

Flucht, Asyl, Einwanderung – das neue Zuwanderungsgesetz unter der Lupe

Petra Bendel

Die Terroranschläge in den USA haben in Deutschland bis in die bundesdeutsche Zuwanderungsdebatte hinein nachgehallt. Innere Sicherheit in Form des Anti-Terror-Gesetzes und Zuwanderungsproblematik wurden nach dem 11. September unglücklich miteinander verknüpft. Alle Zuwanderer seien künftig durch den Verfassungsschutz zu überprüfen, hatte der bayerische Innenminister Kurt Beckstein kaum drei Tage nach den Attentaten gefordert. Regelanfragen bei Verfassungsschutz und Nachrichtendiensten bei der Einbürgerung von Ausländern und bei der Erteilung von längerfristigen Aufenthaltstiteln, wie von der Union gefordert, blieben jedoch außen vor; auch ein obligatorischer Fingerabdruck für Asylbewerber ist nicht vorgesehen.

Die harten Verhandlungen mit dem grünen Koalitionspartner Ende Oktober zeitigten jedoch ein unerwartetes Entgegenkommen Otto Schilys bei einigen der im Verlauf der Diskussion aufgekommenen, zentralen Streitpunkten mit Bündnisgrünen, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, die sich vor allem auf die humanitären Aspekte der Zuwanderungsgesetzgebung richteten. Hatten die anfänglichen Schulterschlüsse Schilys mit den Unionsparteien den Koalitionspartner wiederholt brüsk vor den Kopf gestoßen und damit den Koalitionsfrieden ernsthaft gefährdet, so scheint nunmehr umgekehrt der Weg erschwert, wenn nicht gar verbarrikadiert, auf dem der Minister das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode gemeinsam mit den Stimmen der Union im Bundesrat durchbringen will. Gelingt dies nicht, so wird die Zuwanderung zum Wahlkampfthema.

1. Warum überhaupt ein neues Zuwanderungsgesetz?

Derzeit leben in der Bundesrepublik Deutschland etwa 7,3 Mio. Ausländer oder Bürger ausländischer Herkunft. Mit einem Anteil von etwa 8,9 Prozent der Wohnbevölkerung liegt die Bundesrepublik damit auf Platz 4 in Europa. Viele dieser Bürger sind schon in zweiter oder dritter Generation in Deutschland und damit Teil der deutschen Gesellschaft. Andere dürfen dagegen nur für begrenzte Zeit hier bleiben, beispielsweise als Asylsuchende oder als Flüchtlinge. Eine weitere, große Gruppe von Migrantinnen ist die der deutschen Staatsangehörigen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen, also die Spätaussiedler der ehemaligen Sowjetunion und anderer Staaten.

Entwicklungen des demographischen Wandels und der Arbeitsmärkte, Anpassungen der Rechtsnormen in der Europäischen Union und nicht zuletzt die humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland sind Herausforderungen an unser Ausländerrecht, das als eines der kompliziertesten und unflexibelsten Systeme in Europa gilt. Geregelt durch das Ausländergesetz und das Asylverfahrensgesetz, wird es in weiten Teilen der Komplexität unserer Zuwanderungssituation nicht mehr gerecht. Parteien und gesellschaftliche Organisationen sind sich daher schon länger einig, dass ein umfassendes, neues Gesamtkonzept vonnöten ist, auch, wenn nach dem 11. September von einigen Stimmen das Gegenteil behauptet wurde.

Eine vor rund einem Jahr von Bundesinnenminister Otto Schily einberufene Expertenkommission aus Vertretern von Parteien, Ländern und Kommunen, Wissenschaftlern, Kirchen und Verbänden unter der Leitung der CDU-Politikerin Rita Süßmuth hatte im Mai 2001 umfassende Empfehlungen für ein solches Gesetz vorgelegt. Diese wie auch entsprechende Entwürfe der politischen Parteien fanden Eingang in den Gesetzesvorschlag, den Innenminister Otto Schily am 3. August dieses Jahres der Öffentlichkeit präsentierte. Die Hauptzielsetzungen lauteten: Steuerung der Zuwanderung gemäß einem (wohlverstandenen) Eigeninteresse, Fortbestehen humanitärer Grundsätze in Asylrecht und Flüchtlingspolitik, Integration der Zugewanderten im Lande.

Mit kleineren Abstrichen stieß der Referentenentwurf zunächst in allen Parteien auf positiven Widerhall: Er vereinfache, so Parteien und Verbände unisono, das komplizierte Ausländerrecht und könne als „Konsenspapier“ für das weitere Verfahren dienen. Als jedoch, wenige Tage später, die „Kröten“ geschluckt waren, die, nach den Worten des Grünen-Politikers Cem Özdemir, „nach rechts und links gleichermaßen verteilt“ worden waren, ließen sich die ersten kritischen Stimmen aus der eigenen Koalition vernehmen. Ralf Fücks, grünes Mitglied der Süßmuth-Kommission, fasste die vom kleinen Koalitionspartner konstatierten Defizite unter Anspielung auf ein Diktum des bayerischen Innenministers Günther Beckstein wie folgt zusammen:

„Der hastig hergestellte Entwurf verbindet eine überfällige Innovation – den Einstieg in die reguläre Zuwanderung von möglichst Höchstqualifizierten – mit zahlreichen kleinlich-gehässigen Restriktionen im Flüchtlings- und Aufenthaltsrecht. Er erhebt die unselige Trennung zwischen ‚Ausländern, die uns nützen, und solchen, die uns ausnützen‘, zum System.“

Die CSU ihrerseits vermeldete, eine Tendenz zu der aus ihrer Sicht notwendigen Zuwanderungsbegrenzung sei im Gesetzesentwurf nicht erkennbar. Auch hagelte es Beanstandungen von Seiten zahlreicher gesellschaftlicher Organisationen: der Wohlfahrtsverbände, des Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften und der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Marie-Luise Beck, sowie verschiedener Anwaltsvereinigungen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund meldete sich ebenso mit einer Stellungnahme zu Wort wie die christlichen Kirchen, viele einzelne Initiativen und die Vertretung des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge in Deutschland, UNHCR. Nach anfänglich harter Linie gegenüber den darin geäußerten Beanstandungen ging der Bundesinnenminister in den Koalitionsverhandlungen mit den Bündnispartnern schließlich auf einige der Hauptkritikpunkte ein.

2. Was ist dran an der Kritik? Schilys Entwurf im Kreuzfeuer

Der Hauptvorwurf gegenüber dem Referentenentwurf lautet: Während deutliche Verbesserungen im Bereich der ökonomisch motivierten Zuwanderung zu erkennen seien,

ja, sich eine Absage an ein vorwiegend auf Abwehr ausgerichtetes Zuwanderungsverständnis vollziehe, seien in den Bereichen „humanitäre Aufnahme“ und „Integration“ zum Teil gravierende Verschlechterungen oder unzureichende Neuerungen zu bemängeln. Über die Hauptkritikpunkte gibt die folgende Abbildung einen Überblick.

Abbildung: Hauptkritikpunkte am „Schily-Entwurf“

Bereich	Kritikpunkte
1. Aufenthaltstitel	<ul style="list-style-type: none"> – Schwierige Verfestigung des Aufenthaltsstatus durch hohe Anerkennungsbedingungen betrifft v.a. ältere, länger ansässige Zuwanderer. – Abschaffung der Duldung führt zu unsicherem Rechtsstatus von bislang geduldeten Flüchtlingen. – Rigoroses Ausweisungsrecht selbst für im Lande geborene und aufgewachsene Ausländer verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
2. Arbeitsmigration	<ul style="list-style-type: none"> – Beibehaltung des „Rotationsprinzips“: Kurzfristige Anwerbung von Arbeitskräften wiederholt alte Fehler der Gastarbeiteranwerbung.
3. Familiennachzug	<ul style="list-style-type: none"> – Prinzipielle Begrenzung des Kindernachzuges auf 12 Jahre (bisher: 16 Jahre) – in einigen Fällen auf 18 Jahre – widerspricht Schutz von Ehe und Familie (bei Nachverhandlungen in Regierungsentwurf: 14 Jahre bei dt. Sprachkenntnissen). – Ungleichbehandlung hochqualifizierter Zuwanderer und anderer Ausländer durch verschiedene Altersbegrenzungen beim Kindernachzug ist ungerecht. – Erfordernisse deutscher Sprachkenntnisse für Ausnahmeregelungen beim Kindernachzug sind unpassend. – Erfordernis für Wohnraum- und Einkommenssicherung beim Familiennachzug wird der Situation von Flüchtlingsfamilien nicht gerecht.
4. Humanitäre Aufnahme/politisches Asyl	<ul style="list-style-type: none"> – Verschlechterung des Flüchtlingsstatus durch „Aussetzung der Abschiebung“ gegenüber dem bisherigen Prinzip der Duldung führt zu unklarem Status für 250.000 Flüchtlinge. – Befristeter Aufenthalt für anerkannte Asylbewerber durch obligatorische Überprüfung der Anerkennung nach 3 Jahren verhindert frühzeitige Integration und beraubt die Betroffenen der Sicherheit bei der Zukunftsplanung. – Flüchtlingsstatus für nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung wird nicht garantiert (bei Nachverhandlungen in Regierungsentwurf aber aufgenommen). – „Kirchenkontingent“ unzureichend: Die Schutzgewährung für Flüchtlinge wird auf private Träger abgewälzt, die für deren Lebensunterhalt aufzukommen haben. – Nicht-Anerkennung von Nachfluchtgründen (z.B. politische Aktivitäten, die nicht an eine schon im Heimatland betätigte Überzeugung anknüpfen, aber im Falle einer Heimkehr zur Verfolgung führen) widerspricht der Genfer Flüchtlingskonvention und sanktioniert politische Betätigungen von Flüchtlingen in Deutschland. – Keine Härtefallregelung vorgesehen, die etwa traumatisierte Flüchtlinge betrifft, welche sich im Asylverfahren nicht angemessen äußern können. – Keine Lösung der illegalen Einwanderung; Rechte für illegal Eingewanderte sind nicht vorgesehen.
5. Ausreisepflicht-/Abschiebung	<ul style="list-style-type: none"> – Schaffung von Sonderlagern zur Abschiebung dient nicht der Beschleunigung der Ausreise. – Flüchtlinge ohne Papiere werden kriminalisiert – gegen sie werden Strafverfahren eingeleitet.

- Beibehaltung der Abschiebungshaft zementiert Kritikpunkte wie unverhältnismäßig lange Haft (max. 18 Monate) und menschenunwürdige Bedingungen für Abschiebehäftlinge.
- 6. Sozialleistungen – Unwürdigkeit des Entwurfs: die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz für ausreisepflichtige Personen und Asylbewerber werden gänzlich ausgesetzt.
- 7. Integration – Integrationskonzept beschränkt sich auf Sprach- und Bildungskurse zur deutschen Kultur, Geschichte und Rechtsordnung.
– Teilnahmepflicht an Sprachkursen erniedrigt Zuwanderer und stellt länger in Deutschland ansässige Personen mit geringen Sprachkenntnissen schlechter; Problem: Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung wird implizit an Teilnahme gekoppelt.
– Integrationskosten werden nicht beziffert.
- 8. Asylverfahren – Ermessensspielraum der Ausländerbehörden im Übergang vom befristeten zum unbefristeten Aufenthalt ist unverhältnismäßig hoch.
– Wechsel vom laufenden Asylverfahren in die Zuwanderung aus Erwerbsgründen bleibt ausgeschlossen und ist somit der Integration hinderlich.
- 9. Einrichtung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlingswesen – Rückdrängung der politischen Kontrolle/Dominanz der Inneren Sicherheit, da Integrationspolitik wesentlich durch das Bundesinnenministerium gestaltet werden soll; andere Ressorts werden inhaltlich und finanziell von Integrationsfragen ausgeschlossen.

Quellen: eigene Zusammenstellung nach den Stellungnahmen von: amnesty international, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Ausländer- und Asylrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins e.V., Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge, Der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland und der EU/Der Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe, Deutsch-Türkische Stiftung/Katholisches Büro in Berlin, Deutscher Caritasverband, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutscher Juristinnenbund (djb), Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Neue Richtervereinigung, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Pro Asyl, Raphaelswerk, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein RAV, UNHCR Deutschland, Verband binationaler Familien und Partnerschaften iaf e.V.

Arbeitsmigration

Anders als in den 50er, 60er und 70er Jahren, als zu Spitzenzeiten 2,6 Mio. ausländischer Arbeitnehmer (12% der unselbständig Beschäftigten) nach dem Rotationsprinzip ins Land geholt wurden, um Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überbrücken, bedeutet Arbeitsmigration heute die gezielte Anwerbung weniger Spezialisten einzelner Branchen, für die deutsche Kräfte nicht in ausreichendem Maße ausgebildet sind. Dies sind insbesondere Ingenieure, Informatiker, Mathematiker sowie Führungspersonal in Wissenschaft und Forschung, zum Teil aber auch Personal für das Hotel- und Gaststättengewerbe.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Staatsangehörige von außerhalb der EU ist nach geltendem Recht aber prinzipiell versperrt. Von diesem Grundsatz gibt es einige Ausnahmen sowie, nach der Verordnung über die Arbeitserlaubnis, komplizierte und unübersichtliche Regelungen mit erleichterten Bedingungen für bestimmte Berufsgruppen (z.B. Sportler oder Trainer), an denen ein „besonderes öffentliches Interesse“ besteht; andere Gruppen (z.B. Wissenschaftler oder Künstler) sind von der Einholung einer Arbeitserlaubnis befreit. Zeitlich befristete Anstellungen von Arbeitnehmern aus dem Ausland sind auf vier verschiedene Arten geregelt. Es gibt Verträge für Grenz Arbeitnehmer (aus Tschechien, Polen und Slowakei), für 5.700 Gastarbeitnehmer (zu einer maximal 18monatigen Ausbildung), für etwa 200.000 Saisonarbeitnehmer (maximal 3 Monate) und für Werkvertragsarbeitnehmer ausländischer Firmen. Speziell für die hochqualifizierten

Arbeitskräfte sieht die auf Anregung von Bundeskanzler Schröder zum 1. August 2000 in Kraft getretene Green-Card-Regelung vor, dass in den nächsten drei Jahren für bis zu 20.000 Computer-Fachkräften eine auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis erteilt werden kann. Obwohl diese Arbeitskräfteanwerbung in sehr geringer Zahl stattfindet, wird dieser Initiative hoher Symbolgehalt zugesprochen: Hierbei handle es sich, so die meisten Organisationen, um eine Abkehr von der bisherigen Abwehrhaltung gegenüber Einwanderung und einer Zuwendung zur gestaltenden Einwanderungspolitik.

In diesem Sinne beansprucht auch der Schily-Entwurf, die bestehenden Zuwanderungsregelungen zu vereinfachen. Er sieht (§19) die Möglichkeit vor, Hochqualifizierten künftig von Beginn an unbefristeten Aufenthalt zu gewähren. Als zusätzliches, optionales Instrument präsentiert er ein Punktesystem (§20), nach dem „im Bedarfsfall“ „eine begrenzte Zahl besonders geeigneter Zuwanderer“ über ein Auswahlverfahren nach folgenden Kriterien aufgenommen werden kann: Alter, schulische und berufliche Ausbildung/Berufserfahrung, Familienstand, Sprachkenntnisse, Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland, Herkunftsland (um Angehörige von EU-Beitrittskandidaten unter Umständen besonders zu berücksichtigen). Dieses Punktesystem soll dem Bundesministerium des Innern zufolge „voraussichtlich zunächst nur einer sehr begrenzten Anzahl von Zuwanderern offen stehen und erst in einigen Jahren angewandt werden ... (vermutlich nicht vor 2010)“.

Die „Quotenlösung“ ist in der Tat ein neuartiges, an den Regelungen der „klassischen“ Einwandererländer wie Kanada und USA orientiertes Konzept. Es eröffnet ein am Bedarf orientiertes Verfahren, da die Quoten immer wieder neu angepasst werden können und sollen. Bricht dieses Prinzip aber tatsächlich mit der für kurzfristig befundenen Politik des „Rotationsprinzips“ in der Vergangenheit? Einige Defizite haben sich gehalten. So wird angemahnt, dass...

„...die alten Fehler der am Rotationsprinzip orientierten Anwerbspolitik nicht wiederholt werden dürfen. Allen angeworbenen Arbeitnehmern sollte im Blick auf klare Zukunftsperspektiven eine Option auf ein Daueraufenthaltsrecht eingeräumt werden. Der Referentenentwurf sieht die Möglichkeit vor, die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis von vornherein auszuschließen (Art. 1, § 8 Abs. 2 RE), ohne dass hierfür klare, das Ermessen der zuständigen Behörden begrenzende Kriterien genannt werden. Damit wird die Wiedereinführung des Rotationsprinzips ermöglicht, das die soziale Existenz der Angeworbenen ausblendet und integrationspolitisch inakzeptabel ist.“ (Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege)

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert in seiner Stellungnahme daher, „...die Auswahl der einwanderungswilligen Drittstaatsangehörigen über ein Punktesystem nicht optional sondern als Regelverfahren einzuführen.“

Für die Festlegung der Quoten zuständig sein soll das neu zu schaffende Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in enger Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit und der Beteiligung eines Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, die eine Höchstzahl für die Zuwanderung im Auswahlverfahren festzusetzen haben. Kritik an diesem Gremium kommt von Seiten der Bundesländer, aber auch von Seiten der Bündnisgrünen und der Ausländerbeauftragten. Der Schily-Entwurf, sollte er Gesetz werden, könne demnach alle wichtigen Entscheidungen ohne das Parlament und ohne politische Kontrolle fällen. Der inhaltliche Schwerpunkt liege auf der inneren Sicherheit.

„Integrationspolitik würde künftig im Wesentlichen durch das Bundesinnenministerium gestaltet; andere Ressorts, etwa das Arbeits- und Sozialministerium, wären damit faktisch inhaltlich und finanziell von Integrationsfragen ausgeschlossen.“ (Deggerich, Markus: Schilys Entwurf – kleinlich, gehässig, restriktiv, in: <http://www.spiegel.de/0,1588,155697,00.html>)

Flüchtlinge und Asylbewerber

Während die Arbeitszuwanderung mit solchen Nachbesserungen ein flexibles und transparentes Konzept für die wirtschaftliche Zuwanderung bieten könnte, ist in der Tat eine Verschlechterung des Flüchtlings- und Asylrechts auf mehreren Ebenen zu beobachten, wie die obige Abbildung zeigt. Bei einem der im Folgenden kommentierten Streitpunkte einigte sich die rot-grüne Koalition Ende Oktober auf einen Kompromiss: beim Fehlen eines Schutzes für Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung. Andere Streitpunkte blieben offen: die Einführung wiederholter Überprüfung von Fluchtgründen bei Asylbewerbern und – nur zum Teil nachgebessert – die vorgesehenen Regelungen zum Kindernachzug.

Zahlreiche Stellungnahmen mahnten nach Vorlage des „Schily-Entwurfs“ im August dieses Jahres an, die Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung, denen laut der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 umfassender Schutz zusteht, im vorliegenden Entwurf zu berücksichtigen (Das betraf in der Vergangenheit beispielsweise Flüchtlinge vor dem Taliban-Regime in Afghanistan). Hier lagen zentrale „Unterlassungsünden“ des Vorschlags.

„Nach Auffassung des UNHCR und der Mehrzahl der Vertragsstaaten gewährt die Genfer Flüchtlingskonvention Schutz unabhängig davon, ob die Verfolgung von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgeht. Mit der weit gehenden Ausgrenzung der nichtstaatlichen Verfolgung aus dem Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention hat Deutschland sich auch von der Praxis der überwiegenden Mehrheit der EU-Staaten entfernt. UNHCR möchte daher eindringlich appellieren, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das materielle Flüchtlingsrecht im Hinblick auf nichtstaatliche Verfolgung den internationalen Standards anzupassen. Nicht die Frage nach der Zurechenbarkeit der Verfolgung darf ausschlaggebend für die Flüchtlingsanerkennung sein, sondern die Schutzbedürftigkeit des Individuums.“ (Stellungnahme des UNHCR Deutschland)

U.a. der Deutsche Juristinnenbund bemängelte das Fehlen geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe in § 60, Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG-Entwurf (Verbot der Abschiebung):

„Hinsichtlich der Situation von Frauen fehlt die Klarstellung, dass geschlechtsspezifische Verfolgung eine Form von politischer Verfolgung in Anknüpfung an das unverfügbare Merkmal „Geschlecht“ ist. Von geschlechtsspezifischer Verfolgung sind insbesondere betroffen: Frauen, die geschlechtsbezogener Diskriminierung entweder von seiten staatlicher Stellen oder von seiten Privater ausgesetzt sind, wenn der Staat sie nicht ausreichend schützen kann oder will. Die Formen geschlechtsbezogener Diskriminierung reichen von Entrechtung von Frauen über sexuelle Gewalt bis hin zur rituellen Tötung; Frauen, die Verfolgung befürchten, weil sie kulturelle oder religiöse Normen übertreten haben oder sich diesen nicht beugen wollen. Dazu gehören Vorschriften über Kleidung oder Auftreten in der Öffentlichkeit und auch Genitalverstümmelung; Frauen, die Verfolgung aufgrund der Aktivitäten oder der Ansichten von Familienangehörigen befürchten; Frauen, die aus denselben Gründen Verfolgung fürchten wie Männer, wobei die Art der Verfolgung geschlechtsbezogen sein kann.“ (Stellungnahme djv)

Als Erfolg der politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung um den Entwurf ist zu werten, dass sich die rot-grüne Koalition Ende Oktober auf die Anerkennung sowohl der geschlechtsspezifischen als auch der nichtstaatlichen Verfolgungsgründe einigte.

Nicht entscheidend verbessert wurde hingegen ein weiterer Streitpunkt: die Verschlechterung der Asylbedingungen. Den derzeit insgesamt 185.000 Asylsuchenden, die vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder von einer verwaltungsgerichtlichen Instanz als asylberechtigt nach Art. 16a des Grundgesetzes anerkannt bzw. Asylberechtigten gleichgestellt worden sind, stehen sogenannte Konventionsflüchtlinge (zur Zeit insgesamt 44.000) nach § 51 Abs. 1 AuslG (sogenanntes

„Kleines Asyl“) gegenüber. Dabei handelt es sich um solche Personen, die Abschiebungsschutz genießen, weil im Heimatstaat ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist.

Der Schily-Entwurf will, was allseits begrüßt wird, die aufenthaltsrechtliche Stellung von Inhabern des „kleinen Asyls“ jener der Asylberechtigten angleichen. Nach dem neuen Vorschlag sollen sie (statt bisher eine Aufenthaltsbefugnis oder Verlängerung für maximal 2 Jahre) einen dauerhaften Aufenthaltstitel nach drei Jahren erhalten. Dies geschieht nun freilich unter der Prämisse, dass sich die Verhältnisse im Herkunftsland nicht gebessert haben. Wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung jedoch nicht mehr vorliegen, ist die Anerkennung als Asylberechtigter unverzüglich zu widerrufen. War dies bereits nach geltendem Recht der Fall, sieht aber der neue Gesetzesentwurf nach drei Jahren eine generelle „Überprüfung auf Grundlage der Lageberichte des Auswärtigen Amtes vor.“ Ist diese Überprüfung als Pflichtübung als zu verstehen, so macht Pro Asyl folgende Modellrechnung auf:

„Würde man die obligatorische Prüfung zum jetzigen Zeitpunkt einführen, wären die Entscheidungsjahr 1997 und 1998 betroffen. Für das Jahr 1997 müsste sich das Bundesamt mit 20.999 Fällen nochmals befassen, für das Jahr 1998 mit 13.857 Fällen. Nicht eingerechnet sind dabei die Fälle, in denen im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens Anerkennungen ausgesprochen worden sind. Angesichts der gegen negative Entscheidungen weitere Rechtsmittel einzulegen, dürfte eine solche obligatorische Überprüfung zu einer weiteren jahrelangen Verunsicherung der Betroffenen führen und jede Integration ausschließen. Menschen, die nach jahrelang andauernden Verfahren endlich glauben, in Sicherheit zu sein, werden erneut in Unsicherheit gestürzt.“ (Stellungnahme Pro Asyl)

Eine der am häufigsten beanstandeten Maßnahmen, die das im August vorgelegte Konzept beinhaltet, liegen im Bereich des Familiennachzugs, speziell des Kindernachzugs. Die Kritik nahm hier eine deutliche Verschlechterungstendenz gegenüber den geltenden Regelungen wahr. Gerade der Anteil der Familienangehörigen, die mit Aussiedlern nach Deutschland kommen, ohne selbst den Status eines Aussiedlers zu haben, ist erheblich. Zwischen 1996 und 1999 zogen insgesamt rund 250.400 Ehegatten und Familienangehörige hier lebender Ausländer aus Drittstaaten nach. Nach geltender Rechtslage ist ein Nachzug von Kindern nur bis zu 16 Jahren möglich. Diese Regelung wurde in der Vergangenheit vor allem von Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsorganisationen als familienunfreundlich kritisiert.

Der Referentenentwurf aus dem Bundesinnenministerium sah nun zwar einen Anspruch auf den Nachzug von Kindern bis zu deren 18. Lebensjahr vor. Dies galt aber nach der ersten Fassung nur, solange diese im Familienverband einreisten. Wenn aber ein Kind außerhalb des Familienverbandes einreiste, so war ein Rechtsanspruch auf Nachzug nur für Kinder von Konventionsflüchtlings und von solchen Ausländern gewährt, die als Hochqualifizierte oder im Rahmen des Auswahlverfahrens eine Niederlassungserlaubnis haben. Ansonsten bestünde ein Rechtsanspruch nur noch bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres. Eine Ausnahme von der o.g. Regelung wäre nur dann möglich, wenn das Kind ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache besitze. Der Bundesinnenminister begründet dies mit dem Wunsch, damit solle...

„...eine möglichst frühzeitige Integration der Kinder in Deutschland sichergestellt werden. Die Praxis, Kinder außerhalb der Familie im Herkunftsland aufwachsen zulassen und sie kurz vor Ablauf des regulären Nachzugsalters (z.Z. 16 Jahre) nach Deutschland zu holen, soll damit grundsätzlich unterbunden werden.“

Diese generelle Begrenzung Nachzugsalters für die Kindern von Zuwanderern auf zwölf Jahre wurde in zahlreichen Stellungnahmen als „inhuman“ gegeißelt. Sie wi-

derspricht nach dem Verständnis der Wohlfahrtsverbände dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) und jeglicher Erfahrung, nach der in der Regel der zuwandernde Familienvater seine Familie kaum auf eigenes Risiko mitbringen könne, ohne zu wissen, ob er sich dauerhaft niederlassen können werde. Auch die Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen von Zuwanderern wird zurecht beanstandet. Schließlich stellt das Erfordernis ausreichender deutscher Sprachkenntnisse eine weitere, nicht nachvollziehbare Hürde für den Nachzug dar. Die Nachbesserung, die der Innenminister den Grünen Ende Oktober zugestand, lautete, dass nachgezogenen Kindern bis zu 14 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden solle, wenn das Kind „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ besitze. Ein zentraler Kritikpunkt wird damit aber nach wie vor nicht ausgehebelt:

„Welches nichtdeutsche Kind verfügt schon über ausreichende Deutschkenntnisse ohne zuvor in Deutschland gelebt und Kindergarten, Schule besucht zu haben? Man stelle sich das umgekehrt vor: ein deutsches Kind dürfe zu seinen in der Türkei lebenden Eltern nur nachziehen, wenn es türkisch kann. Das Recht des Kindes, mit seinen Eltern zusammen zu leben, kann nicht an Sprachkenntnisse gekoppelt werden.“ (Stellungnahme des Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften iaf).

Familiennachzug ist nicht nur ein gesetzlich einklagbares Recht, sondern bereits ein Instrument der Integration, bei dem es jedoch fraglich erscheint, ob die oben genannten, anvisierten Maßnahmen dieses Ziel erreichen. Kapitel 3 des Gesetzentwurfs beschäftigt sich gezielt mit Maßnahmen, die die Integration durch staatliche Angebote fördern sollen: Sprachkurse, Einführungen in die bundesdeutsche Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands. Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, sollen einen Anspruch auf Teilnahme an diesen von privaten wie öffentlichen Trägern durchgeführten, sogenannten Integrationskursen erhalten. Bei fehlenden Deutschkenntnissen und einem Aufenthalt von weniger als fünf Jahren soll Teilnahmepflicht bestehen – Letzteres ist Stein des Anstoßes für viele Verbände. Sollte ein Ausländer dieser Teilnahmepflicht nicht nachkommen, so führt, dem Entwurf zufolge, „die zuständige Ausländerbehörde vor der Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis ein Beratungsgespräch durch, in dem der Ausländer auf die Folgen seiner Pflichtverletzung hingewiesen wird.“ (§45).

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. vermisst...

„...eine umfassende Integrationskonzeption, die nicht auf den Erwerb der deutschen Sprache und Gesellschaftskunde reduziert wird; eine nachholende Integrationspolitik für länger in Deutschland lebende Ausländer, deren Einbeziehung ebenso wie die der Aussiedler kaum oder gar nicht vorgesehen ist; ein differenziertes Instrumentarium der Integrationsförderung mit einer impulsgebenden finanziellen Grundausstattung statt drei Paragraphen und Vorgaben von Kostenneutralität; eine Klärung der Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.“

3. Fazit

Das Innovative des Referentenentwurfs liegt darin, dass in der Tat erstmals versucht wird, Migration entsprechend den bundesdeutschen Interessen zu gestalten. Dennoch bestehen schon bei der ökonomischen Zuwanderungsregelung Defizite, die, werden sie nicht behoben, die Chance vertun, das entstehende Regelwerk tatsächlich zum – nach dem Wunsch des Bundesinnenministers – „modernsten Zuwanderungsrecht Europas“

zu entwickeln. Dazu zählt auch die Notwendigkeit, die großen Spielräume, die nach dem Entwurf den Ausländerbehörden beim Übergang vom befristeten zum dauerhaften Aufenthalt zukommen, zu begrenzen, um das Neuartige des Gesetzentwurfes nicht in einer oft überkommenen Behördenpraxis untergehen zu lassen.

In den Maßnahmen, die das zweite Ziel – die Bekenntnis zu den humanitären Verpflichtungen – betrifft, fallen die Vorschläge zum Teil hinter den *status quo* zurück. Sie lassen befürchten, dass nicht allein der Schutz von Flüchtlingen und politisch Verfolgten verfehlt, sondern auch das dritte Ziel – die Integration hier lebender Migranten – konterkariert wird, und daran ändern auch die mit den Grünen beschlossenen Nachbesserungen im Grundsatz nichts. Diesem Ziel wenig zuträglich ist nämlich das zugrunde liegende Bild einer einseitigen Anpassungsleistung von Seiten der Zuwanderer; viele hier genannte Maßnahmen der Asyl- und Flüchtlingspolitik laufen bereits im Ansatz einer möglichen Integration zuwider. So hinkt beispielsweise der Familiennachzug – potenziell ein Instrument der Integration – nicht nur hinter bestehenden deutschen Regelungen, sondern auch hinter dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Konzept für eine Harmonisierung hinterher. Auch Einbürgerung und Staatsangehörigkeitserwerb sind zentrale Integrationsinstrumente; eine Nachbesserung der im Januar 2000 in Kraft getretenen Staatsangehörigkeitsregelung wäre hier eine förderliche Maßnahme. Andere Instrumente wie etwa eine Anti-Diskriminierungsgesetzgebung bleiben in Deutschland im Unterschied zu einigen anderen europäischen Staaten weiterhin ungenutzt. Integrationspolitik ist eine Querschnittspolitik *par excellence*. Will sie nicht in Maßregelungen der Zuwanderer stecken bleiben, so muss sie über die Beherrschung der deutschen Sprache und die Erteilung von Unterricht in Kultur und Geschichte des Aufnahmelandes dringend hinaus gehen.

Ähnliches gilt auch für die Einrichtung der für die Zuwanderung zuständigen Institutionen. Ein zentrales Amt mitsamt Sachverständigenrat und Forschungsinstitut, das die bisherige Zersplitterung von Kompetenzen und mangelnde Transparenz von Verfahren ersetzt, ist zweifellos eine begrüßenswerte und seit langem eingeforderte institutionelle Verbesserung. Es muss jedoch transparent und policy-übergreifend arbeiten, will es sich nicht dem Vorwurf der mangelnden Kontrolle und einseitigen Konzentration auf die innere Sicherheit aussetzen. Eine solche wird nach den Anschlägen des 11. September zweifellos noch verstärkt, darf aber nicht zum Hauptziel geraten, wenn – und das legt die öffentliche Auseinandersetzung nahe – eine umfassende Neuregelung der Zuwanderung wirklich das gesellschaftliche und politische Ziel ist.

Für dauerhaftere Lösungsansätze, die angesichts der vielen verschiedenen Herausforderungen an das Ausländerrecht gefragt sind, ist im gesamten Bereich der Zuwanderung eine Kooperation mit anderen Politikfeldern unabdingbar. Hier muss die Einwanderungs- und Asylpolitik auch die Koppelung mit der Entwicklungspolitik, mit der Arbeitsmarkt-, Handels- und Wirtschaftspolitik suchen. Entwicklungspolitische Maßnahmen müssen die Perspektiven junger Menschen verbessern und das Massenelend bekämpfen; *Peace Keeping* und *Peace Making* sind flankierende Maßnahmen, die der Prävention von Fluchtbewegungen aus Kriegs- und Bürgerkriegsländern dienen. Die Kooperation zwischen Entsende- und Aufnahmeländern ist eminent wichtig, nicht allein, um die Gründe für Flucht und Asyl im Vorfeld eindämmen zu helfen, sondern auch, um im Bereich der Konkurrenz entwickelter Industriestaaten um gut ausgebildete Köpfe in Zukunft einen „*brain drain*“ zuungunsten der Entwicklungsländer vermeiden zu helfen.

Der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes ist hierfür lediglich ein Beginn. Seine nun im Nachhinein ausgebesserten Mängel, deren schriftliche Fassung bei Abschluss des Manuskripts noch ausstand, sind mit dem politischen Spagat erkaufte, der den Bundesin-

nenminister mal zur Rechten, mal zur Linken sich neigen lässt. Nun werden die Zugeständnisse an die Grünen entweder bei erneuten Beratungen mit der Union wieder wegverhandelt – wobei dem saarländischen CDU-Zuwanderungsexperten Peter Müller oder dem brandenburgischen Innenminister Jörg Schönbohm eine Schlüsselrolle zukommen könnte –, oder aber das Gesetz scheitert komplett. Eine für den anstehenden Wahlkampf wenig vielversprechende Lösung, wenn es nicht gelingt, das umstrittene Thema rational zu behandeln.