

Irreguläre Migration in Europa und weltweit

13.11.2006, Bern

Herausforderungen, Aufgaben und
Möglichkeiten für die Kirchen

Doris Peschke/CCME Brüssel

Sehr geehrte Damen und Herren,

Haben Sie herzlichen Dank für Ihre Einladung nach Bern zur Tagung der Frauen- und Diakoniekonferenz.

Erlauben Sie, dass ich zunächst unsere Kommission vorstelle, bevor ich zum eigentlich Thema komme:



Mitglieder unserer Organisation sind Kirchen, Kirchenräte und nationale diakonische Einrichtungen. Ökumenisch bezieht sich auf die protestantischen, orthodoxen und anglikanischen Kirchen. Die römisch-katholische Kirche hat ihre eigenen Einrichtungen zu Migration, so ICMC, Caritas und COMECE, mit denen aber ebenfalls in den letzten Jahren eine gute Kooperation aufgebaut werden konnte.

CCME wurde 1964 vom ÖRK initiiert und war stark westlich geprägt, langsam entwickeln sich aber auch die Kontakte und Arbeitsbeziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Kirchen und Werken.

CCME arbeitet eng mit der KEK, Konferenz europäischer Kirchen und dem ÖRK zusammen. Die Vollversammlung der KEK hat im Juli 2003 in Trondheim den Weg für eine weitergehende Kooperation und Integration von KEK und CCME beschlossen. Auch wenn die Verhandlungen noch nicht ganz abgeschlossen sind, arbeiten wir bereits weitgehend so, als wären wir eine Kommission der KEK.

CCME's Mission



Als ökumenische Organisation dient CCME den Kirchen in ihrem Engagement für die Fremden, das von der biblischen Botschaft ausgeht und die Würde eines jeden Menschen in den Mittelpunkt stellt, und sich daher auf europäischer und nationaler Ebene für eine Politik einsetzt, die Migranten, Flüchtlinge und Minderheiten einschließt.

CCME hat einen Schwerpunkt auf der Arbeit gegenüber den europäischen Institutionen, dem Europarat und den Organen der Europäischen Union. Dies umso mehr, als die EU seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages 1999 eine Zuständigkeit für Migration und Asyl hat, die vorher allein nationalstaatlich geregelt war.

Da Migration eine internationale Angelegenheit ist, braucht sie internationale Kooperation, Austausch und von einander Lernen.

Wichtig ist die Kooperation mit anderen christlichen Organisationen – aber auch mit Nichtregierungsorganisationen -in Brüssel. Auf der internationalen Ebene der Vereinten Nationen, dem UN Hochkommissar für Flüchtlingen oder der Internationalen Arbeitsorganisation arbeitet CCME in enger Abstimmung mit dem Ökumenischen Rat der Kirchen. Gern kann ich dazu noch mehr sagen, aber vorerst möchte ich mich dem Thema dieses Tages und dieses Vortrages zuwenden:

Irreguläre Migration in Europa und weltweit

- Was ist irreguläre Migration?
- Warum gibt es irreguläre Migration?
- Irreguläre Migration und Kriminalität

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.

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.

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 z.B. Portugal, Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland, aber auch Polen, Ungarn, die Slowakei und die baltischen Staaten im Osten, verpflichtet, für diese Menschen die Verantwortung zu übernehmen, sobald sie ins Land einreisen. Um nicht noch weitere Anreize zu schaffen, haben diese Länder 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.

Mit dem Beitritt der Schweiz zu den Schengen und Dublin-Abkommen ist die Schweiz eines des „Binnenländer“: Flüchtlinge, die über nachweislich über einen Nachbarstaat einreisen, haben keinen Anspruch auf ein Asylverfahren in der Schweiz. In Folge dieser Regelung werden auch in der Schweiz die Fälle zunehmen, dass Menschen, die einen tatsächlichen Fluchtgrund haben, keinen Zugang zu einem Asylverfahren erhalten. Wenn aber Flüchtlinge in die Illegalität gedrängt werden, verschärft sich der Teufelskreis: Illegale Einreise, falsche oder keine Papiere wird als Betrug ausgelegt, obwohl häufig der reine Überlebenswille dazu zwingt. Natürlich gibt es auch Menschen, die Gründe vorschieben. Aber genau dafür sollte ein zugängliches, faires und transparentes Asylverfahren eine Überprüfung ermöglichen. Ein Ausschluss vom Prüfverfahren aufgrund des Weges höhlt das internationale Asylrecht aus.

Irreguläre Migration: Vorstellung von Migranten



- Migration Afrika-Südeuropa (Spanien, Italien)
- Flucht, Verzweiflung, Risiko
- Menschenmuggel, Menschenhandel

Eine grundlegende kirchliche Position ist, dass Migration normal ist und seit Menschengedenken stattgefunden hat.

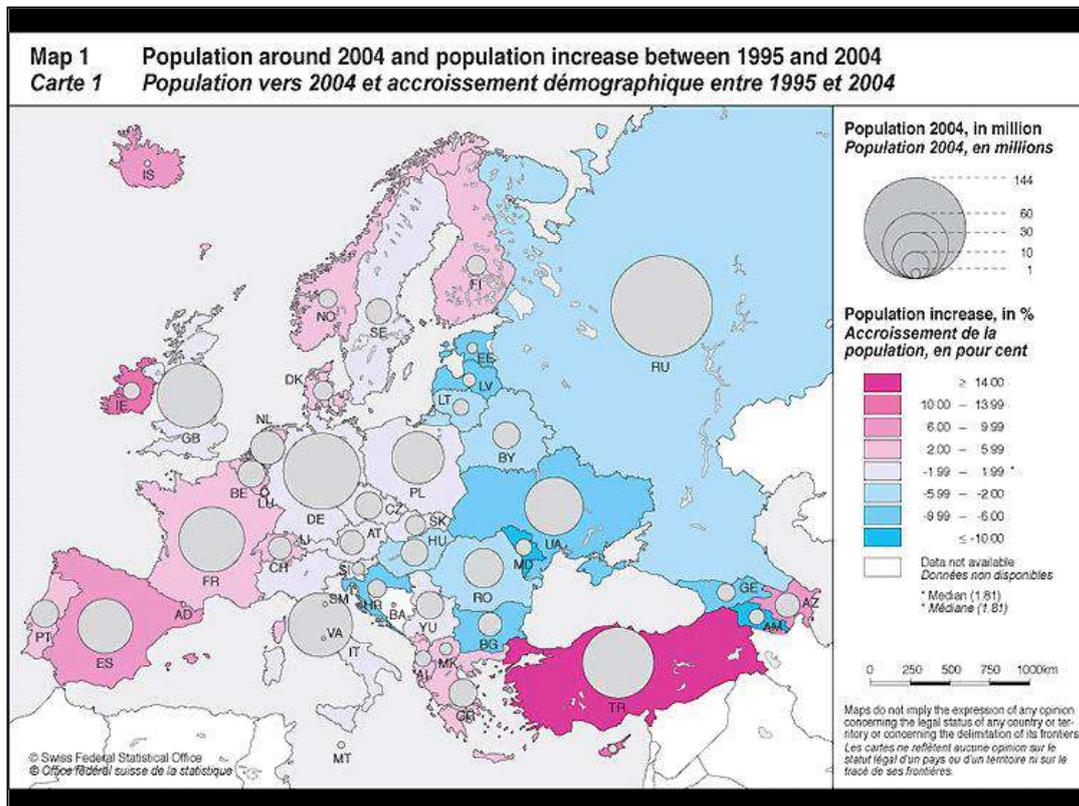
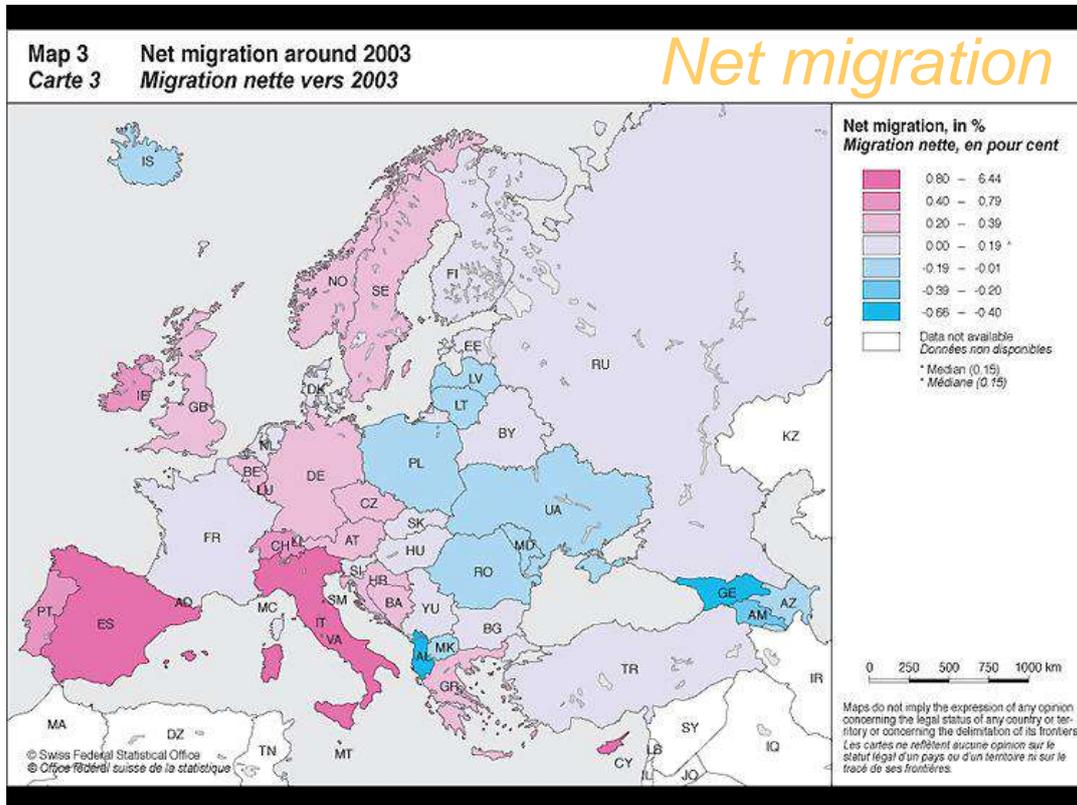
Ein weiterer Grundsatz aller christlichen Kirchen ist, dass Flüchtlinge Schutz erhalten müssen und Unterkunft, Nahrung, Bildung erhalten müssen. Diese Grundpositionen finden zwar inzwischen Eingang in politische Erklärungen, aber das staatliche Handeln wird durch Abgrenzung und Abschottung bestimmt.

Folgen sind die Zunahme von Menschenmuggel und Menschenhandel.

UNHCR Marokko: „Menschenschmuggelindustrie“

Die Vorstellung von Migration wird heute in fast allen europäischen Ländern geprägt von irregulärer Migration: Migranten werden gesehen als Menschen, die illegal einreisen und ihren persönlichen Vorteil suchen. Viele Menschen glauben, insbesondere aufgrund der Bilder von den kanarischen Inseln oder italienischen Inseln, dass halb Afrika nach Europa dränge. Aber die Bilder trügen: der Anteil afrikanischer Migranten ist verschwindend gering. Aber auch Flüchtlinge aus Asien nehmen zunehmend die schwierige und gefährliche Route über den Atlantik, weil andere Wege versperrt sind.

Die Global Commission on International Migration hat in den Jahren 2004-2005 Anhörungen in allen Regionen der Welt durchgeführt: Irreguläre Migration war in jeder Region ein wichtiges Thema. Irreguläre Migration und die damit verbundenen Probleme sind entsprechend ein globales Phänomen, das auch internationale Regelungen braucht.





Die EU Politik der letzten Jahre war in gewisser Weise „erfolgreich“:

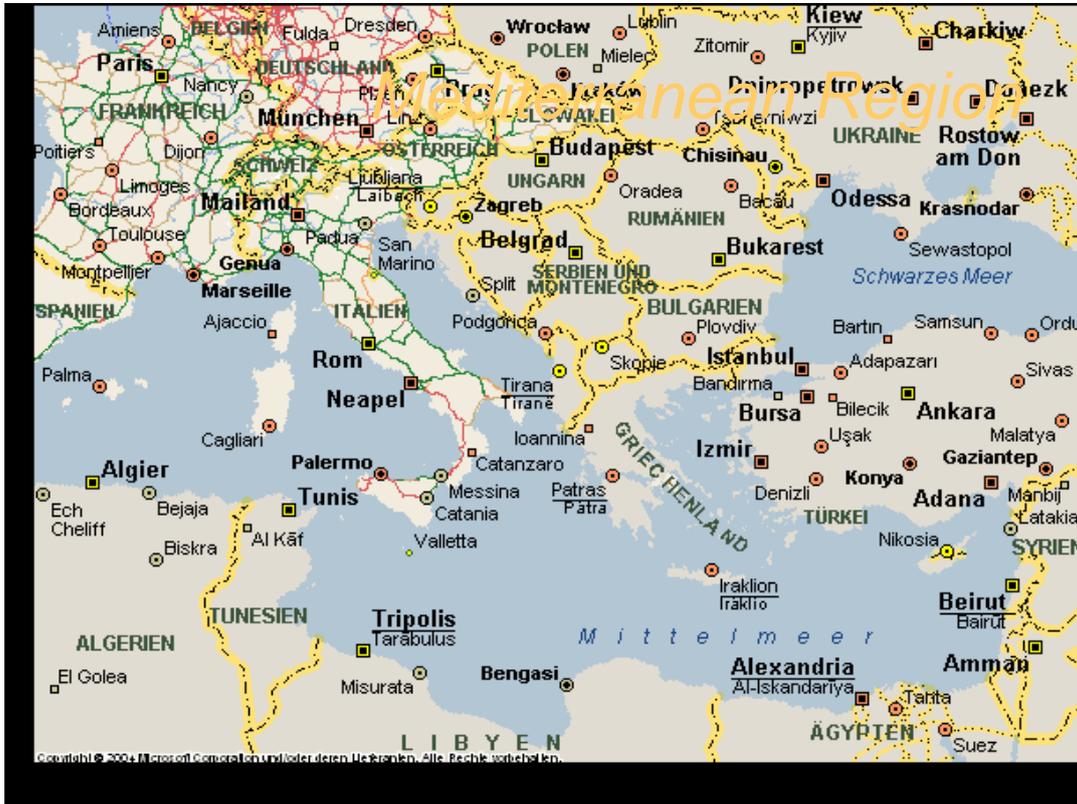
Jedes Jahr werden weniger Flüchtlinge in der EU gezählt.

Geringe Anerkennungsrate von Fluchtgründen, schwerer Zugang zu Asylverfahren

Dublin II Verordnung (2003) und EURODAC 2002

Asylverfahrensrichtlinie (2005)

- Kein Asylverfahren bei sicherem Herkunfts- oder „sicherem“ Drittstaat
- Prüfung des Fluchtweges, nicht des Fluchtgrundes



Insbesondere die Mittelmeeranrainerstaaten, aber auch Frankreich und Belgien haben in den letzten Jahren Legalisierungskampagnen für irreguläre Migranten durchgeführt. Aufgrund dieser Maßnahmen konnten auch relativ zuverlässige Zahlen über den Aufenthalt von Menschen ohne Papiere gewonnen werden, auch wenn diese von nationalen Eigenheiten bestimmt werden. Beispiel Spanien Griechenland.

- 
- **Illegale Beschäftigung**
 - **Neue Formen der Sklaverei**
 - **Kriminalität**

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.

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.

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.

Gesetzgeberische Maßnahmen der EU zum Thema Illegalität seit 1999:

- Richtlinie Gegenseitige Anerkennung Rückführungsentscheidung (2001/40/EG)
- Richtlinie zu Sanktionen gegen Transportunternehmen (2001/51/EG)
- Richtlinie und Rahmenbeschluss zur Bestrafung von Beihilfe zu illegaler Einreise und zu illegalem Aufenthalt (2002/90 /EG, (2002/946/JI)
- Richtlinie Unterstützung bei Durchbeförderung bei Rückkehr auf dem Luftweg (2003/110/EG)
- Entscheidung Organisation von Sammelflügen zur Rückführung (2004/573/EG)
- Richtlinie Kurzfristige Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel (2004/81/EG)
- Richtlinienentwurf Rückführung (COM 2005 (391)), 1.9.2005

15

Praktische EU Initiativen gegen irreguläre Migration

- Rückführungsabkommen mit Herkunfts- oder Transitstaaten (z.B: Albanien, Hongkong, Russland) kombiniert mit Vielzahl bilateraler Abkommen (z.B. IT-LYB, E-MOR)
- Kooperation von EU und EU-Mitgliedsstaaten mit Drittstaaten zur Begrenzung von Migration (Einsatz von Liaisonbeamten für Einwanderungsfragen, Ausreiseprüfung z.B. Großbritannien-Frankreich, Großbritannien-Belgien) - > Verordnung zum Netzwerk von Verbindungsbeamten (EG/377/2004)
- Aktionsprogramme Rückkehr (2002) und Finanzinstrument Rückführung (15 Millionen € in 2005)
- Finanzprogramme für „Migrationsmanagement“ (z.B. ARGO: Grenzsicherung 2002-2006)
- Gemeinsame Grenzschutzeinheiten – Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX (beschlossen 2004, Sitz in Warschau), gemeinsame Lehrpläne für Grenzschutz

Kirchen zu irregulärer Migration

- Schutz von Flüchtlingen
- Grundrechte von Personen in irregulärer Situation, insbesondere Gesundheit und Bildung
- Maßnahmen zur Regularisierung entwickeln
- Impact Assessment und Monitoring der getroffenen Maßnahmen

Migration und Entwicklung

- Bericht der Global Commission on International Migration
- Kooperation mit Drittstaaten für Visa und Reisemöglichkeiten, statt nur für Abschiebungen und Ausreisekontrollen
- Internationalen Rechtsrahmen verbessern – Konvention zum Schutz der Rechte von Migranten 2003
- Remittances

GCIM Report wichtig – Migration als globales Phänomen

UN High Level Debate

Internationaler Flüchtlingsschutz

➤ Dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge

- ❖ Flüchtlingsansiedlung in Europa
- ❖ Schutz in den Regionen
- ❖ Repatriierung, wenn Menschen zurückkehren können und wollen



Ziele:

- Flüchtlingsschutz absichern
- Legale Möglichkeiten für Migration ermöglichen
- Migration zum Nutzen von Menschen gestalten



Churches' Commission for Migrants in Europe
Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe
Kommission der Kirchen für Migranten in Europa

CCME
Rue Joseph II 174
B-1000 Brüssel
Tel: +32 2 234.68.00
Fax: +32 2 231.14.13
E-mail: info@ccme.be
Web: www.ccme.be

© Doris Peschke, Generalsekretärin der CCME, Brüssel