtlinie gemäß der Mitteilung der EU-Kommission KOM (2002) 564 hinzuwirken sowie sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass eine EU-Instanz über „detention“ von Menschen ohne Aufenthaltsrecht und von Asylbewerbern wacht und regelmäßig öffentlich zugänglich über Rechtsetzung und Rechtspraxis berichtet.

Menschenschmuggel

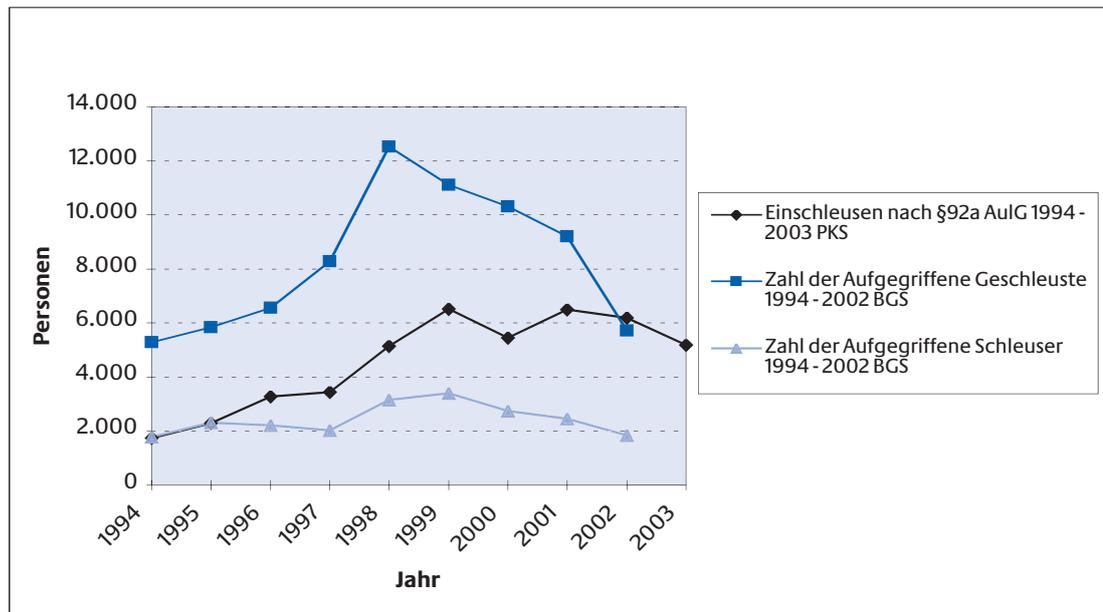
Menschenschmuggel ist das Geschäft mit illegaler Einreise. Als Menschenschmuggler oder Schleuser werden Personen bezeichnet, die gegen einen Vermögensvorteil die unerlaubte Ein- oder Durchreise von Migranten planen oder unterstützen. In der Öffentlichkeit finden vor allem die besonders gefährlichen Formen des Menschenschmuggels Aufmerksamkeit, wie etwa das Einschleusen in seeuntüchtigen Booten oder in Containern. Menschenschmuggel findet aber nicht primär auf diese Weise statt, sondern viel häufiger durch illegalen Grenzübertritt an selten kontrollierten Grenzabschnitten oder aber auf sicheren Reisewegen mit Hilfe von so genannten „scheinlegalen“ oder gefälschten Personaldokumenten.

Menschenschmuggel unterläuft die Steuerung der Zuwanderung, gefährdet das Leben von Zuwanderern und fördert die Entstehung krimineller Netzwerke und hat auch Auswirkungen auf Aufnahme- und Integrationskapazitäten des betreffenden Landes. Es ist daher eine wichtige politische Aufgabe, den Menschenschmuggel zu unterbinden. Das Problem dabei ist aber, dass Menschenschmuggel nicht einfach durch schärfere Grenzkontrollen unterbunden werden kann. Im Gegenteil: Werden die Grenzen stärker kontrolliert, steigt die Nachfrage nach Diensten der Menschenschmuggler. Mit den Preisen steigen auch die Gewinne der Menschenschmuggler und damit die Attraktivität dieses Kriminalitätsbereichs (Gutachten Heckmann et al.: 62).

Die Bekämpfung des Menschenschmuggels wird auch noch durch die unzureichende Datenlage erschwert. Eine der wenigen Quellen, die gewisse Rückschlüsse auf den Umfang erlauben, ist die des Bundesgrenzschutzes (BGS) über die Zahl der Aufgriffe von vermutlichen Menschenschmugglern und Eingeschleusten. Nach diesen Statistiken ist die Zahl der Aufgriffe von Schleusern und Geschleusten zurückgegangen. Im Jahre 2002 lag die Zahl der Geschleusten bei 5.713 Personen (2001: 9.194 Personen), die Zahl der Schleuser bei 1.844 Personen (2001: 2.463 Personen). Der Trend der aufgegriffenen Geschleusten und Schleuser ist seit 1998 kontinuierlich rückgängig. Eine andere Datenquelle ist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Allerdings zeigen deren Daten einen anderen Entwicklungstrend zwischen 1994 und 2003 als die BGS-Statistik. So ist nach der PKS die Zahl der Tatverdächtigen wegen Einschleusens von Ausländern seit 1994 tendenziell, auch wenn nicht kontinuierlich, angestiegen (Gutachten Heckmann et al. 2004: 29-32). Im Jahre 2003 lag

die Zahl der vermuteten Schleuser bei 5.195 Personen, eine deutliche Zunahme gegenüber dem Jahr 1994 mit lediglich 1.733 Tatverdächtigen (Bundeskriminalamt 2004b: 272ff). Diese Widersprüche in den Daten müssen aufgeklärt und die Datenlage gesichert werden.

Abb. 8.1. Schleuser, Geschleuste und wegen Einschleusens von Ausländern Verdächtige, 1994–2003



Quelle: BMI 2002, Gutachten Heckmann

Die EU-Richtlinie zur unerlaubten Ein- und Durchreise vom 28. November 2002 definiert die Tatbestände der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt. Sie legt den strafrechtlichen Rahmen fest und verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Beihilfe zur illegalen Einreise wirksam, angemessen und abschreckend zu bestrafen (Rat der Europäischen Union 2002b). Die Richtlinie sollte bis zum 5. Dezember 2004 in nationales Recht umgesetzt werden. Mit den beiden Tatbeständen zum Einschleusen von Ausländern § 96 (Einschleusen von Ausländern) oder § 97 (Einschleusen mit Todesfolge; gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen) des Aufenthaltsgesetzes ist dies bereits im deutschen Strafrecht enthalten. Das deutsche Strafrecht geht sogar noch über die Forderung der EU hinaus, indem in Deutschland die Förderung oder Ermöglichung des unerlaubten Aufenthaltes auch dann unter Strafe gestellt ist, wenn sie ohne Gewinnerzielung geschieht, aber wiederholt oder zu Gunsten mehrerer Ausländer handelt.

Das europäische Recht schätzt die Straftaten von Eingeschleusten und Schleusern unterschiedlich ein. So etwa sollen erstere nach der Richtlinie des Rates vom 29. April 2004 als Zeugen gegen die Schleuserkriminalität behandelt werden können. Diese differenzierte, die Bekämpfung der Schleuserkriminalität unterstützende Sichtweise sollte auch in Deutschland übernommen werden.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt, Schleuser deutlich stärker zu bestrafen als illegal Eingewanderte. Eingeschleuste Personen sollten durch erhöhte Schutzmaßnahmen verstärkt als Zeugen gewonnen werden, um Schleuserkriminalität aufzudecken und zu bestrafen.

Auch von vielen Polizeiexperten wird es als vorrangiges Ziel angesehen, sich bei der Strafverfolgung stärker auf Schleuser als auf eingeschleuste Personen zu konzentrieren. Die Aufdeckung von Schleuserkriminalität ist bislang vor allem deshalb schwierig, weil in der Praxis wegen der allumfassenden Strafbewehrung kaum Aussagebereitschaft besteht (Gutachten Heckmann et al.: 66).

Das wichtigste internationale rechtliche Instrument zur Bekämpfung von Menschenschmuggel ist das Protokoll der Vereinten Nationen gegen die Schleusung von Migranten. Es ist zusätzlich zum Übereinkommen zur grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität auf internationaler Ebene verabschiedet worden und im Januar 2004 in Kraft getreten. Der Zuwanderungsrat befürwortet die für die zweite Hälfte des Jahres 2004 vorgesehene Ratifizierung des Palermo-Protokolls nachdrücklich (Vereinte Nationen 2000a, 2000c).

8.2 Menschenhandel

Opfer von Menschenhändlern sind Willkür und Gewaltanwendung in jeder nur denkbaren Form ausgesetzt, erleiden schwere seelische Schäden und/oder körperliche Verletzungen und sind in vielen Fällen besonders hilflos und schutzbedürftig. Menschenhandel stellt eine Verletzung von Menschenrechten in schwerster Form dar; seine Bekämpfung ist damit (nicht zuletzt auch angesichts seiner internationalen Dimension) eine besondere politische Herausforderung. Ziel muss es sein, nicht nur die Täter, sondern auch die Drahtzieher dieser – meist organisierten – Kriminalität zu fassen und die Ausbeutung der Opfer aufs Entschiedenste zu bekämpfen.

Grundlegende Rahmenbedingungen hierfür sind nicht nur auf nationaler und europäischer, sondern auch auf internationaler Ebene geschaffen worden. Das als Ergänzung zum UN-Übereinkommen über grenzüberschreitende organisierte Kriminalität verabschiedete und im Dezember 2003 in Kraft getretene UN-Protokoll zur Bekämpfung des Menschenhandels enthält eine international anerkannte Definition von Menschenhandel. Danach ist der Menschenhandel die „Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung“. Ausbeutung in diesem Sinn umfasst die Ausnutzung der Prostitution anderer, aber auch andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft sowie die Entnahme von Körperorganen (Vereinte Nationen 2000b: 54ff). Nach dem UN-Protokoll besteht eine Pflicht zur Bestrafung jeglicher Mitwirkung an Menschenhandel, von der Anwerbung bis zur Inanspruchnahme der Dienstleistungen von Opfern. Auch die Entnahme von Körperorganen ist demnach eine Form des Menschenhandels. Nach europäischem und deutschem Recht ist dies kein Menschenhandel, wird aber als separater Straftatbestand verfolgt.

Das Protokoll enthält u.a. Vorschriften über Schutz und Beistand für Opfer von Menschenhandel, über die Gewährung von Aufenthaltsrechten, die Rückführung der

Opfer in ihr Heimatland, die Verbesserung von Grenzkontrollen und über zu erteilende Ausweispapiere. Es werden Standards für nationale strafrechtliche Instrumente zur Bekämpfung von Menschenhandel gesetzt. So hebt beispielsweise eine Zustimmung der Opfer zur Zwangsarbeit die Straftat nicht auf. Zusätzlich verpflichtet das Protokoll die Unterzeichnerstaaten, die Opfer von Menschenhandel über Schutzmaßnahmen und über die strafrechtliche Verfolgung der Täter zu informieren. Den Unterzeichnerstaaten wird empfohlen, den Opfern Aufenthaltsrechte zu gewähren und sie als Zeugen in Strafrechtsprozessen vor Ort zu gewinnen.

Auch die Europäische Union hat in den vergangenen zehn Jahren eine Vielzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels erarbeitet. So sieht der EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vor. Er beinhaltet u.a. gemeinsame Standards bezüglich der Anklage, der Strafen in besonders gravierenden Fällen (beispielsweise wenn eine besonders schutzbedürftige Person zum Opfer der Straftat wurde), der Gerichtsbarkeit und Auslieferung sowie der Anstiftung, Beihilfe und des versuchten Menschenhandels (Rat der Europäischen Union 2002a). Der Zuwanderungsrat hält eine zügige Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses für notwendig; bisher vorliegenden Informationen zufolge soll dies in Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 2004 geschehen.

Die geplante Umsetzung soll durch eine Änderung des Strafgesetzbuches (StGB) erfolgen. Im deutschen Strafrecht bleiben bis dahin die Paragraphen 180b StGB (Menschenhandel) und 181 StGB (Schwerer Menschenhandel) die Grundlage für die Bekämpfung des Menschenhandels. Die diesen Paragraphen zugrunde liegende Definition entspricht allerdings nicht dem UN-Protokoll und dem EU-Rahmenbeschluss; sie ist enger gefasst und betrachtet lediglich die Zwangsarbeit zum Zweck der Prostitution als Menschenhandel. Bestraft werden nach bisherigem Recht zudem nur jene Täter, die gleichsam als „letztes Glied“ in der Kette des Menschenhandels auftreten. Teilweise sind Straftaten, die zum Prozess des Menschenhandels gehören, als mindere Verbrechen strafbar, wie beispielsweise in den bis 2004 geltenden Paragraphen 92a (Schleusung) und 92b (gewerbsmäßige Schleusung) des AuslG, sowie § 180a (Förderung der Prostitution) und § 181a (Zuhälterei) StGB.

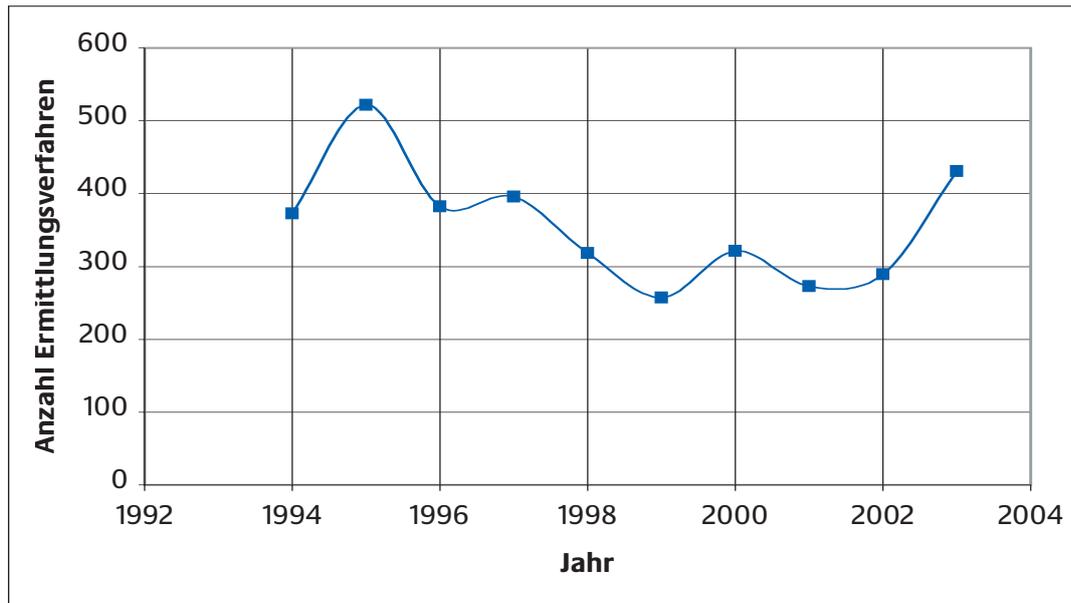
Bei der Umsetzung dieser strafrechtlichen Bestimmungen ist bislang ungeklärt, ob auch die Inanspruchnahme der Dienstleistungen von Opfern in Deutschland künftig als Menschenhandelsdelikt definiert wird (Deutscher Bundestag 2004). Im UN-Protokoll und im EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels hingegen ist dies als Form des Menschenhandels aufgeführt und auch im EU-Verfassungsentwurf ist das Verbot aller Formen des Menschenhandels verankert. Ziel der europäischen und internationalen Vorschläge ist es, sämtliche am Menschenhandel beteiligten Personen zu belangen: Täter, Drahtzieher und Nutznießer.

Der Zuwanderungsrat unterstützt das Bestreben, die Inanspruchnahme aller Formen von Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels (nicht nur die Bestrafung der „Freier“), wenn diese in Kenntnis der Opferlage erfolgt, als Form des Menschenhandels in der deutschen Gesetzgebung zu verankern.

Offizielle Angaben zum Ausmaß des Menschenhandels in Deutschland werden vom Bundeskriminalamt (BKA) erfasst und jährlich im Bericht „Lagebild Menschen-

handel“ veröffentlicht. Im Jahr 2003 wurden danach 431 Ermittlungsverfahren durchgeführt, was einem Anstieg um fast 50 Prozent im Vergleich zum Vorjahr entspricht (2002: 289 Ermittlungsverfahren), wobei die für 2003 ausgewiesenen Daten erstmals auch Verfahren erfassen, in denen deutsche Staatsbürger innerhalb Deutschlands Opfer von Menschenhandel wurden. Die Verfahren richteten sich insgesamt gegen 2.345 Personen, die Zahl der Opfer lag bei 1.235, die Zahl der Tatverdächtigen bei 1.110 (Bundeskriminalamt 2004a: 4).

Abb. 8.2: Anzahl der Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel, 1994–2003



Quelle: BKA 2004a

Die vom BKA erfassten Fälle vermitteln jedoch nur ein unzureichendes Bild, denn aufgrund der hohen Dunkelziffer kann der tatsächliche Umfang des Menschenhandels kaum nachgezeichnet werden. Einen Hinweis auf Entwicklungstrends aber enthält der so genannte „Schattenbericht 2003“ (Agisra e.V. et al. 2003). Nach den dort erfassten Angaben der damals 17 deutschen Fachberatungsstellen gab es unter den 3.577 befragten Klientinnen im Zeitraum von 1999 bis 2001 einen deutlichen Anstieg der Opferzahl: In diesen Jahren wurden jeweils 1025, 1099 und 1453 Opfer gezählt.

Experten und Behörden in Deutschland sind sich einig, dass das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels und die erfassten Zahlen weit auseinander klaffen, und dass der Menschenhandel seit Anfang der 1990er Jahre zugenommen hat. In diese Richtung gehen auch die Analysen des European Institute for Crime Prevention and Control, das den Vereinten Nationen angegliedert ist. Danach wurden im Jahre 2000 zwischen 2.000 und 20.000 Frauen und Kinder zum Opfer von Menschenhandel in Deutschland (2003: 15). Andere Schätzungen gehen von 120.000 bis 500.000 Opfern in Europa aus. Für Deutschland gibt es bislang keine offizielle Einschätzung, anders als beispielsweise in der Schweiz (Bundesamt für Polizei 2003: 71).

Der Zuwanderungsrat empfiehlt, in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten eine regelmäßige – die gegebenen erhebungstechnischen und definitorischen Mängel im Rahmen des Möglichen überbrü-

ckende – gemeinsame statistische Berichterstattung über den Menschenhandel einzuführen.

Der Menschenhandel ist für die organisierte Kriminalität insbesondere wegen der hohen Gewinne attraktiv. Die BKA-Daten für das Jahr 2003 weisen für 93 der 431 gemeldeten Ermittlungsverfahren geschätzte Gewinne von 12,5 Millionen Euro aus (Bundeskriminalamt 2004a: 15). Einerseits fördern solch hohe Gewinne die Ausweitung des Menschenhandels, andererseits geben sie den Behörden ein potenzielles Mittel zu dessen Eindämmung an die Hand, denn sichergestellte Gewinne könnten gezielt zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Entschädigung der Opfer verwendet werden.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt, die von verurteilten Tätern eingezogenen Gewinne in einen zweckgebundenen Fonds einzuzahlen. Die Erlöse sollten ausschließlich zur Finanzierung des Unterhalts und der Hilfe für die Opfer von Menschenhandel oder zur Finanzierung der Fachberatungsstellen für Opfer des Menschenhandels verwendet werden.

Die Bildung eines derartigen Unterstützungsfonds wurde bereits vom BKA, von der Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel und von anderen Nichtregierungsorganisationen empfohlen. Ein solcher Fonds würde die Betreuung der Opfer von Menschenhandel erheblich erleichtern, da die benötigten Mittel nicht mehr individuell bei unterschiedlichen Kostenträgern beantragt werden müssten.

Der beste Weg zur Bekämpfung des Menschenhandels ist es, ihm wirksam vorzubeugen – Prävention muss das oberste Ziel aller Maßnahmen sein. Informationskampagnen, wie sie gegenwärtig beispielsweise von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und den Vereinten Nationen durchgeführt werden, in denen auf die Gefahren des Menschenhandels hingewiesen wird, sind zentrale und wichtige Vorbeugungsmaßnahmen. Um den Menschenhandel zu bekämpfen, müssen aber auch dessen Opfer als Zeugen gewonnen werden können. Sehen sich diese lediglich einer erhöhten Gefahr der Abschiebung und der Bedrohung – auch der Angehörigen in der Heimat – durch die Täter und deren weit verzweigte Netzwerke ausgesetzt, entstehen kaum Anreize für eine Zusammenarbeit mit den Behörden und es besteht die Gefahr, dass sie nicht als Zeugen aussagen. Nach Angaben des BKA gibt es einen Zusammenhang zwischen der Betreuung der Opfer und der Zahl der ihnen für eine Zusammenarbeit mit der Polizei erteilten Duldungen. Das BKA hat im Jahr 2003 für 901 Personen Angaben darüber, ob eine Duldung an Opfer des Menschenhandels erteilt wurde. Danach erhielten etwa 45 Prozent der betreuten Frauen eine Duldung, hingegen nur rund 3 Prozent der nicht betreuten Frauen. Im Jahr 2003 erhielten insgesamt 128 Opfer eine Duldung (Bundeskriminalamt 2004a: 15).

Die EU-Richtlinie vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für mit den zuständigen Behörden kooperierende Opfer von Menschenhandel zielt auf Mindeststandards für den Aufenthalt der Opfer. Sie sieht vor, Opfern von Menschenhandel eine Bedenkzeit zu gewähren, deren Dauer die Staaten selbst festlegen können (Rat der Europäischen Union 2004). In einem früheren Entwurf dieser Richtlinie war allerdings eine Frist von drei Monaten vorgesehen – ein Zeitraum, den auch

der Zuwanderungsrat befürwortet und den beispielsweise die Niederlande gegenwärtig bereits praktizieren (Bonded Labour in the Netherlands 2002: 19).

Der Zuwanderungsrat empfiehlt, die den Opfern von Menschenhandel eingeräumte Bedenkzeit auf drei Monate zu erhöhen, um mehr Opfer als Zeugen in Strafprozessen zu gewinnen.

Durch eine längere Bedenkzeit können ein Vertrauensverhältnis zwischen Opfern und Betreuern aufgebaut, Informationen über die rechtlichen Möglichkeiten gegeben und Traumata der Opfer behandelt werden. Vielen Opfern ist es zudem nur schwer möglich, Ansprüche auf Sozialleistungen zu stellen, da sie zu ihrem eigenen Schutz oft vom Ort der Aufdeckung an einen anderen Aufenthaltsort gebracht werden. Auf kommunaler Ebene entstehen damit Unklarheiten, wer für die Zahlung dieser Leistungen zuständig ist, was sich für viele Opfer nachteilig auswirkt.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt, die Zuständigkeit für die Versorgung von Opfern des Menschenhandels im Bundessozialhilfegesetz und Asylbewerberleistungsgesetz eindeutig zu regeln. Wie von der Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel vorgeschlagen, ist auch der Zuwanderungsrat der Auffassung, dass die Zuständigkeit bei den Behörden am Ort des Aufgriffs verbleiben sollte.

Gleichzeitig muss einem möglichen Missbrauch eines solchen Betreuungsschutzes und Aufenthaltsangebotes vorgebeugt werden. Bei einer längeren Bedenkzeit können speziell ausgebildete und erfahrene Sozialarbeiter und Beamte durch Gespräche mit dem Opfer eine eventuelle Missbrauchsabsicht feststellen und dieser vorbeugen.

Durch ein Bleiberecht für eine begrenzte Zahl von Opfern von Menschenhandel könnte die Bundesrepublik die Bekämpfung von Menschenhandel auch auf der internationalen Ebene fördern: Das von der OSZE vorgeschlagene „Memorandum of Understanding“ sieht vor, dass Opfer von Menschenhandel auf dem Balkan in begrenzter Zahl in anderen Staaten aufgenommen werden können. Durch die Entfernung zum Tatort soll die Bereitschaft der Opfer gefördert werden, gegen ihre Peiniger auszusagen. Das Memorandum soll nur in jenen Fällen angewendet werden, in denen es keine Möglichkeit gibt, die Sicherheit der Opfer vor Ort zu gewährleisten.

Der Zuwanderungsrat empfiehlt der Bundesregierung, sich am Memorandum of Understanding der OSZE zu beteiligen, eine begrenzte Zahl von Opfer des Menschenhandels aus Balkanstaaten in Deutschland aufzunehmen und damit einen Beitrag zur internationalen Bekämpfung des Menschenhandels zu leisten.

8.3 Kriminalität von Migranten

Für eine Bewertung der Aufnahme- und Integrationskapazitäten muss die Kriminalitätsbelastung von Migranten sachlich analysiert werden. Nur auf dieser Grundlage können berechtigte Ängste und Bedenken verstanden und kann gleichzeitig einer unzutreffenden Zuschreibung von Kriminalität an Migranten, einer verzerrten Wahrnehmung der Realität und folglich einer teilweisen Dramatisierung des Phänomens in der Aufnahmegesellschaft begegnet werden.

Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Migration und Kriminalität ist ein vielschichtiges und sensibles Thema in der Zuwanderungsdebatte, beschränkt sich aber meist auf die Frage nach der Kriminalitätsneigung von Ausländern – auch wenn eine Unterteilung der Bevölkerung in Deutsche und „Nichtdeutsche“ kriminologisch wenig Sinn macht und indirekt eine höhere Kriminalitätsneigung von Ausländern suggeriert. Staatsangehörigkeit oder ethnische Herkunft dürfen jedoch nicht als entscheidend für Kriminalitätsneigung gesehen werden; aus wissenschaftlicher Sicht bestehen keine Zweifel daran, dass diese vielmehr auf individuelle und milieuspezifische Lebenslagen zurückzuführen ist.

Zwischen Deutschen und „Nichtdeutschen“ wird vor allem in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) unterschieden. Mit diesen Daten lassen sich jedoch nur über Zuwanderer ohne deutschen Pass statistische Aussagen treffen, nicht über Eingebürgerte oder Spätaussiedler. Dies ist ein weiteres prägnantes Beispiel für die nur begrenzt aussagefähige deutsche Statistik in den Bereichen Migration und Integration (vgl. Kap. 9). Stellt man beispielsweise auf der Basis der PKS die Ausländerquoten bei schwer wiegenden Straftaten und bestimmten Deliktgruppen dar, kommt man für das Jahr 2002 zu dem Befund, dass die Kriminalitätsrate der Ausländer ihren Bevölkerungsanteil bei weitem übersteigt – bei Gewaltdelikten und beim Drogenhandel um etwa das Dreifache; bei Diebstahl, Betrugsdelikten und der insgesamt registrierten Kriminalität um mehr als das Doppelte. In der öffentlichen Debatte wird die Verknüpfung von Zuwanderung und Kriminalität deshalb überwiegend von der Vorstellung geprägt, dass Deutschland von zunehmender „Ausländerkriminalität“ bedroht sei. Dadurch werden bestehendes Misstrauen und vorhandene Ängste gegenüber Migranten verstärkt und die Aufnahme- und Integrationsbereitschaft der Gesellschaft verringert.

Die begrenzte Aussagefähigkeit der PKS ist wiederholt kritisiert worden: Eine Reihe von Verzerrungsfaktoren führen zu einer Überhöhung der Kriminalitätsbelastung der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer (Schwind 2004). Außerdem registriert die PKS keine verurteilten Täter, sondern nur Tatverdächtige. Sie lässt somit keine Aussagen über die tatsächliche Täterschaft, Anklage oder Verurteilung zu. Aufschlussreich ist allerdings auch auf der Grundlage dieser schlechten Datenlage eine Längsschnittbetrachtung der Kriminalität von Migranten: Es zeigt sich nämlich, dass der Anteil der Ausländer an allen Tatverdächtigen in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich gesunken ist.

Angesichts des sinkenden Anteils der Ausländer an der Gesamtheit aller Tatverdächtigen muss eine offensive und ehrliche Aufklärungsarbeit betrieben werden, die überzogenen Ängsten in der breiten Öffentlichkeit, aber auch bei Entscheidungsträgern entgegenwirkt. Nur so kann das gesellschaftliche Klima für eine konstruktive Integrationspolitik geschaffen werden.

In den neuen Bundesländern ist eine Abnahme der ausländischen Tatverdächtigen von 22 Prozent (1993) auf 13,6 Prozent (2002) zu beobachten. Dieser im Vergleich zum Bevölkerungsanteil der Nichtdeutschen von nur 2,2 Prozent sehr hohe Anteil findet seine Erklärung zum einen darin, dass in Ostdeutschland jeder zweite nicht deutsche Tatverdächtige wegen Verstößen gegen das Ausländergesetz oder das Asylverfahrensgesetz registriert wird. Ohne diese Straftaten sank der Anteil der

Nichtdeutschen sogar auf 12,9 (1993) bzw. 7,0 Prozent (2002). In den alten Bundesländern stieg der Anteil der Nichtdeutschen an allen polizeilich ermittelten Tatverdächtigen seit Mitte der 1980er Jahre zunächst deutlich an, nahm jedoch ebenfalls seit 1993 Jahr für Jahr stark ab: 1993 lag er bei 29,7 Prozent, 2002 nur noch bei 22,1 Prozent. Insgesamt ist für den Zeitraum 1993 bis 2002 ein Rückgang um 14,1 Prozent zu verzeichnen – und dies in einer Zeit, in welcher der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Wohnbevölkerung sogar leicht zugenommen hat (dieser lag 1993 bei 8 und 2003 bei 8,9 Prozent). Neben einem Anstieg des Durchschnittsalters und einem höheren Frauenanteil in der ausländischen Bevölkerung scheinen für die günstige Entwicklung seit 1993 vor allem die Stabilisierung Rumäniens und Jugoslawiens sowie der Asylkompromiss des Jahres 1993 verantwortlich zu sein (Gutachten Pfeiffer et al.).

Für eine differenzierte Betrachtung der Kriminalität von Migranten ist es erforderlich, nach dem Aufenthaltsstatus zu differenzieren, der über Lebensperspektiven und damit verbundene Integrationschancen entscheidet. In den alten Bundesländern hat vor allem die Zahl der tatverdächtigen Asylbewerber seit 1993 stark abgenommen, die der tatverdächtigen ausländischen Arbeitnehmer hat sich nur geringfügig erhöht. Leicht zurückgegangen sind auch die Zahlen der tatverdächtigen Touristen und Durchreisenden. Ein anderes Bild ergibt sich bei Schülern und Studenten; in dieser Gruppe scheint eine ansteigende Kriminalitätsbelastung vorzuliegen, obwohl im selben Zeitraum ein Rückgang der ausländischen Wohnbevölkerung im Alter von 14 bis 25 Jahren zu verzeichnen war. Auffallend ist ferner der starke Anstieg der Tatverdächtigenzahlen von „sonstigen Nichtdeutschen“, einer heterogen zusammengesetzten Personengruppe, zu der z.B. Erwerbslose, nicht anerkannte Asylbewerber mit Duldung, Flüchtlinge und Besucher (Touristen) gehören. Ihnen ist gemeinsam, dass sie zwar einen legalen Aufenthaltsstatus haben, nicht aber im Erwerbsleben verankert sowie von relativer Armut gekennzeichnet sind. Es verwundert also nicht, dass die Tatverdächtigenzahlen dieser Gruppe von Nichtdeutschen zwischen 1984 und 2002 um das 3,1-fache angestiegen sind. Sie stellen inzwischen 35,3 Prozent aller ausländischen Tatverdächtigen und 8,4 Prozent aller polizeilich registrierten Tatverdächtigen (1984: 2,6 Prozent). Gerade auch bei schweren Delikten wie etwa der Gewaltkriminalität oder dem Schmuggel und Handel von Drogen bilden sie die dominierende Gruppe bei den nicht deutschen Tatverdächtigen.

Im Vergleich zu den problematischen Befunden dieser Gruppe der sozial nicht integrierten „sonstigen Ausländer“ tritt die Stabilität der Kriminalitätsbelastung von ausländischen Arbeitnehmern und Gewerbetreibenden deutlich hervor. Hier zeigt sich die integrative und kriminalpräventive Wirkung der Erwerbstätigkeit: Erwerbstätige Ausländer haben sich nach Erkenntnissen der Polizei in den vergangenen zehn Jahren zu 95 Prozent gesetzestreu verhalten und sind nur zu etwa einem Prozent mit schweren Straftaten aufgefallen.

Die Gesamtzahl der wegen Gewaltdelikten registrierten nicht deutschen Tatverdächtigen ist zwischen 1996 und 2002 um 5 Prozent angestiegen, die der Deutschen dagegen um 25 Prozent. Die in diesen sechs Jahren eingetretene Zunahme der insgesamt registrierten Tatverdächtigen von Gewaltdelikten von 124.803 auf 155.659 ist also zu fast 95 Prozent Deutschen zuzurechnen. Bei der Gewalttätigkeit spielen

allerdings auch (in der Statistik als solche nicht ausgewiesene) eingebürgerte Jugendliche und Aussiedler/Spätaussiedler eine große Rolle.

Wachsende Strafhärte gegenüber Ausländern

Der Vergleich der PKS mit der Strafverfolgungsstatistik ergab in der Vergangenheit, dass der Anteil der Ausländer an den Verurteilten erheblich geringer war als ihr Anteil an den Tatverdächtigen. Dies wurde als Indiz dafür gewertet, dass Ausländer häufiger angezeigt bzw. von der Polizei als Täter verdächtigt werden, dass häufig wegen Bagatellen polizeilich gegen sie ermittelt wird und dass Tatvorwürfe übertrieben hoch eingestuft werden (BMI/BMJ 2001: 314). Inzwischen sind die Relationen zwischen Tatverdächtigen und Verurteilten bei Deutschen und Ausländern relativ deckungsgleich geworden. Damit wird die Praxis der Strafzumessung zu einem wichtigen Indikator für den Umgang von Polizei und Justiz mit Straftaten von Zuwanderern, denn es ist davon auszugehen, dass sich die Wahrnehmung von Ausländern als Kriminalitätsrisiko auch auf die Strafhärte auswirkt. Weltweit tragen Migranten und ethnische Minderheiten im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung des jeweiligen Staates ein höheres Risiko, wegen einer Straftat angeklagt bzw. zu Freiheitsentzug verurteilt zu werden. Die Daten zur Strafverfolgung von Deutschen und Nichtdeutschen zeigen, dass auch in der Bundesrepublik bei der Praxis der Strafzumessung gravierende Unterschiede zwischen Deutschen und Nichtdeutschen bestehen: Die gegen Ausländer verhängten Strafen sind seit 1993 erheblich härter ausgefallen und weit strenger als die Strafen gegen deutsche Angeklagte (Gutachten Pfeiffer et al.). In einem Rechtsstaat wie Deutschland, der nach dem Grundgesetz und seinem inneren Selbstverständnis dazu verpflichtet ist, Ausländer und Deutsche gleich zu behandeln, ist dies ein deutliches Beispiel institutioneller Diskriminierung (vgl. Kap. 8.6). Hinsichtlich der Ursachen ist davon auszugehen, dass die Schichtzugehörigkeit bei der Strafzumessung ebenso wie bei der Kriminalitätsbelastung – unabhängig vom Migrationshintergrund – eine entscheidende Rolle spielt.

Im Rahmen einer grundlegenden Untersuchung muss analysiert werden, wie es zu offenkundigen Divergenzen der Strafzumessungspraxis gegenüber Deutschen und Ausländern kommen kann. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt sollten Richter und Staatsanwälte in den Landesjustizverwaltungen in ihrer Aus- und Fortbildung für dieses Problem sensibilisiert werden.

Kriminalität als Steuerungsproblem

Die Ursachen von Kriminalität bei Migranten und damit auch Ansätze zur Prävention und Bekämpfung können aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden: mit Blick auf Zuwanderungssteuerung oder mit Blick auf Kriminalität als eine Folgeerscheinung mangelnder Integration.

Eine nur auf die Begrenzung von Zuwanderung zielende Politik würde zu kurz greifen, um der Kriminalität von Migranten entgegenzuwirken. Nur eine Migrationssteuerung, die im Rahmen von Integrationspolitik gleichzeitig und konsequent langfristige Lebensperspektiven und Integrationschancen eröffnet, ist zur Bekämpfung von Kriminalität geeignet.

Als Beispiel für die widersprüchliche Wirkung von Zuwanderungsbegrenzung sei erneut der zwischen 1993 und 2002 um 14,1 Prozent gesunkene Anteil der Nichtdeutschen an allen polizeilich ermittelten Tatverdächtigen angeführt. Dieser Rückgang ist vor allem auf den Asylkompromiss des Jahres 1993 zurückzuführen, denn die Zahl der als tatverdächtig registrierten Asylbewerber sank zwischen 1993 und 2002 von ca. 160.000 auf ca. 51.000, da sich auch die Gesamtzahl der Asylbewerber seit dem Asylkompromiss deutlich verringerte (Gutachten Pfeiffer et al.). Nach dem ersten periodischen Sicherheitsbericht des Bundesinnenministeriums hatte die Beschränkung der legalen Zuwanderung jedoch gleichzeitig einen Anstieg der illegalen Migration zur Folge (BMI/BMJ 2001: 331). Verstärkte Grenzsicherungsmaßnahmen haben dazu geführt, dass immer mehr Einreisewillige die Hilfe von Schleuserorganisationen in Anspruch nehmen (vgl. Kap. 8.2). Diese unbeabsichtigten Folgen der Zuwanderungssteuerung schlagen sich auch in Kriminalität nieder: 2002 hielt sich jeder fünfte nicht deutsche Tatverdächtige (19,9 Prozent) illegal in Deutschland auf, in den neuen Ländern war es fast jeder Zweite (41,7 Prozent). Die auf den ersten Blick brisante Aussage wird jedoch dadurch relativiert, dass bei den Tatverdächtigen mit illegalem Aufenthalt 91,9 Prozent gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz verstoßen haben – dies hat also nichts mit einer erhöhten Kriminalitätsneigung illegaler Zuwanderer zu tun.

Die Organisierte Kriminalität, darunter Menschenhandel und -schmuggel (vgl. Kap. 8.1 und 8.2), stellt die staatliche Steuerung wegen ihres grenzüberschreitenden Charakters vor besondere Herausforderungen. In der öffentlichen Diskussion wird die Organisierte Kriminalität in einem besonders engen Zusammenhang mit Migration und innerer Sicherheit gesehen. Insgesamt aber ist die Anzahl der Tatverdächtigen, die mit Organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht wurden, im Vergleich von 1996 und 2002 von 8.384 auf 6.864 Personen gesunken. Bemerkenswert dabei ist, dass dieser Rückgang überwiegend auf eine starke Abnahme der Zahl ausländischer Tatverdächtiger zurückzuführen ist (von 5.202 auf 3.816 Personen) und ihr Anteil damit von 62,2 Prozent (1996) auf 55,6 Prozent (2002) gesunken ist. Der nach wie vor hohe Anteil ausländischer Täter geht nicht zuletzt auf den grenzüberschreitenden Charakter und die internationalen Verflechtungen derartiger Straftaten zurück.

Kriminalität als Folge mangelnder Integration

Kriminalität muss auch als Folge mangelnder Integration und damit als zentrale Herausforderung für Integrationspolitik gesehen werden. Kriminalitätsbelastung ist so betrachtet ein Resultat sozialer Problemlagen und blockierter Lebensperspektiven. Entscheidend für die Kriminalitätsneigung sind individuelle Lebenslagen und soziales Milieu, nicht aber Staatsangehörigkeit oder Migrationshintergrund. Allen kriminologischen Erkenntnissen zufolge sind soziale Unterschichten (auch bei Deutschen) in der registrierten Kriminalität generell stärker vertreten als andere soziale Schichten (Schwind 2004). Die oben beschriebenen Trends bei den Kriminalitätsdaten der Gruppe der sozial nicht integrierten „sonstigen Ausländer“ sowie der ausländischen Arbeitnehmer und Gewerbetreibenden unterstreichen, wie eng der Zusammenhang zwischen Integrationserfolg und Kriminalitätsbelastung ist. Im Folgenden soll das Problem der Jugendkrimi-

nalität und der Kriminalität von Spätaussiedlern aus dieser integrationspolitischen Perspektive beleuchtet werden.

Zunahme der Jugendkriminalität: Zweite und Dritte Generation in der Krise

Hinsichtlich der Kriminalität jugendlicher Zuwanderer ist eine Besorgnis erregende Zunahme zu verzeichnen. Dies deutet darauf hin, dass vor allem die Migranten der Zweiten und Dritten Generation mit erheblichen Integrationsproblemen zu kämpfen haben. Obwohl die Zahl junger Ausländer abnimmt (16 Prozent), ist in dieser Gruppe die Zahl der Tatverdächtigen im Bereich Gewaltkriminalität zwischen 1993 und 2002 um 17,2 Prozent gestiegen. Es ist nach wie vor davon auszugehen, dass junge Ausländer im Vergleich zu gleichaltrigen Deutschen erheblich häufiger mit Gewalttaten auffallen, allerdings muss hier auch dem selektiven Anzeigeverhalten Rechnung getragen werden (Gutachten Pfeiffer et al.). Abgesehen von spezifischen Problemen wie der altersbedingten Gewaltaffinität stellen vor allem Bildungsnachteile, Arbeitslosigkeit innerhalb der Familie oder Armut sowie familiäre Gewalterfahrungen Einflussfaktoren für die Gewaltbereitschaft ausländischer Jugendlicher dar (Bannenbergs 2003b). Dies zeigt einmal mehr, dass Kriminalität in erster Linie ein schichten- bzw. milieuspezifisches Problem ist und von bestimmten sozialen Belastungsfaktoren erheblich beeinflusst wird.

Der Zuwanderungsrat weist darauf hin, dass die Verbesserung der Bildungschancen junger Migranten als Bestandteil einer nachholenden Integration von zentraler Bedeutung ist und beachtliche kriminalpräventive Wirkung entfalten kann.

Eine Analyse des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen zeigt, dass neben den strukturellen Lebensverhältnissen die spezifischen Sozialisationsbedingungen in den Familien von Gewalttätern für das Ausmaß des Gewalteinsatzes von erheblicher Bedeutung sind: Je häufiger und intensiver Kinder und Jugendliche innerfamiliärer Gewalt ausgesetzt sind, umso höher steigt ihr Risiko, selbst gewalttätig zu werden.

Gewalt in Familien ist fast immer mit Gewalt gegen Frauen gleichzusetzen. Der schwierige Zugang zu betroffenen Frauen und die insbesondere bei vielen Frauen mit Migrationshintergrund vorhandenen Verständigungsschwierigkeiten erschweren die Intervention im Notfall und die Nutzung von Beratungsangeboten.

Eltern in von erhöhter Gewalttätigkeit betroffenen Schulen und Stadtvierteln sollten durch Aufklärung (auch in den jeweiligen Herkunftssprachen) für Ursachen und Lösungsansätze sensibilisiert und mobilisiert werden. Wegen ihrer zentralen innerfamiliären Rolle ist es wichtig, vor allem Frauen zu erreichen und aktiv zu beteiligen. Zu einer solchen Aufklärung gehört auch der Hinweis, dass Gewalt gegen Kinder gesetzlich verboten ist.

Ein weiterer wichtiger Befund ist der Einfluss der Aufenthaltsdauer: Je länger die befragten Jugendlichen in Deutschland waren, desto häufiger gaben sie an, in den zurückliegenden zwölf Monaten Gewalttaten begangen zu haben (Gutachten Pfeiffer et al.). Dies deutet darauf hin, dass der Integrationsprozess mit einer besonderen Belastung für die Jugendlichen und ihre Familien verbunden ist, und dass die

Gewaltbereitschaft nach dem selbst empfundenen Scheitern der Bemühungen um Akzeptanz sprunghaft wachsen kann. Vor diesem Hintergrund kann eine nachholende Integrationspolitik einen wichtigen Beitrag zur Orientierung und persönlichen Stabilisierung leisten.

Bei der Erforschung der Ursachen von Jugendkriminalität müssen aber auch Aspekte berücksichtigt werden, die vom Migrationshintergrund und von der Schichtzugehörigkeit unabhängig sind. Dazu zählen z.B. Ablösungsprozesse vom Elternhaus und Gewaltverhältnisse in der für Jugendliche so wichtigen Gruppe von Gleichaltrigen (Hanke 1999). Jugendkriminalität weist außerdem eine besondere Raumbezogenheit auf, wenn konkurrierende jugendliche Gruppen Konflikte gewalttätig austragen. Daher sind kleinräumige, z.B. auf Stadtteile bezogene Maßnahmen zur Verbesserung des lokalen sozialen Umfeldes wichtige kriminalpräventive Maßnahmen (vgl. Kap. 7.4).

Integrationschwierigkeiten bei Spätaussiedlern: erhöhte Kriminalitätsbelastung

Bei der Behandlung des Problemkomplexes Migration, Integration und Kriminalität dürfen die besonderen Integrationsprobleme von Aussiedlern/Spätaussiedlern nicht tabuisiert werden. Zwar fand bei dieser Zuwanderergruppe eine Steuerung durch Kontingentierung und Sprachtests im Herkunftsland statt (vgl. Kap. 5.4), doch ist sie heute trotz ihrer im Vergleich zu anderen Migranten bevorzugten Stellung durch massive Integrationschwierigkeiten gekennzeichnet. Integrationsprobleme zeigen sich vor allem bei den jungen männlichen Spätaussiedlern, die nach 1990 in die Bundesrepublik kamen. Mangelnde Sprachkenntnisse und fehlende berufliche Integration haben bei ihnen zu Orientierungsdefiziten, Isolations- und Ausgrenzungserfahrungen geführt. In der Öffentlichkeit dominiert das Negativbild der kriminellen und gewalttätigen „jungen Russen“.

Doch wie sieht die Wirklichkeit aus? In den Statistiken können Spätaussiedler wegen ihrer deutschen Staatsangehörigkeit nicht gesondert ausgewiesen werden; Aussagen über ihre Kriminalitätsbelastung sind somit nur sehr begrenzt möglich. Deshalb sind in den vergangenen fünf Jahren eine Reihe von Untersuchungen zur Kriminalität von Spätaussiedlern durchgeführt worden (Gutachten Pfeiffer et al., Bannenberg 2003a). Weitgehend übereinstimmend gelangen sie zu der Einschätzung, dass die Kriminalitätsbelastung der Spätaussiedler im Verlauf der 1990er Jahre angestiegen ist, und dass deshalb ein erheblicher Handlungsbedarf bei Präventionsmaßnahmen bestehe. Vor allem die qualitativen Studien zeigen (wie auch bei anderen Migrantengruppen), dass die Ursachen für eine erhöhte Kriminalitätsbelastung in den oftmals prekären Lebenslagen zu suchen sind: Sprachschwierigkeiten, Leistungsdefizite in der Schule, „Kulturschock“ und Frustration angesichts der neuen Lebenssituation sowie geringere soziale Kontrolle als im Heimatland können zu einem Rückzug in jugendliche Herkunftsgemeinschaften führen, in denen gewalttätige Konfliktlösungen zur Normalität zu werden drohen (Bannenberg 2003a).

Der Zuwanderungsrat ist der Auffassung, dass die spezifischen Integrationsprobleme der Spätaussiedler seit den frühen 1990er Jahren und das damit verbundene erhöhte Kriminalitätsrisiko offen thematisiert wer-

den müssen. Die bestehenden Integrationsangebote sollten verstärkt auf ihre gewaltpräventive Wirkung hin evaluiert werden.

8.4 Zuwanderung, Terrorismus und innere Sicherheit

Zuwanderung und innere Sicherheit haben vielfältige Bezüge. So kann insbesondere die Furcht vor terroristischen Anschlägen die Aufnahme- und Integrationskapazitäten eines Landes – und zwar der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund – erheblich beeinträchtigen. Das gilt für Zuwanderer im Allgemeinen oder für Migranten aus bestimmten Herkunftsgebieten.

Sicherheitsfragen haben seit den terroristischen Anschlägen auf die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 auch in der Migrationspolitik einen neuen Stellenwert erhalten. Da sie von in die USA eingereisten Attentätern verübt wurden, konzentrierte sich die amerikanische Diskussion zunächst darauf, ob die Anschläge durch unzureichende Grenzkontrollen und eine mangelhafte Überwachung verdächtiger Ausländer erleichtert worden seien. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere die Zersplitterung der Zuständigkeiten für Einwanderung und innere Sicherheit kritisiert. Daraufhin bündelte die Regierung die migrations- und sicherheitspolitischen Zuständigkeiten in einer neuen Behörde, dem „Department of Homeland Security“. In diesem größten amerikanischen Ministerium arbeiten 180.000 Mitarbeiter aus vormals 22 Behörden. Außerdem wurden in der öffentlichen Diskussion die Fragen thematisiert, ob es Verbindungen zwischen Terroristen und radikalen muslimischen Organisationen gab oder gibt, und ob terroristische Organisationen versuchen, Attentäter und Unterstützer in den USA selbst zu rekrutieren. Gefragt wurde auch, ob der Terrorismus eine Einwanderungsstrategie verfolge, und ob Maßnahmen wie die Rasterfahndung helfen könnten, Sicherheitsrisiken zu reduzieren. Schließlich wurde auch der Zusammenhang zwischen unzureichender Integration von Zuwanderern und Terrorismus zum Thema gemacht.

Diese und ähnliche Fragen werden aber nicht nur in den USA diskutiert. In fast allen entwickelten Industriestaaten, auch in Deutschland, wurden seit dem 11. September 2001 die Grenzkontrollen und die Sicherheitsvorkehrungen verschärft, und in vielen Staaten wurden restriktivere Ausländer- und Sicherheitsgesetze erlassen (vgl. Angenendt 2004). Der internationale Güter- und Personenverkehr wurde zum Teil eingeschränkt und wird verstärkt kontrolliert. Auch in Deutschland wurde und wird die Diskussion über den Zusammenhang von Zuwanderung und innerer Sicherheit intensiv geführt, wie die Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz gezeigt haben.

In der aktuellen politischen Diskussion werden vor allem drei zuwanderungsbedingte Sicherheitsrisiken betont: die mit Zuwanderung möglicherweise verbundene grenzübergreifende organisierte Kriminalität, der internationale Terrorismus und der politische Extremismus von Ausländern. Organisierte Kriminalität gefährdet die innere Sicherheit nicht nur hinsichtlich des großen wirtschaftlichen Schadens, der nach Schätzung des Bundeskriminalamtes allein im Jahr 2002 in Deutschland 3,1 Milliarden Euro betrug (Bundeskriminalamt 2003), sondern auch durch die

Destabilisierungsprozesse, die aufgrund einer Ausweitung des Drogen-, Waffen- und Menschenhandels, der Wirtschafts-, Fälschungs-, Umwelt- und Schleuserkriminalität, der Geldwäsche und der Korruption entstehen können. Das in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit gravierendste Sicherheitsrisiko ergibt sich aus dem möglichen Zusammenhang zwischen Terrorismus und Zuwanderung.

Terrorismus und Zuwanderung

Die Anschläge auf die USA wurden als neue Form des Terrorismus wahrgenommen. Allerdings hatte sich bereits zu Beginn der 1990er Jahre eine neue „dritte Generation“ des Terrorismus entwickelt, nach den jüngeren historischen Vorläufern des auf Separatismus, sozialrevolutionären Wandel oder die Errichtung autoritär-faschistischer Staatsordnungen zielenden „nationalen“ Terrorismus einerseits und des im Kontext des Ost-West-Konfliktes unter anderem von der Sowjetunion unterstützten „internationalen“ Terrorismus andererseits. Für diesen neuen Terrorismus und die damit verbundene Zeitenwende standen zum einen der erste Anschlag von radikalen Islamisten im Februar 1993 auf das World Trade Center in New York, zum anderen der Giftgasanschlag der japanischen Aum-Sekte im März 1995 auf die U-Bahn in Tokio. In beiden Fällen ging es den Attentätern darum, möglichst viele unbeteiligte Menschen zu töten oder zu verletzen. Diese Zielsetzung bestätigte sich in der Folgezeit immer wieder, unter anderem bei den Anschlägen von Riad, Casablanca, Jakarta, Istanbul und Madrid. Die besondere Gefahr dieser Form des Terrorismus besteht in der Kombination des eingeplanten Todes der Attentäter mit deren religiös-fundamentalistischen Motiven, einer möglicherweise grenzüberschreitenden oder gar internationalen Planung und Ausführung und einem nicht auszuschließenden Einsatz von Massenvernichtungswaffen.

Inwieweit diese neue terroristische Gefahr tatsächlich in direktem Zusammenhang mit Migration steht, ist bislang jedoch umstritten. In der sicherheitspolitischen Diskussion wird jedoch darauf hingewiesen, dass alle in der vergangenen Dekade in westlichen Staaten verübten Terroranschläge (mit Ausnahme des Bombenanschlags in Oklahoma City vom April 1995) von Einwanderern ausgeführt wurden (Gunaratna 2003), und dass fast alle nach dem 11. September 2001 in den USA und Europa wegen Terrorismusverdachts inhaftierten Personen einen Migrationshintergrund hatten (Leiken 2004). Zudem wird angemerkt, dass die nach dem 11. September 2001 in den USA inhaftierten Terroristen ausschließlich Muslime waren, und dass es sich bei dem neuen Terrorismus, soweit er für die USA bedrohlich sei, daher um einen „islamischen“ Terrorismus handle, der innerhalb eines unterstützenden Netzwerkes von Stiftungen, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Forschungsinstituten und Moscheen agiere.

Tatsächlich wurde nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA gezielt nach islamischen Einwanderern gefahndet. Dabei zeigte sich, dass die als Al-Qaida-Mitglieder Verdächtigten auf vielfältige Weise ins Land eingereist waren (mit gültigem Visum, als Asylbewerber, als illegale Einwanderer), und dass einige von ihnen eingebürgert worden waren (Camarota 2003). In dieser oft legalen Einreise und dem ebenso häufig legalen Aufenthaltsstatus sehen die Sicherheitsbehörden ein besonderes Problem, da beides die Identifizierung von möglichen Terroristen erschwere. Dies gelte sowohl für „Einsatzgruppen“, die für Anschläge in das betref-

fende Land geschickt werden, als auch für so genannte „Schläfer“, die sich legal im Land aufhalten und erst bei Bedarf aktiv werden. Eine weitere Gefahr wird in einer neuen Rekrutierungsstrategie gesehen: Vor allem in Europa versuchten Islamisten potenzielle Gefolgsleute unter legal anwesenden, aber sozial randständigen und enttäuschten Einwanderern der Zweiten und Dritten Zuwanderergeneration bzw. unter zum Islam konvertierten Einheimischen anzuwerben.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass es sich bei diesen Befunden um Einschätzungen der Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden handelt, die naturgemäß meist auf unzureichenden Informationen beruhen. Eine umfassende, wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Bewertung des Zusammenhangs von Terrorismus und Zuwanderung ist derzeit nicht möglich.

Ausländischer Extremismus

Unter politischem Extremismus von Ausländern wird in Deutschland vor allem die Mitgliedschaft in Organisationen verstanden, die sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, die Sicherheit des Bundes oder eines Bundeslandes richten oder durch Gewalttaten auswärtige Belange der Bundesrepublik gefährden. Laut Verfassungsschutzbericht waren im Jahr 2003 in Deutschland 70 extremistische Ausländerorganisationen aktiv, mit einem im Vergleich zum Vorjahr stagnierenden Mitglieder- und Anhängerpotenzial von 57.300 Personen. Mit 30.950 Personen (von denen etwa 26.500 türkischer und rund 3.300 arabischer Herkunft waren) hatten 24 islamistische Organisationen daran den größten Anteil, gefolgt von 41 linksextremistischen Gruppierungen mit 17.470 und von fünf nationalistischen Ausländergruppierungen mit 8.880 Mitgliedern (zum Vergleich: Ende 2003 zählte der Verfassungsschutz 169 deutsche rechtsextremistische und 137 deutsche linksextremistische Organisationen und Gruppen mit 41.500 bzw. 31.300 Mitgliedern). Auf die jeweiligen Bevölkerungsanteile umgerechnet war damit die Anhängerschaft von ausländischen sicherheitsgefährdenden und extremistischen Organisationen um ein Vielfaches größer als die von deutschen Organisationen. Insgesamt aber lag der Anteil extremistischer Ausländer an der ausländischen Wohnbevölkerung wie schon seit Jahren unter einem Prozent.

Nach Einschätzung der Sicherheitsbehörden gefährden extremistische und terroristische Ausländergruppierungen die innere Sicherheit Deutschlands in unterschiedlicher Weise. Zu einer besonderen Gefahr habe sich der „radikale Islamismus“ entwickelt, der eine terroristische Ausprägung habe. Die Sicherheitsbehörden verstehen diesen als eine von einer kleinen Minderheit der Muslime getragene, heterogene sozialrevolutionäre Bewegung und unterscheiden die islamistischen Organisationen nach ihrem Verhältnis zur Gewalt.

Drei Typen von Organisationen werden besonders aufmerksam beobachtet: erstens das Netzwerk „Arabischer Mujahedin“, dem pan-islamisch orientierte, militante und zum Teil in Afghanistan und Pakistan ausgebildete Personen überwiegend arabischer Herkunft angehören und als dessen Kern die Kaderorganisation „Al-Qaida“ gilt; zweitens islamistische Organisationen, die eine gewaltsame Veränderung der Herrschaftsverhältnisse in ihren Herkunftsländern anstreben, und die durch die logistische und propagandistische Unterstützung des Kampfes in

der Krisenregion eine latente Gefahr auch für Einrichtungen in Deutschland darstellen, sowie drittens Organisationen, die unter Ausnutzung der rechtsstaatlichen Instrumentarien im gesellschaftlichen Leben Deutschlands Freiräume für organisierte islamistische Betätigung schaffen und so zur Bildung einer islamistischen Binnengesellschaft beitragen wollen.

Die Anhänger dieser Organisationen vertreten die Ansicht, dass sich staatliche Gesetzgebung und hoheitliches Handeln nicht auf den Willen des Volkes und auf Mehrheitsentscheidungen gründen, sondern allein von Allah hergeleitet werden könnten, dessen Wille sich im Koran als alleinige, für alle geltende Wahrheit offenbart habe. Dieser Absolutheitsanspruch kollidiert nach Ansicht des Verfassungsschutzes mit grundlegenden Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wie insbesondere der Volkssouveränität, dem Mehrheitsprinzip oder dem Recht auf Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition.

Zahlreiche Festnahmen islamistischer Gewalttäter in Westeuropa und auch in der Bundesrepublik verdeutlichen Präsenz und Strukturen dieser Extremisten. In Deutschland kann daher nach Ansicht der Sicherheitsbehörden keine Entwarnung gegeben werden, sondern es sei weiterhin von einem (allerdings nicht konkret bezifferbaren) Potenzial „arabischer Mujahedin“ mit internationalen Verbindungen auszugehen. Die Bundesrepublik komme nicht nur als Vorbereitungsraum für Anschläge andernorts in Betracht; vielmehr könnten hiesige Einrichtungen auch Ziel von Anschlägen werden, da Deutschland in der Wahrnehmung von Islamisten zu den Unterstützern der USA und Israels zähle und sich zudem in Afghanistan militärisch engagiere.

Der Verfassungsschutz weist auch darauf hin, dass jene Gefahren nicht unterschätzt werden sollten, die von der Propagandatätigkeit in Deutschland agierender islamistischer Organisationen ausgehen. Die ideologische Indoktrinierung von Muslimen – etwa durch die im Januar 2003 verbotene antisemitische und antiwestliche pan-islamische Bewegung „Hizb ut-Tahrir“ oder die Nachfolgeaktivitäten des 2001 verbotenen „Kalifatstaates“ – kollidiert nach Ansicht des Verfassungsschutzes mit den Maßstäben der Verfassungsordnung. Die bei weitem größte islamistische Organisation ist diesem Lagebild zufolge die „Islamische Gemeinschaft Milli Görüs“ (IGMG), die eine desintegrative Jugendarbeit betreibt. Der Vorwurf lautet, dass ihre nur vorgeblich auf Integration zielende Politik islamistische Milieus fördere. Die Milli-Görüs-Bewegung sei einem als „Gerechte Ordnung“ propagierten umfassenden Regelungssystem verpflichtet, das die westliche Zivilisation, ihren Wertekanon und ihr Demokratieverständnis ablehne.

Im Jahr 2003 wurden im Bereich der politisch motivierten Ausländerkriminalität 88 Gewalttaten wie Körperverletzung, Erpressung oder Freiheitsberaubung verübt (2002: 61 Gewalttaten). Insgesamt hat sich die Gesamtzahl der von Ausländern begangenen Straftaten gegenüber dem Vorjahr nahezu verdreifacht (1.473 Straftaten im Jahr 2003, im Vergleich zu 573 in 2002). Dabei hat jedoch insbesondere die Zahl der „sonstigen Straftaten“ auf 1.385 zugenommen (2002: 512). Wesentlicher Grund hierfür waren Verstöße gegen das Vereinsgesetz. So wurden im Dezember 2003 Ermittlungsverfahren gegen etwa 1.200 Bezieher einer verbotenen „Kalifatstaat“-Publikation eingeleitet. (Zum Vergleich: Im gleichen Zeit-

raum wurden 10.795 von Deutschen begangene politisch motivierte rechtsextremistische und 1.457 linksextremistische Straf- und Gewalttaten registriert, vgl. Verfassungsschutzbericht 2003, BMI 2004a).

Die deutschen Sicherheitsbehörden haben auch in der ersten Hälfte des Jahres 2004 darauf hingewiesen, dass es keine konkreten Hinweise auf drohende ausländerextremistische oder terroristische Anschläge gebe. Gleichwohl seien solche Anschläge in Deutschland keineswegs auszuschließen. Käme es zu solchen Anschlägen in Deutschland, wären daran höchstwahrscheinlich auch hier lebende Zuwanderer oder aber zumindest zur Ausübung der Taten eingereiste Ausländer beteiligt. Dies zeigt: Es macht in liberalen Demokratien mit offenen Grenzen keinen Sinn, die neuen terroristischen Gefahren mit Zuwanderung erklären zu wollen. Ebenso wie die organisierte oder grenzüberschreitende Kriminalität können auch diese Verbrecher auf durch Zuwanderung entstandene Strukturen zurückgreifen, müssen dies aber nicht, weil liberale demokratische Staaten grundsätzlich nicht vollständig kontrollierte und kontrollierbare Grenzen haben. Eine Gleichsetzung von terroristischer Gefahr und Zuwanderung und eine generelle Verdächtigung muslimischer Zuwanderer wäre für das strategische Ziel, derartige Sicherheitsrisiken zu mindern, mithin absolut kontraproduktiv.

Insgesamt ist die Frage, ob Zuwanderung ein Sicherheitsrisiko darstellt, zu einfach gestellt. Auf eine solche Frage kann es nur differenzierte Antworten geben. Auch wenn das Einschleusen von Attentätern in der öffentlichen Wahrnehmung als besonderes Sicherheitsrisiko erscheint und wahrscheinlich auch in Deutschland konspirative Netze Migranten für Verbrechen instrumentalisieren, kann immer nur wieder darauf hingewiesen werden, dass Migration als solche mit Terrorismus und anderen Sicherheitsbedrohungen ursächlich nichts zu tun hat.

Handlungsmöglichkeiten

Bei sachlicher Betrachtung ergeben sich – sieht man von großen weltpolitischen Lösungen ab – zwei Handlungsfelder, auf denen zu einer Reduzierung dieser Gefährdungen beigetragen werden kann: Das eine betrifft die Visaerteilung und die Grenzkontrollen in der EU. Hier kann Sicherheit nur dann erhöht werden, wenn es in allen Schengen-Ländern gleiche Sicherheitsstandards gibt, und wenn diese auch beachtet werden. Dazu gibt es intensive europäische Bemühungen, auch in Hinblick auf die Aufnahme biometrischer Daten in Visa und Personaldokumente und die Identifizierung gefälschter Dokumente. Schwer aufzudecken bleibt nach wie vor die Einreise mit „falschen echten“ Reisedokumenten, die der Betreffende sich unrechtmäßig verschafft hat. Zweitens ist es erforderlich, koordiniert und gemeinsam gegen individuelle Zuwanderer und Organisationen vorzugehen, die extremistische oder terroristische Ziele durch Anwerbung, Propaganda oder finanzielle Hilfe unterstützen. Schon heute können die Sicherheitsbehörden hierbei auf eine große Palette nachrichtendienstlicher und polizeilicher Maßnahmen zurückgreifen und kooperieren auf europäischer und internationaler Ebene, wodurch sich erhebliche Ermittlungserfolge erzielen ließen.

Zur Bekämpfung extremistischer Bestrebungen werden größere Anstrengungen nötig sein, um diejenigen zu identifizieren und zu isolieren, die terroristische Ziele durch direkte oder indirekte Handlungen

(etwa durch Propaganda oder finanzielle Hilfen) unterstützen – beispielsweise Hass predigende Imane. Mit politischen Mitteln muss erreicht werden, dass diejenigen Muslime in Deutschland, die friedlich für Überzeugungen werben, die im Einklang mit der hiesigen Grund- und Rechtsordnung stehen, in die aktive Auseinandersetzung mit dem Terrorismus einbezogen werden können. Für diese und für andere Fragen wäre es hilfreich, wenn die in Deutschland lebenden Muslime sich auf einen legitimierten zentralen Ansprechpartner für Politik und Gesellschaft einigen würden oder – nach französischem Beispiel – einen aus verschiedenen Gruppen zusammengesetzten Rat bilden würden. Es wäre auch hilfreich, wenn sich die Sprecher der muslimischen Bevölkerung stärker als bisher öffentlich von Terroristen distanzieren würden, die sich bei ihren Verbrechen auf den Islam berufen.

Künftige Erfolge auf diesem Gebiet werden von entscheidender Bedeutung dafür sein, dass weder die Zuwanderung von Menschen, die in Deutschland benötigt werden oder hier Schutz vor Verfolgung suchen, behindert wird, noch dass die Integration der Zuwanderer durch generelle Verdächtigungen oder einen neuen Anti-Islamismus erschwert wird.

In der öffentlichen Diskussion ist umstritten, welches Gewicht repressive Instrumente bei dem Kampf gegen gewalttätige Extremisten und Terroristen haben sollen. So sind nach den Anschlägen auf die USA in vielen Industriestaaten die Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten der Sicherheitsinstitutionen unter Einschränkung der Freiheitsrechte der Bürger gestärkt worden. Flüchtlinge und Migranten wurden besonders aufmerksam von den Sicherheitsbehörden beobachtet. In vielen Staaten wurden Rasterfahndungen und zusätzliche Personenkontrollen im Landesinneren erwogen oder durchgeführt, und neue Instrumente zur Bekämpfung der irregulären Zuwanderung entwickelt.

Die Erfahrung mit den Terroranschlägen der vergangenen Jahre lehrt, dass eine umfassende Stärkung der inneren Sicherheit sich außenpolitisch nicht auf militärische und innenpolitisch nicht auf polizeilich-repressive Instrumente beschränken darf. Auf internationaler Ebene wird nur eine in mühevoller Zusammenarbeit erreichbare Stabilisierung der durch Extremismus und Fundamentalismus gefährdeten „schwachen“ Staaten und Weltregionen Erfolg zeitigen. Ebenso ist auch in den Industriestaaten nicht nur eine größere polizeiliche und nachrichtendienstliche Aufmerksamkeit für extremistische Akteure und Organisationen nötig, sondern auch eine Stabilisierung der Zuwanderergemeinschaften durch verstärkte Bemühungen um gesellschaftliche Integration. Generell darf eine die liberale Demokratie, ihre Rechtsordnung und ihre Institutionen bedrohende, höchst gefährliche kleine Minderheit von extremistischen Gewalttätern nicht zum Generalverdacht gegenüber der friedlichen Mehrheit der Muslime führen.

Eine international abgestimmte entwicklungsorientierte Migrationspolitik, die auch die Entwicklung der Herkunftsländer im Auge behält, sowie die dauerhafte und zielgerichtete Förderung der Integration von Zugewanderten sind langfristig der beste Schutz gegen extremistische Versuchungen und Rekrutierungsversuche gewaltbereiter Extremisten.

8.5 Nicht-Akzeptanz von Zuwanderern

Zuwanderung bereichert die Gesellschaft und stellt sie gleichzeitig vor neue Herausforderungen. Dies galt in Deutschland für die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen, die Anwerbung von „Gastarbeitern“ ab 1955 und dem damit verbundenen späteren Familiennachzug ebenso wie für die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen oder auch von Übersiedlern und (Spät-) Aussiedlern aus den ehemaligen Ostblockstaaten. Trotz der Aufnahme von ausländischen und deutschen Zuwanderern wurde jahrzehntelang an der normativen politischen Maxime „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“ festgehalten. Dies hatte nachhaltige Konsequenzen für die Gestaltung der Migrations- und Integrationspolitik, für die Lebensverhältnisse der Migranten und insbesondere auch für die Akzeptanz von Zuwanderung und Integration in der Mehrheitsgesellschaft (Bade 1994a, Bade 1994b). Generell ist zu beobachten, dass die Akzeptanz von Zuwanderern steigt, wenn in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund die Wahrnehmung vorherrscht, dass die Zuwanderer einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung leisten.

Wegen der Beibehaltung des generellen Anwerbestopps wurden zur Befriedigung aktueller Engpässe auf dem Arbeitsmarkt oder bei festgestelltem Mangel an bestimmten Qualifikationen Ausnahmeregelungen geschaffen. Diese vielfältigen und oft undurchschaubaren Regelungen einerseits und die Aufrechterhaltung der defensiven Maxime „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“ andererseits werden in der Bevölkerung zu Recht als Widerspruch wahrgenommen.

Im Gegensatz zur Einwanderungspolitik z.B. in den Vereinigten Staaten ist in der Bundesrepublik keine rasche Integration von Familienangehörigen und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt vorgesehen. Die Folge von temporären Arbeitsverboten und genereller Nachrangigkeit beim Zugang zum Arbeitsmarkt ist vielfach die dauerhafte Sozialhilfeabhängigkeit und damit eine faktisch erzwungene „Einwanderung in die Sozialsysteme“. Bestehende Vorurteile gegenüber Sozialhilfeempfängern werden damit auf bestimmte Zuwanderergruppen übertragen. Zusätzlich führte die Anwerbung von Arbeitskräften aus zumeist bildungsfernen Schichten in Verbindung mit mangelnden, gänzlich fehlenden oder zu spät einsetzenden unkoordinierten Integrationsmaßnahmen zu Eingliederungsproblemen sowohl in der Ersten Generation als auch bei deren Nachkommen. Dies wird gegenwärtig besonders in den Schulen sichtbar, die – wie gezeigt (vgl. Kap. 7.2) – nur unzureichend in der Lage sind, Kinder mit Migrationshintergrund zu fördern.

Die bereits erfolgte wie auch die künftige Zuwanderung nach Deutschland verändern ohne Zweifel die Gesellschaft (vgl. Kap. 3). Langfristig wird sich eine im Rahmen des Möglichen gesteuerte und begrenzte Zuwanderung nach Westeuropa für alle Volkswirtschaften wachstums- und bevölkerungspolitisch günstig auswirken. Gleichwohl können kurzfristige Nachteile für einzelne Bevölkerungsgruppen, insbesondere für gering Qualifizierte – ob mit oder ohne Migrationshintergrund – auch bei bewusster gezielter Zuwanderungssteuerung nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Eine Zuwanderungs- und Integrationspolitik, die in diesem Segment regulierend interveniert und gleichzeitig eine ausreichende Bildungsbeteiligung sichert, kann Ausgrenzungen am Arbeitsmarkt verhindern.

Die Gestaltung einer umfassenden Einwanderungs- und Integrationspolitik kann nicht gegen die Mehrheitsbevölkerung ohne Migrationshintergrund durchgesetzt werden. Daher muss die Akzeptanz in der Bevölkerung gefördert werden. Die Vermittlung der langfristigen Notwendigkeit von Zuwanderung ist angesichts der meist kurzfristigen politischen und individuellen Planungshorizonte besonders schwierig. Zuletzt hat die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ in ihrem Bericht auf diesen schon vordem von Wissenschaftlern und Politikberatern immer wieder angesprochenen Zusammenhang hingewiesen.

Die Akzeptanz von Zuwanderung und einzelnen Zuwanderergruppen in der Bevölkerung ist ambivalent. Je nach Lage der Wirtschaft und Form der Wahlkampfauseinandersetzungen sind die Werte für die Zustimmung oder Ablehnung der Zuwanderung unterschiedlich hoch. Die Ursachen für die Schwankungen im Stimmungsbild sind komplex und nicht eindeutig erklärbar; aufgrund unterschiedlicher methodischer Ansätze verschiedener Umfragen lassen sich die Ergebnisse nicht einfach miteinander vergleichen. Gleichwohl zeigen Studien zu den Einstellungen der Bevölkerung wichtige Trends auf. Der Zuwanderungsrat weist darauf hin, dass Vorbehalte gegenüber einer künftigen Zuwanderung nicht zwangsläufig Ausdruck einer Abgrenzung gegenüber der schon hier lebenden Zuwandererbevolkerung oder gar von allgemeiner Ausländerfeindlichkeit sind.

Repräsentative empirische Untersuchungen für Deutschland

Insgesamt lassen sich in den verschiedenen Studien mehrere Befunde ausmachen, welche die aktuelle Gültigkeit älterer Untersuchungsbefunde bestätigen:

- Unabhängig von der kurzfristigen konjunkturellen Lage nimmt seit 1991 der Anteil jener Westdeutschen in geringem Ausmaß zu, die eine Begrenzung des Zuzugs von Arbeitnehmern, aber auch von Flüchtlingen und (Spät-)Aussiedlern befürworten. Die ALLBUS-Daten weisen eine Steigerung der Zustimmung für eine Begrenzung des Zuzugs von Arbeitskräften aus Drittstaaten von 61 Prozent (1991) auf 72 Prozent (2002) aus. Vor dem Hintergrund der europäischen Integration besonders Besorgnis erregend ist die über Jahre hinweg niedrige Akzeptanz der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU. Einen uneingeschränkten Zuzug von EU-Arbeitnehmern befürworteten 1991 nur 34 Prozent sowie 2002 nur noch bei 32 Prozent. Es liegt nahe, dass diese Einstellung ihre Ursachen in der steigenden Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Ängsten hat. Dabei ist zu beachten, dass nicht die Erfahrung von Arbeitslosigkeit als solche zu Ausländerfeindlichkeit führt, sondern eher ein niedriges Bildungsniveau, das allerdings auch die erhöhte Gefahr eines Arbeitsplatzverlustes birgt.

Bei der Forderung nach einer völligen Unterbindung des Zuzugs unterschiedlicher Zuwanderergruppen ergibt sich aus den ALLBUS-Daten für das Jahr 2002 ein Zusammenhang mit dem vorhandenen Bildungsabschluss. So befürworten beispielsweise 28 Prozent der Westdeutschen mit Hauptschulabschluss die völlige Abschottung des Arbeitsmarktes. Bei Westdeutschen mit Fachhochschul- oder Hochschulreife liegt die Zustimmung nur bei 9 Prozent. Mit großer Wahrscheinlichkeit zeigen sich in der hohen Ablehnung gering Qualifizierter auch die eigene Aussichtslosigkeit und Angst vor einer möglichen Verdrängung vom eigenen Arbeitsplatz durch Zuwanderer. Dass die eigene ökonomische Lage die

Akzeptanz beeinflusst, zeigt eine Analyse auf Basis der SOEP-Daten. Die Sorge um Zuwanderung sinkt signifikant, wenn ein Befragter eine ausländische Putzfrau beschäftigt und er damit von der großen Zahl zugewanderter Putzfrauen unmittelbar profitiert (vgl. Tucci 2004).

Kontakte mit Zuwanderern können naturgemäß sehr unterschiedlich wirken: Während am Arbeitsplatz positive Erfahrungen gemacht werden, empfinden auch Gebildete einen hohen Zuwandereranteil in den Schulklassen ihrer Kinder als Besorgnis erregend.

Auch eine im Dezember 2003 durchgeführte Umfrage der Europäischen Kommission (Flash-Eurobarometer) kommt für Deutschland zu ähnlichen Ergebnissen. Im Hinblick auf die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften befürworteten 45 Prozenten aller Deutschen die These, dass Zuwanderer benötigt würden, um in einigen Sektoren zu arbeiten.

- Während sich die Einstellungen gegenüber in Deutschland lebenden Ausländern ebenfalls entsprechend der ALLBUS-Daten zwischen 1980 und 1994 in Westdeutschland deutlich liberalisiert haben, zeigt sich bis zum Jahr 2000 teils eine Stagnation oder Umkehrung der Werte. Für die Forderung nach einer Rückkehr Zugewanderter in ihre Herkunftsländer in Zeiten knapper Arbeitsplätze ist ein besonders deutlicher Rückgang zu verzeichnen: zwischen 1980 und 1994 um 30 Prozentpunkte (Statistisches Bundesamt 2002: 564). In den Folgejahren bis 2000 ergab sich nur ein leichter Anstieg auf 26 Prozent. Besonders deutlich wird die wechselhafte Argumentation bei der Zustimmung zu der These „Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten ihren Lebensstil ein bisschen besser an den der Deutschen anpassen.“ Hier liegen die Zustimmungswerte nach einem Rückgang von 15 Prozentpunkten zwischen 1980 und 1994 inzwischen mit 69 Prozent Zustimmung wieder über den Werten von 1980. Die Daten für Ostdeutschland zeigen gegenüber 1994 nur eine geringe Veränderung und einen sehr uneinheitlichen Trend, allerdings auf hohem Zustimmungsniveau.
- Die Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderergruppen ist auch abhängig von der Frage der persönlichen Kontakte. Auch hier bestehen wegen der ungleichen Anteile an der Wohnbevölkerung erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Während in Westdeutschland 69 Prozent der Befragten mindestens in einem Lebensbereich (Arbeitsplatz, Nachbarschaft, Familie oder Freundeskreis) Kontakte zu ausländischen Staatsangehörigen angaben, stellen im Osten diejenigen die Mehrheit (63 Prozent), die keine Kontakte hatten (vgl. auch Kap. 7.5). Die ALLBUS-Daten weisen für Westdeutschland aus, dass nur 20 Prozent der Befragten mit Kontakten eine Zurückschickung bei knapper Arbeit befürworteten. Bei Befragten ohne Kontakten liegt die Zustimmung signifikant höher.

Dieser Zusammenhang – den wie andere Studien auch die Shell-Jugendstudie 2000 ausweist – darf jedoch nicht auf die generelle Akzeptanz von Zuwanderung übertragen werden. Auch bei intensiven Kontakten können Bedrohungsgefühle gegenüber einer potenziellen Zuwanderung und unbekanntem Zuwanderergruppen entwickelt werden. Dies gilt auch für die alteingesessenen Migranten, für die Asylbewerber an der letzten Stelle der Akzeptanzskala stehen.

Insgesamt lässt sich aus den Untersuchungen und deren Bewertungen ableiten, dass

- Befragte mit höherem Bildungsgrad weniger dazu neigen, Pauschalisierungen über bestimmte Bevölkerungsgruppen zuzustimmen, möglicherweise, weil sie gelernt haben zu differenzieren, aber auch, weil sie von Zuwanderung (z.B. aufgrund preiswerter Dienstleistungen) unmittelbar profitieren, oder weil nach ihrer Vorstellung bzw. Erfahrung Zuwanderer geringer qualifiziert sind als sie selbst und deshalb keine Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt darstellen,
- Arbeitnehmer mit geringer beruflicher Ausbildung eine weitere Zuwanderung als Bedrohung empfinden,
- persönliche Kontakte am Arbeitsplatz die Akzeptanz fördern können, während die Kontakte der Kinder in Schulklassen mit hohem Ausländeranteil die Akzeptanz senken (da sie als nachteilig für die eigenen Kinder angesehen werden), und
- politische Auseinandersetzungen über Zuwanderung und ausländerrechtliche Themen (so etwa die Staatsangehörigkeitsdebatte im Jahr 1999) Auswirkungen auf den Grad der Akzeptanz haben.

Mittels einer Auswertung der ALLBUS-Daten konnte festgestellt werden, dass von allen potenziellen Bestimmungsgründen der Wahrnehmung von Minoritäten letztlich einzig Bildung und berufliche Ausbildung des Befragten einen bedeutenden und statistisch signifikanten Erklärungsbeitrag liefern (Gutachten Fertig). Daraus kann geschlossen werden, dass Informations-, Ausbildungs- und Aufklärungsprogramme die Wahrnehmung und Akzeptanz von Minderheiten in Deutschland wohl verbessern, nicht aber garantieren können.

Ein europaweiter Blick: Deutschland fällt weder positiv noch negativ auf

Die für den Zuwanderungsrat vorgenommene Auswertung des „European Social Survey 2002“ ergibt des Weiteren den bedeutungsvollen Tatbestand, dass Deutschland bezüglich Vorbehalten und Zustimmung gegenüber Zuwanderung keineswegs aus dem europäischen Rahmen fällt (Gutachten Fertig). Wie in anderen europäischen Ländern ist eine grundsätzliche Offenheit gegenüber Zuwanderung vorhanden. Beispielsweise hätten nur ca. 13 Prozent der Befragten in Deutschland etwas dagegen, wenn ihr Chef ein Zuwanderer aus einer anderen ethnischen Gruppe wäre; im europäischen Vergleich (Belgien, Dänemark, Finnland, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden, Vereinigtes Königreich) liegt dieser Prozentsatz knapp unter 16 Prozent. Auf Befragen gaben in Deutschland sogar deutlich weniger Menschen (ca. 14 Prozent) als in den europäischen Vergleichsstaaten (ca. 20 Prozent) an, sie hätten etwas dagegen, wenn ein Zuwanderer einer anderen ethnischen Gruppe ein neues Familienmitglied würde.

Allerdings zeigten deutsche Befragte im Gegensatz zu Befragten in anderen Ländern eine eher ablehnende Haltung gegenüber Flüchtlingen: Die Zustimmung, ob die Regierung eine liberale Politik gegenüber Flüchtlingen verfolgen solle, fällt mit ca. 14 Prozent bei den deutschen Befragten deutlich geringer aus als bei Befragten in anderen Ländern (ca. 32 Prozent). Auch stimmten mehr deutsche Befragte (58 Prozent) als Befragte in anderen Ländern (41 Prozent) der Frage zu, ob die meisten

Asylbewerber keiner echten Verfolgungsgefahr ausgesetzt seien. Der Frage, ob Flüchtlinge während des Entscheidungsprozesses in „Internierungslagern“ untergebracht werden sollen, stimmten allerdings weniger deutsche Befragte zu (ca. 33 Prozent) als Befragte in anderen Ländern (41 Prozent).

Im Vergleich zu Befragten in anderen Ländern betrachten Deutsche Zuwanderer eher als (temporäre) „Gastarbeiter“ denn als dauerhafte Mitglieder der Gesellschaft. So lagen beispielsweise die Zustimmungswerte zu den Fragen, ob kriminelle bzw. schwer kriminelle Zuwanderer oder langzeitarbeitslose Zuwanderer bei Arbeitsplatzmangel in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden sollen, bei den befragten Deutschen nur wenig höher als die Zustimmungswerte bei den Befragten in anderen Ländern. Bei kriminellen Zuwanderern waren es 50 Prozent im Vergleich zu 49 Prozent, bei schwerkriminellen Zuwanderern 91 im Vergleich zu 81 Prozent und bei langzeitarbeitslosen Zuwanderern 51 gegenüber 45 Prozent. Auch fand die Forderung, dass „gleiche Rechte für alle“ gelten sollen, bei den deutschen Befragten mit 59 Prozent nur eine etwas geringere Zustimmung als bei den Befragten aus anderen Ländern (66 Prozent).

Diese Erkenntnisse aus der Auswertung des European Social Survey 2002 deuten darauf hin, dass die Einstellung von deutschen Befragten und Befragten aus anderen Ländern gegenüber Flüchtlingen und Zuwanderern zwar unterschiedlich ist, doch laufen die Werte in keinem der untersuchten Bereiche eklatant auseinander: So bleibt am Ende der Schluss, dass Deutschland im europäischen Vergleich bezüglich der Einstellung gegenüber Zuwanderern in keiner Weise besonders auffällig ist – weder positiv noch negativ.

Gesteuerte Zuwanderung sorgt für höhere Akzeptanz

Zuwanderungspolitik und Zuwanderung sind in allen Aufnahmeländern mit Vermittlungsproblemen und gesellschaftlichen Spannungen verbunden. Diese sind in Deutschland zwar nicht außergewöhnlich groß, doch gilt auch: Will die Bundesrepublik die Kompetenzen und Fähigkeiten der hier lebenden Migranten besser nutzen als bisher und besteht zudem kurz- und mittelfristig ein Bedarf an zusätzlicher Zuwanderung, dann ist eine erhöhte Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderergruppen erforderlich.

Die noch immer fehlenden Bildungs- und Aufklärungsprogramme zur Stärkung der Akzeptanz von Zuwanderung müssen verbunden werden mit einer nachvollziehbaren Zuwanderungs- und Integrationspolitik. Diese muss öffentlich aufklären über die Notwendigkeit und die Vorteile von Zuwanderung und gelungener Integration und deren Bedeutung für die Zukunft unseres Landes.

Gleichzeitig ist die Entwicklung ökonomischer Perspektiven erforderlich, die auch kurzfristig den von Ausgrenzung bedrohten Arbeitnehmern – seien sie Zuwanderer oder Menschen ohne Migrationshintergrund – eine Chance geben, nicht dauerhaft auf Sozialleistungen angewiesen zu sein.

Eine gute Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik ist zugleich die beste Politik zur Stärkung der Akzeptanz von Zuwanderung. Insofern kann eine gesteuerte und begrenzte Zuwanderung, die zu mehr Wirtschaftswachstum führt, auch zu mehr Akzeptanz gegenüber Zuwanderern führen.

8.6 Diskriminierung von Zuwanderern

Eine Benachteiligung, Ausgrenzung oder Herabsetzung von Menschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Religion oder nationalen Zugehörigkeit kann deren Integration in zentralen Lebensbereichen wie Wirtschaft und Arbeit, Bildung, Ausbildung und Sprache oder Familie sowie Wohnen und Wohnumfeld erheblich erschweren oder gar verhindern. Migranten sind für Diskriminierung besonders anfällig, da sie unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer Aufenthaltsdauer und ihrem Migrationshintergrund häufig als Fremde wahrgenommen werden.

Begriff der Diskriminierung

Die EU-Richtlinien über die „Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft und über die „Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf“ unterscheiden zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung. Unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund ihrer „Rasse“ (die Nutzung des Begriffs ist im deutschen Sprachgebrauch nach wie vor umstritten) oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine Benachteiligung erfährt, erfahren hat oder erfahren würde. Die Benachteiligung geht dabei zumeist von Einzelpersonen oder sozialen Gruppen aus (individuelle Diskriminierung). Mittelbare Diskriminierung bedeutet, dass an sich neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren die Mitglieder einer Bevölkerungsgruppe in besonderer Weise benachteiligen, es sei denn, die Ungleichbehandlung ist sachlich begründbar (z.B. Auswahl eines Bewerbers aufgrund seiner Qualifikationen). Mittelbare Diskriminierung ist also nicht auf das (bewusste) Handeln Einzelner zu reduzieren, sondern entsteht durch Regeln und Routinen institutionellen Handelns (institutionelle oder strukturelle Diskriminierung).

Zur mittelbaren Diskriminierung gehört im Prinzip auch eine Benachteiligung aufgrund der Staatsangehörigkeit, welche die Richtlinie jedoch ausdrücklich nicht berücksichtigt.

Für eine umfassende Gesetzgebung gegen Diskriminierung müssen gerade diejenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften kritisch überprüft werden, die eine Benachteiligung aus der Staatsangehörigkeit herleiten.

EU-Richtlinien: Diskussion um Umsetzung in nationales Recht

Einen umfassenden Überblick über die beiden Richtlinien und die Diskussion um Änderungen des nationalen Rechts bietet der Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen (jetzt: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland von 2002 (vgl. S. 251-260).

Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten, wie beispielsweise den Niederlanden oder dem Vereinigten Königreich, gibt es in Deutschland bislang keine umfassenden Regelungen gegen Diskriminierung. Zwar verbietet der Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes Diskriminierung und Ungleichbehandlung, und verschiedene Gesetze wie z.B. das Betriebsverfassungsgesetz bieten konkrete Möglichkeiten, gegen eine Schlechterstellung vorzugehen. Dieser Schutz ist jedoch

nicht umfassend genug. Auch sind Antidiskriminierungs- bzw. Gleichstellungsstellen und spezifische Beratungsangebote zur Unterstützung der unmittelbar Betroffenen erst vereinzelt vorhanden.

Die beiden im Jahr 2000 verabschiedeten EU-Richtlinien zur Nicht-Diskriminierung und Gleichbehandlung bieten die Chance, auch in Deutschland eine umfassende Politik zur Ächtung von Diskriminierung zu verwirklichen. Bislang ist die Bundesrepublik ihrer Verpflichtung, die beiden Richtlinien bis Juli bzw. Dezember 2003 umzusetzen, jedoch nicht nachgekommen.

Zur Umsetzung ist ein Gesetzespaket mit drei Teilen geplant: erstens die Einrichtung einer Gleichstellungsstelle auf Bundesebene, zweitens ein arbeitsrechtliches und drittens ein zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz. Das zivilrechtliche Antidiskriminierungsgesetz steht im Zentrum der (rechts)politischen Auseinandersetzung, auch wenn es nur einen kleinen Ausschnitt aus dem Anwendungsbereich der Antidiskriminierungsrichtlinien darstellt. Die Diskussion wird vor allem von der Auswahl der Diskriminierungsmerkmale geprägt. Die Antirassismusrichtlinie sieht einen sehr umfassenden zivilrechtlichen Schutz gegen mittelbare und unmittelbare Benachteiligungen vor – allerdings nur aus Gründen der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft. Der im Dezember 2001 vom Bundesjustizministerium vorgelegte Diskussionsentwurf für ein zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz bezog sich aber nicht nur auf diese beiden Merkmale, sondern ebenso auf alle weiteren in Art. 13 EGV genannten Diskriminierungsmerkmale (Benachteiligung aus Gründen der „Rasse“ oder ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters und der sexuellen Identität), die nur für Beschäftigung und Beruf vorgesehen waren. Dies ist gemäß Art. 6 der Richtlinie ausdrücklich möglich: da nur Mindestbedingungen formuliert werden, steht es den einzelnen Mitgliedstaaten frei, ein höheres Schutzniveau zu gewähren.

Die Erweiterung der Diskriminierungsmerkmale, die mit umfassenden Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung im privaten Rechtsverkehr verbunden wurde, die u.a. ein Recht auf Schadenersatz sowie – eine der wesentlichsten Änderungen durch die Richtlinien – die Umkehr der Beweislast einführen würden, stieß auf Kritik verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen. So befürchtete die Wirtschaft, dass aufgrund der Beweislasterleichterung mit einer Klageflut zu rechnen sei. Gegen die Erweiterung der Diskriminierungsmerkmale baute sich – mit Blick auf die Auswahl von kirchlichen Mitarbeitern – erheblicher Widerstand seitens der christlichen Kirchen auf. Gemeinsam mit Hauseigentümern und Versicherungen sahen sie zudem die Vertragsfreiheit gefährdet.

Trotz der Widerstände sollte Deutschland auch bei künftigen Entwürfen nicht eine an den EU-Mindestvorgaben ausgerichtete Minimallösung anstreben. Dies würde dem zentralen Stellenwert, den die Bekämpfung von Ungleichbehandlung für Integration hat, nicht gerecht. Diese muss vielmehr ein integraler Bestandteil von Integrationspolitik werden.

Bei der Umsetzung der Richtlinien kommt den Betrieben eine besondere Bedeutung zu, denn beide Richtlinien beinhalten einen Artikel zur Förderung des „sozialen Dialogs“, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf geeigneter Ebene Vereinbarungen zur Gleichbehandlung abschließen sollten.

Aus Sicht des Zuwanderungsrates sollte Deutschland unverzüglich die bereits überfällige Umsetzung der beiden EU- Richtlinien zur Nicht-Diskriminierung und Gleichstellungspolitik aus dem Jahr 2000 in deutsches Recht vornehmen.

Chancengleichheit und Antidiskriminierung im Betrieb: die Ford Werke AG

Mit dem Abschluss der Betriebsvereinbarung über partnerschaftliches Verhalten am Arbeitsplatz bei der Ford Werke AG im Februar 2002 wurde eine bestehende Betriebsvereinbarung aus dem Jahr 1998 ergänzt und inhaltlich konkretisiert. In der Betriebsvereinbarung hatten sich beide Seiten gegen Ungleichbehandlung, gegen direkte und indirekte Diskriminierung ausgesprochen und eine Verpflichtung auf Chancengleichheit übernommen. Ausgangspunkt für die neue Betriebsvereinbarung waren die gesetzlichen Veränderungen auf nationaler und internationaler Ebene, wie z.B. der EU-Richtlinie gegen Diskriminierung. Damit griff die Ford Werke AG künftigen Anforderungen durch die gesetzlichen Vorgaben schon voraus.

Im Mittelpunkt der Vereinbarung steht ein so genanntes Belästigungsverbot: „Geschäftsleitung und Gesamtbetriebsrat sind sich darüber einig, dass in unserem Unternehmen keiner Person wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, Alter, Geschlecht, sexueller Orientierung oder sonstiger persönlicher Eigenheiten Nachteile entstehen dürfen“. Wird eine Beschwerde angebracht, gelten verschiedene „Stufen der Beschwerdebehandlung“. Sie reichen von Gesprächen mit dem Konfliktgegner unter der Leitung eines Mitgliedes der betrieblichen Beratungsstelle bis hin zum Vortragen der Beschwerde vor einer betrieblichen Beratungsstelle.

Die Einrichtung einer ständigen betrieblichen Beratungsstelle machen den Kern dieser Betriebsvereinbarung aus. Diese setzt sich paritätisch aus Mitgliedern der Geschäftsleitung und der jeweiligen Arbeitnehmervertretung zusammen. Dabei wird darauf geachtet, dass von Seiten der Geschäftsleitung ein Werksarzt benannt wird. Die Mitglieder der Beratungsstelle werden entsprechend geschult. Die Beratungsstelle empfiehlt Lösungsmaßnahmen und tritt den Betroffenen beratend zur Seite.

Quelle: DGB Bildungswerk: good practice center (www.migration-online.de)

Wo findet Ungleichbehandlung statt?

Eine erhebliche Schwierigkeit beim Kampf gegen Benachteiligung besteht darin, diese zu erkennen. Daten zur individuellen Diskriminierung beziehen sich oft auf subjektive Erfahrungen und können mithin nur begrenzt als objektives Maß für das Auftreten von Benachteiligungen gelten (Marsh/Sahin-Dikmen 2003). Noch weitaus schwieriger ist es, mittelbare Diskriminierung zu erfassen, da die (formal neutralen) Vorschriften erst indirekt zu einer Benachteiligung führen. Gleichwohl liefern die zur Verfügung stehenden statistischen Daten zahlreiche Anhaltspunkte für mittelbare Diskriminierung vor allem in den zentralen Integrationsbereichen

Wirtschaft/Arbeit und Bildung/Ausbildung/Sprache: In diesen Bereichen findet nach wie vor keine gleichberechtigte Teilhabe von Migranten statt. So lässt sich im Zusammenhang mit den Befunden aus den Kapiteln 7.2 und 7.3 nachvollziehen, dass der vergleichsweise schlechtere Bildungszugang von Kindern ausländischer Herkunft und ihre geringere Ausbildungsbeteiligung zu wesentlich ungünstigeren Startchancen, in der Folge häufig zu größerer Arbeitslosigkeit, in der Regel zu niedrigeren Einkommen und damit z.B. auch zu einer Benachteiligung im Wohnbereich führen können. Da Teilbereiche von Integration miteinander in Wechselwirkung treten (vgl. Kap. 7), kann Ungleichbehandlung ein indirekter Folgeeffekt von Benachteiligung in einem anderen Bereich sein.

Hinsichtlich der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt besteht vor allem im Öffentlichen Dienst ein erheblicher Handlungsbedarf. Vergleicht man den Anteil der ausländischen Beschäftigten im Öffentlichen Dienst (etwa 3,6 Prozent) mit demjenigen im produzierenden Gewerbe (etwa 10,5 Prozent) wird deutlich, dass ausländische Beschäftigte im Öffentlichen Dienst nur unzureichend vertreten sind (Auswertung auf Grundlage des Mikrozensus). Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass rund ein Drittel der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst verbeamtet sind – eine Option, die den meisten Ausländern nicht offen steht, da in das Beamtenverhältnis nur Deutsche im Sinne von Art. 116 des Grundgesetzes oder Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union berufen werden dürfen.

Der Öffentliche Dienst ist gefordert, den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund und von ausländischen Beschäftigten durch entsprechende Förderprogramme und erhöhte Sensibilität bei der Personalauswahl zu erhöhen.

Anti-Diskriminierungspolitik

Anti-Diskriminierungspolitik bedeutet, eine Kultur der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit zu fördern. Bezogen auf die mittelbare (individuelle) Diskriminierung heißt dies, den Betroffenen die Möglichkeit einzuräumen, sich gegen ihre Diskriminierung zur Wehr zu setzen. Die bisherigen gesetzlichen Regelungen im Arbeitsrecht greifen hier nur begrenzt (z.B. § 75 des Betriebsverfassungsgesetzes) und würden durch einzelne Regelungen der EU-Richtlinie über Gleichbehandlung wirksam ergänzt (z.B. durch die Erleichterung der Beweisführung bei Betroffenen in Art. 8 und durch den in Art. 9 verankerten Opferschutz).

Insbesondere in Deutschland müssen vor allem bessere Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der mittelbaren (strukturellen) Ungleichbehandlung geschaffen werden. Für den Bereich Bildung sind in Kap. 7.2 zahlreiche Handlungsempfehlungen für einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung formuliert worden. Diskriminierung kann – in einem breiter gefassten Verständnis – auch unterlassene Förderung bedeuten, indem man die Benachteiligung und den Förderungsbedarf bestimmter Gruppen missachtet. Nicht-Diskriminierung sollte nach Auffassung des Zuwanderungsrates aber nicht die Bevorzugung bestimmter Personengruppen („positive Diskriminierung“) bedeuten. Menschen mit unterschiedlichen Voraussetzungen haben bestimmte Fähigkeiten, sind unterschiedlich leistungsfähig und haben spezifische Erwartungen. Die Bevorzugung bestimmter Gruppen wür-

de zu einer erneuten Benachteiligung der „ausgeschlossenen“ Personenkreise führen.

Im betrieblichen Umfeld ist individuelles diskriminierendes Verhalten zumeist in die jeweiligen Strukturen eingebettet. Auch wenn die EU-Richtlinie schwerpunktmäßig Instrumente zur Bekämpfung der individuellen Diskriminierung beinhaltet, sollten Betriebe deshalb in erster Linie ihre bereits unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung der strukturellen Diskriminierung intensivieren. Wie Kap. 7.3.4 zeigt, sind entsprechende betriebliche Vereinbarungen nach wie vor ein wichtiges Instrument, sofern sie im Betrieb aktiv umgesetzt und „gelebt“ werden.

Partnerschaftliches Verhalten am Arbeitsplatz als wichtiger Bestandteil der Unternehmenskultur: die Volkswagen AG

Die Betriebsvereinbarung der Volkswagen AG baut auf dem Verständnis auf, dass partnerschaftliches Verhalten eng mit der Unternehmensphilosophie verbunden ist. In der Betriebsvereinbarung werden zunächst einige Grundsätze festgehalten – so z.B. dass eine Verletzung der Würde durch bewusste, gezielte und fahrlässige Herabwürdigung hervorgerufen werden kann. Dabei ist die Frage, was als Belästigung oder Diskriminierung empfunden wird, vom subjektiven Empfinden der Betroffenen abhängig. Betroffene können ihre Beschwerde z.B. bei Vorgesetzten, dem Betriebsrat oder auch bei der Frauenbeauftragten einreichen. An allen Standorten gibt es eine Anlaufstelle mit besonders geschulten Experten, die aufklären und beraten.

Im Mittelpunkt der Betriebsvereinbarung stehen keine Sanktionen, sondern Fördermaßnahmen, um Diskriminierungen vorzubeugen. So ist z.B. die Einbeziehung in die Weiterbildung sehr weit fortgeschritten: Zum einen werden spezielle Seminare zur Weiterbildung verpflichtend angeboten, zum anderen wurde das bestehende Bildungsprogramm den Bedürfnissen angepasst. So gibt es z.B. für Mitarbeiter das Projekt „Betzavta – Miteinander“, das inzwischen als Modell für Integration, für Demokratie-, Menschenrechts- und Toleranzerziehung gilt.

Hervorzuheben ist ferner die für die Verbreitung der Betriebsvereinbarung und die damit verbundenen Regeln eigens hergestellte Broschüre „Partnerschaftliches Verhalten am Arbeitsplatz“, die als praktischer Leitfaden mit Fallbeispielen, Gegenmaßnahmen und Handlungsmöglichkeiten bei Diskriminierung dient.

Quelle: DGB Bildungswerk: good practice center (www.migration-online.de)

8.7 Ausländerfeindlichkeit und Kriminalität gegen Zuwanderer

Latent vorhandene Vorurteile gegen Migranten und Minderheiten, Diskriminierungen und Anfeindungen sowie im schlimmsten Fall rassistisch motivierte Gewalt sind – wie in allen Zuwanderungsgesellschaften – auch in Deutschland Teil der Realität.

Der Begriff Fremdenfeindlichkeit bezeichnet eine Verhaltensweise bzw. Einstellung anderen Menschen oder Gruppen von Menschen gegenüber, die in Deutschland angeblich „fremd“ sind oder wegen ihrer Nationalität, „Rasse“, Hautfarbe, Religion, Herkunft usw. „fremd“ wirken. Zugeschriebenes Fremdsein ist stets als rechtliches und politisches wie auch als kulturelles und soziales Konstrukt aufzufassen. Den „Fremden“ wird dabei oft auch zu Unrecht die Verantwortung für zahlreiche gesellschaftliche und soziale Probleme in Deutschland (Arbeitslosigkeit, Kriminalität, Belastung der Sozialsysteme, kulturelle Desintegration usw.) zugeschrieben. Fremdenfeindliche Verhaltensweisen und Einstellungen sind durch Geringschätzung, Ablehnung, Stigmatisierung, passive Gewaltakzeptanz, Gewaltbereitschaft und nicht selten auch direkte Gewaltanwendung gekennzeichnet.

Der Zuwanderungsrat fordert die kontinuierliche Beobachtung fremdenfeindlicher, antisemitischer und rechtsextremer Einstellungen und die kompromisslose Bekämpfung dadurch motivierter Handlungen gegenüber zugewanderten und anderen Minderheiten. Er betrachtet solche Handlungen als Beschränkung der Partizipationsmöglichkeiten von Einzelnen oder Gruppen und damit als Angriff auf den Integrationsauftrag des Aufenthaltsgesetzes. Er sieht darin eine Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenlebens in kultureller Toleranz und sozialem Frieden und damit einen direkten Angriff auf den Wertekanon des Grundgesetzes.

Die Attraktivität Deutschlands als internationaler Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort wird durch derartige Einstellungen und Handlungen zudem erheblich beeinträchtigt. Daher sollten die in den USA begonnenen gesetzgeberischen Maßnahmen gegen „hate crimes“ (Hassverbrechen) sorgfältig verfolgt und daraufhin geprüft werden, ob im Zuge der ohnehin anstehenden Antidiskriminierungsgesetzgebung auch in Deutschland strafrechtliche Sanktionen für Gewalttätigkeiten gegenüber Minderheiten eingeführt werden sollten.

Fremdenfeindliche und rechtsextreme Einstellungen

Die Fremdenfeindlichkeit in den frühen 1990er Jahren darf auch heute nicht als „natürliche“ Reaktion auf den empfundenen „Zuwanderungsdruck“ gedeutet werden. Es wäre außerdem falsch, die Ursachen für die heutigen fremdenfeindlichen Tendenzen vor allem in aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Krisenerscheinungen zu sehen. Vielerorts ist Fremdenfeindlichkeit vielmehr eine Antwort auf fehlende Konzepte und verfehlte Gestaltungsmöglichkeiten in der Migrations- und Integrationspolitik (Bade/Oltmer 2004).

Fremdenfeindliche und rechtsextreme Einstellungen sind in allen Schichten und Gruppen der Gesellschaft zu finden. Die Langzeituntersuchung des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung zum Thema „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ verzeichnete im Jahr 2003 – im Vergleich zu 2002 – einen Anstieg sowohl bei Fremdenfeindlichkeit als auch bei Antisemitismus. Rassismus und Islamphobie bleiben auf dem hohen Niveau des Jahres 2002 (Heitmeyer 2003, 2004).

In einigen Untersuchungen zu ausländerfeindlichen Einstellungen wurde der Bildungsabschluss beachtet (Angermeyer/Brähler 2001). Die Zustimmung zu ausländerfeindlichen Thesen bei Menschen ohne Abitur liegt danach zwar deutlich höher,

die Zustimmung zu antisemitischen Aussagen bei Befragten mit Abitur ist mit 8 Prozent aber immer noch signifikant. Bedenklich sind auch die Ergebnisse einer Untersuchung über rechtsextreme Orientierungen von Gewerkschaftsmitgliedern, die bereits anlässlich der Bundestagswahl 1998 eine hohe Zustimmung von jungen Mitgliedern (10 Prozent im Westen, 27 Prozent im Osten) zu einer rechtsextremen Partei zeigten (Forschungsgruppe Wahlen 1998).

Dieses erneute Ansteigen von Fremdenfeindlichkeit war Anlass für die Einrichtung von Kommissionen und Aktionsgruppen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus in Bund, Ländern und Kommunen, aber auch von Wirtschaft und Gewerkschaften, Verbänden und Vereinen. Dabei wurde unter anderem durch die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 2001 die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb als Aufgabe des Betriebsrates verankert.

Politisch motivierte Straf- und Gewalttaten

Rechtsextreme Straf- und Gewalttaten haben mit den Anschlägen von Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen und Solingen Anfang der 1990er Jahre die öffentliche Aufmerksamkeit für diese Problematik verstärkt. Bereits seit Mitte der 1980er Jahre registrieren die Polizeibehörden Übergriffe auf Migrantinnen und Migranten oder Angehörige von Minderheiten. Die Zuständigkeit der Länder für die Definition und Registrierung von rechtsextremistischen, antisemitischen und fremdenfeindlichen Straftaten sowie die geringe Anzeigebereitschaft der Opfer haben allerdings dazu geführt, dass über längere Zeiträume hinweg kaum vergleichbare Aussagen hinsichtlich einer differenzierten Zahl von Straftaten getroffen werden konnten. Erst 2001 wurde auf Beschluss der Innenministerkonferenz das Definitions- und Meldesystem der „politisch motivierten Kriminalität“ eingeführt. Zentrales Erfassungskriterium ist die so genannte „politisch motivierte Tat“, in der die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, „Rasse“, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status richtet (BMI 2004a).

Die Zahl der politisch motivierten Straftaten war mit 20.477 im Jahr 2003 geringer als im Vorjahr (2002: 21.690) (BMI 2004a). Dieser Trend zeigt sich auch im Bereich „politisch motivierte Kriminalität – rechts“, hier sank die Zahl der Straftaten von 12.933 im Jahr 2002 auf 11.576 im Jahr 2003. Dieser Rückgang spiegelt sich auch bei der fremdenfeindlich motivierten Kriminalität wider: Von 2002 (2.789 Straftaten) bis 2003 (2.431 Straftaten) nahm die Zahl der politisch motivierten Straftaten um 13 Prozent ab. Dabei war ein gleichmäßiger Rückgang bei Propagandadelikten, Gewalttaten und extremistischen Straf- bzw. Gewalttaten zu verzeichnen.

Zwar ist auch die Zahl antisemitisch motivierter Straftaten von 1.594 im Jahr 2002 auf 1.226 Taten im Jahr 2003 rückläufig, doch ist gleichzeitig eine deutliche Zunahme im Bereich antisemitisch motivierter Gewaltdelikte zu verzeichnen, insbesondere bei Körperverletzungen. Zugenommen haben auch Schändungen jüdischer Einrichtungen. Diese Entwicklung muss sorgfältig analysiert und aufmerksam beobachtet werden.

Die Bundesregierung führt den Rückgang der politisch motivierten Straftaten auf deren gezielte Bekämpfung durch ein sowohl präventive als auch offensive Maßnahmen umfassendes multidisziplinäres Gesamtkonzept zurück.

Notwendigkeit gemeinsamer Strategien und Handlungskonzepte

Die notwendigen Handlungskonzepte müssen aus Sicht des Zuwanderungsrates einen umfassenden Ansatz verfolgen, der insbesondere bei den – nach wie vor nicht abschließend erforschten – Ursachen ansetzt und differenziert die Gründe und Ausprägungen rechter Gewalt berücksichtigt. Der Zuwanderungsrat hebt ausdrücklich hervor, dass hier nicht nur der Staat und die Behörden klar gegen rechte Gewalt eintreten müssen, sondern dass hierbei auch die Zivilgesellschaft, also die Bürger selbst gefordert sind, die Vereine, die Gewerkschaften, die Arbeitgeber, die Kirchen und alle anderen Institutionen. Ihre Aktivitäten und Maßnahmen müssen eingebettet werden in eine gemeinsame Strategie und eine sorgfältige Evaluation der Programme. Bei der Förderung von Programmen ist Kontinuität von zentraler Bedeutung. Dabei sollte der Schwerpunkt auf kleineren Initiativen vor Ort liegen. Unverzichtbar sind allerdings auch breit angelegte Kampagnen, die jedoch nicht erst auf aktuelle fremdenfeindliche Taten reagieren.

Regionale Arbeitsstellen für Ausländerfragen, Jugendarbeit und Schule, Brandenburg

Aufgrund fremdenfeindlicher Gewalt und rechtsextremer Vorfälle in Brandenburg wurden die RAA Brandenburg (Regionale Arbeitsstellen für Ausländerfragen, Jugendarbeit und Schule, Brandenburg) im Jahr 1992 gegründet.

Kernaufgaben der RAA Brandenburg sind

- Entwicklung von Handlungsstrategien gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit,
- die Förderung der Integration von Zuwanderern in Brandenburg,
- die Förderung und Qualifizierung schulischer und außerschulischer Bildung durch Fortbildungen und Projekte in den Bereichen Erziehung zur Demokratie, interkulturelles Lernen, Umweltbildung, entwicklungspolitische und historisch-politische Bildung,
- Entwicklung und Durchführung von Projekten zur demokratischen Gestaltung des Lebensraums Schule,
- Beratung und Begleitung von Projekten der Jugendarbeit,
- Abbau von Diskriminierung,
- Stärkung der Zivilcourage,
- Beratung zivilgesellschaftlicher und administrativer Akteure gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.

Partner sind Schulen, freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe, Kindertagesstätten, Ausländerbeauftragte, Verbände, Kirchen, Stiftungen, Runde Tische und Bündnisse gegen rechte Gewalt, Wissenschaft, Firmen, Kommunen, Kreise, und nicht zuletzt die Landesregierung mit ihrem Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“.

Seit einigen Jahren wurde im Rahmen dieses Handlungskonzeptes die von der Ausländerbeauftragten entwickelte Idee des Mobilen Beratungsteams (MBT) aufgenommen, ausgebaut und wiederum unter dem Dach der RAA realisiert. Das Mobile Beratungsteam

- wirkt in Kommunen und Regionen Brandenburgs durch Beratung, Moderation und Information an der Stärkung und Entwicklung einer umfassend demokratisch verfassten Gesellschaft mit,
- berät alle gesellschaftlichen Initiativen und Einzelpersonen – vom besorgten Elternteil bis zum haupt- oder ehrenamtlichen Bürgermeister, vom kreisweiten Netzwerk für Toleranz bis zur örtlichen Freiwilligen Feuerwehr, vom Unternehmen bis zum Landrat,
- hat als Ziel die gemeinsame Entwicklung und Sicherung demokratischer Grundwerte, die Stärkung der Verantwortung jedes Einzelnen vor Ort sowie die Abwehr und Verhinderung von rechtsextremen und rassistischen Entwicklungen und Übergriffen.

Seit dem 1. Dezember 2003 bzw. dem 1. Januar 2004 arbeiten in allen sechs Schulamtsregionen das jeweilige Team des Mobilen Beratungsteams und die jeweilige RAA Niederlassung als Regionale Büros für Integration und Toleranz unter einem Dach.

Quelle: <http://www.raa-brandenburg.de>

Eine umfassende Übersicht über die bestehenden Maßnahmen und Aktivitäten gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus bieten der Lagebericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen (2002: 241ff), der von der Bundesregierung im Mai 2002 vorgelegte „Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt“ sowie die Datenbanken der Förderprogramme ENTIMON, XENOS und CIVITAS. Auch ein großer Teil der über EQUAL geförderten Projekte hat das Ziel der Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit. Darüber hinaus verfolgen die vielfältigen Initiativen und Projekte der Zivilgesellschaft, der Rundfunkanstalten (ARD: Civi) oder der Unternehmen (z.B. Viktor-Klemperer-Jugendwettbewerb 2004, Dresdner Bank, ZDF, Bündnis für Demokratie und Toleranz) das Ziel eines friedlichen Zusammenlebens.

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang auch die kommunalen Netzwerke gegen Fremdenfeindlichkeit. So dokumentiert zum Beispiel das Datensystem „Kodex“ des Deutschen Städte- und Gemeindebundes über 400 Konzepte, Projekte und Aktionen gegen Gewalt, Extremismus und Fremdenfeindlichkeit, die auf kommunaler Ebene umgesetzt werden. Die dargestellten Ansätze sollten auch künftig von Bund und Ländern betrieben und gefördert werden. Die Chance, Extremismus und Fremdenfeindlichkeit wirksam zu bekämpfen, ist nur dann gegeben, wenn derartige Projekte langfristig über Jahre betrieben werden können und sich damit auch im Bewusstsein der Bevölkerung verankern.

Bei der Beobachtung und Bekämpfung von aggressiver Fremdenfeindlichkeit sollten die Folgen solcherart motivierter Handlungen für die Opfer und ihre Angehörigen sowie die Bewältigung dieser Folgen nicht aus dem Blick geraten. Ein konkreter Schritt wäre es, durch eine gezielte Aufklärungsarbeit die Anzeigebereitschaft der Opfer fremdenfeindlicher Gewalt zu unterstützen. Die Betroffenen sind über ihre Rechte und bestehenden Hilfsangebote oft nur unzureichend informiert. Es wäre somit hilfreich, wenn der Staat in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen entsprechende mehrsprachige Informationsangebote (z.B. in

Ämtern, Arztpraxen, Schulen, Betrieben) zur Verfügung stellen würde. Ferner könnten Barrieren und Probleme bei der Inanspruchnahme von Polizei und Justiz durch eine gezielte Rekrutierung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund und entsprechenden Sprachkenntnissen abgebaut werden.

Neben der Verstärkung der Forschung zum Thema Fremdenfeindlichkeit erscheint es aus Sicht des Zuwanderungsrates unverzichtbar, die Erfahrungen von Trägern, Behörden und Organisationen sowie gesellschaftlicher Gruppen bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit besser zu vernetzen.

Immer noch stehen scheinbar spektakuläre Fälle fremdenfeindlicher oder antisemitischer Gewalt im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit von Politik und Medien, die dann zumeist kurzfristige Aktivitäten auslösen. Eine Politik gegen Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt, die nachhaltig Ursachen bekämpfen und eine gesellschaftliche Bewusstseinsbildung auslösen will, benötigt jedoch eine gemeinsam von Parlament, Regierung, Betroffenengruppen und Zivilgesellschaft getragene Strategie. In dieser müssen sowohl Maßnahmen der repressiven und präventiven Kriminalitätsbekämpfung, Sensibilisierungs- und Trainingsprogramme als auch verbesserte rechtliche Regelungen zum Schutz der von Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung Betroffenen verbunden werden mit der Selbstverpflichtung der politischen Akteure, auf Handlungen zu verzichten, die Vorurteile und Ausgrenzung befördern.

Mit dem Kabinettsbeschluss über ein Aktionsprogramm gegen Rechtsextremismus hat das Land Nordrhein-Westfalen im August 2000 die unterschiedlichen Handlungsfelder in einen politischen Zusammenhang gebracht. Die Bundesregierung hat sich anlässlich der UN-Weltkonferenz 2001 verpflichtet, einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus zu entwickeln und umzusetzen. Der Zuwanderungsrat unterstützt ausdrücklich die Bereitschaft der Bundesregierung, den Aktionsplan in Konsultation mit der Zivilgesellschaft zu erarbeiten. Er ist der Überzeugung, dass eine nachhaltig wirkende Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Antisemitismus nur mit Hilfe einer – wie von der EU und mit der Abschlusserklärung der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban vom September 2001 intendiert – alle Politikfelder umfassenden Querschnittsstrategie erreichbar ist. Unverzichtbarer Bestandteil einer solchen Strategie ist nach Auffassung des Zuwanderungsrates die Förderung der Akzeptanz von in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten sowie der Schutzgewährung für Flüchtlinge und der Einwanderung von Erwerbstätigen.

Neben diesen präventiven Maßnahmen ist bei fremdenfeindlichen und rassistischen Übergriffen auch eine konsequente Strafverfolgung unabdingbar. Es ist deshalb wichtig, die Sensibilität von Strafverfolgern und Richtern für die Bedeutung des Themas stetig auszubauen und auch in den Fortbildungsprogrammen für diese Berufsgruppen hervorzuheben.

Der Zuwanderungsrat unterstützt ausdrücklich die auf zwei Säulen (Repression und Prävention) ruhende Bekämpfung rechtsextremer und fremdenfeindlicher Straftaten. Dazu gehört auch die konsequente Nutzung der Möglichkeiten, rechtsextreme Vereinigungen und Aufmärsche zu verbieten. Aus Sicht des Zuwanderungsrates bleiben auch eingeleitete Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung, wie z.B. die Hotline des Bundesgrenzschutzes, weiterhin erforderlich. Sinnvoll erscheint an dieser Stelle eine wissenschaftliche Evaluation, die auch die Ergebnisse anderer Schutzmöglichkeiten einbezieht.