SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Tragen die Zuwanderungskonzeptionen der CDU bzw. der unabhängigen Kommission Zuwanderung zur Verminderung von Illegalität bei?

Alt, Jörg

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Alt, J. (o.J.). *Tragen die Zuwanderungskonzeptionen der CDU bzw. der unabhängigen Kommission Zuwanderung zur Verminderung von Illegalität bei?* München: Institut für Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Philosophie München. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-354250

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TRAGEN DIE ZUWANDERUNGSKONZEPTIONEN DER CDU bzw. DER UNABHÄNGIGEN KOMMISSION ZUWANDERUNG[1] ZUR VERMINDERUNG VON ILLEGALITÄT BEI?

Ergebnis:

Das vorliegende Konzept der CDU-Zuwanderungskommission (sog. "Müller-Kommission", nachfolgend abgekürzt "CDU") sowie der Berichtsentwurf der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (sog. "Süßmuth-Kommission", nachfolgend abgekürzt "UKZ") wurden unter der Rücksicht durchgesehen, ob bzw. inwieweit angenommen werden kann, dass die dort niedergelegten Vorschläge die unerlaubter Einreise bzw. den unerlaubten Aufenthalt von Ausländern vermindern und wie sie sich auf die Situation von faktisch in Deutschland lebenden Menschen ohne Aufenthaltsstatus auswirken. Beide Konzeptionen in ihrer vorliegenden Form nehmen nicht bzw. nicht in möglicher Weise faktisch vorhandene und ablaufende Mechanismen für illegale Migration zur Kenntnis. Entsprechend unzureichend bzw. verbesserungsfähig sind die Empfehlungen für eine wirksame Steuerung oder gar Verringerung von unerlaubter Zuwanderung und unerlaubtem Aufenthalt. Einige Beispiele:

- Keines der beiden Papiere ist ein ganzheitliches Konzept - obwohl beide genau solche für notwendig erachten: Sie behandeln den Aspekt der Fluchtursachenbekämpfung unzureichend.
- Wichtige Standards, die in den meisten Mitgliedsstaaten der EU gelten (v.a. die Anerkennung nicht-staatlicher Verfolgung als Asylgrund) werden nicht aufgenommen, dasselbe gilt für pragmatische Ansätze für den Umgang mit 'illegalen' Migranten.
- Die Problematik der illegalen Zuwanderung wird nicht angemessen aufgearbeitet, ebenso die Problematik des unerlaubten Aufenthalts.
- Die Verpflichtung staatlicher Gewalt, die Würde von Menschen zu schützen, die sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhalten, wird hinsichtlich des Umgangs mit 'Illegalen' nicht angesprochen. In der Gesellschaft praktizierte Ansätze, diesen Menschen wenigstens zu einigen Rechten zu verhelfen, werden nur von der UKZ im Hinblick auf den Schulbesuch angesprochen.

Grundsätzlich kommt dem Papier der UKZ klare Präferenz im Hinblick auf Ausbaufähigkeit zu: Dort sind nicht nur Verbesserungen hinsichtlich bestehender Missstände vorgeschlagen, sondern darüber hinaus Anzeichen für ein konstruktives Umdenken und eine konzeptionelle Neuorientierung zu erkennen. Im Einzelnen:

---

[1] Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen: Das im Internet auf der Website der CDU am 3.5.2001 eingestellte Papier "Zuwanderung steuern. Integration fördern". Antrag des Bundesvorstands an den Bundesausschuss vom 2. Mai 2001 sowie das im Internet auf der Website von SPIEGEL-ONLINE am 30.5.2001 eingestellte Papier "Entwurf des Berichtes der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung' - Arbeitstitel 'Zuwanderung gestalten'", Stand 22. Mai 2001.

Die nachfolgenden Argumente des Verfassers werden, sofern nicht anders vermerkt, ausführlicher dargelegt in:

- Alt, J. (1999) *Illegal in Deutschland - Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig.* von Loeper: Karlsruhe, nachfolgend zitiert mit: Alt 1999, sowie
- Alt, J.: Die Verantwortung des Staates für 'illegale' Migranten. Empirische Ausgangslage, sozialethische Begründung, politische Konsequenzen. In: Alt J./ Fodor, R. (2001) *Rechtlos? Menschen ohne Papiere.* von Loeper: Karlsruhe, insbesondere Seiten 87-108, nachfolgend zitiert mit: Alt 2001a

1. Einleitung

2. Bekämpfen von Fluchtursachen

3. Flucht und Asyl
3.1. Keine Ausweitung der Anerkennungsgründe für einen Flüchtlingsstatus
3.2. Sichere Drittstaaten Regelung
3.3. Dauer und Qualität der Asylverfahren

4. Nachzug von Familienangehörigen

5. Bedarf an Arbeitskräften
5.1. Keine Berücksichtigung in Deutschland lebender Verwandter bei der Zuwanderungs-Erlaubniserteilung
5.2. Geringqualifizierte Tätigkeiten
5.3. Befristete Tätigkeiten

6. Härtefälle

7. Umgang mit 'Illegalität' und 'Illegalen'
7.1. Herkömmliche Bekämpfungsansätze
7.2. Konzeptionelle alternative Ansätze
7.3. Situation von im Land lebenden 'Illegalen'

8. Integrationsmöglichkeiten

---

1. EINLEITUNG

Das vorliegende Konzept der CDU-Zuwanderungskommission (sog. "Müller-Kommission", nachfolgend abgekürzt "CDU") sowie der Berichtsentwurf der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (sog. "Süßmuth-Kommission", nachfolgend abgekürzt "UKZ") wurden unter der Rücksicht durchgesehen, ob bzw. inwieweit angenommen werden kann, dass die dort niedergelegten Vorschläge die unerlaubter Einreise bzw. den unerlaubten Aufenthalt von Ausländern vermindern und wie sie sich auf die Situation von faktisch in Deutschland lebenden Menschen ohne Aufenthaltsstatus auswirken. Zu den nachfolgenden Ausführungen drängt den Verfasser nicht der Wunsch nach Kritik, sondern die Hoffnung auf entsprechende Nachbesserungen - umso mehr, da sich beide besprochenen Papiere noch in einem Diskussionsprozess befinden.

2. BEKÄMPFEN VON FLUCHTURSACHEN

Es ist weitestgehend Konsens, dass das Problem der unerlaubten Zuwanderung nachhaltig nur gelöst werden kann, wenn die Ursachen (die so genannten "Push"- und "Pullfaktoren") be-

kämpft werden. Politikern der Europäischen Union ist dies prinzipiell bewusst. In Ziffer 56 des EU - Strategiepapiers zur Migrations- und Asylpolitik vom Juli 1998 heißt es etwa:

> "Ausweitung der Entwicklungshilfe und der ökonomischen Kooperation mit den Hauptauswanderungsregionen ist unverzichtbar. Dabei darf man nicht die Illusion haben, dass sich hierdurch kurzfristig dämpfende Effekte auf die Emigration ergeben; unter Umständen kann auch das Gegenteil der Fall sein: In einer ersten Phase führt ein ökonomischer Aufschwung unter Umständen zu verstärkter Auswanderung aus den Ballungsräumen der Dritten Welt. Mittelfristig - und hier geht es nur um einen Zeitraum von wenigen Jahren - sinkt aber dann das Emigrationsvolumen beträchtlich."

Auf die Bedeutung hier zu ergreifender Maßnahmen weisen zudem nicht nur Migrationsforscher hin, sondern vermehrt auch Polizei und Sicherheitsdienste. So heißt es beispielsweise im jüngsten Bericht des Bundesnachrichtendiensts:

> "Die Verstärkung der Grenzsicherung kann nicht die einzige Antwort auf den wachsenden Migrationsdruck sein. Über die bloße Abschottung hinaus muss die **Zuwanderung** so weit wie möglich gesteuert werden. ... Ohne den Abbau der **Push-Faktoren** ist die Bekämpfung der weltweiten Wanderungsbewegungen ... zum Scheitern verurteilt. Armut, Unterdrückung in den Ausgangsländern müssen schrittweise verringert, (Bürger-)Kriege möglichst verhindert oder beendet werden. Verstärkte **humanitäre Maßnahmen** und **Entwicklungshilfe** sowie eine weitere Öffnung der EU-Märkte und Zollerleichterungen können dazu einen Beitrag leisten." [Bericht "Illegale Migration nach Europa", Pullach, Januar 2001. S.95f., Hervorhebungen im Text]

Auf diesem Hintergrund nehmen sich die Ausführungen in den Papieren beider Kommissionen sehr bescheiden aus.

Die CDU betont mehrfach, dass es bei der Gestaltung der Zuwanderung um ein politisches Gesamtkonzept gehen muss [I.A.1. (Grundsätze), III. (Schlussbemerkungen)]. Man ist sich beispielsweise bewusst: Durch "die Aufnahme einzelner Armutsmigranten" kann letztlich "kein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung von Not und Armut auf der Welt geleistet werden... Stattdessen ist die Bekämpfung von Fluchtursachen zu intensivieren. Die Industriestaaten müssen sich ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung endlich zumindest im Rahmen getroffener internationaler Vereinbarungen stellen. Dazu zählt zunächst die Erreichung des 0,7 Prozentzieles an öffentlicher Entwicklungshilfe" [Kapitel I.A.2]. Außerdem werden die "partnerschaftliche Ausgestaltung von Wirtschaftsbeziehungen", eine Steigerung des "Anteils der Entwicklungsländern am Welthandel", sogar "eine differenzierte Schuldenstrategie" gefordert. All diese Forderungen sind, und das ist begrüßenswert, an der Armutsbekämpfung orientiert, nicht an nationalen Interessen. Leider sind all diese Vorschläge, vergleicht man sie beispielsweise mit den konkreten Maßnahmen, die in Kapitel I.B.3.8. zur Bekämpfung von Illegalität aufgelistet werden, eher schlagwortartig und unspezifisch. Auch das konkreteste Ziel, nämlich die Erreichung eines Entwicklungshilfebudgets in Höhe von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts, wurde bislang von CDU-geführten Bundesregierungen nicht ernsthaft in Angriff genommen.

Auch bei der UKZ ist "unbestritten..., dass Deutschland einem enormen illegalen Migrationsdruck ausgesetzt ist" [Kapitel III.5.], dass "der Steuerbarkeit" von Zuwanderung "deutliche Grenzen" auch dadurch gesetzt sind, dass es "faktisch ... Menschen" gibt, "die ohne die Genehmigung deutscher Behörden ins Land kommen". Nicht zuletzt deshalb ist die Zeit gekom-

men, in der ein "ganzheitlicher migrationspolitischer Ansatz erforderlich" ist, der auch die "Ursachen der Wanderungsbewegungen einbezieht" [Kapitel V.1.1.]. Im Papier selbst sucht man jedoch vergebens überzeugende, konkrete, den Problemen angemessene Konzepte. Im Kontrast zum CDU Papier wird zudem stark auf eine spezifische Dimension der Globalisierung fokussiert, nämlich die Folgen der "weltwirtschaftlichen Herausforderungen" [Kapitel II.1.]. Es dominieren die Erwägungen zu nationalen Interessen, vor allem zur Entwicklung des nationalen Arbeitsmarktes. Ein wichtiger und konkreter Punkt ist aber immerhin in Kapitel II.6.4. angesprochen, wo es um die "Wohlfahrt anderer Staaten" geht. Dort vertritt die Kommission die Überzeugung, dass es "im Interesse Deutschlands (liegt), die Wirtschaftskraft der Herkunftsländer zu erhalten und den Abwanderungsdruck abzubauen oder zumindest nicht zu vergrößern". Deshalb sollten hochqualifizierte Arbeitskräfte nur von Ländern angeworben werden, wo durch den Wegzug dieser Personengruppe kein "großer volkswirtschaftlicher Schaden ... zu erwarten ist" [ebd.].

3. FLUCHT UND ASYL

Wichtige migrationsauslösende Faktoren für Flüchtlinge sind Krieg, Bürgerkrieg, Anarchie, allgemeine Menschenrechtsverletzungen. Wichtige migrationslenkende Faktoren in ein bestimmtes Land sind für sie (falls sie überhaupt in der Lage sind, ihre Flucht selbst zu organisieren) nach Kenntnis des Verfassers vor allem die folgenden drei: Die Anwesenheit von Verwandten in diesem Land, Anerkennungschancen ihrer Fluchtgründe in einem Asylverfahren, die Möglichkeit, sich bzw. ihre Familie durch Arbeit selbst ernähren zu können [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel II.1-II.3.].

Es ist zunächst positiv an beiden Papieren, dass keine weiteren Einschränkungen und Verschärfungen des "Asylartikels" (Artikel 16a, Absatz 1 Grundgesetz) gefordert und insbesondere keine Abschaffung des individuellen Grundrechts auf Asyl zugunsten einer so genannten "institutionellen Garantie" befürwortet werden. Ebenso positiv ist die von beiden Papieren abgelehnte Kontingentierung von Zuwanderung aus humanitären Gründen oder deren Verrechnung mit Zuwanderern aus ökonomischen Gründen [vgl. hierzu z.B. CDU Kapitel I.B.2. und UKZ Kapitel II.1.1. und V.1.1.].

3.1. Keine Ausweitung der Anerkennungsgründe für einen Flüchtlingsstatus

Neben der (politischen) Verfolgung durch Staaten und staatliche Organe sind Menschen heutzutage zunehmend der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure ausgesetzt. Einige Flüchtlinge, die aus diesem Grund geflohen sind, kennen die rechtliche Unterscheidung von staatlicher und nicht-staatlicher Verfolgung, die in Deutschland üblich ist, nicht. Wenn ihr Asylantrag dann deshalb abgelehnt wird, tauchen sie lieber in die Illegalität ab, als dass sie sich durch ein Nachkommen der Ausreiseaufforderung in der Heimat erneut Situationen aussetzen, vor denen sie geflohen sind. Andere wiederum wissen, dass ihre Fluchtgründe in Deutschland nicht als 'asylrelevante Verfolgungstatbestände' gelten und stellen deshalb erst gar keinen Antrag [vgl. hierzu Alt 1999 Kapitel III.1.3. und III.1.4.]. Ähnliches gilt für Flüchtlinge, die vor geschlechtsspezifischer Verfolgung geflohen sind. Nun wendet die überwiegende Anzahl der EU-Mitgliedsstaaten (Frankreich und Deutschland ausgenommen) bei der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure die Genfer Flüchtlingskonvention an. Auch bei geschlechtsspezifischer Verfolgung gäbe es für alle, die dies als 'asylrelevant' befürworten wollen, recht-

liche Argumente dafür, so verfolgten Personen einen Flüchtlingsstatus zuzubilligen [vgl. zu den vorstehenden Punkten UKZ Kapitel III.1.7.].

Die CDU betont im Kapitel "Die Wahrnehmung humanitärer Verpflichtungen", dass es hier um "insbesondere die Aufnahme von Flüchtlingen, Bürgerkriegsflüchtlingen und politisch Verfolgte" geht. Dies habe zudem "mit der Genfer Flüchtlingskonvention eine Grundlage im internationalen Recht". Dennoch fehlt eine Empfehlung zur Ausweitung der Gründe, die zu einem Flüchtlingsstatus führen können.

Die UKZ "bejaht" zwar in Kapitel III.1.7. "die Schutzwürdigkeit von Frauen, die ihres Geschlechts wegen politisch verfolgt werden, sowie wie die Schutzbedürftigkeit derjenigen Opfer, die in Situationen nicht oder nicht mehr bestehender staatlicher Strukturen oder genereller Schutzunfähigkeit des Staates Gefahren für Leben und Freiheit ausgesetzt sind. Über die Frage, ob sich eine entsprechende Schutzgewährung bereits aus der Genfer Konvention ergibt, oder ob und wie sie anderweitig vorgesehen werden soll, konnte die Kommission keine Einigung erzielen."

3.2. Sichere Drittstaaten - Regelung

1993 hat Deutschland durch den Beschluss des Bundestags die es umgebenden Staaten zu so genannten "Sicheren Drittstaaten" erklärt. Dort, so nimmt der Gesetzgeber an, ist der Flüchtling bereits vor Verfolgung geschützt. Jeder Flüchtling, der aber aus den drei eingangs erwähnten Gründen dennoch nach Deutschland einreisen will um dort seinen Asylantrag zu stellen, kann dies somit automatisch nur, indem er zu einer unerlaubten Einreise gezwungen wird. Im Übrigen können sich viele Flüchtlinge, da sie wegen der sich verschärfenden Kontrollsituation an den EU-Außengrenzen zunehmend auf Schlepper angewiesen sind, immer seltener ihr Zielland und die Route dorthin selber bestimmen.

Am Prinzip der Sicheren Drittstaaten halten sowohl CDU als auch die UKZ fest.

3.3. Dauer und Qualität der Asylverfahren

Aufgrund seiner empirischen Forschung kam der Verfasser zu dem Ergebnis, dass die gegenwärtige Organisation und Durchführung des Asylverfahrens es bestimmten Flüchtlingen nicht ermöglicht, ihre Fluchtgründe umfassend darlegen zu können. Hierzu zählen Unkenntnis über Ablauf und Bedeutung des Verfahrens, Traumatisierungen sowie kulturell bedingte Missverständnisse [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel III.1.2.].

Was das Asylverfahren betrifft, so widmen CDU und UKZ dem Möglichkeiten einer Verfahrensbeschleunigung breiten Raum. Dies ist prinzipiell nicht zu kritisieren, solange eine hohe Qualität der Durchführung der Asylverfahren sichergestellt ist.

Bei der CDU fehlen aber im entsprechenden Kapitel I.B.3.1. Vorschläge, wie trotz allem die Qualität der Verfahren, besonders gegenüber traumatisierten Flüchtlingen, gesichert werden kann.

Hierauf geht die UKZ in Kapitel III.1.2. ein. Zu den spezifischen Probleme von Folteropfern

und anderen traumatisierten Personen heißt es: Ihnen "sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass sie vor der Anhörung auf das Verwaltungsverfahren vorbereitet werden." Darüber hinaus wird in Kapitel III.1.11. auf die spezifischen Probleme unbegleiteter Minderjähriger eingegangen. In Kapitel III.1.2. wird aber auch generell das wichtige Thema Verfahrensberatung angesprochen: "Im Übrigen sollten über diesen Personenkreis hinaus die Antragsteller noch eingehender als bisher zu Beginn des Verfahrens über ihre rechtliche Situation und die Verfahrensbestimmungen aufgeklärt werden. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass die meisten Asylbewerber aus fremden Kultur- und Rechtskreisen stammen und daher in besonderer Weise auf Orientierung und Hilfestellung im Asylverfahren angewiesen sind." Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Flüchtlinge trotz anerkennenswerter Verfolgungsgründe im Asylverfahren keine Chance haben bzw. diese Gründe dort nicht geltend machen können. Der Verfasser möchte sodann daran erinnern, dass auch eine Reihe von Verhaltensweisen, die von der UKZ in Kapitel III.1.5. und III.1.6. dargelegt werden (z.B. die Vernichtung von Papieren, das Sich-Entziehen der Ausreisepflicht nach Ablehnung des Asylantrags) mit objektiv bestehenden oder subjektiv wahrgenommenen Schutzlücken im deutschen Asylrecht und -verfahren zusammenhängen können [vgl. oben, 3.1.]. Hier würde also nicht primär ein härteres Durchgreifen helfen, sondern eine Verbesserung der Schutzstandards, auch außerhalb des Asylverfahrens. Ausdrücklich begrüßt werden abschließend die Ausführungen der UKZ in Kapitel III.1.6. bezüglich des Vorrangs einer freiwilligen Rückkehr vor einer Abschiebung.

4. NACHZUG VON FAMILIENANGEHÖRIGEN

Ein wichtiger Grund für unerlaubte Einreise und unerlaubten Aufenthalt ist der Wunsch nach Herstellung von Familieneinheit. Illegale Aufenthaltsverhältnisse bestehen z.B. dadurch, dass legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Migranten undurchschaubar oder langwierig sind oder weil kulturtypische Eheschließungen - z.B. vor einem Imam - in Deutschland nicht anerkannt werden. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass das 'Familienverständnis' von Menschen aus nicht-europäischen Kulturkreisen über die Kernfamilie hinausgeht. Es umfasst, neben erwachsenen Kindern und (Groß-)Eltern oftmals auch Onkel, Tanten, Nichten, Neffen etc. Recht oft werden (illegale) Migrationsprojekte entlang solcher Verwandtschaftsverhältnisse organisiert [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel II.3. und II.11.1.4.]

Für die CDU bleibt in Kapitel I.B.3.3. das Recht auf Nachzug von Familienmitgliedern auf die Kernfamilie beschränkt. Die Frage, ob bzw. wie derzeit bestehende Verfahren angepasst oder vereinfacht werden könnten, wird nicht angesprochen - im Gegenteil: "Wartezeiten ... bis zur Erfüllung dieses Anspruchs sind (gegebenenfalls) hinzunehmen". Zwar soll die Zuwanderung sonstiger Verwandter "in Ausnahmefällen in Betracht" gezogen werden, es müssen aber eine "besondere Härte" oder deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Was unter ersterem zu verstehen sein soll, bleibt offen. Der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission, der dem eingangs erwähnten faktischen Migrationsgeschehen besser Rechnung tragen würde, wird ausdrücklich abgelehnt.

Auch die UKZ möchte in Kapitel III.4.6. Rechtsansprüche auf die Kernfamilie beschränken. Sie lehnt weitergehende Rechtsansprüche, wie sie im Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission enthalten sind, ab. Auf der anderen Seite ist sie der Auffassung, dass aus "soziologischer Sicht ... grundsätzlich ein möglichst weitgehender Familiennachzug zu befürworten

(ist)". Auf diesem Hintergrund klingt dann die Empfehlung, der Nachzug sonstiger Familienangehöriger solle nach Ermessen flexibel gestaltet werden, doch recht positiv, denn: "Dies würde auch eine Einbeziehung entfernterer Verwandter ermöglichen, die nach dem Richtlinienvorschlag selbst beim Vorliegen einer außergewöhnliche Härte vom Familiennachzug ausgeschlossen wären." Eine solche Praxis könnte, in Verbindung mit einer Ausweitung des Kriterienkatalogs für die Anwerbung von Arbeitnehmer, eine bessere Steuerung illegaler Zuwanderung ermöglichen [weitere Argumente für ein solches System s.u., 8].

5. BEDARF AN ARBEITSKRÄFTEN

5.1. Keine Berücksichtigung in Deutschland lebender Verwandter bei der Zuwanderungs-Erlaubniserteilung

Verwandte in einem Industrieland sind ein wichtiger Migrationsbrückenkopf. Von ihnen her gelangen nicht nur Informationen über das Land in das Herkunftsland (und wecken bzw. lenken so die Bereitschaft zur Auswanderung). Vielmehr werden auch Tipps oder gar Ressourcen zur Verfügung gestellt, die bei der Durchführung einer unerlaubten Einreise helfen. Würde man nun neben Gesundheit, gutem Leumund, Ausbildung, Alter, dem Vorhandensein deutscher Sprachkenntnisse usw. auch das Vorhandensein von (gut integrierten) Verwandten in Deutschland zum Kriterium bei der Erteilung von Zuwanderungserlaubnissen machen, könnte man einen wichtigen, faktischen Migrationsmechanismus in die Gestaltung legaler Zuwanderung einbinden [vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel II.2. und II.3. sowie Alt 2001a: Kapitel III.2.1.].

Dieser Aspekt wird weder bei der CDU noch bei der UKZ in ihrem "Punktesystem" berücksichtigt. Bleibt man bei den bisherigen Fassungen, riskiert man den 'Import' neuer Brückenköpfe für illegaler Migrationsbewegungen.

5.2. Geringqualifizierte Tätigkeiten

Nicht nur der Verfasser, auch andere Autoren und Experten wissen, dass 'illegale' Migranten vor allem (aber natürlich nicht ausschließlich) in Tätigkeiten Arbeit finden, die nur geringe Qualifikationen erfordern. Dies betrifft beispielsweise das Baugewerbe, die Landwirtschaft, Hotel-, Gaststätten- und Reinigungsgewerbe, aber auch in Haushalten, etwa bei der Beaufsichtigung von Kindern oder der Pflege von Alten und Kranken[2].

Und doch (oder gerade deswegen) besteht für die CDU in Kapitel I.A.3.1. ausdrücklich kein Bedarf für die Zuwanderung von Arbeitnehmer für "geringqualifizierte Tätigkeiten": Dies sei "angesichts einer Zahl von gegenwärtig rund vier Millionen Arbeitslosen auf absehbare Zeit nicht der Fall". Hier "kommen gegenwärtig allenfalls zeitlich befristete Arbeitserlaubnisse in

---

[2]Vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel II.4.; Jahn, A./ Straubhaar, Th. (1998) A Survey on the Economics of Illegal Migration. In: *South European Society and Politics;* Lederer, H./ Nickel, A. (1997) *Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik*. Hrsg. vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung; Deutsche Bischofskonferenz (2001) *Leben in der Illegalität in Deutschland - Eine pastorale und humanitäre Herausforderung*, sowie die alle vier Jahre (zuletzt 2000) erscheinenden *Berichte der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetztes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG.*

Betracht" [I.A.4.].

Ähnlich die UKZ: Auch hier ist es auffällig ruhig, wenn es um die Notwendigkeit eines legalen Zuzugs von geringqualifizierten Arbeitnehmern geht. Auch für die Kommission gilt: "Arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung zielt in erster Linie auf die Anwerbung qualifizierter Zuwanderer" [Kapitel II.7.2.][3]. Ausführungen zur faktisch bestehenden Nachfrage nach bzw. Beschäftigung von ihnen sind bestenfalls indirekt in Kapitel III.5 enthalten.

5.3. Befristete Tätigkeiten

Sowohl die CDU als auch die UKZ befürworten befristete Arbeitsverhältnisse und diskutieren z.B. Implikationen, die sich aus bisherigen Praktiken, wie z.B. Saison- oder Werkvertrags-Arbeitnehmer, ergeben. Beide Papiere legen aber nicht überzeugend dar, wie die Rückkehr dieser befristet ins Land gelassenen Menschen sichergestellt werden soll. Dass beide Modelle zumindest potenziell ein geeigneter Einstieg in unerlaubte Beschäftigungsverhältnisse darstellen können, wurde beispielsweise im Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig mehrfach bestätigt[4].

6. HÄRTEFÄLLE

Sowohl Asylrecht und -verfahren, als auch "die bisherige Anwendung des Ausländergesetzes hat in einer geringen Zahl von Einzelfällen zu Ergebnissen geführt, die auch vom Gesetzgeber nicht gewollt waren" [Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung: Kapitel IX.7]. Hier soll seit langem Abhilfe geschaffen werden. Einige Bundesländer haben hierzu Härtefallkommissionen eingeführt, deren Arbeit mit mehr oder weniger großem Erfolg auch dazu beiträgt, Menschen einen Status zu erhalten bzw. zu verschaffen und sie vor einer illegalen Existenz zu bewahren. Der Verfasser und andere Experten sehen in einer Modifizierung und breiteren Anwendung dieses Modells auch einen gangbaren Weg, in anhand von Kriterien begründeten Härtefällen 'Illegalen' aus humanitären Gründen einen Aufenthalt zu ermöglichen. Ein solcher Weg wird jedenfalls als realistischer angesehen als generelle Legalisierungskampagnen, wie sie in anderen Ländern schon praktiziert wurden[5].

In Kapitel I.B.3.7. betont die CDU: "Ziel des Zuwanderungskonzeptes ist es, das Entstehen von Härtefällen zu verhindern", wobei "bloßer Zeitablauf (keinen) Härtefall begründet". Was dies jedoch konkret für welche Menschen heißen könnte, wird offen gelassen. Ähnlich unklar bleiben die Perspektiven, die die CDU in I.A.2. für jene "Einzelfälle" vorsieht, "bei denen eine Rückführung auch unter humanitären Gesichtspunkten problematisch erscheint". Ausführun-

---

[3] Sie sind aber - vermutlich - überall dort enthalten, wo es um die Diskussion von "Engpass-Arbeitskräften" geht, d.h. solche deren Zulassung "kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt mildern" sollen [vgl. z.B. Kapitel II.7.2.folgende].

[4] Freilich hat die Mehrheit vor allem unter Saisonarbeitern keine Absicht für eine Ausweitung des Aufenthalts. Dennoch schiene es auch hier sinnvoll, auf die Erfahrung anderer Länder in diesem Bereich zu schauen. So gibt es z.B. in den USA Modelle, mit deren Hilfe versucht wird, eine Rückkehr nach Ablauf der befristeten Arbeitsaufnahme sicher zu stellen [vgl. hierzu Alt 2001a: Kapitel III.2.1.]

[5] Vgl. hierzu Alt, J. (2000) *Problemkomplex Illegalität: Konkrete Hilfen und Verbesserungen*. Zum Herunterladen eingestellt unter http://www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm. Siehe auch Alt 1999: Kapitel II.11.2.

gen in I.B.3.2. legen allenfalls nahe, dass es für einen Flüchtling generell günstig ist, wenn sich bei ihm humanitäre Aspekte mit Gründen des nationalen Interessen verbinden lassen[6].

Bei der UKZ findet man in Kapitel III.1.10 einen konkreten Vorschlag: Zwar lehnt auch sie eine generelle Härtefallregelunge ab. Sie legt aber die Vorteile dar, die Härtefallkommissionen oder andere ad-hoc Einrichtungen wie etwa Runde Tische haben könnten, um über den Weg individueller Prüfungen festzustellen, ob Härtefälle im Rahmen des geltenden Rechts gemildert werden können. Freilich: So könnte verhindert werden, dass Menschen aus einem legalen Status in einen illegalen Status abgleiten. Es könnte aber ("im Rahmen des geltenden Rechts") selbst in noch so begründeten Fällen keinem 'Illegalen' ein legaler Status verliehen werden.

7. UMGANG MIT 'ILLEGALITÄT' UND 'ILLEGALEN'

Mit großer Spannung wurde vom Verfasser erwartet, wie sich die beiden Kommissionen zum konkrete Problemkomplex der unerlaubten Zuwanderung und dem unerlaubten Aufenthalt tausender von Menschen stellen, die inzwischen zum Alltag an der Grenze und im Inland gehören.

7.1. Herkömmliche Bekämpfungsansätze

Für die CDU ist in Kapitel I.B.3.8. klar: "Die illegale Zuwanderung nach sowie der illegale Aufenthalt und die illegale Beschäftigung in Deutschland sind konsequent und intensiviert zu bekämpfen". Was dies bedeutet, wird anhand eines detaillierten Maßnahmenkatalogs dargelegt, der - u.a. - von Restriktionen bei der Visaerteilung und verbesserten Grenzkontrollen, über die Einrichtung von Datenbanken, diverse Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung, bis hin zu Rückführungsmaßnahmen reicht. Die dort niedergelegten Punkte nehmen aber keinen ausreichenden Bezug auf die Erkenntnisse sowohl der empirischen Feldforschung, als auch der Sicherheitsdienste, dass die Beschränkung auf rein repressive Ansätze unerlaubte Ein- und Ausreisen bzw. Formen unerlaubter Ausländerbeschäftigung nicht verhindern, sondern vor allem ihre Mechanismen verändern. Auch auf Nebenfolgen wie steigende Preise von Schleusungen, Erschwernis von Ausreise, erhöhte Abhängigkeit von kriminellen Gruppen, steigende Risikobereitschaft und Gewalttätigkeit wird kein Bezug genommen[7].

Die UKZ geht im Kontext des Asylverfahrens in detaillierter Weise auf "Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt" ein [Kapitel III.1.5. (Asylmissbrauch) und III.1.6. (Optimierung von Rückkehr und Rückführung)]. Zu den anderen Bereichen fehlen vergleichbar umfassende und detaillierte Ausführungen.

---

[6]Vgl. I.B.3.2.: Ausnahmen von einer Rückführungen "würden beispielsweise verhindern..., dass langjährig und effizient hier arbeitende Bürgerkriegsflüchtlinge, die für ihre Arbeitgeber wichtige Mitarbeiter geworden sind, zurückgeführt werden und gleichzeitig der Zugang ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet wird, um exakt die Lücke zu schließen, die diese Bürgerkriegsflüchtlinge hinterlassen haben."

[7]Vgl. hierzu Alt 1999: Kapitel IV.1.2., IV.1.5. und IV.1.6. sowie Kapitel IV.2. sowie Alt, J. (2001b) *Motive und Mechanismen illegaler Migration: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Erkenntnissen der empirischen Feldforschung bzw. der Polizei- und Sicherheitsdienste*. Vortrag, gehalten in Erfurt am 16. Mai 2001. Zum Herunterladen eingestellt unter http://www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm.

7.2. Konzeptionelle alternative Ansätze

Sowohl CDU als auch UKZ ignorieren für diesen Bereich vorliegende Konzepte zu alternativen Strategien bei der Bekämpfung von Kriminalität oder illegaler Ausländerbeschäftigung. Gerade diejenigen Ziele, die im CDU Papier zu letzterem gefordert werden - z.B. Generalunternehmerhaftung, höhere Strafen oder höhere Gewinnabschöpfung - könnten durch eine Stärkung der Rechte von Migranten und eine verbesserte Einbeziehung in die Bekämpfungsstrategien wirksamer durchgesetzt werden als durch bisherige Maßnahmen[8]. Dies wären deshalb Ansätze, die nicht nur im Interesse der Migranten, sondern auch im nationalen Interesse Deutschlands lägen. Es wäre wünschenswert, wenn wenigstens über Pilotprojekte der Nutzen solcher Ansätze, vergleichend und ergänzend zu den bisherigen Maßnahmen, erprobt werden würde.

7.3. Situation von im Land lebenden 'Illegalen'

Was die soziale Lage der faktisch in Deutschland unerlaubt lebenden Menschen betrifft, so wird hierauf seitens der CDU mit keinem Wort eingegangen.

Hier setzt das Papier der UKZ Maßstäbe: Sie empfiehlt in Kapitel III.5. die Befreiung der Schulen von der Meldepflicht nach § 76 Ausländergesetz (AuslG). Leider wird von der UKZ nicht auf zwei weitere Rechte eingegangen, die auch 'Illegalen' nach geltendem Recht in Deutschland zustehen und zu denen Bürgerinnen und Bürger dieses Landes diesen Menschen verhelfen: Das Recht auf Gesundheitsfürsorge und das Recht auf Lohn für geleistete Arbeit - und dies, obwohl die Kommission in ihrer Analyse der Situation 'Illegaler' genau hier gravierende Missstände beklagt[9]. Hier wird lediglich die Beseitigung der Strafbewehrung nach § 92a AuslG für Unterstützer 'Illegaler' aus humanitären Gründen empfohlen. Damit wird aber auch das Signal ausgesandt, dass weiterhin die Zivilgesellschaft hier Aufgaben abdecken soll, die eigentlich in der Zuständigkeit "aller staatlicher Gewalt" (Artikel 1 Grundgesetz) gehören.

Beide Papiere sprechen davon, dass bei der Gestaltung zuwanderungspolitischer Konzepte auf

---

[8]Zu den Schwachpunkten bisheriger Ansätze bei der Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung vgl. Alt 1999: Kapitel IV.2., bei der Bekämpfung von anderen Straftaten z.B. Alt 1999: Kapitel IV.1.3. Alternative Ansätze sind dargelegt in Alt 2001a, v.a. Kapitel III.2.3.2. und III 2.3.5. sowie Cyrus (1998) "Unterstützung statt Kontrollen" - der Unterstützende Ansatz. Ein Konzept für die Durchsetzung tariflicher Standards auf den deutschen Arbeitsmärkten unter Berücksichtigung sozialer und grundrechtlicher Standards. In: Evangelische Akademie Mühlheim/ Ruhr (Hrsg.) *Ausländerbeschäftigung und Massenarbeitslosigkeit*. Epd-Dokumentation 4/98, S. 26-34.

[9]Vgl. hierzu Fodor, R. (2001) Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland. In: Alt J./ Fodor, R. (2001) *Rechtlos? Menschen ohne Papiere*. von Loeper: Karlsruhe, Seiten 132-181. In diesem Gutachten wird auch schon auf die Frage eingegangen, warum diese Praxis die 'Einheitlichkeit der Rechtsordnung' nicht gefährdet: Soziale Rechte können gewährt werden, ohne dass Menschen daraus automatisch ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erwächst. Eine detailliertere Begründung gerade zu diesem rechtlichen Aspekt ist enthalten in der *Erwiderung der Petenten auf die Stellungnahme des Bundesministeriums des Inneren zur Petition zum Problemkomplex Illegalität vom 29.11.2000*. Zum Herunterladen eingestellt unter http://www.hfph.mwn.de/igppap/alt.htm. Was Hilfen zur Inanspruchnahme des Rechts auf Gesundheitsfürsorge betrifft, so seien hier die vielen Projekte zur medizinischen Flüchtlingshilfe erwähnt, z.B. in Berlin das Büro im Mehringerhof oder die Malteser Migranten Medizin. Im Hinblick auf das Einklagen von vorenthaltenem Lohn war in den letzten Jahren die Zentral Integrierte Anlaufstelle für PendlerInnen aus Osteuropa (ZAPO) erfolgreich tätig - ein Projekt, welches derzeit finanziellen Gründen beendet werden muss.

die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft Bezug genommen werden muss. Dass aber gegenüber 'Illegalen' sowohl Einzelpersonen als auch Organisationen und Institutionen gesellschaftliche Standards setzen und praktizieren, wird in den vorgelegten politischen Konzeptionen nicht bzw. nur kurz zur Kenntnis genommen, nicht aber in die Konzeption angemessen einbezogen.

Dabei sprechen nicht nur rechtliche Gründe für die Ermöglichung einer Inanspruchnahme auch dieser beiden Rechte. Bezüglich einer Gewährung des Zugangs zu Stellen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge - etwa entlang des in Italien praktizierten Modells - kann davon ausgegangen werden, dass dem Gemeinwesen hier keine zusätzlichen Kosten entstehen[10]. Bezüglich einer Ermöglichung, etwa gegen Ausbeutung durch Arbeitnehmer vor Gericht klagen zu können, kann argumentiert werden, dass so illegale Ausländerbeschäftigung wirkungsvoller bekämpft werden kann als durch das bisherige Kontrollsystem seitens der Arbeits- und Hauptzollämter [vgl. hierzu oben, 7.2.].

8. INTEGRATIONSMÖGLICHKEITEN

Abschließend soll auf die Integrationsvorteile eines Vorschlags hingewiesen werden, der bereits oben (5.1.) dargelegt wurde: Dass nämlich ein wichtiges Kriterium für die Erteilung einer Zuwanderungserlaubnis nach Deutschland sein sollte, ob der Bewerber auf das Vorhandensein von (gut integrierten) Verwandten in Deutschland verweisen kann. Hierdurch würde nicht nur illegale Zuwanderung vermindert, vielmehr sind vorhandene Verwandte auch sehr wichtig für die Integration in der neuen Umgebung[11].

Je nachdem wie hoch die Integrationsbereitschaft oder -fähigkeit bei der Zuwanderungs-Erlaubniserteilung gewichtet wird, sollte abschließend jedoch noch folgendes bedacht werden: 'Illegale' Migranten erbringen gewaltige Integrationsleistungen, denn, um unauffällig in Deutschland leben zu können, ist etwa der Erwerb der deutschen Sprache, das Verstehen deutscher Gewohnheiten sowie die Anpassung an die deutsche Lebensweise überlebensnotwendig. Hieraus ergibt sich die Frage, wieso man für bestimmte Berufszweige erst mühevoll Personen aus dem Ausland anwerben will (die diese Fertigkeiten noch nicht besitzen), während eine Fülle von Personen bereits dort (illegal) tätig sind und die erforderlichen Integrationsleistungen erbracht haben. Auch Robert Henkel vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) geht davon aus, dass man aus diesen und humanitären Gründen ca. die Hälfte aller im Land lebenden 'Illegalen' zumindest befristet legalisieren könnte [vgl. Süddeutsche Zeitung, 14.5.2001].

---

[10]Professor Friedrich Schneider (Linz) legte in der ZDF Sendung "Schattenwelt" am 6.2.2001 dar, dass seinen Schätzungen zufolge 'Illegale' in verschiedenen Branchen folgende Beträge erwirtschaften:

1. Baubranche: 12 Milliarden DM
2. Haushaltsbeschäftigung: 5,5 Milliarden DM
3. Gaststätten- und Hotelgewerbe: 5,5 Milliarden DM
4. Landwirtschaft: 3 Milliarden DM

Prof. Schneider geht davon aus, dass zwei Drittel dieser 26 Milliarden DM in Deutschland ausgegeben wird und so von beachtlichen Einnahmen über indirekte Steuern angenommen werden kann.

[11]Dieser Aspekt wird von der CDU bei der Vorlage ihrer Zuwanderungs-Gestaltungskriterien nicht beachtet. In das Gesamtkonzepts der UKZ kann er jedoch durchaus und mühelos integriert werden.