

**ZUWANDERUNGSPOLITISCHE
DISKUSSION DER IM DEUTSCHEN
BUNDESTAG VERTRETENEN PARTEIEN**

Hintergrund und Lage der Debatte – 14. Legislaturperiode (1998–2002)

EVA HORELOVÁ

Einleitung und Problemdarstellung

Die Wanderungsbewegungen der Menschen sind kein neues Phänomen – historisch gesehen stellen sie eher Regel als Ausnahme dar. Deutschland ist ein Land mit vielen Erfahrungen mit sowohl Auswanderungs- als auch Einwanderungsbewegungen. Seine Geschichtsforschung kann auch der deutschen Politik genug Erfahrungswerte bringen, die ihr eine Grundorientierung ermöglichen und Grundtendenzen der Entwicklung zeigen.

Deutschland hat im 20. Jahrhundert einen Wandel vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland durchgemacht. Bereits zum heutigen Zeitpunkt haben sich Millionen von Zuwanderern und Ausländern dauerhaft in Deutschland niedergelassen. Die ethnische Zusammensetzung der deutschen Gesellschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert und ein Bevölkerungsanstieg findet nur noch durch die Ausländerzuwanderung statt. Vor allem nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft in Ost- und Mitteleuropa und nach der deutschen Wiedervereinigung befindet sich Deutschland in einer neuen Einwanderungssituation. Mit weiteren erheblichen Zuwanderungen muss gerechnet werden. Es war daher nicht mehr wie früher möglich, die äußerst komplexen Probleme und Herausforderungen der Zuwanderungspolitik als ein Randthema zu behandeln. Die deutsche Zuwanderungspolitik kann als ein Themenfeld

bezeichnet werden, das vor allem während der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Die Ausländerzuwanderung ist ein Dauerthema der Innenpolitik geworden.

Die Diskussion um Zuwanderung ist sehr aktuell und von großer politischer Resonanz, wobei es sich um eine äußerst komplexe Materie handelt, deren soziokulturelle, politische und wirtschaftliche Effekte miteinander verflochten sind.

Das Thema an sich ist sehr breit und deswegen liegt der Schwerpunkt dieses Artikels in der zuwanderungspolitischen Diskussion der Parteien, die im Deutschen Bundestag während der 14. Legislaturperiode (1998–2002) vertreten waren. Es handelt sich um die Parteien, die die stärkste Unterstützung der bundesdeutschen Bevölkerung hatten und als solche Einfluss auf die zustandkommende Bundesgesetzgebung nahmen und die bundesdeutsche Gesellschaft formen konnten. Die Debatte umfasst nach herkömmlicher Meinung die ganze Breite der ausländerpolitischen Diskussion, einschließlich des Asyl- und Flüchtlingsrechts.

Hinsichtlich der Zuwanderung bringt jede Form von Entscheidung der einflussreichen Parteien politische Folgekosten mit sich. Solche Entscheidungen haben weitgehende Konsequenzen unter anderem für das soziale System, Wohlstandsniveau und Integrationspolitik. Es geht dabei nicht nur um die Lösung der entstandenen Situation und um eine Kontrolle der künftigen Zuwanderung, sondern auch um den möglichen Status eines Einwanderers und somit auch um die Frage der Identität der deutschen Gesellschaft. Wird es von den Parteien anerkannt, dass sich Deutschland in einer Einwanderungssituation befindet beziehungsweise dass Deutschland ein Einwanderungsland ist? Wie erklären sie ihre Position der deutschen Bevölkerung? Welche Themen und in welchem Kontext und welche Standpunkte im einzelnen präsentieren die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu dem Problemfeld? Sind die Parteien überhaupt imstande, einen gesellschaftlichen Bewusstseinswandel beim Umgang mit der Einwanderung einzuleiten? Im Gegensatz zum Beispiel zu den Niederlanden, Kanada und den USA existiert in Deutschland keine gesetzliche Regelung für Einwanderer aus Ländern außerhalb der Europäischen Union, die vor allem Bedingungen, Quoten und Integrationsbestimmungen umfassen würde. Die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes wurde lange bestritten. Die regelmäßig wiederkehrende Forderung nach einem Einwanderungsgesetz fand ihren Ausdruck im Regierungsentwurf des *Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Inte-*

gration von Unionsbürgern und Ausländern, das unter dem Begriff Zuwanderungsgesetz auf den Zeitungsseiten auftauchte. Die Zuwanderung ist ein Thema, das gleichzeitig auch auf der europäischen Ebene verankert ist. Laut den gesetzlichen Veränderungen durch den Amsterdamer Vertrag (1999) sollen bis 2004 die Teile der Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik der Mitgliedstaaten harmonisiert werden. Die einwanderungspolitischen Maßnahmen der Europäischen Union gehören somit ins Gesamtbild des behandelten Themas.

Zwischen den Begriffen Einwanderung und Zuwanderung wird nur vereinzelt unterschieden. Doch als *Einwanderung* versteht man – mit Blick auf die klassischen Einwanderungsländer wie USA oder Kanada – „*die geordnet laufende, staatlich gesteuerte Aufnahme von bestimmten Personen oder Personengruppen, die aus unterschiedlichen Gründen ein Bleiberecht anstreben. Entscheidend ist der Wille des Aufnahmelandes, die „Einwanderer“ aufzunehmen und diese nach bestimmten Kriterien auszuwählen. Zuwanderung vollzieht sich demgegenüber ohne den Willen des Staates, quasi von sich selbst. Sie schließt auch illegale Migration und Menschenhandel ein.*“¹ Ähnlich werden im Bericht der so genannten Süßmuth-Kommission unter *Zuwanderung* alle Arten der Migration verstanden, auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben. Von *Einwanderung* wird nur in den Fällen gesprochen, in denen ausdrücklich die dauerhafte Niederlassung in Deutschland gemeint ist.²

Deutschland als Einwanderungsland? Weg zur politischen Anerkennung der Problematik

Am Anfang der Ausländerbeschäftigung nach dem Zweiten Weltkrieg ging die bundesdeutsche Politik davon aus, dass sich die zugewanderten Arbeitnehmer in Deutschland nur vorübergehend aufhalten und schließlich wieder in die Heimatländer zurückkehren würden. In dieser Ära hat sich die deutsche Ausländerpolitik mit der deutschen Arbeitsmarktpolitik gedeckt. Schon bald wurde klar, dass sich in Deutschland ein Phänomen

¹ Glossar. In: Das Parlament – Thema Zuwanderung, Nr. 18–19, 27. April/4. Mai 2001, S. 13.

² Vgl. Bundesministerium des Innern – Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*, Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin 2001, S. 13.

wiederholte, das zwei Jahrzehnten zuvor Max Frisch mit der Formel beschrieben hatte: „*Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen.*“³ Seit dem Anwerbestopp bis Anfang 1980er Jahre kann von einer Politik der Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung mit ersten Integrationsversuchen gesprochen werden. Es wurden die ersten Eingliederungsprogramme für zugewanderte Familien angekündigt, die langfristig in der Bundesrepublik bleiben wollten. Der Anwerbestopp hat den ausländischen Arbeitnehmern alle Rückkehrmöglichkeiten geschlossen und die meisten von ihnen entschlossen sich, in Deutschland zu bleiben. So hat der Anwerbestopp zwar die Anzahl der erwerbstätigen Ausländer reduziert, aber die absolute Anzahl der in Deutschland lebenden Ausländer ist in der Konsequenz vor allem des Familienzuzugs weiter gestiegen.⁴

Im Jahre 1978 wurde das Amt des Integrationsbeauftragten gegründet, sein erster Vertreter war Heinz Kühn (SPD). Ein Jahr danach veröffentlichte Kühn ein Memorandum, in dem erstmalig Stand und Entwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen festgehalten wurden. Er kritisierte die bisherige Politik, die zu sehr von den arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten abhängig war und forderte die Anerkennung der „faktischen Einwanderung“ und auch Kommunalwahlrecht für Ausländer. Seine Forderungen wurden von der damaligen sozial-liberalen Koalition abgelehnt.

Auf die Integrationsforderungen reagierte die Politik mit einem Wettbewerb um die wirkungsvollste Begrenzungs politik. Unter Druck der konservativen Opposition entwickelte die sozial-liberale Regierung Anfang 1980er Jahre eine Strategie der Migrationseindämmung – aus Furcht vor sozialen und politischen Spannungen. Sie entwickelte auch ein Konzept zur Förderung der Rückkehr zugewanderter Arbeitnehmern. Die konservativ-liberale Regierung entwarf schließlich konkrete Rückkehrmaßnahmen. Das Ziel des 1984 verabschiedeten *Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft* war die Verringerung der Zahl der Türken in Deutschland. Anfang der 1990er Jahre wurden die vor allem türkischen Gastarbeiter allmählich vergessen und der Schwerpunkt des öffentlichen Interesses lag auf der Debatte um die Lösung der Probleme bezüglich der steigenden Asyl-

³ Geißler, Rainer: Die Sozialstruktur Deutschlands, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, 3. grundlegend überarbeitete Auflage, Bonn 2002, S. 287.

⁴ Siehe Geißler, Rainer: Die Sozialstruktur Deutschlands. Abbildung: Sozialstruktur. Die Entwicklung der multiethnischen Gesellschaft 1961–2000, Bonn 2002, S. 283.

bewerberzahlen und um die Aussiedlerthematik. 1993 wurden Gesetze verabschiedet, die die Lage teilweise verändert hatten. Durch den sog. Asylkompromiß hat sich die Anzahl der Asylbewerber tatsächlich verringert und durch andere Gesetze wurde der Zuzug der Aussiedler aus dem Osten durch eine Quote gesteuert, seit 1996 wurde für die Aussiedler auch ein Sprachtest eingeführt. Trotz des Anwerbestopps wurden in den Jahren 1992–1994 jeweils über eine Million Arbeitserlaubnisse für Saison-, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmern erteilt und die Ausländerbeschäftigung boomt wie seit Anfang der 1970er nicht mehr. Die Realität eines Einwanderungslandes wurde jedoch weiterhin geleugnet.⁵

Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung auf Deutschland

Die Ausländerpopulation hat den Anschluss an die Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsstrukturen der einheimischen deutschen Bevölkerung nur teilweise gefunden. Als Stichworte seien lediglich erwähnt: der hohe Anteil der Ausländer an der Arbeitslosigkeit, die überproportionale Abhängigkeit von Ausländern als Empfänger von Sozialhilfe, der deutlich geringere Anteil ausländischer Jugendlicher an qualifizierender schulischer und beruflicher Bildung⁶ und die von einigen Parteien vielfach thematisierte hohe Beteiligung bestimmter Gruppen von Ausländern und insbesondere jugendlicher Ausländer an Kriminalität⁷.

Der wirtschaftliche Aspekt der Zuwanderung mag nicht der wichtigste sein. Seitens der Zuwanderungspolitik sind auch außerökonomische Werturteile und Prinzipien in Betracht zu ziehen, die entscheidend zur Formulierung der gesellschaftspolitischen Positionen beibringen. Nimmt man aber die zugewanderungspolitische Debatte an, ist es zu beschließen, dass die ökonomischen Effekte der Anwesenheit der Ausländer und näher die Ausländerbeschäftigung oft als Begründung von politischen Konzepten und

⁵ Ebd. S. 286–290; Das Parlament, Nr. 18–19, 27. IV.–4. V. 2001, S. 3; Bade, Klaus Jürgen; Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000: Fakten, Analysen, Perspektiven, Frankfurt 2000, S. 163–191.

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999, 2. teilweise aktualisierte Aufl., Bonn 2001, S. 570–572.

⁷ Ausländerbeauftragte (Hrsg.): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und Bonn 2000, S. 332–335.

Entscheidungen vorgelegt werden. Deswegen ist es sinnvoll diese Effekte näher nachzugehen.

Theoretisch gesehen haben die freiwilligen Wanderungen von Arbeitskräften für die Gesamtwirtschaft der beteiligten Länder zumeist ökonomische Vorteile, die aber mit vielen politischen und menschlichen Belastungen erkaufte werden müssen. Die jahreszeitlich oder konjunkturell bedingten Schwankungen in der Produktion können meistens durch mehr mobile ausländische Arbeitskräfte besser überwunden werden.⁸

Andererseits müssen die Zuwanderungsländer wegen der Integration der ausländischen Arbeitskräfte die zusätzlichen Mittel für Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung stellen. Es besteht auch die Gefahr der Verhinderung des nötigen Strukturwandels, weil die technischen Innovationen langsamer eingeführt und die wenig arbeitsproduktiven Stellen aufrechterhalten werden können. Es ist nötig, die rechtliche Lage der Ausländerbeschäftigung in betracht zu ziehen. Juristisch gesehen werden diejenigen als Ausländer bezeichnet, die keine deutsche Staatsbürgerschaft haben.⁹ Zwei große Migrantengruppen – die Übersiedler¹⁰ und die (Spät)Aussiedler – wurden automatisch eingebürgert und so den einheimischen Deutschen rechtlich gleichgestellt. Als deutsche Staatsbürger sind sie in den Statistiken über Ausländerbevölkerung nicht vertreten. Seitens der Beschäftigungsmöglichkeiten muss man grundsätzlich zwischen zwei Ausländergruppen unterscheiden. Nämlich zwischen den Bürgern der Europäischen Union bzw. denen, die ihnen gleichgestellt sind¹¹, und den Nicht-EU-Staatsangehörigen. Eine Spezielle Gruppe stellen die Asylbewerber dar.

Die Position der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst die Lohnverteilungswirkung. Doch seien die beobachteten Auswirkungen aus

⁸ Vgl. Keim, Helmut; Steffens, Heiko (Hrsg.): Wirtschaft Deutschland – Daten. Analysen. Fakten, Köln 2000, S. 434–437.

⁹ Zu der rechtlichen Lage der Ausländerbeschäftigung in diesem Kapitel siehe Bundesministerium des Innern – Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland, Berlin 2000, Nachdruck 2001; Loeffelholz, Hans Dietrich von; Köpp, Günter: Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland, Berlin 1998, S. 39–45; Vogel, Dita: Zuwanderung und Sozialstaat. Fiskalische Effekte der Zuwanderung, ihre Messung und Interpretation, Frankfurt am Main 1996, S. 36–48.

¹⁰ Als Übersiedler wurden die Zuwanderer aus der Deutschen Demokratischen Republik bezeichnet. Der Zuzug von Übersiedlern war seit der Absperrung der deutsch-deutschen Grenze im Jahre 1961 bis die Vereinigung beider deutscher Staaten eher marginal.

¹¹ Vor allem Bürger des Europäischen Wirtschaftsraums (Norwegen, Island, Liechtenstein) und andere bevorrechtigte Arbeitnehmer (die Ausländer, die einen von der Arbeitsmarktlage unabhängigen Rechtsanspruch auf eine Arbeitsgenehmigung haben oder aufgrund

dem gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkt so gering, dass man von einem nennenswerten Einfluss der beschäftigten Ausländer auf das Lohnniveau der Einheimischen nicht sprechen kann. In der Regel stellen die Ausländer Substitute zu einheimischen Arbeitskräften mit geringem Qualifikationsniveau und Komplemente zu ansässigen Beschäftigten mit besserer Qualifikation.¹² Wenn z. B. unqualifiziertere ausländische Arbeiter im sekundären Sektor beschäftigt werden, besteht die Möglichkeit, dass sie die Einheimischen ersetzen und das Lohnniveau von ansässigen un- und angelernten Arbeitern negativ beeinflussen. Die gut qualifizierten Einheimischen könnten dagegen davon tendenziell profitieren.

Von den 3,6 Mill. Personen, die zwischen 1988 und 1991 in die alten Bundesländer zugewandert sind, standen 1,7 Mill. dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Etwa 1,3 Mill. hat auch Arbeit gefunden. In diesem Zeitraum ist auch die Arbeitslosigkeit gesunken und es lässt sich argumentieren, dass gesamtwirtschaftlich gesehen zu keiner Verdrängung der einheimischen Arbeitskräfte gekommen ist. Zwischen 1992 und 1995 sind 1,8 Mill. Personen in die alten Bundesländer zugewandert, darunter etwa 600.000 eine Beschäftigung aufgenommen haben. Sie würden die Einheimischen nicht aus dem Erwerbprozess ausschneiden, weil sie die entstandenen Lücken füllen und die Tätigkeiten ausüben, für die die Inländer nicht zur Verfügung stehen. In der Realität seien die Ausländer keine große Konkurrenz für die Inländer. Größere Gefahr stellen die neu kommenden Ausländer gegenüber den schon ansässigen.¹³

Die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung auf dem Arbeitsmarkt ist entscheidend für ihre Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte, also auf die Kommunen-, Land- und Bundesbudget. Sie beeinflusst auch das Wachstumspotential der Volkswirtschaft und trägt zum Gelingen der sozialen Integration bei. Je schneller und problemloser die Arbeitsmarktintegration der ausländischen Bewerber gelingt, desto rascher werden sie von den Einheimischen akzeptiert und die mit ihnen verknüpften

ihres verfestigten Aufenthaltsstatus keine Arbeitsgenehmigung brauchen), siehe Bundesministeriums des Innern: Ausländerpolitik und Ausländerrecht, Berlin 2001, S. 44; Eine besondere Stellung haben auch die türkischen Arbeitnehmer und zwar aufgrund des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Türkei, ebd. S. 63.

¹² Loeffelholz, Hans Dietrich von; Köpp, Günter: Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland, Berlin 1998, S. 148.

¹³ Heilemann, Ullrich: Ökonomische und fiskalische Implikationen der Zuwanderung nach Deutschland, Essen 1998, S. 11.

Erwartungen erfüllen, also ihre Produktionspotentiale entfalten. Haushalte der Gebietskörperschaften umfassen verschiedene Arten der Einnahmen und Ausgaben, deren Entwicklung von Ausländern auf unterschiedlicher Weise beeinflusst werden kann. Oben wurden die Auswirkungen auf Gesamtbudget vorgestellt.

Zusammenfassend verblieb im Hinblick auf alle zugewanderten Personen im Jahre 1995 ein „Überschuss“ für die staatlichen Finanzen in der Höhe von insgesamt etwa 15 Mrd. DM; auf die Ausländer entfielen davon 2,5 Mrd. DM (der Rest kommt auf (Spät)Aussiedler). Davon lässt sich ableiten, dass die Ausländer per diesen positiven Saldo für die Staatskasse mehr Steuern und Sozialbeiträge bezahlen, als sie an Leistungen bekommen. Der positive Saldo zwischen zusätzlichen staatlichen Einnahmen und Ausgaben stelle sich aufgrund der unterschiedlichen Lasten- und Steuer- verteilung günstiger für den Bund dar als für die Länder und Kommunen.¹⁴

Die positive Wirkung der Ausländeranzwesenheit ist jedoch nicht allgemein. Die Ausländerbeschäftigung ergibt sich positiv vor allem für einzelne Bereiche des Sozialsystems. Es hängt meistens von der teilweise günstigen Lage der Ausländerpopulation ab. Sie ist u.a. im Durchschnitt jünger als die Deutschen. Aber auch sie wird im Laufe der Zeit älter und wird die Renten und Pflege beanspruchen. Negativ ergeben sich höhere Leistungen für das Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an die Ausländer, die vor allem durch die teilweise ungünstige Ausbildung der Ausländerbevölkerung verursacht ist.

Auf die Frage, ob die Ausländer die Arbeitsplätze wegnehmen, gibt es keine einfache Antwort. Unter Berücksichtigung der genannten Argumente lässt sich es eher verneinen. Wie bereits gesagt wurde, sind die Einschätzungen der Gesamtwirkungen der Anwesenheit der Ausländer nur sehr grob. Aber auch grobe Einschätzungen lassen allgemeine Trends durchblicken. Die Ausländer sind jedoch zur Zeit für die Finanzierung des deutschen Sozialstaates günstig.

¹⁴ Loeffelholz, Hans Dietrich von; Köpp, Günter: Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland, Berlin 1998, S. 94–95.

Hintergrund der Debatte: Ausländerpolitische Positionen in der Zeit der konservativ-liberalen Bundesregierung: 13. Legislaturperiode (1994–1998)

Seit dem sog. Asylkompromiss 1993 wurde das deutsche Ausländerrecht nicht umfassend reformiert. Im entsprechenden Zeitraum 1994–1998 gab es zwar umfangreiche Reformversuche, um das Ausländerrecht neu zu formulieren, die aber wegen ideologischer Gegensätze zwischen den einzelnen Parteien nicht durchsetzbar waren. Zwischen den ausländerpolitischen Positionen der Unionsparteien CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen, der PDS und eigentlich auch Teilen der SPD und FDP war eine Einigung kaum möglich. Auch innerhalb der Regierungskoalition der Unionsparteien und FDP gab es bei diesem Thema scharfe Gegensätze. Im Hinblick auf die Koalition wollte die FDP mit der SPD im ausländerpolitischen Bereich nicht kooperieren, obwohl beide Parteienprogramme eine Vereinbarung nicht ausgeschlossen hätten. Im Grunde genommen waren die ausländerpolitischen Positionen der PDS denen von Bündnis 90/Die Grünen ähnlich, aber beide Parteien hatten im Hinblick auf die politische Konstellation im Deutschen Bundestag kaum eine Chance, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Viele ihrer Forderungen waren nicht sehr realitätsnah.

Die Unionsparteien bestanden auf ihrer Aussage, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Sie beharrten auf dem Bedeutungsunterschied zwischen den Wörtern Einwanderung und Zuwanderung, zwischen denen nur selten unterschieden wird – auch im Rahmen der ausländerpolitischen Aussagen vieler Unionspolitiker. Doch im Streit um „Deutschland als Einwanderungsland“ interpretierten sie das Wort Einwanderung streng. Eine geordnet laufende, staatlich gesteuerte Aufnahme von bestimmten Personen oder Personengruppen, denen man dann Bleiberecht garantiert hätte, habe man in Deutschland nie betrieben. So verleugneten die Unionsparteien den faktischen Tatbestand, dass viele Millionen Ausländer bereits nach Deutschland eingewandert waren und geblieben sind. Die geordnete Aufnahme von (Spät)Aussiedlern wollten sie als Einwanderung gar nicht anerkennen und ihre faktische Stellung als Einwanderer mit all den damit verbundenen Problemen haben sie nicht anerkannt, was sich in den mangelnden Integrationsmaßnahmen für diese Einwanderergruppe gezeigt hat. Aus den oben genannten Gründen hielten die Unionsparteien die Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes für unnötig. Wenn es dazu kommen sollte, konnten sie sich nur ein Einwanderungsbegren-

zungsgesetz vorstellen. Eine Reihe vor allem junger Unionsabgeordneten forderte die Parteispitze auf, die Reformen in der Ausländerpolitik zu verabschieden. Solche Forderungen blieben jedoch vereinzelt und wurden abgelehnt.

Die FDP, ihr Koalitionspartner, hat die faktische Stellung Deutschlands als Einwanderungsland anerkannt und forderte auch die Verabschiedung einer gesetzlichen Regelung der Einwanderung. Die FDP betrieb trotz der Koalitionsvereinbarungen auch eigene Aktivitäten im Rahmen des ausländerpolitischen Diskurses. Doch wegen der Meinungsunterschiede innerhalb der Koalitionspartner waren sie im Deutschen Bundestag nicht durchsetzbar, auch deswegen, weil die FDP die Unterstützung für ihre Gesetzesinitiativen bei den anderen Bundestagsparteien nicht finden wollte.

Viele der Politiker der oppositionellen SPD haben Deutschland als Einwanderungsland anerkannt, aber eine solche Position blieb innerhalb der Partei umstritten. Wenn sich die FDP der parlamentarischen Zusammenarbeit mit der SPD nicht verwehren würde, könnten die beiden Parteien sicher einige der Gesetzesvorlagen zum Ausländerrecht im Parlament verabschieden, weil manche ihrer Grundpositionen den Konsens nicht ausschließen würden.

Die Unionsparteien haben die möglichen rechtlich gesteuerten Einwanderungsbewegungen immer im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt und mit der wirtschaftlichen Lage in Deutschland gesehen. Eine solche Position wäre sicher zu verteidigen, wenn man nicht übersehen würde, dass sich die meisten Einwanderungsbewegungen seit dem Anwerbestopp 1973 sowieso unabhängig von der faktischen wirtschaftlichen Lage vollgezogen haben. Es hat sich vor allem um Asylbewerber, Familiennachzug und Aussiedler gehandelt. Die FDP und SPD haben bei ihren Gesetzesentwürfen mit Quotenregelungen auch stets mit der wirtschaftlichen Lage argumentiert. Bündnis 90 / Die Grünen wollten dagegen die Einwanderung hauptsächlich aufgrund der humanitären Situation der Menschen in Not regeln. Eine solche gesetzliche Regelung würde jedoch einen Einwanderungsgrund für fast alle Menschen aus dem sog. Dritten Welt anbieten. Die Vorstellungen der Grünen, nach denen sich die Einwanderung ohne Anerkennung der Arbeitsmarktsituation vollziehen könnte, könnte man als realitätsfern bezeichnen.

Heftig wurde über die Notwendigkeit der Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes diskutiert. Im Rahmen der Koalition wurde nur sog. „Kinderstaatszugehörigkeit“ vorgesehen, die die rechtliche Stellung der

Kinder ausländischer Eltern zwar verbessern würde, aber keine Vergabe der deutschen Staatsangehörigkeit wäre. Die Unionsparteien unterstützten die These, wonach die Vergabe der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes erst nach dem Ende des Integrationsprozesses möglich sei. Ihr Koalitionspartner FDP war für die Verbesserung der Integrationsvoraussetzungen durch die zeitlich begrenzte Möglichkeit der doppelten Staatsangehörigkeit für die in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern (sog. Optionsmodell). Auch die Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90 / Die Grünen haben sich für die Erleichterung des deutschen Staatsbürgerschaftsrechts geäußert. Sie waren vor allem gegen das Prinzip *ius sanguinis*, wonach die Aussiedler preferiert werden. Seitens der schnelleren Einbürgerung haben sie sich insbesondere für eine verbesserte Integration ausgesprochen. Im Gegensatz zu den Regierungsparteien wollten die Oppositionsparteien den in Deutschland länger lebenden Ausländern das Kommunalwahlrecht geben, um ihnen eine verbesserte Teilhabe an der deutschen Gesellschaft zu ermöglichen.

Alle Parteien bekannten sich ausdrücklich zu den humanitären Verpflichtungen Deutschlands hinsichtlich des Asyls. Doch mit der Ausnahme von Bündnis 90 / Die Grünen und PDS konnte man in den Äußerungen der Parteien zu der Asylproblematik oft ein Einwanderungsverdacht entdecken. Die Entlastung Deutschlands in dieser Hinsicht haben sich die Unionsparteien von einer einheitlichen Regelung der Asylproblematik versprochen.

Ausländerpolitische Debatte in der Zeit der rot-grünen Bundesregierung (1998–2002) bis zur Vorlegung der zugewanderungspolitischen Konzepte der Bundestagsparteien

Die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde am 20. Oktober 1998 veröffentlicht. Die wichtigsten Punkte bezüglich der Ausländerpolitik (insbesondere Abschnitt IX. Nr. 7) waren: weitgehende Unterstützung der Vergemeinschaftung der Politiken des IV. Titels EGV; Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und Verbesserungen im Asylrecht. In ihrem Koalitionspapier bekannten sich beide Parteien ausdrücklich zur Harmonisierung der Visa, Asyl, Einwanderung und anderer Politiken, die den freien Personenverkehr betreffen. Schwerpunkte einer solchen Vergemeinschaftung sahen sie in der Bekämpfung illegaler Kriminalität unter

besonderer Berücksichtigung Schleusenkriminalität; in der gerechten Lastenverteilung in Hinsicht auf die Kommissionsvorschläge und in der besseren Bekämpfung der Fluchtursachen. Eine gemeinsame europäische Flüchtlings- und Migrationpolitik sollte sich weiterhin an den Werten der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention orientieren. Im Rahmen der künftigen deutschen Ratspräsidentschaft hatten sie vor, die Kompetenzen im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik bei einem Mitglied der Europäischen Kommission zu bündeln.

Sie bekannten sich zu einem unumkehrbaren Zuwanderungsprozess, der in der Vergangenheit stattgefunden habe, und unterstützten die Ideen für eine verbesserte Ausländerintegration in Deutschland. Dazu sollte an erster Stelle die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts stehen. Schwerpunkt der Reform des veralteten deutschen Staatsangehörigkeitsrechts teilweise aus dem Jahre 1913 sollte vor allem aus zwei Erleichterungen bei der Vergabe der deutschen Staatsangehörigkeit bestehen: unter bestimmten Voraussetzungen sollte das Territorialprinzip eingeführt werden (wenn ein Elternteil des neu geborenen Kindes bereits in Deutschland geboren wurde oder schon als Kind bis zum 14. Lebensjahr eingereist ist), die Einbürgerungen erleichtert und die Einbürgerungsfristen verkürzt werden (unter bestimmten Voraussetzungen könnte man schon nach 8 Jahren des rechtmäßigen Aufenthaltes eingebürgert werden; ausländische Ehegatten könnten schon nach 3 Jahren des rechtmäßigen Aufenthaltes eingebürgert werden, wenn die Ehe mindestens 2 Jahre besteht und die Einbürgerungen von Minderjährigen sollte erleichtert werden). In diesen Fällen wäre die Doppelstaatszugehörigkeit zulässig.

Im Koalitionspapier wurde das Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer vorgesehen, das Sie für die Wahl auf Kommunalebene erhalten sollten. Dieses Wahlrecht sollte ihre Integrationchancen verbessern. Die Reform des einseitigen Ehegatten-Aufenthaltsrechts gehörte auch zu den Prioritäten des vorgesehenen neuen Ausländerrechts. Im Rahmen der Asylgesetzgebung sollten die Dauer der Abschiebungshaft und das Flughafenverfahren überprüft werden.¹⁵

Die Grünen konnten sich mit ihren Forderungen nach einem Einwanderungsgesetz nicht durchsetzen. Für die SPD erklärte Herta Däubler-

¹⁵ Auszug aus der Koalitionsvereinbarung. Vgl. Bundesministerium des Innern: Ausländerpolitik und Ausländerrecht, Berlin 2001, S. 166–167.

Gmelin, dass die Zuwanderung „in der derzeitigen Situation von niemandem ernsthaft gefordert werden“ könne. Die CDU/CSU haben die Reformpläne der neuen Regierung scharf kritisiert, besonders die vorgesehene Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft. Die CSU hat sogar mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gedroht, weil ihrer Ansicht nach die doppelte Staatsbürgerschaft nicht dem Geist der EU entspreche. Sie sagte, die Einbürgerung von drei bis vier Millionen Menschen mit einem Nicht-EU-Paß würde ihnen die Freizügigkeit ermöglichen, die Nicht-EU-Staatsbürger innerhalb der EU nicht genießen dürfen. Die FDP bedauerte, das die Einführung eines Einwanderungsgesetz nicht vorgesehen war.¹⁶

Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Das geltende Staatsangehörigkeitsrecht stammte in seinen Grundzügen aus dem Jahre 1913. Die neue Regierung beabsichtigte, das Territorialprinzip (*ius soli*) einzuführen, die Einbürgerung zu erleichtern und die Mehrstaatlichkeit teilweise zu ermöglichen. In den ersten drei Monaten hat Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) drei unterschiedliche Entwürfe ausgearbeitet.¹⁷ Im Januar 1999 wurde der erste Arbeitsentwurf des *Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts* vorgestellt. In demselben Monat hat sich Landtagswahlkampf in Hessen voll entwickelt. Die CDU hat für den Wahlkampf in Hessen eine als Umfrage über Ausländerintegration getarnte Unterschriftenaktion gegen den *Doppelpass* vorbereitet, den die Bundesregierung mit dem neuen Gesetz zur Staatsangehörigkeitsreform einführen wollte. Die hessische CDU hat das ganze Reformvorhaben auf das Befürchtungen erweckende Stichwort *Doppelpass* reduziert. Sie argumentierte, dass die doppelte Staatsbürgerschaft ein Privileg sei und dass die Deutschen dann weniger Rechte haben würden als diejenigen, die zwei oder sogar mehrere Pässe hätten.¹⁸ Die Unterschriftensammlung der CDU und CSU sollte zeigen, dass die Mehrheit der Bevölkerung gegen das Reformvorhaben ist. Stoiber (CSU) hat geschätzt, dass „im Zuge der Gesetzesreform mehrere hunderttausend Familienangehörige nach Deutschland nachziehen“, worin er „ein massives Gewaltpotential“¹⁹ sah. In den hessischen Landtagswahlen 1999 hat die CDU gewonnen und eine knappe Regierungs-

¹⁶ *efms* Migration Report, Oktober 1998, <http://www.uni-bamberg.de>.

¹⁷ DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2300.

¹⁸ DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2289–2290.

¹⁹ *efms* Migration Report, Januar 1999, <http://www.uni-bamberg.de>.

koalition mit der FDP gestellt. Um das Reformgesetz zügiger durch den Bundesrat zu bringen, war die Bundesregierung zu Kompromissen mit der Union bereit. Der damalige SPD-Parteichef Oskar Lafontaine erklärte, dass „*angesichts der Schwächung der Regierungspartei im Bundesrat eine von parlamentarischer Mehrheit mitgetragene Lösung gefunden werden müsse*“.²⁰

Die FDP hat einen Kompromiss zur Einführung der doppelten Staatsangehörigkeit vorgeschlagen, das so genannte Optionsmodell. Mit diesem Modell war sie in der vorherigen Legislaturperiode im Rahmen der Koalition mit den Unionsparteien gescheitert. Die in Deutschland geborenen Kinder sollten den deutschen Pass erhalten. Nach Erreichen der Volljährigkeit müssten sie sich während einer Zeitspanne entscheiden, welche Staatsangehörigkeit sie annehmen – die deutsche oder die der Eltern. Bundeskanzler Schröder (SPD) hat sich für das Optionsmodell ausgesprochen, obwohl der Koalitionspartner der SPD, die Grünen, Zweifel am verfassungsrechtlichen Bestand einer solchen Lösung geäußert haben. Laut Grundgesetz²¹ darf die deutsche Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden. Grünen plädierten auch für die Mehrstaatlichkeit der älteren Generation, weil man bei ihr die Aufgabe des alten Passes im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens nicht verlangen sollte. Auch Schily (SPD) hat die Mehrstaatlichkeit in den Fällen unterstützt, in der sie einer Erleichterung der Integration dienen würde.²²

Dem Deutschen Bundestag wurde letztendlich eine dritte Version des Entwurfes des *Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts*²³ im März 1999 überreicht, der sich stark am Optionsmodell der FDP orientierte. Seine wesentlichen Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht waren: In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erwerben mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, müssen sich aber zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr für einen der beiden Pässe entscheiden. Gesetzliche Voraussetzung für den Erwerb durch das Territorialprinzip beziehungsweise Geburtsortsprinzip ist, dass ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen festen Wohnsitz im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis

²⁰ *efms* Migration Report, Februar 1999, <http://www.uni-bamberg.de>.

²¹ Vgl. GG Artikel 16. In: Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz – Kommentar für die politische Bildung, 12. überarbeitete Aufl., Bonn 2001., S. 158–160.

²² *efms* Migration Report, Januar und Februar 1999, <http://www.uni-bamberg.de>.

²³ DBT – Drs 14/533.

besitzt. Vorgesehen ist eine sog. Altfallregelung – rückwirkend wird für die bis zu zehn Jahren vor dem Inkrafttreten des Gesetzes geborenen ausländischen Kinder ein befristeter Einbürgerungsanspruch geschaffen. Auch sie müssen sich bei der Volljährigkeit für nur eine Staatsbürgerschaft entscheiden. Wie im ersten Entwurf wird die Einbürgerungsfrist auf acht Jahre verkürzt, als Bedingungen werden „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“, ein schriftliches „Bekennnis zum Grundgesetz“, Strafflosigkeit und Unterhaltsfähigkeit vorausgesetzt. Die Einbürgerung von extremistischen Ausländern wird durch eine „Schutzklausel“ ausgeschlossen. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatlichkeit bleibt erhalten, Ausnahmeregelungen sollen im Einzelfall gelten, wenn die Entlassung aus der alten Staatsbürgerschaft unzumutbar schwierig oder teuer wäre oder wenn sie bei älteren Personen auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stoßen würde. (Spät) Aussiedler und Vertriebene sollen künftig automatisch kraft Gesetz Deutsche werden, ohne die Zustimmung des Bundesinnenministeriums.²⁴

Die Unionsparteien haben den Gesetzentwurf mehrheitlich abgelehnt, sie haben verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Sie reagierten mit dem Entwurf eines *Gesetzes zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts*²⁵, in dem sie eine „Einbürgerungszusicherung“ für Kinder ausländischer Eltern vorgeschlagen haben. Bundesinnenminister Schily (SPD) hat es als ein Versuch, die gescheiterte „Kinderstaatszugehörigkeit“ wiederzubeleben kritisiert.²⁶ Im Deutschen Bundestag wurden beide Entwürfe gemeinsam mit zwei Anträgen der Unionsfraktion zum *Modernen Ausländerrecht* und zur *Integration und Toleranz*²⁷ behandelt.²⁸

Der Gruppenentwurf der drei Fraktionen wurde zu einem Kompromiss erklärt, der aber ein weiterführender Kompromiss sei, der „angesichts der veränderten Verhältnisse im Bundesrat“²⁹ nötig war. Otto Schily (SPD) hat betont, dass er den ersten Entwurf für den konsequenteren Entwurf hält. Die Grünen waren nicht vollkommen zufrieden, weil sie gerne das „*ius soli ohne Optionsmodell*“ bekommen hätten.³⁰ Sie hatten gegen das Optionsmo-

²⁴ BMI Pressemitteilung 16. III. 1999, <http://www.bmi.bund.de>.

²⁵ DBT – Drs 14/535.

²⁶ BMI Pressemitteilung 5. II. 1999, <http://www.bmi.bund.de>.

²⁷ DBT – Drs 14/532 bzw. 14/534.

²⁸ DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2281–2319; DBT – PIPr 14/37, 4. V. 1999, S. 2945–2370; DBT – PIPr 14/40, 7. V. 1999, S. 3415–3466.

²⁹ DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2308.

³⁰ DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2292.

dell große Bedenken, weil es zu Konflikten in den Familien führen könnte. Die Grünen würden gerne die doppelte Staatsangehörigkeit ermöglichen; dagegen hat die FDP ihren Sieg gefeiert, dass sie die doppelte Staatsangehörigkeit verhindert habe.

Nach Ansicht der Unionsparteien sei das Gesetz verfassungsrechtlich bedenklich, vor allem wegen dem Optionsmodell. Sie haben grundsätzlich die Mehrstaatlichkeit abgelehnt. Die Notwendigkeit, sich nach der Volljährigkeit für eine Staatsbürgerschaft zu entscheiden, wird nach Meinung der Union zu riesigen verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten führen. Auch das Grundgesetz kenne keine befristete Staatsangehörigkeit. Sie kritisierten auch, dass die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt auch gegen den Willen der Eltern erteilt wird. Die Abgeordneten der Unionsparteien haben die Debatte mit der Kriminalitätsrate der Ausländer verknüpft, worauf die anderen Parteien mit heftiger Kritik reagiert haben. Wolfgang Zeitelmann (CSU) wollte sogar wissen, ob sich die Autoren des Entwurfs *„Gedanken darüber gemacht haben, dass Sie künftig alle kleinen Mehmeds³¹ hier behalten müssen“*. Hans-Peter Kemper (SPD) kritisierte ihn, weil er *„den Eindruck erweckt, als ob ausländische Mitbürger deutlich krimineller wären als vergleichbare deutsche Gruppen“*. Die PDS war von dem Entwurf enttäuscht, sie war vor allem mit dem vorgesehenen *„Schwur auf die freie demokratische Grundordnung“³²* nicht zufrieden. Sie äußerte dieselben verfassungsrechtlichen Bedenken wie die Unionsparteien.

Wenn es in der Debatte überhaupt um die Vergangenheit ging, dann haben die früheren Oppositionsparteien die 16 Jahre der konservativ-liberalen Regierungen unter Helmut Kohl (CDU) kritisiert. Sie wäre auf dem ausländerpolitischen Feld nicht genug tätig gewesen, vor allem in Hinsicht auf die Integrationsversäumnisse aus ihrer Zeit, die die heutige Gesellschaft mittragen müsse.³³ Die Gründe für die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes wurden nicht genannt, man hat die Zu- beziehungsweise Einwanderung nach Deutschland nur selten erwähnt. Sebastian Edathy (SPD) hat sich zu dem Thema wie folgt geäußert: *„Ja, es hat Zuwanderung nach Deutschland in erheblichem Maße stattgefunden, und diese Zuwanderung hatte*

³¹ *Mehmet* war ein Spitzname für einen Jugendlichen türkischer Herkunft, der wegen der Straffälligkeit in Deutschland in die Türkei ausgewiesen wurde, obwohl er kein türkisch sprach und keine engen Bindungen zu seiner Heimat hatte.

³² DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2296.

³³ Vgl. Marieluise Beck (Bündnis 90/Die Grünen) DBT – PIPr 14/28, S. 2306; Ludwig Stiegler (SPD) DBT – PIPr 14/28, S. 2313.

und hat Auswirkungen auf die Zusammensetzung der hier lebenden Bevölkerung“.³⁴ Die amtierende Ausländerbeauftragte Marieluise Beck (Bündnis 90/Die Grünen) fragte: „Nehmen wir die Herausforderung an, dass Deutschland – ob wir es gewollt haben oder nicht – im Laufe der vergangenen Jahrzehnte zu einem Einwanderungsland geworden ist? Die Einwanderung hat Gesicht unseres Landes verändert.“³⁵ An einer anderen Stelle äußerte sie sich: „Es geht um die grundsätzliche Frage, ob wir nach 40 Jahren, in denen es Zuwanderung nach Deutschland gegeben hat, anerkennen, dass diese Zuwanderung Fakt ist, ob wir uns mit der Realität auseinandersetzen wollen oder ob wir nach wie vor vor unserer Realität die Augen verschließen und sie deswegen nicht gestalten wollen.“³⁶ Ulla Jelpke (PDS) kritisierte die Nichteinführung der doppelten Staatsangehörigkeit mit dem Hinweis, dass es für viele Menschen eine große Enttäuschung sei. Sie sagte: „Für viele Menschen ist es längst so, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Die Erleichterungen der Einbürgerung wären in der Tat wichtiger denn je gewesen, um endlich dem Klima in diesem Land, was Rassismus und Ausländerfeindlichkeit angeht, etwas entgegenzusetzen.“³⁷ Kein Redner der Unionsparteien hat sich zu den geschichtlichen und sozialpolitischen Ursachen der angestrebten Reform geäußert.

Green Card Verordnung

Bei der Eröffnung der Computermesse CeBIT in Hannover in Februar 2000 hat Bundeskanzler Schröder (SPD) vorgeschlagen, eine begrenzte Zahl von hochqualifizierten ausländischen IT-Spezialisten nach Deutschland zu holen. Er sagte, in der EDV-Branche fehlten etwa 75.000 Fachkräfte und deswegen sei der aktuelle Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt mit der Anwerbung der ausländischen Fachkräfte zu beseitigen. Die *Green Card* sollte eine auf drei Jahre befristete und auf maximal fünf Jahre verlängerbare Arbeitserlaubnis sein. Das Bundeskanzleramt hat sich für die Umsetzung der *Green Card* Verordnung bis zum 1. August 2000 eingesetzt. Die Verordnung zur *Green Card* wurde vom Bundeskabinett im Mai 2000 beschlossen. Sie sah vor, zunächst 10.000 EDV-Spitzenkräfte aus Nicht-EU-Staaten zu werben, die maximale Zahl lag bei 20.000. Zu den oben erwähnten Aufnah-

³⁴ DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2298.

³⁵ DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2305.

³⁶ DBT – PIPr 14/40, 7. V. 1999, S. 3449.

³⁷ DBT – PIPr 14/28, 19. III. 1999, S. 2296.

mebedingungen gehörte ein Hochschulabschluss in einem IT-Studiengang oder ein nachweisbar vom Arbeitgeber garantiertes Bruttoeinkommen von 100.000 DM jährlich.³⁸

Die deutsche *Green Card* ist ein zeitlich befristetes Visum, das mit einer Arbeitserlaubnis für die IT-Branche verbunden ist. Sie unterscheidet sich deutlich vom amerikanischen Original, das eine unbefristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis beinhaltet. Die *Green Card* ist keine gesetzliche Maßnahme und als solche wurde sie auch nicht direkt im Bundestag diskutiert, sie wurde im Mai 2000 in Form von zwei Verordnungen der Bundesregierung verabschiedet. Es handelte sich um die *Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte IT-Fachkräfte* und die *Verordnung über ausländeraufenthaltsrechtliche Genehmigungen*.³⁹

Grundsätzlich wäre es auch nach dem vorher bestehenden Recht möglich gewesen, ein Visum und eine Arbeitserlaubnis für die IT-Spezialisten zu bekommen. Doch es wurde seitens der Regierungsparteien argumentiert, dass wegen des seit 1973 verfolgten Anwerbestops für ausländische Arbeitnehmer diese Möglichkeiten extrem restriktiv gestaltet werden.

Die Entscheidung der Bundesregierung, bis zu 20.000 Computerspezialisten nach Deutschland zu holen, hat eine heftige Debatte über grundsätzliche Fragen der Einwanderungspolitik ausgelöst. Nur ein Teil der Diskussion, vor allem von den Unionsparteien getragen, orientierte sich an der Kritik der *Green Card* Verordnung. Jürgen Rüttgers (CDU) hat in Nordrhein-Westfalen Landtagswahlkampf mit dem Slogan *Kinder statt Inder* geführt, hat ihn allerdings nach öffentlicher Kritik in *Ausbildung statt Einwanderung* geändert.⁴⁰ Obwohl die *Green Card* Verordnung nicht im Deutschen Bundestag debattiert wurde, konnte man eine Diskussion dieser Verordnung im Rahmen der Bundestagsdebatte zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion *Keine überstürzte und konzeptionslose Durchbrechung des Anwerbestops*⁴¹ verfolgen.⁴²

Walter Riester (SPD), Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, verteidigte die Regierungsinitiative und verwies darauf, dass die Öffnung des Arbeitsmarktes mit 20.000 zusätzlichen Ausbildungsangeboten im

³⁸ *efms* Migration Report, März, April und Mai 2000, <http://www.uni-bamberg.de>; Pressemitteilung Bundes-presseamt, 3. V. 2000, <http://www.bund.de>.

³⁹ <http://www.bundeskanzler.de/Internet-fuer-alle-.7698.77871/Was-ist-die-Green-Card.htm>.

⁴⁰ *efms* Migration Report, März 2000, <http://www.uni-bamberg.de>.

⁴¹ DBT – Drs 14/3012.

⁴² DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9232–9258.

EDV-Bereich verknüpft wird.⁴³ Er erinnerte die Unionsparteien und die FDP, dass sie in ihrer Regierungszeit den Arbeitsmarkt mit Regierungsabkommen ähnlich geöffnet hatten. Auch Schily (SPD), sagte, dass das Programm zwei Seiten hat: „[...] auf der einen Seite eine aktuelle Anwerbung von IT-Spitzenkräften und auf der anderen Seite eine Aufstockung des Ausbildungsprogramms“. Er hat darauf aufmerksam gemacht, dass Deutschland ein Einwanderungsland geworden ist und dass die Lösung der entstandenen Situation in die europäische Politik eingebettet werden müsse. „Es gibt keine isolierte deutsche Innenpolitik mehr. Das wissen wir spätestens seit Tampere. [...] Es ist ein umfassendes europäisches Gesamtkonzept notwendig.“⁴⁴

Kerstin Müller (Bündnis 90/Die Grünen) hat die Notwendigkeit sowohl von Ausbildung als auch von Einwanderung hervorgehoben. Dies würde sich in einer Qualifizierungsoffensive bzw. in der *Green Card* widerspiegeln.⁴⁵ Matthias Berninger (Bündnis 90/Die Grünen) lobte die Benutzung des Begriffs *Green Card* durch Bundeskanzler Schröder, da es zu einer Debatte in einer vernünftigen Richtung geführt hätte. Er war bezüglich der Bundestagsdebatte optimistisch, „dass wir in dem Maße, in dem wir anerkennen, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, vernünftige Gesetze machen, die dieser Tatsache auch Rechnung tragen.“ Er hat für seine Fraktion „ein Koppelgeschäft zwischen dem Grundrecht auf Asyl und einem Einwanderungsgesetz“ abgelehnt.⁴⁶

Rüttgers (CDU) hat die Bundesregierung beschuldigt, sie hätte vor, „[...] den seit 1973 existierenden Anwerbestopp aufzuheben“ und „[...] seit mehr als 25 Jahren die erste staatlicherseits veranlasste Zuwanderungswelle zu organisieren“. Er sagte, die Bundesregierung betriebe eine staatliche Einwanderungspolitik – „und das ohne Konzept, ohne ausreichende Vorbereitung und vor allen Dingen ohne ein Gesetz, das heißt ohne Einbeziehung des Deutschen Bundestages“.⁴⁷ Rüttgers plädierte für mehr Ausbildung statt Einwanderung und für eine Chance für die Arbeitslosen, für die die *Green Card* eine rote Karte sei. Er hat im Namen von CDU/CSU eine künftige Zuwanderungsgesetzgebung gefordert: „Wir werden hier im Deutschen Bundestag über die Frage der Regelung von Zuwanderung diskutieren müssen und zu

⁴³ Vgl. DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9236–9238.

⁴⁴ Vgl. DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9251–9252.

⁴⁵ Vgl. DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9244.

⁴⁶ Vgl. DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9253.

⁴⁷ DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9232–9233.

Lösungen kommen müssen. [...] Mit solchen Themen kann man nicht so umgehen, wie es der Bundeskanzler bei der CeBIT gemacht hat. [...] Die zukünftigen Spielregeln müssen in einem vom Deutschen Bundestag zu verabschiedenden Gesetz festgehalten werden.“⁴⁸ Rüttgers hat in seiner Rede die Green Card Verordnung abgelehnt, aber im Verlauf der politischen Diskussion außerhalb des Deutschen Bundestages hat sich der Protest der Unionsparteien geschwächt und einige der hochrangigen Unionspolitiker haben das Konzept unterstützt, was auch während der Debatte über den CDU/CSU-Antrag seitens der Politiker anderer Parteien bemerkt wurde. Es machte den Eindruck, als ob die Union im Wesentlichen nicht mehr gegen die Green Card Verordnung wäre, aber gleichzeitig die Chancen Rüttgers auf den Wahlsieg mit der Anti-Green-Card-Kampagne in Nordrhein-Westfalen nicht verderben wollte.

Von den Vertretern der anderen Parteien wurde Rüttgers mehrmals aufgefordert, seine „Kampagne *Kinder statt Inder*“ zu beenden.⁴⁹ Er war neben Beckstein (CSU), Innenminister in Bayern, der einzige Unionspolitiker, der zum Antrag der Unionsfraktion gesprochen hatte. Beckstein hat für den Bundesrat das Wort erhalten, hat jedoch für die CSU- bzw. CDU-Politik plädiert. Er forderte eine Regelung der Zuwanderung, die auch Arbeitsmigration und Asyl miteinbeziehen würde: „Wir diskutieren zwei Probleme [...]: einerseits die kurzfristigen Engpässe auf dem Arbeitsmarkt und andererseits die generelle Politik von Zuwanderung. [...] Dazu gehört dann auch noch die Frage von Asyl und Missbrauch von Asyl. [...] Jeder weiß, dass eine Green Card die Frage genereller Einwanderung betrifft.“⁵⁰ Den Begriff *Green Card* bezeichnete er als irreführend. Er hat sich die Frage gestellt, wie man generell mit der Frage der Einwanderung umgeht und gesagt, dass „man Einwanderung, die dem Umfang nach gleich bleibt, nur dann verändern kann, wenn man das rechtliche Instrumentarium massiv verändert. [...] Heute gibt es natürlich eine massive Armutszuwanderung. [...] Dies muss eingeschränkt wer-

⁴⁸ DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9234–9235.

⁴⁹ Vgl. Walter Riestler (SPD): „Aber hören Sie bitte mit diesen Kampagnen auf“, DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9237; Guido Westerwelle (FDP): „Nutzen Sie die heutige Gelegenheit, Ihre Kampagne „Kinder statt Inder“ zu beenden!“, DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9239; Kerstin Müller (Bündnis 90/Die Grünen): „Deshalb sollten Sie diese Kampagne schnellstens einstellen.“, DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9242. Richard von Weizsäcker, Bundespräsident außer Dienst und ehemaliger CDU-Politiker, hat Rüdiger Veit (SPD) nach, „[Rüttgers] Verhalten und Aktion als „Haider-würdig“ bezeichnet“, DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9247.

⁵⁰ DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9246.

*den und das geht nicht nur durch schöne Worte, sondern hier muss eine Veränderung des heute geltenden Grundrechts auf Asyl vorgenommen werden. [...] Das zentrale Problem ist: Wie senken wir die Zuwanderung, die die Sozialkassen belastet, und steuern auf diese Weise die Zuwanderung, die uns nützt?*⁵¹

Guido Westerwelle, damals FDP-Generalsekretär, hat über die Notwendigkeit einer Einwanderungsregelung gesprochen die seine Partei schon länger anstrebte. Er fand „die Idee, ausländische Intelligenz nach Deutschland zu holen, damit hier bei uns Arbeitsplätze entstehen und die deutschen Firmen nicht ins Ausland auswandern“ richtig, den Green-Card-Vorschlag bezeichnete er jedoch als „ein Konzept ohne System und Methode“. „Die befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für ausländische Spezialisten [...] ist doch keine Green Card. [...] ist in Wahrheit nichts anderes als das Saisonarbeiterprinzip [...].“ Er begrüßte die Debatte als einen Ansatz für Überlegungen über eine zukünftige Migrationspolitik: „Es geht nicht darum, die Einwanderung nach Deutschland auszuweiten, sondern es geht um eine systematische Migrationspolitik in Deutschland. Die Einwanderung muss endlich besser begrenzt und gesteuert sowie an eigenen, wohlverstandenen nationalen Interessen unseres Landes ausgerichtet werden.“⁵²

Heidi Knake-Werner (PDS) kritisierte die Vermischung der Beschäftigungsprobleme mit den Fragen der Einwanderung und des Asyls. Die Green-Card-Debatte bezeichnete sie als „eine Ohrfeige für die einheimischen Arbeitslosen“ und forderte eine „seit langem überfällige Qualifikationsoffensive“. Sie protestierte gegen das Aushebeln des Asyls infolge eines Einwanderungsgesetzes.⁵³

Leitkultur-Debatte

Im Herbst 2000 hat sich die politische Debatte um Zuwanderung und Integration angesichts einiger Gesetzesentwürfe und der Arbeit der sog. Süßmuth-Kommission und der CDU-Zuwanderungskommission um einen neuen Begriff ausgeweitet.⁵⁴ Dazu hat auch Friedrich Merz, der frühere CDU/CSU-Fraktionschef im Deutschen Bundestag, beigetragen. Er hat im

⁵¹ DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9246–9249.

⁵² Vgl. DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9238–9241.

⁵³ Vgl. DBT – PIPr 14/99, 13. IV. 2000, S. 9244–9246.

⁵⁴ Zu der Arbeit der genannten Kommissionen siehe Kap. 4.3. *Die zuwanderungspolitischen Konzepte der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien (1998–2002)*.

Oktober 2000 gesagt: „Es geht im Wesentlichen darum, das die hier lebenden Ausländer auch bereit sind, sich einer deutschen Leitkultur anzuschließen“.⁵⁵ Merz hat auch festgestellt, „die CDU behalte sich selbstverständlich vor, dieses Problem [gemeint wurde Zuwanderung, Integration und Ausländerpolitik] im nächsten Bundestagswahlkampf zu thematisieren“.⁵⁶ Seine Äußerung hat sich zu einer parteiübergreifenden Debatte über den benutzten Begriff *deutsche Leitkultur* und dessen Inhalt ausgeweitet. Es wurde gefragt, was die Orientierungspunkte der deutschen Gesellschaft seien. Die Antwort auf so eine Frage ist wichtig für die Integration der Ausländer in die Aufnahmegesellschaft und hängt mit der Identität des Aufnahmelandes zusammen. Da stehen sich offensichtlich zwei Konzepte gegenüber – ein Nationskonzept und ein Konzept einer *multikulturellen Gesellschaft*⁵⁷. Die *Leitkultur* wurde im November 2000 im Deutschen Bundestag im Rahmen eines zuwanderungspolitischen Themas diskutiert.⁵⁸

Die Unionspolitiker haben den von Merz in die öffentliche Diskussion eingeführten Begriff *Leitkultur* meistens begrüßt. Die neue Parteivorsitzende der CDU, Angela Merkel, die zuerst dazu geschwiegen hatte, sagte, für sie habe *Leitkultur* einen dubiosen Geschmack gehabt, bisher zumindest. Sie hat jedoch nach ein paar Tagen festgestellt, dass „das Wort eine Sprachschöpfung des „deutschen Ausländers“ und Arabisten Professor Bassam Tibi⁵⁹ sei“. Damit hat sich der Beigeschmack dieses Begriffes für sie überraschenderweise erledigt.⁶⁰ Merkel gab an, die von der politischen Linken einst propagierte Idee einer multikulturellen Gesellschaft sei jedenfalls gescheitert und forderte, den Begriff *Leitkultur* mit Inhalt zu füllen. Roland Koch (CDU), der hessische Ministerpräsident, sagte, die Ausländer, die nach Deutschland kommen, hätten „unsere Gepflogenheiten zumindest zu

⁵⁵ *efms* Migration Report, Oktober 2000, <http://www.uni-bamberg.de>.

⁵⁶ FAZ, 20. 10. 2000, S. 3.

⁵⁷ Zu der Debatte um *multikulturelle Gesellschaft* siehe Herbert, Ulrich: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland – Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Flüchtlinge, München 2001, S. 322ff.

⁵⁸ DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12798–12819.

⁵⁹ Bassam Tibi, geboren 1944, ist syrischer Migrant, seit 1973 ist er Professor für Internationale Beziehungen an der Universität in Göttingen. Tibi plädierte für den Begriff einer europäischen (nicht deutschen) Leitkultur als demokratischer, laizistischer sowie an der zivilisatorischen Identität Europas orientierter Wertekonsens zwischen Deutschen und Einwanderern. Vgl. Tibi, Bassam: Leitkultur als Wertekonsens. Bilanz einer missglückten deutschen Debatte. In: Politik und Zeitgeschichte (B 1 – 2/2001), <http://www.bpb.de>.

⁶⁰ Vgl. FAZ, 25. 10. 2000, S. 3.

respektieren“.⁶¹ Wolfgang Bosbach (CDU) sagte dazu im Deutschen Bundestag: „Wir von der Union sagen unmissverständlich: Integration ist weder einseitige Assimilation noch unverbundenes Nebeneinander auf Dauer. Multikulti und Parallelgesellschaften sind kein Zukunftsmodell. Unser Ziel muss eine Kultur der Toleranz und des Miteinanders auf dem Boden unserer Verfassungswerte und im Bewusstsein der eigenen Identität sein.“⁶² Doch einem Teil der CDU klang der Begriff *Leitkultur* „als kryptofaschistisch, zumindest verdächtig“. Altprominente wie Heiner Geißler oder Rita Süßmuth sind, wie viele junge CDU-Politiker für eine Verwandlung Deutschlands in eine multikulturelle Gesellschaft eingetreten, „in der die deutsche Kultur keine Leitkultur, sondern eine unter vielen sein soll.“⁶³

Die CSU-Politiker haben die Leitkultur-These unterstützt. Thomas Goppel, der damalige CSU-Generalsekretär, hat die Anwendung des Wortes *Leitkultur* vorsichtig kritisiert, da es internationale Diskussionen gebe, „in denen dieser Begriff missverstanden werden könne; deswegen muss man aufpassen, wo man ihn anwendet“.⁶⁴ Später hat sich der CSU-Parteivorsitzende Edmund Stoiber geäußert, dass seine Partei den Begriff schon vor zwei Jahren verwendet hätte, „wenn auch „relativ unbemerkt“. Zu einer *Leitkultur* gehören nach Stoibers Auffassung „die Grundwerte der Verfassung zu achten, für „Gemeinwohl, Solidarität, Toleranz und Gleichberechtigung“ einzustehen, Eigenverantwortung zu übernehmen, auf „übersteigerte national-religiöse Verhaltensweisen“ zu verzichten und die deutsche Sprache zu beherrschen“. Stoiber sah im Gebrauch dieses Wortes „keinen „Ausschließlichkeitsanspruch“ sondern eine „Selbstverständlichkeit““.⁶⁵ Beckstein (CSU) hat die *deutsche Leitkultur* „als christlich-abendländische Tradition, die geprägt ist von Humanismus und Aufklärung“ beschrieben.⁶⁶ Wolfgang Zeitelmann (CSU) verglich die *Leitkultur* einer Gesellschaft mit seiner Hausordnung – wenn er jemand einlade, dann gelte seine Hausordnung. Etwas anderes sei eine *Leitkultur* nicht. „Es kann doch nicht sein, dass eine Selbstverständlichkeit [...] verschleiert wird.“⁶⁷

Rainer Brüderle, der damalige stellvertretende FDP-Vorsitzende, gab an, „die FDP ziehe es vor, von Deutschland als Land einer „Polykultur“ zu sprechen“,

⁶¹ Vgl. FAZ, 30. 10. 2000, S. 2.

⁶² DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12805.

⁶³ FAZ, 20. 10. 2000, S. 3.

⁶⁴ FAZ, 30. 10. 2000, S. 2.

⁶⁵ FAZ, 06. 11. 2000, S. 2.

⁶⁶ SZ, 01. 03. 2000, S. 7.

⁶⁷ DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12813.

und wollte dieses Wort wiederum zugleich als Abgrenzung von der „Multi-kultur“ verstanden wissen. *Multikultur sei „der Weg in einen Eintopf“, Poly-kultur hingegen die Bewahrung von Vielfalt. Die Beherrschung der deutschen Sprache sei jedoch stets die grundlegende Integrationsbedingung.*⁶⁸ Wolfgang Gerhardt, der damalige FDP-Vorsitzende, hat sich bezüglich des Begriffs *Leitkultur* geäußert: *„Wir brauchen keine Hierarchievorstellung von Kulturen. In Deutschland gibt es eine durch die Menschenrechte und durch Toleranz geprägte Kultur des Zusammenlebens, die das Land als ungeschriebene Verfassung prägt.“*⁶⁹ Westerwelle (FDP) sagte: *„Pauschale Begriffe, wie zum Beispiel „Leitkultur“ – das Wort „Überlegenheitskultur“ würde sehr viel besser passen – führen uns kein bisschen weiter.“* Zu den Integrationsvoraussetzungen für die Zuwanderer nannte er das Erlernen der deutschen Sprache, das Bekenntnis zur Verfassung und zu von ihr abgeleitetem Werteverständnis.⁷⁰

Franz Müntefering, der damalige SPD-Generalsekretär, bewertete den Begriff *Leitkultur* *„als „taktischen Versuch“ der CDU, wieder „Leitpartei“ zu werden“*. Er kritisierte die CDU, sie habe *„den Begriff der Leitkultur „in die Welt gesetzt“ und anschließend die Sozialdemokraten aufgefordert, zu sagen, was ihnen daran nicht gefalle“*. Müntefering sagte, dass es in Deutschland unterschiedliche Kulturen gebe und stellte sich die Frage, wie man daraus eine *Leitkultur* machen sollte.⁷¹ Schröder (SPD) hatte *„nicht den Eindruck, dass diese Debatte die Gesellschaft weiterbringt – vielleicht soll sie das auch nicht“*. Er nannte drei Kriterien für ein friedliches Zusammenleben von Deutschen und Nichtdeutschen: *„Wer in Deutschland leben wolle, müsse die Verfassung achten, die Gesetze befolgen und die deutsche Sprache beherrschen, „weil das die Voraussetzung für eine glückliche Integration ist und bleiben wird“.*⁷² Auch Leyla Onur (SPD) hat sich geäußert, das sich die in Deutschland auf Dauer lebenden Zuwanderer laut Koalitionsvertrag *„nicht zu deutscher Leitkultur, sondern zu unseren Verfassungswerten“* bekennen müssen.⁷³ Sie forderte die Union, die Unwörter „Doppelpass“ und „deutsche Leitkultur“ nicht mehr zu benutzen.⁷⁴ Cornelia Sonntag-Wolgast, die Parlamentarische Staatssekretärin beim

⁶⁸ FAZ, 31. 10. 2000, S. 9.

⁶⁹ FAZ, 07. 11. 2000, S. 2.

⁷⁰ DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12801–12802.

⁷¹ Vgl. FAZ, 31. 10. 2000, S. 9.

⁷² Vgl. FAZ, 06. 11. 2000, S. 1.

⁷³ DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12814.

⁷⁴ DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12817.

Bundesministerium des Innern, hat an die Kollegen im Deutschen Bundestag appelliert, das Wort *Leitkultur* aus dem Verkehr zu ziehen und „*zwar ganz und gar, egal, ob man nun zwischen „deutsche“ oder „in Deutschland“⁷⁵ unterscheidet*“.⁷⁶ (Der) Bundespräsident Johannes Rau, der frühere SPD-Politiker, hat das Wort *deutsche Leitkultur* ebenfalls kritisiert. Er sagte: „*Wir wollen alles vermeiden, was den Eindruck erweckt, als wollten die Deutschen in Europa die Nummer eins spielen. [...] Irgendeine Leitfunktion haben wir nicht und sollten wir auch nicht anstreben*“.⁷⁷

Cem Özdemir, der damalige innenpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, warnte davor, von einer *deutschen Leitkultur* zu sprechen, da dieser Begriff missverstanden werden könnte. Er sagte, dass zur deutschen Kultur Currywurst, koscheres Essen und Döner gleichermaßen gehörten und dass es deutlicher werden müsse, dass Deutschsein nicht automatisch mit einem christlichen Glaubensbekenntnis verbunden sei.⁷⁸ Er empfahl den Begriff des *Verfassungspatriotismus* unter Verweis auf Jürgen Habermas.⁷⁹ Renate Künast, die damalige Vorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, gab an, der Begriff *Leitkultur* könne im europäischen Kontext mißverstanden werden, da er die falsche Botschaft sende.⁸⁰ Künast gab zu, die Partei sei sich bezüglich des Wortes *multikulturell* nicht einig⁸¹ und habe ihre Vorstellungen nun multikulturelle Demokratie genannt. So hat sie sich vom Begriff *multikulturell* nicht völlig verabschiedet, sondern hat daneben einen anderen Begriff gestellt – den oben erwähnten Begriff des *Verfassungspatriotismus*. Darunter sollte man verstehen, dass „*Einwanderer, die nach Deutschland kommen wollten, drei grundsätzliche Werte anzuerkennen hätten: Die Demokratie, die Gleichheit vor dem Gesetz und die Gleichheit der Geschlechter [und dass in Deutschland] der Mensch zuerst als Individuum und nicht zuerst als ein Teil der Gesellschaft ver-*

⁷⁵ Die Unionsparteien versuchten den Begriff der Leitkultur im Laufe der Debatte „zu erleichtern“ und begannen über die „Leitkultur in Deutschland“ zu sprechen.

⁷⁶ DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12804.

⁷⁷ FAZ, 25. 10. 2000, S. 2.

⁷⁸ Vgl. FAZ, 13. 10. 2000, S. 1.

⁷⁹ Vgl. FAZ, 02. 11. 2000, S. 7.

⁸⁰ Vgl. FAZ, 31. 10. 2000, S. 9.

⁸¹ Die Vorstellungen von einer *multikulturellen Gesellschaft* nach dem amerikanischen Vorbild haben sich eher als eine Illusion herausgestellt. Selbst in den USA spricht man eher vom „salad bowl“ der Kulturen als von einem „melting pot“. *Multikulturelle Gesellschaft* brachte umfangreiche soziokulturelle Probleme – andere Wertevorstellungen, Zukunftsvorstellungen, Politikvorstellungen und ähnliches mit sich.

standen werde.⁸² Müller (Bündnis 90/Die Grünen) hat sich gegen den Ausdruck *deutsche Leitkultur* verwahrt. Sie sagte: „*Das ist Deuschtümelei und das dürfen wir gerade jetzt nicht vermitteln.*“⁸³ Marieluise Beck, Bündnis 90/Die Grünen, verwies darauf, dass es offensichtlich schwer sei, den Begriff *Leitkultur* mit (dem) Inhalt zu füllen. Die gemeinsame Grundlage für die Einwanderung beziehe sich ihrer Meinung nach „*auf die Werte des Grundgesetzes und die Sprache. Die Botschaft, die mit dem Begriff „Leitkultur“ vermittelt worden ist, lautet: Diejenigen, die zu uns kommen, müssen sich anpassen. [...] Deutschland hat sich durch Einwanderung verändert. Es wird sich weiter durch Einwanderung verändern. Das ist nicht immer leicht.*“⁸⁴

In dem Zusammenhang mit der *Leitkultur*-Debatte hat Gabi Zimmer, die heutige Parteivorsitzende der PDS, gesagt, sie liebe Deutschland und wünsche (sie) es sich toleranter und kulturvoller. Damit hat sie einen parteiinternen Streit ausgelöst. Viele ihrer Parteigenossen haben ihr vorgeworfen, einen Fehler zu machen, wenn sie versuche, das rückwärtsgewandte Thema Nation positiv zu besetzen.⁸⁵ Petra Pau verwies darauf, dass das Grundgesetz im Art. 3 eine *Leitkultur* beschreibt. Es folge „*einem universellen Ansatz. Das Wort „multikulturell“ war seiner Zeit wahrscheinlich noch nicht erfunden.*“⁸⁶

In der *Leitkultur*-Debatte wurde gestritten, ob oder inwieweit die Ausländer auf ihre angestammten Traditionen und ihre Lebensweise verzichten sollten. Im Grunde lagen die Positionen der Befürworter und Gegner des *Leitkultur*-Begriffes nicht so weit auseinander. Beide wollten Integration der in Deutschland lebenden Ausländer gestalten und kulturelle Ausgrenzung vermeiden. Trotz der heftigen und kontroversen Debatte um den Begriff *Leitkultur*, der von Vertretern der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und PDS für überflüssig oder gar gefährlich gehalten wurde, bestand eine parteiübergreifende Einigkeit darüber, dass Zuwandererintegration über die deutsche Sprache und die Akzeptanz des Grundgesetzes definiert werden sollte. Innerhalb dieses Rahmens kann man einen Kulturpluralismus anstreben. Worin die Hauptkontrahenten nicht einig waren, war die Frage, ob man den Begriff *Leitkultur* überhaupt braucht.

⁸² Vgl. FAZ, 02. 11. 2000, S. 7; SZ, 02. 11. 2000, S. 6; SZ, 17. 11. 2000, S. 12.

⁸³ SZ, 20. 10. 2000, S. 2.

⁸⁴ DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12808.

⁸⁵ Vgl. FAZ, 31. 10. 2000.

⁸⁶ DBT – PIPr 14/133, 16. XI. 2000, S. 12810.

Zuwanderungspolitische Konzepte der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien (1998–2002)

Die SPD

Die SPD hat ihr Konzept zur Zuwanderungspolitik als letzte der Bundestagsparteien vorgestellt. Das Konzept unter dem Titel „*Steuerung, Integration, innerer Frieden*“ hat eine Kommission unter dem Vorsitz des damaligen stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Ludwig Stiegler ausgearbeitet. Dem 12seitigen Eckpunktepapier wurde ein 61seitiger Anhang beigelegt, in dem die Einzelheiten des Konzeptes erläutert wurden. Im Gegensatz zu der alten Migrationspolitik, die „*zu sehr nur auf Abwehr unerwünschter Zuwanderung ausgerichtet*“ war, wollte man die neue Migrationspolitik mit dem inneren Frieden und einer guten gesellschaftlichen Entwicklung verbinden. Ihre Schwerpunkte lagen in der Wahrung der humanitären Verpflichtungen Deutschlands, der wirtschaftlichen und politischen Interessen sowie in der Integration und in der Zusammenarbeit sowohl Einheimischer als auch zugewanderter Personen. Im Mittelpunkt der neuen Zuwanderungspolitik sollte „*ein eigenständiges Gesetz für Zuwanderung und Integration*“ stehen, das vor allem die Arbeitsaufnahme und Integration regeln sollte. Es wurde auch die Schaffung eines neuen Bundesamtes für Zuwanderungs- und Integrationsfragen angeregt.

Laut SPD bestand zu der Zeit in Deutschland kein nennenswerter Bedarf an Arbeitskräften, mit der Ausnahme der Branchen, in denen Hochqualifizierte nachgefragt werden. Priorität hatte die Senkung der Arbeitslosigkeit und „*die Optimierung der Erwerbsbeteiligung der inländischen Erwerbsbevölkerung*“. Ab etwa 2010 sei jedoch eine gesteuerte Zuwanderung notwendig, und zwar „*zur Verringerung des demographischen Problems und zur Deckung des wachsenden Bedarfs an hoch qualifizierten Arbeitskräften*“. Um das Ausländerrecht zu vereinfachen, seien künftig nur zwei Typen des Aufenthaltstatus – der unbefristete und der befristete – zu erteilen. Für die Auswahl hoch qualifizierter junger Fachkräfte wurde ein Punktesystem nach Vorbild einiger klassischer Einwanderungsländer vorgeschlagen. Diese Einwanderer würden einen dauerhaften (unbefristeten) Aufenthalt bekommen. Der befristete Aufenthalt sollte vor allem Studenten oder Saison- und Werkvertragsarbeitern gewährt werden. SPD schlug keine Obergrenze für Gewährung des Zuzugs aus humanitären Gründen vor. Eine Quote wurde nur für zugewanderte Arbeitskräfte vorgesehen. Im Zuge der künftigen EU-Erweiterung plädierte SPD für flexible Übergangsfristen für die Ar-

beitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten. Durch eine neue gesetzliche Regelung der Arbeitsmigration würde man den sog. Anwerberstopp abschaffen.

Die SPD hielt am Grundrecht auf Asyl fest. Sie lehnte die Versuche ab, das Grundrecht auf Asyl in eine institutionelle Garantie umzuwandeln oder die Rechtsmittel zu verkürzen. Durch bessere Ausstattung der Verwaltungsgerichte sollte die Dauer der Asylverfahren verkürzt werden, das Prinzip der Weisungsungebundenheit sei zu überprüfen. Mitten auf dem Weg blieb die Formulierung hinsichtlich der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung. Die SPD wollte *„diejenigen besser schützen, die von nichtstaatlicher Verfolgung oder geschlechtsspezifischen Menschenrechtsverletzungen bedroht sind“* und schlug zwei Alternativen der entsprechenden Gesetzesänderung, nach denen künftig vor allem die Abschiebung eines solchen Betroffenen verhindert würde, vor. Eine Änderung des Artikels 16a des Grundgesetzes wurde also nicht vorgesehen. Aufgrund dieses Artikels werden nur staatliche Verfolgungsmaßnahmen als Asylgrund anerkannt. Es wurde eine verlässliche Rechtsgrundlage für Härtefallentscheidungen angeregt. Die illegale Zuwanderung sollte nicht toleriert werden, doch seien die Mitteilungspflichten an die Behörden neu zu fassen, um den Menschen in Not spezifische Hilfe ohne Angst vor Bestrafung leisten zu können.

Die SPD wollte ein „Jahrzehnt der Integration“ starten, das auf vier Säulen beruhen sollte, zu denen die Bereiche Sprache, schulische und berufliche Qualifizierung, Wertevermittlung und Integration in das Gemeinwesen sowie soziale Beratung und Begleitung gehörten. Es sollten persönliche Integrationsvereinbarungen mit den Zuwanderern geschlossen werden, denen dann Begleitung durch die Integration die Integrationslotsen (fachlich anerkannte Beratungs- und Betreuungsinstitutionen) geleistet würde. Ziel der Integration sei der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft, doch sei der *„Erhalt kultureller – nicht nationaler – Identitäten zu ermöglichen“*. Bei der Gestaltung der Integrationsangebote und bei der Erwägung des Sanktionssystems sei an die zwei verschiedenen Typen der Einwanderung zu denken. Die Sanktionen bei Nichtbeteiligung an den Integrationsmaßnahmen seien nur *„auf Anspruchsberechtigte im Rahmen geltender Leistungsgesetze anwendbar“*.

Das Nachzugesalter für Kinder sollte von bisherigen 16 auf 18 Jahre erhöht werden. Doch um die Integrationsvoraussetzungen zu verbessern, sei der möglichst frühe Nachzug der Kinder wünschenswert. Im Gegensatz

zu den früheren Äußerungen einiger SPD-Politiker wurde „*die Aufnahme der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler [als] eine historische Verpflichtung*“ anerkannt. Die SPD wollte keine Begrenzung des Spätaussiedlerzuzugs. Die anerkannten Spätaussiedler bildeten nur noch 25% dieser Migrantengruppe und die SPD schlug einige Neuregelungen vor. Die Ehegatten und Kinder von Aussiedlern sollten auch ein Sprachtest vor der Einreise nach Deutschland absolvieren, und ihr bisher geltender Anspruch auf Einbürgerung sollte abgeschafft werden. Die SPD wollte die Voraussetzungen strenger fassen, unter denen ein in Deutschland geborener und erzogener Ausländer auszuweisen ist. Sie beharrte auf der freiwilligen Erfüllung der Ausreisepflicht. Die freiwillige Rückkehr sollte durch Rücknahmeübereinkommen gefördert werden. Die SPD bekannte sich zu der Harmonisierung der Ausländer- und Asylpolitik auf europäischer Ebene. Die zu der Zeit bereits vorgelegten Richtlinienentwürfe bezeichnete sie als „*eine gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen*“.⁸⁷

Bündnis 90/Die Grünen

Die Grünen legte bei ihrem Parteitag in Stuttgart im März 2001 ihre einwanderungspolitischen Positionen fest. Als Vorlage dienten ihnen zwei Dokumente – der 8seitige Beschluss des Parteirates vom November 2000 *Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration* und das 17seitige AutorInnenpapier *Einwanderung gestalten – Asylrecht sichern – Integration fördern*, das während des Parteitages vorgestellt wurde.⁸⁸

Für die Grünen war die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland. Sie übten scharfe Kritik gegenüber den Unionsparteien und Teilen der SPD und FDP, die jahrelang die Anerkennung dieser Situation verweigerten. Inzwischen ginge es in dem politischen Streit eher darum, welche Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind. Sie sagen: „*Wir brauchen Einwanderung, wir wollen sie und wir machen Vorschläge zu ihrer steuernden Gestaltung.*“

Die Grünen stellten ihr Drei-Säulen-Konzept zur Regelung der Einwanderung nach Deutschland vor, in dem eine Gesamtquote für alle Bereiche der Einwanderung abgelehnt wurde, weil sie zu starr und unflexibel

⁸⁷ Die Einzelheiten sind dem Zuwanderungskonzept der SPD zu entnehmen. Vgl. SPD: Steuerung, Integration, innerer Frieden, 2001, <http://www.spdfraktion.de>.

⁸⁸ Vgl. Beschlüsse der 16. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen, Stuttgart, 9.–11. III. 2001, <http://www.gruene.de>.

sei. Die drei Säulen der Einwanderungspolitik bestanden aus (1) der Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen, insbesondere zur Deckung von Bedarf an Arbeitskräften; (2) der Aufnahme aus politischen und humanitären Gründen (zum Beispiel der Kontingenzwanderer, aber auch Spätaussiedler⁸⁹) und (3) der Aufnahme aufgrund von Rechtsansprüchen, zum Beispiel Asyl, Familiennachzug und Freizügigkeit innerhalb der EU. Die Grünen forderten eine klare Unterscheidung zwischen den drei Säulen. Die Aufnahme im Rahmen der Säule 3 sei grundsätzlich nicht quotierbar, weil sie von den Gesetzen abhängig ist, die nicht beliebig politisch änderbar sind. Anders sei es bei Gestaltung der Säule Eins und Zwei. Vor allem die Arbeitskräftezuwanderung würde flexible gesetzliche Regelung brauchen, etwa durch Detailquoten oder Anreizmodelle, die alle zwei Jahre neu festgelegt würden. Die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen müsste auf Dauer angelegt sein, um den Zuwanderern eine Lebensperspektive anzubieten und ihre Integrationsbereitschaft zu erhöhen. Das Modell des „Rotationsprinzips“ sei gescheitert und die Politik dürfe die Fehler der „Gastarbeiterpolitik“ nicht wiederholen. Die Verwirklichung der Einwanderungspolitik sahen die Grünen in der Verabschiedung eines eingeständigen Gesetzes für Zuwanderung und Integration. Es sollte ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der je nach Bedarf unterschiedliche konkrete Verfahren bei der Einwanderung ermöglichen würde. Die wirtschaftliche Einwanderung könnte sich zum Beispiel aufgrund bestimmter Qualifikation oder aufgrund eines konkreten Arbeitsplatzangebotes vollziehen. Im Unterschied zu einigen früheren Forderungen der Grünen sei die Arbeitsmarktsituation bei der Zugangsentscheidung zu berücksichtigen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt müsste für alle Zuwanderer erleichtert werden, auch für Familienangehörige, Asylberechtigte oder Asylbewerber.

Bündnis 90/Die Grünen standen zum Grundrecht auf Asyl und fordern Rückkehr zum alten Asylrecht. Der Schutz politisch Verfolgter sollte auf einem individuellen, rechtsstaatlichen Verfahren beruhen, wie es das Grundgesetz, die Genfer Konvention und die Europäische Menschenrechtskonvention vorsehen. Der Artikel 16a des Grundgesetzes müsste außer Kraft gesetzt werden und der Artikel 16 des Grundgesetzes sollte in seiner ursprünglichen Fassung wieder gelten. In der Praxis würde diese Forderung die

⁸⁹ Die Sonderregelung für Spätaussiedler soll abgeschafft werden.

Abschaffung der Drittstaatenregelung heißen. Die Nichtgewährung von Asyl für Menschen, die über „sichere Drittstaaten“ nach Deutschland kommen, stelle eine willkürliche Einschränkung der Asylgesetzgebung dar. Doch selbst die Grünen sahen die Chancen auf eine Zweidrittelmehrheit zur Änderung des Grundgesetzes gering und forderten auch einige zu der Zeit realisierbare Abänderungen der Gesetze. Sie forderten vor allem die Abschaffung der Residenzpflicht und tiefgreifende Reformen des Asylbewerberleistungsgesetzes. Jede Entscheidung über den Schutz der politisch Verfolgten sollte weiterhin durch eine unabhängige Instanz überprüfbar sein. Die Grünen setzten sich dafür ein, dass in der Zukunft auch nichtstaatliche Verfolgung, Verfolgung im Rahmen von Bürgerkriegen, geschlechtsspezifische Verfolgung, erlittene Folter und Misshandlung zur Gewährung von Asyl führen sollten. Entscheidend für die Asylgewährung sei die Frage, ob der Asylsuchende tatsächlich schutzbedürftig ist oder nicht.

Es müsste das obligatorische Angebot von Integrationskursen für alle Zuwanderergruppen geschaffen werden. Grundlage für eine erfolgreiche Integration würden die Beherrschung der deutschen Sprache und die allgemeine Anerkennung der Werte bilden, wie sie in der deutschen Verfassung festgelegt sind. Integration dürfte nicht der Zwang zur Assimilation sein. Integration wurde nach Ansicht der Grünen derzeit *als Assimilation an eine – fiktive – deutsche Einheitskultur, an einen – gleichermaßen fiktiven – Einheitsdeutschen* debattiert. Integrationskurse sollten nicht pflichtig sein, aber es müsste ein Anreizsystem geschaffen werden, eventuell sei das holländische Modell der so genannten „Integrationsverträge“ zu prüfen. Es dürfte keine „deutsche Leitkultur“ aufgezwungen werden. Um die Pflichten und Rechte der Zuwanderer ausgewogener zu gestalten, forderten die Grünen ein bundesweites Anti-Diskriminierungs-Gesetz. Es wurde auch eine erweiterte gesellschaftliche und politische Teilhabe der Einwanderer aber auch der Flüchtlinge gefordert.

Die Grünen erwogen die Schaffung eines Bundesamtes für Zuwanderung und Integration. Das Kindernachzugsalter sollte für alle Einwanderergruppen (einschließlich Flüchtlinge) bis zur Volljährigkeit möglich sein. Allgemein sollte die Möglichkeit des Familiennachzugs erweitert werden.⁹⁰

⁹⁰ Die Einzelheiten sind dem Zuwanderungskonzept von Bündnis 90/Die Grünen zu entnehmen. Vgl. Bündnis 90/Die Grünen: *Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration*, 2000, und AutorInnenpapier: *Einwanderung gestalten – Asylrecht sichern – Integration fördern*, 2001, <http://www.gruene.de>.

Die Grünen äußerten ihre Unterstützung für die Vorschläge der Europäischen Kommission, die gemeinsame liberale Regelungen des Familiennachzugs zu fordern. Diesbezüglich kritisierten sie die „bremsende“ Haltung von Bundesinnenminister Schily.⁹¹

Die CDU/CSU

Parallel zu der Sachverständigenkommission der Bundesregierung berief die CDU im Juli 2000 auch eine eigene Zuwanderungskommission unter dem Vorsitz des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller. Die CDU-Kommission sollte bis Ende des Jahres ein Eckpunkte-Papier vorbereiten. Sie sollte entscheiden, in welchem Umfang und nach welchen Kriterien die Menschen nach Deutschland einwandern könnten. Für Müller war eine Einwanderung von 300.000 Personen im Jahr vorstellbar.⁹² Interessanterweise wurde die Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungskommission der CDU erst im November 2000 veröffentlicht. Die Zuwanderung nach Deutschland wurde grundsätzlich akzeptiert und teilweise auch für notwendig erachtet. Die Kommission sollte die Wichtigkeit der Zuwanderung für die wirtschaftliche und demographische Lage Deutschlands beurteilen und die Instrumente zur Zuwanderungsregelung, zur Bekämpfung des Asylmissbrauchs und illegaler Zuwanderung entwerfen. Im Bereich Integration bestand die CDU auf der Akzeptanz der *christlich abendländischen Kultur, die vom Christentum, Judentum, antiker Philosophie, Humanismus, römischen Recht und der Aufklärung geprägt wurde*.⁹³ Müller zufolge plädierte die Mehrheit des CDU-Präsidiums für einen überparteilichen Konsens in der Ausländerpolitik. Ein Einwanderungsgesetz sollte alle Arten von Zuwanderung regeln und das Integrationspotential der deutschen Gesellschaft dürfe man bei dessen Zustandekommen nicht überschreiten.⁹⁴

Die Zuwanderungskommission der CDU schließt ihre Arbeit mit einem Gesamtkonzept zur Zuwanderungssteuerung im April 2000 ab. Nach Ansicht dieser Kommission sei Deutschland ein Einwanderungsland und weitere Zuwanderung sei im Hinblick auf die demographische Entwicklung und den Erhalt des Wohlstands notwendig. Es wurde vorgeschlagen, eine jährli-

⁹¹ Vgl. efms Migration Report, März 2001, <http://www.uni-bamberg.de>.

⁹² Vgl. efms Migration Report, Juli und August 2000, <http://www.uni-bamberg.de>.

⁹³ CDU: Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungs-Kommission der CDU Deutschlands, 2000, <http://www.cdu.de>.

⁹⁴ Vgl. efms Migration Report, Oktober 2000, <http://www.uni-bamberg.de>.

che Quote für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften festzustellen, eine Gesamtquote wurde jedoch abgelehnt. Bei der Erarbeitung der Zulassungskriterien für die Einwanderungswillige sollte man ein Punktesystem nach dem kanadischen Vorbild erarbeiten. Es würden vor allem Alter, Ausbildung, Berufserfahrung und Sprachkenntnisse berücksichtigt. Der Aufenthalt der Saison- und Werkvertragsarbeiter sollte grundsätzlich befristet sein. Den Höchstqualifizierten sollte man dagegen Perspektive des Daueraufenthaltes anbieten, was eher als ein Sonderfall geregelt würde. Eine Umwandlung des Rechts auf Asyl in eine institutionelle Garantie forderte die CDU-Kommission nicht mehr, sofern die Verfahrensbeschleunigung das erwünschte Ziel erfüllt. Der Verbesserung der Integration sollten auch teilweise obligatorische Integrationskurse beitragen.⁹⁵

Der Bundesausschuss der CDU-Deutschland beschloss ein 28seitiges Konzept zur Zuwanderung unter dem Namen „*Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*“ im Juni 2001. Es wurde zugegeben, dass Deutschland im Laufe seiner Geschichte Zuwanderer immer wieder aufgenommen und nach Kräften integriert hat, obwohl Deutschland kein klassisches Einwanderungsland sei. In Bezug auf die Zuwanderung sah die CDU keine zahlenmäßige Festlegung vor. Vorrang vor der Zuwanderung hätte die Ausbildung und Qualifizierung einheimischer Arbeitskräfte und es wurde betont, dass es keinen Bedarf an Zuwanderung gering qualifizierter Fachkräfte gäbe. Auch wenn schon zu der Zeit in Deutschland ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in bestimmten Branchen nachweisbar sei, sei es kein Grund für eine verstärkte Zuwanderung – die Antwort darauf liegt wieder in Ausbildungs- und Qualifizierungsanstrengungen. Verbleibende Arbeitsmarktlücken seien durch flexibel gestaltete Zuwanderung zu erfüllen. In Bezug auf Aufnahmefähigkeit Deutschlands sollten jährliche Zuwanderungskontingente festgesetzt werden. Die Aufnahmeverfahren müssten grundsätzlich aus dem Herkunftsland betrieben werden. Die Aufnahmekriterien seien noch festzulegen, die jeweilige Integrationsperspektive sei jedoch ein zentrales Entscheidungskriterium des Punktesystems. Die zeitlich befristete Arbeitsaufnahme sollte außerhalb der Zuwanderungskontingente aufgrund anderer Regelung im vorgesehenen Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz behandelt werden. Ein solches Gesetz sollte vor allem

⁹⁵ Vgl. efms Migration Report, April 2001, <http://www.uni-bamberg.de>.

arbeitsmarktbezogene Zuwanderung regeln. Hinsichtlich des Familiennachzugs forderte die CDU seine Begrenzung auf die Kernfamilie und Senkung des Kindernachzugsalters von 16 auf 6 Jahre, höchstens aber auf 10 Jahre. Bei der Bearbeitung des Antrags sollte mehr nach Verwandtschaftsgrad, Staatsangehörigkeit und Integrationsperspektiven differenziert werden. Im Unterschied zum geltenden Recht schlug die CDU das Prinzip der Durchlässigkeit vor. Die Zuwanderer könnten in eine andere Zuwanderungskategorie wechseln.

Die Zuwanderung von Aussiedlern sei im Rahmen der jährlich festgelegten Kontingente weiterhin zu ermöglichen. Die gesetzlichen Bestimmungen für Spätaussiedler sind aus der Sicht der CDU strikt einzuhalten. Zur Ausführung des Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetzes wurde die Schaffung eines Bundesamtes für Zuwanderung und Integration vorgeschlagen. Es würde sich eher um die Zusammenführung der verschiedenen Bundesämter handeln, die sich schon mit Migrationsfragen beschäftigen. Bei der neuen Bundesbehörde sollte ein eigenständiges Forschungsinstitut für Migrationsfragen tätig sein. Es sei zu prüfen, ob die örtlichen Ausländerbehörden in die Behörden für Zuwanderung und Integration umgewandelt werden könnten, die Beratung- und Integrationsmöglichkeiten anbieten würden. Im Bereich der Integration stimmte die Position der CDU ihren früheren Forderungen überein. Im Rahmen der obligatorischen Integrationskurse wurde keine Assimilation gefordert, die Nichtteilnahme sollte negativ sanktioniert werden. Der umstrittene Begriff „Leitkultur“ wurde nicht mehr benutzt.⁹⁶

Im Juli 2000 stellte die bayerische CSU ihre Position zum Thema in ihrer *Eckpunkte zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung* vor. Im Diskurs um Zuwanderungspolitik formulierte die CSU ihre im Vergleich zu den anderen Parteien scharfe Standpunkte und forderte die Beschränkung des Zuzugs, die Abschaffung des Asylgrundrechts zugunsten einer institutionellen Garantie und den Kampf gegen Asylmissbrauch. Sie hat die Zuwanderung nach Deutschland teilweise anerkannt, beharrte aber wieder darauf, dass Deutschland „kein klassisches Einwanderungsland“ sei und auch künftig nicht zum Einwanderungsland werden sollte. Die CSU hielt die Senkung des Nachzugsalters für die Kinder auf 6 Jahre, höchstens ebenso

⁹⁶ Die Einzelheiten sind dem Zuwanderungskonzept der CDU zu entnehmen. Vgl. CDU: Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern, 2001, <http://www.cdu.de>.

auf 10 Jahre, für innenpolitisch geboten. Die demographischen Probleme dürften nicht mit erheblicher Einwanderung gelöst werden. Die wirtschaftlichen und demographischen Interessen Deutschlands seien durch eine jährlich festgelegte Quote für hochqualifizierte Einwanderer zu berücksichtigen. Dies sei jedoch kein Grund für eine neue Fassung des Ausländerrechts. Die Asylbewerber sollten keine Arbeitsgenehmigung bis Ende des Verfahrens bekommen. Wenn jedoch ein nicht durch einheimische Arbeitskräfte zu deckende Arbeitskräftemangel besteht würde, dürften die Asylbewerber arbeiten. Wenn sich ihr Asylantrag später als unberechtigt erweisen würde, sollten sie zur Erstattung der aufgefallenen Kosten verpflichtet sein. Ziel der europäischen Harmonisierung in diesem Bereich sei *„ein einheitliches formelles und materielles Recht und eine gerechte Verteilung der Asylbewerber nach Quoten auf die einzelnen Mitgliedstaaten“*. Die CSU berief ihre eigene Zuwanderungskommission unter dem Vorsitz des bayerischen Innenministers Günther Beckstein ein. Ihr Konzept zum *„Zuwanderungssteuerung- und begrenzung“* sollte bis zum Frühjahr 2001 vorgelegt werden.⁹⁷

Die CSU-Kommission präsentierte ihre Schlussfolgerungen als erste der drei eingesetzten Zuwanderungskommissionen. Der CSU-Parteivorstand nahm die 7seitigen *Thesen zur Zuwanderungspolitik* im April 2001 an. Es orientierte sich stark an die vor fast einem Jahr durch CSU-Kabinett beschlossenen *Eckpunkte zur Zuwanderungsbegrenzung*. Deutschland sei weiterhin *„kein klassisches Einwanderungsland und kann es auf Grund seiner historischen, geographischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten auch nicht werden“*. Für die CSU wäre eine geordnete Zuwanderung erst nach Reduzierung der unerwünschten Zuwanderung in Form des Asylmissbrauchs vorstellbar. Die Zuwanderung sei keine Lösung für schrumpfende älternde deutsche Gesellschaft und ihre sozialen Systeme. Doch zur Sicherung der wirtschaftlichen Leistung im Standort Deutschland sollte die Einwanderung hochqualifizierter ausländischer Fachkräfte, Unternehmer und Wissenschaftler. Um dies zu ermöglichen, müsste *„das deutsche Ausländerrecht ebenso wie das Arbeitserlaubnisrecht flexibler und praktikabler werden“*. Durch eine Rechtsverordnung seien jährliche Arbeitnehmerquoten unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Lage festzustellen, unter Berücksichtigung der genannten Gesichtspunkte. Es sollte

⁹⁷ Vgl. CSU: Eckpunkte zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung, 2000, <http://www.bayern.de/Politik/Initiativen/Eckpunkte/welcome.html>.

weiterhin der Inländerprimat bestehen. Die Saisonarbeitnehmer dürften sieben Monate im Jahr arbeiten und ihre Arbeit wäre nicht mehr betriebsbezogen befristet. Die Übergangsregelungen bezüglich der EU-Osterweiterung seien unabdingbar. Besonders qualifizierte Absolventen deutscher Universitäten sollten die Möglichkeit bekommen, auf Dauer in Deutschland anzusiedeln, wenn in ihrem Fachbereich ein Arbeitskräftemangel bestehen würde.

Um den Asylmissbrauch zu reduzieren oder gar zu verhindern, müsste das Grundrecht auf Asyl nach dem geltenden Recht nach Art. 16a des Grundgesetzes in eine institutionelle Garantie umgewandelt werden. Infolge der veränderten Rechtsweggarantie würden die Verfahren vereinfacht und verkürzt werden. Asyl dürfte allein aufgrund des „*von einem Staat ausgehenden politischen Verfolgung*“ gewährt werden. Die CSU wollte in keinem Fall die nichtstaatlichen oder geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründe für Asylgewährung zulassen. Die konsequente Rückführung der Personen, die nicht berechtigt sind, in Deutschland zu bleiben, wurde seitens der CSU völlig unterstützt. Die CSU akzeptierte die Vorschläge der Europäischen Kommission hinsichtlich der Harmonisierung der Asylpolitik nicht, weil sie angeblich die Garantien des deutschen Rechtes weit überschreiten. Bezüglich einer Harmonisierung dieses Bereiches seien aus der Sicht der CSU vor allem folgende Maßnahmen erforderlich: „*Europaweite Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen nach Quoten wie in Deutschland*“ aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Bevölkerungszahl der jeweiligen Mitgliedstaaten und „*einheitliche soziale Leistungen an Asylbewerber in Form, Höhe und Umfang (grundsätzlich keine Geld-, sondern Sachleistungen), um Sogwirkungen auf einzelne Mitgliedstaaten zu verhindern*“.

Die CSU erkannte die Integrationsprobleme der Spätaussiedler und als eine Grundlage für Verbesserung der Situation sah sie „*in erster Linie die Beherrschung der deutschen Sprache*“. Die Einzelheiten wurden nicht erwähnt. Hinsichtlich des Familiennachzugs wurden die Herabziehung des Nachzugsalters für die Kinder auf 10 Jahre oder sogar jünger befürwortet und Deutschkenntnisse von nachziehenden Ehegatten gefordert.

Sie benutzte auch den umstrittenen Begriff „*Leitkultur*“ im Bereich Integration. Um die Herausbildung der Parallelgesellschaften und die Integrationsdefizite vor allem bei „*Angehörigen fremder Kulturkreise*“ zu verhindern, müssten die Sprach- und Integrationskurse pflichtig sein und die Leitkultur akzeptiert werden, die „*auf der Grundlage europäisch-abendlän-*

discher Werte mit den Wurzeln Christentum, Aufklärung und Humanismus“ beruhe.⁹⁸

Doch schon ein Monat vor der Veröffentlichung des eigenständigen CDU-Zuwanderungskonzeptes wurde das 6seitige *Gemeinsame Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung* im Mai 2001 vorgestellt. Es fasste die oben geschilderten Zuwanderungspositionen zusammen. Es wurde nachdrücklich wiederholt, dass Deutschland kein klassisches Einwanderungsland sei, die Notwendigkeit von Zuwanderung wurde jedoch nicht bestritten. Sie sei aber keine Lösung der entstandenen Probleme hinsichtlich der demographischen Lage Deutschlands. Ziel der künftigen Zuwanderungspolitik müsste Steuerung und Begrenzung sein. Um den Asylmissbrauch zu verhindern, wurde die Einführung einer institutionellen Garantie vorgeschlagen. Es wurde eine europäische Asylpolitik angestrebt, aber die bisherigen legislativen Vorschläge der Europäischen Kommission seien unakzeptabel. In Hinsicht auf die nationalen Interessen wäre die wirtschaftsrechtlich bedingte Zuwanderung von Arbeitskräften nach einem Punktesystem möglich. Das Konzept spiegelte auch die anderen gemeinsamen Standpunkte bezüglich der Familienzusammenführung, Integration oder Spätaussiedler wider.⁹⁹

Die FDP.

Die FDP war im Juni 2000 die erste der Bundestagsparteien, die ihr eigenständiges Zuwanderungskonzept vorlegte. Sie brachte einen Gesetzentwurf zum Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetz im Deutschen Bundestag ein. Seine Erste Lesung, die im November 2000 beraten wurde, wurde mit Rücksicht auf die vom Bundesministerium des Innern einberufene Unabhängige Kommission Zuwanderung zurückgestellt. Nach der Einbeziehung ihrer Ergebnisse wollte die FDP ihre gesetzliche Initiative weiterverfolgen.

An der im Sommer 2001 wieder hoch aktuell gewordenen politischen Diskussion um Zuwanderung beteiligte sich die FDP mit einem neuen zwölfseitigen Positionspapier, der von der FDP-Bundestagsfraktion im Juli

⁹⁸ Die Einzelheiten sind dem Zuwanderungskonzept der CSU zu entnehmen. Vgl. CSU: Thesen zur Zuwanderungspolitik, 2001, <http://www.csu.de>.

⁹⁹ Die Einzelheiten sind dem Zuwanderungskonzept der CDU/CSU zu entnehmen. Vgl. CDU/CSU: Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 2001, <http://www.cdu.de>, <http://www.csu.de>.

2001 beschlossen wurde. Sie konzentrierte sich auf drei wichtigsten Bereiche der Zuwanderungspolitik, deren Dreiklang sie unabdingbar schätzte: wirtschaftliche Zuwanderung unter Wahrung der Interesse Deutschlands, Zuwanderung aus humanitären Gründen und Integration. Die FDP sah Zuwanderung als eine Chance für Wirtschaftswachstum und Wohlstandsentwicklung in Deutschland. Sie würde nicht das Arbeitslosenproblem verschärfen, sondern zu seiner Lösung beitragen, indem sie den in bestimmten Branchen bestehenden Arbeitskräftemangel ausgleichen würde. Der Fachkräftemangel betraf nicht nur die Akademiker, er bezog sich auch auf Arbeitskräfte etwa in der Gastronomie, im Pflegedienst sowie in der Metall- und Elektroindustrie. Zuwanderung hätte sich darüber hinaus für die Abmilderung des Alterungsprozesses der Gesellschaft und für die bessere Sicherung der sozialen Systeme hilfreich gezeigt.¹⁰⁰

Im Gegensatz zu den früheren Entwürfen verzichtete diesmal die FDP auf Quotierung der Arbeitskräfte mit dem Hinweis, dass *„entscheidend [...] nur das konkrete Arbeitsplatzangebot sein“* kann, das nicht durch die einheimischen Arbeitskräfte besetzt werden kann. Die Zuwanderung sollte den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes überlassen werden. Den Zuwanderern würde zuerst eine befristete Aufenthaltserlaubnis vergeben, obwohl die FDP die Notwendigkeit eines sicheren Status vor Augen hatte. Die Arbeitsverbote für die Familienangehörige sollten abgeschafft werden. Die FDP sah *„sogar die Abschaffung des Erfordernisses der Arbeits-erlaubnis“* vor. Die Quoten schlug das Konzept für die Zuwanderung der jungen, gut qualifizierten Menschen vor, die unabhängig vom Nachweis eines Arbeitsplatzes im Rahmen der Quote und unter den definierten Voraussetzungen einreisen könnten. Um dem *„Wettbewerb um die besten Köpfe“* und der *„Attraktivität des Studienstandortes Deutschland“* Rechnung zu tragen, müssten die deutschen Universitäten durch eine Reform des Ausländerrechts attraktiver für ausländische Studenten und Wissenschaftler werden. Das Zuwanderungskonzept der FDP sah ebenfalls die Einrichtung zweier Institutionen vor, eines neuen Bundesamtes für Zuwanderung, bei dem die Zuständigkeiten im Bereich Zuwanderung konzentriert sein sollten; und eines Zuwanderungsrates, der die Bundesregierung in Fragen der Zuwanderung beraten sollte. Die FDP lehnte

¹⁰⁰ Vgl. FDP: Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion, S. 2–3, <http://www.fdp-fraktion.de>.

weitere Herabsetzung des Nachzugsalters für Kinder von derzeit sechszehn Jahren ab.

In der künftigen Zuwanderungsregelung müssten sich nach Ansicht der FDP Arbeitsmigration und Asylumigration „im Sinne eines „Zwei-Türen-Modells““ ausschließen. Dies könnte das Asylverfahren entlasten und allgemein auch verkürzen. „Für die FDP [kam] weder eine Abschaffung des Asylgrundrechts noch eine Beschneidung der grundgesetzlichen Rechtsweggarantie in Frage.“ Sie lehnte die Behauptungen ab, aufgrund deren Deutschland das großzügigste Asylrecht der Welt hätte. Es zeigte sich, dass das deutsche Asylrecht im Zuge der Asylrechtsvergemeinschaftung keineswegs eingeschränkt werden müsste. Die FDP kritisierte den lückenhaften Schutz der Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung und schlug die Gewährung des so genannten Kleinen Asyls in diesen Fällen vor, ein Abschiebungshindernis genügte nicht. Den illegalen Aufenthalt dürfte der Staat nicht tolerieren, erst dann nicht, wenn die Möglichkeiten der legalen Zuwanderung erweitert werden sollte. Das Schleuserwesen und die damit verbundene Kriminalität müssten bekämpft werden. Auf der anderen Seite hätte man die Menschen in Not im Auge und schlug vor, die den Illegalen geleistete medizinische Hilfe oder den Schulbesuch nicht zu bestrafen. Die FDP bot eine einmalige Amnestie der Illegalen und der Einwanderer ohne gültige Papiere im Zuge der Neuregelung des Einwanderungsrechts zur Diskussion an, die ihnen einen Neuanfang ermöglichen würde. Zeitgleich unterstützte sie eine konsequente Abschiebung aller, die nicht als schutzbedürftig anerkannt würden und die freiwillige Rückkehr abgelehnt hätten. Weiterhin forderte die FDP die Einführung einer Härtefallregelung ins Ausländerrecht.

Um die Bedeutung von Integration zu unterstreichen, wollte die FDP die Integration als Staatsziel in das Grundgesetz aufnehmen. Sie wollte nicht die Tatsache verschleiern, dass die Integration viel Geld kostet; und fand entsprechende Geldvolumen als eine gute Investition für die Zukunft. Die Integrationsausgaben müssten einer schnellen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern entsprechen. Die pflichtige Teilnahme an den Integrationskursen und teils seitens der Teilnehmer getragene Kosten könnten ihre Bedeutung hervorheben. Die negativen Sanktionen bei Nichtteilnahme stellten aus Sicht der FDP den falschen Weg. Es sollten eher Bonusse in Form zum Beispiel der früheren Einbürgerung im Falle der regelrechten und erfolgreichen Teilnahme an Integrationskursen angeboten werden.

Die FDP würde sich für „*ein kommunales Wahlrecht für Ausländer mit dauerhaftem Aufenthalt*“ einsetzen.¹⁰¹

Die PDS

Im Juni 2001 veröffentlichte die PDS-Bundestagsfraktion ihr 33seitiges Zuwanderungskonzept *Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik: Offene Grenzen für Menschen in Not, Individuelles Recht auf Einwanderung*. Nach Ansicht der PDS sei Deutschland ein Einwanderungsland. Die Bundesregierung hätte es jahrzehntelang verweigert und die rigide Einwanderungsverhinderungs-Praxis betrieben, was viele in die Illegalität getrieben hätte. Leitbild der einwanderungspolitischen Konzeption der PDS „*ist das Recht der Einzelnen, auf Zugang in die Bundesrepublik Deutschland, mit dem Ziel, hier auf Dauer oder befristet einzuwandern*“. Die PDS würde dieses Recht durch „*Festschreibung von individuellen Rechtsansprüchen auf Einbürgerung und Niederlassung in der Bundesrepublik Deutschland*“ geben. Zu den Grundlagen für einen individuellen Rechtsanspruch auf Einwanderung und Niederlassung würde sie folgende Gründe zählen: „*Arbeitsaufnahme, sofern eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ortsüblichen oder Tariflöhnen nachgewiesen werden kann; Suche nach Beschäftigung im Laufe von sechs Monaten; Ausbildung; Studium; Unternehmensgründungen; Freie Wahl der Bundesrepublik Deutschland als Lebensmittelpunkt, sofern der Unterhalt gesichert ist und eine ausreichende Krankenversicherung nachgewiesen wird*“.¹⁰²

Die Einzelheiten wurden im Text erläutert. Wer einen sozialversicherungspflichtigen und ortsüblich oder tariflich entlohnten Arbeitsvertrag nachweisen würde, dürfte nach Vorstellungen der PDS einreisen und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis bekommen. Die Arbeitsgenehmigungspflicht würde sie abschaffen. Unter der Voraussetzung, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten könnten, dürften die Einwanderer innerhalb der Frist von sechs Monaten die Arbeit suchen. Da die PDS jedoch keine Elitenrekrutierung vorhätte, könnten sie innerhalb dieser Zeit Unterstützungen von öffentlichen Haushalten in Anspruch nehmen (zum Beispiel

¹⁰¹ Die Beschreibung der Zuwanderungspolitischen Positionen wurde dem Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion entnommen. Vgl. FDP: Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion, S. 1–12, <http://www.fdp.de>.

¹⁰² PDS: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, S. 19, <http://www.pds-online.de>.

befristete Sozialhilfe oder öffentliche Darlehen). Die sechsmonatige Frist dürfte aufgrund der Teilnahme an einem Sprach- und Gesellschaftskurs verlängert werden. Voraussetzung für die Einreise zur Ausbildung und zum Studium seien nur die entsprechenden Sprachkenntnisse, bisher verlangte Finanzierungsnachweis sollte abgeschafft werden. Um ein Unternehmen in Deutschland zu gründen, müsste man über ausreichende Investitionsmittel verfügen. Die SpätAussiedler sollten den allgemeingeltenden Regelungen für Einwanderer unterliegen, der entsprechende Artikel 116 des Grundgesetzes sollte abgeschafft werden.¹⁰³

Seitens der PDS wurde die Integration als ein zweiseitiger Prozess angesehen, *„der bereits hier lebende und einwandernde Menschen gleichermaßen fordert“*. Als Voraussetzung dafür gälte die Vergabe der gleichen politischen Rechte, die die deutschen Staatsangehörigen genießen, auch an die Migranten und die Anerkennung und Toleranz der verschiedenen Lebensstile und Kulturen innerhalb der deutschen Gesellschaft, die endgültig Abschied *„von der Fiktion eines homogenen Staatsvolks und eines völkischen Staatsverständnisses“* nehmen müsste, *„in dem nur die „Abstammungsdeutschen“ definieren, was „deutsche Kultur“ ist. Alle neu Eingewanderten seien verpflichtet, sich über die Integrationsmöglichkeiten zu beraten. Es würden kostenlose Sprach- und Gesellschaftskursen angeboten und die Teilnahme an ihnen würde positiv sanktioniert. Die PDS schlug Einrichtung von umfassenden Fachintegrationsdiensten, die den Migranten sogar einen individuellen Berufsplan ausarbeiten und sie durch die erste Phase der Integration geführt würden. Diese Dienste würden allen Migranten offen stehen, auch denen, die schon länger in Deutschland ansässig sind.“*¹⁰⁴

Völlig im Zuge der oben genannten Forderungen würde die PDS den Familiennachzug nicht nur den Mitgliedern der „Kernfamilie“ ermöglichen, sondern allen Angehörigen, *„zu denen eine engere Beziehung besteht“*, vor allem den minderjährigen Kindern. Gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften hätten gleiche Rechte wie die verschiedengeschlechtlichen Lebenspartnerschaften. Entscheidend sei nicht *„eine förmliche Ehe nach dem bürgerlichen Recht“*, sondern das Bestehen einer Beistandsgemeinschaft. Familiennachzug dürfte nicht an ein unbefristetes Aufenthaltsstatut oder an eigenen gesicherten Einkommen gebunden sein.¹⁰⁵ Die PDS forderte die Möglichkeit der ein-

¹⁰³ Vgl. PDS: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, S. 20–22.

¹⁰⁴ PDS: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, S. 26–29.

¹⁰⁵ PDS: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, S. 14–15.

fachen „*Legalisierung der „Illegalisierten“*“, „*deren elementare Menschenrechte nicht geschützt sind*“. Die regelmäßige Legalisierung des Aufenthaltes von Migranten ohne Papiere sollte auf Einzeleintrag für Migranten möglich sein, die „*seit einem halben Jahr in der Bundesrepublik Deutschland lebe; der Nachweis der Aufenthaltsdauer kann auch durch eine eidesstattliche Versicherung der betreffenden Personen erbracht werde*“. Eine sofortige Legalisierung sollte auf Antrag vor allem Opfern von Gewaltverbrechen, von „Schlepperbanden“ und von Zwangsprostitution ermöglicht werden.¹⁰⁶

Das Grundrecht auf Asyl sollte sowohl auf der europäischen als auch auf der deutschen Ebene gestärkt werden. Als Asylgründe sollten auch nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung und Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung anerkannt werden. Die PDS äußerte sich für die Abschaffung des so genannten Flughafenverfahren. Sie würde ein neues faires Asylverfahren einführen, zu deren Grundsätzen folgende Maßnahmen gehören würden: Beratung von Flüchtlingen über ihre Rechte und Pflichten durch eine unabhängige staatlich finanzierte Stelle; die Unabhängigkeit von Einzelentscheidern beim BAFl von Weisungen etwa aus Bundesministerium des Innern; die Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylfragen. Als erster Schritt verlangt sie die Abschaffung der sog. Drittstaatenregelung. Die UN-Kinderrechtskonvention sollte vollständig ins deutsche Recht umgesetzt werden.¹⁰⁷

Das Konzept der PDS sah nur noch drei Formen von Aufenthaltsgenehmigungen vor. Die befristete Aufenthaltsgenehmigung (für Asylsuchende, Arbeitsuchende und Studenten), die unbefristete Aufenthaltsgenehmigung (für anerkannte Flüchtlinge, nachgezogene Familienangehörige, Migranten mit einem Arbeitsplatz) und die Niederlassungsberechtigung (für Menschen nach drei Jahren des rechtmäßigen Aufenthaltes, rechtlich wären sie weitgehend den Deutschen gleichgestellt).¹⁰⁸

Die PDS gab zu, dass die Verwirklichung ihrer Vorstellungen nur unter der Voraussetzung der vollständigen Ablösung des geltenden Ausländer- und Asylrechts durch „*ein neues Flüchtlings-, Einwanderungs-, Niederlassungs- und Antidiskriminierungsrecht*“¹⁰⁹ möglich sei. Sie „*wird einstweilen*

¹⁰⁶ PDS: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, S. 16–18.

¹⁰⁷ Vgl. PDS: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, S. 9–13.

¹⁰⁸ PDS: Menschenrechte statt Nützlichkeit, <http://www.pds-im-bundestag.de>.

¹⁰⁹ PDS: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, S. 7, <http://www.pds-online.de>.

den „Asylkompromiss von 1993 nicht rückgängig machen können“¹¹⁰, weil im Deutschen Bundestag die entsprechende Mehrheit nicht zu sehen ist, die die Veränderung des Grundgesetzes ermöglichen würde.

Süssmuth-Kommission

Bundesinnenminister Otto Schily hat die Berufung einer unabhängigen Zuwanderungskommission im Juli 2000 bekannt gemacht. Als Vorsitzende der Zuwanderungskommission wurde Rita Süssmuth (CDU) genannt. Der Expertenkommission gehören 21 Mitglieder an, darunter 6 Vertreter der Politik¹¹¹, jeweils 2 Vertreter kommunaler Spitzenverbände und Gewerkschaften und je 3 Vertreter aus der Wissenschaft, von Kirchen und Religionsgemeinschaften und Arbeitgeberorganisationen. Vertreter der Organisationen und Institutionen, die bei der Bildung der Kommission nicht berücksichtigt wurden, sollten von ihr gehört werden. Die Kommission sollte vor allem folgende Themenbereiche diskutieren und aus der Diskussion ihre konkreten Empfehlungen für künftige Zuwanderungspolitik ziehen: Sie sollte untersuchen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Zuwanderung zu begrenzen und zu steuern, und nach welchen Kriterien der Zuwanderungsbedarf zu ermitteln ist. Ihre Aufmerksamkeit sollte sie auch den Möglichkeiten für die künftige Gestaltung der Zuwanderungsregelungen für Spätaussiedler und für die Verkürzung des Asylverfahrens widmen. Eine Schlüsselrolle jedes Zuwanderungskonzeptes spielt die Integration und die inhaltliche Gestaltung eines Integrationskonzeptes gehörte auch zu den Aufgaben der Zuwanderungskommission unter dem Vorsitz von Rita Süssmuth, ebenso wie das Einvernehmen der deutschen Zuwanderungspolitik mit der geplanten europaweiten Asyl- und Zuwanderungspolitik und das Ausdiskutieren der Einwanderungskonzepte anderer Staaten, die möglicherweise als Vorbild für Deutschland dienen könnten. Die Kommission sollte die Zuwanderung vorurteilsfrei und tabulos bearbeiten, unter der Wahrnehmung sowohl der humanitären Verpflichtungen als auch der wirtschaftlichen und politischen Interessen Deutschlands.¹¹² Nach Bundeskanzler Schröder sollten noch vor der nächs-

¹¹⁰ PDS: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, S. 10.

¹¹¹ Neben Rita Süssmuth (CDU), der Bundestagsvorsitzenden außer Dienst, z. B. Hans-Jochen Vogel (SPD) oder Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP), ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen.

¹¹² Vgl. BMI Pressemitteilung, 12. VII. 2000, <http://www.bmi.bund.de>.

ten Bundestagswahl *gesetzgeberische Konsequenzen* aus der Arbeit der Zuwanderungskommission gezogen werden.¹¹³

Die sog. Süsmuth-Kommission wurde am 12. September 2000 konstituiert. Sie hat in drei Arbeitsgruppen (Asyl und Flucht; Einwanderungsbedarf; Integration) Plenarsitzungen in Berlin gearbeitet, die 30 mal zwischen den 14 zusammenkamen. Nach Neunmonatiger Arbeit hat sie am 4. Juli Ihre Empfehlungen für eine künftige Zuwanderungspolitik in einem umfassenden 323seitigen Bericht *Zuwanderung gestalten – Integration fördern* vorgestellt. Der Bericht ist in drei große Teilbereiche gegliedert, die die Überschriften *Langfristig Wohlstand sichern* (wirtschaftliche Zuwanderung); *Humanitär handeln* (Asyl, Spätaussiedler, Familiennachzug u.ä.) und *Miteinander leben* (Integration) tragen. Die Kommission ist zu dem Ergebnis gekommen, dass Deutschland eine weitere Zuwanderung aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen benötigt.¹¹⁴

Die Zuwanderung sei kein Heilmittel für die demographischen Probleme und der Bericht umfasst auch Untersuchungen zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und soziale Systeme. Es werden u.a. Vorschläge zur Mobilisierung von Arbeitslosen, Frauen und Älteren beschrieben. Doch könnte eine gesteuerte Zuwanderung die Schrumpfung der deutschen Bevölkerung und deren Folgen abmildern.

In Bezug auf die Steuerung der wirtschaftlichen Zuwanderung sieht die Süsmuth-Kommission künftig 6 Zuwanderergruppen vor, deren Aufenthalt teil befristet, teils dauerhaft zu regeln wäre. Hinsichtlich des befristeten und unbefristeten Aufenthaltes sollte das neue System durchlässig werden. Im ersten Testjahr der neuen gesetzlichen Zuwanderungsregelungen wird eine Gesamtquote für Zuwanderungsberechtigte auf 50.000 festgestellt.¹¹⁵ (1) Hochqualifizierte junge Einwanderer könnten im Rahmen einer jährlich festgelegten Quote, unabhängig von der Arbeitsmarktlage, einen Daueraufenthalt in Deutschland beantragen. Ein Einwandererstatus würde ihnen anhand eines Punktesystems erteilt, wenn sie gute Integrationsvoraussetzungen nachweisen könnten. Für sie würden innerhalb der

¹¹³ Vgl. FAZ, 13. 07. 2000, S. 1.

¹¹⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern: *Zuwanderung gestalten. Integration fördern*, Berlin 2001.

¹¹⁵ Siehe Abbildung *Süsmuth-Kommission: Quantitative Steuerung von Zuwanderung*. In: Bundesministerium des Innern: *Zuwanderung gestalten. Integration fördern*, Berlin 2001, S. 86.

Gesamtquote 20.000 Stellen vorgesehen. (2) Die Chance, einen Daueraufenthalt zu bekommen, hätten auch die Existenzgründer, die einen guten, tragfähigen Geschäftsplan vorstellen könnten. (3) Um kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt zu überbrücken, könnten sog. „Engpassarbeitskräfte“ angeworben werden, die über einen befristeten Aufenthalt verfügen würden. Der Vorschlag für eine erste Testquote beträgt ebenfalls 20.000 Menschen. Damit diese Maßnahme nicht missgebraucht würde, würde eine Schützgebühr in der Höhe von 15% des branchenüblichen Jahresgehaltes von den Firmen verlangt. (4) Anhand der Indikatoren wie etwa Jahresgehalt könnten Spitzenkräfte der Wissenschaft, Forschung oder Wirtschaft einwandern. Für diese Gruppe wäre ein dauerhafter Aufenthaltsrecht und weitere Erleichterungen, wie etwa vereinfachte Regeln für Familiennachzug, vorgesehen. (5) Den ausländischen Studierenden der deutschen Universitäten und Hochschulen sollte zunächst ein befristeter Aufenthalt angeboten werden. Es sollte ihnen künftig die Chance gegeben werden, wenn sie sich unmittelbar nach dem Abschluss des Studiums im Punktesystem bewähren, sollen sie in Deutschland arbeiten können. (6) Ein „18-Plus-Programm“ sieht eine Testquote von 10.000 junger Ausländer vor, die die Möglichkeit hätten, nach Maßgabe freier Ausbildungsplätze zuzuwandern. Bei guter Integrationsprognose könnten sie sich für einen dauerhaften Aufenthalt bewerben. Das vorgesehene Punktesystem wurde mit den Einwanderungskriterien der klassischen Einwanderungsländer wie Kanada oder Australien inspiriert. Die Kriterien wie Sprachkenntnisse, berufliche Qualifikation, Tätigkeit in einem Bereich mit absehbar guten Beschäftigungsmöglichkeiten oder Alter und familiärer Status sollen ein Bild über Integrationsfähigkeit des Einwanderers in das deutsche Gesellschaftssystem und Arbeitsmarkt.¹¹⁶

Es werden keine Quoten für Asyl, Flüchtlinge oder Familiennachzug definiert. Eine Änderung des Art. 16a GG ist nicht wünschenswert. Die Flüchtlinge, die Schutz aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten, sollten den Asylberechtigten gleichgestellt werden. Es wird die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtspezifischer Verfolgung verlangt. Es besteht keine Einheit, ob diese Verfolgung als Asylgrund anerkannt werden sollte. Die Kommission schlug vor, das Asylverfahren auf 1 Jahr zu beschleunigen. Der Spätaussiedlerzuzug dürfte nicht weiter beschränkt

¹¹⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern: Zuwanderung gestalten. Integration fördern, Berlin 2001, S. 84–118.

werden, die strengen Sprachprüfungen für nichtdeutsche Ehegatten und Kinder sind jedoch einzuführen. Nach Nachzug sollte auf die Kernfamilie beschränkt werden, wobei der Nachzugsalter für Kinder auf 18 Jahre erhöht werden sollte. Dem Bericht nach sollte die Ausweisung der in Deutschland aufgewachsener Jugendlicher, die straffällig geworden sind, künftig ausgeschlossen sein.

Als Grund der gelungenen Integration wird das Erlernen der deutschen Sprache angesehen. Die Kommission plädiert für Einführung der Integrationsverträge, in deren Rahmen etwa 600 Stunden Sprach- und Sozialkundeunterricht und beruflicher Orientierung angeboten würden. Der Staat müsste solche Kurse organisieren, es werden jedoch keine Sanktionen, eher Anreize gewünscht. Idealerweise würden solche Verträge und die Teilnahme an den Kursen pflichtig. Die Kommission ist der Kosten solcher Integrationsmaßnahmen bewusst worden. Nach ihren Schätzungen beliefen sich die Kosten für Kurse für 220.000 Teilnehmer auf 615 Millionen Mark. Die Teilnehmer sollten jedoch die Kosten teilweise mittragen.

Um die Zuwanderungspolitik künftig besser zu gestalten, wird ein eigenständiges Gesetz für Zuwanderung und Integration verlangt. Zu anderen strukturellen Veränderungen gehört die Schaffung eines Bundesamtes für Zuwanderung und Integration. Dieses Behörde würde Befugnisse des bisherigen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge übernehmen und ein unabhängiges Forschungsinstitut für Zuwanderung und Integration sollte ihm angeschlossen werden. Für eine befristete Zuwanderung wäre weiterhin die Bundesanstalt für Arbeit zuständig. Den jährlichen Bedarf sollte ein neu eingerichtetes Zuwanderungsrat bestimmen. Es wird auch vorgeschlagen, die unübersichtliche Vielzahl von Aufenthaltstiteln zu reduzieren.¹¹⁷

Debatte um das von der rot-grünen Bundesregierung (1998–2002) vorgelegte Zuwanderungsgesetz

Im politisch-parlamentarischen Geschehen während der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages hatte das Zuwanderungsthema eine

¹¹⁷ Die Einzelheiten sind dem Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ zu entnehmen. Vgl. Bundesministerium des Innern: Zuwanderung gestalten. Integration fördern, Berlin 2001.

starke Stellung. Wie bereits oben erwähnt, brachte die FDP den Entwurf eines *Zuwanderungsbegrenzungsgesetzes* bereits im September 1999 ins Parlament ein. Nachdem die Debatte um künftige Gestaltung der Zuwanderungsgesetzgebung voll im Gang gewesen war, entschied sich die FDP den Entwurf zu modifizieren und stellte den Entwurf eines *Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung*¹¹⁸ im November 2000 vor. Die Fraktion der CDU/CSU versuchte einen solchen Gesetz mit ihrem Antrag *Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen* zu initiieren. Die genannten Entwürfe und der Antrag wurden nicht angenommen.

Bundesinnenminister Schily (SPD) legte seinen Entwurf eines *Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)* im August 2001 vor.¹¹⁹ Der Entwurf nahm Anregungen und Empfehlungen der verschiedenen Parteien, der Süßmuth-Kommission und verschiedener Verbände auf, die bis Juli 2001 veröffentlicht wurden. Doch in der darauf folgenden Debatte geriet dieser Referentenentwurf zunehmend ins Kreuzfeuer. Sowohl der Grüne Koalitionspartner als auch konservative Opposition beharrten auf Änderungen und hielten den vorgelegten Schily-Entwurf für unannehmbar. Auch innerhalb der SPD gab es Vorbehalte gegen dieses Konzept.¹²⁰ Nur FDP fand darin die Positionen wieder, die sie schon in ihren eigenen Entwürfen zu einem Einwanderungsgesetz verfolgte. Bundesvorstand und Parteirat von Bündnis 90/Die Grünen bezeichnete den Entwurf in ihren Beschlüssen als „nicht zustimmungsfähig“, Claudia Roth (B. 90/Die Grünen) erklärte, es sei „in hohem Maße unbefriedigend“. Die Grünen kritisierten vor allem die vorgesehene Gestaltung der Asylgesetzgebung und der Familienzusammenführung.¹²¹ Die Unionsparteien fanden die Regelung bezüglich der Arbeitsmigration viel zu großzügig. Ihnen fehlten Regelungen für eine Reduzierung des Asylmißbrauchs. Die Schwesterparteien waren sich nicht einig, ob sie den Entwurf gleich verdammen oder nach ein paar Ände-

¹¹⁸ DBT – Drs 14/48 beziehungsweise Drs 14/3679.

¹¹⁹ Siehe BMI Pressemitteilung, 3. VIII. 2001, <http://www.bmi.bund.de>.

¹²⁰ Einige der SPD-Abgeordnete wollten von ihrem Recht Gebrauch machen, beim Stimmen im Deutschen Bundestag eine Gewissensentscheidung zu treffen. Es ging vor allem um die Mitglieder des Menschenrechtsausschusses, die die nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund anerkennen wollten. Siehe Bild am Sonntag, 09. 09. 2001, Pressespiegel SPE Delegation.

¹²¹ Vgl. Die Welt, 17. 08. 2001, Pressespiegel SPE Delegation; Tageszeitung, 04. 09. 2001, Pressespiegel SPE Delegation.

rungen annehmen sollten. Das rechte Flügel, das vor allem die CSU verkörpert, inklinierte zu einem *Nein*, wahrscheinlich aus wahltaktischen Gründen, jedoch viele von der CDU warnten sie davor. Letzendlich ließen sie sich die Zeit, bis die Vorlegung des endgültigen Regierungsentwurfs.¹²²

Durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 bekam das Thema *Innere Sicherheit* in der Debatte um ein Zuwanderungsgesetz stärkere Bedeutung. Im Deutschen Bundestag und im Bundesrat wurden bis Ende des Jahres zwei *Anti-Terror-Gesetze* bzw. *Sicherheitspakete* angenommen. Ihre zentrale Elemente waren u.a. gestärkte Kompetenzen für die Sicherheitsbehörden, verbesserte Grenzkontrollen, schärfere Überprüfung von Visaantragsstellern, Verhinderung der Einreise sowie einfachere Ausweisung von Extremisten. Der Vorschlag von Günther Beckstein (CSU), zum Schutz vor Kriminellen bundesweit Einwanderer und Einbürgerungswillige einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz zu unterziehen, bekam keine breite Unterstützung. Die neuen Gesetze ermöglichten Speicherung biometrischer Daten in Pass- und Personalausweisen. Künftig sollte das Ausländerzentralregister zu einer zentralen Visa-Entscheidungsdatei ausgebaut werden, in welchem auf freiwilliger Basis die Religionszugehörigkeit gespeichert werden könnte.¹²³

Wegen des veränderten politischen Klimas wurde auch der Zeitrahmen für ein *Zuwanderungsgesetz* verschoben, das ursprünglich schon im September 2001 vom Bundeskabinett bearbeitet werden sollte. Einige Teile des Entwurfes des *Zuwanderungsgesetzes* wurden bereits im Rahmen der *Sicherheitspakete* verabschiedet und diese Veränderungen mussten in einem neuen Entwurf des Bundesinnenministeriums berücksichtigt werden. Schließlich führten die kontroversen koalitionsinternen Gespräche zu einem gemeinsamen rot-grünen Gesetzentwurf, der in einigen Punkten den Vorstellungen von Grünen angepasst wurde.¹²⁴

Eckpunkte: Regierungsentwurf des Zuwanderungsgesetzes

Den rot-grünen Kompromissentwurf des 116seitigen *Zuwanderungsgesetzes* verabschiedete das Bundeskabinett Anfang November 2001. Vorgesehen

¹²² Vgl. Die Welt, 03. 08. 2001, Pressespiegel SPE Delegation; SZ, 14. 08. 2001, Pressespiegel SPE Delegation.

¹²³ Vgl. SZ, 15. 09. 2001, Pressespiegel SPE Delegation; FAZ, 21. 09. 2001, Pressespiegel SPE Delegation und Pressemitteilung BMI, 20. 12. 2001, <http://www.bmi.bund.de>.

¹²⁴ Vgl. SZ, 29. 10. 2001, Pressespiegel SPE Delegation; FAZ, 06. 11. 2001, Pressespiegel SPE Delegation.

war, die Zahl der Aufenthaltstitel auf zwei zu reduzieren, eine befristete Aufenthaltserlaubnis und unbefristete Niederlassungserlaubnis, die sich an den Aufenthaltswegen orientieren sollten. Die zentralen Aufgaben sollten bei einem neuen *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* gebündelt werden, u.a. die Koordinierung von Arbeitsmigration, die optimale Auswahl der Bewerber und die Entwicklungen einer bundesweiten Integrationsförderung. Ein unabhängiges Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung sowie ein Sachverständigenrat sollten dem Bundesamt angeschlossen werden. Einen Arbeitsplatz in Deutschland sollten die Ausländer entweder im *Regelverfahren* nach dem wirtschaftlichen Bedarf oder im *Auswahlverfahren* nach Punktesystem bekommen können. Der Zuwanderer würde in der Regel eine auf fünf Jahre begrenzte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in einem Schritt erhalten. Es wurden keine Quoten für *Regelverfahren* vorgesehen. Über das *Auswahlverfahren* könnte zuerst nur eine geringe Zahl vor allem hochqualifizierter Fachkräfte zuwandern. Vorgesehen war Schaffung einer rechtlichen Grundlage für ausländische Selbständige. Im Bereich Familiennachzug wurde das Nachzugsalter für Kinder von Migranten auf 14 (falls sie Deutschkenntnisse hätten) bzw. 18 Jahre, vorgeschlagen. Neben anderen Neuerungen wurde im Bereich Asylverfahren die bessere Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtspezifischer Verfolgung eingearbeitet.¹²⁵

Reaktionen der Oppositionsparteien auf den Regierungsentwurf

Die Unionsparteien lehnten den Entwurf mehrheitlich ab, da sie in ihm eine Ausweitung der Zuwanderung nach Deutschland sahen. Einen besonderen Kritikpunkt stellten die bessere Schutzgewährung im Falle nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung sowie die Absenkung des Kindernachzugsalters nur auf 14 Jahre vor. Bestimmte Kompromissbereitschaft signalisierte nur Peter Müller (CDU). Er nannte Bedingungen, unter denen das Gesetz für die Union mehr akzeptabel wäre: Begrenzung der Zuwanderung muss als Gesetzesziel festgeschrieben werden; die Regionalisierung der Entscheidung über die Arbeitsmigration ist nicht akzeptabel; bei Familiennachzug der Kinder sei die Grenze von zehn Jahren zu verfol-

¹²⁵ Siehe Pressemitteilung BMI, 5. XI. 2001, <http://www.bmi.bund.de> und Pressemitteilung der Bundesregierung, 7. XI. 2001, <http://www.bund.de>. Die Einzelheiten des Gesetzentwurfs der Bundesregierung sind auf der Webseite http://www.bpb.de/zuwanderung/synopse_bmi.html Eckpunkte: *Regierungsentwurf des Zuwanderungsgesetzes (November 2001)* aufrufbar. Der Gesetzentwurf, der vom Bundeskabinett im November 2001 angenommen wurde, stimmt mit dem gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen überein.

gen; der Tatbestand der geschlechtsspezifischen Verfolgung muss definiert werden. Doch die CSU blieb bei der ablehnenden Haltung mit dem Hinweis, der Gesetzentwurf schläge eine Ausdehnung der Einwanderung vor. Die konservativen Parteien verknüpften die Problematik der Zuwanderungspolitik immer mit dem künftigen Wahlkampf um die neue Bundestagslegislaturperiode im September 2002.¹²⁶

Die FDP begrüßte den Entwurf des *Zuwanderungsgesetzes* und hielt ihn für eine geeignete Grundlage, jedoch ohne „in allen Einzelheiten mit den Vorstellungen von Herrn Schily konform zu geben“. Obwohl die FDP in der Zuwanderung kein Heilmittel für alle gesellschaftlichen Probleme sah, war ihrer Ansicht nach ein modernes Zuwanderungskonzept in eigenen Interesse Deutschlands längst überfällig. Im Bereich Integration ging nach FDP-Vorstellungen der entsprechende Entwurf in die richtige Richtung. Die FDP forderte klare Unterscheidung zwischen Arbeitsmigration und Asyl – beide Zugangswege nach Deutschland sollten sich gegenseitig ausschließen. Sie hielt den Entwurf vor allem in Detailfragen für diskussionsbedürftig. Sie fand ihn zu bürokratisch und forderte Lösung der Kostenverteilung bei Integrationsmaßnahmen.¹²⁷

Die PDS hat den Entwurf stark kritisiert. Sie war von den interfraktionellen Gesprächen ausgegrenzt, obwohl ihre Zustimmung zum *Zuwanderungsgesetz* im Bundesrat wegen ihrer Teilhabe an den Landesregierungen im Mecklenburg-Vorpommern und Berlin nötig war. Sie hat deutlich signalisiert, dass ihre Zustimmung nicht zum Null-Tarif zu haben wäre. Ihre Forderungen konzentrierten sich im wesentlichen darauf, „die schlimmsten Verschärfungen im Aufenthalts-, Flüchtlings- und Asylrecht zu verhindern. [Die PDS wollte] eine gesetzliche Härtefallregelung einführen und Maßnahmen zur Legalisierung bisher illegal Lebender ergreifen. [...] Die Anerkennung geschlechtsspezifischer und nicht-staatlicher Verfolgung dürfe nicht weiter aufgeweicht werden.“¹²⁸

Trotz zwei fraktionsübergreifenden Gesprächen und geplanten Konsensgesprächen beharrten die Unionsparteien weiterhin auf 16 „unverhandelbaren“ Punkte ihres Forderungskatalogs. Da die Bundesregierung keine Mehrheit im Bundesrat hatte, war sie auf die Stimmen der PDS mitge-

¹²⁶ Vgl. SZ, 08. 11. 2001, Pressespiegel SPE Delegation; FAZ, 27. 11. 2001, Pressespiegel SPE Delegation; Frankfurter Rundschau, 27. 11. 2001, Pressespiegel SPE Delegation und SZ, 27. 11. 2001, Pressespiegel SPE Delegation.

¹²⁷ Vgl. Rede von Max Stadler, MdB für FDP, am 13. XII. 2001, <http://www.fdp-fraktion.de>.

¹²⁸ <http://www.pds-im-bundestag.de>.

fürten Ländern und besonders der großen Koalition in Brandenburg angewiesen. In erstem Durchgang im Bundesrat legten die unionsregierten Länder viele Änderungsanträge vor, die „als ausschließliches Ziel des Gesetzes die Zuwanderungsbegrenzung“ forderten. Schließlich stimmte der Bundesrat im Dezember 2001 dem Regierungsentwurf nicht zu, lehnte aber auch die Korrekturwünsche der unionsgeführten Bundesländer.¹²⁹

Debatte im Deutschen Bundestag und Bundesrat

Einen Monat nach dem Vorliegen des Entwurfs des *Zuwanderungsgesetzes* fand seine erste Beratung im Bundestag statt.¹³⁰ Die Unionsparteien bestanden darauf, dass dieses Gesetz die Zuwanderung erweitern würde. Wolfgang Bosbach (CDU) schuldigte die Bundesregierung an, sie wolle Deutschland mit diesem Gesetz stark verändern, damit sie die Zuwanderung ausweiten wolle. Erwin Marschewski (CDU) unterstützte ihn mit dem Hinweis, das Gesetz sei unzureichend, weil es „kein einheitliches Gesamtpaket arbeitsmarktpolitischer, familienpolitischer und sozialpolitischer Maßnahmen enthält“. Er nannte es „Zuwanderungserweiterungsgesetz“. Für die FDP trat Max Stadler auf, der eine im Prinzip positive Einstellung seiner Partei gegenüber dem Entwurf wiederholte.¹³¹ Roland Claus, der Vertreter der PDS, begründete wieder die Position und Vorschläge seiner Partei, ohne dem Inhalt des *Zuwanderungsgesetzes* näher nachzugehen. Doch übte er die Kritik gegenüber den Unionsparteien, sie hätten die Gesellschaft polarisiert und die Zuwanderung zum Wahlkampfthema gemacht. Die Redner für die Regierungsparteien verteidigten verständlicherweise den behandelten Entwurf.¹³²

Die Regierung und die Opposition verhandelten in den ersten Wochen des Jahres 2002 vor allem über die zahlreichen Änderungsanträge der Union. Die geplanten Konsensgespräche kamen nicht zustande, weil die Union die Verhandlungen nach Äußerungen Ludwig Stiegler¹³³ (SPD) im

¹²⁹ *efms* Migration Report, Dezember 2001, <http://www.uni-bamberg.de>.

¹³⁰ DBT – PIPr 14/208, 13. XII. 2001, S. 20509–20535.

¹³¹ Siehe seine Äußerungen im Kap. 4.3.2. *Reaktionen der Oppositionsparteien auf den Regierungsentwurf*.

¹³² Vgl. DBT – PIPr 14/208, 13. XII. 2001, S. 20509–20535.

¹³³ Der damalige SPD-Fraktionsvize Ludwig Stiegler sprach über die Mitverantwortung der Vorgängerparteien von Union und FDP beim Aufstieg der Nationalsozialisten 1933. Die Union ihre Teilnahme an den Konsensgesprächen von einer Entschuldigung der SPD-Parteispitze abhängig gemacht.

Februar 2002 unterbrach. Die Bundesregierung kam der Union mit einem Kompromissvorschlag entgegen. Im Bemühen um einen parteiübergreifenden Konsens legte die Bundesregierung kurz vor der Abstimmung im Deutschen Bundestag¹³⁴ einen weiteren überarbeiteten Entwurf vor, der eine Reihe der Änderungswünsche der CDU/CSU und der rot-schwarzen Landesregierung in Brandenburg beinhaltete. Unter anderem wurde als Zweck des Gesetzes neben Steuerung auch Begrenzung der Zuwanderung stärker betont. Der Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung sollte schlicht die Genfer Flüchtlingskonvention dienen. Im Bereich Arbeitsmigration sollte die nationale statt regionale Arbeitsmarktsituation ausschlaggebend sein. Das Nachzugsalter für Kinder ausländischer Eltern wollte man auf 12 Jahre senken.¹³⁵

Die Regierungsfraktionen übernahmen 16 der insgesamt 91 Änderungsanträge der Union in ihren Änderungsantrag und dem Bundesrat stimmten sie in 11 seiner Bedingungen zu. Rüdiger Veit (SPD) sah die Ursache der ständig ablehnenden Haltung der Union in ihrem neuen Kanzlerkandidaten Edmund Stoiber (CSU) und schuldigte die Union an, dass ihre Position wahltaktisch motiviert sei. Auch Otto Schily (SPD) meinte, die Union wolle dem Gesetz unter allen Umständen nicht zustimmen. Überraschen trat auch Gerhard Schröder (SPD) auf. Er warb um die Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat. Er appellierte an die Union, der Bundesrat sollte nicht als ein Ort missbraucht werden, an dem ein Zweikampf zwischen dem Kandidaten und Bundeskanzler stattfindet. Kerstin Müller (B. 90/Die Grünen) äußerte sich, dass CDU mit ihrem Kanzlerkandidaten Stoiber endgültig den CSU-Kurs verfolge, wobei die CSU die eizige Partei war, die noch nie ein Zuwanderungsgesetz wollte. Die Anwerbestoppverordnung bezeichnete sie als völlig verstaubt. Sie wiederholte, die Regierung habe alle Hauptforderungen der Unionsparteien im ihrem neuen Entwurf berücksichtigt. Nach Auffassung von Volker Beck (B. 90/Die Grünen) hätte die Union ein *Zuwanderungsabschaffungsgesetz* gewollt.

Nach Meinung des Abgeordneten Fridrich Merz (CDU) bezweckt dieses Gesetz ein Paradigmenwechsel bei der Einwanderung und der Zuwanderung in die Bundesrepublik, „*nämlich der Wechsel zu einer multikulturellen Gesellschaft*“. Dies ebenso wie das Aufheben des Anwerbestopps lehnte

¹³⁴ Zweite und dritte Beratung des *Zuwanderungsgesetzes* fand im März 2002 statt. Siehe DBT – PIPr 14/222, 1. III. 2002, S. 22017–22063.

¹³⁵ Vgl. *efms Migration Report*, Januar und Februar 2002, <http://www.uni-bamberg.de>.

die Union ab. Er warf vor, die gesetzliche Verpflichtung zum Besuch von Integrationskursen auch für die bereits in Deutschland lebenden Ausländer einzuführen. Michael Glos (CSU) wies ebenfalls darauf, dass der Entwurf die Umwandlung Deutschlands in ein multikulturelles Einwanderungsland vorsieht und plädierte für die Reduktion der Zuwanderung in Sozialsysteme und des Missbrauchs des Asylrechts. Er kritisierte die erweiterten Möglichkeiten für Familiennachzug. Der Ruf mancher Unternehmer nach ausländischer Unternehmen brachte er in Zusammenhang mit Lohndumping. Angela Merkel (CDU) drückte für die Union wieder die Sorge aus, dass mit diesem Gesetz eine Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme stattfinden werde. Doch fand sie es unstrittig, dass Deutschland bei Fachpersonal – Ingenieuren und Technikern – durchaus Bedarf habe und dass es mehr Studenten brauche. Sie kritisierte, dass die Bundesregierung kein Vermittlungsausschuss angerufen hatte.

Stadler (FDP) machte bekannt, dass sich seine Partei trotz einer positiven Bewertung des Gesetzes bei der Abstimmung enthalten wird. Er kritisierte scharf das Verfahren der Bundesregierung. Indem sie in letzter Sekunde umfangreiche Änderungsanträge vorgelegt hatte, hätte sie massiv Mitwirkungsrechte der Opposition missgeachtet.

Petra Pau (PDS) plädierte weiterhin für eine Einwanderungspolitik, die *„nicht nur die Interessen des Aufnahmelandes, sondern auch die Interessen der hierher Kommenden berücksichtigt“*. Claus (PDS) ließ das Bundesratsabstimmungsverfahren der von seiner Partei mitregierten Bundesländer offen. Doch sah er den Raum für Nachverbesserungen des Gesetzes.

Das *Zuwanderungsgesetz* wurde mit den Stimmen der Abgeordneten der Bundesregierungskoalition angenommen. Für den vorgelegten Entwurf stimmten 320 der 586 Abgeordneten, 225 votierten dagegen, 41 enthielten sich. Für das Gesetz sprachen sich ebenfalls CDU-Abgeordnete Heiner Geißler, Christian Schwarz-Schilling und Rita Süßmuth sowie der FDP-Abgeordnete Helmut Hausmann. Die CDU/CSU-Fraktion und die Mehrheit der PDS lehnten es ab. Die FDP und der Rest der PDS enthielten sich.¹³⁶

Die drei Wochen zwischen dem Abstimmung im Deutschen Bundestag und der Abstimmung im Bundesrat wurden von Spekulationen über das Abstimmungsverhalten der Länder geprägt. Die Regierungsparteien hatten

¹³⁶ Vgl. DBT – PIPr 14/208, 13. XII. 2001, S. 20509–20535.

im Bundesrat keine Mehrheit und wurden auf die Stimmen der Länderkoalitionen angewiesen. Besonders das Stimmverhalten von Brandenburg galt als sehr unsicher. Die Union wollte das Gesetz völlig neu verhandeln lassen und letztendlich sprach sich für die Anrufung eines Vermittlungsausschusses aus. Den lehnten die SPD und B. 90/die Grünen kategorisch ab, weil der vorliegende Gesetzentwurf schon eine Kompromisslösung vorstelle.¹³⁷

Im Bundesrat wurde über das *Zuwanderungsgesetz* lange debattiert, obwohl die Redner keine neuen Argumente in die Debatte brachten. Peter Müller (CDU), der saarländische Ministerpräsident, warb um die Unterstützung des Antrages seines Bundeslandes, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Nach inhaltlichen Bemerkungen zum Gesetzentwurf stellte er sich die Frage, was passieren kann, wenn „*die Stimmen eines Bundeslandes entsprechend der inhaltlichen Überzeugung seiner Vertreter widersprechend abgegeben werden*“. Er wies darauf, dass eine solche Stimmabgabe eines Bundeslandes ungültig wäre und seine Stimmen nicht gezählt werden dürften. Otto Schily (SPD) legte den Vermittlungsausschuss in diesem Fall ab, weil man den Unionsparteien so weit entgegengekommen sei, dass weitere Abstriche nicht mehr möglich seien. Jörg Schönbohm (CDU), der brandenburgische Innenminister, warnte vor dem „*hohen Preis*“, der bei einem Durchgehen des Gesetzes gezahlt werden müsse. Er sprach über die vier Stimmen des „*geschundenen, alten Bundeslandes Brandenburg, das seit zweieinhalb Jahren mit erkennbaren Erfolgen gemeinsam von SPD und CDU regiert wird*“ und informierte das Plenum, dass er mit Nein stimmen würde.^{138,139} Die vier Stimmen Brandenburgs waren für die Verabschiebung des Gesetzes erforderlich, da sie ihm eine notwendige Mehrheit von 35 (der insgesamt 69) Stimmen verschaffen könnten.

Zuerst stimmte der Bundesrat über die Anrufung des Vermittlungsausschusses ab. Der entsprechende Antrag des Landes Saarland wurde abgelehnt und über die übrigen Landesanträge auf Anrufung des Vermittlungsausschusses wurde nicht mehr gestimmt. Bei Abstimmung zum *Zuwanderungsgesetz* votierte der brandenburgische Arbeits- und Sozialminister Alwin Ziel (SPD) mit Ja und der brandenburgische Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) mit Nein. Es ist zu einem gesplitterten Ländervotum gekommen. Klaus Wowereit (SPD), der regierende Berliner Bür-

¹³⁷ Vgl. *efms Migration Report*, März 2002, <http://www.uni-bamberg.de>.

¹³⁸ Dem Koalitionsvertrag nach sollte sich das Land Brandenburg enthalten, falls es im Bundesrat zur einheitlichen Abstimmung nicht kommen kann.

¹³⁹ Vgl. BR PIPr 774, 22. III. 2002, S. 131–170.

germeister und der damalige Bundesratsvorsitzende, verwies auf Artikel 51 Absatz 3 GG, nach dem Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden können.¹⁴⁰ Wowereit fragte den brandenburgischen Ministerpräsidenten Manfred Stolpe (SPD) nach der Abstimmung seines Landes. Dieser votierte mit Ja und es wurde von Wowereit als einheitliche Zustimmung Brandenburgs gewertet. Nach dieser Entscheidung kam es im Bundesrat zu großen Protesten seitens der Unionsparteien, die sie verfassungswidrig bezeichneten.¹⁴¹

Folglich stritten nicht nur Politiker, sondern auch Staatsrechtler, über das Vorgehen im Bundesrat. Obwohl Juristen gespalten waren, gab es grundsätzlich zwei Rechtsauffassungen. Die eine wurde vor allem von den Unionsparteien befürwortet. Dieser Auffassung nach sollte das Stimmverhalten Brandenburgs als formell verfassungswidrig gewertet, da es nicht dem Artikel 51 GG entspräche. Aus der Sicht der Bundesregierung stimmte Brandenburg einheitlich ab, da die Stimme des Ministerpräsidenten entscheidend wäre. Der Grund dafür sahen sie in der Brandenburgischen Landesverfassung. Gemäß Art. 91 dieser Verfassung vertritt der Ministerpräsident das Land nach außen.¹⁴²

Folgen für die deutsche politische Landschaft

Mit den Folgen der uneinheitlichen Abstimmung im Bundesrat musste sich zuerst der Bundespräsident Johannes Rau auseinandersetzen. Er ließ sich drei Monate Zeit, um die formelle Verfassungsmäßigkeit des Zustandekommens des *Zuwanderungsgesetzes* zu überprüfen. Er unterzeichnete das Gesetz im Juni 2002. In einer Erklärung für seine Unterschrift und die damit verbundene Verkündung im Bundesgesetzblatt¹⁴³ begründete Rau, dass er das Gesetz sorgfältig auf seine Verfassungsmäßigkeit prüfte und einen „*zweifelsfreien und eindeutigen Vorstoß*“ nicht feststellen konnte. Er verwies wieder auf den Kern des verfassungsrechtlichen Streits, der die Auslegung von Artikel 51

¹⁴⁰ Da das Abstimmungsverhalten Brandenburgs nicht vorher klar war, bereitete der damalige Bundesratsdirektor ein Vermerk für den Fall des gespaltenen Votums vor. Der Bundesratspräsident sollte nicht nur auf Art. 51 GG verweisen, sondern auch darauf aufmerksam machen, dass bei einer uneinheitlichen Beantwortung der Abstimmungsfrage die Stimmgabe für ungültig bewertet wird. In: Das Parlament, Nr. 13–14, 2./5. Mai 2002, S. 1.

¹⁴¹ Vgl. BR PIPr 774, 22. III. 2002, S. 171–175.

¹⁴² Vgl. Das Parlament, Nr. 13–14, 2./5. Mai 2002, S. 3.

¹⁴³ Das *Zuwanderungsgesetz* wurde im Bundesgesetzblatte Nr. 38 am 25. VI. 2002 verkündet. Vgl. <http://217.160.60.235/BGBl/bgb1f/BGB1102038s1946.pdf>.

Abs. 3 GG sei, also das Stimmverhalten Brandenburgs und die davon abgeleitete Entscheidung des Bundesratspräsidenten Wowereit. Nach einer ausführlichen Erläuterung der verschiedenen Rechtspositionen konstatierte Rau, „ist es nicht Aufgabe des Bundespräsidenten, über solche verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen eine endgültige Entscheidung zu treffen“, denn diese seien dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Einen Gang nach Karlsruhe hielt er sogar für wünschenswert, „damit alle, vor allem der Bundesrat und die Länder, Rechtssicherheit haben“. Rau hoffte, das Amt des Bundespräsidenten würde in die politische Auseinandersetzung nicht hineingezogen. Kritische Worte hatte er für den Ablauf der Sitzung im Bundesrat. Was im Bundesrat geschah, habe „dem Ansehen der Politik insgesamt geschadet und die obnehin verbreitete Politik- und Parteienverdrossenheit verstärkt“. Rau machte darauf aufmerksam, der Bundesrat sei „weder Vollzugsorgan der Bundesregierung noch verlängerter Arm der Opposition des Bundestages“, sondern sei als Integrationsorgan geschaffen, das Bundes- und Länderinteressen miteinander abstimmen sollte. Er bedauerte, dass die Debatte über die Inhalte des Gesetzes wegen diesem Streit völlig in den Hintergrund geraten sei.¹⁴⁴ Nachdem Rau das *Zuwanderungsgesetz* unterschrieben hatte, klagten mehrere unionsgeführte Bundesländer dagegen beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe.¹⁴⁵

Obwohl die Zuwanderung vor dem Beginn des Wahlkampfes um die 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2002–2006) als sein großes Thema bezeichnet wurde, dominierten der politischen Auseinandersetzung letztendlich eher Wirtschaftsthemen, die Einstellung Deutschlands gegenüber dem möglichen Irak-Einsatz der USA und die Folgen des Hochwassers. Doch eine Woche vor der Bundestagswahl machten die Unionsparteien Zuwanderung zum weiteren Schwerpunkt ihrer Kampagne. Müller (CDU) und Beckstein (CSU) stellten ein sieben Punkte Papier „*Weniger Zuwanderung, mehr Integration*“ vor. Im Falle ihres Wahlsieges wollten sie gleich das Punktesystem des *Zuwanderungsgesetzes* abschaffen oder gar das Inkrafttreten dieses Gesetzes verhindern.¹⁴⁶ Im September 2002 trat aber kein Regierungswechsel ein. Das Inkrafttreten des *Zuwanderungsgesetzes*

¹⁴⁴ Vgl. Erklärung von Bundespräsident Johannes Rau zur Ausfertigung des *Zuwanderungsgesetzes* am 20. Juni 2002 im Schloss Bellevue in Berlin, http://www.bundespraesident.de/dokumente/Rede/ix_85177.htm.

¹⁴⁵ Vgl. Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichtes Nr. 84/2002, <http://www.bverfg.de>.

¹⁴⁶ Vgl. CDU/CSU: Sieben Punkte Papier „*Weniger Zuwanderung, mehr Integration*“, <http://www.cdu.de>.

am 1. Januar 2003 war deswegen nur noch von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes abhängig.

Das Bundesverfassungsgericht entschied in seinem Urteil¹⁴⁷ im Dezember 2002 über die Nichtigkeit des *Zuwanderungsgesetzes*. Die Richter äußerten sich nicht zu dem Inhalt des Gesetzes, sondern zu ihrem Zustandekommen. In einem Normenkontrollverfahren stellte die Mehrheit des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichtes fest, dass das *Zuwanderungsgesetz* gegen Art. 78 GG verstößt und daher nichtig ist, weil es im Bundesrat nicht die erforderliche Mehrheit nicht erhielt. Die Abgabe der Stimmen durch einen Stimmführer ist zwar möglich, kann aber jederzeit durch ein anderes Bundesratsmitglied desselben Landes widersprochen werden. Das Land Brandenburg stimmte nicht einheitlich ab und will ein einheitlicher politischer Landeswille nicht festzulegen war, war der Sitzungsleiter in diesem atypischen Fall verpflichtet, die Uneinheitlichkeit der Stimmvergabe zu protokollieren. Die Richter des Zweiten Senates waren sich jedoch nicht ganz einig, zwei Richterinnen fügten dem Urteil eine abweichende Meinung bei. Ihrer Auffassung nach war Nachfrage des Bundesratspräsidenten berechtigt und eröffnete einen neuen Abstimmungsdurchgang. Der Grundgesetz verlange nicht einheitliche Auffassung der Länder, sondern ihre einheitliche Stimmabgabe und dass sei bei dem zweiten Durchgang geschehen.¹⁴⁸

Bundesinnenminister Schily wollte das *Zuwanderungsgesetz* umgehend im Januar 2003 in den Deutschen Bundestag einbringen. Beide entscheidenden Seiten dieses Streites, nämlich die Regierungskoalition und die Unionsparteien, signalisierten Gesprächsbereitschaft für eine Einigung. Es blieb jedoch umstritten, ob sich die Parteien auf ein neues Zuwanderungsgesetz einigen werden, wenn vor ihnen zwei Landtagswahlen, in Hessen und in Niedersachsen, stehen.¹⁴⁹

Leitlinien für einwanderungspolitische Maßnahmen der Europäischen Union

Der Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, der aufgrund des Schengener Abkommens zwischen einem Teil der EU-Mitglied-

¹⁴⁷ BVerG, 2 BvF 1/02 vom 18. XII. 2002, <http://www.bverfg.de/>.

¹⁴⁸ Vgl. Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichtes Nr. 113/2002, <http://www.bverfg.de>.

¹⁴⁹ Vgl. SZ, 19. 12. 2002, S. 1, FAZ, 19. 12. 2002, S. 1.

staaten vereinbart wurde, führte zu erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen – zu einer gemeinsamen Politik gegenüber Nicht-EU-Bürgern an den Außengrenzen der Europäischen Union und damit zu einem einheitlichen Vorgehen in der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. Durch den Maastrichter Vertrag (1992) erhielt die Gemeinschaft erste Regelungskompetenz im Visumsrecht. Die Vertragsrevision von Amsterdam (1997) zog aus der weiteren Entwicklung der europäischen Integration Konsequenzen und übertrug viele Kompetenzen in der Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik auf eine gemeinschaftliche Grundlage. Bis Mai 2004¹⁵⁰ sollten *die Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personalverkehr*¹⁵¹ vergemeinschaftet werden. Im Bereich Arbeitsmigration lag im Dezember 2002 nur *Mitteilung der Kommission über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM (2000) 757)*. Die Europäische Kommission schlug ebenfalls einen einheitlichen Status von aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vor.

Mehrere Rechtsinitiativen wurden im Bereich des Asyls vorgeschlagen. Die Zuständigkeit eines Mitgliedsstaates zur Prüfung von Asylanträgen wurde bereits im Dubliner Abkommen und Schengener Durchführungsübereinkommen geregelt. Die Kommission schuf rechtliche Grundlagen für Asylverfahrensrecht und materielle Asylvoraussetzungen und für Mindestnormen zur Anerkennung von Flüchtlingen und zu deren vorübergehendem Schutz, sowie deren ausgewogene Verteilung auf das Gemeinschaftsgebiet. Im April 2000 wurde der Europäische Flüchtlingsfond errichtet, dessen Mittel zuerst zur Aufnahme von Flüchtlingen, zur Integration und für die freiwillige Rückkehr dienten. Im demselben Jahr trat Eurodac-Verordnung in Kraft. Es handelt sich um eine zentrale Datenbank, an die Fingerabdrücke von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern übermittelt werden können, um sie verglichen zu werden. Verbesserungen für Familienzusammenführungen wurden ebenfalls vorgeschlagen.¹⁵²

¹⁵⁰ Der Fünfjahreszeitraum gilt nicht für alle im Art. 63 EGV genannten Vorhaben.

¹⁵¹ Die rechtliche Grundlage bilden die Art. 61–69 EGV, Schengener und Dubliner Abkommen.

¹⁵² Vgl. Tombrock-Söll, Tanja: Zuwanderung – ein europäisches Thema. In: EU Magazin (Unabhängige Zeitschrift für Wirtschaft, Recht und Politik in der Europäischen Union), 34. Jahrg., Heft 5/2002, S. 10–14.

Vergemeinschaftung der Zuwanderung als Thema der Bundestagsparteien

Die Kommissionsvorschläge galten als sehr liberal und gerade Deutschland sah darin Gefahr für die strengen deutschen Regelungen, vor allem betraf es die Möglichkeit einer erleichterten Familienzusammenführung und eine mögliche Schwächung der „Drittstaatenregelung“.¹⁵³

Die Positionen der Bundestagsparteien bezüglich der Vergemeinschaftung der angesprochenen Bereiche sind teilweise ihren zuwanderungspolitischen Konzepten zu entnehmen. Im Deutschen Bundestag wurde es zu zwei Gelegenheiten im Plenum besprochen. Die erste Gelegenheit zu der Aussprache zum Thema brachte der Antrag der Unionsfraktion *Familienzusammenführung sachgerecht regeln – EU-Richtlinienvorschlag ablehnen*¹⁵⁴. Die Union forderte, dass diese Richtlinie keine Realität würde. Der Hauptkritikpunkt der Union war, dass die Europäische Kommission ohne ein Gesamtkonzept zur Zuwanderung einzelne Rechtsvorschriften verfasse. Sie befürchtete, dass die Richtlinie eine Einladung für Hunderttausende Menschen nach Deutschland sei, und lehnte den vorgestellten Familienbegriff ab, der angeblich zu weit gehe. Sie hielt es für falsch, wenn „bis zurück in die zweite, dritte oder vierte Generation Menschen nach Deutschland kommen [könnten], ohne Sozialversicherung, ohne Krankheitschutz, ohne Wohnung und ohne einen Arbeitsplatz“.¹⁵⁵

Der SPD nach widersprach sich die Union im familienpolitischen Bereich sich selbst. Sie kritisierte die Haltung der Union, die den ganzen Vorschlag für die Familienzusammenführungsrichtlinie ablehnte. Es sei viel besser, konstruktiv an der Richtlinie mitzuarbeiten. Doch auch die SPD hatte diesbezüglich Bedenken – Rechtsanspruch für Verwandte der aufsteigenden Linie ging ihr ebenfalls zu weit. Die Grünen begrüßten diese Richtlinie, vor allem den von der Kommission vorgeschlagenen Familienbegriff, „denn dieser umfasst auch nicht eheliche und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften“. Für die FDP war die Forderung nach Ablehnung der Richtlinie überzogen. Sie empfand den Richtlinienvorschlag grundsätzlich als richtig, denn damit dem Rest der Welt Offenheit der EU signalisiert

¹⁵³ Vgl. Märker, Alfredo: Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union – Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), B 8/2001, S. 10.

¹⁵⁴ DBT – Drs 14/4529 (neu).

¹⁵⁵ Vgl. DBT – PIPr 14/143, 18. I. 2001, S. 14019–14029 und PIPr 14/173, 31. V. 2001, S. 16990–16991.

würde.¹⁵⁶ Nur der PDS ging der Entwurf der Kommission nicht weit genug.¹⁵⁷

Eine weitere Gelegenheit zur Diskussion diesmal über Europäisierung des Asylrechts hatten die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bei der Aussprache zu zwei Anträgen der CDU/CSU-Fraktion – *EU-Richtlinienvorschlag zu Mindestnormen im Asylverfahren überarbeiten* und *EU-Richtlinienvorschlag zur Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms überarbeiten*.¹⁵⁸ Die Union forderte die Bundesregierung, die Entwürfe der EU nicht zu akzeptieren, da sie zu einer Ausweitung der ungesteuerten Zuwanderung führen würden. Sie warf der EU wieder Konzeptionslosigkeit vor. Auf der europäischen Ebenen müsse alles getan werden, um den Zuwanderungsdruck aus der Dritten Welt nach Europa zu reduzieren. Dazu wollte die Union gleiche Regelungen für die Aufnahme, den Aufenthalt und die Aufenthaltsbeendigung – „*vor allen Dingen eine gerechte europäische Lastenverteilung bei Asylbewerbern und Flüchtlingen*“. Sie befürchtete, die Richtlinien würden das bestehende deutsche Asylrecht auf den Kopf stellen und die Drittstaaten-, die Flughafen- und Herkunftsstaatenregelung abschaffen. Allgemein unterwarf die Union den *Brüssel* sehr starken Kritik.

Otto Schily (SPD) warf der Union vor, wieder etwas europapolitische Kompetenz zurückgewinnen zu wollen. Einen erheblichen Diskussionsbedarf sah er noch bei der Richtlinie über Mindestnormen im Asylverfahren, die in dem vorgelegten Entwurf nicht akzeptabel seien. Den Grünen schienen die Vorhaben für offensichtlich unbegründete Asylanträge weiter zu sein als in Deutschland. Abgesehen von Änderungsbedarf in kleineren Bereichen waren sie für Harmonisierung. Die FDP wies darauf hin, dass die Debatte über Europäisierung des Asylrechts in Teilen der deutschen Öffentlichkeit den falschen Eindruck erwecken ließe, dass die EU das deutsche Grundrecht auf Asyl nicht akzeptiere. Sie warf der Union vor, den Eindruck zu erwecken, als ob man bei einer EU-Beschlussfassung das deutsche Recht hundertprozentig durchsetzen könnte. Sie sah in den Richtlinien den richtigen Weg in Richtung Harmonisierung des europäischen Asylrechts.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Vgl. DBT – PlPr 14/143, 18. I. 2001, S. 14021–14029.

¹⁵⁷ Vgl. DBT – PlPr 14/173, 31. V. 2001, S. 16987.

¹⁵⁸ DBT – Drs 14/5759 beziehungsweise Drs 14/5754.

¹⁵⁹ Vgl. DBT – PlPr 14/171, 18. V. 2001, S. 16735–16746.

Zuwanderung im Spiegel der Demoskopie

Seit Februar 2000 hat sich eine positive Einwanderungsdiskussion entfaltet. Es ging nicht mehr nur um die Frage, wie der Zugang der ohnehin kommenden Menschen zu regeln wäre. Im Zuge des Vorschlages von Bundeskanzler Schröder, mit einer sogenannten „Green-Card“ Regelung Computerspezialisten nach Deutschland zu holen, begann man über die Frage zu diskutieren, welche und wie viele Personen unter welchen Bedingungen nach Deutschland einwandern sollten und welche Stellung Deutschland im internationalen Wettbewerb um Spitzenkräfte einnimmt. Im November 2000 haben sich 77 Prozent der Bevölkerung eine schnelle Regelung der Einwanderung gewünscht, 17 Prozent würden sich dafür eher noch ein bisschen Zeit lassen.¹⁶⁰ Die Auffassungen der konservativen Parteien, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, stimmen nicht mit der Einstellung der Bevölkerung überein. *„Die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung stimmt der Diagnose zu, dass Deutschland durch den dauernden Zuzug längst zu einem Einwanderungsland geworden sei. 76 Prozent der Befragten sind davon überzeugt, nur 11 Prozent widersprechen dezidiert.“*¹⁶¹

Von großem Interesse ist die sich entwickelnde Unterstützung für die Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes, in dem man eine jährliche Quote an Einwanderern festlegen würde. Anfang der 90er Jahre, in der Zeit der konservativ-liberalen Regierungen unter Helmut Kohl (CDU) lag die Unterstützung für ein Einwanderungsgesetz in der Bevölkerung ungefähr bei 53 Prozent. Seit August 1996 bis April 2000 ist sie stark gefallen und lag bei 37 Prozent. Die Bevölkerung war offensichtlich vorübergehend von dem Stand der Einwanderungsdiskussion enttäuscht. Bis die Green-Card Regelung im November 2000 offiziell eingeführt wurde, war die Diskussion um Einwanderungsfragen eher verwirrend. Die Unionsparteien und FDP haben überraschenderweise für ein Gesamtkonzept zur Regelung der Migrationspolitik geworben. Die Regierungsparteien, die in ihren Oppositionszeiten für eine solche Regelung plädierten, haben sich ungeachtet des Schröder-Vorschlags zur Green-Card eher zurückhaltend verhalten. Wie oben erwähnt, unterstützten im April 2000 nur noch 37 Prozent der Befragten ein Einwanderungsgesetz, 40 Prozent äußerten sich

¹⁶⁰ Vgl. die Tabelle in: Noelle-Neumann, Elisabeth; Köcher, Renate (Hrsg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002, Band 11, München/Bonn 2002, S. 577.

¹⁶¹ Vgl. FAZ, 19. 04. 2000, S. 5.

dagegen. Jedoch schon im November 2000 lag die Unterstützung eines Einwanderungsgesetzes bei 60 Prozent. Den größten Zuspruch fand die gesetzliche Regelung der Einwanderung im Juni 2001, nachdem die Diskussion um die Zuwanderung voll im Gang war, verschiedene Zuwanderungskommissionen ihre Arbeit geleistet hatten und die Bundestagsparteien ihre zuwanderungspolitischen Konzepte vorgelegt hatten. Zu der Zeit waren nur 17 Prozent gegen ein Einwanderungsgesetz und es gab auch eine sehr niedrige Anzahl der Unentschiedenen – 14 Prozent der Befragten. Bis zur Präsentation des rot-grünen Einwanderungsgesetzes ist die Anzahl der Befürworter eines Einwanderungsgesetzes auf 57 Prozent wieder leicht gesunken, ein Viertel der Befragten hat sich gegen ein solches Gesetz geäußert.¹⁶²

In Juni 2001 bekam die Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes die größte Unterstützung, aber nur ein Fünftel der Bevölkerung hatte den Eindruck, dass sich die Parteien ernsthaft bemühten, mit dem Thema Zuwanderung voranzukommen. 57 Prozent warfen den Parteien vor, dass sie sich vor dieser Aufgabe drückten. Der Konsens in diesem vernichtenden Urteil war parteiübergreifend. 60 Prozent der CDU/CSU-Wähler, 53 Prozent der Wähler der SPD und zwischen 54 und 63 Prozent der Wähler der kleineren Parteien befanden die Bemühungen der Parteien in dem Zuwanderungsbereich für ungenügend.¹⁶³ Die Ergebnisse dieser Umfrage stimmen im wesentlichen mit den Daten einer ähnlichen Meinungsforschung überein, die bereits im Dezember 2000 durchgeführt wurde. Eine Änderung gab es nur bei den PDS-Wählern, die im Dezember 2000 mit 21 Prozent die Bemühungen der Parteien hinsichtlich der Zuwanderungsregelung positiv beurteilten, im Juni 2001 hingegen teilten nur noch acht Prozent der PDS-Anhänger diese Meinung.¹⁶⁴

Trotz den Forderungen der Arbeitgeberverbände nach Arbeitskräftezuwanderung und den zunehmenden demographischen Problemen der deutschen Gesellschaft, sah 60 Prozent der Bevölkerung im Jahre 2000 das Hauptziel eines Einwanderungsgesetzes in der Verringerung des Zuzugs nach Deutschland. Nur acht Prozent konnten sich eine Ausweitung der

¹⁶² Siehe Abbildung *Allensbacher Berichte: Befürworter und Gegner eines Einwanderungsgesetzes*. In: Noelle-Neumann, Elisabeth; Köcher, Renate (Hrsg.): *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002*, Band 11, München/Bonn 2002, S. 578.

¹⁶³ Vgl. die Tabelle in: Noelle-Neumann, E.; Köcher, R.: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie*, München/Bonn 2002, S. 579.

¹⁶⁴ Vgl. Tabelle in: FAZ, 20. 12. 2000, S. 5.

Zuwanderung vorstellen und 35 Prozent der Befragten wollten sie auf dem damals aktuellen Stand halten. Im Dezember 2001 wünschten um 13 Prozent mehr Befragte ein Gesetz, das den Zuzug vermindert. Um zwölf Prozent ist die Anzahl derer gesunken, die den Zuzug total einfrieren wollten. Mit Ausnahme von Grünen-Wählern gibt es unter den Parteianhängern einen Konsens im Wunsch nach Verringerung der Zuwanderung. Eine überdurchschnittliche Unterstützung findet dieser Wunsch bei den Wählern der Unionsparteien (68 Prozent dafür). Nur 34 Prozent der Grünen-Anhänger sind derselben Meinung.¹⁶⁵

Im Jahre 2000 hat sich die Mehrheit der deutschen Bevölkerung für eine Begrenzung der Zuwanderung verschiedener Zuwanderergruppen geäußert. Extrempositionen – uneingeschränkter Zuzug einerseits und völlige Unterbindung der Zuzugsmöglichkeiten andererseits – wurden nur jeweils von einer Minderheit der Bevölkerung in Ost und West vertreten. Aber wenn man die Vertreter der Begrenzung und der völligen Unterbindung des Zuzugs zusammenzählt, ist zu beobachten, dass die allgemeine Einstellung gegenüber der Zuwanderung aller erwähnten Zuwanderergruppen (Arbeitnehmer aus EU-Staaten, Arbeitnehmer aus nicht EU-Staaten, Asylsuchende, deutschstämmige Aussiedler aus Osteuropa) negativ ist. Die Befragung wurde mehrmals im Laufe der Zeit wiederholt, grundlegende Veränderungen im Meinungsbild hinsichtlich der Zuwanderung verschiedener Gruppen sind jedoch nicht zu beobachten. Nur bei den Befragten aus den neuen Bundesländern ist die Unterstützung des Zuzugs der Asylsuchenden seit 1991 von 16 Prozent auf neun Prozent im Jahre 2000 gefallen. Die Unterstützung des uneingeschränkten Zuzugs der Aussiedler hat seit Anfang der 90er Jahre in Ost und West leicht abgenommen. Generell lässt sich in den Aussagen erkennen, dass die Bewohner der neuen Bundesländer eine restriktivere Einstellung gegenüber dem Thema vertreten. 21 Prozent der Ostdeutschen plädieren für einen völlig unterbundenen Zuzug von Arbeitnehmern aus EU-Mitgliedstaaten, bei Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Staaten sogar 40 Prozent. Unter den Befragten aus Westdeutschland handelt es sich um sieben beziehungsweise 20 Prozent der Respondenten. Ein solcher Unterschied lässt sich mit der Lage der Arbeitsmärkte in Ostdeutschland erklären, vor allem mit Hinsicht auf die wesentlich höhere Arbeitslosigkeit als in Westdeutschland. Die Bewohner

¹⁶⁵ Siehe Abbildung *Allensbacher Berichte: Ziel eines Einwanderungsgesetzes*. In: Noelle-Neumann, E.; Köcher, R.: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie*, München/Bonn 2002, S. 578.

der neuen Bundesländer befürchten auch, dass sie durch die billigeren Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten weiterhin auf dem Arbeitsmarkt verdrängt würden.¹⁶⁶

Unter der Bevölkerung existiert die reale Angst, dass sich Deutschland wegen der Einwanderung drastisch verändern würde. Im Juni 2001 dachten 50 Prozent der Befragten, dass im Zuge der steigenden Einwanderung nach Deutschland das, was Deutschland war, allmählich verloren gehe. 38 Prozent waren mit dieser Aussage nicht einverstanden. Die skeptische Auffassung war allen Altersgruppen gemeinsam, in der Altersgruppe über 60 Jahre war diese Befürchtung mit 61 Prozent stärker ausgeprägt. Die Umfrage hat keinen Dissens zwischen den Antworten der West- und Ostdeutschen hervorgebracht.¹⁶⁷

Für die Bevölkerung steht außer Frage, dass Ausländer, die dauerhaft in Deutschland bleiben wollen, die deutsche Sprache beherrschen müssen. 92 Prozent hielten die Beherrschung der Sprache für nötig, 90 Prozent machten die Anerkennung der Grundwerte der Gesellschaft zur Integrationsbedingung.¹⁶⁸ Das Ziel der Integration wird primär der SPD zugeordnet, da die Integration vor allem in Bezug auf die zuwanderungsfreundlichen politischen Konzepte wahrgenommen wird. So sehen 29 Prozent der Befragten die Eingliederung der Zuwanderer in die Gesellschaft in erster Linie als Anliegen der SPD, 18 Prozent als Anliegen der Grünen. Nur 14 Prozent denken, dass die Integration zu den Hauptzielen der CDU/CSU-Politik gehört.¹⁶⁹ Mit Hinsicht auf die Unterstützung der deutschen *Leitkultur*, die im Konfliktfall entscheidend für das Verhalten der Migranten sein sollte, kann man dieses Verhalten nicht als eine Absage an die Integrationspolitik der Unionsparteien interpretieren. Ihre Politik hat eher „einen schlechten Ruf“, weil sie im Rahmen der politischen Auseinandersetzungen um die *Leitkultur* als eine Politik gegen Pluralität, Toleranz und Internationalität angegriffen wurde.

Bei einigen Vorschlägen zur Eingliederung von Ausländern und ihren Kindern in die deutsche Gesellschaft konnte man eine Ost-West Divergenz beobachten. 61 Prozent der Bevölkerung fanden den Vorschlag gut, dass

¹⁶⁶ Siehe Abbildung Einstellungen zum Zuzug verschiedener Zuwanderungsgruppen. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2002, Bonn 2002, S. 561.

¹⁶⁷ Vgl. die Tabelle in: Noelle-Neumann, E.; Köcher, R.: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, München/Bonn 2002, S. 576.

¹⁶⁸ Vgl. FAZ, 19. 04. 2000, S. 5.

¹⁶⁹ Vgl. FAZ, 20. 06. 2000, S. 5.

Deutsche und Ausländer in denselben Wohngebieten wohnen sollten und dass es keine reinen Ausländerwohngebiete geben sollte. Diese Auffassung haben nur 53 Prozent der Befragten in Ostdeutschland unterstützt. 63 Prozent der Gesamtbevölkerung dachte, dass Kinder von Ausländern möglichst früh nach Deutschland kommen sollten, um am deutschen Unterricht teilnehmen zu können und um sich besser zu integrieren. Diese Meinung befürworteten nur 56 Prozent der Ostdeutschen. 40 Prozent der Befragten unterstützten die Idee, dass die Kinder von Moslems an deutschen Schulen Islamunterricht bekommen sollten, damit sie nicht auf gesonderte Koranschulen gingen. 34 Prozent fanden diesen Vorschlag nicht gut und ein weiteres Drittel blieb unentschieden. Den Islamunterricht für moslemische Kinder befürworteten jedoch nur 28 Prozent der Ostdeutschen.¹⁷⁰ Diese Ergebnisse müssen nicht heißen, dass die Bevölkerung in den neuen Ländern ausländerfeindlich ist oder dass sie gegen die Integration von Ausländern in die deutsche Gesellschaft auftreten. In Ostdeutschland leben mit Vergleich zu Westdeutschland nur wenige Ausländer und die Ostdeutschen könnten einige der Probleme, die sich in den alten Bundesländern bei der Integration ergeben haben, für nicht so wichtig halten. Aus dieser Unerfahrenheit heraus könnten sie deshalb auch weniger passende und anerkannte Lösungen fordern.

Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung möchte die Zuwanderung von qualitativen Bedingungen abhängig machen. Dazu gehören neben der Qualifikation des künftigen Zuwanderers (61 Prozent) auch das Beherrschen der deutschen Sprache oder zumindest die Bereitschaft sie zu erlernen (81 Prozent), keine Vorstrafe (76 Prozent) und die Bereitwilligkeit, sich in die deutsche Kultur zu integrieren (67 Prozent). Erst dann folgt die oben erwähnte Qualifikation und die Lage auf dem Arbeitsmarkt (57 Prozent). Alter, Gesundheitszustand und Herkunft des potentiellen Einwanderers sind aus der Sicht der Bevölkerung von untergeordneter Bedeutung.¹⁷¹

Im Januar 1999 haben nur 23 Prozent der Befragten die These unterstützt, dass die doppelte Staatsbürgerschaft der in Deutschland länger lebenden Ausländer ihre Integrationsvoraussetzungen verbessert. 64 Pro-

¹⁷⁰ Vgl. die Tabelle in: Noelle-Neumann, E.; Köcher, R.: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, München/Bonn 2002, S. 572.

¹⁷¹ Siehe Abbildung Allensbacher Berichte: Vorstellungen der Bevölkerung von den Auswahlkriterien. In: FAZ, 20. 12. 2000, S. 5.

zent haben daran nicht geglaubt. In dieser Frage bestand kein Dissens zwischen den Befragten aus den neuen und alten Bundesländern. Man konnte jedoch große Unterschiede zwischen den befragten Altersgruppen beobachten. Auf die positive Integrationswirkung der doppelten Staatsbürgerschaft vertrauten 34 Prozent der Befragten aus der jüngsten Altersgruppe (19–29 Jahre), bei der Bevölkerung über 60 Jahre waren es nur noch 15 Prozent. Die Unionsparteien waren generell gegen die Einführung der doppelten Staatsangehörigkeit und haben eine Unterschriftensammlung gestartet, die zeigen sollte, dass die Mehrheit der Bevölkerung gegen die Regierungsreform des Staatsangehörigkeitsrechts sei. Die Unionsaktivität gegen die doppelte Staatsbürgerschaft wurde stark medialisiert, so haben 92 Prozent der Bevölkerung im März 1999 über die Unterschriftenaktion der CDU/CSU gehört oder gelesen, nur vier Prozent haben sie auch unterschrieben. 49 Prozent fanden die Unterschriftenaktion gut, 37 Prozent lehnten sie ab.¹⁷²

Einstellungen zum verabschiedeten rot-grünen Zuwanderungsgesetz

Die Art und Weise, wie das rot-grüne Zuwanderungsgesetz verabschiedet wurde, hat unter der Bevölkerung Irritationen erzeugt. Unmittelbar nach der Bundesratsentscheidung waren nur 16 Prozent überzeugt, dass das Zuwanderungsgesetz ordnungsgemäß zustande gekommen wäre. 39 Prozent waren der Ansicht, dass die Entscheidung nicht richtig abgelaufen sei. Doch ganze 45 Prozent fühlten sich überfordert, zu dem, was im Bundesrat passiert ist, eine klare Stellung zu beziehen. Die Mehrheit der Befragten zweifelte die Qualität des verabschiedeten Gesetzes an. Nur 17 Prozent hielten es für ein gutes Gesetz, 49 Prozent hatten dabei eher Bedenken. Immer noch blieben 34 Prozent unentschieden. In den Antworten waren keine wesentlichen Unterschiede zwischen der Bevölkerung in den neuen und alten Bundesländern zu erkennen. Zwischen der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Bundesrat und dessen Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten wurden die Menschen nach ihrer generellen Einstellung gegenüber dem Gesetz gefragt. Jeder zweite (50 Prozent) in Gesamtdeutschland war generell gegen Zuwanderung, in den neuen Ländern waren es sogar 59 Prozent. Alles in allem sprachen sich nur 22 Prozent für die Zuwanderung aus, im östlichen Teil des Landes

¹⁷² Vgl. Tabellen in: Noelle-Neumann, E.; Köcher, R.: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, München/Bonn 2002, S. 584.

waren es jedoch nur 14 Prozent. Die Mehrheit der Bevölkerung lehnte die Zuwanderung nach Deutschland ab. Hinzu kam, dass auch das allgemeine Meinungsklima zum Thema Zuwanderung ganz und gar ablehnend war. 84 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass die meisten Menschen in Deutschland eher gegen die Zuwanderung wären. Nur vier Prozent vertraten die Ansicht, dass die Mehrheit eher dafür sei. Das heißt, dass auch die, die selbst anderer Meinung waren, dachten, dass die Mehrheit ihrer Mitbürger eine weitere Zuwanderung nach Deutschland verhindert sehen wolle.¹⁷³

Schlussbetrachtung

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die Bundesrepublik Deutschland und in geringerem Maße auch die Deutsche Demokratische Republik mit erheblichen Zuwanderungen konfrontiert. Die Zuständigkeiten für die Zuwanderungsproblematik waren auf das Innen-, Justiz-, Wirtschafts-, Familien-, Arbeits- und Außenministerium zersplittert. Sie hatten nicht einmal eine gemeinsame rechtliche Grundlage im Ausländerrecht. Einige Teile der Problematik hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt wurden durch Arbeitsrecht geregelt. Die Zuwanderergruppen wurden voneinander im Rahmen der Vertriebenen-, Flüchtlings-, Gastarbeiter- oder Aussiedlerpolitik deutlich getrennt, weil die Zuwanderung nicht als ein Gesamtkomplex betrachtet wurde.

Die Ausgangslage für die bearbeitete Debatte über künftige Zuwanderungsregelung und somit über Reformen in der deutschen Ausländerpolitik bildeten die ausländerpolitischen Positionen der einzelnen Parteien während der 13. Legislaturperiode (1994–1998). Seit dem so genannten Asylkompromiss 1993 gab es zwar in der darauffolgenden 13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages umfangreiche Reformversuche im Ausländerrecht (Gesetzesinitiativen der FDP und der Grünen), die aber aufgrund ideologischer Gegensätze zwischen den einzelnen Parteien nicht durchsetzbar waren. Auch innerhalb der damaligen konservativ-liberalen Bundesregierung gab es scharfe Gegensätze bezüglich des Themas.

Alle Parteien stritten miteinander, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei oder nicht, und welche Konsequenzen daraus gezogen werden

¹⁷³ Vgl. Das Zuwanderungsgesetz, Allensbacher Berichte, Nr. 11, 2002, S. 1–4, <http://www.ifd-allensbach.de>.

sollten. Mögliche Gestaltungsspielräume wurden vor allem von den konservativen Parteien, die den mächtigeren Teil der Bundesregierung bildeten, stets mit dem Argument blockiert, Deutschland sei kein Einwanderungsland. In diesem Meinungsklima wurzeln auch die damaligen Kontroversen um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Die Unterschiede zwischen den parteipolitischen Konzeptionen von Staat und Staatsvolk waren sichtbar. Die Liberalen, der Koalitionspartner der Unionsparteien, näherten sich in ihren Positionen der SPD, aber aus Koalitionsrücksichten wollten sie mit ihr nicht kooperieren. Reformen in der Ausländerpolitik oder gar ein umfassendes Einwanderungskonzept konnte man unter diesen Umständen nicht erwarten. Doch Deutschland ist de facto ein Einwanderungsland geworden und die Entwicklung von langfristig einsetzbaren Steuerungsinstrumenten im Bereich der Zuwanderungspolitik war unabdingbar.

Im September 1998 wurde die konservativ-liberale Bundesregierung abgewählt. Die Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen stellte die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts und Verbesserungen im Asylrecht als wichtigste Reformvorhaben im Bereich Ausländerrecht dar. Die Grünen konnten sich mit ihren Forderungen nach einem Einwanderungsgesetz jedoch nicht durchsetzen, obwohl die SPD während der 13. Legislaturperiode zu den Befürwortern eines solchen Gesetzes gehörte. Schrittweise hat auch die Union die Einwanderungssituation in Deutschland anerkannt, doch sei ihrer Auffassung nach *Deutschland kein klassisches Einwanderungsland*. Innerhalb den übrigen Bundestagsparteien bestand ein Konsens darüber, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei. Obwohl dieser Begriff an die traditionellen Einwanderungsländer wie USA oder Australien erinnert, verstand man darunter eher die Tatsache, dass sich in Deutschland bereits Millionen von Ausländern angesiedelt haben, von denen mehr als die Hälfte dort sehr lange lebte und über einen relativ gesicherten Aufenthaltsstatus verfügte. Die einst vorübergehend angesetzte Arbeitsmigration wandelte sich in einen Einwanderungsprozess um. Tatsächlich blieb aber die Diskussion um Einwanderung mit dem Antritt der 1998 angetretenen rot-grüne Koalition zuerst im Hintergrund.

Die neue Koalition legte einen Entwurf zum Staatsangehörigkeitsrecht im Jahre 1999 vor, der den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland ermöglichen und in gewissen Fällen auch die doppelte Staatsangehörigkeit einräumen würde. Die letztgenannte Möglichkeit nutzte die Union zu einer scharf geführten Landtagswahlkampa-

gne in Hessen, während der sie Unterschriften gegen den *Doppelpass* sammelte. Da die Union die Landtagswahlen in Hessen gewann, veränderten sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und die rot-grüne Regierungskoalition wurde gezwungen, ihren Gesetzentwurf anders zu gestalten und einen Kompromissentwurf mit der FDP zu schließen, der zu einem *Optionsmodell* führte. Im Zug dieser Reform wurde auch die Einbürgerung erleichtert.

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts konnte man noch nicht als ein Teil einer Einwanderungspolitik bezeichnen. Eine positive Einwanderungsdiskussion entfaltete sich erst mit der Debatte um *Green Card* Verordnung. Diese Sonderarbeitserlaubnis ermöglichte vor allem der Industrie die Beschäftigung von ausländischen EDV-Experten. Die Union versuchte, die Kritik an der Bundesregierungsinitiative wieder in einer Landtagswahl zu nutzen, in Nordrhein-Westfalen mobilisierte sie mit der Parole *Kinder statt Inder*, diesmal war sie damit nicht erfolgreich. Die *Green Card* Initiative löste eine Diskussion um künftige Steuerung der Zuwanderung aus. Mit dieser Debatte wurde auch die Frage verbunden, ob sich die Ausländer an einer *deutschen Leitkultur* orientieren müssten oder nicht, und was überhaupt unter diesem Begriff zu verstehen ist.

In November 2000, als die *Green Card* Verordnung in Kraft trat, wurde die Unterstützung einer Zuwanderungsregelung in der Bevölkerung sehr hoch. Die politischen Parteien begriffen, dass die positive Thematisierung der Zuwanderung politisch nicht mehr so riskant war. Den amtlichen Kurswechsel stellte die Ankündigung Bundesinnenminister Otto Schily vor, eine überparteiliche Zuwanderungskommission einzuberufen. Eine ähnliche Kommission wurde dann fast von allen Bundestagsparteien eingesetzt. Die CDU hatte ihre Müller-Kommission, die SPD die Stiegler-Kommission und ebenfalls die CSU hatte ihre Zuwanderungskommission. In der ersten Jahreshälfte 2001 präsentierten die Bundestagsparteien ihre zuwanderungspolitischen Konzepte. In ihrem Mittelpunkt standen die Fragen nach den Kriterien für eine Einwanderung und Verhältnis zwischen Einwanderungspolitik und Asylgewährung.

Die zuwanderungspolitische Debatte verschob sich von den Grundsatzdebatten, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei oder nicht, zu den differenzierten pragmatischen Auseinandersetzungen um die künftige Zuwanderung. Vielmehr als ein möglicher Status eines Einwanderers, der sich in Deutschland dauerhaft ansiedeln könnte, wurde in der Tat eine deutsche Migrations- und Integrationspolitik diskutiert.

Bezüglich der künftigen Zuwanderung, verfolgten die Unionsparteien ihre Abwehrhaltung. In Hinsicht auf die Arbeitsmarktlage sei keine weitere Zuwanderung nötig, die Politik muss statt dessen den Zuwanderungsdruck auf Deutschland senken. Die CDU und CSU befürworteten die Einführung eines Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetzes für arbeitsmarktbezogene Zuwanderung. Sie argumentierten oft mit den negativen Konsequenzen der bisherigen Zuwanderung, sie wiesen auf den angeblichen Missbrauch des Asylrechts und auf das Absaugen aus den sozialen Systemen hin. Sie unterstützten Schaffen eines Bundesamtes für Zuwanderung und Integration im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums.

Die FDP befürwortete die Einführung eines umfassenden Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetzes. Sie wollte die Zuwanderung in dem Zusammenhang mit der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt regeln, ihrer Ansicht nach sei die Zuwanderung sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus demographischen Gründen nötig. Sie hatte vor, ein Bundesamt für Zuwanderung und einen Zuwanderungsrat einzuführen, der die Bundesregierung beraten sollte.

Die SPD und Grüne verständigten sich letztendlich auf Einführung eines Gesetzes für Zuwanderung und Integration, das ebenfalls Einführung eines neuen Bundesamtes beinhaltete. Die Kompromisslösung war jedoch nicht einfach zu finden, beide Parteien hatten andere Sichtweise der betreffenden Problematik. Die SPD versuchte die Zuwanderung eher rational zu regeln, Grüne hatten statt dessen eine relativ realitätsferne Vorstellung von Ausländeraufnahme, die sie gerne großzügig regeln würden. In diesem Punkt war Grünen die Politik der PDS ähnlich, die sogar das Recht auf Einwanderung formulierte.

Die Regierungskoalition brachte letztendlich den Gesetzentwurf eines *Zuwanderungsgesetzes* im Deutschen Bundestag ein. Trotz vielen Zugeständnissen gegenüber den Forderungen der Unionsparteien, haben sowie die konservativen Abgeordneten das Gesetz nicht unterstützt, als auch die Mehrheit der PDS-Abgeordnete. Obwohl die FDP mit dem Gesetz grundsätzlich zufrieden war, enthielt sie sich wegen der angeblichen Verletzung der Mitwirkungsrechte der Opposition. Das *Zuwanderungsgesetz* wurde mit den Stimmen der Regierungsparteien angenommen. Die Regierungskoalition wollte das Gesetz wahrscheinlich so bald wie möglich verabschieden, der übliche parlamentarische Weg zur Lösung von Konflikten, das Vermittlungsverfahren, wurde nicht eingesetzt. Es war sehr kompliziert, eine Mehrheit für das Gesetz im Bundesrat zu finden und die rot-grüne Regie-

rung nahm einen Verfassungskonflikt in Kauf, um das *Zuwanderungsgesetz* noch vor der Bundestagswahl durchzubringen.

In dem Zusammenhang mit dem umstrittenen Stimmverhalten des Landes Brandenburgs, das der Bundesratspräsident Klaus Wowereit (SPD) als Zustimmung wertete, und der darauffolgenden Reaktion der beteiligten Parteien, eröffnete sich die Frage, ob das Gesetzgebungsverfahren nicht neu nachgedacht werden sollte. Im Bundesrat erfolgte eine Demonstration der parteipolitischen Interessen, die dem Ansehen des politischen Systems und der einzelnen Parteien schadete.