



**Churches' Commission for Migrants in Europe**

Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe

Kommission der Kirchen für Migranten in Europa

## **Irreguläre Migration: Eine Herausforderung für die europäische Migrations- und Asylpolitik**

*Die Kirchen und das Phänomen der irregulären Migration in Europa  
Positionspapier des Exekutivausschusses der CCME vom 17. Januar 2003*

Ebenso wie die anderen EU-Staaten am Mittelmeer kämpft Griechenland mit dem Phänomen der irregulären Migration, besonders mit dem Problem der Einreise von sogenannten „Boat People“ (Bootsflüchtlingen). Erst vor einem Jahr hat die Europäische Kommission ihre „Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung“ herausgegeben. Danach wurde bereits im Februar 2002 das vom spanischen Vorsitz vorgeschlagene Aktionsprogramm zur Bekämpfung illegaler Immigration angenommen.

### **Irreguläre Migration**

Das Phänomen der irregulären Migration ist alt und neu zugleich, allerdings ist es in den letzten zehn Jahren dramatisch angewachsen. In vielen Ländern Europas haben die Kirchen und ihre sozialen Einrichtungen diese relativ neue Herausforderung angenommen, sie leisten notleidenden Menschen soziale und medizinische Hilfe, betreuen und beraten sie. Doch aufgrund der sehr strengen Einwanderungsregelungen in der Europäischen Union wird es zunehmend schwieriger, den Problemen gerecht zu werden.

### **1. Gründe für irreguläre Migration**

Die Gründe, die Migranten dazu bewegen, ihre Heimat zu verlassen, sind vielfältig: Kriege oder Unruhen, politische, ethnische oder religiöse Verfolgung, Armut und Arbeitslosigkeit, aber auch Naturkatastrophen, Dürreperioden oder der Mangel an sauberem Wasser. Obwohl dies alles allgemein bekannt und anerkannt ist, wird internationaler Schutz bisher hauptsächlich politisch verfolgten Menschen gewährt, zeitlich befristet auch Menschen aus Kriegsgebieten und in geringerem Maße solchen Menschen, die vor Unruhen im eigenen Lande fliehen oder dort Folter oder Todesstrafe zu befürchten haben.

Das Phänomen an sich ist nicht neu: In der Europäischen Geschichte gab es immer wieder große Migrationsbewegungen, die von ähnlichen Gründen ausgelöst wurden, wie sie heute in anderen Regionen auftreten. Hunger und Unterernährung brachten tausende Menschen dazu, in Amerika oder in den früheren Kolonien in Afrika und Asien ein besseres Leben zu suchen. Religiöse Verfolgung führte zu großen Umsiedlungen innerhalb Europas. Kriege und politische Verfolgungen führten dazu, dass tausende Europäer nun über den ganzen Erdball verteilt leben. Viele nutzten bei ihrer Flucht Methoden, die man heute als illegal betrachten würde, manche auch als kriminell.

Rue Joseph II 174 – B-1000 Brussels – Belgium

Tel: +32-2-234.68.00 – Fax: +32-2-231.14.13 – e-mail: [ccme@wanadoo.be](mailto:ccme@wanadoo.be)

Vor diesem Hintergrund setzen wir uns dafür ein, dass das Thema Migration, auch solcher, die als irregulär angesehen wird, mit mehr Hingabe und mehr Verständnis für die Menschen behandelt wird, die nach einem besseren Leben suchen. Wir sind der festen Überzeugung, dass Migration und das Suchen nach besseren Lebensumständen keine Verbrechen sind.

Irreguläre Migranten sehen keine Möglichkeit, legal in europäische Länder einzureisen und sich dort aufzuhalten – und oft haben sie auch keine. Andererseits erhoffen sie sich bessere Lebensumstände, wenn sie ihr Heimatland verlassen. Sie haben oft von Menschen aus ihrer Region gehört, die es angeblich „geschafft“ haben. Die Gründe sind dabei die selben wie bei allen Arten der Migration: Arbeitslosigkeit und Armut, Unruhen und Krieg, politische Verfolgung.

Irreguläre Migranten reisen oft legal ein und bleiben dann ohne entsprechende Papiere im Land. Manchmal wissen sie nicht, welche rechtlichen Vorschriften erfüllt werden müssen, meistens aber ist ihnen wohl bewusst, dass man sie ausweisen würde, wenn sie eine Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis beantragen.

Die Staaten an der Nord- und Südküste des Mittelmeers sind sowohl Transit- als auch Zielländer. Gemäß den Vereinbarungen der Schengener und Dubliner Abkommen sind Portugal, Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland verpflichtet, für diese Menschen die Verantwortung zu übernehmen, sobald sie ins Land einreisen. Um nicht noch weitere Anreize zu schaffen, haben diese Länder, genau wie Österreich und die Niederlande, sowohl Maßnahmen zur Grenzkontrolle eingeführt, als auch ihre Sozial- und Gesundheitsfürsorge für potentielle Asylbewerber eingeschränkt. Infolgedessen schrecken irreguläre Migranten davor zurück, Asyl zu beantragen, selbst wenn sie Anspruch auf einen Flüchtlingsstatus hätten. Sie haben den Eindruck, ohne Papiere besser dran zu sein. Je länger sie warten, desto wahrscheinlicher wird es, dass ihr Asylantrag abgelehnt wird. So entsteht ein Teufelskreis, in dem viele Flüchtlinge gefangen sind.

## **2. Menschenschmuggel und Menschenhandel**

Als Folge der strengen Grenzkontrollen und der für viele fast unerfüllbaren Auflagen zum Erhalt eines gültigen Visums wenden sich immer mehr Menschen an Organisationen, die Menschen illegal über Grenzen schmuggeln oder Menschenhandel treiben. Je strenger die Kontrollen sind, desto höher ist der Preis für die Grenzüberquerung. Die Menschen zahlen dafür nicht nur riesige Summen, sondern riskieren auch ihr Leben. Große Gruppen von Menschen werden in Lastwagen oder Schiffen versteckt, die nicht für den Personentransport ausgerüstet sind, und so über die Grenze transportiert. Wenn die Grenzkontrollen auf sie aufmerksam werden, machen sich die Schlepper und Menschenhändler einfach davon und lassen sie zurück.

Am Mittelmeer sind Schiffe und Fähren die wohl gebräuchlichsten Transportmittel. Im Falle einer Kontrolle durch die Küstenwache werden die Menschen einfach ins Meer geworfen. So sind in den letzten Jahren viele Menschen ums Leben gekommen. In den letzten Wochen beobachten Italien und Griechenland erneut eine Zunahme der Todesfälle. Diese Todesfälle geraten gelegentlich in die Schlagzeilen, meistens aber werden sie in der Öffentlichkeit

gar nicht wahrgenommen. Sowohl die Küstenwache als auch andere Grenzschrützer stehen vor einem Dilemma: Sie sollen die strenge Visa- und Einwanderungspolitik umsetzen, und daher so viele Menschen wie möglich abweisen. Andererseits haben sie den Auftrag, Menschenleben zu schützen und zu retten. Für diese schwierige Aufgabe wären eine gute Ausbildung und Fachwissen sowie spezielle Fortbildung und Beratung nötig. Dies ist aber meistens nicht der Fall, und ist eher eine Ausnahme.

### **3. Illegale Beschäftigung**

Obwohl die Bezahlung für illegal Beschäftigte gering ist, scheint es doch für viele Menschen, die vor der Armut fliehen, eine Menge Geld zu sein, das hier zu verdienen ist – z.T. auch, weil keine Steuern und Sozialabgaben gezahlt werden. Arbeitgeber nutzen diese Möglichkeit, billige Arbeitskräfte zu beschäftigen und Sozialabgaben zu sparen. Dies schadet dem Sozialsystem und verringert die staatlichen Steuereinnahmen. Besonders in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit führt dies zu Problemen mit den ortsansässigen Gemeinschaften.

Studien der Internationalen Arbeitsorganisation ILO beschreiben die paradoxe Situation: Der Bedarf an billigen Arbeitskräften wird von irregulären Migranten gedeckt. Die Staaten allerdings bemühen sich, Migration zu kontrollieren und zu regulieren, und so wird es immer schwieriger, der Nachfrage gerecht zu werden. Menschenhändler und Schlepper nutzen diese Marktlage aus, und tatsächlich finden die meisten illegalen Migranten in Europa Arbeit. Demnach müssten wir uns mehr um die Mechanismen des Arbeitsmarktes kümmern, um Migration angemessen zu regulieren, anstatt uns lediglich mit Visaregelungen zu befassen. Die ILO schlägt deshalb als geeignete Maßnahme vor, ein Programm zur Schaffung geregelter Arbeitsverhältnisse zu entwickeln.

### **4. Neue Sklaverei**

Personen, die sich mit Menschenhändlern als Fluchthelfer eingelassen haben, Kinder, die an Menschenhändler verkauft wurden, und Frauen, die auf verheißungsvolle aber falsche Zukunftsversprechungen hereingefallen sind – sie alle befinden sich oft in einer verzweifelten Lage: Die Händler halten sie in völliger Abhängigkeit und bedrohen oft auch ihre Familie im Herkunftsland. Viele Frauen und Kinder werden als Prostituierte oder als Hausklaven verkauft, sie werden als mögliche Ehefrauen in Katalogen angeboten oder gezwungen, auf Baustellen oder in Restaurants zu arbeiten, oder gefährliche Arbeiten in der Industrie zu verrichten. Sie werden in verschlossenen Räumen und Häusern gefangengehalten, sie werden geschlagen, vergewaltigt und misshandelt und leben in ständiger Angst und Verzweiflung.

Menschen in solch einer verzweifelten Lage wenden sich aus verschiedenen Gründen nicht an die Behörden oder die Polizei: Der wichtigste ist wohl die Angst, dass sich die Menschenhändler an ihnen oder ihrer Familie rächen könnten, ein anderer die Furcht davor, auf korrupte Beamte zu treffen. Diese kann sich auf Erfahrungen in ihrem Heimatland, manchmal aber auch im derzeitigen Aufenthaltsland, gründen.

Offensichtlich halten die neuen Sklavenhändler sogar regelrechte Märkte ab, auf denen sie ihre „Ware“ zeigen. Sie bieten sogar eine Art „Garantie“ an: Wenn der

Käufer mit einer Person nicht zufrieden ist, kann er sie zurückbringen und eine andere mitnehmen.

## 5. Kriminalität

Die meisten irregulären Migranten haben nur ein einziges Vergehen begangen: Sie haben illegal die Grenze überquert. Aber es gibt einige, die von Menschenhändlern für kriminelle Handlungen missbraucht werden. Das kann Drogen- und Waffenhandel sein, oder auch Diebstähle, zu denen schon Kinder gezwungen werden.

Organisationen, die mit Menschen handeln, sind gutorganisierte kriminelle Vereinigungen. Menschenhandel ist ein sehr einträgliches Geschäft geworden, mittlerweile ist damit mehr Geld zu verdienen als mit Drogenhandel. Und je höher die Gewinne sind, desto gefährlicher wird es, Opfern von Menschenhändlern zu helfen. Die Händler betrachten diese Personen als ihr Eigentum, und jede Einmischung wird bestraft.

### Empfehlungen:

1. Das Hauptaugenmerk im Umgang mit irregulärer Migration liegt heute auf strengeren Grenzkontrollen und Visaregelungen, was dazu geführt hat, dass der Preis für einen irregulären Grenzübertritt gestiegen ist. Um hier die Profitmöglichkeiten einzuschränken, möchten wir zur Untersuchung von alternativen Maßnahmen ermuntern, z. B. einfachere und transparentere Visaregelungen, auch die Erteilung einer Kurzzeitaufenthaltserlaubnis für Saisonarbeiter. Ebenso könnte eine koordinierte europäische Immigrationspolitik mit genauen Informationen über legale Arbeitsmöglichkeiten in den unterschiedlichsten Berufen und in verschiedenen europäischen Ländern dazu beitragen, irreguläre Migration zu verringern.
2. Die Einreiseregulungen nach Europa, besonders in die Europäische Union, sollten überprüft werden. Wir sind uns der Sicherheitsbedingungen, die gewahrt werden müssen, bewusst, aber die Visaanforderungen für Familienangehörige und Freunde von Bürgern von Drittstaaten sind in vielen Fällen fast unerfüllbar (finanzielle Sicherheiten, persönliche Garantien, Versicherungen). Wenn diese Regelungen durchschaubarer gestaltet würden und auch eine Chance bestünde, die Bedingungen erfüllen zu können, würden weniger Menschen versuchen, sich als irreguläre Migranten durchzuschlagen.
3. Für Menschen, die vor Verfolgung fliehen, ist es besonders schwierig, die Visa-Anforderungen zu erfüllen. Wie vom UNHCR festgestellt, müssen sich viele Flüchtlinge Menschenhändlern und Schlepperbanden anvertrauen, um aus ernstem Risiko- und Gefahrensituationen zu entkommen. Deshalb muss das ganze Asylsystem so gestaltet werden, dass Flüchtlinge identifiziert werden können, und dass ihnen der notwendige Schutz geboten wird.
4. Ohne Ansehen ihres oder seines Status müssen jeder Frau und jedem Mann grundlegende Menschenrechte garantiert werden. Dazu gehören

---

medizinische Notfallversorgung, das Recht auf Bildung für Kinder und das Recht auf Unterkunft und Nahrung.

5. Um Menschen aus Sklaverei zu befreien, müssen ihnen Rechte zugestanden werden. So lange sie Haft und Ausweisung oder gar Racheakte an ihrer Familie befürchten müssen, leben sie weiter in Abhängigkeit von den Menschenhändlern. Wir würden spezielle Programme zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern von Menschenhändlern begrüßen. Da der Menschenhandel international organisiert ist, muss es der Opferschutz ebenso sein.
6. Menschenhandel funktioniert nur im Zusammenhang mit einem gewissen Ausmaß an Korruption. Auch mit diesem Problem muss auf verschiedenen Ebenen angemessen umgegangen werden. Nachvollziehbare Immigrationsregelungen helfen, willkürliche Entscheidungen aufzudecken. Wenn den Opfern von Menschenhändlern Schutz zugesichert wird, sind sie möglicherweise eher bereit, mitzuhelfen, kriminelle Netzwerke aufzudecken.
7. Besonders für Frauen und Kinder, die Opfer von Menschenhändlern geworden sind, werden dringend spezielle Unterstützungsprogramme benötigt. Besonders effektiv helfen Bildung und Ausbildung, aber auch Beratung und psychologische Behandlung sind notwendig, um Traumata zu überwinden, die durch Gewalt und Einkerkierung ausgelöst worden sind.
8. Sklavenhandel muss verboten und Gesetze, die die Sklavenhändler zur Verantwortung ziehen, müssen ausgearbeitet werden. Leider ist dies nicht in allen Ländern der Europäischen Union der Fall, obwohl Sklaverei an sich verboten ist.
9. Humanitäre Organisationen, die Opfer von Menschenhändlern und irreguläre Migranten in schwierigen Situationen unterstützen, dürfen dafür nicht kriminalisiert und bestraft werden. Wir sind sehr besorgt darüber, dass bei den jüngsten Entscheidungen der Europäischen Union zum Thema „Beihilfe zur illegalen Einreise und zum illegalen Aufenthalt“ die Straffreiheit für humanitäre Organisationen, die Hilfe anbieten, nicht angemessen behandelt wird und lediglich als Möglichkeit bleibt. Ähnliches gilt für Maßnahmen gegen den Menschenhandel. Wir stimmen zwar den Grundprinzipien zur Bekämpfung des Menschenhandels zu, halten es dabei aber für dringend geboten, sowohl die Opfer als auch diejenigen, die ihnen aus humanitären Gründen Hilfe leisten, zu schützen.
10. Besonders in der Mittelmeerregion würden wir es begrüßen, wenn die Zusammenarbeit auch Ausbildungs- und Rückführungsprogramme in den verschiedenen Ländern mit einbezieht. Die Kirchen in den südeuropäischen Ländern und im Nahen Osten haben vor einigen Jahren begonnen, sich über die Probleme in den Bereichen Migration und Asyl auszutauschen. Sie würden gerne enger zusammenarbeiten und Migranten und Flüchtlingen mehr Informationen und Hilfe anbieten. Aber ihnen fehlen die Mittel, um sich in den dafür notwendigen langfristigen Projekten zu engagieren, z.B. im Bereich der Berufsausbildung oder des Angebots an Arbeitsplätzen.

11. Wir sind davon überzeugt, dass es wichtig ist, eine breitere Öffentlichkeit einschließlich der Arbeitgeber über diese Themen zu informieren. Die meisten irregulären Migranten arbeiten in Europa. Und die meisten arbeiten hart und leisten gute Arbeit. Viele Europäer beschäftigen Menschen als Hausangestellte, als Helfer auf Baustellen, bei Renovierungsarbeiten usw. Wir glauben, dass einige Möglichkeiten und Bedingungen der Beschäftigung im Niedriglohnbereich neu überdacht werden müssen, und wissen, dass dabei ein komplexes Gleichgewicht zwischen und mit den Sozialpartnern gewahrt und ausdiskutiert werden muss. Daher ist es notwendig, die Sozialpartner, die verschiedenen Organisationen von Migranten und auch humanitäre Nichtregierungsorganisationen zu Gesprächen zusammenzubringen.
12. Wir halten Legalisierungsprogramme für Menschen, die in einem europäischen Land mehrere Jahre regelmäßig gearbeitet und gelebt haben, für sinnvoll. Für Opfer von Menschenhändlern sollte es dieses Angebot von Anfang an geben, um zu vermeiden, dass sie durch die Immigrationsgesetzgebung doppelt bestraft werden. Wir sind uns der damit verbundenen Schwierigkeiten bewusst, aber wir sind davon überzeugt, dass kein Mensch nur wegen des Wunsches auszuwandern und wegen seiner Suche nach besseren Lebensumständen kriminalisiert werden sollte.
13. In diesem Zusammenhang würden wir eine Ratifizierung der „Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen“ durch die europäischen Staaten begrüßen. Wir glauben, dass diese Konvention ein wichtiges Werkzeug darstellt, um die Rechte und die Würde aller Migranten zu garantieren. Der Europarat hat schon 1994 seine Mitglieder dazu aufgefordert, die Konvention zu unterzeichnen.
14. Im Hinblick auf die Ursprungs- und Transitländer könnten sich Zusammenarbeit und mögliche weitergehende Vereinbarungen (nicht nur im Bereich der Rückübernahmeabkommen wie z.Z. von der EU geplant) als erfolgreich erweisen. Da Migration ein weltweites Phänomen ist, sollten solche Vereinbarungen die Rechte und Pflichten aller Migranten, bilaterale Visaabkommen, AnwerbeprozEDUREN und Informations- und Beratungsdienste im Bereich Migration behandeln. Eine Vorbedingung dafür ist jedoch die Entwicklung einer gemeinsamen, umfassenden und transparenten europäischen Immigrationspolitik.

#### **Handlungsmöglichkeiten:**

1. Christliche Organisationen sprechen sich für den Aufbau einer Europäischen Beobachtungsstelle für Migration aus, die auch Studien und eventuell Pilotprojekte durchführen sollte. Der Aufbau eines Netzwerks durch die Europäische Union könnte ein erster Schritt zu einem umfassenderen Beobachtungssystem sein. Wir würden hier eine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Arbeitsmarktinformationssystem EURES begrüßen, damit die Informationen auch außerhalb der EU genutzt werden können.
2. Eine wirkliche Migrationsberatung in den Herkunftsländern könnte erfolgreicher sein als die Strategie der Abschreckung, die das Ziel bisheriger

Informationskampagnen war und in vielerlei Hinsicht versagt hat. Die Kirchen sind bereit, sich mit ihrem Fachwissen bei der persönlichen umfassenden Emigrationsberatung zu beteiligen und sich in einem internationalen Netzwerk zu engagieren. Sie können das aber nicht allein, sie brauchen die Zusammenarbeit mit den Regierungen und Sozialpartnern und ihre Unterstützung.

3. Die sozialen, medizinischen und Beratungsdienste der Kirchen und anderer humanitärer Organisationen dürfen nicht kriminalisiert werden, wenn sie ihre Hilfe auch irregulären Migranten anbieten. Die Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen von staatlichen Immigrationsbeamten und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen mit dem Ziel, Lösungen für Migranten in irregulären Situationen zu finden, sollte erwogen werden. Soziale, medizinische und beratende Hilfsdienste müssen das Recht haben, die Anonymität der Hilfesuchenden zu wahren, weil nur so Vertrauen entstehen kann.
4. Der Kampf gegen Menschenhandel muss gegen die kriminellen Organisationen gerichtet sein, nicht gegen die Opfer. In dieser Hinsicht sind wir sehr erfreut über die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, wie sie auf der jüngsten STOP-Konferenz zum Thema Menschenhandel zum Ausdruck gebracht wurde. Wir hoffen, dass der Opferschutz auch in der Gesetzgebung genügend berücksichtigt wird, und dass schon bald als erster Schritt eine Entscheidung über den Vorschlag einer Richtlinie über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenschmuggel und Menschenhandel fällt.
5. Die Legalisierung irregulärer Migranten muss mindestens so lange als notwendige Handlungsmöglichkeit angesehen werden, wie es keine einheitliche europäische Regelung der Immigration gibt – sie darf nicht, wie es im EU Programm gegen illegale Immigration geschieht, von vornherein als Option ausgeschlossen werden. Wir sind überzeugt, dass eine Legalisierung sich als vorteilhaft erweisen würde, denn so müssten sich weniger Menschen ohne jede offizielle Kenntnis verstecken. Auch die derzeitige Grauzone der Unsicherheit sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft würde dadurch verringert.

Für Kirchen ist jeder Mensch in erster Linie Geschöpf Gottes. Wir wissen, dass andere Religionen ähnliche Überzeugungen teilen. Deshalb müssen wir die Menschenwürde achten und notleidenden Menschen helfen, ganz gleich, welchen Status sie haben, woher sie kommen oder welcher Religion sie angehören. Dieser Grundsatz ist tief im biblischen Glauben verwurzelt, und wir sind fest überzeugt, dass es der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit nützen kann und dabei hilft, menschliches Zusammenleben zu ermöglichen.

*CCME ist eine ökumenische Organisation für Migration und Integration, Asyl und Flüchtlinge, Antirassismus und Antidiskriminierung in Europa. Mitglieder der*

*CCME sind Kirchen, Kirchenräte und kirchliche Einrichtungen gegenwärtig aus 16 europäischen Ländern. CCME kooperiert mit der Konferenz Europäischer Kirchen und dem Ökumenischen Rat der Kirchen.*