

Totgesagte leben länger: Das deutsche Zuwanderungsgesetz

Petra Bendel

Am 3. Mai platzte den Grünen der Kragen: Parteivorsitzender Reinhard Bütikofer verkündigte das „Aus“ für die Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz. Nach eilends anberaumten Koalitionsgesprächen setzte Bundeskanzler Gerhard Schröder am 25. Mai schließlich ein Sondiergespräch mit den Spitzen aller im Bundestag vertretenen Parteien an, bei dem es schien, als könne es doch noch zu einer Einigung kommen. Bundesinnenminister Schily, der bayerische Innenminister Beckstein und der saarländische Ministerpräsident Peter Müller sollen nun einen Einigungsentwurf formulieren, der dann von Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden könnte.

Seit genau drei Jahren ist das Zuwanderungsgesetz immer wieder nachverhandelt worden. Längst schon ist jedoch die Aufbruchsstimmung verfliegen, die im Mai 2001 mit den Vorschlägen der „Süßmuth-Kommission“ in die öffentliche Debatte gekommen und die damals in Migranten- und Wohlfahrtsorganisationen ebenso zu spüren war wie bei Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Forschungsinstitutionen, Kirchen und Parteien. Zwischen den Parteifronten zerrieben, vor dem Verfassungsgericht gescheitert, im Vermittlungsausschuss verwässert, war aber zuletzt von der auf den innovativen Vorschlägen der Kommission basierenden Vorlage nur noch ein Bruchteil übriggeblieben. Das Zuwanderungsgesetz galt bereits als gestorben, als sich Anfang März 2004 sich bei der elften Verhandlungsrunde des Bund-Länder-Gremiums doch noch eine Chance zu ergeben schien: Regierung und Opposition bewegten sich in den strittigen Detailfragen der Arbeitsmigration, der humanitären Zuwanderung und der Integration aufeinander zu.

Aber dann kamen die Madrider Anschläge des 11. März, und in der zwölften Sitzung des Vermittlungsausschusses ging es auf Druck des Bundesinnenministers und der Unionsparteien statt um gezielte Förderung der Zuwanderung in die Arbeitsmärkte, statt um Integration der Zugewanderten fast ausschließlich um die Ausweisung von Zuwanderern mit dem Ziel der Terrorabwehr. Spätestens diese Koppelung von Zuwanderung und Terrorismusbekämpfung drohte die ursprüngliche Absicht des Gesetzes, das erstmals der Notwendigkeit von Zuwanderung und Integration Rechnung hatte tragen sollen, zu verzerren, wenn nicht gar in ihr Gegenteil zu verkehren: von einem Integrations- in ein Abwehrgesetz.

Daran ändert auch der Kompromiss nichts, auf den sich Ende Mai die Spitzen von Regierung und Opposition einigten: Zwar wurden als Zugeständnis an die Regierungs-

koalition Teile der Arbeitsmigration wieder eingeführt, der Union aber wurden auch weitreichende Zugeständnisse in Sachen Sicherheit gemacht, die einen Generalverdacht gegen Ausländer schüren.

1. „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“: ein deutscher Hindernislauf

Erinnern wir uns zurück an das, was eigentlich hätte geregelt werden sollen: Recht weit oben im rot-grünen Koalitionsvertrag angesiedelt, war die Zuwanderungsfrage zunächst mit der „Greencard“-Regelung durch den Rückenwind der großen Wirtschaftsverbände auf die Top-Agenda der Regierung getrieben. Damit war der Weg freigeräumt für eine Neuregelung der Arbeitsmigration. Nach den Vorstellungen der im Jahr 2000 von Bundesinnenminister Otto Schily einberufenen Expertenkommission unter der Leitung der CDU-Politikerin Rita Süßmuth (die sogenannte „Süßmuth-Kommission“) sollte ein neues Migrationsgesetz die Einwanderung noch umfassender regeln. Die Vorschläge der Kommission aus Vertretern von Parteien, Ländern und Kommunen, Wissenschaftlern, Kirchen und Verbänden, darunter auch Migranten-Organisationen unter dem Titel „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“ waren zunächst weithin akzeptiert. Sie fanden Eingang in den Vorschlag, den Innenminister Otto Schily am 3. August 2001 der Öffentlichkeit präsentierte und in Koalitionsverhandlungen mit dem grünen Koalitionspartner bis hin zum gemeinsamen, vom Bundeskabinett vorgelegten „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ führte. Ziel des Entwurfs war es, die Zuwanderung gemäß einem „wohlverstandenen“ Eigeninteresse zu steuern, humanitäre Grundsätze beim Asyl- und Flüchtlingsrecht aufrechtzuerhalten und den bereits Zugewanderten erstmals explizit neue Integrationschancen zu eröffnen. Trotz etlicher kritischer Einwände und einiger Abstriche bei den innovativsten Vorstellungen war auch dieser Entwurf von seiner Stoßrichtung her zunächst noch auf positiven Widerhall gestoßen: Er vereinfachte, so Parteien und Verbände unisono, das bislang geltende komplizierte Ausländerrecht, bekenne sich erstmals dazu, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei und kehre ab von einer jahrzehntelang allein durch Abwehr charakterisierten Einwanderungspolitik.

Jenseits populistischer Diskurse um die Asylgesetzgebung und abseits fremdenfeindlicher Skandale, wie sie noch Mitte der 90er Jahre die Republik erschüttert hatten, wurde die öffentliche Debatte zunächst mit ungewöhnlicher Ruhe und Sachlichkeit geführt: Angesichts sinkender Flüchtlingszahlen und objektiv nachvollziehbarer Nachfrage nach Arbeitskräften in einigen Branchen (Informations- und Kommunikationstechnologie, Gesundheit, Gaststättengewerbe), angesichts der allseits eingeklagten Vernachlässigung der Integration von Zuwanderern, war über weite Strecken eine veränderte Problempertzeption zu verzeichnen, die den Weg freimachte für innovative Regelungen. Eine grundsätzliche Neuregelung erhielt nicht nur die deutliche Unterstützung von Experten, die vor den sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen des bundesdeutschen Bevölkerungsrückgangs warnten und „replacement migration“ für zumindest eine Teillösung hielten, sondern auch von Wirtschaftsverbänden, die an gezielter Arbeitsmigration in einzelne Branchen interessiert waren, von Menschenrechtsgruppen und Flüchtlingsorganisationen, die auf internationale Flüchtlingsrechte und deutsche Schutzlücken verwiesen. Mit einer rot-grünen Mehrheit im Bundestag, einer prinzipiell offenen Opposition und zeitgleich erfolgender Liberalisierung von Teilen der Flüchtlings- und

Einwanderungspolitik in der Europäischen Union schien das Zeitfenster weit offen für ein neues, innovatives Gesetz, gepuscht von der Regierungskoalition unter der Federführung des Bundesinnenministers.

Die Unionsparteien trugen das augenscheinliche Konsenspapier zunächst durchaus mit, zumal es sich in großen Teilen mit den Ansätzen der von der CDU eingesetzten „Müller-Kommission“ deckte, übten Ende 2001 im Bundestag aber dann doch Generalkritik: Das Gesetz lasse zu viele Einwanderer ins Land. Begrenzung, nicht Öffnung müsse das vornehmliche Ziel sein. Je näher der Bundestagswahlkampf 2002 rückte, desto erbitterter wurde um einzelne Details gestritten, wichen die Positionen wieder auseinander, ja, drohte das Thema „Zuwanderung“ zeitweise zum polarisierenden Wahlkampfthema zu geraten. Abgesehen von parteipolitischem Kalkül lagen auf Oppositionsseite folgende Ziele dahinter: der Schutz des heimischen Arbeitsmarktes vor einer als solchen wahrgenommenen Konkurrenz ausländischer Arbeitskräfte, Schutz vor etwaigen Zuwanderern mit terroristischem Hintergrund, aber auch die Abschirmung der eigenen, „kulturellen Identität“.

Seither ließ das Zuwanderungsgesetz auf seinem langen Marsch durch die Institutionen keine Hürde aus: In einer turbulenten Sitzung am 22. März 2002 vom Bundesrat verabschiedet, wurde es nach einer Klage der unionsregierten Länder vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 18. Dezember 2002 wegen förmlicher Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz für nichtig erklärt, kurz bevor es am 1. Januar 2003 hätte in Kraft treten sollen. Die Begründung lautete, das Gesetz habe nicht die erforderliche Mehrheit im Bundesrat erhalten. Tatsächlich war bei der Abstimmung das Votum des Landes Brandenburg als einheitlich gewertet worden, obwohl die anwesenden Minister unterschiedlich gestimmt hatten – ein Vorgehen, das im deutschen Grundgesetz nicht vorgesehen ist. Mit einer CDU/SPD-Koalition an der Landesregierung und vier von 69 Stimmen im Bundesrat war Brandenburg das Zünglein an der Waage gewesen, so dass das Gesetz zunächst mit der denkbar knappsten Mehrheit durchgesetzt worden war, dann aber in Karlsruhe gescheitert war. So ging das Gesetzgebungsverfahren in die zweite Runde. Über zuletzt 138 Änderungsanträge war zu verhandeln, welche die Opposition noch zusätzlich zu den bereits im ersten Verfahren eingebrachten Änderungen beantragte und die angesichts stark restriktiver Vorstellungen von SPD und Grünen mit dem Titel „Giftliste“ versehen wurde. Auch im zweiten Anlauf ließen die konservativ regierten Bundesländer das Gesetz im Bundesrat durchfallen und setzten eine „umfassende Überarbeitung“ des Gesetzentwurfes durch, der von der Bundesregierung zum zweiten Mal vorgelegt worden war. Seither lag die Verhandlung in der Hand von sieben Verhandlungsführern, denen am Durchkommen des Gesetzes zumindest insoweit gelegen war, als das Paket lange Zeit nicht wieder in seine zustimmungspflichtigen und nicht zustimmungspflichtigen Teile aufgeschnürt wurde. Dieser Versuch war auch die Grundlage der letzten Gespräche zwischen Regierungs- und Oppositionsspitzen und des erneut verkleinerten Gremiums aus SPD und CDU/CSU, das nun einen letzten Entwurf vorlegen soll. Ansonsten wäre nichts anderes übriggeblieben, als mit rot-grüner Mehrheit Teile des Gesetzes ohne den Bundesrat durchzubringen – ein Versuch, den viele Kommentatoren für ehrlicher gehalten hätten.

2. Letzter Stand der Verhandlungen – was bleibt durchsetzbar?

Worum geht es überhaupt noch? Vier Schwerpunkthemen waren von Beginn an Zank-äpfel zwischen Regierung und Opposition: Die bedarfsgerechte Arbeitsmigration, nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung als Fluchtgründe, Familiennachzug und eine Verschärfung der Kontrollmechanismen bei der Zuwanderung.

2.1 Herzstück Arbeitsmigration: herausgeschnitten und wieder eingefügt

Die Hauptstreitpunkte zwischen Regierungskoalition und Opposition lagen bis März 2004 in der Zuwanderung aus Erwerbsgründen. Nach derzeit geltendem Recht ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Staatsangehörige von außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums durch den 1973 verhängten Anwerbestopp prinzipiell versperrt. Von diesem Grundsatz gibt es einige Ausnahmen, komplizierte und unübersichtliche Regelungen mit erleichterten Bedingungen für bestimmte Berufsgruppen (etwa Sportler, Wissenschaftler, Fotomodelle oder Spitzenköche), zum Teil zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse. Speziell für die hochqualifizierten Arbeitskräfte besteht die auf Anregung von Bundeskanzler Schröder zum 1. August 2000 in Kraft getretene „Green-card“, die vor allem Computer-Fachkräften eine auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis erteilt. Die Zuwanderung über die „Green-card“ freilich blieb weit hinter den bundesdeutschen Erwartungen zurück, nicht zuletzt, weil sie den Hochqualifizierten einen zu kurzen Aufenthaltszeitraum bot.

Der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes sah nun die Möglichkeit vor, Spitzenkräften künftig von Beginn an unbefristeten Aufenthalt zu gewähren. Hier hatten sich die Unionsvertreter in der letzten Runde des Vermittlungsausschusses bewegt: Hochqualifizierte sollen kommen dürfen, ebenso bei Bedarf verschiedene Fachkräfte vor allem aus Osteuropa. Ausländische Studenten sollen, wie die im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehen, nach Abschluss ihres Studiums in Deutschland Arbeit suchen können. Für gering qualifizierte Arbeitskräfte hingegen bleibt der Markt verschlossen. Ähnlich sieht der zwischen Schröder, Merkel und Stoiber ausgekartete Kompromiss aus. Für Höchstqualifizierte soll die Möglichkeit eines Daueraufenthaltes eröffnet werden. Das eigentlich innovative Instrument des Gesetzentwurfs, die Option eines Punktesystems aber, ist seit Anfang März 2004 vom Tisch. Diesem Kernstück des Gesetzes entsprechend sollte „im Bedarfsfall“ „eine begrenzte Zahl besonders geeigneter Zuwanderer“ über ein Auswahlverfahren nach folgenden Kriterien aufgenommen werden: Alter, schulische und berufliche Ausbildung bzw. Berufserfahrung, Familienstand, Sprachkenntnisse, Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland, Herkunftsland. Nicht der Nachweis eines Arbeitsplatzes also sollte mehr für den Zuwanderer entscheidend sein, sondern die durch die Auswahlkriterien erzielte Punktzahl. Die christdemokratischen Parteien, die grundsätzlich den (ohnehin durch das Anwerbestoppausnahmegesetz bereits seit langem vielfältig durchlöcherten) Anwerbestopp aufrechterhalten wissen wollen, setzten sich dagegen im Vermittlungsausschuss durch: Sie hatten kritisiert, dass die Quote nicht allein hochqualifizierten, sondern auch anderen Arbeitskräften die Möglichkeit zur Zuwanderung gewähre. Ohne dieses Herzstück war das Zuwanderungsgesetz bereits für viele gestorben. Ob auf Druck des grünen Koalitionspartners doch noch Teile des ehemaligen Gesetzesvorschlags wieder reimplantiert werden, bleibt abzuwarten.

2.2 Grünes Herzblut: Verfolgungsgründe und Flüchtlingsschutz

Auf Druck der Grünen legte der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes erstmals explizit den Schutz von nichtstaatlich und geschlechtsspezifisch Verfolgten fest. Beide Gruppen werden in Deutschland bislang häufig nur geduldet. Ginge es nach dem Willen der Bündnisgrünen, die sich in zähen Verhandlungen mit dem Bundesinnenminister durchsetzten, so sollen diese nunmehr einen sicheren Aufenthaltsstatus und damit Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Sprachförderung und zu Familienleistungen erhalten.

Bei der nichtstaatlichen Verfolgung geht es um die Frage, ob ein Flüchtling auch dann als solcher anzuerkennen ist, wenn seine Verfolgung von nichtstaatlichen oder quasistaatlichen Akteuren ausgeht, wenn sie vom Staat angefacht, gedeckt, toleriert wird oder aber wenn der Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, gegen die Verfolgung vorzugehen. Auch in Situationen, in denen eine Verfolgung von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht und keine staatliche Autorität mehr besteht, in Fällen von Staatskollaps also, soll nach dem Willen der Bündnisgrünen die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gewährleistet sein. Geschlechtsbezogene Formen der Diskriminierung betreffen meist Frauen, die von ritueller Tötung (etwa: Witwenverbrennung), Genitalverstümmelungen, sexueller Gewalt, harter oder unmenschlicher Behandlung wegen Überschreitung sozialer, kultureller oder religiöser Normen (etwa: Verfolgung wegen Ehebruchs bei einem Vergewaltigungsopfer) sowie häuslicher Gewalt betroffen sind, bei der die Misshandlungen einen bestimmten Schweregrad erreichen und die Behörden nicht willens oder nicht in der Lage sind, der betroffenen Person Schutz zu bieten. Sie betreffen auch männliche Homosexuelle im Falle von Bestrafung und Misshandlung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung.

Zeitgleich mit dem Zuwanderungsgesetz war in der Europäischen Union eine Richtlinie über die Mindestnormen zur Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft verhandelt und im Rat der Europäischen Union immer wieder vor allem von deutscher Seite unter Verweis auf das daheim verhandelte Zuwanderungsgesetz blockiert worden. Umgekehrt wurde nun im März 2004 in Berlin darauf verwiesen, dass die EU-Richtlinie in der Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe richtungsweisend sein solle. Ende März konnten sich die 15 Innen- und Justizminister schließlich auf eine gemeinsame Flüchtlingsrichtlinie einigen; Deutschland korrigierte somit seine bislang von den meisten übrigen europäischen Ländern abweichende Haltung und gab etwa seine Vorbehalte bei der Berücksichtigung nichtstaatlicher Akteure beim ergänzenden Schutz in der Richtlinie zum Flüchtlingsbegriff auf. Auch wenn die Unionsparteien mit der (absurden) Befürchtung argumentieren, dass mit der Anerkennung der geschlechtsspezifischen Verfolgung eine „Sogwirkung“ ausgelöst werden könne, muss die europäische Richtlinie nunmehr dem Sinn nach in deutsches Recht überführt werden. Die einzige Verbesserung im Flüchtlingsschutz, die man in bei der Einigung zwischen Koalition und Opposition am 25. Mai erneut betonte, ist also nicht einmal eine Errungenschaft der Berliner, sondern vielmehr der Brüsseler Gesetzgebung.

Andere humanitäre Aspekte, die noch Verhandlungsmasse sind, hinter welche die Grünen aber nicht zurück können, betreffen die Duldung und die Möglichkeit einer Härtefallregelung: Die „Kettenduldungen“, befristete Aufenthaltsregelungen ohne sicheren Status, sollten nunmehr abgeschafft werden, ein sicherer Aufenthaltsstatus für die betroffenen 200.000 Flüchtlinge soll gefunden werden. Bei der Härtefallklausel handelt es sich um eine humanitäre Regelung in Ausnahmefällen, die nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen jedoch nicht zugleich einen Rechtsanspruch auf ein Bleiberecht bedeutet.

2.3 Nachgekartet beim Nachzugsalter

Das Kindernachzugsalter war im Zeichen des Bundestagswahlkampfes unverdient in den Mittelpunkt der Debatte geraten. Nach geltendem Recht ist ein Anspruch auf Nachzug für ledige Kinder zu ihren in Deutschland lebenden Familien aus Nicht-EU-Ländern bis zum Alter von 16 Jahren gewährt. Dies gilt für die Kinder solcher Migranten, die über eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive verfügen. Auch muss ein hier lebender Ausländer, der seine Kinder nachholen will, belegen, dass er für den Unterhalt der nachziehenden Familienmitglieder aufkommen und ausreichenden Wohnraum zur Verfügung stellen kann – eine Regelung, die nach den Vorstellungen der Regierungskoalition auch künftig weiter gelten soll.

Der erste Entwurf für das neue Zuwanderungsgesetz sah für die Kinder von Hochqualifizierten nun ein Nachzugsalter von 18 Jahren vor. Bestehen bleiben sollten ferner die Regelungen, nach denen für Kinder von Asylberechtigten und von Deutschen (also auch von Aussiedlern) ein Anspruch von bis zu 18 Jahren besteht, für Kinder von EU-Bürgern sogar bis zu 21 Jahren (bei sogenannter „Inländerdiskriminierung“). Mit Blick auf, in den Worten des Bundesinnenministers „...möglichst frühzeitige Integration der Kinder in Deutschland“ und mit Rücksicht auf die Unionsparteien wurde das Nachzugsalter für Ausländerkinder auf 12 Jahre abgesenkt. Nach einer vom grünen Koalitionspartner im Verlauf der Verhandlungen durchgesetzten Ermessensklausel sollen in Ausnahmefällen auch ältere Kinder nachziehen können; in der bisher letzten Runde des Vermittlungsausschusses gelang es den Grünen bislang, das Nachwuchsalter auf 16 Jahre heraufzusetzen.

2.4 Integration: Wer soll das bezahlen?

Die Idee von Integrationsförderung, die von Regierung und Opposition prinzipiell geteilt wird, sieht vor, Integrationskurse für Neuzuwanderer anzubieten, die einen Sprachkurs und einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Rechtsordnung, Kultur und Geschichte umfassen. Der Schwerpunkt liegt dabei eindeutig bei der Sprachförderung. Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, sollten nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf einen Anspruch auf Teilnahme an diesen von privaten wie öffentlichen Trägern durchgeführten, sogenannten Integrationskursen erhalten. Dieser Anspruch sollte den Diskussionen im Vermittlungsausschuss zufolge eingeschränkt, für bestimmte Gruppen eine Teilnahmeverpflichtung fixiert werden. Bei den Gesprächen zwischen Bundeskanzler Schröder und den jeweiligen Parteiführern einigte man sich jedoch darauf, dass man vom Modell der verpflichtenden Teilnahme zurück zum Anspruchsmodell kommen wolle. Als Sanktionsmittel für Nicht-Teilnahme gilt jedoch weiterhin die Möglichkeit, bei Verstoß gegen die Teilnahmeverpflichtung den Aufenthaltsstatus des Zuwanderers nicht zu verfestigen und gegebenenfalls die Aufenthaltsberechtigung nicht zu verlängern. Hiermit wird den Ausländerbehörden ein beträchtlicher Entscheidungsspielraum übertragen.

Umstritten ist insbesondere noch, wer die Kosten der Integrationskurse tragen soll. Die Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern war in die letzte Verhandlungsrunde verschoben worden; bislang wollte Rot-Grün die Kosten zu zwei Dritteln dem Bund, zu einem Drittel Ländern und Gemeinden aufbürden, wohingegen die Unionsparteien Länder und Kommunen nicht belasten wollen.

2.5 Verschärfte Abschieberegelungen im Fadenkreuz

Die schon im vergangenen Jahr vorgelegten Vorschläge der Christdemokraten, die Zuwanderung an strengere Sicherheitsauflagen zu knüpfen – etwa die Einführung von Sicherheitsüberprüfungen, die regelmäßige Überwachung von Personen aus „Problemstaaten“ oder die Beugehaft für Ausreisepflichtige – wurden nach den Madrider Anschlägen schließlich zum Zentrum der Debatte.

Als Otto Schily am 30. April einen Vorschlag vorlegte, nach dem „gefährliche Ausländer“ bis zu einem Jahr in Präventivhaft genommen werden dürften – ein Vorschlag, der auf den Applaus der Union stieß – stiegen Grüne, FDP und SPD aus. Weitere restriktive Vorschläge, wie sie die Unionsvertreter vorlegten, sahen vor, Bürger zentral zu registrieren, die Ausländer einladen, Schleuser rascher auszuweisen und extremistische Rädelsführer und deren Anhänger (sogenannte „Hassprediger“) leichter abzuschieben. Sicherheitsverwahrung und Registrierung sind nun rechtstaatlich bedenkliche Forderungen, die vor allem die grüne Basis und Klientel definitiv nicht mehr mittragen kann. Sie führten denn auch zum Abbruch der Verhandlungen Anfang Mai, zumal der Bundesinnenminister die Forderung nach Sicherheitshaft weiterhin unterstützte. Nichtregierungsorganisationen wie amnesty international, der Deutsche Anwaltverein, die Neue Richtervereinigung, Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Pro Asyl, Paritätischer Wohlfahrtsverband und das Diakonische Werk riefen den Vermittlungsausschuss dazu auf, die Grundsätze eines fairen Verfahrens zu wahren.

Bereits jetzt kann nach dem Ausländergesetz ein Ausländer dann ausgewiesen werden, wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt. Im Vermittlungsausschuss diskutiert und in den Spitzengesprächen vom 25. Mai durchgesetzt wurde jedoch eine Klausel, nach der ein terrorverdächtiger Ausländer, der als „Gefahr für die nationale Sicherheit“ eingestuft wird, allein aufgrund einer „tatsachengestützten Gefahrenprognose“ ausgewiesen werden kann. Die Regelzuständigkeit bleibt bei den Innenministern der Länder; der Bundesinnenminister hat ein Zugriffsrecht bei besonderen Sachverhalten. Eine einzige Gerichtsinstanz, das Bundesverwaltungsgericht, soll dann über die Entscheidung befinden. Verdächtige Ausländer, die aufgrund von Foltergefahr, Verfolgung oder Todesstrafe nicht in ihr Heimatland zurückgewiesen werden können, sollen mit strikten Meldeauflagen, Einschränkungen der Freizügigkeit und strafbewehrten Kommunikationsverboten eingeschränkt werden können. Nach Ermessen sollen auch „geistige Brandstifter“ (sogenannte „Hassprediger“) ausgewiesen werden können, Schleuser bei Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr. Ebenfalls setzte sich die Union mit einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz durch für den Fall, dass einem Ausländer ein zeitlich unbefristeter Aufenthaltstitel gewährt werden soll.

3. Was bleibt?

Ehemals konsensual und integrativ in seiner ersten Entstehungsphase, innovativ in seinen Inhalten, hat das Gesetz in den vergangenen drei Jahren praktisch alle Federn gelassen. In der Zwischenzeit hat sich die politische und öffentliche Debatte von den Erkenntnissen, Lösungsvorschlägen und tragenden Allianzen der vergangenen Jahre weit entfernt, ist aus dem Blick geraten, dass Deutschland aufgrund demographischer Ent-

wicklungen und Engpässe auf den Arbeitsmärkten der Einwanderung bedarf. Über die Frage der Finanzierung von Sprachkursen ignoriert wird die Tatsache, dass mit der Diskussion um das islamische Kopftuch unsere Integrationsdebatte erst beginnt, während der Integrationsbedarf auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft, in Kindergärten, Schulen, an Arbeitsplätzen, im täglichen Zusammenleben, stetig steigt. Der Schwung, der die Forderungen nach einer klaren und modernen Regelung der Zuwanderung nach dem Regierungswechsel Ende der 90er Jahre mit Hilfe einer breiten Allianz von Unternehmern, Migrantengruppen, Menschenrechtsgruppen und Wohlfahrtsverbänden auf die politische Top-Agenda der rot-grünen Koalition befördert hatte, wurde im aufgebauscht-polarisierten Parteienstreit seit Beginn des Wahlkampfs 2002 beständig ausgebremst. Die ehemals tragenden Verbände, Nicht-Regierungsorganisationen und Partei- wie parteiübergreifenden Arbeitsgruppen, denen an einer Durchsetzung eines solchen innovativen Gesetzes gelegen war, haben sich enttäuscht abgewandt, ja, einen Ausstieg aus den Verhandlungen gefordert. Die Union ihrerseits sah nach den Anschlägen von Madrid das Zeitfenster für ein ganz anderes Anliegen geöffnet: für ein neues, restriktiveres Sicherheitspaket. Mit großen Teilen hat sie sich durchgesetzt.

So legitim aber die Debatte über die Sicherheit und die Frage ist, wie diese künftig geregelt werden soll, gehört diese doch in ein anderes Politikfeld, ihre Regulierung in ein separates Gesetz. Denn die Diskussion über „gefährliche Ausländer“ konterkariert die mühsam gewonnenen, offeneren Diskurse und wirft die Integrationsbereitschaft der deutschen Aufnahmegesellschaft um Längen zurück. Bei den letzten Verhandlungen wurde die Chance vertan, die Diskussionen zu entkoppeln und endlich das zu regeln, was im Bereich der Migration immer noch ansteht und – ohne die Opposition mit kleinerem Wurf – noch zu retten wäre: am Bedarf orientierte Migration in die Arbeitsmärkte, Flüchtlingsschutz und Integration.