

***Migrationspolitik im Spannungsfeld
von Freiheit und Sicherheit***

Rede

von Bundesminister

Dr. Wolfgang Schäuble

bei der BKA-Herbsttagung

am 14.11.2006 in Wiesbaden

Globalisierung steht für Freiheit weltweiten Austauschs, für Freiheit des Wettbewerbs und für die gestiegene Mobilität der Menschen. Entfernungen schrumpfen, nationale Grenzen verlieren an Bedeutung. Damit sind Vorteile und Chancen verbunden.

Mit stärkerer weltweiter Vernetzung durch Kommunikation, über Transport und Wettbewerb wachsen auch Abhängigkeiten und Spannungen, die für die klassische staatliche Aufgabe, Sicherheit zu gewährleisten, ganz neue Herausforderungen bedeuten.

Weltweite Vernetzung hängt wechselseitig mit steigender Migration zusammen – auch angesichts unterschiedlicher Lebenschancen und der verschiedenen kulturellen, wirt-

schaftlichen und sozialen Entwicklungen, letztlich angesichts der Gleichzeitigkeit ganz ungleichzeitiger Lebens- und Entwicklungszustände.

Ich habe in der Vergangenheit schon oft über Aspekte von Migrationspolitik gesprochen, die mit sozialer Bereicherung, kultureller Vielfalt und persönlichen Chancen zu tun haben. Heute, bei diesem Forum, werde ich aus nahe liegenden Gründen Aspekte der Migrationspolitik in den Vordergrund stellen, die unsere Sicherheitsbehörden vermehrt beschäftigen.

Aber es liegt mir daran, darauf hinzuweisen, dass Migrationspolitik sehr viel umfassendere Bedeutungen hat. Wir müssen vor jeder voreiligen Gleichsetzung von Migration und Kriminalität – oder gar Terrorismus – immer wieder warnen. Denn wir würden so schon den ersten Fehler von den vielen Fehlern machen, die wir alle vermeiden wollen.

Bei dem, was die Sicherheitsbehörden und auch die heutige Tagung beschäftigt, geht es um die Steuerung von Migration und die Bekämpfung illegaler Migration.

Die Vereinten Nationen haben im Mai dieses Jahres festgestellt, dass von weltweit 191 Millionen Migrantinnen und Migranten 64 Millionen – also ein gutes Drittel – in

Europa leben. In manchen europäischen Staaten hat sich die Lage in kurzer Zeit völlig verändert: Spanien zum Beispiel war ja bis vor wenigen Jahren noch Auswanderungsland, mittlerweile ist es Einwanderungsland.

Jedes Jahr versuchen Tausende illegale Migranten, die nordafrikanische Küste zu erreichen, um von dort aus nach Europa zu gelangen. Sie stammen überwiegend aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara und aus Süd-asien. Zielländer dieser illegalen Migranten sind vor allem Italien, Spanien, Portugal und Griechenland.

Für Deutschland bedeutsamere Routen der illegalen Migration liegen in ost- und südosteuropäischen Nachbarregionen der Europäischen Union. Diese Routen verlaufen über Russland, die Ukraine, Weißrussland, die Türkei und die Balkanstaaten. Deutschland ist auf diesen Routen nicht nur Ziel-, sondern zunehmend auch Transitstaat.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Zahl aller illegalen Migranten nach Europa schwer festzustellen ist. Die OECD schätzt, dass es sich jedes Jahr um rund eine halbe Millionen Menschen handelt.

Angesichts globaler Wanderungsbewegungen steht Migrationspolitik nicht nur im Spannungsfeld zwischen

den Polen Freiheit und Sicherheit, sondern auch in Wechselwirkungen mit Außen-, Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungspolitik.

Deshalb verknüpfen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten alle diese berührten Politikfelder zu einem kohärenten Ansatz. Der Europäische Rat hat im Dezember vergangenen Jahres einen „Gesamtansatz zur Migrationspolitik“ mit dem regionalen Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum entwickelt. Wir wollen in unserer Präsidentschaft im kommenden Halbjahr diesen Ansatz um einen weiteren Schwerpunkt Ost- und Südosteuropa erweitern.

Ich habe vor wenigen Wochen mit meinem französischen Amtskollegen eine engere europäische Zusammenarbeit bei der Migrationspolitik vorgeschlagen: Wir müssen illegale Migration gemeinsam bekämpfen, wir müssen legale Migration steuern, wir müssen zur Bekämpfung der Fluchtursachen vor allem mit den Herkunftsländern kooperieren, und wir müssen in der Europäischen Union auch in der Asylpolitik zusammenarbeiten.

Um der illegalen Zuwanderung entgegenzuwirken, brauchen wir eine effektive Überwachung der Außengrenzen durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wir

müssen dabei vor allen Dingen die gemeinsame europäische Grenzschutzagentur FRONTEX einbeziehen, sie allerdings auch mit den notwendigen Mitteln und Kompetenzen ausstatten.

Denn solche Einrichtungen nur zu schaffen und sie dann mehr oder weniger hängen zu lassen, bringt uns auch nicht voran. Weswegen ich, wenn ich gefragt werde, was wir denn während unserer Präsidentschaft im Innenbereich machen wollen, auch sage: vor allen Dingen vorhandene Institutionen – dazu gehört auch Europol – stärken, weil wir nicht immer neue Initiativen brauchen, sondern dafür sorgen müssen, dass die bestehenden Instrumente auch funktionieren.

Natürlich gehört dazu auch die verlässliche Identifizierung der kontrollierten Personen. Deswegen müssen wir biometrische Verfahren stärker nutzen und auch die europaweite Speicherung von relevanten personenbezogenen Daten weiter voranbringen.

Man muss das Verfahren mit den biometrischen Daten gelegentlich ein wenig erklären. Ich habe ein paar Tage bereichernder Verhandlungen über alle möglichen Fragen des Aufenthaltsrechts hinter mir. Im Zusammenhang mit Bleiberechtsregelungen oder Altfallregelungen geht es

immer auch um die Frage, wieso die Betroffenen nicht eigentlich abgeschoben werden, wenn sie gar nicht hier sein dürfen. Warum gibt es diese Kettenduldungen? Eine Hauptgruppe sind Menschen, bei denen man nicht weiß, wo sie herkommen und wer sie überhaupt sind.

Deswegen müssen wir dafür sorgen, dass in Deutschland aufhältige Personen möglichst frühzeitig identifiziert werden können. Da wir nun in Zukunft in Europa eine noch stärkere Binnenwanderung haben werden, müssen Staaten ihrer Verantwortung zur Kontrolle ihrer Grenzen auch dadurch nachkommen, dass sie die Identität von einreisenden Personen so schnell wie möglich feststellen.

Und so bin ich natürlich auch bei dem Thema, dass sich hinter illegaler Migration in der Regel Schleuserbanden verbergen, die eine Form organisierter Kriminalität darstellen, die besonders menschenverachtend und gefährlich ist. Schleusern geht es nur um das Geld, das sie den Migranten und ihren Familien abnehmen können. Deswegen ist die konsequente Rückführung illegal Eingewanderter ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Zuwanderungspolitik.

Das mag einem manchmal nicht auf Anhieb einleuchten. Aber in dem Moment, wo Menschen ihren langen und

furchtbaren Weg durch Wüsten und über Meere hinter sich haben – wie viele nicht überleben, wissen wir nicht – und bleiben können, werden die Schleuser bei den nächsten Opfern wieder Erfolg haben. Deswegen ist eine konsequente Rückführung illegal Zugewanderter Voraussetzung für gestaltungswirksame Zuwanderungspolitik, um den kriminellen Schleusern wie den Opfern klar zu machen, dass sich diese Machenschaften nicht lohnen.

Dazu brauchen wir mit möglichst vielen Staaten Rückübernahmeabkommen. Und in jedem Fall ist eine breit angelegte und voreilige Legalisierung illegaler Zuwanderung durch einzelne Mitgliedstaaten kontraproduktiv, weil sie in einem Puffereffekt weitere illegale Migration und damit das Geschäft der Schleuser fördert – eine Erfahrung, die die Spanier gemacht haben, inzwischen haben sie ihre Politik geändert.

Wir müssen auch bei der legalen Migration steuernd eingreifen. Ungesteuerte Zuwanderung kann Arbeitsmärkte und Sozialsysteme gefährden. Und im Übrigen ist es ja auch so, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer gehemmt wird, wenn zu viele junge, im Zweifel überdurchschnittlich qualifizierte und dynamische Menschen ihre Heimatländer verlassen, um auf Dauer bei uns zu bleiben. Deswegen kann eine richtig gestaltete und

planvoll gesteuerte Migrationspolitik auch eine nicht unbedeutende Komponente für wirtschaftliches Wachstum in den Herkunftsstaaten sein.

Die Vereinten Nationen haben festgestellt, dass die so genannte *circular migration*, die zeitlich begrenzte Migration, positive Entwicklungseffekte auf die Herkunftsstaaten haben kann, weil sie dem entwicklungshemmenden Exodus von Hochqualifizierten aus den Herkunftsländern entgegenwirkt und so *brain drain* ein Stück weit bekämpft.

Indem hoch und anders qualifizierte Arbeitskräfte eine Zeit lang in Industrieländern arbeiten, um dann anschließend in ihre Entwicklungsländer zurückzukehren, wird im Ergebnis personale Entwicklungshilfe geleistet und einer Einbahnstraßenwirkung entgegengetreten, so dass von diesem Prozess Herkunfts- wie Zielstaaten gleichermaßen profitieren. Voraussetzung ist allerdings, dass die Arbeitskräfte nach dem zeitlich begrenzten Aufenthalt auch wieder zurückgehen. Auch das geht nur in Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten.

In jedem Fall muss aber gewährleistet sein, dass die Steuerung der legalen Migration in die Arbeitsmärkte in nationaler Zuständigkeit bleibt. Die Mitgliedstaaten behalten die Verantwortung für die Arbeitsmärkte. Und wer die

Verantwortung für die Arbeitsmärkte trägt, muss auch die Kompetenz für die Steuerung der legalen Migration in die Arbeitsmärkte haben. Anders funktioniert es nicht. Immer wenn man die Entscheidungszuständigkeit von der Verantwortung trennt, bekommt man suboptimale Ergebnisse.

Um Fluchtursachen effektiver bekämpfen zu können, brauchen wir eine bessere Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Deswegen haben Nicolas Sarkozy und ich vorgeschlagen, dass möglichst alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die mit dieser Problematik befasst sind, auf der Grundlage eines einheitlichen Mustervertrages mit bestimmten Herkunftsstaaten bilaterale Partnerschaften für Migration und Entwicklungszusammenarbeit vereinbaren.

Die Summe aller Partnerschaften könnte dann eine europäische Partnerschaft mit einer Vielzahl von Herkunftsländern ergeben. Das würde bedeuten, dass wir das Subsidiaritätsprinzip auch in die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union einführen. Und das könnte eine gute Möglichkeit sein, um Zuwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit enger zusammenzuführen.

Und natürlich brauchen wir innerhalb der Europäischen Union auch eine stärkere Zusammenarbeit in der Asylpolitik. Es ist ja gelungen, nach intensiven Verhandlungen das vom EG-Vertrag vorgesehene verbindliche Regelungswerk für ein harmonisiertes europäisches Flüchtlingsrecht zu schaffen.

Wir werden am Asylshopping und an der Sekundärmigration innerhalb der Europäischen Union aber nur dann etwas ändern, wenn das europäische Recht von den Mitgliedstaaten auch einheitlich angewandt wird. Und um dies sicherzustellen, müssen sich die Asylbehörden kontinuierlich austauschen. Nur so lassen sich Divergenzen bei der Anwendung der Regelungen vermeiden oder zumindest vermindern.

Der Austausch zwischen den Asylbehörden und die wechselseitige Abstimmung bedürfen auch einer übergeordneten Steuerung, die durch die Europäische Unterstützungsagentur wahrgenommen werden soll. Zwar ist die Errichtung dieser Unterstützungsagentur im Haager Programm erst für die zweite Harmonisierungsphase vorgesehen. Aber Sarkozy und ich haben vorgeschlagen, dass wir schon jetzt mit dem Aufbau beginnen, damit die Agentur bei der Umsetzung der Rechtsakte der ersten Harmonisierungsphase begleitend und steuernd mitwir-

ken und so den Weg in ein gemeinsames europäisches Asylsystem ebnen kann.

In den Mitgliedstaaten und auch bei uns wird oft gesagt, dass wir Migrationspolitik ausschließlich nach nationalen Interessen betreiben müssten. Das klingt immer so gut, obwohl damit nicht viel gesagt ist.

Denn was sind unsere nationalen Interessen? Ich denke, es ist letztlich schon nationales Interesse, dass die Welt nicht aus den Fugen gerät. Denn wenn die Welt aus den Fugen gerät, will ich einmal sehen, wie es um unsere nationalen Interessen bestellt ist.

Deshalb ist es eben unser nationales Interesse, dass das Gefälle zwischen Nord und Süd, zwischen arm und reich, nicht immer größer wird und dass die Konflikte, die uns im Zeitalter der Globalisierung weltweit betreffen, beherrschbar bleiben. Im Übrigen hatten die *beati possidentes* schon immer mehr zu verlieren als die Habenichtse. Man sollte sich also genauer Fragen, was mit nationalen Interessen eigentlich gemeint ist.

Es ist heute nicht unser Thema, aber ich nutze die Gelegenheit, weil man es gar nicht oft genug sagen kann und es vielleicht noch wichtiger ist, als mehr oder weniger

hoffnungslose Debatten über Verbotsverfahren zu führen: Wer Deutschland wieder isolieren und gegen alle anderen aufbringen will, wer in Deutschland wieder Feindschaft gegen Ausländer predigt und gegen Andere hetzt, der sollte nicht behaupten, er sei ein Patriot. Die wahren Veräter an nationalen Interessen Deutschlands sind die, die uns wieder aus der Gemeinschaft der friedliebenden Völker Europas und der Welt herausführen wollen.

In jüngster Zeit verlässt eine steigende Zahl Deutscher unser Land. Und man muss befürchten, dass es vorwiegend Hochqualifizierte sind. Wir sollten darauf achten, dass nicht zu viele unser Land dauerhaft verlassen – zumal bei unserer demografischen Entwicklung. Wir müssen schon darauf achten, dass uns im globalen Wettbewerb die besten Köpfe nicht verloren gehen. Also hat Steuerung von Migration auch mit der Attraktivität von Standortbedingungen zu tun.

Migration wird in jeder Richtung eher zu- als abnehmen. Das ist auch angesichts ganz unterschiedlicher demografischer Entwicklungen in der Welt nahezu zwangsläufig. Damit Migration mehr Chance als Bedrohung bleibt, muss sie gestaltet werden. Sie darf eben nicht zu mehr Kriminalitätsbelastung und zur Auflösung unseres gesellschaftli-

chen Gesamtzusammenhalts führen. Deshalb ist Integration wichtig.

Eine gelingende Integration ist der Grundstein für die Akzeptanz der Zuwanderung von morgen. Nur wenn die Bevölkerung sieht, dass Zuwanderung Bereicherung bedeutet und eine Chance auch für unsere Wirtschaft ist, nur dann bewahrt sie sich die Offenheit für neue Migrantinnen und Migranten.

Der Investitionstätigkeit und der Wirtschaftskraft von Menschen mit Migrationshintergrund kommt eine immer größere Bedeutung zu. Die positiven Effekte zeigen sich in der hohen Zahl ausländischer Unternehmensgründungen. Die Bundesregierung will diese Entwicklung durch eine an Qualifikationen und Fähigkeiten der Zuwanderer orientierte Migrationspolitik weiter stärken.

Und man muss ja auch immer wieder einmal daran erinnern, dass Deutschland in der Vergangenheit gute Erfahrungen mit legaler Zuwanderung gemacht hat. Es sind seit Kriegsende weit über 20 Millionen Menschen nach Deutschland gekommen und haben sich hier dauerhaft niedergelassen. Natürlich gehören dazu die große Gruppe der Vertriebenen und Aussiedler und die früher so ge-

nannten „Gastarbeiter“. Die weit überwiegende Zahl aller dieser Zuwanderer hat sich gut integriert.

Aber in letzter Zeit stellen wir eben auch vermehrt Defizite bei der Integration vor allem in der zweiten und dritten Generation der Zuwanderer fest. Man hat wohl zu lange geglaubt – vermutlich die Zugewanderten selbst so sehr wie die aufnehmenden Gesellschaften –, dass die Zugewanderten nicht auf Dauer bleiben würden.

Und dann hat man geglaubt, dass die Integration zumindest in der Abfolge der Generationen mehr oder weniger Selbstläufer sei, wie es früher in der Geschichte auch gewesen ist. Das hat sich nun – und nicht nur in Deutschland, sondern in allen vergleichbaren europäischen Ländern – als Irrtum erwiesen. Da muss sich etwas ändern.

Wir können übrigens angesichts derzeit geringer Zuwanderungszahlen nicht der Illusion anhängen, dass wir die Integrationsdefizite durch die Begrenzung von Zuwanderung abbauen könnten. Denn wenn wir keine Zuwanderung haben, können wir durch die Begrenzung von Zuwanderung auch nichts ändern. Deswegen müssen wir uns den Integrationsdefiziten stellen. Anders ist es nicht zu bewältigen. Und deswegen hat die Bundesregierung aktive Integrationsförderung zu einem Schwerpunkt be-

stimmt. Die Bundeskanzlerin hat das schon in ihrer Regierungserklärung zu Beginn der Legislaturperiode mit großem Nachdruck und großer Entschiedenheit zu einem wichtigen Feld unserer Politik erklärt.

Die Kenntnis der deutschen Sprache ist eine entscheidende Voraussetzung für berufliche und soziale Integration. Wer zu uns kommt und nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt, ist deshalb zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet. Ich füge hinzu: In Ländern, wo das Sprachproblem nicht existiert wie in Frankreich, gibt es trotzdem Integrationsprobleme. Das heißt die Kenntnis der Sprache ist eine notwendige, wenngleich keine hinreichende Voraussetzung für Integration. Aber ohne Sprache sind die Chancen für Integration noch sehr viel schlechter.

Die Sprachkurse werden durch Migrationserstberatung begleitet. Diese Einzelfallberatung steht allen – sowohl Ausländern mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus als auch Spätaussiedlern – unmittelbar nach ihrer Einreise offen.

Wir fördern neben Integrationskursen und Migrationserstberatung auch gemeinwesenorientierte Projekte, die die Eingliederung der Zuwanderer in die örtliche Gemein-

schaft erleichtern sollen. Damit wollen wir insbesondere muslimische Frauen erreichen, aber auch Selbstisierungs- und Radikalisierungstendenzen männlicher Muslime vorbeugen.

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Politik ist in erster Linie für günstige Rahmenbedingungen zuständig. Der eigentliche Integrationsprozess findet in der Schule, am Arbeitsplatz, in Vereinen, im täglichen Leben statt, und er ist eine konkrete Aufgabe der Menschen in der unmittelbaren Begegnung miteinander – der hier Geborenen wie der Zugewanderten gleichermaßen. Beide Seiten müssen es schaffen, vom „Nebeneinander“ zum „Miteinander“ zu kommen, nur so kann Integration gelingen.

Und natürlich kommt dabei heute dem Islam eine besonders herausgehobene Rolle zu. Als Religion vieler Menschen, die in den vergangenen Jahrzehnten zu uns nach Deutschland gekommen sind und hier eine Familie gegründet haben, ist der Islam ein Teil Deutschlands geworden.

Und mit dieser Entwicklung sind Chancen verbunden. Muslime können unsere Gesellschaft in vielerlei Hinsicht bereichern. Aber diese Entwicklung birgt auch Probleme.

Und die darf man auch nicht verschweigen. Vom Religionsunterricht in Koranschulen oder an staatlichen Schulen über den Umgang mit dem Kopftuch und die Imam-Ausbildung bis hin zu der Rolle von Frauen und Mädchen gibt es viele Felder, die Politik und Gesellschaft gemeinsam beackern müssen, um verlässliche Perspektiven für eine gemeinsame Zukunft zu schaffen.

Der Islam muss seinen Platz finden in unserer von christlichem Glauben und Erbe geprägten, säkularen, freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft. Viele Muslime erwarten zu Recht, dass der Staat auch institutionelle Beziehungen zu den Muslimen entwickelt. Aber das ist nicht so leicht, weil die muslimische Gemeinschaft nicht so verfasst ist wie die christlichen Kirchen oder auch die jüdische Community. Und doch ist das in unserer Verfassung niedergelegte Staatskirchenrecht als neutrales Rahmenrecht auch für religiös-weltanschauliche Vielfalt offen.

Um aber zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Religionsgemeinschaft und Staat zu gelangen, haben wir Ende September mit der Deutschen Islam Konferenz einen Prozess begonnen, der uns im Dialog zwischen dem Staat und den in Deutschland lebenden Muslimen neue Wege aufzeigen soll. Ich sage ausdrücklich: Wir haben den Prozess begonnen. Die positive Berichter-

stattung über die Auftaktveranstaltung freut mich, aber es ist ein auf Jahre angelegter Prozess. Ein guter Auftakt ist eine Chance, dass es gelingt, aber die Arbeit muss noch getan werden.

Nicht nur die über 3 Millionen Muslime in unserem Land, auch der deutsche Staat hat Erwartungen an diesen Prozess. Ich erhoffe mir, dass die Muslime sich zu den Grundlagen eines harmonischen Miteinanders bekennen, also der deutschen Rechts- und Werteordnung, der deutschen Sprache, auch den in Deutschland gültigen sozialen Gepflogenheiten.

Um da voranzukommen, haben wir uns auf die Behandlung von Einzelaspekten in drei Arbeitsgruppen und in einem beigeordneten Gesprächskreis „Sicherheit und Islamismus“ verständigt. Gesprächskreis und zwei Arbeitsgruppen haben ihre Arbeit aufgenommen, die dritte Arbeitsgruppe tritt sich in dieser Woche zum ersten Mal.

In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass unsere Sicherheitsbehörden schon im Herbst vergangenen Jahres einen an gemeinsamen Zielen orientierten Dialog mit muslimischen Verbänden aufgenommen haben. Ich bin dem BKA für seine konstruktive Rolle auch in diesem Prozess besonders dankbar.

Wenn es um Formen der illegalen Migration geht, tritt wieder die sicherheitspolitische Dimension von Migration in den Vordergrund.

Die unmittelbaren Auswirkungen illegaler Migration dokumentieren sich im Ausmaß unerlaubter Einreise und der Schleusungskriminalität und natürlich auch in den Begleitdelikten wie Dokumentenfälschung, Menschenhandel, illegaler Beschäftigung und anderen Straftaten, die zur Finanzierung eines illegalen Aufenthalts notwendig werden.

Bei Betrachtung der unmittelbaren Folgen illegaler Migration ist festzuhalten, dass die Polizeien des Bundes und der Länder im vergangenen Jahr knapp 4.000 Schleuser ermittelt und rund 24.000 unerlaubt eingereiste Personen in Deutschland bzw. an den Grenzen aufgegriffen haben. Die Zahlen sind übrigens seit längerem rückläufig. Die Zahl der unerlaubt eingereisten Personen war vor fünf Jahren noch mehr als doppelt so hoch wie heute.

Für diesen Rückgang gibt es vermutlich mehrere Gründe. Der Wegfall der Visumpflicht für mehrere Staaten durch die Osterweiterung der Europäischen Union vermindert natürlich auch unerlaubte Einreisen. Geänderte Regelun-

gen des Zuwanderungsgesetzes haben auch dazu beigetragen. Aber die rückläufige Entwicklung ist gewiss auch ein Ergebnis polizeilicher Schwerpunktsetzung und enger internationaler Kooperation der Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität.

Die sinkenden Zahlen im Bereich unerlaubter Einreise könnten auch als Zeichen gewertet werden, dass Deutschland inzwischen ein wenig an Attraktivität als Zielstaat für illegale Immigration verloren hat – was wiederum das Resultat eines Bündels rechtlicher und tatsächlicher Maßnahmen sein könnte.

Aber gewiss wäre es falsch, nun Entwarnung zu geben. Schleuserkriminalität ist und bleibt ein Kriminalitätsfeld mit beträchtlichem Gefahrenpotential. Es ist in weiten Teilen Organisierte Kriminalität. Jedes zehnte Ermittlungsverfahren, das im vergangenen Jahr Organisierte Kriminalität betraf, richtete sich gegen Schleuserorganisationen.

Und je besser es uns gelingt, illegale Migration einzudämmen und im Vorfeld zu verhindern, umso geringer ist zwangsläufig auch der Umfang der Folgekriminalität in unserem Land. In vielen Fällen der Schleusungskriminalität schließen sich ja weitere Straftaten im Inland an. Eine mittelbare Folge ist der Menschenhandel. Denn leider

sind die sexuelle Ausbeutung von Frauen und die Ausbeutung der Arbeitskraft besonders gewinnträchtig.

Im vergangenen Jahr sind knapp 30 % der Opfer des Menschenhandels, der dem Zweck der sexuellen Ausbeutung dient, illegal in die Bundesrepublik Deutschland eingereist bzw. eingeschleust worden.

Beim Menschenhandel zum Zwecke der **sexuellen** Ausbeutung verfügen wir über statistisches Zahlenmaterial und die Polizeien leider über viel Erfahrung. Die Lage beim Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung **der Arbeitskraft** hingegen können wir nicht mit der notwendigen Gewissheit beurteilen. Weil dieser Straftatbestand erst im vergangenen Jahr in das Strafrecht eingeführt wurde, liegen noch keine belastbaren Zahlen vor.

Verbunden mit dem Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und ebenfalls eine weitere Folge der illegalen Migration ist die illegale Beschäftigung.

Nun arbeiten viele Deutsche sowie legal bei uns lebende Ausländer schwarz. Nicht jedes illegale Beschäftigungsverhältnis in Deutschland ist also die Folge illegaler Migration. Dennoch sind beide Phänomene miteinander ver-

knüpft. Nicht selten gehen unerlaubt eingereiste Ausländer zur Finanzierung ihres Aufenthalts einer illegalen Beschäftigung nach. Und im Übrigen sind es rücksichtslose und profitgierige Arbeitgeber – überwiegend deutsche Arbeitgeber –, die diese Situation ausnutzen, die illegale Migranten ohne Arbeitserlaubnis beschäftigen und die genau wissen, was sie tun.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit hat ihren Kampf gegen illegale Beschäftigung in den vergangenen Jahren intensiviert. 2005 wurden in jedem siebten überprüften Betrieb in Deutschland Anhaltspunkte für Schwarzarbeit gefunden. Innerhalb von zwei Jahren ist die Zahl der abgeschlossenen Straf- und Bußgeldverfahren von rund 11.000 im Jahre 2003 auf 135.000 im Jahre 2005 gestiegen – eine Steigerung um mehr als das Zehnfache. Auch wenn dies zum großen Teil auf gesteigerte Kontrollmaßnahmen zurückzuführen ist, bleibt es eine erschreckende Bilanz.

Wir müssen gelegentlich auch bei Tagungen wie dieser sagen, dass die Bekämpfung von Kriminalität nicht nur eine Aufgabe der Polizeien und Sicherheitsbehörden ist, sondern auch des Rechtsbewusstseins der Menschen, die in einer freiheitlichen Gesellschaft leben.

Die Eindämmung der illegalen Migration mit ihren Auswirkungen auf die Kriminalitätslage, den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme wird nur durch ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen aller betroffenen Behörden gelingen – was der Grund dafür ist, dass sich Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz sowie Auswärtiges Amt im GASIM, dem Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration, zusammengeschlossen haben.

Seit sechs Monaten kooperieren Experten dieser Behörden auf einer gemeinsamen Büroetage des BKA in Berlin. So können nicht nur die verfügbaren relevanten Informationen schnell und unkompliziert ausgetauscht und verdichtet, sondern vor Ort auch gemeinsam analysiert werden – was hilft, bedrohliche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.

Natürlich steht die illegale Migration auch im Zusammenhang mit einem weiteren Gefahrenmoment: der Möglichkeit, dass islamistische Terroristen durch Schleuserorganisationen nach Deutschland gelangen und ihren Aufenthalt anschließend durch Missbrauch asyl- und ausländer-

rechtlicher Bestimmungen oder durch gefälschte Dokumente scheinlegalisieren.

Das ist nur ein Teil, ein anderer Teil ist auch legal hierher gekommen, und ein weiterer, zunehmender Teil ist der so genannte *home grown* Terrorismus. Aber auch im Zusammenhang mit illegaler Migration haben wir das Problem. Wir wissen seit einigen Jahren, dass mutmaßliche islamistische Terroristen in der Vergangenheit neben echten auch falsche Personaldokumente eingesetzt haben, um sich in der Europäischen Union und in Deutschland aufzuhalten. Diese Fälschungen beschafften ihnen in der Regel Straftäter aus dem allgemeinkriminellen Milieu.

Die versuchten Anschläge auf zwei Regionalzüge am 31. Juli haben ein anderes Muster gezeigt. Die beiden Hauptbeschuldigten waren zur Tatzeit legal in Deutschland wie auch drei weitere Beschuldigte, gegen die in diesem Zusammenhang ermittelt wird. Vier von ihnen besaßen gültige Aufenthaltserlaubnisse, einer der drei Nebenbeschuldigten ist sogar deutscher Staatsangehöriger.

Wir verdanken es übrigens glücklichen Umständen, dass es nicht zur Katastrophe gekommen ist. Wäre es nach den ursprünglichen Plänen der Tatverdächtigen gegangen, so hätte ein Blutbad die Fußball-Weltmeisterschaft

überschatten sollen. Nur unsere hohen Sicherheitsvorkehrungen während der WM hielten sie von diesem ersten Vorhaben ab.

Die Innenminister von Bund und Ländern waren sich jedenfalls auf einer Sonderkonferenz Anfang September einig, dass auch überprüft werden muss, in welchem Umfang das Ausländerrecht stärker zur Gefahrenabwehr genutzt und verbessert werden kann. Die Auswertung der Visa- und Ausländerakten der beiden libanesischen Hauptverdächtigen hat dabei wertvolle Erkenntnisse für mögliche Optimierungsmaßnahmen geliefert.

Deswegen werde ich übermorgen auf der Innenministerkonferenz meinen Kollegen aus den Ländern darlegen, welche Optimierungsmaßnahmen aus Sicht des Bundes zwingend erforderlich sind.

Das Augenmerk ist dabei nicht nur auf die Fortschreibung gesetzlicher Maßnahmen zur Verbesserung gefahrenabwehrrechtlicher Komponenten des Visa- und Aufenthaltsrechts gerichtet, sondern ebenso auf eine engere Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden mit den Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden.

Der Blick der Ausländerverwaltung insgesamt ist auf der Grundlage der sicherheitsbehördlichen Erfahrungen und Bedürfnisse zu schärfen. Die Kofferbomben-Attentate haben uns gezeigt, dass wir in unseren Anstrengungen zur Abwehr terroristischer Gefahren nicht nachlassen dürfen.

Und die notwendigen gesetzgeberischen Schlussfolgerungen verbinden wir mit der Umsetzung der asyl- und aufenthaltsrechtlichen EU-Richtlinien, bei der wir auch die Erkenntnisse aus der Evaluation des Zuwanderungsgesetzes und die Beschlussfassung der Innenministerkonferenz vom Sommer dieses Jahres zum Staatsbürgerschaftsrecht einbeziehen wollen. Außerdem suchen wir entsprechend unserer Koalitionsvereinbarung nach Möglichkeiten, Zwangsehen und Missbrauch beim Familiennachzug erfolgreicher zu bekämpfen.

In diesem Zusammenhang suchen wir auch nach einer besseren Lösung für das Problem der Kettenduldungen, wobei wir entweder mit einer Beschlussfassung der Innenministerkonferenz zu einem Bleiberecht oder mit einer gesetzlichen Regelung zu einer Altfallregelung eine Lösung finden wollen.

Es geht dann auch um erleichterte Möglichkeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt, weil wir uns einig sind, dass es

bei Menschen, die aus welchen Gründen auch immer – berechtigt oder unberechtigt – zeitweilig in unserem Lande sind, in jedem Fall besser wäre, wenn sie sich ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit erwerben könnten, als dass sie auf den Bezug von Sozialleistungen angewiesen sind. Das ist allerdings leichter gesagt als in der Verantwortung für den Arbeitsmarkt umgesetzt. Außerdem muss man auch hier aufpassen, dass man nicht einen Puffereffekt schafft, wenn man zu großzügig ist.

Es ist alles nicht einfach, aber die Partner der Koalition in Bund und Ländern sind sich in dem Bestreben einig, gemeinsam in allen diesen Bereichen verantwortungsvolle Lösungen zu finden. Und ich bin auch zuversichtlich, dass wir das schaffen.

Auch ein Erfolg in diesen Bemühungen steht übrigens in einer gewissen Beziehung zu den Chancen verstärkter Integrationsbemühungen. Und das alles prägt dann am Ende die Gesamtlage der Migrationspolitik im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit.

Ich will eine Bemerkung hinzufügen: In dem Maße, in dem wir im politischen Raum streiten, ob die Altfallregelung oder jene die richtige ist oder nicht und wer zu großzügig ist und wer nicht, müssen wir immer bedenken,

dass bei denjenigen, die wir für verstärkte Integrationsbemühungen gewinnen wollen, ein solcher politischer Streit leicht mit der Botschaft ankommen kann: Die streiten darüber, wie sie uns loswerden, die wollen uns gar nicht. Und wenn die Botschaft so verstanden wird, dann wird die Bereitschaft zur Integration dadurch nicht eben gefördert. Auch das muss man immer mit bedenken.

In jedem Fall bleibt es grundlegende Pflicht des Staates, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Deswegen müssen wir auch in der Migrationspolitik Lösungen finden, die nicht zu Lasten der Inneren Sicherheit gehen. Das gilt auf nationaler Ebene, und es gilt auf der Ebene der Europäischen Union.

Man muss dann auch sagen, denn auch das ist wahr, dass Deutschland und Europa nicht alle Migranten aufnehmen können, die sich – wenn man das Elend in der Welt bedenkt – mit guten Gründen ein besseres Leben erhoffen. Der soziale Zusammenhalt innerhalb unserer Gesellschaften könnte schnell verloren gehen. Ein Drittel der Migranten weltweit ist schon in Europa. Im Übrigen verlieren viele Herkunftsländer durch massenweise Migration gerade die jungen Menschen, die sie für ihre eigene Entwicklung dringend brauchen.

Also müssen wir im klugen und bedachten Zusammenspiel zahlreicher Aspekte illegale Migration bekämpfen und legale Migration planvoll und verantwortungsbewusst steuern. Deutschland wird diesen Prozess weiterhin aktiv mitgestalten. Und wir werden auch im Rahmen der am 1. Januar beginnenden Ratspräsidentschaft für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen arbeiten.

Ich bedanke mich dafür, dass das Bundeskriminalamt diesem Aspekt seine Herbsttagung widmet. Und ich appelliere an alle in unserer freiheitlich verfassten Gesellschaft, sich mit Engagement und Augenmaß der Bewältigung dieser großen Zukunftsaufgaben – jeder an seinem Platz – zu stellen.