



BAND 5

# Leben in der Illegalität

Ein Dossier

**ILLEGALISIERUNG** Elias Bierdel Der gefährliche Weg nach Europa **Helen Schwenken** Die Herstellung von Illegalität **Robyn Rodriguez** United States: Increased criminalizing of undocumented migration after 9/11 **Olaf Berg** Das unsichtbare Bild – Illegalisierte Migration im Film **LEBENSITUATION** Simone Bickel Zwischen Repräsentation und Integration – Wie gehen Kommunen mit dem Problem der Illegalität um? **Elène Misbach** Gesundheitsversorgung für Menschen in der Illegalität **Christa Goetsch und Antje Möller** Grundrechte für Familien im illegalen Aufenthalt gewährleisten **Mark Holzberger** Menschenrechte

für Ausländer(innen) ohne Aufenthaltsstatus **Maren Wilmes** Zur Lebenssituation von Menschen ohne Papiere in Köln **Helma Lutz** Vom Weltmarkt in den Privatvathaushalt **(SELBST-)ORGANISATION UND ZIVILGESELLSCHAFT** Josef Voß Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland **Luciole Sauiat u.a.** Between Organising and Exclusion – Trade Union Strategies and Undocumented Migrant Workers **Illegalisierte Frauen in Privathaushalten: Ein Interview mit TRUSTED Migrants** **Michele LeVoy/Sabine Craenen** Undocumented Migrants in the Workplace **Frank John** Legalisierungskampagnen





# LEBEN IN DER ILLEGALITÄT

Diese Publikation erscheint auch als Sondernummer (Frühjahr 2008) der Zeitschrift *Gegenwehr* des Hessischen Flüchtlingsrates.

Diese Publikation erscheint auch als Sonderausgabe der Zeitschrift FLÜCHTLINGSRAT, Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Ausgabe 2/08 – Heft 123, Mai 2008.

Das vorliegende Dossier ist erstmals im Dezember 2007 auf [www.migration-boell.de](http://www.migration-boell.de) veröffentlicht worden.

Leben in der Illegalität

Ein Dossier

Band 5 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

© Heinrich-Böll-Stiftung 2008

Alle Rechte vorbehalten

Konzeption und Redaktion: Helen Schwenken, unter Mitarbeit von Caren Kunze

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt

Umschlag: blotto Design, Berlin

Druck: agit-druck

Cover-Photo: Gemälde «Boatpeople» von Günther Beckers

ISBN 978-3-927760-80-6

Bestelladressen:

Heinrich-Böll-Stiftung, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

Neue Adresse ab Juni: Schumannstr. 8, 10117 Berlin

Kontakt: [drossou@boell.de](mailto:drossou@boell.de)

Hessischer Flüchtlingsrat e.V., Leipziger Str. 17, 60487 Frankfurt

**T** +49 69 976987-10 **F** +49 69 976 987-11 **E** [hfr@fr-hessen.de](mailto:hfr@fr-hessen.de) **W** [www.fr-hessen.de](http://www.fr-hessen.de)

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., Langer Garten 23 b, 31137 Hildesheim

**T** +49 5121 15605 **F** +49 512131609 **E** [nds@nds-fluerat.org](mailto:nds@nds-fluerat.org) **W** [www.nds-fluerat.org](http://www.nds-fluerat.org)

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE  
BAND 5**

# **Leben in der Illegalität**

Ein Dossier

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung  
in Zusammenarbeit mit den Flüchtlingsräten Hessen und  
Niedersachsen



# INHALT

7 Vorwort

## I Illegalisierung

- 11 **ELIAS BIERDEL**  
Der gefährliche Weg nach Europa
- 16 **HELEN SCHWENKEN**  
Die Herstellung von Illegalität. Das Scheitern von Migrationskontrollen ist kein Zufall
- 23 **ROBYN RODRIGUEZ**  
United States: Increased criminalizing of undocumented migration after 9/11
- 28 **OLAF BERG**  
Das unsichtbare Bild – illegalisierte Migration im Film

## II Lebenssituation von illegalisierten Migrant(innen)

- 35 **SIMONE BUCKEL**  
Zwischen Repression und Integration: Wie gehen Kommunen mit dem Problem der Illegalität um?
- 40 **ELÈNE MISBACH**  
Gesundheitsversorgung für Menschen in der Illegalität
- 45 **CHRISTA GOETSCH/ANTJE MÖLLER**  
Grundrechte für Familien im illegalen Aufenthalt gewährleisten
- 48 **MARK HOLZBERGER**  
Menschenrechte für Ausländer(innen) ohne Aufenthaltsstatus
- 51 **MAREN WILMES**  
Zur Lebenssituation von Menschen ohne Papiere in Köln
- 59 **HELMA LUTZ**  
Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die «neuen Dienstmädchen» im Zeitalter der Globalisierung

## III (Selbst-)Organisation und Zivilgesellschaft

- 67 **JOSEF VOSS**  
Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland: Was ist die Aufgabe der Kirche?
- 72 **ÖZGE BERBER AĞTAŞ/BEATE AMLER/LUCIOLE SAUVIAT**  
Between Organising and Exclusion: Trade Union Strategies and Undocumented Migrant Workers
- 79 Interview mit **TRUSTED MIGRANTS**  
Illegalisierte Frauen in Privathaushalten
- 83 **MICHELE LEVOY/SABINE CRAENEN**  
Undocumented Migrants in the Workplace: A Rights-Based Approach
- 88 **FRANK JOHN**  
Legalisierungskampagnen: «Der zu realisierende Gewinn ist eine andere Gesellschaft»



# VORWORT

Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus sind Teil der gesellschaftlichen Realität, und zwar überall – auch in den EU-Mitgliedsstaaten. Über ihre Zahl gibt es nur Schätzungen. Für Deutschland liegt sie irgendwo zwischen 100.000 und einer Million Menschen.

Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus werden gemeinhin als «illegale» oder «irreguläre» Migrantinnen und Migranten klassifiziert, was ihren rechtlichen Status beschreibt, den sie in der Regel nicht selbst gewählt oder gar angestrebt haben. Denn nur ein kleiner Teil, etwa 15-30 Prozent, von ihnen hat unautorisiert Grenzen übertreten. Nach Schätzungen für das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR sind etwa ein Drittel der irregulären Migrantinnen und Migranten de facto Flüchtlinge, die aufgrund der niedrigen Anerkennungschancen erst gar keinen Asylantrag in den EU-Ländern stellen. Den Großteil jedoch stellen Menschen, die auf die eine oder andere Weise ihren legalen Status verloren haben. Sie sind als Tourist(innen), Student(innen), Saisonarbeiter(innen), geduldete Flüchtlinge etc. eingereist und erst mit Ablauf ihres Visums oder der Ablehnung ihres Asylantrags bzw. dem Auslaufen einer Duldung irregulär geworden.

Bis in die 1970er Jahre war es in den meisten europäischen Ländern kein Problem, erst nach der Einreise eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Heute ist das anders. Ein Visum muss bereits im Herkunftsland beantragt werden und selbst Tourist(innen), Studierende oder hochqualifizierte Arbeitsmigrant(innen) wissen ein Lied davon zu singen, wie schwer es ist, die erforderlichen Nachweise zu erbringen. Das Abdriften in die Illegalität für viele Einwanderer(innen) ist ein Resultat der Abschottungspolitik Europas der letzten Jahrzehnte, in denen die EU-Staaten reguläre Einreisemöglichkeiten vor allem für Menschen aus den Ländern des Südens sukzessive abgebaut und gleichzeitig ihre Außengrenzen durch immer schärfere Kontrollen undurchlässiger gemacht haben. Doch diese Maßnahmen haben letztlich die Einwanderung nicht unterbinden können. Die Zahl der irregulären Migrant(innen) ist stetig gewachsen. Erfahrungen aus Ländern wie den USA oder Spanien zeigen, dass irreguläre Migrant(innen), die früher für kürzere Perioden ins Land kamen, jetzt länger im Land bleiben, weil verstärkte Einreisebeschränkungen und Grenzkontrollen die Wiedereinreise erschwert haben.

Politisch wird das noch ungelöste Problem der irregulären Migration immer wichtiger. Doch bislang hat dies nicht zur Verbesserung der schwierigen Lebenssituation der illegalisierten Migrant(innen) geführt, sondern eher als Vorwand genutzt, um das ausgeworfene Netz der Migrationskontrollen immer dichter zu knüpfen. Im dritten Jahresbericht *Migration und Integration*<sup>1</sup> der Europäischen Kommission vom September 2007 kommt das Thema der Illegalität von Migrant(innen) allerdings nicht vor – weder als sicherheits- oder ordnungspolitisches Problem der Migrations-

---

1 Siehe: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/docs/com\\_2007\\_512\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_de.pdf)

kontrolle noch als humanitäres Problem. Das überrascht. Rangiert das Thema doch sonst ganz oben auf der europäischen Agenda. Fast täglich berichten die Medien von Ertrunkenen im Mittelmeer, von den patrouillierenden Booten der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, von Aktionsplänen gegen «illegale Migration», aber auch von Kommunen, die nach Wegen eines humanitären Umgangs mit der wachsenden «unsichtbaren» Bevölkerung suchen.

Dieses Dossier gibt Einblicke in die prekären und zum Teil menschenunwürdigen Lebensverhältnisse illegalisierter Migrant(innen) mitten in unserer Gesellschaft:

Der *erste Teil* «Illegalisierung» widmet sich dem politischen Umgang mit irregulärer Migration in Europa und den USA. Analysiert werden die Mechanismen, die dafür verantwortlich sind, dass Migrant(innen) in die Illegalität getrieben werden. Ihre Lebenssituation ist dadurch gekennzeichnet, dass sie durch politische und mediale Diskurse mal sichtbar mal unsichtbar gemacht wird – z.B. auch durch Spiel- und Dokumentarfilme, die das Leben irregulärer Migrant(innen) thematisieren.

Der *zweite Teil* wendet sich den für den Alltag wichtigen Lebensbereichen Gesundheit, Bildung und Erwerbsarbeit von Erwachsenen wie Kindern «ohne Papiere» zu. Hier wird deutlich, dass elementare Menschenrechte für diese Menschen nicht gelten. Da insbesondere Kommunen mit den Alltagsproblemen illegalisierter Migrant(innen) konfrontiert sind, wird hier auf deren Umgang mit dem Problem der Illegalität näher eingegangen.

Im *dritten Teil* zu «(Selbst-)Organisation und Zivilgesellschaft» geht es schließlich um die zivilgesellschaftliche Mobilisierung für die Rechte von illegalisierten Migrant(innen). Es werden sowohl Selbstorganisationen undokumentierter Migrant(innen) als auch die vielfältige Arbeit und die Diskussionen kirchlicher, gewerkschaftlicher und anderer Lobbyorganisationen und Aktionen vorgestellt.

Aufgrund seiner negativen und kriminalisierenden Konnotation vermeiden die meisten Autorinnen und Autoren dieses Dossiers den Begriff «illegal» als Beschreibung für Migrant(innen). Stattdessen bevorzugen sie es, von «illegalisierten» oder «irregulären» Migrant(innen) oder von «Migrant(innen) ohne Papiere» zu sprechen.

Berlin, im Frühjahr 2008

Olga Drossou  
Redakteurin von *www.migration-boell.de*  
Heinrich-Böll-Stiftung

Helen Schwenken  
Dossier-Redaktion

# **I Illegalisierung**

Seit die Zahl illegalisierter Migrant(innen) in Europa Mitte der 1990er Jahre stetig ansteigt und gleichzeitig die dramatischen Bilder von Bootsflüchtlingen an den Außengrenzen Europas die Öffentlichkeit fast täglich schockieren, birgt die Lösung des Problems eine hohe politische Brisanz. In Ländern wie Spanien, Belgien oder Griechenland bieten Legalisierungskampagnen regelmäßig Stoff für politische Kontroversen.

Die EU-Migrationspolitik beschränkte sich bislang lediglich auf die Bekämpfung irregulärer Migration durch die polizeiliche Abriegelung ihrer Außengrenzen. Dagegen wird dem jüngsten Vorstoß der EU-Kommission zur Schaffung der Voraussetzungen für legale Arbeitsmigration durch eine «blue card» für Hochqualifizierte von den Mitgliedsstaaten noch sehr zurückhaltend begegnet. In Deutschland hat die Diskussion über irreguläre Migration die Debatte um Asyl in den Schatten gestellt – auch deshalb, weil deren Zahl seit der Beschneidung des Asylrechts § 16 GG im Jahr 1993 kontinuierlich abgenommen hat.

Wie wird mit dem Thema der irregulären Migration auf den verschiedenen politischen Ebenen umgegangen?

**Elias Bierdel**, ehemaliger Vorsitzender von *Cap Anamur*, dessen Schiff im Sommer 2004 vor der Küste Italiens bei der Rettung von afrikanischen Migrant(innen) aufgebracht wurde, schildert aus eigener Erfahrung die Heuchelei beim politischen Umgang mit den, wie er sie nennt, «Botschaftern der Ungerechtigkeit».

**Helen Schwenken** zeigt die Bandbreite des staatlichen Umgangs mit irregulärer Migration auf. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass widersprüchliche Politiken zum einen funktional sind und zur Entrechtung eines Teils der Migrant(innen) führen und zum anderen Ausdruck migrationspolitischer Auseinandersetzungen sind.

**Robyn M. Rodriguez** stellt diese widersprüchlichen Politiken am Beispiel der USA dar. Sie schildert, wie einerseits die Verschärfungen nach den terroristischen Anschlägen im Jahr 2001 besonders Migrant(innen) ohne Papiere treffen; doch sie kann auch zeigen, wie kommunale Projekte den undokumentierten Migrant(innen) lokale Bürgerrechte geben.

**Olaf Berg** analysiert zwei Spielfilme und bewertet sie im Hinblick auf ihre politischen Botschaften: Der eine Film erzeugt zwar Mitleid mit den undokumentierten Flüchtlingen, fügt sich aber in das klassische Bild von «illegaler Migration»; der andere Film sagt hingegen Dank der verwendeten Verfremdungseffekte und durch die Unsichtbarkeit der Protagonistinnen mehr über diese aus als viele Bilder.

# Der gefährliche Weg nach Europa

«Wir werden den Terrorismus und die organisierte Kriminalität und die illegale Einwanderung gemeinsam bekämpfen.» Angela Merkel<sup>1</sup>

Angesichts zunehmender Wanderungsbewegungen in der globalisierten Welt fällt Europas Regierungen nicht viel mehr ein, als die Mauern rings um den Kontinent höher zu ziehen: Mit einem beispiellosen System aus Zäunen, Radarüberwachung, Satellitenaufklärung, militärischen Sperrzonen, Kriegsschiffen, Polizei- und Grenzschutztruppen will das reiche Europa die Zuwanderung aus den verarmten Nachbarregionen verhindern. Die hochgerüstete «Flüchtlingsabwehr» nimmt immer mehr die Formen eines Krieges an – schon ist im Zusammenhang mit den Toten an den Außengrenzen von «Gefallenen» (Frankfurter Allgemeine Zeitung) die Rede. Und das schaurige Wort vom «größten Massengrab Europas» in den Gewässern, die uns von Afrika trennen, wurde längst zum beiläufig gebrauchten Gemeinplatz.

## «Flüchtlingsabwehr» um jeden Preis

Wie viele Menschen bisher den Versuch der heimlichen Einreise nach Europa mit dem Leben bezahlt haben, kann niemand sagen, denn die kleinen überfüllten Boote werden bei ihrer Abfahrt von keiner Hafenbehörde registriert, keine Passagierliste gibt Auskunft über die Identität der Reisenden auf ihrer gefährlichen Überfahrt. Einzig die europäische Menschenrechtsorganisation «United»<sup>2</sup> zählt seit 1993 all die Leichen der Ersticken, Ertrunkenen, Verdursteten vor unserer Haustür. Auf dieser Liste sind derzeit rund 11.120<sup>3</sup> öffentlich bekannte (überwiegend aus Pressemeldungen) und bestätigte Todesfälle dokumentiert. Doch die Dunkelziffer ist hoch. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zur Hälfte der afrikanischen Migrant(innen) ihr Ziel nicht lebend erreichen. Nach Auskunft der spanischen Polizeigewerkschaft rechnen die Behörden auf den Kanaren allein für das Jahr 2006 mit 6.000 Toten.

An anderen «Frontabschnitten» der EU-Außengrenze werden ganze Familien in die Luft gesprengt: In den Minengürteln zwischen Griechenland (Europa) und der Türkei (Asien) sind nach Angaben der Vereinten Nationen in den letzten vier Jahren mindestens 280 Menschen gestorben. Auch auf dem Wasser setzt Griechenland Maßstäbe bei dem, was auch in öffentlichen Regierungsverlautbarungen immer öfter mit dem Wort «Flüchtlingsabwehr» bezeichnet wird. Dort erreicht der heimliche Krieg gegen die unerwünschten Migrant(innen) einen Grad an Unmenschlichkeit, der sich mit den Folterpraktiken von Guantanamo und Abu Ghraib messen kann: Überle-

1 Die amtierende EU-Ratspräsidentin Angela Merkel in der «Berliner Erklärung», 25. März 2007

2 [www.united.non-profit.nl](http://www.united.non-profit.nl)

3 [www.fortresseurope.blogspot.com/2006/02/immigranten-die-europaeischen-grenzen\\_15.html](http://www.fortresseurope.blogspot.com/2006/02/immigranten-die-europaeischen-grenzen_15.html)

bende berichten von schwersten körperlichen Misshandlungen bis hin zu Scheinhinrichtungen mit Schusswaffen, Untertauchen des Kopfes oder durch übergestülpte Plastiktüten.

Allgemein wandelt sich die Küstenwache in den «Frontstaaten» (vor allem Spanien, Italien, Malta und Griechenland) immer mehr vom Garanten für einen sicheren Verkehr auf See zum Schrecken der Bootsflüchtlinge. Ihre Einheiten haben den Auftrag, potentielle «illegale Einwanderer» in ihren meist völlig seeuntauglichen Booten zu «stoppen und zur Umkehr zu bewegen». Selbstverständlich soll dabei keine Gewalt angewendet werden! Was das im Einzelnen bedeutet, kann sich jede und jeder leicht vorstellen: Wenn die Verzweifelten in ihren Nusschalen, seekrank und kurz vor dem Verdursten, nach einer vielleicht vier- oder fünftägigen (z.B. auf der Route Lybien – Malta) oder sogar mehrwöchigen (Senegal – Kanarische Inseln) Überfahrt endlich Land sehen, kommt ihnen ein Patrouillenboot entgegen, mit der höflich vorgetragenen «Bitte», doch lieber wieder heimzufahren?

Ganz abgesehen von den völlig offenen Fragen, in welcher Sprache mit den Passagieren kommuniziert wird, ob diese überhaupt in der Lage sind (physisch und technisch) umzukehren, ob sie über ausreichend Trinkwasser verfügen und wie sich in den nächsten Tagen wohl das Wetter entwickeln wird... Abgesehen von alledem dürfte klar sein, dass Menschen, die auf einer derart langen, gefährlichen Reise einmal soweit gekommen sind, unter keinen Umständen dorthin zurück *wollen*, wo sie abgefahren sind. Damit wird deutlich, dass es ohne Gewaltanwendung keine realistische Möglichkeit geben wird, sie von der Durchführung ihres Vorhabens abzubringen.

In allen Küstenstaaten, die Zielländer von Bootsflüchtlingen sind, wurden deshalb paramilitärische Verbände aufgestellt, die dieses grausige Geschäft besorgen. In Griechenland sind es zum Beispiel 18 Sondereinsatz-Teams der Küstenwache, die – außerhalb des europäischen Rechtssystems und meist im Dunkel der Nacht – die «Drecksarbeit» machen: Boote jagen, abdrängen, zerstören und ihre Passagiere z.B. auf unbewohnten Felseninseln absetzen. Immer häufiger wird dabei auch scharf geschossen. Und im Frühjahr 2006 machte ein Vorfall kurzfristig Schlagzeilen, bei dem Beamte der griechischen Küstenwache nach Zeugenaussagen Flüchtlinge in türkischen Gewässern offensichtlich einfach ins Meer geworfen hatten – wobei mindestens zehn Menschen starben. (Ausführliche Dokumentation: «the truth may be bitter but it must be told», Pro Asyl, Oktober 2007)

## **Europas Schande: dem Schicksal überlassen**

In anderen Regionen versucht man das Problem mit der unerwünschten Migration dadurch zu «lösen», indem man die in Not geratenen Flüchtlinge schlechterdings ihrem Schicksal überlässt. Ein Beispiel macht das besonders deutlich: Am 25. Mai 2007 kentert rund 60 Meilen vor der libyschen Küste ein Flüchtlingsboot. Die 27 Passagiere retten sich an die Seile eines Thunfischfangbeckens, das im Moment des Schiffsbruchs von dem maltesischen Schlepper «Budafel» an ihnen vorübergezogen wird.<sup>5</sup> Der Kapitän meldet den Vorfall. Der Reeder der «Budafel» lässt jedoch nicht zu,

4 [www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/)

5 [www.borderline-europe.de/news/news.php?news\\_id=13](http://www.borderline-europe.de/news/news.php?news_id=13)

dass die Besatzung die Flüchtlinge an Bord nimmt, da er angeblich besorgt um seine empfindliche Ware ist (Thunfisch im Wert von rund 1 Million Euro!) und die «Budafel» keinen Platz für 27 Menschen habe. Und auch die Behörden in Malta winken ab: Sie seien nicht zuständig, man möge sich an die libysche Regierung wenden. Doch dort interessiert sich niemand für die Männer, die nun bereits seit 24 Stunden in Todesangst festgeklammert auf dem schwankenden Netz sitzen. Malta stellt wiederholt klar, man werde die Schiffbrüchigen «keinesfalls aufnehmen» und bittet stattdessen «andere Länder» der Europäischen Union, sich der Verzweifelten anzunehmen. Es dauert schließlich drei Tage und drei Nächte, ehe die 27 Männer von einem italienischen Kriegsschiff an Bord genommen und nach Lampedusa gebracht werden. Dass sie ihre Tortur überlebten, während sich Bürokraten um die Verantwortung für die Gestrandeten stritten, darf getrost als Wunder bezeichnet werden.

Diesem ungeheuerlichen Vorgang widmeten nur wenige europäische Medien ihre Aufmerksamkeit. Einzig die Londoner Tageszeitung *The Independent* druckte am 28. Mai 2007 über die gesamte Titelseite ein Foto der Schiffbrüchigen auf dem Thunfischbehälter. Unter der Schlagzeile «Europe's Shame» («Europas Schande»)<sup>6</sup> schrieb der Italien-Korrespondent des Independent, Peter Popham: «...das sind die letzten Schnappschüsse aus dem mörderischen Mittelmeer, jener Wasserstraße vor den südlichen Toren der Europäischen Union, von denen der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge sagt, sie seien geworden «wie der Wilde Westen, wo menschliches Leben keinen Wert mehr hat und Menschen ihrem Schicksal überlassen werden. Bis zu 10.000 Afrikaner haben wohl bisher den Versuch, übers Mittelmeer nach Europa zu gelangen, nicht überlebt. (...) Sie starben, nicht weil Hilfe unmöglich war, sondern weil niemand etwas tun wollte.»

Wie sehr der Independent mit dieser Analyse richtig lag, sollte sich nur zwei Wochen später zeigen. Beim Treffen der EU-Innenminister in Luxemburg scheiterte Malta mit seinem Vorstoß, aus Seenot gerettete Flüchtlinge künftig auf alle 27 EU-Mitgliedsländer zu verteilen. Spanien, Italien, Frankreich aber auch kleinere Länder wandten sich gegen eine Regelung wie Malta sie wünscht: Dies würde nur noch mehr illegale Einwanderer anlocken, argumentierten sie. Auch der als Ratsvorsitzender amtierende deutsche Innenminister Wolfgang Schäuble erteilte dem winzigen Inselstaat (Malta hat rund 400.000 Einwohner) eine klare Abfuhr – und ließ seinen maltesischen Amtskollegen Tonio Borg fassungslos zurück: «Ich finde es unglaublich, dass wir vor den Toren Europas eine so tragische Situation erleben und nicht genug dagegen getan wird», sagte Borg am Ende des Treffens. «Doch wenn es keine europäische Regelung gibt, dann wird Malta keine Flüchtlinge mehr aufnehmen, die außerhalb seiner Hoheitsgewässer gerettet wurden.» Fischtrawler oder Handelsschiffe werden nun erst recht um jedes Boot mit Schiffbrüchigen einen großen Bogen machen...

### **Grenzregime: von Mantren und Tabus**

All diese Beispiele – und die Liste ließe sich beliebig verlängern – zeigen: An den EU-Außengrenzen wurde in den letzten Jahren ein Grenzregime errichtet, wie wir es uns brutaler nicht einmal in den Zeiten des kalten Krieges in Europa hätten ausmalen

<sup>6</sup> <http://news.independent.co.uk/europe/article2588985.ec>

können. Die Einzelheiten werden vor der Öffentlichkeit allerdings weitgehend verborgen: So haben Journalisten z.B. in den zahllosen Abschiebelagern in und um Europa grundsätzlich keinen Zutritt – und auch die Einsatzbefehle der neuen europäischen Grenzschutz-Agentur «FRONTEX»<sup>7</sup>, die von Warschau aus den Abwehr-Kampf organisieren soll, unterliegen höchster Geheimhaltung. Warum eigentlich?

Offenbar handelt es sich bei dem tausendfachen, anonymen Sterben an unseren Grenzen um ein Tabuthema, dem sich die politisch Verantwortlichen nicht stellen wollen. Stattdessen wiederholen sie bei jeder Gelegenheit jenes Mantra, hinter dem sich die Abschottungspolitik gegenüber den verarmten Nachbarn seit jeher verschanzt: Europa, so die treuherzige Versicherung, tue schließlich alles, «um Armut und Arbeitslosigkeit auch in den Herkunftsländern zu bekämpfen» (EU-Innenkommissar Franco Frattini). Doch davon kann nun wirklich keine Rede sein.

Denn in Wahrheit tut Europa vor allem vieles, was den Menschen Afrikas in schlechtester, kolonialistischer Manier die Lebensgrundlagen systematisch raubt: EU-Agrarsubventionen zerstören die heimischen Märkte, im Gegenzug verhindern hohe (Straf-)Zölle die Ausfuhr afrikanischer Produkte nach Europa. Europäische Fangflotten fischen den Einheimischen buchstäblich den letzten Happen Eiweiß aus ihren Meeren. Unsere unermessliche Gier nach Rohstoffen stürzt weite Teile des Nachbarkontinents ins Elend (Stichwort: «Ressourcen-Fluch»), ganz abgesehen von den Folgen des Klimawandels, den schließlich wir zu verantworten haben (Afrika ist an der Emission von Treibhausgasen mit nicht einmal 6 Prozent beteiligt) – doch vor allem die Einwohner und Einwohnerinnen der ärmsten Länder aushalten sollen. In den kommenden Jahrzehnten werden Millionen Afrikaner und Afrikanerinnen laut UN-Klimareport<sup>8</sup> wegen der steigenden Temperaturen ohne Trinkwasser sein, weite Küstenregionen dagegen im Meer versinken. Es ist nicht im Ansatz zu erkennen, dass die reichen, entwickelten Industrienationen (das «Imperium der Schande», wie der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, diese nennt), sich ihrer Verantwortung wirklich stellen wollen. Auch der UN-Umweltgipfel im November 2006 in Nairobi konnte – allen Appellen zum Trotz – kaum mehr als gestammelte Lippenbekenntnisse hervorbringen.

### «Botschafter der Ungerechtigkeit»

Doch diejenigen, die in kleinen Booten versuchen, ihren Teil vom Reichtum der Welt (und sei es auch nur als illegale Arbeitssklaven) in Europa zu erhaschen, sind nur die Vorboten eines unausweichlichen globalen Wandels. «Botschafter der Ungerechtigkeit» nennt sie der katholische Pfarrer Herbert Leuninger, Mitbegründer von PRO ASYL<sup>9</sup> und einer der zornigen alten Männer der deutschen Menschenrechtsbewegung. «Botschafter der Ungerechtigkeit»: Dieses Wort sollten wir uns merken. Denn es macht deutlich, dass es bei dem verzweifelt-unbarmherzigen Versuch der Abschottung gegen Flüchtlinge möglicherweise nicht in erster Linie um ein paar tausend Zuwanderer mehr oder weniger geht. Als «gefährlich» wird vor allem jene an uns adressierte Botschaft empfunden, die in jedem der überfüllten Holzkähne

7 [www.frontex.europa.eu/](http://www.frontex.europa.eu/)

8 [www.ipcc.ch/](http://www.ipcc.ch/)

9 [www.proasyl.de/](http://www.proasyl.de/)

unsichtbar mitreist. Sie lautet: Ihr vertreibt uns aus unserer Heimat! Weil Politiker diese unbequeme Wahrheit dem geneigten Wahlvolk nicht zumuten wollen (sie müsste ja unmittelbare Konsequenzen nach sich ziehen), lassen sie vorläufig lieber weiter Menschen mit aller Härte «abwehren».

Dieses «Massaker der großen Heuchelei», so die französische Menschenrechtsorganisation migreurop<sup>10</sup>, fordert immer mehr Opfer – und die Liste der offiziell registrierten Toten wird immer länger: 135 wurden im Mai 2007 bestätigt, im Juni waren es 154. Von den 217 Toten des Monats Juli wurden 79 im Kanal von Sizilien gezählt und mindestens 98 auf den Kanarischen Inseln. 34 Menschen verdursteten in der Sahara auf dem Weg von Niger nach Libyen, drei junge Männer erstickten in Italien in einem Lastwagen auf dem Weg nach Deutschland. Zwei Menschen wurden von der marokkanischen Grenzpolizei erschossen, als sie sich in El Ayoun einschiffen wollen. Eine junge Frau starb in Calais auf der Flucht vor der Polizei. Mindestens 243 Immigranten sind im August bei der Seefahrt über das Mittelmeer nach Europa gestorben. Bis Anfang Oktober 2007 betrug die Zahl der gezählten Toten an unseren Grenzen 1.343. Die Dunkelziffer dürfte um ein Mehrfaches höher liegen.

**Elias Bierdel** war bis 2004 Vorsitzender der Hilfsorganisation Cap Anamur und arbeitet nun bei border-line-europe, einem Netzwerk, das die tödlichen Folgen der Abschottung Europas dokumentiert. Im November 2007 wurde ihm für sein Engagement für Flüchtlingsrechte der Georg-Elser-Preis verliehen ([www.georg-elser-arbeitskreis.de/gepreis.php](http://www.georg-elser-arbeitskreis.de/gepreis.php)).

# Die Herstellung von Illegalität

Das Scheitern von Migrationskontrollen ist kein Zufall

Staatliche Politiken der Kontrolle von Migration scheitern überall auf der Welt und sie scheitern notwendigerweise. Die Existenz von weltweit Millionen Menschen ohne Papiere ist ein Ausdruck dessen. So lässt sich mittlerweile der Konsens in der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung beschreiben. Wissenschaftler wie Wayne Cornelius und Stephen Castles, die das Geschehen an den inneren und äußeren Grenzen seit Jahrzehnten beobachten, diagnostizieren sogar eine zunehmende Diskrepanz zwischen bekundeter Migrationskontrollpolitik und der Realität. Gründe für das Scheitern staatlicher Migrationskontrolle gibt es viele: Einige liegen im Phänomen der Eigensinnigkeit von Migration, das heißt der nur schwer lenkbaren und auf Migrationsnetzwerken und -systemen beruhenden Migration selbst, andere in den widersprüchlichen Interessenslagen von Politiker(innen) und etwa der Wirtschaft, wieder andere in der globalen Ungleichheit und ihren Folgen. Daraus leitet sich die Frage nach der Reaktion von Nationalstaaten auf irreguläre Migration ab.

Welche Strategien wenden souveräne Staaten an, um die für sie so wichtige Kontrolle ihrer Grenzen zu garantieren? Die folgenden Schlaglichter auf Migrationspolitiken zeigen, dass diese zwar nicht immer das von den Regierungen erwünschte Ergebnis zeigen, aber dennoch nicht folgenlos sind. Sie weisen Migrant(innen) unterschiedliche Wege zu: Einige werden in Zukunft mit einem GATS-Visum für Hochqualifizierte kommen; andere dürfen zwei Jahre in der EU arbeiten und müssen im Zuge der «zirkulären Migration» wieder zurück in ihre Herkunftsländer; andere machen sich auf den gefährlichen und kostspieligen unautorisierten Weg.

## Abschreckung – Schlechtes Wetter in London!

Immer wieder tauchen in den «Vermischtes»-Spalten von Zeitungen Meldungen wie diese auf: Die australische Regierung warnt undokumentierte Migrant(innen) eindringlich vor den Gefahren durch Krokodile und Haie (*The Independent* 7.1.2002). Bereits in den 1950er und 1960er Jahren versuchte Großbritannien – vergeblich – mit einem Film über schlechtes Wetter und Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt, Migrant(innen) aus der Karibik von der Migration abzuhalten (Hayter 2000). Belgiens Innenminister Dewael ließ zur Abschreckung kongolesischer Flüchtlinge vom bekannten kongolesischen Journalisten Zacharie Bababaswe in belgischen Abschiebegefängnissen den Film «Vanda na Mboka – Bleib in deinem Land» drehen (*FR*, 10.5.2006). So skurril diese Negativ-PR anmutet, so ernst ist sie gemeint. Sie wird als «ausgewogene Information» über das Zielland verkauft, damit potentielle Migrant(innen) eine informierte Entscheidung für oder gegen ihre Auswanderung treffen können. Als die International

Organisation for Migration<sup>1</sup> im Transitlager für undokumentierte Migrant(innen) im nordfranzösischen Sangatte eine solche «Informationsbroschüre»<sup>2</sup> verteilte, protestierten die irakischen und afghanischen Migranten wütend. Es sei eine Provokation, mit ihren von Stromschlägen getöteten oder vom Zug überrollten Landsleuten diese Abschreckung zu betreiben (Schwenken 2006: 224).

## **Abwehr illegaler Einwanderung als Bedingung für legale**

An den Stationen und Maßnahmen der europäischen Asyl- und Migrationspolitik der letzten fünfzehn Jahre<sup>3</sup> wird deutlich, dass der Bekämpfung illegaler Migration ein hoher Stellenwert beigemessen wird und sie die verbindende Klammer sämtlicher Maßnahmen ist. Dabei wird in den programmatischen Dokumenten der Europäischen Kommission das dahinter stehende Argumentationsmuster deutlich: Legale Einwanderung kann nur dann auf Akzeptanz bei der (Migration gegenüber skeptisch eingestellten) Bevölkerung stoßen, wenn der illegalen mit aller Härte begegnet wird. So etwa die Europäische Kommission: «Soll die Glaubwürdigkeit und Integrität der Politik in den Bereichen legale Einwanderung und Asyl gewahrt bleiben, muss eine Gemeinschaftspolitik zur Rückführung illegal aufhältiger Personen entwickelt werden» (EC 2003: 9<sup>4</sup>). Irreguläre Migrant(innen) werden, insbesondere nach den Anschlägen vom 11. September 2001, zudem oft in Verbindung mit kriminellen und terroristischen Netzwerken gebracht.

## **Deals: Migrationskontrolle gegen Medikamente**

Aus den vielen gescheiterten Migrationspolitiken haben Regierungen in Einwanderungsländern gelernt. Eine Lehre ist, dass bilaterale Abkommen erfolgreicher sind als Maßnahmen, die sich einseitig nur der Einwanderungsstaat ausdenkt. Manchmal kommen die Kooperationen aber nur durch merkwürdig anmutende Deals zustande, in denen Migrationskontrolle gegen z.B. Entwicklungshilfe eingetauscht wird. So gibt es beispielsweise seit Juli 2007 eine neue Kooperation zwischen Libyen und der EU. Dem vorausgegangen war die Beschuldigung und Inhaftierung bulgarischer Krankenschwestern, mehrere hundert libysche Kinder absichtlich mit HIV infiziert zu haben. Die EU garantiert, de facto im Gegenzug zur Freilassung, die medizinische Behandlung von AIDS-kranken Kindern, plant den Export von landwirtschaftlichen

---

1 [www.iom.int](http://www.iom.int)

2 [www.gisti.org/IMG/pdf/2002-doc-omi-sangatte.pdf](http://www.gisti.org/IMG/pdf/2002-doc-omi-sangatte.pdf)

3 Verwiesen sei bspw. auf die Anpassung von Asyl- und Migrationsgesetzen im Zuge der EU-Osterweiterung über den Acquis Communautaire; die Verabschiedung von Aktionsplänen gegen illegale Migration; bestimmte Konditionalitäten in der Entwicklungshilfe, die die Bekämpfung illegaler Migration an die Zahlung von Entwicklungshilfe koppeln; die Externalisierung von Grenzkontrollen; die Einführung von Strafen für Transportunternehmen, die wissentlich oder unwissentlich undokumentierte Reisende befördern; die steigende Zahl an Abschiebungen sowie die europaweite Koordinierung von Abschiebungscharterflügen; die Rücknahme des Status als anerkannte/r Asylbewerber/in (bspw. Irak, Afghanistan); die Planung extra-territorialer Camps in Nord-Afrika etc.

4 [www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/3\\_EU-Migration/C.09\\_Menschenhandel/C.9.06.2003\\_323-de.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.09_Menschenhandel/C.9.06.2003_323-de.pdf)

Produkten und von libyschem Fisch zu erleichtern. Zudem gewährt die EU libyschen Studierenden Stipendien. Im Gegenzug soll Libyen einen Mechanismus zur Grenzüberwachung installieren, um die Ein- und vor allem Weiterreise undokumentierter Migrant(innen) zu verhindern.<sup>5</sup>

### **Zirkuläre Migration: «Ein- und Ausfuhr» von Arbeitskräften**

Sowohl in den USA als auch in Europa wird über die Wiedereinführung von Gastarbeitsprogrammen nachgedacht. Die zu der Zeit amtierenden Innenminister Frankreichs und Deutschlands, Sarkozy und Schäuble, haben 2006 dafür den Terminus «zirkuläre Migration» geprägt.<sup>6</sup> Zurzeit werden erste Arbeitsvermittlungsbüros für Gastarbeiter(innen) in Westafrika eingerichtet, wie das «Informations- und Verwaltungszentrum für Migrationen» (Centre d'Information et de Gestion des Migrations, CIGEM) in Bamako in Mali. Geplant ist der Aufbau eines Netzwerks solcher Migrationszentren in den Staaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Idee und Durchführung der neuen bilateralen und künftig wohl auch europäischen Gastarbeitsprogramme erinnern teils an die Programme der 1950er bis 1970er Jahre, da die Rekrutierung im Herkunftsland geschehen soll, die Verträge befristet sind und in erster Linie gering qualifizierte Migrant(innen) angeworben werden. Neu ist hingegen die Integration anderer migrationspolitischer Aufgaben in die dafür zuständigen Institutionen. Neben der Information über und der Vermittlung von legalen temporären Arbeitsmöglichkeiten (in Mali zunächst nach Frankreich und Spanien, mit denen bilaterale Verträge bestehen) soll illegale Migration verhindert werden und die Integration von Migrant(innen) nach der Rückkehr bzw. Abschiebung aus Europa durch das CIGEM gefördert werden.<sup>7</sup>

Diese neuen bilateralen Abkommen sind natürlich nur dann glaubwürdig, wenn diejenigen, die sich nicht daran halten, auch tatsächlich abgeschoben werden. Dafür werden Rückübernahmeabkommen geschlossen; sie sind Teil der sogenannten «Mobilitätspartnerschaften».<sup>8</sup> Rückübernahmeabkommen existieren auf nationalstaatlicher Ebene schon länger, werden seit 2002 aber auch von der EU v.a. mit Staaten Südosteuropas geschlossen.<sup>9</sup> Auf dem EU-Afrika Ministertreffen zu Migration und Entwicklung im Juli 2006 in Rabat wurden im Rahmen eines Aktionsplans Maßnahmen gegen «illegale» Migration vorgesehen, darunter auch Rückübernahmeabkommen.<sup>10</sup> amnesty international kritisiert die schon jetzt weit verbreitete Verlet-

5 [www.rfi.fr/actufr/articles/091/article\\_54462.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/091/article_54462.asp)

6 Zur EU siehe [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007\\_0248de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0248de01.pdf), für die USA siehe: <http://immigrantrights.org/CIR2007/AFSC%20on%20Senate%20Bill.doc>, zur Kritik bspw. Pro Asyl [www.proasyl.de/de/informationen/asyl-in-europa/interview-zur-zirkulaeren-migration/index.html](http://www.proasyl.de/de/informationen/asyl-in-europa/interview-zur-zirkulaeren-migration/index.html)

7 [www.maliensdelexterieur.gov.ml/cgi-bin/view\\_article.pl?id=619](http://www.maliensdelexterieur.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=619)

8 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007\\_0248de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0248de01.pdf)

9 Siehe Liste der Rückübernahmeabkommen der BRD und der EU [www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_161642/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Auslaender\\_\\_Fluechtlinge\\_\\_Asyl/PolitischeZiele/Rueckkehr\\_von\\_Fluechtligen\\_Id\\_25475\\_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Rueckkehr\\_von\\_Fluechtligen\\_Id\\_25475\\_de.pdf](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_161642/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Auslaender__Fluechtlinge__Asyl/PolitischeZiele/Rueckkehr_von_Fluechtligen_Id_25475_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Rueckkehr_von_Fluechtligen_Id_25475_de.pdf)

10 [www.maec.gov.ma/migration/Doc/PA%20final%20EN.pdf](http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/PA%20final%20EN.pdf), [www.epo.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1750&Itemid=68](http://www.epo.de/index.php?option=com_content&task=view&id=1750&Itemid=68)

zung von Menschen- und Flüchtlingsrechten durch illegale Rück- und Weiterschleppungen.<sup>11</sup>

Ein weiteres Mittel, Arbeitskräfte nach Ablauf ihres Vertrages wieder nach Hause zu schicken, ist die Verhängung von Sanktionen für Arbeitgeber(innen). Um diese durchzusetzen, hat die EU-Kommission 2007 einen Gesetzesentwurf<sup>12</sup> vorgelegt (zur Kritik vgl. den Beitrag von Picum in diesem Dossier). Der britische Gewerkschaftsdachverband Trade Union Congress (TUC) kritisiert diese Maßnahmen. Sie würden Arbeitgeber(innen) zu lokalen Einwanderungsbehörden machen, die sowohl Beziehungen am Arbeitsplatz verschlechterten als auch Migrant(innen) einer immer versteckter werdenden Ausbeutung ausliefern würden.<sup>13</sup>

Trotz neuer, temporärer Zugänge zu den europäischen Arbeitsmärkten ist also damit zu rechnen, dass sowohl die Illegalisierung von Migrant(innen) als auch die Zahl der Abschiebungen auf einem hohen Niveau bestehen bleibt oder sogar weiter zunimmt. Denn dieses will man gelernt haben aus Gastarbeiterprogrammen früherer Zeiten – Menschen kehren nicht einfach wieder zurück. Insofern werden zunächst Anreize für die Rückkehr geschaffen, und wenn das nicht hilft, wird zu repressiveren Maßnahmen gegriffen.

## Tolerierung

Von der Gesellschaft und den Strafverfolgungsbehörden toleriert werden häufig Migrant(innen), die in Privathaushalten und in der häuslichen Pflege arbeiten und oft keine gültige Arbeitserlaubnis haben. Entweder aus eigener Erfahrung mit pflegebedürftigen Angehörigen oder mit dem Verweis auf die Kosten legaler Ganztagespflege wird häufig von einer Verfolgung abgesehen. Die meisten Anzeigen in Deutschland gehen bei der Zollfahndung von etablierten Pflegediensten, die die irreguläre Konkurrenz unterbinden möchten, oder böswilligen Nachbarn ein. In anderen Ländern ist die Toleranz ausgeprägter, beispielsweise werden in Italien die knapp 700.000 Migrant(innen) oft über die Kirchengemeinden vermittelt. Als der Schwiegervater des damaligen österreichischen Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel illegal gepflegt wurde, gab es 2006 eine Amnestie für die Migrant(innen) und ihre Auftraggeber(innen), die seitdem als Selbständige beschäftigt werden können (*Die Zeit*, 22.11.2007).

Aber auch diese Toleranz hat ihren Preis, den Preis der Rechtlosigkeit und der oftmals schlechten Arbeitsbedingungen (vgl. das Interview mit TRUSTED Migrants in diesem Dossier). Auch in der BRD hat es nach spektakulären Razzien 2005 eine Neuordnung gegeben, die die legale Einstellung einer Haushaltshilfe dermaßen verkompliziert, dass sie kaum wahrgenommen wird. Legal ist es demnach, wenn ein Haushalt mit einer pflegebedürftigen Person eine Haushaltshilfe (keine Pflegekraft!) aus einem osteuropäischen Land (den neuen EU-Mitgliedsstaaten) einstellt. Die muss allerdings bereits im Herkunftsland über die Auslandsvermittlung der

11 [www2.amnesty.de/internet/Gutachte.nsf/abfa3d9860847807c1256aa3004afabc/490560e116587ce7c1257257002e5406?OpenDocument](http://www2.amnesty.de/internet/Gutachte.nsf/abfa3d9860847807c1256aa3004afabc/490560e116587ce7c1257257002e5406?OpenDocument)

12 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0249en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0249en01.pdf)

13 [www.tuc.org.uk/international/tuc-13568-f0.cfm](http://www.tuc.org.uk/international/tuc-13568-f0.cfm)

deutschen Arbeitsagentur (ZAV) beim dortigen Arbeitsamt vermittelt werden.<sup>14</sup> Im Jahr 2006 wurden nur 2.241 Arbeitskräfte auf diese Art vermittelt.

## **Anerkennung von Realitäten**

Über die Tolerierung hinaus gehen Initiativen einiger US-amerikanischer Städte. Seit Juli 2007 bietet etwa die Stadt New Haven im US-Bundesstaat Connecticut als erste in den USA allen ihren Bewohnern, also auch undokumentierten Migrant(innen), kommunale «Personalausweise» an.<sup>15</sup> Mit 25:1 Stimmen wurde dies vom Stadtparlament beschlossen. Die ID-Cards ermöglichen den Migrant(innen) den Zugang zu kommunalen Dienstleistungen wie etwa Bibliotheken oder die Eröffnung eines Bankkontos. Um die Passinhaber(innen) nicht als «illegal» zu stigmatisieren, wurde den ID-Cards eine Reihe von Funktionen zugewiesen, damit alle Einwohner(innen) eine bei sich tragen, wenn sie kommunale Dienstleistungen in Anspruch nehmen.<sup>16</sup>

Dies ist nur eines von vielen Beispielen, in denen Kommunen einen pragmatischen Umgang mit ihrer Wohnbevölkerung ohne legalen Aufenthaltsstatus zeigen (siehe den Beitrag von Simone Buckel). Für einige Kommunen sind derartige Beschlüsse jedoch nicht nur ein Ausdruck von Pragmatismus, sondern auch ein politisches Zeichen in den migrationspolitischen Auseinandersetzungen. Der Vorstoß der ID-Cards von New Haven steht beispielsweise im Kontext der gescheiterten Gesetzvorhaben auf Bundesebene, die zumindest für einen Teil der undokumentierten Migrant(innen) eine Option auf Legalisierung bereit gehalten hätte (vgl. den Beitrag von Robyn Rodriguez in diesem Dossier). Am 14. November 2007 entschied auch das Board of Supervisors von San Francisco, lokale Identifikationskarten einzuführen. Gemäß der «San Francisco's sanctuary ordinance», die die Stadt zum sicheren Ort für illegalisierte Migrant(innen) machen soll, ist es kommunale Politik, dass städtische Angestellte und Ressourcen nicht dafür eingesetzt werden, um Bundesbeamte bei der Festnahme und der Abschiebung von undokumentierten Migrant(innen) zu unterstützen.<sup>17</sup>

Es ist nicht erstaunlich, dass diese Politiken in Teilen der Bevölkerung umstritten sind. Anti-Einwanderungsgruppen verteilten etwa gefälschte Flugblätter, die gemäß dem Motto «wenn New Haven die Illegalen will, dann soll es alle bekommen» undokumentierte Migrant(innen) in anderen Landesteilen dazu aufrufen, nach New Haven zu kommen.

## **Legalisierung: Papiere für alle?**

Die exemplarisch beschriebenen kommunalen Programme können als lokale Form der Legalisierung betrachtet werden. Da Migrationspolitik aber vor allem in der Zuständigkeit der Nationalstaaten ist, ersetzen sie keine «richtige» Legalisierung. In vielen Staaten der Welt sind mehr oder weniger regelmäßige Legalisierungen an der

14 [www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/Merkblatt-zur-Vermittlung-in-Haushalte-mit-Pflegebeduerftigen.pdf](http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/Merkblatt-zur-Vermittlung-in-Haushalte-mit-Pflegebeduerftigen.pdf)

15 Municipal identification cards, [www.cityofnewhaven.com/pdf\\_whatsnew/municipalidfactsheet.pdf](http://www.cityofnewhaven.com/pdf_whatsnew/municipalidfactsheet.pdf)

16 [www.washingtontimes.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20070723/NATION/107230060/1001&template=printart](http://www.washingtontimes.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20070723/NATION/107230060/1001&template=printart)

17 [www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2007/11/14/BAB9TBP5H.DTL&tsp=1](http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2007/11/14/BAB9TBP5H.DTL&tsp=1)

Tagesordnung: Argentinien, Australien, Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Portugal, Südkorea, Spanien, Großbritannien, Venezuela oder die USA (Sunderhaus 2007). Allen Programmen ist gemeinsam, dass sie explizit die Legalisierung von zuvor undokumentierten Migrant(innen) unter bestimmten Bedingungen erlauben. Erfahrungen zeigen aber auch Risiken v.a. für die abgelehnten Migrant(innen) auf, deren Daten erfasst wurden. Aber auch «legalisierte» Migrant(innen) verlieren oft nach einigen Jahren wieder ihren Status, wenn sie nicht in der Lage waren, ihn zu sichern.

Deutschland ist von einem «echten» Legalisierungsprogramm immer noch weit entfernt. Dennoch gibt es «versteckte» Legalisierungen. So wirkte die EU-Osterweiterung de facto als Legalisierungsprogramm für viele Menschen aus Ländern wie Polen oder der Tschechischen Republik, die sich nun zumindest rechtmäßig in Deutschland aufhalten, wenn auch nicht arbeiten, dürfen. Auch die Bleiberechtsregelung der Bundesinnenministerkonferenz bedeutet für bislang rund 20.000 Personen den Erhalt eines sichereren Status.<sup>18</sup>

Die Zeit der großangelegten Legalisierungsprogramme in Staaten der Europäischen Union könnte bald der Vergangenheit angehören. Seit längerem gibt es Bestrebungen, über eine gemeinsame europäische Politik diese zu unterbinden. So hat der französische Einwanderungsminister Brice Hortefeux am 29. August 2007 bei einem Treffen mit dem Vizepräsident der EU-Kommission Frattini verlautbart, dass Migration ein Hauptthema der französischen EU-Präsidentschaft ab Juli 2008 sein werde. Es soll ein «breiter Europäischer Pakt zur Migration» angestrebt werden. Dieser Pakt beinhalte eine generelle Ablehnung von Massenlegalisierungen von Menschen ohne Papiere innerhalb der EU.

### **Fazit: Staatliche Illegalisierungspolitiken**

Die Skizzierung der politischen Reaktionen auf irreguläre Migration gleicht einem bunten Patchwork, das nicht unbedingt zusammen passt: Irreguläre Migrant(innen) werden ausgebeutet, abgeschoben, regularisiert, toleriert und ignoriert. Was sind nun die Rationalitäten europäischer und nationalstaatlicher Migrationspolitiken? Es wurde deutlich, dass Migrationsbewegungen nicht per se unterbunden werden sollen. Vielmehr tragen ausdifferenzierte Migrations- und Grenzregime dazu bei, Migrant(innen) zu hierarchisieren und eben einen Teil von ihnen auch zu illegalisieren. Und das ist weder Ergebnis von Politikversagen noch eines des Zufalls. Vielmehr liegt nahe, dass die Illegalisierung eines Teils der Migrant(innen) funktional sein könnte: Sie stellen billige Arbeitskräfte dar und können durch die miserablen Verhältnisse, die durch die Illegalisierung geschaffen werden, zur Abschreckung weiterer Migrant(innen) dienen («seht, so schlecht geht es euren Landsleuten»). Das migrationspolitische Patchwork ist auch Ergebnis widerstreitender ökonomischer und politischer Interessen: Seitens der Landwirtschaft etwa gibt es eine Nachfrage nach billigen und erfahrenen Erntehelfer(innen), oder Kommunen positionieren sich gegen die bundesstaatliche Migrationspolitik und stellen auf kommunaler Ebene allen Bewohner(innen) kollektive Güter wie Bildung bereit.

<sup>18</sup> Zur Diskussion siehe [www.bleiberechtsbuero.de/](http://www.bleiberechtsbuero.de/), [www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/bleiberecht06.html](http://www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/bleiberecht06.html)

Angesichts des eigensinnigen Charakters von Migration, der trotz aller Hürden Menschen zum Leben und Arbeiten nach Europa kommen lässt, wäre die einzig realistische Politik zur Verhinderung von illegaler Migration, die Schaffung von ausreichend zahlreichen und attraktiven legalen Möglichkeiten der Einreise und Erwerbstätigkeit sowie der Schutz vor Ausbeutung und Rechtlosigkeit. Derzeit haben nur wenige Politiker(innen) eine solche Vision vor Augen, wenn sie über Programme und Maßnahmen zur Verhinderung von irregulärer Migration reden.

**Helen Schwenken** ist promovierte Sozialwissenschaftlerin und arbeitet am Fachgebiet «Globalisierung und Politik» der Universität Kassel. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Migration, Gender und soziale Bewegungsforschung.

## Literatur

- Castles, Stephen (2005): Warum Migrationspolitiken scheitern. In: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, 25, 97/98, 10-34.
- Cornelius, Wayne A.; Tsuda, Takeyuki; Martin, Philip L.; Hollifield, James F. (Hg.) (2004): *Controlling Immigration. A Global Perspective. Second Edition.* Stanford, California: Stanford University Press.
- EC, Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Illegalen Einwanderung. Brüssel, den 15.11.2001, KOM(2001) 672 endgültig. Brüssel.
- EC, Commission of the European Communities (2003): Communication. Development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents. 3.6.2003. COM(2003) 323 final. Brussels.
- Hayter, Teresa (2000): *Open Borders. The Case Against Immigration Controls.* London: Pluto Press.
- Schwenken, Helen (2006): *Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union.* Bielefeld: transcript.

ROBYN M. RODRIGUEZ

# United States: Increased criminalizing of undocumented migration after 9/11

In 2006, international media attention focused on the May 1st mobilizations<sup>1</sup> of immigrants, as well as their supporters, in the streets of major U.S. cities, including New York, Chicago and Los Angeles. The protests were amongst the largest in U.S. history, dwarfing recent mobilizations against the war in Iraq and rivaling the civil rights mobilizations of the 1960s. The protesters were reacting specifically to the successful passage, by the U.S. House of Representatives, of H.R. 4437, the Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of December 2005.

## HR 4437: Controlling immigration from within and outside

Some of the key provisions of H.R. 4437<sup>2</sup> included the intensive militarization of the U.S.-Mexican border and the expansion of technologies for policing immigrants already living, working, and in many cases, settled in the United States. One of the most problematic provisions of the bill, from the perspective of most self-organized immigrants and their supporters, was the criminalization of undocumented immigrants. This portion of the bill stipulated that immigrants found to be without documentation, would be charged as having committed a criminal offense. In such cases, the undocumented immigrant would either have to serve a jail sentence of one year or more *or* pay a fine before being deported. Moreover, deported immigrants would most likely be barred from ever entering the United States again. This bill also sanctioned local authorities to carry out immigration enforcement; a task, that in the United States, is supposed to be primarily in the hands of the federal or national government. Yet another problematic provision of the bill was that it also sought to criminalize individuals or organizations who provide help, support, or advocate on behalf of undocumented immigrants. Fortunately, H.R. 4437 never became law.

H.R. 4437, along with the protests against it, placed the topic of undocumented immigration highly on the political agenda; thus compelling other U.S. law-makers to introduce their own proposals for immigration policy reform. In the U.S. Senate, a bill was introduced that proposed different routes by which undocumented immigrants could legalize their status. Moreover, it recommended a temporary worker program, which favoured making it easier for immigrants to legally enter the U.S. to work, albeit on a temporary basis. Self-organized immigrant groups and their advocates, while enthusiastic about the prospect of legalization, worried that the proposed pathways were not comprehensive enough. Indeed, they would have created a hierarchy

1 [www.maydaymovement.blogspot.com/](http://www.maydaymovement.blogspot.com/)

2 [www.ilrc.org/HR4437.php](http://www.ilrc.org/HR4437.php), [sensenbrenner.house.gov/](http://sensenbrenner.house.gov/)

amongst undocumented immigrants, as under the bill those who had lived in the U.S. for a longer period of time would have been more eligible for legalization than those living in the U.S. for a shorter period of time. Also, immigrants and their advocates were wary of the temporary work program, as it may not have guaranteed workers their full employment rights. The Senate's proposal also failed to become law.

Why did both proposals not become law? According to U.S. policy procedures, until both the House of Representatives and the Senate can compromise on a single legislation, no immigration reform is possible. Indeed, it appears that no agreement will be made in the very near future; rather, it is likely that debates around immigration reform will continue to rage until the next major national election.

## **Impacts of 9/11 on undocumented immigrants**

Though no new immigration reforms have yet been passed, the fact is, immigration legislation passed in the wake of the 9/11 attacks on the World Trade Center in New York continue to have profound impacts on the everyday lives of immigrants. Almost immediately after the bombings, the U.S. government introduced laws which increased restrictions on foreigners attempting to enter the country. Additionally, further laws aimed to increase the enforcement of immigration policy against those immigrants (legal and undocumented) already residing in the United States. Amongst the most significant is the USA Patriot Act<sup>3</sup> which was signed just weeks after 9/11 on October 26, 2001. The act enhances the surveillance of immigrants living in the United States and expands the processes by which even legal immigrants can be rendered “illegal” and, therefore, deportable. Immigrants who are merely *suspected* of being linked to terrorist activities or designated terrorist organizations can be expelled from the United States; they are also denied any chance to call for judicial review.

Almost one year later, the Homeland Security Act<sup>4</sup> was passed on November 25, 2002 which led to the dismantling of the Immigration and Naturalization Service (INS) and the establishment, instead, of the Department of Homeland Security (DHS).<sup>5</sup> The DHS focuses significantly on immigration policing and enforcement, both at borders and in the interior. Furthermore, the Homeland Security Act has enhanced cooperation between local police units and federal agencies, thereby extending immigration enforcement even further.

## **You can never feel secure: Fearing deportation**

A key impact of this post-9/11 immigration regime is increasing deportation (or other forms of expulsion), as well as the generalized threat of deportability. All immigrants, regardless of their legal status and their ethnic, racial or religious background, have become increasingly insecure about whether they can continue to live the lives they have built for themselves and their families. All immigrants face new conditions of insecurity.

---

3 [www.lifeandliberty.gov/index.html, frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ056.107.pdf](http://www.lifeandliberty.gov/index.html,frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf)

4 [www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf)

5 [www.dhs.gov/index.shtm](http://www.dhs.gov/index.shtm)

For instance, immigrants residing in Jersey City, New Jersey, which lies just across the river from the World Trade Center site, have started calling their city “Terror City” to describe the widespread fear of deportation and detention many community members feel as a consequence of the government’s local anti-terror campaigns. According to one report, immediately after the 9/11 attacks, military helicopters hovered over Jersey City’s Journal Square, as FBI agents forced their way into an apartment building close by to arrest Muslim immigrant men living there. While the government admits that most of the immigrants arrested in the anti-terror sweeps that occurred in the New York and New Jersey area in the immediate wake of the attacks, do not have links to terrorist groups, the detention and deportation of immigrants has persisted. In the years since 2001, immigrants of all backgrounds living in Jersey City continue to fear that their lives will be destroyed by homeland security policies.

Raids on immigrants’ residences, like those in Jersey City, are becoming increasingly commonplace throughout the state of New Jersey, and indeed, throughout the country. At the end of the 2005 fiscal year alone, the New Jersey office of the Department of Homeland Security’s Immigration and Customs Enforcement (ICE), reported that it had successfully arrested and deported over five thousand immigrants over the course of the year. Indeed, local newspapers frequently feature articles about local raids being conducted by the ICE’s Fugitive Operations teams, whose objective is to track down out-of-status and undocumented immigrants. In Middlesex County, New Jersey, for instance, pre-dawn raids in May 2006 led to the arrest of 32 undocumented Indonesian immigrants in Woodbridge, Edison and Metuchen. An additional 12 Indonesian immigrants were given notices to appear before immigration judges because they were unable to provide ICE agents with adequate proof of legal residence.

### **Criminalization becomes reality**

As the Department of Homeland Security’s (DHS) immigration enforcement has also increased within the interior of the U.S., its detention facilities have become overpopulated.<sup>6</sup> Consequently, since 2001, the DHS has increasingly had to contract out the detention of immigrants to county jails. Notably, organizers of the New Jersey Civil Rights Defense Committee (NJCRDC)<sup>7</sup>, who work directly with immigrant detainees in New Jersey county jails, have learned that many immigrants were placed in detention after encountering local, not federal, enforcement agencies (i.e. during routine traffic stops, etc.). The detainment of immigrant detainees within the same facilities as criminals, is evidence of the criminalization of immigrants more broadly. In letters written by detainees to NJCRDC activists, immigrants describe their treatment at the hands of prison wardens. A Cuban detainee describes how, “All ten men... commenced to hit me, slapping me in the face, pulling me by the beard, punching and kicking me, then finally the [police] dog was unleashed and clamped down on my left forearm for what seemed an eternity.” (Correspondence between Rosendo Lewis

<sup>6</sup> [www.ice.gov/pi/dro/facilities.htm](http://www.ice.gov/pi/dro/facilities.htm)

<sup>7</sup> [www.nj-civilrights.org](http://www.nj-civilrights.org)

and NJ Civil Rights Defense Committee).<sup>8</sup> Lawyer Bryan Lonagan, who has assisted the NJCRDC, notes that legal distinctions between immigrants and the jails' regular inmates should be maintained. He states that: "One is in detention for criminal reasons: when someone commits a crime, they plead guilty, they're sentenced. That's punishment. But when immigration takes them into custody, their current detention is not a punishment, their current detention is not a sentence; they're being held so the United States government knows where they are."

While detention and deportation have long been areas of concern for German and European human rights organizations, they are rather new for those in the United States. Moreover, national immigrant rights organizations have been less vocal about this matter than other sets of issues.

### **Anti-immigrant policy on the municipal level**

The failure of national immigration policy reform has emboldened local government officials to introduce stringent anti-immigrant policies at the municipal level. These local ordinances draw on some of the provisions of post-9/11 immigration legislation, in particular, they take advantage of mechanisms that allow local police to participate in immigration enforcement. In Morristown, New Jersey, for instance, Mayor Donald Creitello has openly called for "vigilant enforcement" of immigration law within Morristown and has pledged to include federal authorities in his plans. Though initially cast as an attempt to enforce the town's laws against overcrowding in rental properties, as well as an effort to organize the procurement of day laborers away from the town's train station, Creitello has since been more explicit about his aims to crackdown on undocumented immigrants living in the community. Meanwhile, throughout the state of New Jersey, chapters of the New Jersey Citizens for Immigration Control<sup>9</sup> have been forming. The group aims not only to support anti-immigration federal legislators and legislation, but also to limit state and local benefits for immigrants. Their website declares: "The Migration Policy Institute<sup>10</sup> reports that it costs New Jersey taxpayers about \$400 million annually to support illegals with public benefits! Help us fight free hospital care, disability, and other benefits for illegals. We also oppose legislative proposals to give them favorable in-state college tuition and driving privileges."

### **Fighting back: First achievements...**

In spite of the sets of challenges immigrants face in their everyday lives, they have persisted in collectively mobilizing to fight for their rights. Since the May Day rallies of 2006, immigrants in the U.S. have participated in additional mobilizations. More importantly, immigrants are building new kinds of linkages across ethnic, racial, and religious boundaries. In New Jersey, for example, immigrants are attempting to build a so-called Rapid Response Network to directly respond to immigration raids. The

<sup>8</sup> [www.nj-civilrights.org/literature/Silent%20Crisis.doc](http://www.nj-civilrights.org/literature/Silent%20Crisis.doc) page 20

<sup>9</sup> [www.njcitizensforimmigrationcontrol.com](http://www.njcitizensforimmigrationcontrol.com)

<sup>10</sup> [www.migrationpolicy.org/](http://www.migrationpolicy.org/)

idea is that immigrants being threatened by authorities will call on their neighbors and friends to support them by forming a physical barrier between them and the authorities. As the convergence of community members puts the authorities under incredible public scrutiny, it is hoped that this kind of grassroots-pressure will deter immigration authorities from conducting mass arrests. Other immigrant activists have been struggling to get their municipalities to pledge to refuse to cooperate with federal immigration authorities in matters of immigration enforcement within municipal borders, thus creating immigrant “safe-havens”. Throughout the state of New Jersey immigrants have been successful in creating “havens” for themselves, even as some cities have attempted to exclude them. As the next major national election in the United States rapidly approaches, and as immigration reform continues to be debated by the American public, immigrants are vigilantly monitoring political developments and have revitalized organizations to represent their rights and interests.

**Robyn M. Rodriguez** is Assistant Professor in Sociology at Rutgers University in the United States. Besides her research on global labour migrations, she conducted a study on the impact of 9/11 on immigrant communities in New Jersey.

# Das unsichtbare Bild – illegalisierte Migration im Film

Der in Deutschland wohl bekannteste Film über illegalisierte Migration nach Europa ist Michael Winterbottoms *In this world*, der 2003 den Goldenen Bären auf den Berliner Filmfestspielen erhielt und im Laufe desselben Jahres in die deutschen Kinos kam (Arsenal Filmverleih). Anhand dieses durchaus gut gemeinten Films soll im Folgenden gezeigt werden, wie mit der Visualisierung einer Flucht nach Europa ein wirkmächtiges Bild über Migration konstruiert wird, das eine scheinbare Realität hervorbringt, die jedoch zentrale Aspekte der Migration nicht in den Blick nimmt: Die Situation von Migrant(innen) ohne gültige Papiere und die repressive Politik der EU gegenüber Migrant(innen) werden im Film unsichtbar. Dem soll im zweiten Teil der Film *Kurz davor ist es passiert* von Anja Salomonowitz gegenübergestellt werden, der 2007 auf der Berlinale den Caligari-Filmpreis gewann und ebenfalls im Kino angelaufen ist (Filmgalerie 451). Dieser Film lenkt den Blick auf die Unsichtbarkeit der migrantischen Geschichten und verweist die Zuschauenden auf den Zusammenhang zwischen der Struktur der Gesellschaft und der Struktur der Migration.

## «In this world»: Einfühlen und dabei sein

Erklärtes Anliegen von Winterbottom ist es, die Trennung in politische und wirtschaftliche Flüchtlinge nicht mitzumachen und für mehr Mitgefühl und Akzeptanz gegenüber den Migrant(innen) in Europa zu werben (vgl. offizielle Webseite zum Film). In der Tat stellt der Regisseur an den Anfang des Films die selbstbewusste Entscheidung der beiden Protagonisten zur Migration. Enayatullah arbeitet als Markthändler im pakistanischen Peshawar nahe der afghanischen Grenze und wird von seiner Familie nach London geschickt, um dort Geld zu verdienen. Jamal lebt in einem Lager für afghanische Flüchtlinge und überzeugt seinen Onkel Enayatullah davon, ihn wegen seiner Englischkenntnisse mitzunehmen. Die beiden Afghanen sind also nicht nur Opfer des von Staaten der EU mitgeführten Afghanistankrieges und ihrer globalen Wirtschaftspolitik, sondern auch Akteure, die ihr Schicksal in die eigene Hand nehmen, auf der Suche nach einem besseren Leben.

Auf dem Landweg über den Iran durch Kurdistan in die Türkei und weiter mit dem Schiff nach Italien führt der Weg in die EU. Ohne Visa sind die beiden Helden des Films auf die Transportdienstleistung von auf illegale Grenzübertritte spezialisierten Anbietern angewiesen. Der Willkür der Fluchthelfer aus diesem Netzwerk sind die Reisenden ebenso ausgeliefert, wie den Polizisten und Grenzbeamten auf die sie treffen. Durch notwendige Schmiergeldzahlungen und extra Forderungen für einen zweiten Grenzübertritt oder eine Übernachtung sind die beiden schnell ihrer letzten Reserven beraubt. In der Türkei müssen sie die Kosten der Überfahrt als blinde Passagiere in einem Container nach Italien in einem kleinen Betrieb erarbeiten.

In der dramaturgischen Anlage des Films steht den beiden als positive Identifikationsfiguren angebotenen Flüchtlingen in diesem Teil des Films eine Gruppe von Personen entgegen, die aus der Not der Flüchtlinge Kapital schlagen. Ihr gemeinsames Kennzeichen ist, dass sie aus fremden, exotischen Ländern kommen, dem unbekanntem Orient. Seinen tragischen Höhepunkt findet diese Konfrontation mit der Ankunft in Italien. Eingesperrt in einen Container, ist ein Teil der blinden Passagiere erstickt und fällt den entsetzten Italienern beim Öffnen des Containers entgegen.

Auch Enayatullah ist unter den Toten, Jamal hingegen hat überlebt, und es gelingt ihm, unerkannt aus dem Hafengebiet in die Stadt zu gelangen. Der Kontakt zur gebuchten «Transportkette» jedoch ist abgebrochen, er muss sich alleine durchschlagen. Auf redliche Weise wird Jamal die Kosten seiner Weiterreise nicht so schnell bestreiten können, also entreißt er einer Touristin die Handtasche, um sich ein Bahnticket nach London zu kaufen. Das ist natürlich nicht ganz so einfach, aber – so suggeriert der Film – bis nach Sangatte an der französischen Ärmelkanalküste reist es sich als Flüchtling ohne Papiere im Europa des Schengenabkommens ohne weitere Schwierigkeiten.

Gerade im Kontrast des mühseligen und gefahrenreichen Wegs durch Asien mit dem scheinbar problemlosen Reisen durch die EU, bei der sich kein Polizist oder Grenzbeamte mehr in den Weg stellt, entwirft der Film ein Bild des wilden und gefährlichen Orient im Gegensatz zum sicheren und humanen Westeuropa. Dieser europäische Humanismus wird angerufen und bei den Betrachter(innen) des Films um Verständnis und Unterstützung für die Flüchtlinge geworben. Die europäische Politik der Grenzabschottung und der alltägliche Rassismus bleiben dabei unsichtbar. Die Verantwortung für den Erstickungstod im Container tragen im Film die skrupellosen Transporteure, nicht die EU-Abschottungspolitik, die mit immer ausgefeilteren Methoden die irreguläre Einreise erschwert und damit die Menschen in die Container und auf immer gefährlichere Routen treibt (vgl. den Beitrag von Elias Bierdel).

Auch die Darstellung des symbolträchtigen Transitlagers für vor allem irakische und afghanische Flüchtlinge in Sangatte entspricht dieser Grundlinie. Am Eingang des Eurotunnels gelegen, war das Lager Ausdruck eines Interessenkonflikts zwischen Frankreich und England. Da das Ziel der Flüchtlinge England war, hatte Frankreich durchaus ein Interesse, die ausreisewilligen Flüchtlinge gewähren zu lassen, um sie loszuwerden. Die Flüchtlinge ihrerseits begannen sich an diesem Ort zu organisieren und mit spektakulären Aktionen wie dem massenhaften Eintritt in den Tunnel am Weihnachtsabend ihrer Forderung auf Weiterreise Nachdruck zu verleihen.<sup>1</sup> Nichts von all dem erscheint im Film. Darin ist es lediglich die letzte Station, bevor Jamal auf der Achse eines Lasters heimlich nach London gelangt.

Ganz offensichtlich möchte Winterbottom das sonst unsichtbare Leben der Menschen ohne Papiere sichtbar machen, die Zuschauenden im Kinosaal Jamals Reise von Pakistan nach London miterleben lassen. Er weiß, dass jede Kamera, auch die des Dokumentarfilms, einen Eingriff in die Situation bedeutet und im Falle der erzwungenermaßen heimlichen Reise der Flüchtlinge dieser Eingriff die Reise selbst gefährden würde. Darum wählt er das Format eines Spielfilms, lässt aber nichts

1 Zur Organisation der Flüchtlinge in Sangatte siehe die Dokumentation von Le Gisti ([www.gisti.org/spip.php?rubrique48](http://www.gisti.org/spip.php?rubrique48)) und den Beitrag von Schwenken in diesem Dossier.

unversucht, um seine Bilder als authentische zu kodieren: Beginnend beim Filmtitel, der auf das In-der-Welt-Sein verweist, und den begleitenden Pressemitteilungen, die auf die umfangreiche Recherche und die Originaldrehorte im Iran und der Türkei hinweisen, bis zur filmästhetischen Umsetzung mit eingeblendeten Videografiken im Stil einer TV-Reportage und wackeliger digitaler Handkamera, nach dem Motto «je schlechter das Bild technisch ist, um so authentischer erscheint es».

Winterbottoms Film schafft Betroffenheit, die Zuschauenden können sich in die Handlungen der Protagonisten einfühlen, weil sie allgemein menschliche Reaktionen sind. Das fremde Leben, die Reise durch fremde Länder wird durch Analogiebildung erschlossen – auch Jamal und Enayatullah sind Menschen wie du und ich. Doch so nah uns das Kinoerlebnis auch geht, so fern bleibt die Geschichte unserer Lebensrealität. Von der Sichtbarkeit der Reise werden die gesellschaftlichen Strukturen, welche die Bedingungen der Reise definieren, verdeckt.

Der Anspruch auf Einfühlung und Authentizität ist bei Winterbottom verbunden mit dem naiven positivistischen Glauben an die Wahrheit im Abbild. Doch schon Brecht wusste, dass die Außenansicht eines Industriekonzerns wie der AEG nichts über die AEG selbst aussagt. Ein kritischer Begriff von Realität muss gerade die Beziehungen, die Zusammenhänge zwischen den abgebildeten Dingen und Personen mit einbeziehen. Diese Zusammenhänge können nicht positiv im Bild ausgestellt werden, sie müssen aus der Montage, der Lücke zwischen den Bildern, den Leerstellen im Bild, der Differenz von Ton und Bild etc. herausgelesen werden.

### **«Kurz davor ist es passiert»: Film als Erkenntnisinstrument**

An die Stelle der repräsentierenden Abbildung setzt Anja Salomonowitz den Film als Medium von Erkenntnis. In ihrem Film *Kurz davor ist es passiert* über gehandelte Frauen macht sie nicht das Unsichtbare sichtbar, sondern die Unsichtbarkeit selber. Bereits der Titel weist darauf hin, dass die Dokumentation immer erst *nach* dem Ereignis kommt.

Das Ausgangsmaterial des Films sind Protokolle von Gesprächen mit Frauen, deren Migration und Arbeitsverhältnisse in Österreich Momente des Gehandeltwerdens aufweisen. Dabei wird der Begriff des Frauenhandels nicht auf Zwangsprostitution begrenzt, sondern auch auf Arbeitsverhältnisse von Migrantinnen, die zum Beispiel als Haushälterinnen arbeiten, mit einem Tänzerinnenvisum oder durch Heirat eingereist sind und auf Grund ihres davon abhängigen legalen Status nicht frei darüber entscheiden können, aus diesen Verhältnissen auszubrechen und sich neu zu orientieren. Aus diesen Gesprächen, die in Zusammenarbeit mit Lefö, einer Migrant(innen)beratung in Wien, entstanden sind, gewinnt Salomonowitz die im Film von anderen Personen mündlich vorgetragenen Geschichten.

Die Grundlage der Bildebene bilden Beobachtungen aus dem Alltag von Personen, die für das typische Umfeld stehen, in dem die Geschichten der gehandelten Frauen stattfinden. Ein Grenzbeamter steht am Fahrbahnrand und winkt Autos durch, sitzt hinter einer Schreibmaschine und verfasst einen Bericht, füttert zu Hause seine Fische im Aquarium. Eine Konsulin lässt sich die Füße maniküren, eine Handelsvertreterin trifft sich mit ihren Kundinnen aus der Nachbarschaft, um Vitaminpräparate anzupreisen, der Barkeeper eines Bordells wäscht Gläser und rückt Möbel zurecht, damit alles bereit ist, wenn die ersten Kunden kommen, ein Taxifahrer dreht

seine nächtlichen Runden. Diese Menschen, in deren Alltag weitgehend unbemerkt Geschichten, wie die der gehandelten Frauen, stattfinden, unterbrechen ihre Tätigkeit für einen Moment, um mit Blick in die Kamera Auszüge aus den protokollierten Geschichten der Frauen zu zitieren. Der Film verdoppelt sich: Das Abbild des Alltags bildet gleichsam die Grundierung für ein zweites imaginäres Bild, das, auch darauf verweist der Titel, kurz vor der Leinwand entsteht. Die Protagonisten und Protagonistinnen müssen sich mit den Geschichten, die unsichtbar in ihrem Alltag geschehen, konfrontieren, die Zuschauenden werden aus dem voyeuristischen Dabei-Sein des Kamerablicks herausgerissen und müssen die Bilder lesen. An die Stelle der illusionären Behauptung, Wirklichkeit wiederzugeben, setzt Salomonowitz den Film als Instrument der Erkenntnis.

## **(Un-)Sichtbarkeit**

Anders als *In this world* macht *Kurz davor ist es passiert* kein Angebot zum Einfühlen in ein fremdes Leben, sondern wirft die Zuschauenden und die Darstellenden in ihr eigenes Leben zurück, zwingt zur Reflexion. Was findet in unserem Alltag statt, ohne dass wir es bewusst wahrnehmen? Welche Gesellschaftsstruktur ist mit diesem Regime der (Un-)Sichtbarkeit verbunden? Die formale Strenge des Films spiegelt die formal geregelte Gesellschaft, in der sich konkrete Menschen als Träger eines abstrakten Wertes aufeinander beziehen. Dennoch kann in jedem Moment der subversive Eigensinn (nicht nur) migrantischer Subjekte aufblitzen.

In der Gegenüberstellung der hier beschriebenen Filme zeigt sich das komplexe Verhältnis von Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit im Film. Winterbottom gibt vor, in seinem Film die Perspektive der irregulären Migranten sichtbar zu machen. Doch die Abbildung der exotischen Oberfläche der Reise verdeckt die strukturellen Hintergründe migrantischer Realitäten, und allzuleicht wird beim einführenden Zuschauen nur das westliche Orientbild als authentisches reproduziert, während die Situation der Migrant(innen) in der EU unsichtbar bleibt. Umgekehrt belässt Salomonowitz die migrierten Frauen in der Unsichtbarkeit, gibt ihnen kein Gesicht und keine eigene Stimme. In dem sie die Unsichtbarkeit selbst ausstellt, lässt sie die gesellschaftlichen Verhältnisse, die zu irregulärer Migration und Frauenhandel führen, hervortreten und sensibilisiert den Blick der Zuschauenden für den Alltag, in dem sich migrantisches wie einheimisches Leben abspielen. Manchmal sagt ein Bild der Unsichtbarkeit mehr als hundert Bilder des Unsichtbaren.

**Olaf Berg** ist Historiker und Filmschaffender. Er arbeitet im Medienpädagogik-Zentrum Hamburg e.V. und leitet die Lateinamerika-Filmtage Hamburg. Sein aktuelles, mit einem Stipendium der Heinrich-Böll-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt ist Film als Instrument historischer Forschung.

## **Verweise**

Offizielle deutsche Seite zum Film *In this world* unter: [www.in-this-world.de/](http://www.in-this-world.de/)

Arsenal Verleih (Kinoverleih von *In this world* in Deutschland): [www.arsenal-film.de/](http://www.arsenal-film.de/)

Seite von Anja Salomonowitz zu *Kurz davor ist es passiert*: [www.anjasalomonowitz.com/kurzdavor/frames\\_kurzdavor.htm](http://www.anjasalomonowitz.com/kurzdavor/frames_kurzdavor.htm)

Offizielle Seite zu *Kurz davor ist es passiert* [www.kurzdavor.at/](http://www.kurzdavor.at/)

Filmgalerie 451 (Kinoverleih von *Kurz davor ist es passiert* in Deutschland): [www.filmgalerie451.de/sets/kino\\_set.html](http://www.filmgalerie451.de/sets/kino_set.html)

Verein Lefö – Beratung, Bildung und Begleitung für Migrant(innen): [www.lefoe.at/](http://www.lefoe.at/)

mpz Hamburg: [www.mpz-hamburg.de/](http://www.mpz-hamburg.de/)

Lateinamerika-Filmtage Hamburg: [www.cinelatino.de/](http://www.cinelatino.de/)

## **II Lebenssituation von illegalisierten Migrant(innen)**

Illegalisierte Migrant(innen) sind in nahezu allen Lebensbereichen prekären Bedingungen ausgesetzt: Der Zugang zu Bildung und Gesundheit steht ebenso in Frage wie arbeitsrechtlicher Schutz und Zugang zu materiellen Ressourcen und Wohnraum. Jedoch gibt es trotz repressiver Politik auf Bundesebene Spielräume für Kommunen im Umgang mit illegalisierten Migrant(innen).

**Simone Buckel** zeigt dieses Spannungsverhältnis von nationaler und lokaler Ebene auf und illustriert anhand ausgewählter Beispiele aus verschiedenen europäischen Kommunen, auf welche Weise sich Handlungsspielräume für den Umgang mit irregulären Migrant(innen) erschließen lassen.

Die Gefahr entdeckt zu werden, macht für illegalisierte Migrant(innen) die Inanspruchnahme ärztlicher Behandlung zu einem unkalkulierbaren Risiko. **Eléne Misbach** vom *Medibüro Berlin*, das sich mit der Vermittlung an Ärzt(innen) und der Finanzierung der Behandlung über Spenden beschäftigt, verknüpft die konkrete Unterstützungsarbeit mit politischen Forderungen, die über die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung hinausreichen.

Die Grünen-Politikerinnen **Christa Goetsch** und **Antje Möller** zeigen am Beispiel der Politik des Hamburger Senats, wie die Spielräume z.B. beim Zugang zu Bildung für Kinder illegalisierter Migrant(innen) eingegrenzt werden und wie die Verantwortung des Staates für diese Menschen auf zivilgesellschaftliche Akteure abgewälzt wird.

**Mark Holzberger** stellt den Versuch der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen vor, menschenrechtlichen Mindeststandards für Ausländer(innen) ohne Aufenthaltsstatus in Form eines Gesetzentwurfs zu formulieren.

**Maren Wilmes** stellt die Ergebnisse einer aktuellen Studie im Auftrag der Stadt Köln vor, die die Auswirkungen des irregulären Aufenthaltsstatus auf den Lebensalltag der Migrant(innen), insbesondere auf die Bereiche Arbeit, Wohnen, Gesundheit und Bildung untersucht.

**Helma Lutz** zeigt die Verbindung von Haushaltsarbeit, die in wachsendem Maße von illegalisierten Migrant(innen) geleistet wird, und Entwicklungen auf dem Weltmarkt auf. Hier besteht ein Wechselverhältnis, welches sich im Privathaushalt in der gegenseitigen hierarchischen Abhängigkeit von Arbeitnehmerin und Arbeitgeberin kristallisiert.

SIMONE BUCKEL

# Zwischen Repression und Integration: Wie gehen Kommunen mit dem Problem der Illegalität um?

Anfang November 2007 forderte das Institut für Menschenrechte zusammen mit der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit, bestehend aus Hilfsorganisationen, Kirchen und Mediziner(innen), eine Einschränkung der Übermittlungspflicht, die öffentliche Stellen veranlasst, Daten von Menschen ohne gültige Papiere an die Ausländerbehörde weiterzugeben. Denn dies führe dazu, dass viele Menschen zu spät ärztliche Hilfe suchten und auch die Gefahr der Ausbreitung ansteckender Krankheiten zunähme. Zudem dürfe der Aufenthaltsstatus nicht den Ausschlag geben für die Wahrung der Menschenrechte.

In fast allen mittleren und größeren Städten Europas leben Menschen, die keine gültige Aufenthaltsgenehmigung besitzen, die sich also laut Gesetz illegal in einem Land aufhalten. Schätzungen zufolge leben 4-7 Millionen irreguläre Migrant(innen) in Europa (Düvell 2006), davon ca. 100.000 bis 250.000 in Berlin, 50.000 bis 100.000 in Hamburg, 30.000 bis 40.000 in München.<sup>1</sup> Vergleichbare Zahlen gibt es für die meisten europäischen Großstädte. Diese Größenordnungen verdeutlichen, dass es sich um ein bedeutsames soziales Phänomen handelt, das Kommunen und Städte vor besondere Herausforderungen stellt.

## Umgang mit irregulärer Migration in Deutschland...

Kommunale Regierungen befinden sich grundsätzlich in einem Dilemma: Einerseits sind Kommunen eingebunden in die Umsetzung staatlicher Migrationskontrollpolitik, z.B. über Meldebehörden, Sozialämter, Schulen oder Gesundheitszentren. Durch die Übermittlungspflicht ist dies in Deutschland zusätzlich gesetzlich festgeschrieben. Andererseits ist es gerade die repressive Migrationspolitik, die immer mehr irreguläre Migrant(innen) hervorbringt, die letztlich versuchen, in den Städten Europas ihre Existenz zu organisieren. Daher ist oftmals für irreguläre Migrant(innen) die Ausgestaltung der internen Kontrollpolitik vor Ort viel bestimmender für das alltägliche Leben als Kontrollen entlang von Grenzen (Brochmann/Hammar 1999; Stobbe 2004). Gleichzeitig spielt die lokale Ebene eine zentrale Rolle bei der Wahrung von Menschenrechten, da hier die Nähe zu den Einwohner(innen) am größten ist.

Ein wesentlicher Aspekt der Lebensrealität irregulärer Migrant(innen) ist der permanente Konflikt mit rechtlichen Bestimmungen. Da sie in beständiger Bedrohung

---

1 [www.joerg-alt.de](http://www.joerg-alt.de)

leben, von den Behörden «entdeckt» zu werden, wird der Kontakt zu öffentlichen Stellen weitestgehend vermieden. Unterstützung finden sie stattdessen bei sozialen Organisationen, wie Wohlfahrtsverbänden, Kirchen oder auch informellen Gruppen und durch selbstorganisierte Initiativen. Eine weitere wichtige Ressource sind «ethnische» Communities, die irregulären Migrant(innen) eine erste Anlaufstelle bieten und zu denen es häufig bereits aus dem Herkunftsland Kontakte gibt. Doch der Rückhalt durch soziale Netzwerke stößt bei gravierenderen Problemen wie z.B. schweren Erkrankungen oder Konflikten mit dem Arbeitgeber (z.B. Zahlungsverweigerung) schnell an seine Grenzen, so dass es zu einer Kumulation sozialer Problemlagen und Risiken in städtischen Gebieten kommt. Spätestens dann sind die Kommunen gefordert zu handeln. Aus diesem Grund gibt es seit einigen Jahren vereinzelt Bemühungen auf lokaler Ebene, über soziale Integrationspolitiken für irreguläre Migrant(innen) nachzudenken.<sup>2</sup> Im Mittelpunkt stehen dabei zumeist der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung für Kinder, also zwei Bereiche die eng mit Menschenrechten und humanitären Beweggründen verknüpft sind. Lange Zeit erfolgte die Beschäftigung damit eher inoffiziell und unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Mittlerweile gibt es einige Städte, die konkrete Maßnahmen bereits implementiert und/oder zumindest öffentlich zur Problematik Stellung bezogen haben: Dazu gehören z.B. Freiburg, München und Berlin. In der Frage, ob Schulleiter(innen) der Übermittlungspflicht unterliegen, wenn ihnen der aufenthaltsrechtliche Status irregulärer Kinder bekannt wird, haben alle drei Städte offiziell beschlossen, dass der Aufenthaltsstatus nicht relevant ist für den Schulbesuch und deshalb nicht erfragt werden muss und aufgrund reiner Vermutungen keine Übermittlungspflicht bestehe. Im Bereich der Gesundheitsversorgung ist vor allem München ein hervorstechendes Beispiel. Auf Grundlage einer sehr umfangreichen Studie zur Situation irregulärer Migrant(innen) in München (Anderson 2003), hat der Sozialausschuss der Stadt die Einrichtung eines Gesundheitszentrums und eines Sozialfonds zur Finanzierung der Behandlungen irregulärer Migrant(innen) veranlasst. In Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten der Stadt München und der Polizei konnte zwar die Übermittlungspflicht nicht abgeschafft werden, aber zumindest Rechtssicherheit für das medizinische Personal und die Sicherheit vor Migrationskontrollen im Gesundheitszentrum erreicht werden.

### **...und in anderen Ländern Europas und den USA**

Die in Deutschland geltende gesetzliche Übermittlungspflicht für alle öffentlichen Stellen ist einmalig in Europa. Zwar ist in fast allen europäischen Ländern der Zugang zu öffentlichen Gütern an einen legalen Aufenthaltsstatus gekoppelt, allerdings stehen meistens die medizinische Notfallversorgung und die Möglichkeit des Schulbesuchs auch irregulären Migrant(innen) offen. Daran wird deutlich, dass der kommunale Handlungsspielraum geprägt ist durch die Ausgestaltung der nationalen Migrationspolitik und dem Grad der lokalen Autonomie.

2 Das vom Katholischen Forum initiierte Manifest *Leben in der Illegalität* (vgl. den Beitrag von Weihbischof Dr. Voß), in dem dazu aufgerufen wird «sich auch in Deutschland öffentlich und gesamtgesellschaftlich vermehrt mit dem Thema der irregulären Zuwanderung und dem irregulären Aufenthalt zu beschäftigen, um angemessenere Umgangsformen mit den hier vorliegenden Problemen zu finden“, wurde von zahlreichen Kommunalpolitiker(innen) unterzeichnet: [www.forum-illegalitaet.de/ManifestUnterzeichnerPublikation.pdf](http://www.forum-illegalitaet.de/ManifestUnterzeichnerPublikation.pdf)

In Spanien beispielsweise gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen, da die «interne» Migrationspolitik in deren Zuständigkeitsbereich fällt. In Katalonien bzw. Barcelona können irreguläre Migrant(innen) sich auf der städtischen Ebene registrieren lassen und haben damit auch Zugang zu den meisten städtischen Einrichtungen. Ein Faltblatt informiert neu angekommene Migrant(innen) (auch irreguläre) über ihre Rechte und Möglichkeiten: z.B. kostenlose Gesundheitsversorgung in städtischen Einrichtungen oder die Schulpflicht für Kinder. Des Weiteren fördert die katalonische Einwanderungsbehörde zusammen mit der Stadt Barcelona eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Projekte, die mehr oder weniger direkt auch Unterstützungsarbeit für irreguläre Migrant(innen) anbieten. Dies alles sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass irreguläre Migrant(innen) auch hier in sehr prekären Lebensverhältnissen leben. Jedoch zeigt die Situation in Spanien, dass kommunale Politik durchaus einen anderen Weg beschreiten kann, als durch nationale Gesetzgebung vorgezeichnet.

Beispiele dafür finden sich auch in den USA, wo eine ganze Reihe von Städten sich zu «sanctuary cities» bzw. «safe havens» (vgl. den Beitrag von Robyn Rodriguez) für irreguläre Migrant(innen) erklärt haben. D.h. diese Städte wenden sich explizit gegen die repressive Einwanderungspolitik der USA. Die Idee der «sanctuary city» haben auch bereits mehrere Städte in Kanada übernommen (vgl. beispielsweise die Cambridge Sanctuary City Resolution 2006<sup>3</sup>).

In den Niederlanden wurde 1998 ein Gesetz verabschiedet («Linking Act»), das irreguläre Migrant(innen) vom Zugang zu öffentlichen Gütern ausschloss. Der kommunale Verwaltungsrat willigte ein, den neuen Bestimmungen Folge zu leisten, forderte aber gleichzeitig mehr finanzielle Mittel zur Weitergabe an soziale Unterstützungsorganisationen, um die schlimmsten Konsequenzen abzufedern (Autor(innen)kollektiv 2000). Damit ergibt sich eine paradoxe Situation, die wahrscheinlich in den meisten europäischen Städten anzutreffen ist: Einerseits sind Kommunen Teil einer immer repressiver werdenden Migrationskontrollpolitik, andererseits werden zivilgesellschaftliche Unterstützungseinrichtungen mitfinanziert, die die schlimmsten sozialen Folgen abfedern sollen (vgl. den Beitrag des MediBüros Berlin). Zusätzlich stellt Joanne van der Leun für die Niederlande fest, dass Mitarbeiter(innen) lokaler Verwaltungen auf informellen Wegen oder durch lokale Arrangements Gesetzgebungen umschiffen und damit die beabsichtigten Zielsetzungen unterlaufen (van der Leun 2006).

In der Schweiz berufen sich Kommunen vermehrt auf die Schweizer Verfassung. Beispielsweise hat in Gland, im Schweizer Kanton Vaud gelegen, der Gemeinderat beschlossen, undokumentierten Migrant(innen) Zugang zu sozialen Diensten und den in der Verfassung vorgesehenen Grundrechten zu geben (PICUM-Rundbrief August 2007). Umfangreicher war die Herangehensweise der Stadt Lausanne. Diese gab 2003 eine Untersuchung in Auftrag, um über die Situation irregulärer Migrant(innen) und deren Herkunft Informationen zu sammeln. Darauf aufbauend hat die Stadt ein Programm initiiert, um die soziale Unterstützung für irreguläre Migrant(innen) zu verbessern.<sup>4</sup>

3 [www.rwinters.com/council/sanctuary2006.html](http://www.rwinters.com/council/sanctuary2006.html)

4 [www.lausanne.ch/view.asp?DomID=63027](http://www.lausanne.ch/view.asp?DomID=63027)

## Es geht auch anders: Jenseits von Repression

Dies alles sind Beispiele dafür, wie Kommunen in Europa dem Problem der Illegalität mit einer Politik begegnen, die nicht mehr alleine auf Repression und Kontrolle gerichtet, sondern auch an Menschenrechten und humanitären Überlegungen orientiert ist. Grund dafür ist vor allem die zunehmende Erkenntnis, dass irreguläre Migration ein dauerhaftes soziales Phänomen sein wird, solange die europäischen Mitgliedsstaaten eine auf massive Abschottung ausgerichtete Migrationspolitik betreiben. Die Zweigleisigkeit kommunaler Politik, also einerseits Kontrollpolitik und andererseits soziale Integration, führt offensichtlich zu Paradoxien in der Ausrichtung kommunaler Politik, ist aber durch Ressorttrennungen, individuelle Zuständigkeiten und Absprachen innerhalb kommunaler Verwaltungen durchaus vereinbar.

Die Zunahme der Bedeutung eher integrativer Politiken auf lokaler Ebene hat auch dazu geführt, dass dies in der städtischen Vernetzungsarbeit auf internationaler Ebene vermehrt thematisiert wird. So hat beispielsweise das Netzwerk *Eurocities*, ein Zusammenschluss von etwa 150 europäischen Großstädten, zusammen mit dem europäischen Dachverband PICUM, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (siehe auch den Artikel von PICUM), der sich auf europäischer Ebene für die Interessen irregulärer Migrant(innen) einsetzt, eine Kampagne für den Zugang zur Gesundheitsversorgung für irreguläre Migrant(innen) durchgeführt. Der Austausch auf europäischer Ebene ermöglicht es den Städten, gemeinsam Politikansätze zu entwickeln, die dann auch mit mehr Rückhalt gegenüber nationalstaatlichen Regierungen vertreten werden können, und auf politische Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene einzuwirken.

**Simone Buckel** ist Stipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung und promoviert im Graduiertenkolleg «Die Zukunft der europäischen Stadt. Formen und Folgen von New Urban Governance» an der HU Berlin über lokale Politikprozesse und irreguläre Migration.

## Literatur

- Alt, Jörg (1999): Illegal in Deutschland: Forschungsprojekt zur Lebenssituation «illegaler» Migranten in Leipzig. Karlsruhe.
- Alt, Jörg (2003): Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex «illegale» Migration. Neue Erkenntnisse zur Lebenssituation «illegaler» Migranten aus München und anderen Orten Deutschlands. Karlsruhe.
- Anderson, Philipp (2003): «Dass Sie uns nicht vergessen...» Menschen in der Illegalität in München. München. [www.muenchen.de/cms/prod1/mde/\\_de/rubriken/Rathaus/85\\_soz/04\\_wohnen-migration/31\\_interkulti/downloads/illegalinmuenchen.pdf](http://www.muenchen.de/cms/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/85_soz/04_wohnen-migration/31_interkulti/downloads/illegalinmuenchen.pdf)
- AutorInnenkollektiv (Hrsg.; 2000): Ohne Papiere in Europa. Illegalisierung der Migration – Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa. Berlin.
- Birsl, Ursula (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? Opladen.
- Brochmann, Grete; Hammar, Tomas, (Hrsg.; 1999): Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies. New York/Oxford.
- Düvell, Frank (Hrsg., 2006): Illegal Immigration in Europe. Beyond Control? New York.

- Jordan, Bill; Vogel, Dita; Estrella, Kylza (1997): Leben und Arbeiten ohne regulären Aufenthaltsstatus. Brasilianische Migrant(innen) in London und Berlin. In: Häußermann, Hartmut; Oswald, Ingrid (Hg.): Zuwanderung und Stadtentwicklung. *Leviathan* Sonderheft 17. Opladen. S. 215-231.
- Schönwälder, Karen et al. (2004): Migration und Illegalität in Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 1. Berlin.
- Schwenken, Helen (2006): Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union. Bielefeld.
- Sciortino, Guiseppe (2004): Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe. In: Böcker, Anita/De Hart, Betty/Michalowski, Ines (Hrsg.): Migration and the Regulation of Social Integration. Bad Iburg, 17-43.
- Stobbe, Holk (2004): Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Göttingen.
- van der Leun, Joanne (2006): Excluding illegal migrants in the Netherlands: between national policies and local implementation. In: *West European Politics*, 29(2), 310-326.

# Gesundheitsversorgung für Menschen in der Illegalität

Menschen, die ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, haben keinen ungehinderten Zugang zu Leistungen des Gesundheitswesens, obwohl ihnen medizinische Versorgung nach Asylbewerberleistungsgesetz zusteht. Vor allem die Meldepflichten öffentlicher Stellen verhindern faktisch die Einlösung dieses Rechts. Sofern Betroffene nicht über ausreichende eigene finanzielle Mittel verfügen, sind sie daher auf eine anonyme und kostenlose Vermittlung an qualifiziertes Fachpersonal durch Büros für medizinische Flüchtlingshilfe, wie beispielsweise in Berlin, oder kirchlich-karitative Einrichtungen angewiesen (siehe auch die Beiträge von Maren Wilmes sowie Christa Goetsch und Antje Möller).

## Eingeschränktes Recht auf Gesundheit

Zwar haben Illegalisierte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz einen Anspruch auf eingeschränkte medizinische Versorgung bei akuten und schmerzhaften Krankheiten sowie auf Leistungen, die zur Aufrechterhaltung der Gesundheit unerlässlich sind (AsylbLG, §§ 4 und 6). Sie haben jedoch keinen Zugang zu medizinischer Regelversorgung. Um die reduzierten Leistungen überhaupt in Anspruch nehmen zu können, müssen sie sich für die Kostenübernahme an das Sozialamt wenden, das als öffentliche Stelle zur Meldung an die Ausländerbehörde verpflichtet ist (§ 87 AufenthG). Der Zugang zum Gesundheitssystem ist somit faktisch für sie versperrt: Mit der Meldung droht die Abschiebung. Medizinisches Personal ist zu dieser Meldung nicht verpflichtet, ob Verwaltungen öffentlicher Krankenhäuser dies tun müssen, ist unter Jurist(innen) umstritten. Deutschland nimmt im Hinblick auf die Meldepflichten eine Sonderstellung ein. In anderen europäischen Rechtsstaaten existieren Übermittlungspflichten in dieser Form nicht. Zumal diese rechtlichen Regelungen im Widerspruch zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte stehen, der seit 1976 das Menschenrecht auf Gesundheit auch für Deutschland festschreibt. Artikel 12 des Paktes beinhaltet den sicheren Zugang zu Leistungen der Gesundheitsversorgung von hinreichender Qualität – ausdrücklich unabhängig vom rechtlichen Aufenthaltsstatus der Person. Die menschenrechtlich gebotene praktische Gleichbehandlung ergibt sich unter anderem aus dem im Pakt festgeschriebenen Diskriminierungsverbot. In der Praxis ist die diskriminierungsfreie Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit in Deutschland jedoch nicht gegeben: Die Illegalisierten meiden den Arztbesuch aus Furcht vor Aufdeckung und Abschiebung. So kann ein nicht behandeltes Magengeschwür zu Blutungen im Magen-Darm-Trakt, ein nicht behandelter Bluthochdruck zu einem Schlaganfall, eine nicht behandelte Bronchitis zu einer Lungenentzündung führen.

## «Medizinische Flüchtlingshilfe» als Erfolgsmodell gegen unzureichende medizinische Versorgung?

Verfügen die Illegalisierten über ausreichend finanzielle Mittel, ist die medizinische Versorgung noch irgendwie sicherzustellen – als Selbstzahler zum 2,3-fachen Satz werden sie auch ohne Chipkarte in Arztpraxen und Krankenhäusern behandelt. Schwieriger wird es, wenn die Betroffenen mittellos sind. Dann sind sie auf die anonyme und kostenlose Vermittlung an qualifiziertes Fachpersonal durch in einigen Städten existierende Büros für medizinische Flüchtlingshilfe sowie kirchlich-karitative Einrichtungen angewiesen. Das Büro für medizinische Flüchtlingshilfe Berlin (Medibüro) ist eine dieser Einrichtungen. Es existiert seit 1996 als selbstorganisiertes, nichtstaatliches, antirassistisches Projekt, in dem alle Mitarbeiter(innen) unentgeltlich tätig sind.

Das pragmatische Ziel, illegalisierten Migrant(innen) den Zugang zu qualifizierter medizinischer und zahnmedizinischer Behandlung zu ermöglichen, wird in Zusammenarbeit mit rund 120 medizinischen Fachkräften und -einrichtungen verfolgt und – im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten – umgesetzt. Dabei leistet das Medibüro selbst keine medizinische Hilfe. Die Mitarbeiter(innen) verstehen sich als Vermittler(innen): Sie erfragen die Beschwerden der Ratsuchenden und vermitteln sie während der Bürozeiten an eine geeignete Fachpraxis. Dazu gehören Ärzt(innen), Hebammen, Krankengymnast(innen) und andere medizinische Einrichtungen. Unter den Patient(innen) sind Männer, Frauen, Kinder sowie ältere Menschen. Die Beschwerden reichen von einfachen Erkältungskrankheiten und Sehstörungen über Schwangerschaften bis hin zu schweren Infektionserkrankungen, chronischen Gelenkproblemen, bösartigen Tumoren oder psychischen Problemen. Die Behandlung erfolgt anonym, kostenlos und unbürokratisch. Im Bedarfsfall begleiten Dolmetscher(innen) die Patient(innen) in die Praxis. Grundsätzlich wird in Kooperation mit verschiedenen Beratungsstellen und im Ausländerrecht spezialisierten Rechtsanwält(innen) versucht, Perspektiven für einen gesicherten Aufenthaltsstatus zu entwickeln. Dies ist leider nur in Einzelfällen möglich.

### Wer trägt die Kosten?

Die Kosten für Medikamente, orthopädische Hilfsmittel, Brillen, labortechnische Untersuchungen, bildgebende Verfahren sowie für Geburten und Schwangerschaftsabbrüche in den mit dem Büro kooperierenden Kliniken, Praxen und Frauenzentren werden über Spenden finanziert. Hier werden in der Regel lediglich die Materialkosten in Rechnung gestellt. Chronische Erkrankungen, Klinikaufenthalte und Operationen stellen regelmäßig besondere Problemfälle dar, da hier schnell hohe Kosten anfallen. Im Einzelfall wird dann versucht, mit «Kliniken des Vertrauens» einen für beide Seiten noch vertretbaren Preis auszuhandeln. Ein großes Problem solcher einzelfallbezogenen Parallelstrukturen ist, dass sie nicht immer die Erfordernisse gängiger Diagnose- und Therapiestandards erfüllen können. Die hohen stationären Behandlungskosten können meist nur zu einem geringen Teil von den beteiligten Einrichtungen übernommen werden. Dadurch werden notwendige Behandlungen oft verspätet oder gar nicht durchgeführt, teilweise erst, wenn bereits ein medizinischer Notfall eingetreten ist.

Viele Kliniken behandeln Patient(innen) nicht, wenn kein Notfall vorliegt. Das größte Hindernis bei der Kostenübernahme, ist der bereits erwähnte § 87 AufenthG, der öffentliche Stellen zur Weitergabe der bekannt gewordenen Daten von Illegalisierten verpflichtet. Sobald die Kliniken die Kostenübernahme beim Sozialamt beantragen, verpflichtet sie dieses 1991 verabschiedete Gesetz, die Daten an die Ausländerbehörden weiter zu leiten.

## **Schwangerschaft in der Illegalität**

Wegen des prekären Aufenthaltsstatus ist eine normale Schwangerschaftsvorsorge in der Regel nicht möglich, medizinische Risiken und Gefahrensituationen für Mutter und Kind können nicht diagnostiziert und behandelt werden. Kommen Schwangere frühzeitig zu den Sprechzeiten des Medibüros, kann zumindest für diese Frauen in Kooperation mit Gynäkolog(innen), Gesundheitsämtern und Hebammen eine umfassende Vor- und Nachsorge organisiert werden.

Die Zusammenarbeit mit engagierten Sozialarbeiter(innen) in den Kliniken und sozialmedizinischen Diensten der Gesundheitsämter ist hier sehr wichtig. Kommt es beispielsweise in der 20. Schwangerschaftswoche zu vorzeitigen Wehen, kann eine Duldung beantragt werden, weil die Frau in diesem Zustand nicht «abschiebefähig» ist. Gleiches gilt für den Zeitraum der gesetzlichen Mutterschutzfristen (sechs Wochen vor und acht Wochen nach der Geburt). Im Falle einer Duldung ist zum einen die Finanzierung über das Sozialamt gesichert. Zum anderen erhalten die Kinder eine Geburtsurkunde, was ohne Duldung mit erheblichen Risiken verbunden ist: Die Standesämter prüfen den Status und können sofort die Polizei informieren. Grundsätzlich erfolgt eine routinemäßige Weitergabe der Daten an das Landeseinwohneramt, was eine Verfolgung nach sich zieht. Eine fehlende Geburtsurkunde ist für das Kind ein dauerhaftes Problem, weil es dadurch in die Illegalität geboren wird. Ohne standesamtliche Registrierung erhält das Kind keine (nachweisbare) Identität und keinen Rechtsstatus, womit der spätere legal abgesicherte Kindergarten- und Schulbesuch verschlossen ist. Werden Mutter und Kind aufgegriffen, kann es zu deren Trennung kommen, da die Mutter nicht beweisen kann, dass es sich wirklich um ihr Kind handelt. Die Praxis der Standesämter in den verschiedenen Bundesländern ist uneinheitlich.

## **Zwischen unterstützender Sozialarbeit und politischer Öffentlichkeitsarbeit**

Ein notwendiger Schritt für die Verbesserung der Situation Illegalisierter wäre die Abschaffung der Meldepflichten. Dazu sind die politisch Verantwortlichen bislang nicht bereit, ordnungspolitische Vorstellungen werden gegenüber humanitären und menschenrechtlichen Verpflichtungen in den Vordergrund gestellt. Dies zeigt eindrücklich auch der im Februar 2007 abgeschlossene «Prüfbericht Illegalität» des Bundesministeriums des Innern (BMI), in dem sogar eine Ausweitung der Meldepflichten für öffentliche Stellen vorgesehen ist [link zum Prüfbericht: [www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download\\_1232.pdf](http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_1232.pdf)].

Die Arbeit des Medibüros bewegt sich von Beginn an in dem Spannungsfeld zwischen Forderungen an den Staat und gleichzeitiger Nischenpolitik, welche die Probleme so gut wie möglich pragmatisch und autonom zu lösen versucht, indem

eine medizinische Versorgung auf Umwegen organisiert wird. Dabei bewegen sich die Mitarbeiter(innen) in ihrem Büroalltag stets zwischen sozialarbeiterischer Unterstützung Einzelner und politischer Öffentlichkeitsarbeit.

Beides erfordert eine gewisse Professionalisierung. Um überzeugend in der Öffentlichkeit für die Thematik sensibilisieren und politische Forderungen erheben zu können, müssen die gesetzlichen Grundlagen ebenso bekannt sein wie Wissen um die praktischen Problemlagen. Die Unterstützung (kranker) Menschen ohne Aufenthaltsstatus erfordert medizinische Kenntnisse genauso wie Wissen über Krankenversicherungssysteme, Paragrafen des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie vertrauensvolle Kontakte zu Netzwerken im Gesundheitsbereich, zivilgesellschaftlichen Organisationen und politischen Unterstützungsgruppen.

## Zwischen Parallelstruktur und Selbstabschaffung

Gegen eine Professionalisierung des «Modells Medibüro» mit finanzierten Personalstellen – sei es über Stiftungsgelder oder mögliche Förderprogramme des Landes, Bundes oder der EU – spricht allerdings, dass der Ausbau von Parallelstrukturen mit reduziertem Leistungsumfang zementiert würde, ohne die politischen und gesetzlichen Voraussetzungen für die Integration in die medizinische Regelversorgung mit einklagbarem Rechtsanspruch für Illegalisierte zu schaffen. Das Ziel des Medibüros, durch politische Intervention dazu beizutragen, dass die praktische Arbeit des Büros überflüssig wird, bleibt daher auch weiterhin zentrales Kriterium für die fachliche und politische Auseinandersetzung. In diesem Sinne hat das Büro in der bundesweiten Arbeitsgruppe «Gesundheit/Illegalität» mitgearbeitet, in der von März 2006 bis September 2007 regelmäßig Fachleute aus Wissenschaft, (medizinischer) Praxis, kommunaler Verwaltung, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und verschiedenen nicht-staatlichen Organisationen zusammengekommen sind. Die Arbeitsgruppe hat sich zum Ziel gesetzt, aufbauend auf bestehenden Ansätzen anderer europäischer Länder, ein Konzept zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Illegalisierten in Deutschland zu entwickeln und verstärkt in die politische Debatte zu bringen. Die Ergebnisse des eineinhalbjährigen Diskussionsprozesses sind im Bericht «Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – Ihr Recht auf Gesundheit» zusammengefasst, der im November 2007 veröffentlicht wurde.

**Elène Misbach** ist Diplompsychologin und aktiv beim Medibüro Berlin, einem antirassistischen Projekt von Personen unterschiedlicher beruflicher und fachlicher Hintergründe sowie kooperierenden Mediziner(innen), Hebammen, Psycholog(innen), Krankengymnast(innen) und Dolmetscher(innen).

## Literatur

Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität (2007): Bericht der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit / Illegalität: Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – Ihr Recht auf Gesundheit. Abgerufen von [http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d72\\_v1\\_file\\_4732d242ba234\\_IUS-041\\_B\\_AG\\_RZ\\_WEB\\_ES.pdf](http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d72_v1_file_4732d242ba234_IUS-041_B_AG_RZ_WEB_ES.pdf).

- Büro für medizinische Flüchtlingshilfe, Malteser Migranten Medizin, & Ärztekammer Berlin. (2005). Patienten und patientinnen ohne aufenthaltsstatus und ohne krankenversicherung im krankenhaus. rechtliche situation und möglichkeiten der kostenerstattung. Abgerufen von [www.medibuero.de/attachment/39b520617b75d0e45fa5eb4f5da202aa/e98aee3b56b36b349988096301dc1c23/Faltblatt.pdf](http://www.medibuero.de/attachment/39b520617b75d0e45fa5eb4f5da202aa/e98aee3b56b36b349988096301dc1c23/Faltblatt.pdf)
- Groß, Jessica (2005): Möglichkeiten und Grenzen der medizinischen Versorgung von Patienten und Patientinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Abgerufen März 2008, von [www.medibuero.de/attachment/39b520617b75d0e45fa5eb4f5da202aa/92ba314d777b907481ea9a4642b3ea71/Medizin\\_fuer\\_Statuslose.pdf](http://www.medibuero.de/attachment/39b520617b75d0e45fa5eb4f5da202aa/92ba314d777b907481ea9a4642b3ea71/Medizin_fuer_Statuslose.pdf).
- MediBüro Berlin (ohne Jahr): 10 Jahre Büro für medizinische Flüchtlingshilfe – eine Erfolgsgeschichte? Abgerufen März 2008, von [www.medibuero.de/attachment/39b520617b75d0e45fa5eb4f5da202aa/f0763d7d937829c0768bc96fd03c1f82/MBBrosch%C3%BCreWeb.pdf](http://www.medibuero.de/attachment/39b520617b75d0e45fa5eb4f5da202aa/f0763d7d937829c0768bc96fd03c1f82/MBBrosch%C3%BCreWeb.pdf).
- Bundesministerium des Innern (2005): Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag «Illegalität» aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2. Abgerufen März 2008, von [www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download\\_1232.pdf](http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_1232.pdf).

# Grundrechte für Familien im illegalen Aufenthalt gewährleisten

In der Hafenstadt und Metropole Hamburg leben Tausende Menschen ohne Papiere. Wie viele es genau sind, weiß niemand. Ob die Größenordnung vier-, fünf- oder sechsstellig ist, lässt sich nur schätzen. Wenn schon die Städte München und Leipzig jeweils von fünfstelligen Zahlen ausgehen, warum sollten es in Hamburg weniger sein?

## Abwälzen der Verantwortung auf zivilgesellschaftliche Initiativen

Über das Leben der Menschen wissen wir wenig. Wer Kontakt zu den Illegalisierten hat, dem droht Strafverfolgung, und wenn sie um Hilfe bitten, folgt in der Regel die unmittelbare Abschiebung. Die Hamburgische Regierungspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass die zuständigen Behörden sich für nicht zuständig erklären, da «sich die Fragestellung mit den Begriffen «in der Illegalität lebende Menschen» und «Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus» auf Ausländerinnen und Ausländer bezieht, die sich in Hamburg oder im Bundesgebiet aufhalten, ohne dass dieser Umstand den Ausländerbehörden bekannt ist».<sup>1</sup> In den weiteren Antworten des Senats auf die Große Anfrage der GAL zum Leben in der Illegalität wurde klar: Weder verfügt der Senat über eine annähernde Schätzung der Zahl der Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, noch kann der Senat eine einzige Institution benennen, die mit Unterstützung der Stadt humanitäre Hilfe für Menschen in der Illegalität anbietet, um deren teilweise menschenunwürdigen Lebensumstände zu erleichtern.

In München wurde schon im Jahr 2001 vom Stadtrat eine wissenschaftliche Studie über das Leben in der Illegalität in Auftrag gegeben. Die Verfasser der Studie gehen von 30.000 bis 50.000 erwachsenen Personen und mehreren hundert Kindern in München aus und haben konkrete Vorschläge entwickelt, die vom Sozialausschuss der Stadt München aufgegriffen wurden. In Hamburg konnte im schwarz-grünen Bezirk Altona eine Konferenz organisiert werden, bei der vor allem über die gesundheitliche Versorgung und auch den Schulbesuch diskutiert wurde, konkrete Projekte entwickelten sich daraus bisher nicht. Der anonyme Zugang zu medizinischen Untersuchungen ist nur in der Zentralen Beratungsstelle für sexuelle Krankheiten möglich. Außerdem können sich Frauen in Notfällen bei «pro familia» gynäkologisch untersuchen lassen, und es gibt die «Mobile Hilfe» der Caritas Hamburg für Obdachlose. Diese Angebote haben jedoch schon mehr als genug mit ihren eigentlichen Zielgruppen

1 Große Anfrage, Drucksache 18/5116, Hamburgische Bürgerschaft, S.1 unter [www.gal-fraktion.de/cms/files/dokbin/155/155878.185217\\_antrag\\_hamburg\\_schuetzt\\_seine\\_kin.pdf](http://www.gal-fraktion.de/cms/files/dokbin/155/155878.185217_antrag_hamburg_schuetzt_seine_kin.pdf)  
Plenarprotokoll 18/67 16.11.2006, S. 3529B - 3532D

zu tun. Von einem risikolos nutzbaren Angebot der medizinischen Grundversorgung kann in Hamburg keine Rede sein. Praktische Hilfe bieten in Hamburg nur zivilgesellschaftliche Initiativen, die jenseits des staatlichen Gesundheitssystems medizinische Hilfe vermitteln.

## **Allgemeine Menschenrechte für alle?**

Nun erfordert die Einhaltung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nicht nur ein Mindestmaß an medizinischer Hilfe (Art. 25), es sollte auch Schutz vor Ausbeutung in Arbeitsverhältnissen geboten werden (Art. 4, Art. 23), was praktisch kaum durchsetzbar ist. Die von der Stadt Hamburg betriebene Öffentliche Rechtsauskunft leitet die Daten der Hilfesuchenden zwar nicht an die Ausländerbehörde weiter, hat aber jenseits von Beratung über die Möglichkeiten, die Illegalität zu verlassen, keine Befugnisse. Des Weiteren gibt es in Hamburg keine Regelung analog der durch den Berliner Senat erfolgten Klarstellung, dass Arbeitsgerichte nicht verpflichtet sind, den ausländerrechtlichen Status der Klagenden zu erfragen.

## **Das Recht auf Bildung**

Besonders dramatisch ist jedoch die faktische Verweigerung des allgemeinen Menschenrechts auf Bildung (Art. 26). Nachdem in Hamburg ein Mädchen in der elterlichen Wohnung, sozusagen unter den Augen des Jugendamtes, verhungerte, wurde in einem Untersuchungsausschuss nicht nur die Jugendhilfe umstrukturiert, sondern auch ein Schüler(innen)-Zentralregister eingeführt, auf das die Ausländerbehörde direkten Zugriff hat. Da die Schulen nun verpflichtet sind, den Aufenthaltsstatus der Kinder zu ermitteln, bringt das Ziel, vernachlässigte Kinder zu erfassen, die nicht zur Schule gehen oder plötzlich verschwinden, den Verlust des Rechts auf Bildung für Kinder ohne Papiere mit sich. Die beabsichtigte Aufdeckung des Aufenthaltstatus wird im Zweifel dazu führen, dass Kinder aus diesen Familien von den Schulen genommen oder nicht mehr angemeldet werden, um eine Abschiebung zu vermeiden.

Faktisch wird das Recht auf Bildung damit ausgehöhlt. In der Folge werden Kindern jegliche Bildungs- und Integrationschancen genommen. Dieses Vorgehen als einzigen Weg zur Wahrung des Kindeswohls zu bezeichnen ist zynisch und ignorant gegenüber der Lebenssituation der betroffenen Familien. Allerdings ist dies auch typisch für die politische Debatte von CDU und SPD zum Thema «Menschen ohne Papiere». Einem von der GAL initiierten öffentlichen Appell für den Schutz dieser Kinder haben sich Hunderte von Menschen angeschlossen. Einzelne Schulen forderten weiterhin das Recht, in Einzelfällen auf das Abfragen des Aufenthaltstatus zu verzichten.

Die GAL-Bürgerschaftsfraktion hat einen Bürgerschaftsantrag<sup>2</sup> erarbeitet, der die Verordnung über die Einrichtung des Schülerregisters so ändert, dass keine

2 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Antrag der Abgeordneten Antje Möller, Christa Goetsch u.a. (GAL) und Fraktion (2007), Betr.: Ohne Papiere, aber nicht ohne Rechte! Drucksache 18/5620, 18. Wahlperiode, 16. 01. 07 unter [www.gal-fraktion.de/cms/files/dokbin/155/155869.185116\\_ga\\_in\\_der\\_illegalitaet\\_lebende\\_me.pdf](http://www.gal-fraktion.de/cms/files/dokbin/155/155869.185116_ga_in_der_illegalitaet_lebende_me.pdf)

Daten über den ausländerrechtlichen Status der Kinder erhoben werden und dass die Innenbehörde nicht auf den Datenbestand zugreifen kann. Außerdem wird eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Meldegesetzes gefordert, um sicherzustellen, dass die Kinder von Migrant(innen) ohne Aufenthaltsstatus an staatlichen Schulen beschult werden können, ohne dass Eltern und Kinder ihre Festnahme und Abschiebung befürchten müssen. Eine parlamentarische Mehrheit fand sich dafür nicht. Unter dem öffentlichen Druck sah sich die alleinregierende CDU zu einer Regelung gezwungen, die nun den Senat auffordert: «Sofern der Abgleich ergibt, dass kein legaler Aufenthaltsstatus gegeben ist, ist hinsichtlich des weiteren Vorgehens jeweils eine sorgfältige Einzelfallprüfung vorzunehmen; bei dieser sollen im Rahmen der rechtsstaatlichen Vorgaben sowohl schulische als auch persönliche Belange der betroffenen Schüler so weit wie möglich berücksichtigt werden» (Ausschussbericht, Drucksache 18/6816, Hamburgische Bürgerschaft, S.7).

### **Den Zugriff auf Daten verhindern**

Eine erste Auswertung nach einem Jahr Schüler(innen)-Zentralregister hat keine Erkenntnisse über aufgedeckte Familien gebracht. Andererseits gibt es natürlich überhaupt keine Möglichkeit zu ermitteln, wie viele Kinder aus Angst vor Entdeckung eben nicht an einer Schule angemeldet wurden. Die GAL-Fraktion bleibt bei ihrer Auffassung, nach der Schulen und Lehrpersonal sich verantwortungsvoll für das Recht der Kinder auf Bildung und damit gegen die Abfrage des Aufenthaltsstatus entscheiden können. Im Übrigen ist die große Koalition in Berlin aufgefordert, im Zusammenhang mit dem geplanten Bundeszentralregister für Schüler(innen), auch den Kindern aus Familien im illegalen Aufenthalt ihr Recht auf Bildung nicht zu versagen. Im europäischen Ausland, wie zum Beispiel in Spanien, haben Ausländerbehörden keinen Zugriff auf die Sozialdaten, daran sollte Deutschland sich orientieren.

**Christa Goetsch** ist Mitglied der Hamburger Bürgerschaft und Vorsitzende der GAL-Fraktion; **Antje Möller** ist Mitglied der Hamburger Bürgerschaft sowie innen- u. flüchtlingspolitische Sprecherin der GAL-Fraktion.

# Menschenrechte für Ausländer(innen) ohne Aufenthaltsstatus

Ein Gesetzentwurf der Grünen Bundestagsfraktion

In Deutschland besteht ein menschenrechtliches Problem im staatlichen Umgang mit Menschen, die in unserem Land ohne ein Aufenthaltsrecht leben. Die deutsche Rechtslage hindert diese Menschen nämlich daran, die auch ihnen zustehenden sozialer Menschenrechte in Anspruch zu nehmen (wie z. B. den Zugang zur medizinischen Grund- bzw. Notfallversorgung, den Schulbesuch ihrer Kinder und Klagemöglichkeiten vor Arbeitsgerichten, um vorenthaltenen Arbeitslohn einzuklagen). Zudem ist die humanitär motivierte Hilfe für diese Menschen in Deutschland unter Strafe gestellt.

In Artikel 1 Abs. 1 unseres Grundgesetzes heißt es aber: «Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.» Daraus – aber auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – leiten wir ab, dass der Staat die Pflicht hat, Leben, Gesundheit und auch die menschenwürdige Existenz auch von Ausländer(innen) zu sichern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben.

## Ein grüner Meilenstein

Seit vielen Jahren setzen sich gesellschaftliche Gruppen (wie z. B. die Katholische Kirche) aber auch viele Einzelpersonen vor Ort dafür ein, dass Ausländer(innen) ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland grundlegende Menschenrechte nicht länger vorenthalten werden. Die grüne Bundestagsfraktion hat vor diesem Hintergrund eine parlamentarische Initiative gestartet, in der erstmals versucht wird, diese menschenrechtlichen Mindeststandards in Form eines Gesetzentwurfes umzusetzen (BT-Drs. 16/445).

## Die Grünen Vorschläge im Einzelnen

1. Die Meldepflicht aller öffentlichen Stellen an die Ausländerbehörden stellt das größte Hindernis dar bei der Wahrnehmung der sozialen Rechte von Menschen, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben: Die Betroffenen vermeiden den Kontakt mit allen staatlichen Einrichtungen aus Furcht, dass dadurch ihr Aufenthalt in Deutschland bekannt wird. So nehmen sie Leistungen, auf die sie einen Anspruch haben, nicht in Anspruch. Eine erhebliche Rechtsunsicherheit bei den Betroffenen

rührt daher, dass diese Meldepflicht für Schulen und Krankenhäuser in den Bundesländern zum Teil unterschiedlich ausgelegt wird. Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, folgende Institutionen von der gesetzlichen Meldepflicht auszunehmen:

- öffentlichen Stellen, die soziale Leistungen bzw. Leistungen im Rahmen der Krankenbehandlung gewähren;
- öffentlichen Schulen, Schulträger und Kindertagesstätten;
- Jugendämter, die unbegleitete ausländische Jugendliche und Kinder in Obhut nehmen (und die damit auch für deren Gesundheitsvorsorge zuständig werden) sowie
- Arbeitsgerichte.

2. Nach ständiger Rechtsprechung haben Ausländer(innen), die ohne Arbeitserlaubnis oder ohne Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland als Arbeitnehmer(innen) gearbeitet haben, einen Anspruch auf Zahlung des Lohnes für die erbrachte Arbeitsleistung. Sie wenden sich aber oftmals nicht an die Arbeitsgerichte, weil sie befürchten, dass dadurch ihr Aufenthalt in Deutschland den Ausländerbehörden bekannt wird. Dies führt dazu, dass Ausländer(innen) ohne Aufenthaltsstatus von Arbeitgebern häufig um ihren Lohn geprellt bzw. ausgebeutet werden. Deswegen ist es erforderlich, sicherzustellen, dass diese Menschen ihren Lohn bzw. damit in Zusammenhang stehende Forderungen einklagen können, ohne befürchten zu müssen, dass ihr Aufenthaltsstatus der Ausländerbehörde bekannt wird. Zu Lösung dessen schlagen wir vor,

- die Arbeitsgerichte von der Meldepflicht auszunehmen (s. o.);
- wir halten es aber auch für erforderlich, dass Ausländer(innen) ohne Aufenthaltsstatus (analog zu den Regelungen zugunsten der Opfer des Menschenhandels) ein befristetes Aufenthaltsrecht eingeräumt wird, wenn sie sich bei strafrechtlichen Ermittlungen gegen ihre Arbeitgeber wegen Menschenhandels oder Ausbeutung als Zeug(innen) zur Verfügung stellen.

3. Wir wollen schließlich gesetzlich verankern, dass Personen, die Ausländer(innen) ohne Aufenthaltsstatus bei ihrem Aufenthalt in Deutschland aus humanitären Gründen Hilfe leisten (in Anwendung der humanitären Klausel aus der EU-Richtlinie über die «Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt»; Richtlinie 2002/90/EG) straffrei bleiben. Uns geht es hierbei insbesondere um folgende Personen:

- behandelnde Ärzt(innen) bzw. um Angehörige von Pflegeberufen;
- Lehrer(innen), die ein Kind ohne Aufenthaltsstatus unterrichten;
- Seelsorger(innen);
- Angehörige von NGOs und sozialen Einrichtungen, die Flüchtlinge unterstützen bzw. die Menschen ohne Aufenthaltsstatus über ihre Rechte aufklären sowie
- Personen, die einen Familienangehörigen 1. Grades bei der Einreise nach Deutschland und dem Aufenthalt in Deutschland unterstützen.

### **Zustimmung für grüne Vorschläge zeigt Wirkung**

Im Innenausschuss des Deutschen Bundestages fand am 26. Juni 2006 eine öffentliche Anhörung zu diesem grünen Gesetzentwurf statt. Hierbei teilten zwei Drittel

der Sachverständigen (z. B. das Katholische Forum «Leben in der Illegalität» und die Bundesärztekammer) nicht nur unsere Problemanalyse, sondern auch die die in diesem grünen Entwurf vorgeschlagenen Gesetzesänderungen.

Das Bundesinnenministerium (BMI) hingegen zeigte sich in seinem – im schwarz-roten Koalitionsvertrag geforderten – Prüfbericht völlig uneinsichtig. An den Übermittlungspflichten solle uneingeschränkt (also sowohl bei der Krankenbehandlung, bei der Beschulung und bei Lohnklagen) festgehalten werden: Die abschreckende Wirkung derselben sei ja auch – so das BMI – beabsichtigt! Und selbst im Hinblick auf die Entkriminalisierung humanitärer Helfer(innen), war das BMI nicht bereit mehr anzubieten als die halbgeare Regelung, die bereits mit dem aufenthaltsrechtlichen Änderungspaket im letzten Jahr beschlossen worden ist.

Allerdings wurde auf der «4. Jahrestagung Illegalität» im März 2008 erstmals seitens der CDU/CSU-Bundestagsfraktion versprochen, sich zumindest für eine Überprüfung der Meldepflicht von Schulen einzusetzen (*Tagesspiegel*, 9.3.08).

**Mark Holzberger** ist Referent für Migrations- und Flüchtlingspolitik der Grünen Bundestagsfraktion.

## Links

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben: BT/Drs. 16/445 <http://dip.bundestag.de/btd/16/004/1600445.pdf>

Protokoll der Anhörung im BT-Innenausschuss: [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoe-rungen/Anhoerung\\_1/Protokoll.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoe-rungen/Anhoerung_1/Protokoll.pdf)

# Zur Lebenssituation von Menschen ohne Papiere in Köln

Irreguläre Migration rückt nicht zuletzt deshalb zunehmend in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen und politischen Diskussion, weil immer mehr Kommunen – sei es aus eigener Initiative oder durch den Druck lokaler (kirchlicher) Verbände und Vereine – sich diesem Thema annähern (vgl. den Beitrag von Simone Buckel) und irreguläre Migrantinnen und Migranten verstärkt als Teil ihrer Bevölkerung wahrnehmen. Während auf bundesdeutscher bzw. europäischer Ebene eher über Strategien zur Vermeidung irregulärer Migration nachgedacht wird, können die Kommunen es nicht ignorieren, dass Menschen ohne Papiere und deren spezielle Lebenssituation mittlerweile zur städtischen Realität gehören; gerade in den Kommunen werden die sozialen Folgen des Versuchs der Migrantinnen und Migranten, sich aufenthaltsrechtlich irregulär in Deutschland aufzuhalten, praktisch beobacht- und damit sichtbar, wenn beispielsweise Kinder nicht zur Schule gehen oder Kranke nicht behandelt werden (vgl. die Beiträge von Christa Goetsch und Antje Möller sowie Elène Misbach). Folgeprobleme der irregulären Migration entstehen vor allem dadurch, dass die legalen Zugangsmöglichkeiten zu den Bereichen Arbeit, Gesundheit, Bildung und Wohnen seitens des Staates in Abhängigkeit vom Aufenthaltsstatus festgelegt werden und von der Kommune nicht direkt beeinflussbar sind. In einer solidarischen Stadtgemeinschaft jedoch, in der die sichtbaren Folgen nicht nur zum moralischen Problem werden können, sondern auch eine unmittelbare Gefährdung der Stadtbevölkerung darstellen (Gesundheitsfolgen bei unbehandelten Krankheiten, Entstehung rechtsfreier Räume), müssen kommunale Handlungspotentiale ausgelotet werden, um über lokale Strukturen Lösungswege zu finden.

In Köln fand das Thema «Menschen ohne Papiere» erstmals im Jahr 2005 über den «Runden Tisch für Flüchtlingsfragen» Eingang in die kommunalpolitische Diskussion, woraufhin eine im Frühjahr und Sommer 2007 durchgeführte Studie<sup>1</sup> (basierend auf einer qualitativen Befragung von Experten und irregulären Migrantinnen und Migranten) in Auftrag gegeben wurde, die sich explizit mit den Problemlagen von «Menschen ohne Papiere» in Köln befasst. Einige Ergebnisse der Studie sollen im Folgenden vorgestellt werden.

## Irreguläre Migrant(innen)

Die Gruppe der irregulären Migrantinnen und Migranten in Köln kennzeichnet eine bemerkenswerte Heterogenität. Sie umfasst sowohl Arbeitsmigranten, Flüchtlinge und abgelehnte Asylbewerber als auch Kinder und ältere Menschen, die bei ihren

1 Dieser Beitrag fasst die wichtigsten Ergebnisse der aus der Studie entstandenen Publikation *Menschen ohne Papiere in Köln* (Michael Bommers/Maren Wilmes: Köln 2007) zusammen.

in Deutschland ansässigen Familien leben möchten, aber die Bedingungen für den Familiennachzug nicht erfüllen. Eingeschleuste, zur Prostitution gezwungene Frauen gehören ebenso zu dieser Gruppe wie Studierende und Aupairs, die die ihnen zugebilligte Aufenthaltszeit überschreiten. Die Mehrzahl der in Köln lebenden Personen ohne Papiere reiste zunächst legal (als Tourist, Studierender, Aupair, Saisonarbeiter, Asylsuchender) ein und wuchs dann über den Verlust des Aufenthaltstitels in die Irregularität hinein. Auch ein Wechsel zwischen regulärem und irregulärem Aufenthalt kommt nicht selten vor.

Ebenso wie viele legal wandernde Arbeitsmigranten und -migrantinnen, versuchen Menschen ohne Aufenthaltsstatus der Perspektivlosigkeit auf den Arbeitsmärkten ihrer Herkunftsländer zu entkommen. Migrationsauslöser ist nach Auskunft der Interviewten zumeist die Tatsache, dass trotz Ausbildung und beruflicher Qualifikation kein ausreichendes reales Einkommen zur Deckung der Lebenshaltungskosten und zur Tätigkeit weiterer Investitionen erzielt werden kann. Aus diesem Grund verspricht selbst die irreguläre Migration einen größeren Nutzen als der Verbleib im Herkunftsland, wobei die Beweggründe nicht allein auf ökonomische Faktoren zurückgeführt werden können. Allerdings wäre die Realisierung des Migrationsvorhabens ohne bereits bestehende Kontakte im Zielland eher schwierig. Viele Irreguläre erwähnten in diesem Zusammenhang die Bedeutung emigrierter Familienangehöriger oder Freunde, die nicht nur von ihren Erfolgen im Ausland berichten, sondern auch als «Experten» und mögliche Anlaufstellen dienen und damit aus Sicht der Daheimgebliebenen eine erfolgreiche Migration ermöglichen könnten.

Dabei ist die Migrationsentscheidung gleichermaßen beeinflusst von der Nachfrage nach irregulären Arbeitskräften für ortsgebundene Tätigkeiten in bestimmten Regionen der Welt, u.a. in Deutschland und damit auch in Köln, die eine erfolgreiche Inklusion in den Arbeitsmarkt und damit eine Einkommenserzielung wahrscheinlich werden lässt. So finden irreguläre Arbeitsmigranten und -migrantinnen Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere auch deshalb, weil sie unter Bedingungen der Illegalität ihre Leistungen unter Umgehung geltender sozialrechtlicher Standards und ohne Steuerzahlung anbieten müssen; dieser «Wettbewerbsvorteil» gestattet es ihnen, mit regulär Arbeitenden im Rahmen der herrschenden Bedingungen des Aufnahmelandes zu konkurrieren.

## **Arbeiten in der Irregularität**

Migrantinnen und Migranten, die sich irregulär in der Bundesrepublik aufhalten, können keine regulären Arbeitsverhältnisse zu arbeits- und sozialrechtlichen Standards eingehen und nur außerhalb jeglicher tarifvertraglicher Abmachungen individuelle, mündliche Vereinbarungen mit ihren Arbeitgebern treffen. Den Kontakt zu Arbeitgebern, die bereit sind, zu diesen Bedingungen Beschäftigungen zu vergeben, erlangen sie in der ersten Zeit zumeist über Zeitungsanzeigen oder über die Vermittlung durch bereits in Köln irregulär arbeitende Bekannte. Über Empfehlungen gelingt es vielen mit der Zeit, sich einen festen Stamm von Arbeitgebern aufzubauen.

Personen ohne Papiere arbeiten schwerpunktmäßig im Dienstleistungssektor, insbesondere in Privathaushalten und im Gaststättengewerbe. Einige der Befragten

gaben an, vor allem in der ersten Zeit nach ihrer Ankunft in Köln über Kontaktpersonen in Gaststätten mit Besitzern der gleichen Herkunftsregion Arbeit gefunden zu haben; diese Tätigkeiten sind im Allgemeinen jedoch zumeist durch schlechte Arbeitsbedingungen und wenig Kontinuität gekennzeichnet. Nur vereinzelt berichteten Interviewte noch von Tätigkeiten in der Bauwirtschaft, die unter Irregulären generell stark abzunehmen scheinen im Zuge der erhöhten ordnungsbehördlichen Kontrolldichte, starker Nachfrageschwankungen und erheblicher Unzuverlässigkeiten bezüglich Vertragserfüllung und Lohnauszahlung.

Dagegen trifft im stetig wachsenden Dienstleistungssektor und hier vor allem in Privathaushalten eine steigende Nachfrage nach zuverlässigen und preiswerten Arbeitskräften auf ein relativ breites Angebot an Arbeitgebern in Köln. So wird dieser Sektor für irreguläre Migrantinnen und Migranten insbesondere auch wegen des verhältnismäßig geringen Entdeckungsrisikos und der vergleichsweise guten Arbeitsbedingungen immer attraktiver. Die Arbeitsmöglichkeiten in diesem Bereich reichen von Reinigungstätigkeiten in Privathaushalten, gewerblich genutzten Gebäuden und Mietshäusern über Kinderbetreuung und Pflegedienste bis hin zu handwerklichen Arbeiten, die zumeist von Männern verrichtet werden. Dabei beläuft sich die Arbeitszeit überwiegend auf nur einige Stunden pro Woche, sodass alle Befragten über mehrere – bis hin zu neun oder zehn – Arbeitsverhältnisse verfügen, die sie wöchentlich bzw. vierzehntägig ausüben. Eine gewisse beständige Nachfrage ermöglicht es den Arbeitnehmern gegebenenfalls auch, problematische Arbeitsstellen aufzugeben und sich sukzessive einen stabilen und verlässlichen Kundenstamm zu sichern.

Zwar gehen irreguläre Migrantinnen und Migranten in jedem der von ihnen aufgesuchten Wirtschaftssektoren das Risiko ein, auf unzuverlässige Arbeitgeber zu treffen, die Verträge nicht erfüllen und Löhne nicht in der abgesprochenen Höhe auszahlen; dieses Risiko scheint jedoch im Bausektor und im Gaststättengewerbe sehr viel höher zu sein als im Privatsektor, wo in der Regel ein relativ stabiles Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer existiert, welches wiederum die Präferenz der Irregulären fördert, in diesem Sektor zu arbeiten.

## **Wohnen in der Irregularität**

Vor allem in der ersten Zeit nach ihrer Ankunft fehlen irregulären Migrantinnen und Migranten die Ressourcen und das notwendige Wissen, um selbständig eine Wohnung anmieten zu können. Meist gehen sie Untermietverhältnisse ein, indem sie einen Schlafplatz mieten oder sich mit mehreren Personen eine kleine Wohnung teilen. Dies bedeutet aber auch, keine behördlich verfügbare Wohnadresse vorweisen zu können; auf den Klingeln oder Briefkästen steht zumeist kein Name oder nur der des Hauptmieters, und auf alle weiteren Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnung findet sich kein von außen sichtbarer Hinweis. Damit ist zwar eine gewisse Anonymität gesichert, doch die Möglichkeit, ihren fehlenden Aufenthaltsstatus beim Anmieten einer Wohnung offenlegen zu müssen, erschwert irregulären Migrantinnen und Migranten den Zugang zu Wohnraum und bringt sie beispielsweise in Abhängigkeiten zum Vermieter. Eine potentielle Erpressbarkeit sowie im Vergleich zur Wohnqualität hohe Mieten können die Folge sein. Eine fehlende Wohnadresse führt aber auch zu Problemen in weiteren Bereichen der Lebensführung: So muss

beispielsweise bei der Schulanmeldung des Kindes eine Wohnadresse angegeben werden, auf die die Schulleitung bei Bedarf zurückgreifen kann.

Erste Anlaufstelle für Wohnmöglichkeiten sind überwiegend Kontaktpersonen aus dem Heimatland oder mit der gleichen Muttersprache, die Unterkünfte in großen Wohngemeinschaften vermitteln. In Ein- bis Drei-Zimmerwohnungen werden die Räume nachts mit Matratzen und Teppichen ausgelegt, sodass alle Bewohner Platz zum Schlafen finden. Kleine Küchenzeilen mit oft nur ein bis zwei Herdplatten machen es den Betroffenen schwer, ausgewogene Mahlzeiten zuzubereiten. Diese großen Wohngemeinschaften auf engem Raum mit bis zu zehn Bewohnerinnen und Bewohnern, die dazu noch ständig wechseln, sind für alle Beteiligten psychisch sehr belastend und höchst fragil.

Die weiteren Wege sind nach der ersten Anlaufstelle sehr vielfältig. So berichten Befragte von irregulären Migrantinnen und Migranten, die ohne Aussicht auf Arbeitsmöglichkeiten über mehrere Jahre zwischen Bekannten der ersten Kontaktperson ständig «weitergereicht» wurden, da es entweder zu Spannungen im Zusammenleben kam, der Betroffene sich ausgenutzt fühlte oder die Belastungen für die Gastgeber zu hoch wurden. Alleinstehende Irreguläre berichten auch von Unterkünften in Studierendenwohnheimen, die über gute infrastrukturelle Bedingungen wie allgemein nutzbare sanitäre Anlagen und Küchen verfügen. In Köln gibt es jedoch auch einige, zumeist gleichgeschlechtliche, Wohngemeinschaften, in denen sich bis zu sechs Frauen bzw. Männer zusammenschließen und in Zwei- bis Dreizimmerwohnungen relativ stabil und sicher mit einem verhältnismäßig normalen Arbeits- und Lebensalltag wohnen. Einige der befragten Ehepaare haben es mit der Zeit geschafft, in kleinen Mietwohnungen ein vergleichsweise normales Familienleben zu führen und können ihren Kindern unter Inkaufnahme höherer Mietkosten und der vorübergehenden oder auch dauerhaften Aufgabe ihrer Rückkehrabsichten einen einigermaßen geregelten Familienalltag ermöglichen.

Mehrere Interviewte berichteten auch von Mietshäusern in Köln, in denen fast ausschließlich an Menschen ohne Papiere vermietet wird. Die Apartmenthäuser gewährleisten durch die große Anzahl an Wohnungen in Verbindung mit fehlenden Namensangaben eine gewisse Anonymität, die Bewohner unterliegen jedoch auch durch auf Denunziationen zurückzuführende Polizeikontrollen einem größeren Risiko der Aufdeckung. Nicht selten werden bei Razzien in diesen Wohnhäusern gleich eine Vielzahl an Bewohnern gleichzeitig aufgegriffen und abgeschoben.

Die Höhe der Mieten für Wohnungen oder Zimmer variiert zwischen üblichen Kölner Standardmietpreisen und vollkommen überhöhten Mietforderungen für kleine und in schlechtem Zustand befindliche Ein- bis Zweizimmerwohnungen. Vor allem die Aufenthaltsdauer sowie das notwendige Wissen der Betroffenen in Bezug auf Wohnungsmiete und Vermieter scheinen bei der Wohnungssuche und der Miethöhe ausschlaggebend zu sein.

## **Gesundheit und Irregularität**

Ein Leben in der Irregularität bedeutet für die betroffenen Menschen, dass sie über keine Krankenversicherung zur Abdeckung von ärztlichen Behandlungskosten verfügen. Sie haben zwar wie jeder andere ein Recht auf medizinische Betreuung. Allerdings schließen sie sich aus den Leistungen des Gesundheitssystems oftmals

selbst aus, weil sie mit der potentiellen Inanspruchnahme der Leistung befürchten, dass ihr unrechtmäßiger Aufenthalt wegen der fehlenden Krankenversicherung vom Personal des Krankenhaus oder der Arztpraxis registriert wird und unerwünschte Folgen haben könnte. Nur in äußersten Notfällen suchen irreguläre Migrantinnen und Migranten privatärztliche Praxen auf und lassen sich behandeln.

In Köln sind in den letzten Jahren einige ambulante ärztliche Versorgungsmöglichkeiten geschaffen worden, die für ein breites Krankheitsspektrum relativ gute medizinische Versorgung bieten. Die «Malteser Migranten Medizin Köln»<sup>2</sup> gewährleistet im Rahmen ihrer Möglichkeiten für ein breites Spektrum von Erkrankungen ärztliche Versorgung. Ehrenamtliche Internisten und Krankenschwestern und Pfleger behandeln unter Wahrung der Anonymität einmal wöchentlich für vier Stunden Patienten in den Räumlichkeiten eines Kölner Krankenhauses. Im Jahr 2006 wurden hier ca. 260 Patientinnen und Patienten ohne Aufenthaltsstatus betreut. Das besonders niedrigschwellige Angebot, kostenlos und professionell medizinische Leistungen anzubieten, scheint bei den Patientinnen und Patienten dazu zu führen, dass sie Vertrauen gewinnen und die Einrichtung schließlich regelmäßig aufsuchen. Eine weitere Möglichkeit der ärztlichen Behandlung besteht über die «Beratungsstelle zu sexuell übertragbaren Krankheiten einschließlich Aids» des Gesundheitsamtes. Diese stellt anonym und kostenlos die gynäkologische Versorgung irregulärer Frauen in Köln im Rahmen ihrer Mittel weitgehend sicher. Die Beratungsstelle wird als verlässliche, vertrauenswürdige und sichere Möglichkeit wahrgenommen, Zugang zu medizinischer Hilfe zu erlangen, und war fast allen interviewten Frauen bekannt. Die Frauen berichteten von «ihrer Gynäkologin», die sehr gut berate und behandle. Sie nehmen es als auf ihre Bedürfnisse ausgerichtetes und damit leicht zugängliches Angebot wahr. Trotz der institutionellen Anbindung an das Gesundheitsamt und damit an eine städtische Behörde scheint auch diese Sprechstunde für die Betroffenen einen niedrigschwelligen Zugang zu ermöglichen.

Den Weg zu diesen Angeboten gewährleistet in Köln vor allem das breite Netz an Beratungsorganisationen, die Informationen über die Sprechstunden des Gesundheitsamtes, die Malteser, aber auch über privatärztliche Praxen an ihre Klienten vermitteln und damit deren Inanspruchnahme erleichtern.

Doch auch die Existenz dieser medizinischen Betreuungsangebote in Köln vermittelt den Betroffenen kein hinreichendes Sicherheitsgefühl, das ihnen die Angst vor schweren Erkrankungen und den Folgen von Verschleppung, Vermeidung und fehlender Prävention nehmen würde. Dies liegt unter anderem auch daran, dass die entstehenden Kosten bei Akuterkrankungen, Unfällen etc., die sie gegebenenfalls in Privatpraxen begleichen müssen, für die irregulären Migranten und Migrantinnen sehr hoch sind und sie auch finanziell ruinieren können. Spezielle Notfälle und stationäre Behandlungen können weder die Malteser noch die Sprechstunde des Gesundheitsamtes mit ihren eingeschränkten infrastrukturellen Rahmenbedingungen auffangen. So stellen vor allem auch Schwangerschaft und Geburt die Betroffenen oftmals vor große Probleme. Ein in Köln zur Finanzierung stationärer Krankenhausaufenthalte geschaffener Fonds ermöglicht zwar einigen irregulären Migranten und Migrantinnen stationäre Behandlungen, ist jedoch keinesfalls kosten- bzw. bedarfsdeckend.

2 [www.malteser-stadt-koeln.de](http://www.malteser-stadt-koeln.de)

## Bildungskarrieren in der Irregularität

In der Bundesrepublik herrscht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass Kindern der Zugang zu schulischer Bildung nicht verweigert werden darf. Über ihre Gesetzgebung schließen jedoch fast alle Bundesländer Kinder ohne Aufenthaltsstatus von der Schulpflicht aus. Eine zusätzliche Hürde für Schuldirektoren und Lehrer, dessen ungeachtet irreguläre Kinder in ihrer Schule aufzunehmen, stellt außerdem die Meldepflicht nach § 87 (1) AufenthG dar. Hiernach sind sie bei Bekanntwerden des fehlenden Aufenthaltsstatus verpflichtet, den Behörden Mitteilung zu machen. Hinzu kommt, dass es für die betreffenden Eltern nicht möglich ist, bei der Schulanmeldung ihre Wohnadresse offenzulegen. Die Schulen unterstellen jedoch bei der Anmeldung eine soziale Adressierbarkeit der Familie in Form einer Wohnadresse, indem sie die Vorlage einer Meldebescheinigung als Voraussetzung zum Schulbesuch einfordern. Häufig ist damit bereits das Misslingen des Eintritts in eine Schule vorgezeichnet.

In Nordrhein-Westfalen ist der Schulbesuch nicht vom Aufenthaltsstatus des Kindes abhängig (§ 34 (6) SchulG NRW), sodass auch in Köln Kinder ohne Papiere grundsätzlich schulpflichtig sind. Trotzdem ist der Schuleintritt für irreguläre Kinder noch lange nicht selbstverständlich und die Schulsuche für Eltern mit hohen Belastungen und großem Zeitaufwand verbunden. In wenigen Fällen konnte Kindern ohne Papiere der Eintritt in eine Schule über deutsche Bekannte oder Arbeitgeber der Eltern ermöglicht werden; im Normalfall sind es aber bestimmte Beratungseinrichtungen, die beim Kontakt mit Schulen und Kindergärten unterstützen und vermitteln. Solche Vermittlungstätigkeiten beruhen jedoch zumeist auf informellen und privaten Kontakten und sind daher nur mit Einschränkungen zugänglich und in gewissem Maße auch willkürlich. Generell entsteht durch die enge Kooperation befragter Träger mit nur wenigen Schulen eine relativ einseitige Belastung derjenigen Schulen in Köln, die sich als offen für Kinder ohne Papiere erweisen; die Nicht-Institutionalisierung der Beschulung irregulärer Kinder stellt einen großen Unsicherheitsfaktor dar, der für die jeweiligen Schulen zu Mehrarbeit und einem erhöhten Organisationsaufwand führt. Für Eltern ohne Aufenthaltstatus gibt es daher keine Garantie, ihren Kindern einen Kindergarten- oder Schulplatz verschaffen zu können und damit gleichzeitig ihren eigenen Arbeitsalltag zu erleichtern. Dies fördert ein Gefühl des Ausgeliefertseins, das sich dadurch noch verstärkt, dass ihre an der Situation vollkommen unschuldigen Kinder in Mitleidenschaft gezogen werden.

Derzeit kann nichts darüber ausgesagt werden, wie viele Kinder ohne Aufenthaltsstatus in Köln tatsächlich in eine Schule gehen und wie hoch die Anzahl derjenigen Kinder ist, die nur kurz oder niemals eine Schule besucht haben. Laut Aussagen von Experten gibt es in Köln einerseits solche irregulären Kinder, die direkt über die Schulleitung bei der Schule angemeldet wurden und somit offiziell als Schülerinnen und Schüler registriert sind; sie sind über die Schule versichert und haben auch die Möglichkeit, Abschlusszeugnisse zu erhalten. Andererseits gehen irreguläre Kinder auch «schwarz» zur Schule; sie sind dann beispielsweise bei Unfällen nicht versichert und bekommen eventuell auch kein Zeugnis ausgehändigt, was einen Übergang in die Sekundarstufe I zusätzlich erschwert. Für alle Schulkinder ohne Papiere gilt, dass der regelmäßige Schulbesuch und der Kontakt zu Gleichaltrigen eine gewisse Normalität außerhalb der Familienwohnung gewährleistet; sie unterscheiden sich in der

Schule in nur wenigen Aspekten von anderen Kindern. Doch insbesondere Schulausflüge und -reisen stellen die Familie vor große Schwierigkeiten, da das Verlassen und der teilweise mehrtägige Aufenthalt außerhalb der Stadt die Gefahr der Aufdeckung der Kinder und damit auch der Eltern verschärft. Ein Wechsel in eine weiterführende Schulform nach der Grundschule oder nach der Sekundarstufe I schließlich ist für irreguläre Kinder in Köln zwar grundsätzlich möglich, jedoch sehr ungewiss. Für die betroffenen Kinder wie auch für die Eltern ist damit das Risiko verbunden, bereits erworbenes kulturelles Kapital wieder zu verlieren bzw. nicht angemessen erweitern zu können. Begonnene Bildungskarrieren erweisen sich damit bei irregulären Kindern als leicht zerstörbar.

Einige Kinder von statuslosen Eltern in Köln besuchen auch den Kindergarten, obwohl es keinen rechtlichen Anspruch auf einen Kindergartenplatz gibt und der Zugang durch die komplizierte Finanzierungs- und Förderstruktur von Kindergartenplätzen und wegen der Vielzahl der potentiell involvierten Organisationen (Kommunen, Land, freie Träger) problematisch ist. Insbesondere über die Hilfe von Beratungseinrichtungen werden individuelle Lösungen zwischen Beratungseinrichtung, Eltern und Kindergarten gefunden. Die Kindergärten, in denen eine Aufnahme möglich ist, sind jedoch selten die geographisch der Wohnung am nächsten gelegenen, sodass weite Anfahrtswege mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht die Ausnahme darstellen. Für die Eltern bedeutet dies neben der täglichen Abwicklung ihrer Arbeitsstellen einen weiteren zeitintensiven Organisationsaufwand, der zudem mit täglichen Kosten für U-Bahn oder Bus verbunden ist. Fehlende Betreuungsmöglichkeiten im Kindergarten können bei manchen Familien durch Einkommenseinbußen zwischenzeitlich zu erheblichen Notlagen führen, in denen die Sicherung der Grundbedürfnisse nur sehr eingeschränkt gelingt.

## **Kommunale Handlungspotentiale**

Im Vergleich zu anderen Städten verfügt Köln über eine nennenswerte Basisversorgung für irreguläre Migrantinnen und Migranten im Bereich der Gesundheit, aber auch hinsichtlich der Vermittlung von Zugängen zu Kindergärten und Schulen. Sicherlich gilt dies insbesondere für diejenige Gruppe Papierloser, die bereits Kontakte zu Beratungseinrichtungen aufgenommen hat, die empirisch keineswegs als unwesentlich eingestuft werden kann.

Die durch irreguläre Migration neu entstehenden Organisations- und Kooperationsformen in Köln verdeutlichen, dass sich in Kommunen nicht die Frage nach Verhinderungs-, sondern vor allem nach Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen kommunaler Handlungsoptionen stellt. Denn vorwiegend hier scheint es möglich, wie im Übrigen auch Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen, beispielsweise Entscheidungen zu Anmeldeverfahren in Schulen zu treffen und damit informelle Kooperationsformen zwischen Organisationen der Sozialen Arbeit und Schulen zur Vermittlung von Schülern und Schülerinnen zu schaffen oder spezifische Zugänge zum Gesundheitssystem und seinen Leistungen herzustellen. So können speziell in den öffentlich strukturierten, rechtlich straff organisierten Bereichen der Erziehung und der Gesundheit kommunale pragmatische Arrangements helfen, Notlagen zu verhindern und die für die Kommune problematischen Folgen einzuschränken, die mit irregulärer Migration verbunden sind.

Natürlich sind solche Kooperationsformen auch in Köln noch ausbaufähig: So fehlt bisher eine klare Stellungnahme der Stadtverwaltung zur Einschulung von irregulären Kindern und eine Einigung auf informelle Aufnahmeverfahren in Kindergärten, um Unsicherheiten beim Schul- und Kindergartenpersonal vorzubeugen. Damit könnte nicht nur der Arbeitsaufwand für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemindert werden, die sich mühsam für den frühzeitigen Einbezug der Kinder von irregulären Migrantinnen und Migranten einsetzen und dabei auf viel Unkenntnis stoßen, sondern es wäre auch gewährleistet, dass Kinder dort, wo es vermeidbar ist, nicht die Folgelasten dafür tragen müssen, dass ihre Eltern – aus welchen Gründen auch immer – ein Leben als irreguläre Migranten führen.

Auch die gesundheitliche Versorgung scheint hinsichtlich der Basisversorgung infrastrukturell noch verbesserbar, um auch kurzfristig auf gesundheitliche Notlagen irregulärer Migrantinnen und Migranten reagieren zu können und eine stabile Grundlage für stationäre Aufenthalte beispielsweise darüber zu schaffen, dass in Kooperation zwischen der Stadt und den Kirchen eine gemeinsame Finanzierung des vorhandenen Fonds für die nächsten Jahre sichergestellt wird. Analog zum Schulpersonal müssen auch für behandelnde Ärzte und das Krankenhauspersonal Regelungen getroffen werden, mit denen man sie der Pflicht enthebt, irreguläre Migrantinnen und Migranten zu melden. Zudem scheint es angemessen, über Notunterkünfte nachzudenken, die den betroffenen Menschen unabhängig von ihrem rechtlichen Status ermöglichen, kurzfristig und übergangsweise eine Bleibe zu finden, sodass sie die Möglichkeit erhalten, prekäre Wohnverhältnisse zu verlassen, ohne obdachlos zu werden. Auch wenn im Bereich der Erwerbsarbeit von kommunaler Seite nur wenige Handlungsmöglichkeiten bestehen, könnte beispielsweise eine auf die Belange von irregulären Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausgerichtete Rechtsberatung über eine mögliche Einklagbarkeit des Lohnes informieren und auch allgemein die Aufmerksamkeit auf die zum Teil anstößigen Arbeitsbedingungen einzelner Arbeitsstellen lenken und dadurch öffentlichen Druck erzeugen.

**Maren Wilmes** ist Mitarbeiterin am Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) in Osnabrück.

# Vom Weltmarkt in den Privathaushalt

## Die «neuen Dienstmädchen» im Zeitalter der Globalisierung

Die «neuen Dienstmädchen», die vom Weltmarkt in die deutschen Privathaushalte kommen, fanden bislang in der Geschlechterforschung sowie in der Migrationsforschung wenig Beachtung. Es geht um die zunehmende Zahl von Haushalts- und Putzhilfen, Kinderbetreuerinnen und Pflegekräften, die im modernen Haushalt Versorgungs- und Pflegearbeit übernehmen. Viele der Frauen (und einige Männer), die diese Tätigkeiten in Deutschland ausführen, sind Migrant(innen) aus Osteuropa, Asien, Afrika und Lateinamerika. Der angelsächsischen Debatte folgend werden sie in diesem Beitrag als «Haushaltsarbeiter(innen)» bezeichnet, die ähnliche Tätigkeiten wie die ehemaligen Dienstmädchen verrichten, sich von ihnen aber auch unterscheiden.

Neben den oben genannten Forschungsbereichen sind für diese Frage auch die internationalen Debatten über domestic work und der Vergleich mit dem historischen Dienstmädchenphänomen wichtig. Das Buch *Vom Weltmarkt in den Privathaushalt* (Lutz/Schwalgin 2007), das ich hier vorstelle, ist das Ergebnis einer empirischen Studie, die in den Jahren 2001-2005 unter dem Titel «Geschlecht, Ethnizität und Identität. Die neue Dienstmädchenfrage im Zeitalter der Globalisierung» durchgeführt und von der VolkswagenStiftung finanziert wurde. Drei zentrale Fragenkomplexe waren Ausgangspunkt der Untersuchung:

- *Kommunikation, Selbst- und Fremdwahrnehmung:* Wie gestaltet sich die Begegnung von Arbeitgeber(innen) und Arbeitnehmer(innen) in diesem Tätigkeitsfeld? Welche Arbeiten übernehmen die Migrant(innen), wie interagieren die Betroffenen miteinander? Welche Selbst- und Fremdbilder entwickeln sie gegenseitig, und wie gestaltet sich auf der Grundlage der gegebenen ökonomischen Asymmetrie der interkulturelle Charakter der Kommunikations- und Beziehungsstrukturen?
- *Arbeitsidentität:* Können die Arbeitnehmer(innen) die von ihnen verrichtete Haushaltsarbeit als Quelle einer positiven Arbeitsidentität begreifen? Wie integrieren diese Migrant(innen), die in der Regel gut ausgebildet sind und in ihrem Herkunftsland über Berufserfahrung verfügen, diese neue Tätigkeit in ihre Lebensgeschichten?
- *Netzwerkbildung und transnationale Lebensführung:* Wie und mit welchen Hoffnungen sind die Migrant(innen) nach Deutschland gekommen? Wie entwickelt sich im Laufe ihrer Migration ihre transnationale Identität? Wie gestalten die Mütter unter ihnen ihre transnationale Mutterschaft? Wie gehen sie mit dem Leben in der Illegalität um?

Als die Forschung begann, wurde das Thema zwar international bereits umfassend bearbeitet, war aber in Deutschland noch stark tabuisiert und vor allem im akade-

mischen Feld nicht salonfähig. Diese Studie ist die erste größere deutsche Untersuchung zu diesem Thema, die aus außeruniversitären Mitteln finanziert wurde. Sie versteht sich deshalb als eine Arbeit, die den Themenbereich abgrenzt, ihn in wissenschaftlichen und politischen Debatten verortet und den Blick für Fragen und Probleme öffnet, die mit Haushaltsarbeit, Migration, Illegalität und Mutterschaft verbunden sind. Ganz bewusst wurden nicht nur die betroffenen Migrant(innen), sondern auch Arbeitgeber(innen) befragt, um die Interaktion zwischen den Beteiligten nachvollziehen zu können. In kaum einem anderen Bereich begegnen sich Deutsche als Angehörige der Mehrheitsgesellschaft und Migrant(innen) so wie am «Arbeitsort Privathaushalt».

Mit dieser Forschung wird zum einen ein Beitrag zu der zentralen Debatte der Geschlechterforschung über die Gleichverteilung von Erwerbs- und Familienarbeit geleistet; zum anderen stehen gängigen Vorstellungen, die davon ausgehen, dass die Lebensbereiche dieser beiden Bevölkerungsgruppen sich kaum berühren, zur Disposition. Ohne die Arbeit der Migrant(innen) müssten viele Arbeitgeber(innen) ihre Erwerbstätigkeit einschränken, ohne den Verdienst in deutschen Haushalten hätten die Migrant(innen) keine Einkünfte. Die Studie versucht, die gegenseitigen Abhängigkeiten, die keineswegs symmetrisch sind, zu beschreiben und kein vorschnelles Urteil zu fällen.

Die Forschung in diesem Feld war nicht immer einfach, denn der gesamte Arbeitsmarkt bewegt sich in einer Grauzone und ist durch mehrfache Illegalität gekennzeichnet: Das Arbeitsverhältnis ist nicht durch einen Vertrag abgesichert, und die Migrant(innen) verfügen oft nicht über eine Aufenthaltserlaubnis, in keinem Fall aber über eine Arbeitserlaubnis. Dadurch fand die Forschung in einem sehr schwer zugänglichen Feld statt, das auf die Herstellung von Vertrauensbeziehungen angewiesen war. In den Phasen, in denen öffentliche Debatten dieses Phänomen skandalisierten oder, wie in Hamburg, eine restriktive Politik die Angst vor Entdeckung und Ausweisung steigerte, war dies besonders schwierig. Die Migrant(innen) bewegen sich zudem in einem isolierten und stark individualisierten Arbeitsalltag, der potentiell jederzeit zusammenbrechen kann; ihre Lebenssituation wird dadurch extrem prekär. Bevor es im letzten Kapitel zu einer Einschätzung des Phänomens kommt, beschreibt das Buch die vielen Facetten der migrantischen Haushaltsarbeit.

*Die neue Umverteilung:* Im ersten Kapitel wird das Thema mit einem kurzen Rückblick auf die (feministische) Debatte über die Gleichverteilung von Arbeit eingeführt. Dabei wird deutlich, dass diese Debatte, im Moment von großer politischer Relevanz, nicht darauf verzichten kann, die unterschiedliche gesellschaftliche Bewertung von Erwerbs- und Familienarbeit als Ausdruck einer asymmetrischen Geschlechterordnung zu betrachten. In den Debatten der Genderforschung wird die steigende Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen in der Regel mit Veränderungen in der Familienkonstellation begründet, mit veränderten Karrieremustern sowie mit steigendem Pflegebedarf im Alter. Aktuelle Studien, wie etwa die Zeitbudgetstudie des Statistischen Bundesamtes (2003) und der 7. Familienbericht (2006) enthalten Hinweise auf eine paradoxe Situation in deutschen Familien: Einerseits ist zwar der Anteil der Frauenerwerbstätigkeit gestiegen, gleichzeitig hat jedoch wenig oder keine partnerschaftliche Umverteilung der Hausarbeit stattgefunden, und Frauen tragen nach wie vor die Hauptlast der Versorgungs- und Erziehungsarbeit.

Bei weiterhin mangelhaften staatlichen Kinderbetreuungsleistungen bleibt die Kombination von Kind und Karriere für die meisten Frauen weiterhin schwierig und ist nur unter Zuhilfenahme von personeller familien-interner- oder externer Unterstützung auszubalancieren. Die Weitergabe der Haus- und Versorgungsarbeit (oder zumindest bestimmter Teile davon) an eine haushaltsfremde Person ist eine Lösung, die zunehmend bevorzugt wird. Dabei zeichnet sich ein Trend zur illegalen Beschäftigung von Migrant(innen) ab, die in der Regel kostengünstiger arbeiten als die über Dienstleistungspools vermittelten legalen Arbeitskräfte.

*Der Privathaushalt als Weltmarkt für weibliche Arbeitskräfte:* Das Kapitel verortet das Phänomen «migrantische Haushaltsarbeit» in der internationalen Debatte über feminisierte Migration und domestic work. Weltweit hat sich diese Tätigkeit zum größten Arbeitsmarkt entwickelt; im Zuge des in vielen Ländern zu verzeichnenden Rückzugs des (Wohlfahrts-)Staats aus der Bereitstellung von Versorgungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder, alte und kranke Menschen, findet sich die Privatisierung dieser Angebote überall; die Prämisse, Arbeitskräfte möglichst billig «einzukaufen», hat der Transnationalisierung von Dienstleistungen Vorschub geleistet. Der neue Bedarf wird durch das Angebot von Arbeitskräften aus Erdteilen, die mit Armut, ökonomischen Katastrophen oder Systemtransformationen zu kämpfen haben, gedeckt.

Hier wird die These entwickelt, dass die makro-soziologische Verortung des Themas im Schnittpunkt von Wohlfahrts-, Geschlechter- und Migrationsregimen erfolgen muss. In handlungstheoretischer Hinsicht, auf dem Interaktionsniveau, wird die Theorie der Geschlechterdifferenz als eine im «Doing Gender» permanent interaktiv hergestellte Vollzugswirklichkeit ergänzt um die Dimension des «Doing Ethnicity»; letztere weist auf die alltägliche Herstellung eines von den Beteiligten konstruierten «Andersseins» hin, das sich als Grenzziehungsarbeit im Privathaushalt darstellt. «Doing Ethnicity», so die vertretene These, hilft die Asymmetrie des «Doing Gender» abzufedern; gleichzeitig wird das «Doing Gender» weitergereicht und bekommt eine neue Form. In diesem Zusammenhang wird auf die anglo-amerikanische Intersektionalitätsthese als theoretischer Bezugsrahmen hingewiesen.

*Methoden und erste Ergebnisse der Untersuchung transnationaler Lebensführung:* Dieses Kapitel erläutert die Methoden der Untersuchung und präsentiert gleichzeitig einige erste Ergebnisse. Der angewandte Methodenmix bestand aus

- a) Experteninterviews mit Vertreter(innen) von Nichtregierungsorganisationen, die die Interessen der Migrant(innen) in diesem Bereich vertreten, Ärzten und Sozialarbeiter(innen) sowie Repräsentanten der (katholischen) Kirche;
- b) qualitativen Interviews mit Arbeitnehmer(innen) und Arbeitgeber(innen) in drei verschiedenen Städten (Münster, Hamburg, Berlin) und
- c) teilnehmenden Beobachtungen in einem Haushalt und im sozialen Umfeld der Arbeitnehmer(innen). In diesem Kapitel werden die Erhebungs- und Auswertungsschritte erläutert und die Präsentation der Daten in Form von Fallrekonstruktionen erklärt. Außerdem wird auf verschiedene methodische Komplikationen bei der Erforschung von transnationalen Migrationsbiographien aufmerksam gemacht.

*Haushaltsarbeit – ein ganz normaler Job:* In diesem Kapitel werden mithilfe der Beschreibungen, die die Haushaltsarbeiter(innen) von ihrer Arbeit geben, die verschiedenen Facetten der im Privathaushalt verrichteten Tätigkeiten dargelegt. Dabei geht es um eine Mischung von Putz-, Betreuungs-, Pflege- und Versorgungstätigkeiten, die in der englischen Debatte passend mit den drei Cs («cooking, cleaning, caring») umschrieben werden. Der übergroße Teil der in diesem Projekt Interviewten hat im Laufe der Jahre sowohl personenbezogene (Betreuung von Kindern und alten oder pflegebedürftigen Menschen) als auch gegenstandsbezogene Dienstleistungen (Aufräumen, Putzen, Waschen, Bügeln etc.) erbracht; meist wurden sie in Kombination verrichtet. Unter Rückbezug auf die von dem französischen Soziologen Jean-Claude Kaufmann (1999) entwickelte «Theorie der Haushaltstätigkeit» wurde das emotionale Engagement, das mit der gesamten Haushaltsarbeit verbunden wird, herausgearbeitet.

In den Interviews wurde deutlich, dass sowohl die Arbeitgeber(innen) als auch die Arbeitnehmer(innen) davon ausgehen, dass Haushaltsarbeit in besonderer Weise die Intimsphäre von Menschen, ihre spezifischen Wünsche, Rituale und den Umgang mit Artefakten berührt. Wenn etwa ein geliebter oder teurer Gegenstand zerbricht oder – weniger dramatisch – lediglich eine neue Anordnung von (Dekorations-) Gegenständen eine gewohnte Ästhetik durcheinander bringt, kann das zu erheblichen Irritationen auf Seiten der Arbeitgeber(innen) führen und das Vertrauensverhältnis negativ beeinflussen. Für die Haushaltsarbeiterinnen bedeutet dies, dass sie sich nicht nur dann, wenn sie Personen betreuen, sondern auch dann, wenn sich ihre Tätigkeit auf den «Umgang mit den Dingen» beschränkt, mit dem Habitus der Arbeitgeber(innen) vertraut machen bzw. sich diesem unterordnen müssen. Insbesondere im Umgang mit älteren Menschen, die meist sehr genaue Vorstellungen über den Ablauf der zu verrichtenden Tätigkeiten haben und bei (Mittelschichts-)Eltern von minderjährigen Kindern kann dies zu sehr dezidierten Anforderungen und auch zu erheblichen Konflikten führen.

Insgesamt wird deutlich, dass neben physisch anstrengender Arbeit auch Emotions- oder Beziehungsarbeit erforderlich ist, die als unsichtbarer Mehrwert der Haushaltsarbeit bezeichnet werden kann. Mit dem ethnographischen Blick auf den Haushalt aus der Fremdperspektive ist beabsichtigt, nicht nur die Tätigkeiten, sondern auch das Beziehungsgefüge in diesem Bereich darzustellen. Ebenso werden die Professionalisierungsstrategien der Migrant(innen) beschrieben.

*Ausbeutungsverhältnis oder Vertrauensgemeinschaft? Beziehungsarbeit im Haushalt:* Diese Kapitel widmet sich, ausgehend von vier Fallgeschichten, denen die Interviews mit Haushaltsarbeiter(innen) und deren jeweiligen Arbeitgeber(innen) zugrunde liegen, den hochkomplexen Beziehungsstrukturen zwischen den Beteiligten. Im Unterschied zu Forscher(innen), die das Verhältnis zwischen Arbeitgeber(innen) und Haushaltsarbeiter(innen) als reines Ausbeutungsverhältnis oder Re-Feudalisierung beschreiben, wird hier die Asymmetrie der Beziehung im Kontext des Egalitätsprinzips analysiert. Statt eines einfachen Ausbeuter-Ausgebeuteten-Schemas lässt sich eher die wechselseitige (ethnisierende) Grenzziehungsarbeit erkennen.

Die Grenzziehung findet auf beiden Seiten statt, muss aber nicht notwendigerweise komplementär sein. Das Fehlen von Regelwerken und abgesicherten Umgangsformen und die damit einhergehenden Unsicherheiten machen sich in der Kommu-

nikation bemerkbar. Indem auf ethnische Begründungsmuster bei der Legitimation asymmetrischer Machtverhältnisse zurückgegriffen wird, kreuzen sich hier (Doing) Gender und (Doing) Ethnicity. Mithilfe der Fallbeschreibungen wird das Spektrum der Beschäftigungskonstellationen abgesteckt. Deutliche wird, dass die Hierarchien der Dienstbotengesellschaft in einem modernen Habitus keinen Platz haben und dass stattdessen von den Beteiligten unterschiedliche Beziehungsverhältnisse konstruiert werden, vom professionalisierten Dienstleistungsverhältnis bis hin zur Wahlverwandtschaft.

*Transnationale Mutterschaft:* Hier geht es um die Frauen, die ihre Kinder im Heimatland zurückgelassen haben und eine «virtuelle Mutterschaft» pflegen. Unter den Bedingungen physischer Distanz erhalten sie die Kontakte zu ihren Kindern aufrecht. Da die finanzielle Unterstützung der Ausbildung von Kindern neben der Gesundheitsversorgung von Ehemännern, Eltern, Geschwistern und anderen Familienangehörigen sowie dem Erwerb einer eigenen Wohnung zu den wichtigsten Migrationsmotiven dieser Frauen zählt, wird die Frage, wie sie ihre Mutterschaft definieren und gestalten, welche Gewinne und Verluste sie dabei erfahren, zu einem Kernthema ihrer Biographien.

Anhand von zwei Fallgeschichten werden die unterschiedlichen Erfahrungen und Lösungen, die die Frauen für diese Lebensführung gefunden haben, erläutert. Deutliche Unterschiede werden in den Prozessen des Fernmanagements von Erziehungs- und Versorgungsarbeiten sichtbar; Unterschiede der Beziehungsgestaltung zu den Zurückgebliebenen hängen unmittelbar mit den jeweiligen transnationalen Migrationsräumen zusammen. Während Osteuropäerinnen als Pendel-Migrant(innen) durchaus in regelmäßigen Abständen ihre Kinder besuchen und im Krisenfall innerhalb von einem Tag zurückkehren können, müssen Lateinamerikanerinnen ihre mehrjährige physische Abwesenheit über Tele- und Internetkommunikation kompensieren und sind auf die Versorgung der Kinder durch (bezahlte) Stellvertreter(innen) angewiesen. Das Kapitel endet mit dem Hinweis darauf, dass die Veränderung der Familienbeziehungen im Zuge der feminisierten Migration weiterhin viele Fragen offen lässt, dass sich jedoch nachzeichnen lässt, wie in unserem «Informationszeitalter» mithilfe neuer technischer Möglichkeiten ein «Doing Family» über große geographische Distanzen hinweg inszeniert wird.

*Illegal sein:* Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, was es bedeutet, in Deutschland als illegalisierte Person zu leben; in der Regel heißt das, dass die Betroffenen mit Arbeitsplatz-, Wohnungs-, Gesundheits-, Orientierungs- und Integrationsproblemen konfrontiert sind. Geschlechtsspezifisch für Migrant(innen) ist im Übrigen die vielfache Konfrontation mit sexuellen Belästigungen. Neben der Betrachtung der rechtlich relevanten Aspekte von Illegalität geht es hier sowohl um die Darstellung der verschiedenen Ausbeutungs- und Abhängigkeitsressourcen und -verhältnisse als auch um die Handlungsspielräume der Akteur(innen). Der wichtigste Befund, der mit zwei Biographien illustriert wird, bezieht sich darauf, dass der Umgang mit Illegalität individuell variiert und weniger mit ethnischer oder nationaler Herkunft zusammenhängt, als vielmehr mit dem (erfolgreichen) Rückgriff auf biographische Ressourcen; ob das soziale Kapital der Migrant(innen) in Deutschland anschlussfähig wird, hängt weitgehend vom Zugang zu unterstützenden Netzwerken ab.

Durch den Nachvollzug und die Beschreibung von Handlungslogiken wird verdeutlicht, dass die Betroffenen durch die herrschende Gesetzeslage in einer Grauzone agieren, die ihrer Aktionsfähigkeit Grenzen setzt. Die Hälfte der in diesem Projekt Interviewten hat ihren Aufenthaltsstatus mittels einer Eheschließung legalisiert, und obwohl damit neue Abhängigkeitsverhältnisse eingegangen werden, konnte zumindest die ständige Angst vor Entdeckung und Ausweisung reduziert werden. Engagierten Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft (deutschen Arbeitgeber(innen) oder Aktivist(innen)) scheint über Unterstützungsnetzwerke die Abfederung von prekären Situationen zu gelingen. Allerdings gibt es große regional spezifische Differenzen im Zugang zu solchen Netzwerken.

*Migrant(innen) in der Globalisierungsfalle?:* Das Kapitel fasst die Dilemmata der aktuellen Situation zusammen und gibt einen Ausblick auf mögliche politische Lösungen. Der Systemwechsel in Osteuropa und die anhaltende Armut und Unterentwicklung in vielen Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens haben dazu beigetragen, dass das Scheitern der traditionellen Emanzipationspolitik in Deutschland in Hinblick auf eine Neudefinition der Geschlechterverhältnisse kaum sichtbar wurde. Zwei von der Frauenbewegung angestoßene Projekte, die Gleichverteilung von Haus- und Versorgungsarbeit und die Neudefinition des Verhältnisses von Erwerbs- und Fürsorgearbeit müssen bislang als misslungen betrachtet werden. An die Stelle von partnerschaftlichen Veränderungsprozessen tritt die Kompensation von Versorgungslücken über die aus dem Weltmarkt eingekauften so genannten Hilfen; diese Lösung war sicher nicht mit der feministischen Losung «Lohn für Hausarbeit» intendiert und antizipiert worden. Gleichzeitig ist festzustellen, dass der Arbeitsbereich «Haushaltsarbeit» nur dann legalisiert und die darin erbrachten Leistungen reguliert werden können, wenn diese als gesellschaftlich wichtige und notwendige Arbeit rechtliche Anerkennung finden. Für die betroffenen Haushaltsarbeiter(innen) wäre dies bereits ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Verbesserung ihrer Lebensumstände.

Langfristig kann diese Frage nur als eine gemeinsame Aufgabe von Gleichstellungs-, Familien-, Anti-Diskriminierungs-, Zuwanderungs- und Entwicklungspolitik verstanden und diskutiert werden. Damit werden zum Schluss weitere Forschungsdesiderate angesprochen und Hinweise auf politische Aktionsfelder gegeben. Diese Studie macht präzise und detaillierte Aussagen über das Themenspektrum migrantischer Haushaltsarbeit in Deutschland und verknüpft sie mit den relevanten Theorien der Geschlechter- und Migrationsforschung.

**Helma Lutz** ist Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Frauen- und Geschlechterforschung an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt.

## Literatur

Lutz, Helma; Schwalgin, Susanne (2007): Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung, 2. Aufl, Opladen

# **III (Selbst-)Organisation und Zivilgesellschaft**

Kirchenbesetzungen von Migrant(innen) ohne Papiere in Ländern wie Frankreich, Spanien und Belgien sind die wohl bekanntesten Protestformen illegalisierter Migrant(innen). Ein Pendant ist das Kirchenasyl, welches Gemeinden Flüchtlingen und Migrant(innen) mit prekärem oder nicht vorhandenem Aufenthaltsstatus gewähren. Doch auch abseits dieser medienwirksamen Aktionsformen gibt es für undokumentierte Migrant(innen) und ihre Selbstorganisationen von Migrant(innen) alltägliche Formen praktischer Unterstützung.

Weihbischof **Josef Voß**, Vorsitzender der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz sowie des Forums «Leben in der Illegalität», definiert den Auftrag und das Selbstverständnis der Katholischen Kirche bei der Durchsetzung der sozialen Rechte der Menschen ohne legalen Aufenthalt und fordert nachhaltige Konzepte ein, die solche Lebenslagen verhindern.

Wie sich Gewerkschaften auf illegalisierte Migrant(innen) und deren Beschäftigungsverhältnisse beziehen, wird von **Özge Berber Ağtaş**, **Beate Amler** und **Luciole Sauviat** thematisiert. Sie geben einen umfassenden Überblick über zum Teil widersprüchliche Strategien und zeigen auf, wie sich Gewerkschaften für undokumentierte Migrant(innen) einsetzen können.

In dem Interview mit **Helen Schwenken** beschreiben **Alma** und **Marisol** von TRUSTED Migrants aus Amsterdam, wie sich aus ihren Erfahrungen am Arbeitsplatz Privathaushalt ein selbstorganisierter Zusammenhalt entwickelt hat, der über die Selbsthilfe hinaus auch politische Forderungen artikuliert.

Die Entwicklungen auf europäischer Ebene beleuchtet der Beitrag von **Michele LeVoy** und **Sabine Craenen** von PICUM, dem europäischen Dachverband von Organisationen, die undokumentierte Migrant(innen) unterstützen. Sie zeigen, dass die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bestrafung von Arbeitgeber(innen), die undokumentierte Migrant(innen) einstellen, eher die Migrant(innen) selber treffen werden. Dem stellen sie einen Ansatz gegenüber, der die Konfliktfähigkeit von Migrant(innen) erhöht und die Einlösung von Menschenrechten fordert.

**Frank John** nimmt die Forderung nach einer Legalisierung von illegalisierten Migrant(innen) zum Ausgangspunkt für weitergehende Überlegungen zu gesellschaftlichen Veränderungen, in denen die Migration von Menschen kein Problem-, sondern ein Normalfall sein sollte.

# Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland: Was ist die Aufgabe der Kirche?

Die Katholische Kirche versteht ihr Engagement für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität als selbstverständlichen Teil ihres kirchlichen Weltauftrags. Was man, ausgehend von Artikel 1 Satz 1 des Grundgesetzes zur unantastbaren Würde und zu unverhandelbaren Menschenrechten sagen kann, hat aus Sicht der Kirche seinen tiefen Ursprung in der christlichen Überzeugung vom Menschen als Gottes Ebenbild. Der Mensch hat eine unverlierbare Würde und darin gründende Rechte, die ihm nicht von Seiten des Staates – und schon gar nicht wegen der Staatsangehörigkeit oder durch einen Aufenthaltstitel – zuerkannt werden müssen und auch aberkannt werden könnten.

Gott gab den Menschen die Erde zur Wohnung und zur Nahrung – dass der Mensch die Welt in Nationalstaaten parzellerte und den Aufenthalt in diesen lizenzierte, ist dessen eigene Erfindung. Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind für die Kirche nicht «draußen», in ihnen als den vergessenen und ausgegrenzten Menschen begegnen wir Christus selbst: «Was ihr für einen meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan» (Mt 25, 40). Für die Achtung der Menschenwürde aller Menschen einzutreten und diese gerade in gefährdeten Situationen anzunehmen, ist für die Kirche deshalb unabdingbar. Papst Johannes Paul II. formulierte dies 1996 in der Papstbotschaft zum Welttag der Migranten so: «Der Status der Ungesetzlichkeit rechtfertigt keine Abstriche bei der Würde des Migranten, der mit unveräußerlichen Rechten versehen ist, die weder verletzt noch unbeachtet gelassen werden dürfen» (Johannes Paul II 1996).

Dieser Grundsatz prägt auch die Handreichung der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz, die im Mai 2001 veröffentlicht wurde: *Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung*. Sie entstand vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerseelsorge sowie der Caritas und anderer kirchlicher Einrichtungen seit Mitte der 1990er Jahre machten: Sie stießen zunehmend auf Frauen, Männer und Kinder, die aus ganz unterschiedlichen Gründen ohne Aufenthaltsrecht und Duldung in Deutschland leben und in eine äußerst schwierige humanitäre Situation geraten sind.

Die deutschen Bischöfe sahen sich durch diese Situation herausgefordert und setzen sich seither in Gesellschaft und Politik dafür ein, dass auch Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ihre grundlegenden sozialen Rechte wahrnehmen können. Denn unstrittig stehen auch diesen Menschen fundamentale Rechte nach

der deutschen Rechtsordnung und internationalen Übereinkommen zu. Zu diesen Rechten gehören vor allem: der Schutz vor Ausbeutung und Gewalt, das Recht auf eine medizinische Grundversorgung, das Recht auf Bildung sowie das Recht auf eine Geburtsurkunde. Tatsächlich können irreguläre Zuwanderer in Deutschland diese Rechte jedoch nicht durchsetzen, ohne zugleich die Abschiebung befürchten zu müssen. So geraten sie schnell in eine schwierige und verzweifelte Lage.

Ein zentrales Hindernis zur Durchsetzung sozialer Rechte stellen die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen (gemäß § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes) dar. Diese Meldepflichten verpflichten «öffentliche Stellen», den Ausländerbehörden Personen zu melden, wenn sie Kenntnis von deren fehlendem Aufenthaltstitel haben. Die Einführung von Übermittlungspflichten fußte auf der Vorstellung, dass sich Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zur Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte an die Behörden wenden und ihre Identität und ihren Aufenthaltsstatus offenbaren.

Als Mittel der Migrationskontrolle sollten die Übermittlungspflichten dazu dienen, den unerlaubten Aufenthalt auf diese Weise möglichst umgehend beenden zu können. Heute zeigt sich jedoch in der Praxis, dass die Übermittlungspflichten des Aufenthaltsgesetzes dieses Ziel verfehlen: Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität schrecken aufgrund dieser Regelung vor der Inanspruchnahme ihrer elementaren sozialen Rechte selbst in Notsituationen zurück und meiden jeglichen Kontakt zu öffentlichen Stellen, weil sie andernfalls Gefahr laufen, abgeschoben zu werden.

Während es daher in der Praxis kaum zu einer Meldung an die Ausländerbehörden kommt, prägen die Übermittlungspflichten auf der anderen Seite jedoch die Lebensbedingungen der Betroffenen erheblich. Denn aufenthaltsrechtliche Illegalität ist auf diese Weise in Deutschland mit dem hohen Risiko verbunden, dass Erkrankungen oder Verletzungen nicht oder nicht rechtzeitig behandelt werden, Impfungen bei Kindern unterbleiben, Frauen auf medizinische Hilfe bei Schwangerschaften und Entbindungen verzichten, Neugeborene keine Geburtsurkunde erhalten, Kinder statusloser Eltern weder einen Kindergarten noch eine Schule besuchen können, illegal beschäftigten Ausländern der vereinbarte Lohn von betrügerischen Arbeitgebern vorenthalten werden kann oder irreguläre Zuwanderer zu schutzlosen Opfern von Mietwucher und Straftaten werden.

Vielfach wenden sich diese Menschen in ihrer Not an kirchliche Einrichtungen: die muttersprachlichen Kirchengemeinden, die Beratungsstellen der Caritas, des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes und anderer Migrations- und Flüchtlingsdienste, die Malteser-Migranten-Medizin oder karitative Einrichtungen der Obdachlosenhilfe. Die Beratung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ist mittlerweile ein wichtiger und anerkannter Bereich kirchlicher Sozialarbeit. Mitarbeiter dürfen mit der vollen Rückendeckung ihrer Verbände rechnen.

Dennoch besteht bei haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitern die Sorge, bei der Bereitstellung von Hilfeleistungen für diese Menschen selbst die Grenzen der Legalität zu überschreiten. Denn in Deutschland wird allein in Fällen medizinischer Behandlungen die Strafbarkeit einer Beihilfehandlung nach allgemeinem Strafrecht ausdrücklich verneint (Bundesministerium des Innern 2007). Andere haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kirchlicher und anderer Einrichtungen, die sich für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität einsetzen, sie beraten und im Notfall Hilfe leisten, sind stark verunsichert, ob sie sich wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt strafbar machen können.

Zwar wird von staatlicher Seite immer wieder signalisiert, die Behörden hätten kein Interesse daran, humanitär begründete Hilfe strafrechtlich zu verfolgen. Bisher ist auch kein Fall bekannt, in dem es zu einer Verurteilung gekommen wäre – wohl aber in vereinzelt Fällen zu Anzeigen und Ermittlungsverfahren. Es ist vor diesem Hintergrund sehr gut zu verstehen, dass humanitäre Helfer das Anliegen haben, erst gar nicht ins Zwielicht zu geraten. Zumal ihr Engagement auf der anderen Seite durch öffentliche Ehrungen – wie die Verleihung des Bundesverdienstkreuzes oder Auszeichnungen als «Botschafter der Toleranz» – belobigt wird.

Auch in diesen Ehrungen zeigt sich sehr deutlich, dass es sich bei der humanitär motivierten Hilfe für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nicht nur um ein beruflich geschuldetes, sondern auch um ein gesellschaftlich als notwendig und wertvoll geachtetes Verhalten handelt. Um für Seelsorger, Lehrer, Sozialarbeiter usw. endlich Rechtssicherheit zu schaffen und unnötige und für alle belastende Ermittlungsverfahren zu verhindern, ist eine Klarstellung der Strafflosigkeit beruflich veranlasseter humanitärer Hilfeleistungen zugunsten von Menschen ohne Aufenthaltsrecht erforderlich. Würde dies geschehen, dann könnten karitative Einrichtungen vielleicht auch offensiver auf ihre Angebote auch für diese Menschen aufmerksam machen, so dass mehr Betroffene den Weg zu ihnen finden und über ihre sozialen Rechte aufgeklärt werden könnten.

Die Politik ist herausgefordert, sich mit dem Thema der irregulären Zuwanderung und dem irregulären Aufenthalt zu beschäftigen, um problemnahe Lösungen für die hier vorliegenden Probleme zu finden. Die Kirche sieht es dabei als ihre Aufgabe an, diese Probleme überhaupt zur Sprache zu bringen und sich für humanitäre Lösungen einzusetzen. Da wir diese Ziele nur erreichen können, wenn die verschiedenen Träger kirchlicher Arbeit ihre Kräfte bündeln und ihre vielfältigen Handlungskonzepte und Aktivitäten verbinden, hat sich auf Initiative der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz im September 2004 das Katholische Forum «Leben in der Illegalität» gegründet ([www.forum-illegalitaet.de/](http://www.forum-illegalitaet.de/)).

Unter meinem Vorsitz haben sich unter diesem Dach der Deutsche Caritasverband, die Deutschen Malteser, der Jesuiten-Flüchtlingsdienst, das Kommissariat der deutschen Bischöfe und der Nationaldirektor für die Ausländerseelsorge zusammengeschlossen. Die Arbeit des Forums begann mit zwei Initiativen: dem Werben um Unterstützung für das «Manifest Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion» und der Organisation der Jahrestagung Illegalität, die seither jeweils im März in der Katholischen Akademie in Berlin stattfindet. Wesentliches Ziel des Forums ist es, ein öffentliches Bewusstsein für dieses komplexe Thema zu schaffen und die politische Debatte um Fragen der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu enttabuisieren, zu versachlichen und jenseits der Schlagworte für differenzierte und pragmatische Lösungswege zu werben.<sup>1</sup>

1 Zu den Aufgaben, Zielen und Aktivitäten des Katholischen Forums «Leben in der Illegalität» vgl.: (Stand: Nov. 2007). Das Manifest «Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion» greift vor allem die humanitären Folgeprobleme illegaler Migration auf. Es erfährt eine breite gesellschaftliche und überparteiliche Unterstützung: Inzwischen haben sich über 400 prominente Unterzeichner aus allen Teilen der Zivilgesellschaft sowie aus Verwaltung und Politik bereit erklärt, sich öffentlich mit den Forderungen zu identifizieren. Siehe pdf-Download (Stand: Nov. 2007).

Die Kirche hat das Recht des Staates, Migration zu kontrollieren und zu beschränken, nie bestritten. Sie fragt jedoch, ob der Kontroll- und Rechtsdurchsetzungsanspruch des Staates angesichts seiner ungewollten Wirkung, Menschen von der Inanspruchnahme ihrer Rechte abzuhalten, nicht zurückgenommen werden sollte. Denn die unverhältnismäßigen Folgen können politisch wie rechtlich nicht einfach ignoriert werden. Dass Übermittlungspflichten kein unabdingbares Mittel der Migrationskontrolle darstellen, zeigt sich darin, dass das deutsche Ausländerrecht sie erst seit der Einführung des Ausländergesetzes von 1991 kennt und sie in anderen europäischen Rechtsstaaten in dieser Form gänzlich unbekannt sind.

Insgesamt ist der Erfolg der Anstrengungen zur Bekämpfung irregulärer Migration begrenzt. Allein durch Maßnahmen wie die Verstärkung der Grenzkontrollen, die Verschärfung der Visabestimmungen und die Ausweitung der Inlandskontrollen und Behördenkooperationen ist ihr nicht beizukommen. Denn irreguläre Migration ist das Resultat eines Zusammenspiels komplexer Umstände: Angesichts der Prozesse der Globalisierung, des Wohlstandsgefälles in der Welt und unserer Nachfrage nach billigen Arbeitskräften im Haushalt, in der Pflege, im Baugewerbe, der Landwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe werden sich Menschen auch weiterhin auf den Weg nach Deutschland machen. Eine menschenrechtlich legitimierte Migrationspolitik muss daher auch irreguläre Migration als Realität anerkennen. Das Katholische Forum «Leben in der Illegalität» setzt sich darum dafür ein, dass die Betroffenen ihre grundlegenden sozialen Rechte (wie das Recht auf medizinische Versorgung, Schulbesuch und Schutz vor Ausbeutung) auch faktisch in Anspruch nehmen können. Eines besonderen Schutzes bedürfen Opfer von Menschenhandel. Wir fordern außerdem, dass humanitär motivierte Hilfe für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nicht unter den Straftatbestand der «Beihilfe zu unerlaubtem Aufenthalt» fällt. Um sicherzustellen, dass das Recht auf Schulbesuch für alle statuslosen Kinder gewährt wird, müssen auch die Bundesländer entsprechende Regelungen schaffen. Hier gilt es auch in den Schulgesetzen der Länder klarzustellen, dass der Aufenthaltstatus eines Kindes irrelevant für die Anmeldung an der Schule ist. Die Kirche will und darf aber nicht zur Stabilisierung aufenthaltsrechtlicher Illegalität in der Gesellschaft beitragen. Deshalb drängen wir auch auf die Entwicklung nachhaltiger Konzepte zur Vermeidung von aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Hierzu sollten verbesserte Möglichkeiten der legalen Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten sowie Möglichkeiten einer Legalisierung des Aufenthalts in begründeten Härtefällen diskutiert werden. Die Kommission für Migrationsfragen hat schon vor vier Jahren «restriktive Regelungen für dauerhafte oder befristete Zuwanderung» kritisiert, die «einen Anstieg der Zahl von illegalen Aufenthalten bewirken» (Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz 2001: S. 51).

Es ist Aufgabe der Kirche, sich für eine Welt einzusetzen, in der eine menschenwürdige Migration ohne Verlierer möglich ist. Dieses Ziel können wir nur gemeinsam mit der Politik und der Zivilgesellschaft erreichen. Dabei erscheint es unabdingbar, einen Dialog zu führen, der sowohl sachgerecht ist als auch den Lebenslagen der Menschen gerecht wird. Nur auf dieser Basis können notwendige politische und praktische Maßnahmen entwickelt werden.

Weihbischof **Dr. Josef Voß** ist Vorsitzender der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz und Vorsitzender des Katholischen Forums «Leben in der Illegalität».

## Literatur

- Johannes Paul II. (1996): Migranten ohne Aufenthaltsstatus – Botschaft von Johannes Paul II zum Welttag der Migranten 1996 (abgerufen 12. März 2008: [www.forum-illegalitaet.de/Welttag\\_der\\_Migranten\\_1996.pdf](http://www.forum-illegalitaet.de/Welttag_der_Migranten_1996.pdf)).
- Bundesministerium des Innern (2007): Bericht zum Prüfauftrag «Illegalität»: Illegal aufhältige Migranten in Deutschland – Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen, Ausschussdrucksache 16(4)306 des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, S. 33.
- Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz (2001): «Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung» (abgerufen am 12. März 2008: [www.forum-illegalitaet.de/DBK\\_2001.pdf](http://www.forum-illegalitaet.de/DBK_2001.pdf)).

# Between Organising and Exclusion: Trade Union Strategies and Undocumented Migrant Workers

Undocumented migrants or migrants with precarious residence status are generally also vulnerable workers. Some of the problems that these workers face are: bad pay, no accident insurance, employers withholding pay, long working hours and sexual harassment. Trade unions are organisations dedicated to defending labour's interests, however, some also deal with broader issues that concern migrant workers in general and undocumented migrant workers in particular. One of the well-known mottos of the organised working class is the notion of solidarity; ideally, this maxim should extend to all workers.

Some unions throughout the world have organised undocumented migrants, for instance the Sindicato de Obreros Del Campo (SOC)<sup>1</sup> in Spain. Others have defended the rights of undocumented workers, such as the education union of Solidaires Unitaires Démocratiques (SUD Éducation)<sup>2</sup> in France. There are even examples of some undocumented migrants who have founded their own unions like the Seoul-Gyeonggi-Incheon Migrants Trade Union (MTU)<sup>3</sup> in South Korea. Additionally, unions in the West are slowly becoming more inclusive of migrants issues in order to ensure their future relevance (Piper w.y.). Nevertheless, more often than not, unions do not concern themselves with undocumented/precarious migrant workers or even pursue their interests.

In order to improve the situation of precarious/undocumented migrants, as well as strengthen organised labour, it is important to know the options trade unions have.

## Tensions and Challenges

Ideally, trade unions should represent workers' interests irrespective of their legal status. However, there is a long list of reasons which make the engagement of unions with undocumented workers difficult:

■ The perception of acting illegally if engaging with undocumented workers is widespread. Furthermore, corporatist unions<sup>4</sup> try to maintain a stance close

1 [www.soc-andalucia.com/](http://www.soc-andalucia.com/)

2 [www.sudeducation.org](http://www.sudeducation.org)

3 <http://migrant.nodong.net/ver3>

4 The corporatist union type refers to a form of unionism which consolidates its broad aims and strategies by supporting the state and the employers. It is mainly concerned about the national scale of employment or the economic performance at company level.

to that of the government as a source of power, making them rather unlikely to support undocumented workers (Lüthje/Scherrer 2003: 164).

- Many unions, historically, took part in the consolidation of the nation-state; this heritage still informs their hesitance in accepting immigration. Migrants with legal status can be welcomed by unions, but they generally oppose undocumented workers. This is particularly the case, if the national economy is performing badly (Penninx/Roosblad 2000: 3; 187; Piper w.y.).
- Since undocumented migrant workers are particularly likely to be offered and/or accept poor working conditions, national (skilled) workers and some unions are convinced that undocumented migrants are responsible for the erosion of national labour standards and wages; thus, they believe that migrants contribute to the deterioration of employment standards (Le Voy/Verbruggen 2005: 46).
- Studies conducted in Germany have shown that racism, social Darwinism and chauvinism are as widespread among trade union members, as among other parts of the population (Zeuner 2007, Bibouche/Held 2002).
- There are also more practical problems: it may be difficult to reach undocumented workers as they may hide their status; likewise it is not easy to keep them as reliable paying union members since they often have to switch places, jobs and sectors. As it is the case for domestic workers, the employment contracts between a family or private individual, and a domestic worker are “a-typical”. In such situations, collective bargaining is difficult as there are no employers’ associations to negotiate with (ETUC 2005).
- From the perspective of the undocumented workers, they permanently encounter pressure from employers not to join trade unions (ICFTU 2004).

## Trade Unions’ Experiences

### a) Supportive and inclusive Approaches

Although not many trade unions express solidarity with undocumented migrant workers, the picture is not that bleak; there are examples, from all sectors, of trade unions finding ways to represent or organise undocumented migrant workers. A supportive strategy consists of helping undocumented workers to improve their situation, while an inclusive strategy goes beyond and aims at including them in unions.

The most common way to support undocumented migrant workers is to provide legal assistance, including: negotiation with legal authorities over residence and work permits, visas, information on regularisation procedures, legal and labour rights and supporting workers to appeal to the labour court. Sometimes, legal assistance is also considered an organising strategy, for example by the Inter-professional Workers’ Union (SIT) in Geneva, the Workers’ Commissions (CC.OO)<sup>5</sup> and the General Workers Union (UGT)<sup>6</sup> in Spain, the Confederation of General Workers (CGIL)<sup>7</sup> in Italy, and

<sup>5</sup> [www.ccoo.es/cscceo](http://www.ccoo.es/cscceo)

<sup>6</sup> [www.ugt.es](http://www.ugt.es)

<sup>7</sup> [www.cgil.it/](http://www.cgil.it/)

the MTU<sup>8</sup> and KCTU<sup>9</sup> in South Korea. Moreover, in France, SUD Éducation, as part of the network 'Education Without Borders'<sup>10</sup> provides a system of sponsorship where one member supports one undocumented migrant and their family members in all legal issue procedures.

Social assistance implies different strategies, such as establishing immigration committees within or outside the union structure, providing food and clothes or creating workers' centres. Workers' centres raise awareness among migrant workers about their rights and unionism; they run training programmes and language courses, offer access to union services and distribute leaflets on issues such as health and safety, gender violence and xenophobia. Examples of workers' centres in Europe are the 'CITEs'<sup>11</sup>, established by the CC.OO<sup>12</sup>, social centres built by the Agricultural Workers' Union (SOC)<sup>13</sup> in Spain and 'Beyond Borders' formed by the CSIL in Italy. The CC.OO also organises awareness raising courses for Spanish workers, particularly those who have contact with migrants such as police and court employees. Moreover, the SIT tries to strengthen collective identity by building solidarity between migrants through regular meetings in which migrants find an opportunity to socialise with other migrants.

Concerning the inclusive tendency, some unions organise undocumented migrants in special unions or special departments, while others include them into the existing union structure. In South Korea, after struggles against deportations, undocumented workers founded their own union (MTU) in 2005 and asked the Korean Confederation of Trade Union (KCTU) for their affiliation (Gray 2006 and 2007). This act, of undocumented migrant workers forming a union, was rather anomalous; there are other more widely used strategies to organise undocumented migrant workers in unions.

Launching organising campaigns is the most famous example for inclusive strategies. For instance, in 2001 the SIT in Geneva launched such a programme, and by 2004 nearly 5.000 undocumented migrant workers had become members. In the 1990s, organising undocumented workers in the United States was the motor of unions' revitalisation (Milkman 2000). Moreover, some trade unions – including the CC.OO, the CGIL, the SOC, the MTU and the KCTU – organise and take part in regularisation and anti-deportation campaigns, demanding legalisation of all undocumented workers as well as equal rights for migrant and national workers. A working group in the German Metal Workers Union (IG Metall)<sup>14</sup> provides an example of a strategy which combines organising and assistance. They initiated the project "Legalisierungsbegleitung" (legalising council) in order to help undocumented and irregular workers with regularisation issues, to unionise them and to raise awareness of this

---

8 [www.mtu.or.kr](http://www.mtu.or.kr)

9 [www.kctu.org/](http://www.kctu.org/)

10 [www.educationsansfrontieres.org](http://www.educationsansfrontieres.org)

11 The CITEs (Information Centers for Foreign Workers) were established in Spain in 1986, now there are nearly 200 CITEs (e.g. [www.usmr.ccoo.es/Servicios/Sindicales/Cite/cite.htm](http://www.usmr.ccoo.es/Servicios/Sindicales/Cite/cite.htm), [www.citecanarias.com/index.php](http://www.citecanarias.com/index.php)) and information points throughout Spain. Although the CITEs are run by the CC.OO, they do have an autonomous legal status.

12 [www.ccoo.es](http://www.ccoo.es)

13 [www.soc-andalucia.com/](http://www.soc-andalucia.com/)

14 [www.igmetall.de](http://www.igmetall.de)

group within the union structure. The working group was aware that undocumented workers require special strategies due to problems resulting from their illegal status. However, the project was not successful due to lack of support from union officials (IG Metall 2003, 2005; Interview with Stock 2007).

Coalition building with NGOs, political parties and community organisations is another strategy to defend undocumented migrants' rights and to organise them. In association with the syndicalist union, 'Confederacion General del Trabajo de Espana' (CGT)<sup>15</sup> and an organisation for migrants' rights called Organización Democrática de Inmigrantes y Trabajadores Extranjeros (O.D.I.T.E.), the SOC organised occupations of churches and demonstrations demanding residence and work permits for undocumented migrants in Huelva. In the end, they succeeded in obtaining work permits which, however, were limited to the Spanish province of Huelva. Employing another tactic, the Migrant Trade Union in South Korea, cooperates with other unions in order to enhance the working conditions of migrants. In Turin (Italy) 35 migrant workers' groups formed the 'Turin Platform' together with unions and the city authorities. The Platform provides information and employment offers to migrant workers. In Switzerland, the SIT works closely with NGOs, political parties, church bodies, women's groups and lawyers, among others, within a network called The Collectif de Soutien aux Sans-Papiers Genève (Geneva Support Committee for Undocumented Migrants),<sup>16</sup> to put pressure on the Canton authorities. Together with the Support Committee, the Canton authorities now oblige all employers of domestic workers to conform to minimum working conditions laid down in a Model Contract including working hours, holidays, wages and sick pay. The Canton authorities have brought in a service voucher system<sup>17</sup> which makes it easier for employers to conform to the system.

In addition to the strategies above, it is sometimes necessary to take direct action, for instance organising demonstrations, going on strikes and occupying strategic places. The activities of SUD Éducation as part of 'Education Without Borders', are an illustrative example. In 2006, they occupied a building for two months, together with students and undocumented migrants who had been evicted from their homes. They also work closely with an NGO which has access to deportation centres, this way they know when someone is entering or leaving such a centre. If all legal procedures fail, they will go to the seaport or airport and demonstrate there. At times they may board the ship and distribute flyers to all the passengers in order to make them aware that they are travelling with a deported person. If a certain French company is shipping the person, the unionised sailors (CGT – another French union) will strike and the ship will not be able to leave the port<sup>18</sup>. Every week, SUD Éducation also formally announces the intention to strike in case of arrests of relatives of children

<sup>15</sup> [www.cgt.es/](http://www.cgt.es/)

<sup>16</sup> [www.sans-papiers.ch/geneve/](http://www.sans-papiers.ch/geneve/)

<sup>17</sup> Service vouchers give domestic workers a kind of official status and recognition by authorities. They are considered as a type of employment contract which can be used, for example, if a worker is unfairly dismissed. Under the voucher system domestic workers can get social insurance. This system is valid in some European countries such as France, Belgium and Switzerland.

<sup>18</sup> They are looking for contacts with North African unions in order to cooperate in the same way. They were once able to occupy an Algerian ship, since the ship could not leave as long they were on board they tried to agitate the Algerian workers.

of the school. In this way, whenever an arrest occurs, all employees of the school can legally strike immediately.

## b) Exclusive and Control Based Approaches

Trade unions' involvement with undocumented workers does not necessarily benefit them, as it can also divide the workers: Exclusive approaches apply to trade union policies which actively or tacitly exclude undocumented workers. Control based tactics refer to policies supporting restrained migration. The IG BAU<sup>19</sup> case is an example, among others, showing unions' sometimes contradictory approaches towards migrant workers. These approaches span from attempts to support precarious migrant workers (as to facilitate the foundation of a Migrant Workers Union) to exclusive attitudes towards undocumented migrants. As we mentioned inclusive approaches beforehand, we are now going to focus on more exclusive policies which have been discussed quite controversially, also among unionists.

In Germany, the Union for Construction, Agriculture and Environment, IG BAU<sup>20</sup>, is, as most unions, mainly concerned with their existing members (mainly German nationals beside regular migrant members) and the national scale and conditions of employment. From IG BAU's point of view, the problems its sectors are facing can be remedied, beside others<sup>21</sup>, through migration control and rejection of any form of informal work, regardless of the workers' nationality and legal status. However, both points imply a de facto rejection of undocumented workers. IG BAU does not actively unionise undocumented workers. Of course, it would not reject them as members, but they seem to be critical of other unions' strategies which include actively organising undocumented workers.<sup>22</sup>

Concerning policy making, it lobbies in the existing European Union legislative framework against new migrant workers' access to the labour market. Additionally, in the agricultural sector it collaborates with state authorities in order to distribute work to German nationals (IG BAU w.y.). It also closely cooperates with state authorities to detect undeclared work, for instance by dispatching construction site detectives who give hints to customs on undeclared work. Previously, it had installed a telephone hotline for denouncing irregular workers, among them undocumented migrant workers (Cyrus 2002; Rakowitz 2002).

## Conclusion

For trade unions it is a challenge to support and organise undocumented migrants. Most trade unions forget them, while some act against their interests. Nevertheless, as many of the above examples have shown, trade unions can, and sometimes, do, engage in supportive measures towards undocumented migrants. Moreover, undoc-

---

19 All information is based on various sources, including the analysis of primary sources, an interview with an IG BAU official and observation.

20 [www.igbau.de](http://www.igbau.de)

21 Such as re-regulating the sector's legal system and bargaining agreements as well as organising the workers.

22 IG BAU does not collect data about residence and work permit - so it assumes that some undocumented workers are members.

umented workers can organise themselves in unions or be organised by unions. For undocumented migrants supportive measures are of utmost importance, but due to its empowering properties, to be organised is equally important. In this way, they are less the objects of social action and more the subjects of migrant workers' struggles. However organising undocumented migrants is not just about organising members within unions; it is also very important to question the legal system and states' practices. Therefore, it requires political will and consent of the trade unions to support and organise undocumented migrant workers.

**Özge Berber Ağtaş, Beate Amler and Luciole Sauviat** have worked for or with trade unions in Germany and Turkey. In 2007 they obtained their Master degrees in "Labour Policies and Globalisation" at the Universities of Kassel and FHW Berlin, as part of the Global Labour University.<sup>23</sup>

## References

- Bibouche, Seddik/Held, Josef (2002): Die IG Metall-Jugendstudie: Jugend 2000. Neue Orientierungen und Engagementformen bei jungen Arbeitnehmer(innen), [www.bw.igm.de/news/meldung.html?id=167](http://www.bw.igm.de/news/meldung.html?id=167), (10.11.2007).
- Cyrus, Norbert (2002): Unterstützung statt Kontrollen: über alternative Strategien zum Umgang mit den Illegalisierten, [www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/cyrus.html](http://www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/cyrus.html), (15.07.07).
- ETUC (2005): Out of the Shadows: Organising and Protecting Domestic Workers in Europe, the Role of Trade Unions, Brussels: ETUC Publication.
- Gray, Kevin (2006): Migrant Labor and Civil Society Relations in South Korea, *Asian and Pacific Journal of Migration*, 15(3): 381-390.
- Gray, Kevin (2007): From Human to Workers' Rights: The Emergence of a Migrant Workers' Union Movement in Korea, *Global Society*, [http://www.informaworld.com/smpp/title%7Econtent=t713423373%7Edb=all%7Etab=issueslist%7Ebranches=21-v2121\(2\):297-315](http://www.informaworld.com/smpp/title%7Econtent=t713423373%7Edb=all%7Etab=issueslist%7Ebranches=21-v2121(2):297-315).
- ICFTU (2004): Trade Union World Briefing, June 2004, issue 4, <http://library.fes.de>, (27.5.07).
- IG BAU (w.y.): Saisonarbeit: Neuregelungen im Jahr 2006, [www.igbau.de/db/v2/inhalt.pl?e1=10&e2=57&persid=&](http://www.igbau.de/db/v2/inhalt.pl?e1=10&e2=57&persid=&), (14.8.07).
- IG Metall (2003): Menschen ohne Papiere bei der Legalisierung begleiten, [www.labournet.de/igm-akint.berlin/Aktuelles/migration.pdf](http://www.labournet.de/igm-akint.berlin/Aktuelles/migration.pdf), (17.7.07).
- IG Metall (2005): Die Legalisierungsbegleiterinnen, [www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/gewlegal.pdf](http://www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/gewlegal.pdf), (17.7.07).
- LeVoy, Michele/Verbruggen, Nele (2005): Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers, PICUM, [www.picum.org/LABOR/PICUM%20Ten%20Ways%20to%20Protect%20Undocumented%20Migrant%20Workers.pdf](http://www.picum.org/LABOR/PICUM%20Ten%20Ways%20to%20Protect%20Undocumented%20Migrant%20Workers.pdf), (15.06.2007).
- Lüthje, Boj/Scherrer, Christoph (2001): Race, Multiculturalism, and Labour Organizing in the United States: Lessons for Europe, *Capital & Class*, 73:141-171.
- Milkman, Ruth (2000): Immigrant Organizing and the New Labor Movement in Los Angeles, *Critical Sociology*, 26 (1/2): 59-81.
- Penninx, R.; Roosblad, J. (eds.) (2000): Trade unions, Immigration, and Immigrants in Europe: 1960 – 1993: a Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries, New York and Oxford.
- Piper, Nicola (w.y.): Social Development, Transnational Migration and the Political Organising of Foreign Workers, [www.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/piper.doc](http://www.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/piper.doc), (12.2.2007).
- Rakowitz, Nadia (2002): Die IG BAU und die illegalisierten Bauarbeiter, [www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/igbau.html](http://www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/igbau.html), (17.7.07).

<sup>23</sup> [www.global-labour-university.de/](http://www.global-labour-university.de/)

Zeuner, Bodo; Gester, Jochen; Fichter, Michael; Kreis, Joachim; Stöss, Richard (2007): Gewerkschaften und Rechtsextremismus, Münster.

## **Interviews**

Interviews with Wol-San Liem (Migrants Trade Union, Korea, 17.8.07), Frank Schmidt-Hullmann (IG BAU, Germany, 23.8.07), Alke Stock (IG Metall, Germany, 2.11.07), Christine Jousset (SUD Éducation, France, 23.10.07) and with Spitou Mendy (SOC, Spain, 27.8.07)

## INTERVIEW

# Illegalisierte Frauen in Privathaushalten

Für illegalisierte Migrant(innen) stellt die Arbeit in Privathaushalten ein zentrales, aber prekäres Betätigungsfeld dar. Angemessene Bezahlung, geregelte Arbeitszeiten sowie Versicherungsschutz und Krankengeld werden, wenn überhaupt, individuell ausgehandelt. In Ländern wie Großbritannien oder den Niederlanden wohnen viele Frauen in Privathaushalten (live-in) und sind rund um die Uhr verfügbar. Diejenigen, die außerhalb des Arbeitsplatzes (live-out) leben, müssen oft mehrere Putzstellen zeitlich koordinieren. Ein Arbeitsvertrag und die Legalisierung des Aufenthaltsstatus sind zentrale Forderungen von Selbstorganisationen migrantischer Hausarbeiterinnen wie z.B. von TRUSTED Migrants aus den Niederlanden. Sich einer Selbstorganisation anzuschließen bietet sowohl einen Ort des Austauschs als auch die Artikulation gemeinsamer politischer Ziele. Die 200 Mitglieder umfassende Gruppe TRUSTED Migrants ist im Kontext der Commission for Filipino Migrant Workers (CFMW) <sup>1</sup> entstanden und beteiligt sich am niederländischen sowie europäischen RESPECT-Netzwerk von und für Haushaltsarbeiterinnen.

Im September 2007 hat Helen Schwenken in Amsterdam Marisol und Alma getroffen, die sich bei TRUSTED Migrants organisieren, und mit ihnen über ihre Arbeitsbedingungen und ihre politische Arbeit gesprochen. Marisol kam vor vier Jahren mit der Hoffnung auf eine bessere Zukunft von den Philippinen nach Amsterdam. Almas Weg führte zunächst von den Philippinen nach Hongkong, dann nahmen ihre dortigen Arbeitgeber sie vor fünf Jahren mit nach Amsterdam, damit sie weiter bei ihnen arbeite.

*Both of you work in private households; however, you, Marisol, work live-out, while you, Alma, worked live-in. Can you tell me about your working experiences?*

Marisol: I started working as a babysitter for a family with a baby boy only one month old. At first we talked about a babysitting job, but as the boy was still a baby who always slept, I had more time to do other stuff in the house. Before, they had a cleaning lady. I never actually saw this cleaning lady, the mother just told me that she was on vacation because her husband died. Later on, maybe they just thought I could manage both, babysitting and organising the household. Until now I have been doing the same job, but it is okay, also, because he is an easy boy. I got another job with another family, only cleaning the house. This is more relaxing than babysitting with all the responsibility of looking after a human being. If you are done cleaning the house, you are off and free.

*Which part of your job is the most stressful?*

Marisol: When the parents are there, it is kind of conflicting and I feel more

---

1 [www.cfmw.org/](http://www.cfmw.org/)

pressure because the boy is naughtier when the parents are there. But I can handle it and they are dependent on me. I tried a handful of times to leave – they offered additional salary every time I said I was going to leave.

*Do you think they pay you enough?*

Marisol: I think it is not enough because I do all the cleaning – everything in the house, ironing, cleaning the house, feeding the child, giving him a bath, bringing him to bed, everything. When you only clean houses, you get higher payment than for babysitting. In general it is 12.50 Euro per hour for cleaning, if you do babysitting, it's only 7, 8 or 9 Euros. I do both, that's why I keep saying to the mother, you will never get another one like me. I do both.

*Have you discussed the working conditions and your rights with your employer?*

Marisol: No. Because, I am so attached to the boy, he is like my own nephew. I would feel creepy if I left.

*Alma, what has been different in your job?*

Alma: The biggest difference is that I used to live in the workplace and the problem was really the working hours. Once the children woke-up in the morning it was my responsibility to look after them until night when they went to bed. And sometimes if they were sick, they slept with me. Then it's of course very hard to work in the morning. It was maybe sometimes also my fault, because I said, ok, I agreed to work the next day. But, of course, the employers knew the rules, they shouldn't have abused me, it's really where the word abuse comes in. You don't have time for yourself since you're working the whole day. And that's the big difference compared to, what Marisol was saying, working as a cleaning lady. When your time is finished, you can relax. But taking care of three children is really exhausting. You are doing all the washing of the clothes, ironing, cleaning the house, cooking, picking up the kids after school. You are really doing everything. The parents come home, see the children for one hour and then they sleep. Sometimes the mother came home, and the baby was already sleeping, it was all done. They had nothing to do when they came home! If the parents treat you badly it is not the children's fault because they don't know anything. I think that's in the end the reason I chose to stay out of peoples' houses. I cannot sleep in the night when the children are sick, you can hear the doors banging, children crying. That's the big difference when you work part-time because at least you can really choose your time and you can also increase your salary because you can ask for better pay.

*When you decided to move out in order to work on an hourly basis, did you reach a consensus with your employers?*

Alma: It was after some discussions. I had already asked to leave when they had the third baby because my back was painful at the time. I asked them to get a cleaning-lady at least once a week. But if you have three children in the house, you can imagine the mess everyday that you have to tidy up, think of cooking and picking them up after school, it was very hard. But when I left, I knew it was very hard for them, especially in the first month, because I had stayed with them for six years and it was really a luxury for them because I did everything. After that I became bolder to speak about what is in my heart. I have done my best to serve them for years, but it seems that they overlooked my hard work. I am always the one who negotiates my

salary. I said, if you really like me and appreciate my work, you should increase my salary automatically, not make me beg. That's why I have come to the point where I am sad because they said that they were always happy, that I was part of the family – but I always had a hard time negotiating my salary.

*Did you succeed in negotiating?*

Alma: Well, yes, I succeeded. Because I always believed that they could never find someone like me. Putting three children into a day-care centre would have been more costly. In the end, I got what I wanted. I am still working eleven hours, three days a week, but I am happier now. I have four days for myself and I have three days with them.

*Both of you active in a group of self-organised migrant domestic workers called TRUSTED Migrants. How did you become involved?*

Alma: I got to know about it in the church, through our preacher. That's also the reason why Africans are among us, because we belong to one church. But I waited for one more year when we involved ourselves in the Forum Theatre project "Acting Together" of the Commission for Filipino Migrant Workers and the Dutch RESPECT working group for migrant domestic workers. There I met Fe Jusay from the Women's Program of the CFMW. She then came to our church to speak publicly and our pastor supported it. And I said to myself, okay, I can be involved in this as well. When we elected officers at TRUSTED Migrants, I was elected as a chair-person, and Marisol as the general secretary. In June 2006 we succeeded to become members of the biggest Dutch public sector trade union ABVAKABO, we also became members of FNV, the Dutch Federation of Trade Unions.<sup>2</sup> In August 2006 we actively decided that we still have to depend on our own self-organisation, because we want to defend ourselves as self-organised migrants. There are at least 200 members now in TRUSTED Migrants.

*Most of you are women, but you also have male members, where do they work?*

Marisol: With the Filipinos it is also cleaning, men and women. The Africans are also doing cleaning, but in offices

*What work does TRUSTED Migrants do?*

Marisol: We are continuing the campaign that the Commission of Filipino Migrant Workers started. Our main goal is to have our work recognized as proper and attain work permits, so we can at least visit our countries and come back and work again. We are lobbying through CFMW for this campaign because most of our TRUSTED members are undocumented. Our main way within TRUSTED is actually the Forum Theatre, through it we can show what's happening with us undocumented migrants.

*You have a very full working day, when do you meet as TRUSTED Migrants?*

Alma: We always find time to have a meeting because we are serious about it. It is our hope that one day we reach the goal that we are campaigning for. Usually, if not on Saturday, then we meet on Friday evenings after work.

*Is it true that in order to deal with the problem of not having bank accounts, that you have also founded a cooperative?*

Alma: Our cooperative is called "Koop Natin". The idea came also out from CFMW

---

<sup>2</sup> [www.xs4all.nl/%7Eftpcf001/](http://www.xs4all.nl/%7Eftpcf001/)

and the collaboration with RESPECT Netherlands. It's a good thing. Sometimes our families back home need a bigger amount of money, but we cannot provide this all at once. So we can borrow it from the cooperative, when we have shares in the cooperative. We now have 29 members.

*If you were a politician, what kind of policy would you introduce?*

Marisol: I would implement a regularisation campaign. It would also be helpful for Dutch society, as we would pay taxes, and then we could see our families back home. Whatever they are going to implement, whatever regulation they are going to make, I hope we will also benefit from it, because we are here.

Einleitung und Bearbeitung des Interviews: Caren Kunze

# Undocumented Migrants in the Workplace: A Rights-Based Approach

Ahmad comes from Algeria\*, and has been living and working in Brussels as an undocumented worker for eight years. Three years ago, he found work in a pub in the centre of the city. Ahmad was given accommodation in a small room above the bar, paid less than minimum wage, and was forced to work sixteen hours a day. One night during work, he fell through a glass door and injured his hand and had to go to the emergency room in the local hospital. His employer made it very clear that Ahmad must not tell anyone at the hospital about his terms of employment. Ahmad complied, but when he came back to work the next day, Ahmad found that his job and his room had been given to someone else.

*(\*pseudonym and fictitious country)*

Every day hundreds of thousands of undocumented workers labour in different sectors of the European economy. They often work and live in inhumane conditions, earning very little or no pay at all, and are insufficiently protected by legislation. Facing exploitation and abuse, many undocumented workers believe they have no other option but to accept their present situation. Fearing that they may be deported if they speak out, an overwhelming number suffer in silence.

For many people, the living and working conditions of these migrants are hard to believe, as they remind us of times before the existence of labour movements. Yet, stories such as Ahmad's are very familiar to all organisations providing support to undocumented migrants in the European Union. The term "slavery" is often used to describe these situations.

Meanwhile some sectors in the European Union are, to a considerable extent, dependent upon undocumented workers, who make up a substantial part of their workforce. This dependence may be hidden, not just by migrants' silence, but by subcontracting chains and employers' complicity.

## **EU Policy: what about undocumented workers' rights?**

As do all human beings, undocumented migrants have rights under international law, including the right to: health care, organize, fair labour conditions, education and training, shelter, family life, moral and physical integrity and equality before the

law.<sup>1</sup> However, as this article will highlight, the actual protection of those rights is far from secure.

In June 2007, the EU Commission proposed a draft directive for sanctions against employers of “Illegally Resident Third-Country Nationals”<sup>2</sup>. In its explanatory memorandum, the Commission states that the availability of work opportunities in the EU is a major pull factor for undocumented migrants, and that, therefore, sanctions against the employers of these migrants need to be introduced. By reducing employment possibilities for migrants without residence permits, the directive primarily aims to control immigration. However, the directive also states that irregular employment damages the general labour market and hurts the workers involved, which are presented as extra arguments for the sanctions. Novelty, the directive also contains some provisions to protect undocumented workers’ rights.

It is indeed relatively easy for undocumented workers to find a job in almost any EU Member State – those workers are highly attractive for employers due to their flexibility, availability, and because they are cheap to employ (Le Voy, Verbruggen, Wets 2004). However, tolerating a situation in which a certain group of workers is denied their rights presents an inherent risk. Migrant workers have often been used as the experimental ground for the profound restructuring of the economic fabric and work models of Europe. Present trends of temporary work, precarious contracts, subcontracting, mobile schedules, dependency of employees and undeclared employees have all been tried out first on foreign workers.

The EU Commission thus points to real problems when indicating undocumented workers’ vulnerability to abuse and the damage this kind of employment has on labour conditions in general. However, as this article argues, introducing sanctions based on the migration status of workers is not the right answer.

### **Sanctions cannot fight exploitation or numbers of undocumented workers**

Looking at evidence from various countries which have introduced similar sanctions in the past, it becomes clear that they have not succeeded in reducing irregular migration or in deterring rogue employers from hiring undocumented workers. Rather, these employers calculate the profits and the risks and look for escape routes that usually result in more abuse of the workers involved.

For instance, during the last 20 years in the United States it is estimated that the number of undocumented migrants rose from 2.5–3.5 million to 11-12 million, despite the employer sanctions introduced in 1986. Furthermore, US trade unions, who at first called for the introduction of the sanctions, are now calling for their abolition, asserting that “although employer sanctions did not create the problems of exploitation and discrimination, they have contributed significantly to the inability of immigrant workers to enjoy and enforce the most basic labour and workplace

---

1 A comprehensive overview of international human rights law concerning undocumented migrants can be found at: [www.picum.org](http://www.picum.org). The website also contains a policy brief dealing specifically with undocumented workers’ workplace rights and several statements and other documents concerning EU legislative projects on employer sanctions.

2 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0249en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0249en01.pdf)

rights.”<sup>3</sup> Less information is available about the effects of employer sanctions in Europe, but the experiences of Germany, France and the Netherlands,<sup>4</sup> as well as anecdotal evidence from elsewhere, have all shown similar trends. The number of undocumented workers in the labour market does not seem to have decreased significantly, rather, due to employers looking for ways to escape sanctions, labour conditions and wages have become even worse.

The reason why a sanctions approach will not effectively reduce irregular employment is that it tackles the symptoms rather than the root causes of the irregular labour market. By taking migration control as a starting point, it adopts a very narrow view of the presence of undocumented workers in the labour market. A more holistic approach would require measures designed through intensive consultation with social partners and in coherence with the fight against the irregular labour market in general.

### Potential Negative Effects of the Measures Proposed in the Directive

Not only is the effectiveness of a sanctions approach doubtful, sanctions have negative side-effects on workers in various ways. From a human rights perspective, this is what worries PICUM the most.

As the above examples already mentioned, escape routes used by employers cause serious damage to labour conditions in general. Higher risks for employers result in looser labour relationships and more subcontracting, workers being forced to work as independent contractors, lower wages and additional pressure on the informal labour market, forcing it further underground. This makes it all the more difficult to hold employers accountable for abuse.

When workplace-control becomes influenced by migration-control, undocumented workers will, more often than not, refrain from complaining to the authorities. While the memorandum of the directive states that when workers are apprehended without a residence permit a return decision will be issued, in reality, this will mean that the sanctions approach will punish the workers more than the employers – the opposite effect of what the directive hopes to achieve.

Furthermore, publicising employer sanctions may not only deter employers from hiring unauthorized workers, but also deter them from hiring any “foreign looking” worker at all. The requirement for employers to carry out repeated checks on those who do not have an unqualified right to work and reside in the EU, will also provide the unscrupulous with another means by which to harass the vulnerable and under-

3 Quote drawn from the TUC comment on the UK proposal for a law introducing employer sanctions. This text was issued in July 2007 and can be found on the TUC website ([www.tuc.org.uk/international/tuc-13568-f0.cfm](http://www.tuc.org.uk/international/tuc-13568-f0.cfm)). See also Mehta, Theodore and Hincapié. Social Security’s No-Match Letter program: Implications for Immigration Enforcement and Workers’ Rights, 2003 ([www.nilc.org/immsemplymnt/SSA\\_no-match\\_survey\\_final\\_report\\_11-20-03.pdf](http://www.nilc.org/immsemplymnt/SSA_no-match_survey_final_report_11-20-03.pdf)) and National Immigration Law Center. State and Local Proposals that Punish Employers for Hiring Undocumented Workers Are Unenforceable, Unnecessary, and Bad Public Policy, 2007 ([www.nilc.org](http://www.nilc.org)).

4 See “PICUM Comments on COM 2007 249 final Employer Sanctions” on ([www.picum.org](http://www.picum.org)). Part of this article is based on this position paper. See also Natasha Iskander, “Informal Work and Protest: Undocumented Immigrant Activism in France, 1996-2000”, in *British Journal of Industrial Relations* 45:2 June 2007 pp.309-334.

mine union organisation. Studies in the US have repeatedly shown that widespread discrimination was one of the consequences following the introduction of employer sanctions. Again, less research is available for Europe about this issue.

## **A Rights-Based Approach**

Undocumented workers are frequently hired because they are cheap and exploitable. PICUM therefore proposes making this aspect the point of departure. Obstacles to the enforcement of undocumented workers' rights should be analysed and removed. A rights-based approach is an alternative to the penal approach, and will not have the same negative side effects. It can be designed by authorities responsible for Employment and Social Affairs, on the national or the European level, since the main criteria for enforcement is not residence permits or even work permits, but the compliance of employers with labour rights and regulations for taxes and social security. Contrary to the penal approach, the rights-based approach will primarily target the most exploiting employers.

A rights-based approach necessarily consists of the following:

- Undocumented workers will, as much as possible, possess the same workplace rights as documented workers. This includes minimum wages, maximum working hours and overtime pay, workers' compensation in case of work-related accidents, compensation in case of dismissal and the right to organise. Equal rights reduce the incentives for unscrupulous employers to hire undocumented workers. If hired anyways, the damage done to the general labour market will be minimised because the undocumented workers' 'competitive edge' over regularly employed workers will be reduced.

However, experience in many countries, where basic workplace rights for undocumented workers do exist, has clearly shown that this is insufficient. In order for undocumented workers' rights to be effectively protected, there must be:

- Effective and safe complaint mechanisms. "Safe" means that the worker can complain without fear of deportation.
- Enforcement of respect for labour rights which is not linked to migration control, exactly the opposite of what the current directive proposes.
- The Commission itself has understood that the purely repressive approach is not sufficient to fight irregular migration, and has been reflecting on legal possibilities for migrant workers to enter the EU. These legal alternatives should be considered an integral part of every strategy to cope with the presence of undocumented workers.

## **Conclusion**

The proposed directive explicitly guarantees the workplace rights of undocumented workers, and imposes an obligation on Member States to guarantee these rights. This new development in EU legislation is welcome. However, as argued above, the rights accorded to undocumented workers will, in reality, not be enforced because the directive fails to address the root cause of their vulnerability, which is their fear of deportation because of their irregular status. Quite on the contrary, the directive reinforces workers' vulnerability. It incentivises employers to use further escape strat-

egies and/or go “underground”, and leads to a greater risk of discrimination against all “foreign” looking workers.

At the same time, it has never been convincingly shown that employer sanctions actually reduce the number of undocumented workers in the labour market. PICUM thus has some fundamental concerns regarding the proposed directive, and urges the Commission not to pursue the current proposal.

**Michele LeVoy** is director of PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, a network of organisations providing assistance to undocumented migrants) Sabine Craenen is coordinator of OR.C.A. (Organisation for Undocumented Workers), a Belgian NGO and member of PICUM.

## References

European Commission (2007): Proposal for a Directive providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM (2007) 249 final, 2007:0094 (COD), Brussels, 16.5.2007. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0249en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0249en01.pdf) (30.11.2007)

LeVoy, M./Verbruggen, N./Wets, J. (2004): Undocumented Migrant Workers in Europe. Leuven: PICUM and HIVA.

# Legalisierungskampagnen: «Der zu realisierende Gewinn ist eine andere Gesellschaft»

Die Erklärung der Gesellschaft für Legalisierung (gfl) bei ihrem ersten Aktionstag in Berlin am 24. Oktober 2003 endete mit dem eindeutigen und gleichzeitig so ungewöhnlich ultimativ klingenden Satz: «Der zu realisierende Gewinn ist eine andere Gesellschaft.» Der Aktionstag führte von der Ausländerbehörde über den Ver.di-Bundeskongress zur Berliner Charité, ging weiter mit einem Hochzeits-Autokorso zur Revue Papers Royal und endete in einem rauschenden Fest. Einige weitere Aktionstage und Shows folgten. Vier Jahre später stellt sich die Frage, ob und wo dieser Gewinn eingelöst ist.

Die Forderung nach Legalisierung hat in Deutschland eine lange Geschichte, die bereits Anfang der 1970er Jahre von illegal gewordenen Arbeitsmigrant(innen) in Frankfurt am Main gestellt wurde. Mit der Parole «Wir sind keine Sklaven!» gingen sie in einer großen Demonstration auf die Straße. Im Gegensatz zu Spanien, Frankreich oder der Schweiz gewann die Forderung nach Legalisierung allerdings nie eine annähernd große öffentliche und politische Resonanz.

## Rote Ampeln auf den Straßen zur Legalisierung überfahren

Wer noch im Jahre 2003 im deutschen Google Legalisierung eingab, landete zuerst bei diversen Webseiten rund um Cannabis und Hanfanbau. Kein Jahr später verwiesen die Ergebnisse auf die Situation von Migrant(innen) in Deutschland und der EU. 2004 markiert auch das Jahr, in dem die katholische Kirche mit dem Forum Illegalität (vgl. den Beitrag von Weihbischof Josef Voß in diesem Dossier) eine Lobby für die Rechte der Papierlosen in Deutschland gründete, die am 2. März 2005 mit einem Bischofsbrief das Thema schlagzeilenträchtig auf den Titelseiten der Tagespresse platzierte.

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen «Gesetz zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern» war auf Bundesebene die Tür für eine umfassende politische Lösung der prekären Statuten von Bürger(innen) ohne Aufenthalts- oder Arbeitspapiere geschlossen.<sup>1</sup> Nichtsdestotrotz ist die Bundesrepublik ein Land, das Papierlosen Möglichkeiten – und im europäischen Vergleich sogar Vorteile – bietet, da es häufig leichter ist, eine Wohnung zu mieten, flächendeckende Straßenkontrollen in Großstädten sind überschaubar und Massenabschiebungen bisher die Ausnahme. Somit hat sich abseits der Bigotterie des parlamentarischen Diskurses

1 Vgl. hierzu: [www.joerg-alt.de/Recht/ZuwG\\_Gutachten.pdf](http://www.joerg-alt.de/Recht/ZuwG_Gutachten.pdf)

schon seit Jahren ein administrativer Umgang mit der Situation etabliert, der Illegalisierten Chancen bietet, sich niederzulassen; und diese Chancen werden trotz der Rechtsunsicherheit und Verfolgung auch genutzt.

Inzwischen ist durch die Hintertüren der Kommunal- und Gesundheitspolitik die Lebenssituation von Papierlosen auf die Bundesebene zurückgekehrt. Im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen wurde auch ein Prüfauftrag<sup>2</sup> an das Bundesinnenministerium (BMI) aufgenommen, der im Februar 2007 fertiggestellt, bisher aber nicht offiziell veröffentlicht wurde. Parallel dazu ist der Bericht der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit und Illegalität (BAG)<sup>3</sup> erschienen, einem Projekt von kirchlichen und Wohlfahrtsverbänden sowie Bürgerrechts- und antirassistischen Gruppen.

Aus ordnungspolitischen Gründen wird im politischen Diskurs in der Bundesrepublik der Begriff «Legalisierung» gescheut. Nichtsdestotrotz war im Herbst 2007 der Jahrestag einer kleinen Legalisierung, der sog. Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz (IMK). Sie führte bisher zu folgendem Ergebnis: Von über 100.000 Personen mit Duldung erhielten bisher knapp 20.000 Antragsteller(innen) eine Aufenthaltserlaubnis. Weitere 100.000 Personen mit Duldung waren nicht antragsberechtigt, da sie noch keine sechs Jahre im Land lebten, 30.000 werden weiterhin geduldet, knapp 20.000 warten noch auf einen Bescheid, 8.000 wurden – oft wegen fehlender Passpapiere – abgelehnt (Stand, Oktober 2007).

## Wir sind unter euch

In der Kampagne für dieses Bleiberecht<sup>4</sup> begann sich eine neue Generation von Aktivist(innen) zu etablieren. Hervorgegangen aus lokalen Bleiberechtskampagnen<sup>5</sup> und Initiativen gegen Abschiebungen von Mitschüler(innen) oder zur Verteidigung ihrer Eltern, aufgewachsen in den rechtlichen Grauzonen von behördlicher Duldung und Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis fassen Leute in der politischen Arbeit Fuß. Diese neue Generation unterscheidet sich von der, die sich über die Kampagnen für die Erhaltung des Asylrechtes 1992/1993 politisierte. Ausgestattet mit fundierten bildungspolitischen und -pädagogischen Materialien über die Globalisierung von Migration, Rassismus in Europa, transnationale Wertschöpfungsketten und globale Arbeitsmärkte wird mit den deutschen und europäischen Lebenslügen aufgeräumt.

Bereits die Gesellschaft für Legalisierung (gfl) hatte sich nicht mehr auf die Verteidigung des Grundrechtes auf Asyl konzentriert. Im Gegenteil, sie rückte die Praktiken in den Vordergrund, die das rechtliche Diktat des OFF LIMITS an den europäischen Grenzen zur Kenntnis nehmen und nicht nur trotzdem, sondern deswegen eigene soziale Basen und Praxen etablieren.

Viele Migrant(innen) in den Detention- und Refugee-Camps an den Grenzen Europas fliehen in die informellen Netzwerke klandestiner Arbeit der Metropolen Europas, anstatt auf eine Entscheidung ihres Asylantrags zu warten. Migrant(innen), die an den nördlichen Küsten Afrikas auf ihre Passage in schwimmenden Särgen

2 Vgl. hierzu: [www.fluechtlingsrat-nrw.de/2470/index.html](http://www.fluechtlingsrat-nrw.de/2470/index.html)

3 Vgl. hierzu: [www.medibuero.de/de/News/Bericht\\_der\\_BAG\\_Gesundheit\\_Illegalitaet\\_erschieden.html](http://www.medibuero.de/de/News/Bericht_der_BAG_Gesundheit_Illegalitaet_erschieden.html)

4 Siehe [www.bleiberechtsbuero.de/](http://www.bleiberechtsbuero.de/)

5 Siehe: [www.jugendliche-ohne-grenzen.de/](http://www.jugendliche-ohne-grenzen.de/)

warten, verbrennen ihre Papiere und treten damit in ein Leben ein, dass sie de facto außerhalb jeder Politik der Sichtbarkeit versetzt.

## **BILD dir deine Meinung – Praktiken der Legalisierung**

«Muss Erim sterben, weil seine Eltern arm sind?», so titelte 2005 die BILD Hamburg. Eine mazedonische Familie hatte sich mit einer Auslandskrankenversicherung und ihrem todkranken Kind im Gepäck auf nach Deutschland gemacht und lieferte ihr Kind in der Universitätsklinik Eppendorf ein. Ein Hin und Her begann, nachdem klar war, dass die Auslandsreisekrankenversicherung das nicht abdeckt, das Touristenvisum abgelaufen und das Kind transportunfähig bzw. in Mazedonien zum Tode verurteilt war. Streitgespräche zwischen Ärzten und Schwestern in der Klinik – «Die sind ja nur gekommen, um ihr Kind behandeln zu lassen» – «Eben. Das würdest du doch für dein Kind genauso tun.» – machten die Geschichte rund. Schließlich bekam BILD Wind von der Sache und übernahm die Behandlungskosten von über 105.000 € gegen die Exklusivrechte für die Story.

Bei den oben angeführten Berichten des BMI und der BAG begeben sich die Autorinnen gern in die wahlweise ordnungspolitische bzw. menschenrechtliche Ecke. Doch ähnlich wie bei der Verteidigung des Grundrechtes auf Asyl werden dort Schlachtordnungen der Vergangenheit eingenommen. Auf der Tagesordnung steht nicht Staatsräson vs. Menschlichkeit im Nationalstaat, sondern die Neukonstituierung der gesellschaftlichen Verkehrsformen und Fragen von postnationaler Souveränität, Staatlichkeit und des Politischen selbst.<sup>6</sup>

Die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten wird auf bis zu vier Millionen geschätzt; zu einem Großteil wird von illegalisierten Frauen mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen ausgegangen (vgl. Interview mit TRUSTED Migrants). Das heißt an jeder dieser Wohnungstüren wird von Angesicht zu Angesicht oder über Maklerinnen der Arbeitspreis, ggf. Unterkunft, medizinische Versorgung und Kindeswohl, für die papierlose Arbeiterin vereinbart im Tausch gegen das Putzen und Führen des Haushalts, die Betreuung der Kinder oder die Pflege der Großeltern. De facto millionenfache gesellschaftliche Vereinbarungen, die sich den Gesetzeslagen rund um Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, Haushaltsschecks, Elterngeld und geschlechtliche Arbeitsteilungen verweigern oder entziehen.<sup>7</sup>

## **Grips gefragt**

In den Großstädten hat das Problem der medizinischen Versorgung von Kranken ohne Papiere oder Versicherungsschutz längst die Gesundheitsbehörden alarmiert. Nachdem kirchliche und antirassistische Initiativen seit 15 Jahren medizinische Beratungsstellen aufgebaut haben, um mindestens eine mangelhafte Versorgung zu gewährleisten, wird heute auch von Seiten der Gesundheitsbehörden offen darüber geredet, den allgemeinen Zugang zur medizinischen Grundversorgung ohne Meldepflicht sicherzustellen. Für Fragen der Finanzierung werden regionale, private wie

<sup>6</sup> Siehe: Die Angst vor dem Elfmeter: [eipcp.net/transversal/0707/preclab/de](http://eipcp.net/transversal/0707/preclab/de)

<sup>7</sup> Siehe: Global mit Besen und Schrubber: [www.eurozine.com/articles/2007-05-30-rerrich-de.html](http://www.eurozine.com/articles/2007-05-30-rerrich-de.html)

öffentliche Fondslösungen erwogen. In Hamburg wird die Diakonie im Jahr 2008 in Zusammenarbeit mit ver.di eine belastbare empirische Studie zur Situation von illegalisierten Migrant(innen) erstellen. In einem neu konstituierten übergewerkschaftlichen Arbeitskreis «Undokumentiertes Arbeiten» bei ver.di in Hamburg wird aktuell ein Musterprozess für eine Hausangestellte ohne Papiere auf Lohnnachzahlung vorbereitet. Die Gründung eines Papierlosenfonds in Hamburg durch einige sozialen Netzwerke und Beratungsstellen läuft gegenwärtig an.

Durch diese kommunal-, gesundheits-, arbeits- und familienpolitischen Hintertüren werden heute sowohl der Diskurs als auch ein realpolitischer Umgang mit den sozialen Realitäten der postindustriellen Gesellschaften verhandelt (vgl. den Beitrag von Simone Buckel).

Die Grenzen des Politischen und die Erosionen der gesellschaftlichen Vereinbarungen in Deutschland und der EU werden nicht nur durch die hier angeführten Beispiele schonungslos aufgedeckt. Sie lassen sich in vielen anderen Lebenslagen wiederfinden. Die andere Gesellschaft existiert bereits. An ihren Eingangsportalen werden alltägliche Legalisierungsmaßnahmen durchgeführt. Es steckt darin ein utopisches Element, das weit über Stichtags- und Altfallregelungen hinausweist, wie sie aus anderen europäischen Ländern durchaus schon bekannt sind. Es geht weiterhin darum, für diese andere Haltung einen anderen Stil und ein anderes Image zu etablieren. Denn nicht realisiert ist bisher, wie europäische Bürgerschaft, globalisierte Rechte und eine Abrüstung der europäischen Grenzen in einer sozialen Bewegung, die das auf den Weg bringt, Gestalt annehmen.

**Frank John** ist aktiv im PRECLAB, einem europäischen Netzwerk zur Erforschung von prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie in der Gesellschaft für Legalisierung.

## Links

PICUM: [www.picum.org](http://www.picum.org)

Clandestino Illegal: [www.clandestino-illegal.de](http://www.clandestino-illegal.de)

D-A-S-H: [www.d-a-s-h.org/dossier/15](http://www.d-a-s-h.org/dossier/15); [www.d-a-s-h.org](http://www.d-a-s-h.org)

Kein Mensch ist illegal: [www.kmii-koeln.de](http://www.kmii-koeln.de)

Kanak Attak : [www.kanak-attak.de](http://www.kanak-attak.de)

Transit Migration: [www.transitmigration.org/-attak.de](http://www.transitmigration.org/-attak.de)







Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus gibt es überall, auch bei uns in Deutschland. Über ihre Zahl lässt sich nur spekulieren. Viele von ihnen sind Flüchtlinge; aber die meisten Menschen haben einfach nur auf die eine oder andere Weise ihre Aufenthaltsgenehmigung verloren. Das Abdriften in die Illegalität ist weitgehend ein Resultat der Abschottungspolitik der EU-Staaten und ungelöster politischer Probleme. Das Dossier *Leben in der Illegalität* gibt Einblicke in die prekären und zum Teil menschenunwürdigen Lebensverhältnisse illegalisierter Migrantinnen und Migranten, zeigt aber auch Formen ihrer Selbstorganisation und die vielfältige Arbeit kirchlicher, gewerkschaftlicher und anderer Organisationen, die sich für sie stark machen und politische Lösungen suchen.

Eine Publikation in Zusammenarbeit mit den Flüchtlingsräten Hessen und Niedersachsen.

**Heinrich-Böll-Stiftung**

Die grüne politische Stiftung      Hackesche Höfe, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin  
Telefon 030 2853 40      info@boell.de      www.boell.de

ab Juni 2008: Schumannstraße 8, 10117 Berlin  
ISBN 978-3-927760-80-6

