

# Braucht Deutschland ein Einwanderungsgesetz?

*Heiner Adamski*

## I. Historische Hintergründe und aktuelle Entwicklungen

Migrationen (Wanderungen und Flüchtlingsströme) sind ein uraltes Phänomen. Immer haben Menschen aus wirtschaftlichen und politischen Gründen ihre Heimat verlassen. Es kam zu Emigrationen (Auswanderungen) und Immigrationen (Einwanderungen). In unserer Zeit sind die USA, Kanada und Australien klassische Einwanderungsländer.

Deutschland war über Jahrhunderte ein Auswanderungsland. Noch im 19. Jahrhundert und dem ersten Drittel des vorigen Jahrhunderts (also bis zu Anfang der NS-Zeit) sind etwa sieben Millionen Menschen aus Deutschland emigriert. Zugleich gab es seit Ende des 19. Jahrhunderts Zuwanderungen vor allem in Industrieregionen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden dann die Zuwanderungen *größer* als die Auswanderungen.

Zwischen 1945 und 1949 kamen etwa vier Millionen Vertriebene in die damalige Sowjetische und etwa acht Millionen in die westlichen Besatzungszonen. Rund zehn Millionen Fremd- und Zwangsarbeiter, Kriegsgefangene und KZ-Häftlinge gingen in ihre Herkunftsländer oder Drittstaaten. 1950 lebten dann in der DDR etwa 19 und in der Bundesrepublik etwa 50 Millionen Menschen. *Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung der Bundesrepublik war mit etwa 550.000 gering.* Bis 1961 kamen dann aufgrund des ökonomischen Erfolges der BRD und aus politischen Gründen etwa vier Millionen DDR-Bürger und Umsiedler nach Westdeutschland (400.000 Bundesbürger gingen in die DDR). Die Bevölkerung wuchs auf etwa 56 Millionen. *Der Anteil der Ausländer stieg aber nur auf etwa 680.000 und blieb damit prozentual relativ konstant.* Der weitere ökonomische Erfolg war so groß, dass der Arbeitskräftebedarf aus der einheimischen Bevölkerung nicht gedeckt werden konnte. Die Bundesregierung entschloss sich deshalb zur Arbeitskräfte-Anwerbung aus südeuropäischen Ländern. Dies führte 1970 zu einer Bevölkerung von etwa 60 Millionen mit etwa 2.500.000 Ausländern. 1973 kam es zu einem Anwerbestopp, der aber nicht – wie erhofft – zu einer Rückkehrwelle führte, sondern es kam zu einem Nachzug von Familienangehörigen; aus Gastarbeitern und Angehörigen wurden faktisch Einwanderer. Außerdem kamen Asylanten. 1980 war die Bevölkerung um eine weitere Million gewachsen und der Ausländeranteil auf etwa 4.500.000 gestiegen. In den folgenden Jahren setzte sich diese Entwicklung fort. Allein 1995 hat Deutschland nach einem OECD-Bericht 800.000 Ausländer aufgenommen. Für die USA wurden nur 720.000 und für Kanada nur 210.000 registriert. Für europäische Länder wurden diese Zahlen genannt: Schweiz 88.000, Nie-

derlande 67.000, Frankreich 56.000, Belgien 53.000, Großbritannien 55.000 und Schweden 36.000.<sup>1</sup> Seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat Deutschland eine Bevölkerung von etwa 82 Millionen mit mehr als sieben Millionen Ausländern.

Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung ist damit von etwas mehr als ein Prozent 1950 und 1961 auf vier Prozent 1970 und sieben Prozent 1980 auf gegenwärtig etwa neun Prozent gestiegen. Deutschland ist faktisch ein Einwanderungsland geworden. Der Zustrom wird sich vermutlich fortsetzen, weil der Zuwachs der Weltbevölkerung um etwa 80 Millionen Menschen pro Jahr, das Nord-Süd-Wohlstandsgefälle sowie politische und wirtschaftliche Krisen und Katastrophen (auch Naturkatastrophen) in vielen Ländern unvermeidbar zu Migrationen führen wird. Deutschland wird davon betroffen sein und reagieren müssen. Bedeutung hat dabei, dass der Ausländeranteil einerseits von vielen als relativ hoch oder zu hoch angesehen wird und andererseits ein weiterer Zustrom teilweise aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen als erwünscht gilt. In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion zur Green Card zu sehen. Eine Möglichkeit der Reaktion ist ein Einwanderungsgesetz. Zuletzt hat der Bundespräsident ein solches Gesetz in einer viel beachteten „Berliner Rede“ gefordert und in wohlgesetzten Worten den humanitären Horizont beschrieben. Die menschenfreundlichen Postulate verdienen Zustimmung. Der Gesetzgebungsprozess ist freilich kompliziert.

## II. Rechtsbestimmungen

Das Ausländergesetz, das Asylverfahrensgesetz und das Aufenthaltsrecht der Europäischen Union schreiben vor, ob und unter welchen Umständen Arbeitsimmigranten, Aussiedler, Asylsuchende oder Familiennachzügler nach Deutschland kommen und hier bleiben können oder Deutschland wieder verlassen müssen. Hinzu kommen Bestimmungen über Aussiedler, Kontingentflüchtlinge und jüdische Zuwanderer. Keine Zuzugssperre besteht mehr für Ausländer aus Staaten der EU, wenn sie gesicherte Arbeits- und Einkommensverhältnisse haben (Niederlassungsfreiheit). Einen relativ gefestigten Aufenthaltsstatus haben auch die bis zum Anwerbestopp angeworbenen Gastarbeiter und ihre Familien aus Ländern außerhalb der Union. Für IT-Spezialisten außerhalb dieses Kreises – die als reine Arbeitsimmigranten nach Deutschland kämen – wäre Paragraph 10 des Ausländergesetzes („Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung“) anzuwenden. Im übrigen bietet Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen das Asylrecht einen vorübergehenden Schutz. Er reicht bis zu einer unbefristeten Aufenthaltsbestätigung. Dieses Asylrecht ist ein hohes Rechtsgut; angesichts des Unrechts, das von Deutschland in der NS-Zeit ausging und weltweit vielen Ländern Schaden zugefügt hat, kann es als eine Art Wiedergutmachung verstanden werden – und angesichts des möglichen Mißbrauchs sollte immer auch an die in der NS-Zeit aus Deutschland emigrierten Menschen bei nicht gewährtem Asyl durch andere Länder gedacht werden. Deutsche können die Immigranten nur unter den – trotz der nun unter bestimmten Voraussetzungen möglichen doppelten Staatsbürgerschaft – immer noch engen Bestimmungen des Staats- und Reichsangehörigkeitsgesetzes von 1913 werden.

Für die Forderungen nach einem Einwanderungsgesetz ist Art. 73 Nr. 3 GG relevant: „Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: (...) 3. die Freizügigkeit, das Passwesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung (...)“. Forderungen nach einem Einwanderungsgesetz werden deshalb seit Jahren an den Bund gerichtet. Dabei

wird ein Anspruch auf Einwanderung teilweise als Menschenrecht oder als allgemeine Regel des Völkerrechts ausgegeben. Mit einer solchen Argumentation werden die Art. 1 und 25 GG berührt. Nach Art. 1 Abs. 2 GG „bekennt sich (das Deutsche Volk) (...) zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ Nach Art. 25 GG sind „die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechtes“. Die Akzeptanz eines so weitgehenden Anspruchs würde aber für jeden Staat praktisch die Aufgabe der Vertretung der Interessen der eigenen Bürger bedeuten. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1987 sieht das Grundgesetz auch keinen Anspruch auf unbegrenzte Einreise/unbegrenzten Aufenthalt vor: „Das Grundgesetz überantwortet (...) weitgehend der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt, festzulegen, in welcher Zahl und unter welchen Voraussetzungen Fremden der Zugang zum Bundesgebiet ermöglicht wird. Es schließt weder eine großzügige Zulassung von Fremden aus, noch gebietet es eine solche Praxis.“ Das BVerfG bezieht sich dabei auf das nach Art. 11 GG ausdrücklich nur Deutschen zustehende Grundrecht der Freizügigkeit und dem nach Art. 16 (jetzt 16 a) nur politisch Verfolgten zustehenden Asylrecht. Ansprüche aus dem Grundsatz des Schutzes der Menschenwürde (Art. 1 GG) und dem Recht der Freizügigkeit für EU-Staatsangehörige im Rahmen der Europäischen Verträge hat das BVerfG nicht erörtert.

### III. Forderungen zur rechtlichen Regelung der Einwanderung

Entwürfe für ein Einwanderungsgesetz sind über den Bundesrat von Rheinland-Pfalz und im Deutschen Bundestag von den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, der SPD und der FDP vorgelegt worden. Einen begrenzten Gesetzesantrag hat Schleswig-Holstein (ebenfalls über den Bundesrat) gestellt. In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen ist ein Einwanderungsgesetz nicht erwähnt. CDU/CSU haben ein Einwanderungsgesetz lange Zeit abgelehnt und nunmehr ihre Position geändert.

#### 1. Rheinland-Pfalz: Regelung/Begrenzung der Zuwanderung

Das Land Rheinland-Pfalz will in einem *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung* die Zuwanderung gesetzlich regeln und auf eine Jahresquote beschränken.<sup>2</sup> Sie soll von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates jeweils für zwei Jahre auf der Grundlage eines Vorschlages einer Zuwanderungskommission unter Berücksichtigung gesellschaftlicher Aufnahme- und Integrationsmöglichkeiten, des Zuzugs der Spätaussiedler sowie wirtschafts-, arbeitsmarkt-, entwicklungspolitischer und humanitärer Gesichtspunkte bestimmt werden. Von der Quote sollen die durchschnittlichen Zugangszahlen der beiden Vorjahre aus den Bereichen Familienzugang und Wiederkehr sowie Asylbewerber, Bürgerkriegs- und Defacto-Flüchtlinge abgezogen werden. Bei einer Differenz wird ein Spielraum für die Jahreszuwanderungsquote gesehen. Zugleich soll das Recht zur dauerhaften Arbeitsaufnahme von Ausländern geregelt werden. Die Einreise zu einer nur vorübergehenden Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (bis zu drei Jahren) soll weiterhin der Regelung durch das Ausländerrecht unterliegen. In dem Gesetzesantrag heißt es:

„Es ist nicht weiter hinnehmbar, den tatsächlichen Zuzug von Menschen aus dem Ausland nur über das ausländer- und asylrechtliche Instrumentarium regeln zu wollen. (...) Deshalb ist es notwendig, gesetzliche Regelungen für die Steuerung und Lenkung des tatsächlich stattfindenden Zuzugs von ausländischen Menschen, die auf Dauer hier leben wollen, einzuführen. (...) Dabei gilt der Grundsatz, daß der Zuwanderer nachweist, daß er seinen Lebensunterhalt einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes bestreiten kann. Zuwanderung und Asylverfahren schließen einander aus. Zuwanderung und Möglichkeiten der Integration der Zugewanderten sollen möglichst ausgeglichen sein. Dabei geht der Gesetzentwurf grundsätzlich davon aus, daß der Zuwanderer die Kosten seiner persönlichen Integration selbst trägt. Das Arbeitserlaubnisrecht wird insofern angepaßt und eine teilweise Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts im allgemeinen sowie für die im Inland geborenen Kinder von Ausländern im besonderen geschaffen. (...) Das Recht auf Asyl darf aber nicht zur Einwanderung aus asylfremden Gründen führen. Weder der Ruf nach Schaffung neuer Abwehrmechanismen noch die gegenteilige Forderung nach offenen Grenzen sind angemessene Antworten auf die tatsächlich stattfindende Migrationsbewegung (...) Es bedarf vielmehr einer sinnvollen Steuerung der Zuwanderung, die die gesellschaftlichen Aufnahme- und Integrationsmöglichkeiten und somit die soziale Akzeptanz berücksichtigen und damit nicht zuletzt Befürchtungen, Vorbehalten und Ängsten begegnen kann. Gleichzeitig muß eine dauerhafte Integration von Zuwanderern ermöglicht werden (...). Neben dem Nachzug von Familienangehörigen von bereits rechtmäßig im Bundesgebiet lebenden Ausländern sowie dem Zuzug aus humanitären Gründen muß deshalb eine Möglichkeit geschaffen werden, zum Zwecke des dauerhaften Aufenthalts und der Arbeit in die Bundesrepublik Deutschland einwandern zu können. (...) Dabei muß naturgemäß die Zahl der Zuwanderer unter Berücksichtigung des aufgrund der bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen stattfindenden Zuzugs in der Weise festgesetzt werden, daß die Aufnahmebereitschaft und Integrationsfähigkeit der Bevölkerung die Obergrenze einer solchen Zuwanderung bildet.“

## 2. Bündnis 90/Die Grünen: Regelung der Rechte

Bündnis 90/Die Grünen wollen in einem *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderern und Einwanderinnen (Einwanderungsgesetz) Deutschland* als faktisches Einwanderungsland auch rechtlich als Einwanderungsland anerkennen.<sup>3</sup> Ziel des Entwurfs ist nicht die Verringerung der Einwanderung. Angestrebt wird eine transparente und voraussehbare Regelung, durch die Einwanderung politisch und humanitär gestaltet und die Integration konstruktiver Bestandteil einer Einwanderungskonzeption werden kann. Als Einwanderungsgründe sind insbesondere die Arbeitsmigration bei einem nachgewiesenen Arbeitsplatz oder einer selbständigen Arbeit sowie die Aufnahme aus humanitären Gründen vorgesehen. Der Familiennachzug soll unbeschränkbar garantiert werden und auch für langjährige Lebenspartner gelten. Spätaussiedler sollen mit allen anderen Einwanderungswilligen nach einer Übergangsregelung gleichgestellt werden. Ausgenommen sind von der Einwanderungsregelung Asylbewerber und andere Flüchtlinge (sie sollen aber nach einem erfolglosen Asylantrag noch vom Inland aus einen Einwanderungsantrag stellen können). Begründet werden diese Positionen so:

„Einwanderung muß insgesamt im Rahmen eines umfassenden Konzepts, welches die Realität des Einwanderungslandes mit all seinen komplexen Fragestellungen anerkennt, in humaner Weise geregelt werden. Hierbei ist besonderer Wert auf Integrationsangebote zu legen. (...) Die großzügige Aufnahme von Flüchtlingen ist eine vorrangige menschenrechtliche Verpflichtung des Staates. (...) Da es bisher nur sehr eingeschränkte rechtliche Möglichkeiten gibt, in die Bundesrepublik Deutschland einzuwandern, wird zunehmend der Weg über die Illegalität gewählt. (...) Ein demokratisches Land (...) darf zu keiner unüberwindbaren Festung werden. Eine restriktive Zuwanderungspolitik treibt Menschen verstärkt in die Illegalität. Es ist auch nicht im Interesse der

Bundesrepublik Deutschland, wenn ein großer Teil der Bevölkerung rechtlos und schutzlos außerhalb des Sozialversicherungssystems lebt. Andererseits ist weder für die Gesellschaft noch für Einwanderungswillige (...) zumutbar, hier ohne Arbeit oder anderweitige materielle Existenzsicherung zu leben. Die Folgen wären ansonsten illegale Beschäftigungsverhältnisse, Lohndumping oder bei Frauen gar ein Abdrängen in die Prostitution. Anders als etwa bei der Einwanderung aus humanitären Gründen muß ein Angebot zur Arbeitsmigration deshalb davon abhängig gemacht werden, ob auch reguläre Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden können. Die Chance, den Einwanderungsprozess zu planen und zu steuern, wird vertan, wenn weiter die Tatsache der Einwanderung gelehnet wird. Durch fehlende Integrationsangebote wird Migrantinnen und Migranten die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft erschwert. Damit gehen auch der Mehrheitsgesellschaft Potentiale verloren, denn Migrantinnen und Migranten können ihre Fähigkeiten und Qualifikationen nicht frühzeitig in die Gesellschaft einbringen. Darüber hinaus ist die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der demographischen Entwicklung auf Zuwanderung angewiesen. (...) Die vorgeschlagenen Regelungen zur Einwanderung gelten nicht für Asylbewerber und andere Flüchtlinge. Für diese darf es auch nicht aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen eine Quotenregelung oder vergleichbare Aufnahmebeschränkungen geben.“

### 3. SPD: Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration

Die SPD hält in einem *Gesetz zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration* eine gesetzliche Regelung wirtschaftlich begründeter Zuwanderung für erforderlich und erwartet, dass durch Rechtsverordnungen Jahres-Höchstgrenzen für die Zuwanderer-Aufnahme festgelegt werden.<sup>4</sup> Grundlage soll ein Gutachten einer Zuwanderungskommission sein; dabei sollen humanitäre und wirtschaftliche Belange, der Arbeits- und Wohnungsmarkt, die demographische Entwicklung und die Auswanderung aus Deutschland berücksichtigt werden. Auf die Einwanderer-Quote sollen asylberechtigte Ausländer, Spätaussiedler, Kriegsflüchtlinge und nachgezogene Familienangehörige angerechnet werden. Bei der Auswahl der Zuwanderer sollen Alter, Qualifikation, sprachliche Kenntnisse und das Interesse des Herkunftslandes eine Rolle spielen. Durch die Zuwanderung sollen anderen Ländern aber keine dort benötigten Fachkräfte abgezogen werden. Ausdrücklich wird gesagt, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht um neue Anreize für eine weitere Einwanderung geht, sondern darum, die Folgen der Migration zu regeln. In dem Antrag wird gesagt:

„Weder Europa noch die Bundesrepublik Deutschland können sich den (...) sozialen, ökonomischen und politischen Aufgaben und ihrer Verantwortung für die Bewältigung des Wanderungsproblems im Rahmen einer internationalen Aufgabenteilung entziehen. Als Land mit der bei weitem größten Zuwanderungsrate innerhalb unseres Kontinents muß die Bundesrepublik Deutschland bei der Bekämpfung von Fluchtursachen und der Gestaltung der Einwanderung eine Vorreiterrolle übernehmen. (...) Dessenungeachtet geht es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht darum, neue Anreize für eine weitere Einwanderung zu schaffen, sondern darum, die Folgen der Migration, die faktisch stattgefunden hat und weiterhin stattfindet, zu regeln. Wer seinen Platz in unserer Gesellschaft finden soll, benötigt innerhalb absehbarer Frist auch eine rechtlich abgesicherte Position. Insbesondere für den Großteil der ca. sieben Millionen ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, die schon länger als zehn Jahre in der Bundesrepublik Deutschland leben, bedarf es gezielter Maßnahmen zur Integration. Die Steuerung der Zuwanderung wird sich im wesentlichen auf den wirtschaftlich motivierten Zuzug beziehen. Asylberechtigte nach Artikel 16 a GG, Konventionsflüchtlinge und nachziehende Familienangehörige werden auch in Zukunft – zeitlich begrenzt oder auch dauerhaft – Aufnahme finden, weil es dem grundgesetzlich verbrieften Schutz

vor politischer Verfolgung, von Ehe und Familie sowie der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht. Zuwanderung kann jedoch dort politisch gestaltet, gesteuert und begrenzt werden, wo es den Erfordernissen des Arbeitsmarktes und der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland entspricht. Eine solche Steuerung ist der sozialen und kulturellen Entwicklung unseres Landes förderlich und kann die illegale Zuwanderung zurückdrängen. Fluchtursachenbekämpfung im Herkunftsland und eine klare Zuwanderungsregelung werden auch das Asylverfahren entlasten.“

#### 4. FDP: Regelung des Zuwanderungsrechts

Die FDP will in einem *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zuwanderungsrechts (Zuwanderungsregelungsgesetz)* die Möglichkeit gesetzlicher Regelung zur Steuerung und ausdrücklich zur Begrenzung der Zuwanderung realisieren.<sup>5</sup> Sie will Zuwanderung stärker an eigenen Interessen ausrichten. Deshalb soll die Möglichkeit bestehen, Zuwanderung erforderlichenfalls unter das heutige Niveau zu senken. Auswahlkriterien sollen die Ermöglichung des Nachzugs zu dauerhaft in Deutschland lebenden Familienangehörigen, die Anerkennung als Spätaussiedler, die vom inländischen Arbeitsmarkt nicht zu deckende Nachfrage nach qualifizierten oder anzulernenden Dauer- und Saisonarbeitskräften sowie der Nachweis eines Arbeitsplatzangebots im Inland sein. Möglichkeiten gleichzeitiger Beantragung von Asyl und Zuwanderung sollen ausgeschlossen und anerkannte Asylbewerber auf die Zuwanderungsquoten proportional angerechnet werden. Dabei soll die Quote für Aussiedler schrittweise gesenkt und der Familiennachzug zu Neuzuwanderern jeweils bei Beibehaltung der Rechtsansprüche auf Einreise quotiert werden. Für Arbeitsmigranten ist eine Quote zur gezielten Deckung eventuellen Bedarfs ausländischer Arbeitskräfte vorgesehen. Auswahlkriterien sind Sprachkenntnisse, Alter, berufliche Qualifikation, Familienanschluss und ein konkretes Arbeitsplatzangebot. In der Begründung heißt es:

„Ziel einer aktiven gesetzlichen Einflussnahme muß es sein, die Zuwanderung quantitativ zu begrenzen und dabei zugleich die legitimen eigenen Interessen unseres Landes angemessen zu berücksichtigen und eine Auswahl von Zuwanderern zu ermöglichen. Insoweit ist das Gesetz nicht als zusätzliches Einwanderungsangebot, sondern ausschließlich als Lenkungsinstrument zu verstehen. Unsere Gesellschaft wird auch in Zukunft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein. Die absehbare demographische Entwicklung (...) führt zu einer fortschreitenden Überalterung der Bevölkerung, während der Anteil der einheimischen Erwerbsbevölkerung stetig zurückgeht. Nicht zuletzt das deutsche Sozialsystem wird auch in Zukunft ohne die Mitarbeit ausländischer Arbeitnehmer nicht bestehen können. In bestimmten Branchen ist die Tätigkeit ausländischer Arbeitskräfte bereits heute von existentieller Bedeutung. Gleichzeitig zwingt der bestehende, über den tatsächlichen Bedarf hinausgehende Zuwanderungsdruck jedoch zu Regelungen, die eine bedarfsgerechte und verträgliche Dosierung der Zuwanderung sicherstellen. (...) Die humanitären Verpflichtungen Deutschlands vor allem im Hinblick auf die Aufnahme von Asylsuchenden bleiben davon ebenso unberührt wie der Familiennachzug zu bereits hier lebenden Ausländern. Es findet jedoch eine Verrechnung dieses Zuzugs mit den sonstigen Quoten statt; auf diese Weise wird erreicht, dass die festgelegten jährlichen Gesamtzuzugszahlen eingehalten werden können. (...) Vorrangiges Ziel ist die Berechenbarkeit des Zuzugs in die Bundesrepublik Deutschland. Zu diesem Zweck werden alle zwei Jahre jeweils für ein Jahr geltende Gesamthöchstzahlen zuzulassender Zuwanderer festgelegt; innerhalb dieses Rahmens werden Teilquoten für die verschiedenen Zuwanderergruppen festgesetzt. Qualitative Kriterien über die rein zahlenmäßige Festlegung hinaus ermöglichen eine weitere gezielte Steuerung.(...) Erforderlich ist es, alle Gruppen von Zuwanderern – u. a. auch Asylberechtigte und Spätaussiedler – in die gesetzliche Regelung einzubeziehen. (...) Ziel ist es, die Zuwanderung stärker am wirtschaftlichen Immigrationsbedarf (...) auszurichten. Das Gesetz beinhaltet daher die Schaffung erweiterter Zuwanderungsmöglichkeiten

zum Zwecke der Ausübung einer Erwerbstätigkeit (...). Gleichwohl ist die Gesamtaufnahmekapazität (...) beschränkt. Daher muß ein Spielraum durch ‚Umschichtung‘ geschaffen werden, indem die Zuwanderungszahlen anderer Gruppen begrenzt und, wo möglich, allmählich herabgesetzt werden.“

## 5. Schleswig-Holstein: Humanitäre Einzelfallentscheidungen

Der von Schleswig-Holstein vorgelegte *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes* betrifft die Einwanderungsfrage nur in einem Punkt<sup>6</sup>:

„Der geltende § 30 AuslG läßt es nicht zu, abgelehnten Asylsuchenden und geduldeten ausländischen Staatsangehörigen aus dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen.(...) Das Fehlen einer (solchen) Möglichkeit (...) stößt bei Bürgerinnen und Bürgern, die sich für ausländische Flüchtlinge einsetzen, zunehmend auf Unverständnis. Die starren Regelungen des § 30 AuslG sollen daher gelockert werden, um derartige humanitäre Einzelfallentscheidungen zu ermöglichen. Der Grundsatz, den Aufenthalt abgelehnter Asylsuchender, denen im Heimatland weder politische Verfolgung noch andere Gefahren drohen, konsequent zu beenden, wird dadurch nicht in Frage gestellt.“

## 6. Koalitionsvereinbarung SPD und Bündnis 90/Die Grünen

In der Koalitionsvereinbarung<sup>7</sup> wird zur Ausländerpolitik u.a. gesagt:

„Wir setzen uns mit Nachdruck für eine gemeinsame europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik ein, die die Genfer Flüchtlingskonvention und europäische Menschenrechtskonvention beachtet. Ziel der gemeinschaftsrechtlichen Regelung muss eine ausgewogene Verantwortungs- und Lastenverteilung sein. Während der deutschen Ratspräsidentschaft werden wir vorschlagen, die Kompetenz für alle Fragen der Flüchtlings- und Migrationspolitik bei einem Mitglied der Europäischen Kommission zu bündeln. Wir erkennen an, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess in der Vergangenheit stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer (...). Im Zentrum unserer Integrationspolitik wird die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts stehen.“

## 7. CDU/CSU: Integration und Toleranz

Die Unionsparteien haben Deutschland lange Zeit nicht als Einwanderungsland verstanden. Sie haben die Aufnahmekapazitäten als arbeitsmarktpolitisch und psychologisch für erschöpft erklärt und in einem Einwanderungsgesetz ein sinnloses Signal der Bereitschaft zur Aufnahme weiterer Ausländer gesehen. Im März 2000 hat die Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag einen Antrag „Integration und Toleranz“ gestellt.<sup>8</sup>

„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, in Abstimmung mit den Ländern ein zusammenhängendes Konzept für die Integration der dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer zu erarbeiten und durch Änderung der entsprechenden Gesetze und Bereitstellung der erforderlichen Mittel umzusetzen.“

In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass Integration erfordere, „dass beide Seiten aufeinander zugehen“. Zu einigen Problembereichen werden dann Forderungen gestellt: Sprache; Schule und Bildung; Arbeit und Ausbildungsplätze; Mittelstand und Selbständigkeit; Sicherheit und Polizei; Landesverwaltung und Kommunen; Bundes-

wehr und Zivildienst; Vereine, Parteien, Kirchen; Kultur und Religion; Medien und Öffentlichkeit. Im Zusammenhang der Rede des Bundespräsidenten kam dann aus CDU-Kreisen die Forderung nach Klärung der Frage der Inhalte eines Zuwanderungssteuerungsgesetzes und nach einem Gesetz „noch in dieser Legislaturperiode“.

## 7. Positionen der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung und der Bundesvorsitzenden von Bündnis 90/Die Grünen

Im Zusammenhang der Bundestagsdebatte über den Antrag der CDU/CSU wurde diese Erklärung abgegeben:<sup>9</sup>

„Wir brauchen eine transparente und menschenrechtsorientierte Konzeption der Einwanderungspolitik, die den humanitären, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen der Zukunft gleichermaßen gerecht wird. (...) Die Green Card-Initiative verweist (...) auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Debatte über die zukünftige Einwanderungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. (...) Wer wie die CDU/CSU glaubt, sich im "global village" des 21. Jahrhunderts abschnitten und sich eine ausschließlich national orientierte Bevölkerungs- und Migrationspolitik leisten zu können, wird nicht nur im internationalen Standortwettbewerb, sondern auch gesellschaftlich auf das Abstellgleis geraten. Wer angesichts der sachlichen Notwendigkeit, eine zukunftstaugliche Konzeption der Zuwanderungsmöglichkeiten zu entwickeln, (...) an ausländerfeindliche Instinkte appelliert, vergibt wirtschaftliche Chancen und stiftet gesellschaftlichen Unfrieden. Dies gilt auch für jene in der FDP, die unter dem Deckmäntelchen der Modernität und dem Stichwort ‚Zuwanderungsbegrenzung‘ die Gültigkeit der Menschenrechte für Flüchtlinge in Frage stellen und das individuelle Recht auf Schutz beseitigen wollen. Die weitere Entwicklung westlicher Gesellschaften ist nicht denkbar ohne das grundlegende Bekenntnis zu den individuellen Rechten des Einzelnen – auch von Flüchtlingen. Die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und die Beachtung der individuellen Rechte der Flüchtlinge liegen daher im öffentlichen Interesse der westlichen Demokratien. Eine sozial verträgliche und moderne Einwanderungspolitik wird mittelfristig auch neue gesetzliche Grundlagen brauchen. Eine solche Politik muss die Chancen, die sich daraus für die weitere Entwicklung ergeben, nutzen, aber auch die Ängste in der Bevölkerung, die sich aus der Globalisierung und der Sorge um den eigenen Arbeitsplatz speisen, berücksichtigen.“

## IV. Bewertung und Perspektiven

Die Durchsicht der Entwürfe zeigt, dass es noch viele Unklarheiten gibt und die politische Willensbildung noch lange nicht abgeschlossen ist.

Die Begriffe Einwanderung und Zuwanderung werden nicht einheitlich und deutlich verwendet. Zuwanderung kann *rein statistische* Bedeutung haben. Ein Land wäre dann Einwanderungsland, wenn die Einwanderung die Auswanderung mit erheblichen Folgen für die einheimische Bevölkerung übersteigt. Bezogen auf Deutschland bedeutet dies: Der Gastarbeiterzustrom hatte die Konsequenz, dass eine wirtschaftlich eingebundene und sozial überwiegend stabile Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland lebt. Aktuelle Schätzungen besagen, dass die im Vergleich zur deutschen Bevölkerung höhere Geburtenrate dazu führen wird, dass der ausländische Bevölkerungsanteil von jetzt etwa neun Prozent im Jahr 2015 auf 15 und im Jahr 2030 auf fast 20 Prozent steigen wird. Dies alles rechtfertigt die Feststellung: Ausländer mit

Daueraufenthalt machen Deutschland faktisch zu einem Einwanderungsland. Im *politisch-juristischen* Sinne kann von einem Einwanderungsland erst gesprochen werden, wenn zu der faktischen Einwanderung ein in der Einwanderungspolitik und -gesetzgebung erkennbares Selbstverständnis des Einwanderungslandes tritt. In dieser Sicht ist Deutschland nur bedingt oder kein Einwanderungsland. Es gibt keine gezielten Einwanderungsprogramme und Bemühungen um weitere Einwanderer. Deutschland kann also als Einwanderungsland oder nicht als Einwanderungsland gesehen werden. Die Nichtakzeptanz als Einwanderungsland verhindert oder erschwert aber die Problemlösungen.

Unklar bleibt in den Entwürfen auch, wie durch „geordnete“ Zuwanderung die Integration der Ausländer (und das heißt auch Abbau der Spannungen zwischen Ausländern und Einheimischen) konkret erreicht werden kann. Die Integration droht von vornherein zu scheitern, wenn die einheimische Bevölkerung den Ausländeranteil deutlich als zu hoch empfindet oder sich sogar majorisiert fühlt. Probleme gibt es beispielsweise in Volksschulen mit ausländischen Schülermehrheiten. Hier stellt sich die Integrationsfrage grundsätzlich: Wer integriert wen? Die Bemühungen um Integration können Forderungen nach Entwicklung einer multikulturellen Gesellschaft entgegenstehen. Unklar bleibt schließlich auch, wie „geordnete“ Zuwanderung mit dem Asylrecht vereinbar ist; hier könnte das Asylrecht über Quoten eingeschränkt werden.

Zu fragen ist auch, ob Deutschland tatsächlich auf Einwanderungen angewiesen ist. Der Hinweis, dass es längst zum Einwanderungsland geworden sei, greift nicht, weil er keine Antwort auf die Frage gibt, ob dies künftig auch so sein soll. Soll das dichtbesiedelte Deutschland mehr Zuwanderungen anstreben als klassische Einwanderungsländer (die Bevölkerungsdichte ist mit ca. 220 Einwohnern pro Quadratkilometer hoch – in den USA sind es 21 Einwohner pro qkm)? Sodann ist der Bedarf an Zuwanderungen wegen Überalterung und den Folgen für die sozialen Sicherungssysteme kritisch zu sehen. Wenn durch Verjüngung eine Verbesserung des Rentenniveaus angestrebt werden soll, müßte die Einwanderung beschränkt werden auf gut ausgebildete Personen, die auf sonst nicht besetzbare Arbeitsplätze vermittelt werden können. Derartige Arbeitsplätze gibt es aber heute und vermutlich auch künftig nur in geringem Umfang. Probleme der IT-Branche werden langfristig inländisch gelöst werden können und müssen. Im übrigen würde eine gezielte Abwerbung qualifizierter Personen aus Entwicklungsländern kritisiert werden (afrikanische Länder haben seit ihrer Unabhängigkeit ein Drittel hochqualifizierter Fachkräfte an entwickelte Staaten verloren).<sup>10</sup> Wenn andererseits für die Einwanderung humanitäre (soziale) Kriterien in den Vordergrund gestellt werden, würde dies keine Entlastung, sondern eine zusätzliche Belastung der sozialen Sicherungssysteme bedeuten. Bereits jetzt sind etwa ein Drittel aller Sozialhilfebezieher Ausländer. Dieser Anteil ist größer als ihr Anteil an der Bevölkerung. Kritisch zu betrachten ist auch die Begründung der Einwanderung mit dem Hinweis auf die geringere Fertilität der Deutschen. Auf der UNO-Bevölkerungskonferenz in Kairo wurde 1994 ausdrücklich auf Zusammenhänge zwischen „demographischen Faktoren“ und Umweltvernichtung hingewiesen und der Anteil der reichen Staaten herausgestellt.<sup>11</sup> Dieser Aspekt führt letztlich zu der Überlegung, ob es unter ökologischen Gesichtspunkten vorteilhaft wäre, wenn sich die deutsche Bevölkerung verringert. Auch bei einem Absinken würde Deutschland noch zu den dicht besiedelten Staaten der Welt gehören – und die Forderung der Rio-Umweltkonferenz der Vereinten Nationen nach „nachhaltiger Entwicklung“ wäre leichter umzusetzen. Eine glückliche Zukunft Deutschlands oder gar der Menschheit ist nicht von einer großen Bevölkerung Deutschlands abhängig.

Gleichwohl bleibt Deutschland aufgefordert, seinen Beitrag zur Lösung der Migrationsprobleme zu leisten. Ein Einwanderungsgesetz könnte ein solcher Beitrag sein. Es gibt mehr Gründe für als Gründe gegen ein solches Gesetz. Entscheidend ist aber, was in diesem Gesetz stehen wird – und darüber muss noch gestritten und Klarheit geschaffen werden.

## Anmerkungen

- 1 Süddeutsche Zeitung vom 19./20. 7. 1997. S. 6
- 2 Bunderats-Drucksache 180/97 vom 11. 3. 1997
- 3 Bundestags-Drucksache 13/7417 vom 15. 4. 1997
- 4 Bundestags-Drucksache 13/7511 vom 23. 4. 1997
- 5 Bundestags-Drucksache 14/48 vom 18. 11. 1998
- 6 Bundesrats-Drucksache 54/97 vom 22. 1. 1997
- 7 Abgedruckt in: Neue Regierung – neue Ausländerpolitik? Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1999 und 5. Migrationspolitisches Forum. Klaus Barwig ... (Hrsg.). Baden-Baden 1999.
- 8 Debatte zur Änderung des Ausländergesetzes und über europäisches Asyl- und Ausländerrecht (193. Sitzung des Bundestages am 16. März 2000).
- 9 Presseerklärung vom 30. 3. 2000.
- 10 Siehe dazu Josef Schmid. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 12. 6. 1996. S. 24
- 11 Ein deutliches Beispiel ist ein Vergleich der Folgen des Bevölkerungswachstums in den USA mit Indien. Die Bevölkerung der USA wächst jährlich um etwa zweieinhalb Millionen. Jeder Amerikaner belastet die Atmosphäre durchschnittlich mit 20 Tonnen Kohlendioxyd. Das Bevölkerungswachstum verursacht also den Ausstoß von jährlich zusätzlich 52 Millionen Tonnen. Die Bevölkerung Indiens wächst jährlich um 17 Millionen und produziert zusätzlich nur 13 Millionen Tonnen Kohlendioxyd. In der Bevölkerungswissenschaft wird unter anderem deshalb die Überbevölkerung in den Industriestaaten als wichtiges Bevölkerungsproblem gesehen. Siehe dazu: Our planet. vol. 6 no. 3. 1994. S. 113.