

Rot-grüne Migrationspolitik und die Zuwanderungsdebatte.

Vom „Paradigmenwechsel“ zum Wahlkampfthema?

Carolin Reißlandt

Immigration und Integration von Zugewanderten gehören seit jeher zu den am heftigsten umkämpften Politikfeldern in der Bundesrepublik. Sie werden nur selten mit der Sozialpolitik in Verbindung gebracht, obgleich zwischen Wohlfahrtsstaat und Zuwanderung eine Wechselbeziehung besteht, die häufiger thematisiert und oft genug demagogisch verzerrt wird (vgl. dazu: Butterwegge 2000; Treuchler 2002). Mit dem Regierungswechsel im September 1998 setzte Rot-Grün zunächst in der Koalitionsvereinbarung neue, v.a. integrationspolitische Akzente. Das relevanteste Projekt sollte die lang geforderte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts sein. Erst knapp anderthalb Jahre später, im Frühjahr 2000, begannen die politischen Parteien und die bundesdeutsche Gesellschaft – angefangen mit dem von der Wirtschaft kritisierten Fachkräftemangel bzw. dem Ruf nach der Anwerbung ausländischer IT-Spezialisten – die „Zuwanderung“ insgesamt zu diskutieren, worauf die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ von Bundesinnenminister Otto Schily eingesetzt wurde. Das führte dazu, dass sich sämtliche Parteien, die Arbeitgeber(innen)-, Arbeitnehmer(innen)- und Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Flüchtlings- sowie Migrant(inn)enorganisationen und andere in der Hoffnung auf einen grundlegenden Wandel bisheriger Ausländerpolitik zu Fragen von Migration positionierten. Nach fast zweijährigem Prozess stand am (vorläufigen) Ende der Debatte ein Gesetz inmitten des Bundestagswahlkampfes, das erstmalig in der Geschichte bundesdeutscher Ausländer(innen)politik

die – sowohl ökonomisch als auch humanitär begründete – Zuwanderung und Integration konzeptionell regeln bzw. begrenzen soll.

Eine kurze historische Zusammenfassung (bundes)deutscher Ausländer(innen)politik bis zu dem Regierungswechsel 1998 verdeutlicht im Folgenden die Rahmenbedingungen, vor deren Hintergrund sich 2000/01 die rot-grünen Projekte sowie die gesellschaftspolitische Debatte um ein Zuwanderungs- und Integrationsgesetz entwickelten. Nach zweijähriger Geltung des reformierten Staatsangehörigkeitsrechts und in Anbetracht des Umsetzungsstands der in der Koalitionsvereinbarung skizzierten migrationspolitischen Vorhaben kann nun eine (vorläufige) Zwischenbilanz gezogen werden: Die Reaktionen auf die Arbeit der sog. Süßmuth-Kommission (UKZU) veranschaulichen, wie weit und fortschrittlich die gesellschaftliche Debatte um Zuwanderung überparteilich im Juli 2001 gediehen war, auch wenn der Kommissionsbericht nur zum Teil die Grundlage für den mehrfach veränderten Entwurf des entsprechenden rot-grünen Gesetzentwurfs bildete. Die Terroranschläge von New York und Washington am 11. September 2001 wirkten sich auch in der bundesdeutschen Debatte um Migration – welche immer mehr unter dem Aspekt der Inneren Sicherheit diskutiert wurde – aus, wie die ausländer(innen)spezifischen Zielsetzungen und Maßnahmen der sog. Sicherheitspakete zeigen. Abschließend soll die Entwicklung rot-grüner Migrations- und Integrationspolitik zusammenfassend betrachtet und bilanziert werden.

1. Die Bundesrepublik - das „verleugnete Einwanderungsland“

Zu Beginn des Jahres 2000 hatte die Bundesrepublik Deutschland 82 Millionen Einwohner/innen. Fast 9 Prozent davon, knapp 7,5 Millionen Menschen, hatten keinen deutschen Pass, waren also rechtlich betrachtet Ausländer/innen.¹ Hinzu kamen etwa 3,2 Millionen Menschen, die als Aussiedler/innen oder Spätaussiedler/innen zugewandert sind, sowie rund eine Million eingebürgerte Migrant(inn)en. Insgesamt liegt der Anteil

¹ Alle im Text verwendeten Begriffe spiegeln den rechtlichen Status der Person wider und werden aus diesem Grund, wenn auch kritisch, übernommen.

ein- und zugewanderter Personen bei fast 12 Prozent; den größten Teil davon machen Familien aus, die im Zuge der Anwerbung von „Gastarbeitern“ gekommen sind (Storz 2002: 28). Über 40 Prozent der Ausländer/innen leben seit mehr als 15 Jahren in der Bundesrepublik, fast zwei Drittel der Kinder und Jugendlichen mit ausländischem Pass sind hier geboren.

Die Ursachen dafür, dass ein Großteil der zugewanderten Personen, die schon seit langem in Deutschland leben und arbeiten, rechtlich betrachtet immer noch den Ausländer(innen)status besitzen und damit von politischer Partizipation weitgehend ausgeschlossen sind, liegen hauptsächlich in der früheren Ausländer(innen)-, Integrations- und später auch Asylpolitik. Staaten wie Australien oder Kanada, die eine vergleichbare Zuwanderung aufweisen, sich aber im Unterschied zur Bundesrepublik traditionell als Einwanderungsländer definieren, betreiben dagegen seit jeher eine Integrations- bzw. Einbürgerungspolitik, die zugewanderte Menschen einbezieht, ihnen dauerhafte Bleibeperspektiven und gleiche Rechte zusichert, sie also zu Staatsbürger(inne)n macht.

Bereits die Anwerbspolitik von „Gastarbeitern“ aus Ländern des Mittelmeerraumes in den 1950er- und 1960er Jahren war auf eine *befristete* Zuwanderung ausgerichtet, die den Arbeitskräftemangel bestimmter Wirtschaftszweige der westdeutschen Nachkriegsökonomie ausgleichen sollte: Die überwiegend jungen, männlichen Angeworbenen lebten damals ohne Familienangehörige separiert von der deutschen Bevölkerung in Baracken oder Sammelunterkünften und arbeiteten meist im industriellen Sektor auf Stellen, die wegen des relativen Stellenüberhanges und des steigenden Anspruchsniveaus einheimischer Arbeitnehmer/innen immer seltener mit diesen besetzt werden konnten (Bade 2001: 231 f.). Sie übernahmen damit wichtige Ersatz-, Erweiterungs- und Pufferfunktionen in sog. Wirtschaftswunder- und Rezessionszeiten, galt doch zumindest theoretisch noch das „Rotationsprinzip“, nach dem einem befristeten Arbeitsaufenthalt die Rückkehr in das jeweilige Herkunftsland folgen sollte. Diese Form staatlich organisierter Arbeitsmigration endete im November 1973 mit dem Anwerbestopp, zu einer Zeit, als Westeuropa mit dem „Ölpreisschock“ bzw. der darauf folgenden Wirtschaftsrezession konfrontiert war und sich abzeichnete, dass temporäre Arbeitsaufenthalte der „Gastarbeiter“ sich zunehmend in Daueraufenthalte mit Familiennachzug verwandelten (BMFSFJ 2000: 38).

Schon damals wurde darüber diskutiert, ob die Bundesrepublik als Einwanderungsland anzuerkennen sei, wenngleich die Regierungspraxis immer mehr zur Zuwanderungsbegrenzung tendierte, wie die Politik des Anwerbestopps und der Rückkehrförderung in den 70er- und 80er Jahren verdeutlichte. Als sich soziale Probleme in der Situation von „Gastarbeitern“ und nachgezogener Familienangehöriger zuspitzten, forderte der damalige Ausländerbeauftragte der Bundesregierung 1979 in dem nach ihm benannten „Kühn-Memorandum“, endlich die faktisch bestehende Einwanderungssituation von Gastarbeiter(inne)n der nun schon zweiten Generation auch politisch zu akzeptieren (BMFSFJ 2000: 39). Seinerzeit entstand bereits, wie der Osnabrücker Migrationsforscher Klaus Bade (1994: 17) es rückblickend formulierte, ein „echtes Einwanderungsproblem“, das regierungsamtlich dementiert, im politischen Entscheidungsprozess verdrängt und im Verwaltungshandeln tabuisiert wurde.

Seit den frühen 80er Jahren bis heute wird legale, ökonomisch begründete Zuwanderung in die Bundesrepublik für EU-Bürger/innen, sonst aber nur noch in Ausnahmefällen – entsprechend sog. Anwerbestopp-Ausnahmereverordnungen – für ganz bestimmte Berufe oder Stellen, bei denen ein öffentliches Interesse an der individuellen Arbeitskraft der Migrantin bzw. des Migranten besteht, und in der Regel nur für einen befristeten Zeitraum zugelassen. In Politik und Medien zeichnete sich seitdem auch eine gezielte Politisierung des Themas „Ausländer/in“ ab, die 1981 in einer „zu Horrorvisionen verzerrten Asyldebatte“ gipfelte (BMFSFJ 2000: 40). Im Vorfeld hatten sich – damals ein Novum bundesdeutscher Debatten um Migration – die öffentlichen Diskussionen auf den Feldern der Asyl- und Ausländer(innen)politik vermischt. Die 80er Jahre mit einem immer ausdifferenzierteren Migrationsgeschehen, drängender werdenden sozialen Problemlagen von Migrant(inn)en und fehlenden Antworten in Form geeigneter Integrationskonzepte werden als „verlorenes Jahrzehnt“ zur Gestaltung der Einwanderungssituation bezeichnet (Bade 1994a: 19).

Nach dem Fall der Berliner Mauer und der Wiedervereinigung 1989/90, in deren Gefolge vermehrt Menschen aus Osteuropa (Aussiedler/innen) und Flüchtlinge in die Bundesrepublik kamen, änderte sich die Debatte durch mehrere zentrale Projekte der Migrations- und Asylpolitik, die bis heute nachwirken: Am 1. Januar 1991 trat ein komplexes und selbst für Expert(inn)en nur schwer zu durchschauendes Ausländer(in-

nen)recht in Kraft, das den Familiennachzug sowie die Einbürgerung erleichterte, den Schutz von Ehepartner(inne)n und Kindern politisch Verfolgter ausdehnte und eine sog. Altfallregelung für geduldete Asylbewerber/innen einführte, d.h. ihnen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zugestand. Gleichzeitig wurden jedoch die Ausweisungsbefugnisse (z.B. bei Straftaten) verschärft und die Ermessensspielräume der Ausländerbehörden im Aufenthaltsrecht ausgeweitet (Nuscheler 1995: 186 f.).

Nach einer mehrmonatigen, teilweise kampagnenartig zugespitzten Diskussion über den angeblich massenhaften Missbrauch des bisher in der Verfassung verankerten Grundrechts (Art. 16 GG) durch „Wirtschaftsflüchtlinge“ schlossen CDU/CSU, FDP und SPD 1992 den sog. Asylkompromiss, wonach es durch die „Drittstaatenregelung“ und das „Flughafenverfahren“ stark eingeschränkt wurde. 1993 traten das neue Asylverfahrensgesetz und das nicht minder umstrittene Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft. Auch die Integration bereits hier lebender Migrant(inn)en wurde zwar durch pragmatische, unsystematische Maßnahmen für einige Zuwanderergruppen – wie z.B. Spätaussiedler/innen – gefördert, gleichzeitig die „Einwanderungssituation“ aber mit der Folge hartnäckig und appellativ politisch dementiert, dass Integration und Zuwanderung weiterhin nicht als Gesamtkomplex in der Politik thematisiert, geschweige denn umfassend gestaltet wurden (BMFSFJ 2000: 43 f.).

1994 griffen daher Wissenschaftler/innen verschiedener Disziplinen aus Sorge um die mangelhafte politische Gestaltung der Migration und ihrer Folgen im „Manifest der 60“ die alte Forderung nach einer umfassenden Gesetzgebungskonzeption von Zuwanderung und Eingliederung in Deutschland erneut auf. Ihrem Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik schlossen sich viele Bürger/innen an, obwohl es zumindest bis 2000/01 auf der politischen Agenda kaum Beachtung fand. Bis auf einige kleinere ausländerpolitische Projekte (etwa das Rückführungsabkommen für Vietnames(inn)en 1995 oder die Novellierung des Ausländergesetzes 1996, wodurch die Einbürgerung und der Familiennachzug erleichtert wurden) blieben die zentralen Probleme der Zuwanderung unter der CDU/CSU-geführten Bundesregierung dennoch ungelöst, da gebetsmühlenartig wiederholt wurde, dass die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland sei und es auch nicht werden sollte.

2. Migrationspolitik und Zuwanderungsdebatte der Regierung Schröder/Fischer

2.1 Projekte rot-grüner Migrationspolitik und die Anfänge der Zuwanderungsdebatte

Als die CDU/CSU/FDP-Koalition abgelöst wurde, hofften viele Menschen auf einen Paradigmenwechsel u.a. in der Ausländer(innen)- und Asylpolitik. Tatsächlich bekannten sich in der am 20. Oktober 1998 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen geschlossenen Koalitionsvereinbarung erstmalig zwei Regierungsparteien zur Anerkennung der faktischen Einwanderungsrealität in der Bundesrepublik bzw. dazu, dass ein „unumkehrbarer Zuwanderungsprozess in der Vergangenheit stattgefunden hat, und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer, die sich zu unseren Verfassungswerten bekennen“ (Koalitionsvereinbarung 1998: 47). Mit der Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts bzw. der Novellierung des aus dem Jahr 1913 stammenden Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) als zentralem migrationspolitischem Reformvorhaben der folgenden Legislaturperiode wollten sie dies untermauern. Außerdem sollte laut Koalitionsvereinbarung das Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Ausländer/innen eingeführt sowie das eigenständige Aufenthaltsrecht von Ehegatt(inn)en verbessert werden. Die Gleichberechtigung und gesellschaftliche Teilhabe von Minderheiten sollte mit einem „Gesetz gegen Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung“ (ebd.: 49) erreicht werden, dass Diskriminierungen aufgrund von Behinderung, Herkunft, Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit oder sexueller Orientierung verhindern sollte.

Im Bereich von Flucht und Asyl vereinbarten die Koalitionspartner/innen, das Flughafenverfahren und die Dauer der Abschiebehaft im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu überprüfen sowie geschlechtsspezifische Verfolgung durch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften als Asylschutzgrund anzuerkennen. „Wir setzen uns mit Nachdruck“, so wurde versprochen, „für eine gemeinsame europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik ein, die die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention beachtet“ (ebd.: 47).

Als nächstes migrationspolitisches Vorhaben der neuen Bundesregierung folgte die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, welche im Juni

1999 nach monatelangen Debatten verabschiedet wurde. Zur Abkehr von der ursprünglichen Gesetzesfassung – die, wie bereits die Koalitionsvereinbarung, u.a. Mehrstaatigkeit vorsah – hatten sowohl die von der CDU initiierte „Doppelpass“-Kampagne vor der hessischen Landtagswahl im Februar des Jahres als auch die Oppositionsmehrheit im Bundesrat geführt, weshalb das ursprünglich von der FDP vorgeschlagene „Optionsmodell“ realisiert wurde. Zentrales Element der Reform blieb zwar die Ergänzung des bis dahin fast ausschließlich geltenden Abstammungsrechts (*ius sanguinis*/Recht des Blutes: die Staatsbürger(innen)schaft wird allein aus der ethnischen Herkunft abgeleitet) um das Geburtsrecht (*ius soli*/Geburtsortsprinzip: die Staatsbürger(innen)schaft erhält, wer im Land geboren ist oder sich zur Verfassung bekennt), das hier geborenen Kindern ausländischer Eltern (unter bestimmten Voraussetzungen) zusätzlich zu der ihrer Eltern automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft zuerkennt. Das Zugeständnis bestand aber darin, dass sich Jugendliche künftig im Alter von 18 bzw. 23 Jahren zwischen einer von beiden entscheiden müssen (Optionspflicht); geschieht dies nicht, verlieren sie die deutsche Staatsangehörigkeit. Das Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit wurde – entgegen der Koalitionsvereinbarung – auch für alle anderen Einbürgerungsmöglichkeiten verankert, wenngleich zahlreiche Ausnahmen (z.B. bei EU-Bürger(inne)n und Asylberechtigten) zugelassen wurden (vgl. Aydin 2002: 116).

Am Ende der 14. Legislaturperiode sind weder die Erwartungen seiner Befürworter/innen noch die Befürchtungen seiner Gegner/innen eingetroffen. Kadriye Aydin, als Juristin beim Interkulturellen Rat in Deutschland tätig, interpretierte die Einbürgerungszahlen des Jahres 2000 nicht so optimistisch wie regierungsamtliche Stellen, indem sie lediglich die Einführung des „*ius soli*-Prinzips“ als Erfolg bezeichnete (ebd.: 108). Aufgrund der vorliegenden Einbürgerungsstatistik könne von einem Erfolg der Reform bislang nur bedingt gesprochen werden, resümiert sie (ebd.: 108): „Obwohl sich Trends und Tendenzen erst durch längerfristige Beobachtungen abzeichnen, ist bereits jetzt ersichtlich, dass der große ‚Run‘ bei den Einbürgerungen – zumindest im Jahr 2000 – ausgeblieben ist“. Die Gründe dafür seien vielfältig, bilanzieren Expert(inn)en, aber v.a. die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit, die Optionspflicht für Kinder und Jugendliche, der Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse sowie das politische Klima in Deutschland hinderten viele Migran-

t(inn)en daran, ihren Rechtsanspruch auf Einbürgerung wahrzunehmen (vgl. ebd.: 118 f.). Angesichts solcher und anderer, mit der verwaltungstechnischen Umsetzung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts einhergehenden Schwierigkeiten forderte der Interkulturelle Rat in Deutschland eine weitere Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts im Rahmen der Zuwanderungsgesetzgebung mit den Kernpunkten „Zulassung von Mehrstaatigkeit“, „Abschaffung der Optionsregelung“ und „Erweiterung des ius-soli-Grundsatzes“ (Aydin 2002: 132).

Im Februar 2000 verkündete die Bertelsmannstiftung, in Deutschland fehlten „80.000 qualifizierte Fachkräfte für Informationstechnologie“ (Pressemitteilung v. 21.2.2000). Daraufhin kündigte Bundeskanzler Schröder in seiner Rede zur Eröffnung der Computermesse CeBit in Hannover, von den Arbeitgeber(inne)n und ihren Verbänden gedrängt, eine stärkere branchenbezogene Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Spezialisten an. Medienwirksam wurde die Green-Card-Initiative vorgestellt, die ab dem 1. August einem Kontingent von 20.000 IT-Experten einen auf 5 Jahre befristeten Aufenthalt in der Bundesrepublik ermöglichen sollte, der jedoch einen Familiennachzug ausschloss (vgl. Welsch 2000: 1473 f.). „Der besondere Charme der Idee bestand [...] darin“, so kommentierte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* am 15. Juli 2000, „dass der Kanzler die Ausländerpolitik erstmals mit deutschen Interessen und nicht nur mit deutschen Verpflichtungen in Verbindung brachte“.

Im September 2000 sprach sich der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT), Hans-Peter Stihl, für ein großzügiges Einwanderungsgesetz aus, welches einen erleichterten Zuzug ausländischer Fachkräfte vorsehen und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht sowie die Staatsbürger(innen)schaft in Aussicht stellen sollte. Michael Rogowski (2001), Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), plädierte für einen jährlichen Zuzug von 300.000 bis 400.000 qualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland. Die Zuwanderung solle sich nach dem Bedarf des Arbeitsmarktes richten und im Prinzip nach oben offen sein. Deutschland müsse zu einem offenen Einwanderungsland ausgebaut werden und sich künftig an Vorbildern wie Kanada oder Australien orientieren. Klaus Zimmermann, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), bezifferte den kurzfristigen jährlichen Zuwanderungsbedarf auf rund 150.000 Menschen. Ungeachtet der kon-

kreten Zahlen waren sich die Vertreter/innen der deutschen Wirtschaft einig, dass es langfristig einer massiven Zuwanderung bedürfe, um den derzeitigen und vor allem künftigen Mangel an qualifizierten Fachkräften zu beheben.

Bundespräsident Johannes Rau forderte in seiner ersten Berliner Rede am 12. Mai 2000 über eine Regelung der arbeitsmarktbedingten Zuwanderung hinaus eine breite Diskussion darüber, wie eine von *sozialen und wirtschaftlichen* Interessen geprägte Einwanderung in Deutschland gestaltet werden könne und eine neue, ganzheitliche Integrationspolitik auszurichten sei. Besonders die Förderung der Integration ist, wie er betonte, „eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe allererster Ordnung“ (Rau 2000: 34), die insbesondere in Kindergärten, Schulen, der Jugendarbeit, der Ausbildung und im Arbeitsleben wahrzunehmen sei.

Eine neue Dynamik entwickelte die Debatte um Zuwanderung in die Bundesrepublik seit Juli 2000, als Bundesinnenminister Otto Schily die 21 Mitglieder umfassende „Unabhängige Kommission ‚Zuwanderung‘ der Bundesregierung“ unter Vorsitz von Prof. Dr. Rita Süßmuth (CDU) einsetzte, die alle mit Migration einschließlich der Integration verbundenen Fragen prüfen und Empfehlungen zur politischen Gestaltung eines Gesamtkonzepts geben sollte. Neben der Reform des eigenständigen Ehegatt(inn)enaufenthaltsrechts durch Rot-Grün wurde der noch von der ehemaligen CDU-Familienministerin Nolte in Auftrag gegebene Sechste Familienbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2000) präsentiert, welcher erstmals regierungsamtlich die Entwicklungen bundesdeutscher Ausländer(innen)politik und die sozialen Lagen ausländischer Familien dokumentierte. Auf der Basis umfangreicher empirischer Erhebungen und wissenschaftlicher Gutachten wurde darin hauptsächlich die Integration von Familien, die zu Anwerbezeiten in die Bundesrepublik gekommen sind, hinsichtlich ihrer Chancen, insbesondere aber ihrer Defizite und deren Ursachen beschrieben. Auch damit erfuhr „Integrationsförderung“ als Thema in der politischen Diskussion die schon lange geforderte Aufwertung.

2.2 Zuwanderungskonzepte von Parteien und Verbänden

Als Reaktion auf die intensiver werdende Debatte um Zuwanderung positionierten sich in den folgenden Monaten die politischen Parteien, die Arbeitgeber(innen)- und Arbeitnehmer(innen)organisationen, die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Migrantenselbstorganisationen sowohl zu den Fragen um humanitär sowie ökonomisch begründeter (Flucht, Asyl, Spätaussiedler(innen)zuzug etc.) Zuwanderung als auch zu integrationspolitischen Konzepten (vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung 2001).

Im November 2000 riefen die CDU unter dem Vorsitz des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller und ihre bayrische Schwesterpartei unter Leitung von Günther Beckstein eigene Zuwanderungskommissionen ins Leben, deren Ergebnisse Ende April (Beschluss des Parteivorstandes der CSU am 23.4.2001) bzw. Anfang Mai 2001 veröffentlicht wurden: Das 22 Seiten umfassende CDU-Konzept „Zuwanderung steuern. Integration fördern“ überraschte selbst Kritiker/innen durch seine Aufgeschlossenheit und Modernität, mit der alte Grundhaltungen insbesondere im Bereich von Integrationsförderung durch neue Sichtweisen und Lösungsansätze ersetzt wurden. Daraus ging im Mai ein Positionspapier mit dem erweiterten Titel „Zuwanderung steuern *und begrenzen*. Integration fördern“ hervor, das nach Diskussionen mit der Parteibasis auf eine restriktivere Linie zurückgestutzt wurde. Am 7. Juni 2001 wurde es mit einer weiteren Verschärfung in einzelnen Punkten (z.B. Familiennachzug) vom Bundesausschuss der CDU in seiner endgültigen Form beschlossen.

Bündnis 90/Die Grünen (2000), die schon während der 90er Jahre umfassende Regelungen gefordert und entsprechende Gesetzentwürfe eingebracht hatten, verabschiedeten im November ihr Konzept zur Zuwanderung („Drei-Säulen-Modell“), welches auf dem Rostocker Parteitag im März 2001 beim Asylrecht noch einmal ausgeweitet wurde: Die Bundestagsfraktion sollte sich im Parlament für eine Wiederherstellung des Grundrechts auf Asyl in der Fassung vor der Änderung des Art. 16 GG im Jahr 1993 einsetzen. Die FDP (2000) ihrerseits legte den überarbeiteten Entwurf eines „Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetzes“ vor, der bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode unter Federführung der damaligen Bundesausländerbeauftragten Cornelia Schmalz-Jacobsen erarbeitet worden war. Die PDS (2001) verabschiedete am

26. Juni ihre „Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik“.

Stark in der Kritik und zunehmend unter Zugzwang durch die Union gesetzt, enthielt sich die SPD als führende Regierungspartei trotz aufgeregter Diskussionen mit Verweis auf den in Arbeit befindlichen Bericht der Süßmuth-Kommission bis zu dessen Veröffentlichung jeglicher Stellungnahmen. Seit anderthalb Jahren bereits entwickelte jedoch eine Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion unter Vorsitz von Ludwig Stiegler insgeheim ein eigenes Konzept, dessen Ergebnisse wenige Tage nach Präsentation des Abschlussberichts der Süßmuth-Kommission vorgestellt wurden (vgl. SPD-Bundestagsfraktion 2001). Unbemerkt von der Öffentlichkeit erstellten Referent(inn)en des Bundesinnenministeriums zu dieser Zeit allerdings ein sehr viel wichtigeres Papier: den Entwurf eines Bundeszuwanderungsgesetzes.

3. Der Süßmuth-Bericht:

„integrationspolitischer Frühling“ und Zuwanderung aus demografischen, ökonomischen und humanitären Interessen?

Der Bericht, den die Kommissionsvorsitzende am 4. Juli 2001 in Berlin präsentierte, analysierte zentrale Fragestellungen anhand von Gutachten und Stellungnahmen, die während der neunmonatigen Arbeit externe Expert(inn)en und die in der Kommission personell vertretenen gesellschaftlichen Interessengruppen zusammengetragen hatten (vgl. UKZU 2001). Er verdeutlicht einerseits, wie weit und inhaltlich tiefgreifend die gesellschaftliche Debatte um Zuwanderung und Integration in Deutschland im Sommer 2001 überparteilich gediehen war, zeigt aber auch, dass – guten Willen vorausgesetzt – viele Streitpunkte in einem sachorientierten Diskussionsprozess im Konsens gelöst werden konnten.

3.1 Inhalte des Berichts der Süßmuth-Kommission „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“

Der Titel des Berichts „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ lässt bereits die umfassenden Inhalte, die damals unter dem Stichwort „Zuwanderung“ diskutiert wurden, erkennen: Zum einen ging es um eine gesetzliche Regelung von Migration nach Deutschland, also um befristete Zuwanderung sowie um (dauerhafte) Einwanderung aus gleichermaßen „wohlstandssichernden“ wie auch humanitären Begründungen heraus. Andererseits wurde der Themenkomplex „Integration“, von Maßnahmen für neu zugewanderte Personen über eine „nachholende Integrationsförderung“ für bereits hier lebende Migrant(inn)en bis hin zu Rechten und Pflichten von zugewanderten Personen und der Aufnahmegesellschaft behandelt.

In dem ersten der vier Kapitel, „Langfristig Wohlstand sichern“, beschrieben umfangreiche Analysen mögliche Wechselwirkungen und Szenarien der Zukunft Deutschlands mit und ohne Zuwanderung. Im zweiten Teil, „Humanitär handeln“, wurde die Regelung von Zuwanderung aus humanitären Gründen (Asylrecht, Bürgerkriegsflüchtlinge, Spätaussiedler/innen und Familiennachzug) behandelt. „Miteinander leben“, das dritte Kapitel, thematisierte integrationspolitische Komponenten, während abschließend „Zur Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik“ Empfehlungen für eine Neuorganisation der Migrationspolitik und -gesetzgebung auf Bundesebene gegeben wurden. Im Folgenden sollen aus dieser Fülle zunächst einige Kernpunkte des Berichts dargestellt werden, um den fortgeschrittenen Stand der Zuwanderungsdebatte *vor* der Veröffentlichung des ersten Referent(inn)entwurfes für ein Zuwanderungsgesetz zu verdeutlichen.

3.1.1 Maßnahmen zur „langfristigen Wohlstandssicherung“

Im Zusammenhang der Globalisierung sowie demografischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen in der Bundesrepublik wurden v.a. mögliche Regelungen der Arbeitskräftezuwanderung untersucht. Aufgrund des demografischen Wandels und der wirtschaftlichen

Wachstumschancen durch arbeitsmarktbezogene Migration empfahl die Kommission die Orientierung an von ihr entwickelten Leitlinien für eine Zuwanderungspolitik. Vorgeschlagen wurde ein Modell, das eine überschaubare Zahl neuer Zuwanderungswege vorsah:

- die erleichterte dauerhafte Einwanderung von Spitzenpersonal aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung sowie von Existenzgründer(inne)n mit ihren Familienangehörigen;
- die Einwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften, die – durch ein transparentes Punktesystem ausgewählt – eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive erhalten sollten;
- die auf fünf Jahre befristete Zuwanderung von „Engpassarbeitskräften“ unter der Voraussetzung eines Stellenangebotes;
- die befristete Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung („18-Plus-Programm“) oder des Studiums mit der Möglichkeit, anschließend zwei Jahre Berufserfahrung zu sammeln.

3.1.2 Empfehlungen zur humanitär begründeten Zuwanderung

Die Empfehlungen zu Flucht und Asyl verfolgten vier Zielsetzungen: die Beschleunigung der Asylverfahren, die Einführung von „Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt“, die Verbesserung der Schutzgewährung und die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Die Schutzbedürftigkeit von Frauen, die ihres Geschlechts wegen verfolgt werden, und die von Opfern nichtstaatlicher Verfolgung bejahte die Kommission ausdrücklich, wollte aber einer europaweit einheitlichen Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention nicht vorgreifen (vgl. ebd.: 163). Auch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bedürfen eines besonderen Schutzes, der hierzulande derzeit nicht gewährleistet sei. Auf diesen Einwand hin schloss sich die Empfehlung an, die bereits 1998 in der Koalitionsvereinbarung avisierte Rücknahme der Erklärungsreserven Deutschlands zur UN-Kinderrechtskonvention erneut zu prüfen. Weiterhin sollte die Sammlung von Daten illegal eingereister Menschen verbessert sowie die Vernetzung von Ausländerzentralregister und Datenbanken der Ausländer- und Sozialbehörden verstärkt werden (vgl. ebd.: 147 f.).

Da 75 Prozent der zuwandernden Spätaussiedler/innen (zumeist aus Nachfolgestaaten der Sowjetunion) nachziehende Familienangehörige von „Deutschstämmigen“ sind, sollten außerdem „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ als Zuzugsvoraussetzung verankert werden. Zu dem Umgang mit sog. Illegalen, also Ausländer(inne)n, die sich ohne gültige Papiere in Deutschland aufhalten, riet die Kommission, die Meldepflicht von Schulen und Lehrer(inne)n sowie die Strafverfolgungsvorschriften für Personen und Organisationen, die in Not geratenen „Illegalen“ helfen, abzuschaffen (vgl. ebd.: 197).

3.1.3 Integrationspolitische Ziele und Empfehlungen

Die Gestaltung der Integration bereits hier lebender sowie neu zuwandernder Migrant(inn)en sei eine „vielschichtige, mittelfristige und untrennbar mit Zuwanderung verbundene Aufgabe“, die auf der Basis eines schlüssigen Gesamtkonzepts erfolgen solle, stellte die Kommission fest; wie auch vor Problemen, Konflikten und politischen Defiziten (bisheriger Integration) nicht die Augen verschlossen werden dürften (vgl. UKZU 2001a: 12). Die Empfehlungen bezogen sich auf vier Säulen der Förderung: den schulischen bzw. vorschulischen, den beruflichen, den gesellschaftlich-kulturellen sowie den politisch-demokratischen Bereich. „Integration fördern und fordern“ lautete der Grundsatz: Letzterem entsprechend wurden verpflichtende Integrationskurse für Neuzuwanderer und – im Sinn von nachholender Förderung – auch für bereits hier lebende Migrant(inn)en, die über unzureichende Sprachkenntnisse verfügen oder Transferleistungen beziehen, empfohlen. Die Empfehlungen für Kindergärten, Vorschulen und Schulen sowie die entsprechenden Ausbildungsgänge zielten in erster Linie auf die Verbesserung der Schulabschlüsse ausländischer Jugendlicher, indem Sprachförderung (muttersprachlicher Unterricht und Deutsch als Zweitsprache) verstärkt, interkulturelle Ansätze in Praxis und Ausbildungen integriert und sozial benachteiligte Kindergärten und Schulen personell und materiell besser ausgestattet werden sollten (vgl. UKZU 2001: 214 f.). Im Bereich der Arbeitsmarktintegration empfahl die Kommission umfangreiche Maßnahmen zur be-

ruflichen Aus- und Weiterbildung von Migrant(inn)en und zur Unterstützung ausländischer Unternehmensgründer/innen.

Die Ausführungen zu rechtlich-politischen Aspekten von Integrationspolitik betrafen insbesondere das Staatsangehörigkeitsrecht, dessen Novellierung von der Kommission aufgrund der hohen integrativen Wirkungen als ein wichtiger, wenn auch noch verbesserungswürdiger Reformschritt bewertet wurde. An einer verstärkten Werbung für mehr Einbürgerung, so die Kommission, „besteht nicht zuletzt ein nachhaltiges Eigeninteresse der Aufnahmegesellschaft. Ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht muss Teil jeder Zuwanderungsstrategie sein, die ungünstigen demografischen Fehlentwicklungen entgegenwirken will. Je stärker der Bevölkerungsrückgang durch zusätzliche Zuwanderung abgemildert werden soll, desto mehr muss darauf geachtet werden, dass die Kluft zwischen Staatsvolk und Wohnbevölkerung geschlossen wird“ (ebd.: 248). Außerdem sollte die Bundesregierung die am 29. Juni 2000 verabschiedete Europäische Richtlinie „zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“ in nationales Recht („Antidiskriminierungsgesetz“) umsetzen sowie für im Inland geborene Kinder, Jugendliche und Heranwachsende einen vollständigen Ausweisungsschutz gewährleisten.

3.1.4 Empfehlungen für eine Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik

Die Regierung wird aufgefordert, ein Bundeszuwanderungs- und Integrationsgesetz zu schaffen, da „bestehende Gesetze sich nicht dazu eignen, den Paradigmenwechsel und die Grundentscheidungen einer neuen Zuwanderungspolitik zu verankern“ (ebd.: 276). Abschließend wird eine Neuordnung und Vereinfachung des Ausländerrechts durch die Reduktion der Vielzahl von Aufenthaltstiteln zu vier Formen von Aufenthaltserlaubnissen vorgeschlagen.

3.2 Kritik und Stellungnahmen zum Süßmuth-Bericht

Kurz nach seiner Veröffentlichung erntete der Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung überwiegend Zustimmung als ein zukunftsweisendes Gesamtkonzept, provozierte in Teilen aber auch sehr differenzierte Kritik, u.a. von Seiten der Wohlfahrtsverbände, der Kirchen und anderer in der Kommission vertretenen Gruppen. Bundeskanzler Schröder, Bundesinnenminister Schily, SPD und Bündnis 90/Die Grünen bewerteten den Bericht der Kommission als Arbeit von historischem Rang; infolgedessen wurde zumindest von der Öffentlichkeit angenommen, dass er die Grundlage für das geplante neue, zukunftsfähige Zuwanderungsgesetz bilden würde. Die Unionsparteien hingegen bekräftigten ihre Ablehnung, weil der Akzent eines „Zuwanderungserweiterungskonzepts“ zu stark betont sei.

Vor allem die Empfehlungen zur Arbeitsmarktzuwanderung wurden von Bündnis 90/Die Grünen, über SPD und FDP bis zu Arbeitgeber(innen)verbänden begrüßt, da sie lang eingeforderte ökonomische und demografische Interessen der Bundesrepublik in den Mittelpunkt stellten. Die Argumentation, die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland erfordere angesichts des Wandels zu einer globalisierten Wissensgesellschaft im „weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe“ die Zuwanderung hoch Qualifizierter, erfuhr breite Zustimmung. Allein die Unionsparteien und die Gewerkschaften zögerten anfangs aufgrund der hohen Arbeitslosenquote, weitere Zuwanderung aus ökonomischen Gründen zu begrüßen, und forderten statt dessen mehr Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen hier lebender Erwerbsloser und Migrant(inn)en. Trotz ihrer Unterstützung für die Kommissionsvorschläge insgesamt standen die Arbeitgeber(innen)verbände skeptisch den empfohlenen Zugangszahlen, die sie für zu niedrig erachteten, sowie einzelnen Detailregelungen (z.B. dem Inländer(innen)vorrang und der Einzelfallprüfung bei der Stellenbesetzung) gegenüber, die als zu bürokratisch kritisiert wurden. Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Migrant(inn)enorganisationen bemängelten ihrerseits die primäre Ausrichtung des Berichts an den Interessen der Wirtschaft statt an jenen der Betroffenen. So werde bei den Analysen zu Globalisierung und ökonomisch begründeter Zuwanderung die weltweite Entwicklung von Armut aufgrund der Abwerbung hoch Qualifizierter in den Herkunftsländern (brain drain) ausgeklammert.

Auch sei das unterschiedliche Maß an Akzeptanz von Zuwanderung in Ost- und Westdeutschland nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Die integrationspolitischen Empfehlungen der Kommission wurden insbesondere von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und unabhängigen Expert(inn)en begrüßt, die auf einer Anhörung zu den Empfehlungen der Zuwanderungskommission von der Heinrich-Böll-Stiftung Stellung bezogen. Nach Jahren vergeblicher Forderungen, Integrationspolitik für alle dauerhaft Zugewanderten umfassend von der Kindertagesstätte aufwärts zu gestalten, fanden sich selbst bislang überaus kritische Stimmen in den Vorschlägen der Süßmuth-Kommission wieder, sodass Marieluise Beck, Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, in einem Interview mit der „taz“ (v. 14.2.2002) rückblickend von einem „migrationspolitischen Frühling“ sprach (weil endlich viele der alten Forderungen, die oft vorgebracht, aber selten gehört und noch viel weniger umgesetzt worden waren, in die Integrationspolitik auf Bundes- und Landesebene Einzug halten sollten). Allerdings gab es auch in diesem Bereich nicht ungeteilte Zustimmung, da die vorgeschlagenen Integrationsangebote nach Ansicht von Mehmet Kilic, dem Vorsitzenden des Bundesausländerbeirates, eine Schiefelage widerspiegeln, indem sie sich nur an Zuwanderer, nicht aber an die Mehrheitsgesellschaft richteten. Auch seien beispielsweise die Vorschläge zum Thema „Illegalität“ zwar grundsätzlich zu begrüßen, sähen aber die Möglichkeit einmaliger Generalamnestien für bereits hier lebende „Illegale“ – wie in anderen europäischen Ländern regelmäßig praktiziert – nicht vor, bemängelten beispielsweise Vertreter/innen der katholischen Kirche. Die Unionsparteien kritisierten v.a. das vorgesehene Höchstalter nachziehender Familienangehöriger bis 18 Jahren, das zu einer nicht kontrollierbaren Ausweitung der Zuwanderung führen werde und integrationspolitisch wie auch bezüglich der Aufnahmekapazität inakzeptabel sei.

Heftige Kritik, vor allem von CDU und CSU, ernteten insbesondere die Kommissionsempfehlungen zum humanitären Handeln. In deren Zentrum stand die prognostizierte Ausweitung der Zuwanderung von Flüchtlingen und Anderen – die nicht den nationalen und wirtschaftlichen Interessen entsprechen. Auch die Maßnahmen zur Straffung der Asylverfahren und zur Bekämpfung des „Asylmissbrauchs“ wurden als nicht ausreichend beurteilt, weil sie, so lautete ein immer wiederkehrendes Argument, Deutschland als Zielort von Flüchtlingen attraktiver statt ab-

schreckender machten. Kirchen und Wohlfahrtsverbände begrüßten dagegen die humanitär begründeten Empfehlungen in ihrer Gesamtheit. Allerdings, so die Kritik auch von Flüchtlings- und Migrant(inn)enorganisationen, sei ein Einstieg in eine bessere Flüchtlingspolitik nicht abzusehen, weil die Empfehlungen in wesentlichen Punkten – z.B. bei der sog. Härtefallregelung oder der Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes – nicht weit genug gingen. Auch Bündnis 90/Die Grünen kritisierten einzelne Empfehlungen als nicht deutlich genug, z.B. zu der Anerkennung von geschlechtsspezifischer oder nichtstaatlicher Verfolgung als Asylschutzgrund.

4. Die rot-grünen Gesetzentwürfe zur Zuwanderung und Integration

Die Debatte um ein Zuwanderungsgesetz für Deutschland erreichte einen Monat nach Vorstellung des Süßmuth-Berichts ihren vorläufigen Höhepunkt, als Bundesinnenminister Schily am 3. August 2001 seinen – unter Ausschluss jeglicher Öffentlichkeit ausgearbeiteten – ersten Referent(inn)enentwurf für ein „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration (Zuwanderungsgesetz – ZuwG)“ vorstellte (Bundesregierung 2001). Verbunden mit einem strikten Zeitplan für die parlamentarischen Beratungen zu diesem „Jahrhundertwerk“ sollte der Entwurf ursprünglich innerhalb von drei Monaten den Bundestag passiert haben, was sich angesichts der Ereignisse des 11. September 2001 aber nicht mehr realisieren ließ. Nach mehrmaliger Nachbesserung einzelner Punkte einigte sich das Bundeskabinett nach langen Debatten, bei denen Bündnis 90/Die Grünen schon drohten, die Koalitionsfrage zu stellen, Anfang November auf einen gemeinsamen Entwurf, der – abgesehen von diversen Entschärfungen zugunsten des grünen Koalitionspartners – im Wesentlichen auf dem Referent(inn)enentwurf des Innenministeriums basierte. Aufgrund der sich zunehmend andeutenden Blockadehaltung der Unionsparteien, deren Kanzlerkandidat Edmund Stoiber sich die Zuwanderung als Wahlkampfthema offen halten wollte, ging Innenminister Schily Ende Februar 2002 nach kurzen Verhandlungen mit den grünen Koalitionspartner(inne)n in über hundert Punkten auf Forderungen der Union ein und

veränderte den Gesetzentwurf ein weiteres Mal (vgl. Nelles 2001). Die Zugeständnisse führten jedoch nicht dazu, dass CDU und CSU ihre Haltung änderten (Grassmann 2002); infolgedessen passierte das Gesetz (Bundesausländerbeauftragte 2002) am 1. März nur mit den Stimmen der rot-grünen Koalition den Bundestag, während sich die FDP enthielt und PDS zunächst dagegen stimmte, was letztere mit den ungenügenden Verbesserungen im humanitären Bereich begründete. Dramatisch spitzte sich die Debatte dann kurz vor der Verabschiedung des Gesetzentwurfs im Bundesrat zu und gipfelte in der Zustimmung des Gremiums, die nur aufgrund der Entscheidung des Bundesratspräsidenten Klaus Wowereit (SPD), die entscheidende Stimme des Landes Brandenburg – dessen Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) – anders als der Sozialminister Alwin Ziel (SPD) – gegen das Gesetz gestimmt hatte – als Zustimmung zu werten (Das Parlament 2002). Dieser v.a. bei der Union verfassungsrechtlich umstrittene Vorgang führte dazu, dass der Streit um das Zuwanderungsgesetz und seine Inhalte trotz der Verabschiedung durch die gesetzgeberischen Instanzen nunmehr (sofern er vom Bundespräsidenten ratifiziert wird, wovon der Beitrag ausgeht) (im Wahlkampf) auf die verfassungsrechtliche Ebene verlagert wird.

4.1 Neuregelungen nach dem Zuwanderungsgesetz

Das Zuwanderungsgesetz ist ein sog. Artikelgesetz, also eines Paket von Gesetzen (Artikeln), welche neben zentralen Änderungen im Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingsrecht vor allem – nach fast 30-jähriger Geltung des Anwerbestopps – erstmals wieder die Zuwanderung von Arbeitskräften in die Bundesrepublik regeln. Gegenüber dem bisher gelten Recht ergeben sich viele Änderungen, deren Folgen sowohl für die rechtliche und soziale Situation von bereits hier lebenden sowie neuzuwandernder Migrant(inn)en als auch für das Klima gegenüber Zuwanderung in Deutschland schwer absehbar sind.

4.1.1 Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit

Ähnlich den Vorschlägen der Süssmuth-Kommission dürfen demnach hoch Qualifizierte, insbesondere Führungspersonal aus Wissenschaft und Forschung, dauerhaft einwandern, während sich andere für einen (zunächst auf drei Jahre befristeten) Aufenthalt qualifizieren können: Im sog. Regelverfahren (Bundesausländerbeauftragte 2002, § 18 AufenthG) erhalten Bewerber/innen eine Erlaubnis zur Arbeitsaufnahme, sofern eine Stelle nicht mit einer/m bevorrechtigten Arbeitnehmer/in (z.B. Inländer/innen, EU-Bürger/innen) besetzt werden kann und „sich durch die Beschäftigung des Ausländers nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht ergeben“ (ebd. § 39,6 AufenthG). Außerdem können Selbstständige zu Existenzgründungen eine befristete Aufenthaltserlaubnis bekommen (ebd. § 21 AufenthG). In einem „Auswahlverfahren“ – dessen Möglichkeit vorgesehen ist, sofern zuvor eine Höchstzahl von Zuwanderern durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Bundesanstalt für Arbeit sowie einen unabhängigen Sachverständigenrat festgelegt wurde (ebd. § 20,4 AufenthG) – erhalten, so Otto Schily bei der Vorstellung seines Gesetzentwurfs, „voraussichtlich zunächst eine sehr begrenzte Anzahl Arbeitssuchender“, durch ein Punktesystem ausgewählt, die Erlaubnis zur Zuwanderung. Kriterien dafür sind Alter, Qualifikation, Berufserfahrung, Familienstand, Sprachkenntnisse, Beziehungen zur Bundesrepublik und das Herkunftsland der Bewerberin bzw. des Bewerbers. Bei veränderter Arbeitsmarktlage, so die Neuregelung, kann die Arbeits- bzw. Aufenthaltserlaubnis allerdings auch rückwirkend verkürzt werden. Ausländische Absolvent(inn)en deutscher Hochschulen erhalten im Anschluss an ihr Studium die Möglichkeit, in der Bundesrepublik befristete Berufserfahrung zu sammeln, um zu verhindern, dass gut ausgebildete Fachkräfte in andere Industrieländer abwandern.

4.1.2 Ausländerrecht und Integration

Weitreichender – und damit auch bedeutsamer für die politische Einschätzung des Gesetzes – sind die Folgen der Ablösung des Ausländerrechts von 1991, das im ersten Artikel des Zuwanderungsgesetzes in das

„Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)“ überführt wird, denn sie betreffen die Mehrheit der knapp 7,5 Mio. bereits hier lebenden Migrant(inn)en, auch wenn EU-Bürger/innen von den Bestimmungen des Gesetzes unberührt bleiben. Die Fülle bundesdeutscher Aufenthaltstitel (nach dem bisherigen Ausländergesetz waren das: Aufenthaltsgenehmigung, berechtigung, -bewilligung und -befugnis) wird darin auf die (unbefristete) „Niederlassungserlaubnis“ (§ 9) und die (befristete) „Aufenthaltserlaubnis“ (§ 7) reduziert. Bei Letzterer soll i.d.R. nach Ablauf von drei Jahren, bevor sie verlängert wird, überprüft werden, ob die Erteilungsvoraussetzungen weiterhin gegeben sind (§ 7,2). Die Vergabe der Niederlassungserlaubnis wird an verschärfte Kriterien geknüpft: Neben dem fünfjährigen Besitz einer Aufenthalts- und der entsprechenden Arbeitserlaubnis müssen die Bewerber/innen nunmehr z.B. 60 Monate der Einzahlung von Pflichtbeiträgen in die Gesetzliche Rentenversicherung sowie „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache und Gesellschaftsordnung“ nachweisen, wobei nach vehementen Protesten von Wohlfahrtsverbänden Ausnahmeregelungen „zur Vermeidung einer besonderen Härte“ aufgenommen wurden (§ 9,2).

Drei Paragraphen (§§ 43–45 AufenthG) behandeln die Integrationsförderung. Die Eingliederung Neuzugewanderter in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik wird demnach durch ein „Grundangebot zur Integration (Integrationskurs)“ gefördert, dessen Inhalte von dem neuen „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ koordiniert und unter Mitwirkung freier Träger/innen in einem bundesweiten Integrationsprogramm umgesetzt werden. Neben der deutschen Sprache sollen Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet vermittelt werden, wofür Basis- sowie Aufbausprachkurse angeboten werden, die durch Orientierungskurse ergänzt werden können. Nachdem die rot-grüne Koalition in dem ersten Entwurf zunächst insgesamt 630 Unterrichtsstunden dafür vorgesehen hatte (was der Sprachverband Deutsch als ein Minimum beurteilte), wurde diese Bestimmung kurz vor der Bundestagsentscheidung revidiert. Auch die Kosten der Kurse blieben bis zuletzt heftig umstritten, sodass der nun in Kraft tretende Entwurf „unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit“ einen angemessenen Kostenbeitrag von den Teilnehmer(inne)n verlangt (ebd. §§ 25,4a).

Dem (Rechts-)Anspruch auf Nachzug von Familienangehörigen, der aus dem in Art. 6 GG verankerten besonderen Schutz der Familie resultiert, trägt das Gesetz Rechnung, indem das Nachzugsalter für Kinder von hoch Qualifizierten, im Rahmen des Auswahlverfahrens Eingereisten, Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen der europaweiten Rechtsprechung von 18 Jahren entspricht, wie es auch die Süsmuth-Kommission empfohlen hatte. Die Kinder aller anderen Zugewanderten hingegen sollen nur bis zum Alter von (zuerst 14, nunmehr jedoch) 12 Jahren zu ihren hier lebenden Familien nachziehen dürfen – es sei denn, sie sind im Familienverband eingereist oder verfügen über ausreichende Deutschkenntnisse. Verbessert wurde jedoch die aufenthaltsrechtliche Stellung von Ehegatt(inn)en, die nun i.d.R. nach Ablauf von zwei Jahren eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis erhalten.

4.1.3 Flucht und Asyl

Die Neuregelungen im Bereich von Flucht und Asyl sind zumindest quantitativ umfangreicher als die bei der Integrationsförderung: Neben zahlreichen Bestimmungen im neuen Aufenthaltsgesetz werden u.a. das bisherige Asylverfahrens- sowie das Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 verändert. Seit Beginn der neueren Asyldebatte blieb der wohl umstrittenste Punkt dabei die Frage nach der Anerkennung von geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung als Asylschutzgrund. Nach hartnäckigem Widerstand erklärte sich Bundesinnenminister Schily erst zu einer Kompromisslösung bereit, als die Verhandlungen an dem Widerstand des grünen Koalitionspartners und damit auch die Regierungskoalition an diesem Punkt zu scheitern drohten. Das vom Bundesrat verabschiedete Gesetz sieht somit im Unterschied zu dem ersten Entwurf vor, bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren, bei der allerdings, wie auch bei anderen aus humanitärer Verpflichtung heraus aufgenommenen Menschen, nach Ablauf von drei Jahren überprüft wird, ob die Erteilungsvoraussetzungen weiterhin gegeben sind. Zur Vermeidung einer „außergewöhnlichen Härte“ kann die/der Innenminister/in eines Landes im Einzelfall ei-

ne Erlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt erteilen („Härtfallregelung“, § 25,4 AufenthG).

Bisherige Inhaber/innen einer „Duldung“ (oder auch: „Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung“) haben von der Neuregelung zweierlei zu erwarten: Entweder sie können nicht ausreisen, da ihnen beispielsweise Folter droht und kommen – vorausgesetzt, „eine Ausreise ist nicht möglich oder zumutbar“ (§ 25 AufenthG) – in den Genuss einer befristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 25,3 AufenthG). Oder sie „wollen nicht ausreisen“ bzw. erfüllen die Kriterien für die Aufenthaltserlaubnis oder den Abschiebeschutz nicht; dann sind sie ausreisepflichtig und werden nach Ermessen in „Ausreiseeinrichtungen“ untergebracht. Im Asylbewerberleistungsgesetz (Art. 8 ZuwG) wird zudem die bisher befristete Höchstdauer des Leistungsbezuges auf insgesamt drei Jahre verlängert und der Personenkreis, der diese Art von Leistungen bezieht, auf Ausreisepflichtige und Asylbewerber/innen erweitert (ebd. Art. 8, Änderung des § 2,1 Asylbewerberleistungsgesetz). Aus humanitären Gründen anerkannte Flüchtlinge werden zukünftig aus dem Bezug ausgeklammert und erhalten nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Höhe der Unterstützung liegt weiterhin um ca. ein Drittel unterhalb des Sozialhilferegelsatzes (gesetzlich definiertes soziokulturelles Existenzminimum); sie wird meist in Form von Sachleistungen sowie eines Taschengeldes gewährt.

Neben diesen aufenthaltsrechtlichen Änderungen sind es vor allem die Paragraphen der Kapitel „Ordnungsrechtliche Vorschriften“ und „Beendigung des Aufenthalts“ (§§ 46-62 ZuwG), die einschneidende Folgen für die Rechte und Pflichten von Flüchtlingen, Asylsuchenden und anderen Ausländer(inne)n mit unsicherem Aufenthaltsstatus haben. Die Maßnahmen reichen dabei von Einschränkungen bei der politischen Betätigung über Pflichten der Ausländerin bzw. des Ausländers zur Feststellung und Sicherung der Identität bis zur Mitwirkung bei der Beschaffung von Unterlagen zur Identitätsfeststellung, Lichtbildern und Fingerabdrücken (§ 47 AufenthG) sowie bei der „Vornahme von Messungen“ (§ 49,7 AufenthG).

Die Paragraphen 53 bis 55 legen fest, wann ein/e Ausländer/in *zwingend*, im *Regelfall* und nach einer *Kann-Vorschrift* ausgewiesen werden soll. Hier seien nur einige Fälle angeführt, in denen ein/e Ausländer/in künftig nach Ermessen ausgewiesen werden kann:

- wenn ihr/sein Aufenthalt „die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik beeinträchtigt“;
- wenn sie/er „Heroin, Kokain oder ein vergleichbar gefährliches Betäubungsmittel verbraucht und nicht zu einer erforderlichen, seiner Rehabilitation dienenden Behandlung bereit ist oder sich ihr entzieht“;
- wenn sie/er [...] längerfristig obdachlos ist;
- wenn sie/er für sich, ihre/seine Familienangehörigen oder für sonstige Haushaltsangehörige Sozialhilfe in Anspruch nimmt (§ 55,2 AufenthG).

4.2 Stellungnahmen und Kritik an den Zuwanderungsgesetzesentwürfen

Nach der Veröffentlichung des ersten Referent(inn)enentwurfes (Bundesregierung 2001) aus dem Bundesinnenministerium formierte sich der Widerstand gegen das Zuwanderungsgesetz in den politischen Parteien zunächst zögerlich. Die CDU monierte vor allem, dass der Zielsetzung des Gesetzes, der *Begrenzung* von Zuwanderung, zwar im Titel, nicht aber im Gesetzestext genügend Rechnung getragen, vielmehr sogar eine massive Ausweitung ermöglicht werde. Zuwanderung müsse jedoch am nationalen Interesse orientiert sein, so die CDU in einer Stellungnahme (v. 23.8.2001), und „eine Umsteuerung dergestalt gelingen, Zuwanderung in die Sozialsysteme zurückzuführen, um Raum für Zuwanderung dort zu schaffen, wo es Deutschland nutzt.“

Innerhalb der Regierungskoalition war – anders als zunächst an der bündnisgrünen Parteibasis – das Zuwanderungsgesetz kaum als Ganzes, sondern meist nur in einzelnen Punkten, v.a. im humanitären Bereich (wie die Regelung von geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung oder das Familiennachzugsalter), umstritten. Die migrationspolitisch engagierten Wohlfahrtsverbände, aber auch Arbeitgeber(innen)verbände, Gewerkschaften, Kirchen und Wissenschaftler/innen gaben dazu Stellungnahmen ab (die auf der Homepage der Bundesausländerbeauftragten dokumentiert wurden). Entsprechend der unterschiedlichen Interessen fielen diese gerade zu Beginn der Debatte über den Referent(inn)enentwurf sehr differenziert aus: Von überwiegender Zustim-

mung zu den Vorhaben im Bereich der ökonomisch begründeten Zuwanderung über Enttäuschung bezüglich der integrationspolitischen Paragrafen bis zu vehementer Kritik an den vorgesehenen Regelungen im humanitären Bereich reichte das Meinungsspektrum.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Mitglieder der BAGFW sind die Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Caritasverband, das Diakonische Werk der EKD, die Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden sowie der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband) als eine der kritischeren Stimmen stellte fest, dass ihre vom Süßmuth-Bericht geweckten Erwartungen an eine neue Migrationspolitik durch den Referentenentwurf nur zum geringen Teil erfüllt worden seien. Während die gemeinsame Stellungnahme der BAGFW erhebliche Nachbesserungen des Gesetzentwurfes forderte, plädierten einzelne Mitgliedsverbände wie der DPWV sogar dafür, das Gesetz in Gänze nicht zu verabschieden.

4.2.1 Arbeitsmigration

Die Zuwanderungsmöglichkeiten zu Erwerbszwecken wurden erwartungsgemäß von fast allen politischen Parteien und den Arbeitgeber(innen)verbänden begrüßt. Eine Ausnahme bildete hier wiederum die CDU (2001c), welche die Regelungen des ersten Entwurfs wegen der „unbegrenzten Zuwanderung von hoch Qualifizierten, Selbstständigen und Studenten“ als nicht zustimmungsfähig erachtete und eine stärkere Koppelung an bestehende Arbeitsplatzangebote verlangte. Kritisiert wurde insbesondere das Auswahlverfahren, da dies eine Form der Zuwanderung „allein aus demografischen Gründen“ darstelle, welche die CDU bisher (anders als die Süßmuth-Kommission) stets abgelehnt habe (ebd.). Die Wohlfahrtsverbände hingegen forderten, die alten Fehler der am Rotationsprinzip orientierten Anwerbepolitik nicht zu wiederholen und allen angeworbenen Arbeitnehmer(inne)n im Hinblick auf klare Zukunftsperspektiven eine Option auf ein Daueraufenthaltsrecht einzuräumen (vgl. BAGFW 2001: 3). Mit der Möglichkeit, die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis von vornherein auszuschließen, werde die soziale Existenz der Angeworbenen ausblendet, protestierten die Verbände, wie auch Barbara Stolterfoht (2001:2), Vorsitzende des Deutschen Paritäts-

schen Wohlfahrtsverbandes, mit der Feststellung: „Menschen sind aber keine Ware, die man beliebig ein- und ausführen könnte. Diese Passage macht die inneren Widersprüche des Entwurfs deutlich: Integration wird als Ziel postuliert, praktisch aber bereits als Perspektive für viele ausgeschlossen.“ Dieter Oberndörfer (2001), Vorsitzender des Rates für Migration, beschrieb die Neuregelung als „Rückkehr zum integrationsfeindlichen, aber gegenüber früher noch extrem verschärften Gastarbeiterrotationsmodell“.

4.2.2 Ausländerrecht und Integrationsförderung

Die völlige Überarbeitung des Ausländerrechts, die Art. 1 des Zuwanderungsgesetzes (AufenthG) vorsieht, wurde von den Verbänden und Migrationsexpert(inn)en zwar grundsätzlich begrüßt, wohl aber auch in einzelnen Punkte heftig kritisiert. Neben den Konsequenzen für Neuzuwanderer (Rotationsmodell) seien die Folgen für bereits hier lebende Migrant(inn)en in der Kürze der Zeit nur schwer und erst nach eingehender rechtlicher Prüfung einzuschätzen, beschrieben die Wohlfahrtsverbände ihr generelles Problem mit dem vorgesehenen Zeitplan: Die Einspruchsfrist zu Stellungnahmen und Änderungsvorschlägen des 200-seitigen Gesetzentwurfes betrug gerade einmal 20 Tage. Kritisiert wurden die „neuen Integrationsbarrieren“ für bereits hier lebende Migrant(inn)en, welche die Bevölkerung in Besitzer/innen einer (unbefristeten) Niederlassungserlaubnis und jene spalte, die den Unsicherheiten der (befristeten) Aufenthaltserlaubnis unterliegen.

Im Zentrum der Kritik von Wohlfahrtsverbänden stand die geplante Integrationsförderung, da für ein zukunftsweisendes Gesamtkonzept folgende wichtige und wesentliche Teile fehlten: „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 Finanzierungs-

verteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. [...] Das Fehlen eines integrationspolitischen Gesamtkonzepts ist umso unverständlicher, als eine differenzierte Integrationsförderung parteiübergreifender Konsens ist und hierfür [...] qualifizierte Vorschläge vorliegen.“ (BAGFW 2001: 2,7) Vor allem die Verpflichtung zu Eingliederungskursen sei ein integrationspolitisch verheerendes Signal, wenn von bereits lange hier lebenden Ausländer(inne)n die ggf. kostenpflichtige Teilnahme an einem solchen als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis verlangt würde, kritisierte der DPWV: „Es kann nicht angehen, dass die seit Jahrzehnten legal hier Lebenden jetzt für integrationspolitische Versäumnisse büßen müssen.“ (Stolterfoht 2001: 2)

Die Festsetzung des Höchstalters nachziehender Kinder (von bestimmten Zuwanderern) auf 12 Jahre spielte als einer der wenigen Punkte vor allem in der parteipolitischen Auseinandersetzung um den Gesetzentwurf eine bedeutende Rolle, auch wenn es sich im Jahr 2000 dabei nur um ca. 8000 Kinder handelte (vgl. Romeo 2002). Die CDU forderte mal, das Nachzugsalter auf 12, dann wieder, es auf 6 Jahre herabzusetzen, während sich Rot-Grün zuerst auf 14, später auf 12 und die EU sich (bislang) auf 18 Jahre verständigt hatten. Der Verband binationaler Ehen (iaf) kritisierte, dass damit auch hier ein „Zwei-Klassen-Recht“ geschaffen werden solle, welches für die Lebensgestaltung von Familien „zutiefst inhuman“ sei, wie auch die Unterscheidung von Kinderrechten gemäß der beruflichen Qualifikation der Eltern verfassungswidrig wäre. Auch dürfe das Recht des Kindes, mit Eltern bzw. Sorgeberechtigten zusammen zu leben, nicht von der gemeinsamen Einreise oder bestehenden Sprachkenntnissen abhängig gemacht werden.

4.2.3 „Humanitärer“ Bereich: Flucht und Asyl

Im Bereich von Flucht und Asyl gab es noch mehr Kritikpunkte von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Flüchtlingsorganisationen. Dieter Oberndörfer (2001) beschrieb die Neuregelungen treffend mit den Worten, es handle sich um „Verschärfungen statt Kurskorrekturen“, u.a. da im Zentrum der Auseinandersetzungen zu Beginn der Diskussion um den Referent(inn)enentwurf vor allem die – der europäischen Rechtsprechung

zuwiderlaufende – Vergrößerung der Schutzlücke bei *geschlechtsspezifischer* und *nichtstaatlicher Verfolgung* stand. Im gleichen Maße, wie die Kritik von Seiten der Kirchen verstummte, als Bundesinnenminister Schily der bündnisgrünen Koalitionspartnerin mit dem Vorschlag entgegenkam, den Opfern zumindest den Status von Konventionsflüchtlingen (mit dem Abschiebeschutz des „Kleinen Asyls“) nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuzuerkennen, wurde dessen Rücknahme zu einer zentralen Forderung von CDU und CSU. Die BAGFW kritisierte v.a. den Vorbehalt zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als unzumutbar, da nachgewiesen werden müsse, dass die Ausreise in einen anderen Staat nicht möglich oder zumutbar ist (2001: 8). Außerdem, so warnten die Verbände, führe die obligatorisch nach Ablauf von drei Jahren vorgesehene Widerrufsprüfung der Aufenthaltserlaubnis von Flüchtlingen zu erheblichen Verunsicherungen, nehme die erforderliche Sicherheit bei der Zukunftsplanung und verhindere somit Integration (BAGFW 2001: 8). Dass die Kirchen zwar weiterhin in Härtefällen Kirchenasyl anbieten könnten, dafür aber in Zukunft die Kosten selber tragen müssten, kritisierte die Vorsitzende des DPWV (Stolterfoht 2001) unter der Überschrift „Kirche kann Menschenleben kaufen“ als eine Privatisierung des Menschenrechtsschutzes. Auch reichten Soll- und Kann-Bestimmungen nicht aus, um schutzbedürftige Personen bzw. Personengruppen vor Gefahren an Leib und Leben zu schützen, bemängelten die Wohlfahrtsverbände, wie ebenfalls nicht hinnehmbar sei, dass für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge die Sicherstellung einer altersgemäßen Behandlung nicht vorgesehen war (vgl. ebd.: 10). Die Süßmuth-Kommission habe dies, ebenso wie die vorbehaltlose Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention, zu Recht empfohlen, so die BAGFW.

Abgelehnt wurden außerdem die geplanten Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz, das ohnehin seit jeher „in seiner Gesamtheit für die Wohlfahrtsverbände nicht akzeptabel ist“ (BAGFW 2001: 10). Die pauschalen Absenkungen des gesetzlich definierten Existenzminimums für einen so großen und differenzierten Personenkreis seien „sachlich nicht gerechtfertigt und führen zu sozialer Ausgrenzung und Stigmatisierung“, stellte die Bundesarbeitsgemeinschaft fest. Ein letzter Punkt, die Problematik der „Illegalen“, war auch von der Süßmuth-Kommission nur am Rande gestreift worden. Aber selbst die vorsichtigen Empfehlungen des Berichts, so nicht nur die Kritik von Menschenrechts- und

Flüchtlingsgruppen, seien unberücksichtigt geblieben, da keine Entkriminalisierung von Ärzt(inn)en, Schulen und anderen humanitären Helfer(inne)n stattfindet, zumal darüber hinaus Teilamnestien für Menschen, die bereits lange illegal hier leben, gefordert worden waren.

*5. Zuwanderung und innere Sicherheit nach dem 11. September:
Ausländer/innen unter Terrorverdacht?*

Zusammen mit der wieder über die symbolträchtige 4-Millionen-Marke steigenden Arbeitslosigkeit veränderten die Terroranschläge in den USA bzw. die hierzulande daraus gezogenen politischen Konsequenzen die Debatte über Migration in der Bundesrepublik umso mehr, je stärker die Themen „Innere Sicherheit“ im Allgemeinen sowie die „Gefahr durch islamische Fundamentalisten“ und „ausländische Terroristen“ im Besonderen damit verknüpft wurden.

Bundesinnenminister Schily, getrieben von dem Wunsch, ein traditionelles Wahlkampfthema der Unionsparteien zu besetzen, legte sofort ein erstes Sicherheitspaket („Otto-Katalog“) vor, mit dem u.a. das sog. Religionsprivileg im Vereinsrecht eingeschränkt wurde, welches religiös ausgerichtete Organisationen und Vereine weitestgehend vor geheimdienstlicher Überwachung und Verbot schützte. Die umstrittene Rasterfahndung, bei der „Schläfer“, d.h. unauffällig lebende junge Männer ausländischer Herkunft und insbesondere islamischen Glaubens, die naturwissenschaftlich-technische Fächer studieren, gesucht wurden, folgte als nächstes Instrument der rot-grünen Terrorbekämpfung.

Vor dem Hintergrund der Diskussionen um die Innere Sicherheit gewannen auch in der parteipolitischen Debatte um Zuwanderung altbekannte Töne wieder die Oberhand, die Ausländer/innen v.a. arabischer Herkunft als Gefahr für die Innere Sicherheit begriffen. Besonders die Unionsparteien bzw. der von ihnen dominierte Bundesrat forderten in der Debatte darüber Verschärfungen, etwa bei der Ausweisung von unter Terrorverdacht stehenden Ausländer(inne)n. Auch sollte Schily nicht aus der Pflicht entlassen werden, „endlich das Ausländerrecht zielgenau zum Schutz vor den derzeit rund 31.000 fundamentalistischen Muslimen in Deutschland zu ändern“, forderte die Union darüber hinaus (vgl. CDU

2002). Der Widerstand gegen die geplanten umfassenden Einschränkungen von Bürger(innen)rechten – u.a. aus dem Bundesjustizministerium – führte dazu, dass zumindest manche der auch verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt wurden, bevor sich das rot-grüne Kabinett in einem Verhandlungsmarathon Anfang November 2001 zunächst auf das zweite Sicherheitspaket und nach zäher Kompromissuche auch auf den Entwurf des Zuwanderungsgesetzes einigte. Die Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes fiel der Regierungskoalition und dem Bundestag dadurch leichter, dass einige der (am schärfsten kritisierten) humanitären Regelungen aus dem Zuwanderungsgesetz herausgelöst und in das Sicherheitspaket integriert wurden.

5.1 Ausländer(innen)spezifische Regelungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes

Das Sicherheitspaket II, ein Artikelgesetz, das neben 17 Gesetzen fünf Verordnungen änderte, enthält neben umfassenden Kompetenzerweiterungen für Geheimdienste, das Bundeskriminalamt (BKA) sowie Verfassungs- und Bundesgrenzschutz auch Änderungen des Pass- und Personalausweisrechts. Nach Angaben der SPD-Bundestagsfraktion (2001a: 9) sollte damit gewährleistet werden, dass „Gefahren für die innere Sicherheit durch Angriffe von innen und von außen“ frühzeitig erkannt und bekämpft werden. Erst die wesentlich umfangreicheren Regelungen im Ausländerrecht, im Vereinsrecht, im Asylverfahrensgesetz und im Ausländerzentralregistergesetz, die im Folgenden betrachtet werden, zielten darauf ab, den „Terrorismus *von außen*“ zu bekämpfen. Da nur mit juristischer Akribie das hinter den Paragrafen zum Vorschein kommende „Bild vom Ausländer“ analysiert werden kann, seien hier beispielhaft zunächst jene ausländerspezifischen Zielsetzungen genannt, die mit dem zweiten „Sicherheitspaket“ eingelöst werden sollten: die Verhinderung der Einreise terroristischer Straftäter/innen, mehr identitätssichernde Maßnahmen für hier lebende Migrant(inn)en sowie das raschere Unterbinden von „Aktivitäten extremistischer Ausländervereine in Deutschland“ (BMI 2001).

Im Detail betrachtet sind die Änderungen im Ausländerrecht vor allem für Nicht-EU-Bürger/innen folgenreich: Diese unterliegen einem Einreise- und Aufenthaltsverbot, wenn sie die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligen, öffentlich zur Gewalt aufrufen oder einer Vereinigung angehören, die den internationalen Terrorismus unterstützt. Um dies durchzusetzen, wurden die Ausweisungsbestimmungen drastisch verschärft, indem Aufenthaltsverbote mit sofort folgender Ausweisung verknüpft werden können. Mit der Ausweitung von Verbotgründen im Vereinsgesetz wurden des Weiteren die „Handlungsoptionen zur Bekämpfung extremistischer Vereinigungen mit Auslandsbezug“, also u.U. auch von Migrant(inn)enselbstorganisationen nicht näher bestimmter Couleur, verbessert.

Im Asylverfahrensgesetz sind Maßnahmen zur Identitätssicherung (z.B. Sprachaufzeichnungen) – wie sie bereits die Süßmuth-Kommission empfohlen hatte – verankert worden, anhand derer die Herkunftsregionen von Asylsuchenden identifiziert werden sollen. Bis zu zehn Jahre nach Unanfechtbarkeit der Asylentscheidung werden diese und weitere biometrische Daten (z.B. Fingerabdrücke) nun gespeichert und automatisch mit dem polizeilichen Tatortspurenbestand des BKA abgeglichen. Mit der Aufnahme der genannten Merkmale in die Aufenthaltsdokumente von Ausländer(inne)n wurde eine Maßnahme getroffen, die für deutsche Staatsbürger/innen nach Intervention der Bündnisgrünen auf unbefristete Zeit verschoben wurde. Die Änderungen des Ausländerzentralregistergesetzes erleichterten den Zugriff von Sicherheitsbehörden auf diese und andere (z.B. von Ausländer- und Sozialämtern gespeicherte) Daten.

Während die Unionsparteien die Regelungen begrüßten, aber weitere Verschärfungen forderten, kritisierten die Selbstorganisationen hier lebender Migrant(inn)en neben Kirchen und Flüchtlingsorganisationen wie Pro Asyl, dass die Maßnahmen das Ziel der Terrorismusbekämpfung weit verfehlten. Mehmet Kilic, Vorsitzender des Bundesausländerbeirates, monierte, dass selbst die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach den Terroranschlägen von New York „diesen Schritt in die Steinzeit restriktiver Ausländerpolitik“ nicht rechtfertigten (Bundesausländerbeirat 2001). Bernd Mesovic (2001), Referent von Pro Asyl, reagierte (wie viele andere) insbesondere auf das notstandsgesetzgeberische

Tempo, in dem auch dieses Gesetz durch das Parlament geschleust wurde, verärgert. Neben den verschärften Ausweisungsbestimmungen und dem sofortigen Vollzug angeordneter Abschiebungen kritisierte auch er die „fast schrankenlosen Datenübermittlungsbefugnisse“, die nicht nur Asylsuchende zu „gläsernen Menschen“ machten. Thilo Weichert (2001), Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Datenschutz e.V., bemängelte, dass sogar Grundrechte, die Deutschen wie Nichtdeutschen gleichermaßen zustehen, künftig in zwei Klassen, jene der „guten Deutschen“ und jene der „bösen Ausländer“, kategorisiert werden.

6. Fazit

Bis heute sind die zentralen Fragestellungen, um die in der Debatte über Zuwanderung gestritten wird, im Grunde genommen dieselben geblieben wie zu Beginn der „Gastarbeiter“-Anwerbung ab 1955. Sie lauten nach wie vor: Wird (mehr) Zuwanderung befürwortet, und wenn ja, welcher Art und aus welchen Gründen? Welche Argumente bzw. Interessen stehen dabei im Vorder- bzw. Hintergrund? Wie gehen Politik und Gesellschaft mit hier lebenden Migrant(inn)en um, wie definieren und gestalten sie Integration? Betrachtet man die rot-grüne Migrationspolitik seit 1998 und insbesondere die Entwicklung der Zuwanderungsdebatte seit dem Jahr 2001 vor dem Hintergrund dieser Fragen, so lässt sich feststellen, dass die Bundesregierung angesichts kumulierter Defizite im Bereich des Ausländerrechts und der Integration bei der Regierungsübernahme vor keiner leichten Aufgabe stand. Daher umfasste auch die Koalitionsvereinbarung nur einige wenige der – eigentlich auf diesem Gebiet notwendigen – Reformen. Erst mit den Diskussionen um die Greencard, die Rentenreform und den demografischen Wandel wurde die „Zuwanderungsdebatte“ durch den Bundeskanzler (CeBit) und den Bundesinnenminister (Süssmuth-Kommission) angestoßen. Der Stein, der so erst gegen Mitte der Legislaturperiode ins Rollen gebracht wurde, mauserte sich – auch durch die Folgen des 11. September 2001 – zu einer Lawine, die mit zunehmender Nähe des Bundestagswahlkampfes und der Blockadehaltung der Unionsparteien den „migrationspolitischen Frühling“ (Marieluise Beck) unter sich begrub.

Auch die Green-Card-Initiative ist nach fast zweijähriger Geltungsdauer bei weitem nicht so erfolgreich verlaufen, wie die Initiator(inn)en erhofft hatten: das Kontingent von 20.000 Arbeitserlaubnissen wurde nur zur Hälfte ausgeschöpft, u.a. weil andere Einwanderungsländer, z.B. die USA, hoch Qualifizierten und ihren Angehörigen günstigere Bedingungen (Möglichkeit des Familiennachzuges, leichtere Einbürgerungsmöglichkeiten) für den Zuzug offerieren (vgl. Moch 2002). Hinzu kam das politische Klima gegenüber hier lebenden Migrant(inn)en, das durch die Welle rechtsextremistischer Gewalttaten, die auch in der ausländischen Presse diskutiert wurden, von potenziellen Bewerber(inne)n nicht unbenutzt blieb. Im Januar 2002 meldeten Zeitungsberichte außerdem, dass mit der wirtschaftlichen Krise der IT-Branche und New-Economy-Firmen die ersten Greencard-Inhaber arbeitslos geworden seien.

Die in der Koalitionsvereinbarung genannten integrationspolitischen Vorhaben der rot-grünen Bundesregierung sind größtenteils – wenn auch nicht so liberal, wie angekündigt (bspw. bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts) – realisiert worden. Eine Ausnahme bildet (bisher) das Antidiskriminierungsgesetz, dessen Verabschiedung noch in dieser Legislaturperiode und im Bundestagswahlkampf ungewiss ist. Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin legte erst am 3. Dezember 2001 (vgl. BMJ 2001) einen Gesetzentwurf vor, worin die entsprechenden EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden sollen (vgl. Kürsat-Ahlers 2002: 257 f.). Ein Thema, das trotz seiner immensen Bedeutung leider ausgeklammert werden musste, ist die Entwicklung der europäischen Migrations- und Asylpolitik, die bis zum Jahr 2004 dem Vertrag von Amsterdam zufolge harmonisiert werden soll (vgl. Roth/Holzberger 2000: 91 ff.). Eine Analyse, welche Akzente die Bundesregierung hier bezüglich der Vergemeinschaftung der Gesetzgebung anstrebt und zum Teil bereits realisiert hat, wäre jedoch nötig, zumal die europäische Ebene die Rahmenbedingungen für die nationale Gesetzgebung setzt und daher mehr öffentliche Aufmerksamkeit erfahren sollte.

Die humanitär begründeten Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarung hingegen wurden trotz breiter gesellschaftlicher Diskussion und den Süßmuth-Empfehlungen nur in Ansätzen durch das Zuwanderungsgesetz verwirklicht, weil zwar die Asylschutzgründe gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention erweitert, nicht aber das Flughafenverfahren überprüft oder das Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Ausländer/innen eingeführt

wurden, wie es der Koalitionsvereinbarung entsprach. Denn trotz vieler Entschärfungen, welche die Bündnisgrünen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens durchsetzten, wiegen restriktive Rückschritte (die z.T. auch in die Sicherheitspakete integriert wurden) die wenigen Verbesserungen v.a. im aufenthaltsrechtlichen Bereich auf.

Die Hoffnungen vieler Wähler/innen und v.a. auch der hier lebenden Migrant/innen auf einen Politikwechsel wurden durch die liberale Haltung der CDU bei der Präsentation der Ergebnisse der Müller-Kommission und des Zuwanderungsberichts im Juni/Juli 2001 genährt. Daher war die Kritik an dem ersten von Schily eingebrachten Referentenentwurf umso schärfer, der, wie Heribert Prantl (2001) es Anfang September kurz vor den Terroranschlägen von New York und Washington in der Süddeutschen Zeitung kommentierte, „spektakulär in die falsche Richtung“ gehe. Kurze Zeit später – der ursprünglich schon zu knapp bemessene Zeitplan zur Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes war ohnehin längst nicht mehr zu realisieren – überschritten sich bereits die Debatten um die Rasterfahndung, die Innere Sicherheit, das Terrorismusbekämpfungs- und das Zuwanderungsgesetz.

Die Blockadehaltung der Unionsparteien mit dem Kanzlerkandidaten Stoiber veranlasste die rot-grüne Bundesregierung Ende Februar 2002, das Gesetz kurz vor seiner Verabschiedung im Bundesrat noch ein weiteres Mal zu überarbeiten, indem sie einige wesentliche Forderungen von Brandenburgs Innenminister Schönbohm (CDU) – von dessen Zustimmung die Bundesratsentscheidung maßgeblich abhängig war – aufnahm, indem sie bspw. das Kindernachzugsalter von 14 auf 12 Jahre senkte und *die Begrenzung* als Zielsetzung des Zuwanderungsgesetzes stärker hervorhob. Auch wurde versprochen, die Anwendung des sog. Inländerprimats (vgl. Husmann 2002) in den zu erlassenden Verwaltungsvorschriften noch weiter zu präzisieren. Das änderte jedoch nichts daran, dass es bei der entscheidenden Sitzung im Bundesrat um vieles, nur nicht mehr um das Zuwanderungsgesetz und seine Inhalte ging: „um existierende Macht und fehlende Mehrheiten, um Gesichtswahrung und Druckmassage, um Gewinner und Verlierer, um Millionen und Koalitionen“ (Gaserow 2002), vor allem aber: um das erste Duell der beiden Kanzlerkandidaten Schröder und Stoiber.

Kritisch anzumerken bleibt abschließend, dass zwar die Zuwanderung selten so frei diskutiert und noch weniger konzeptionell ausgearbeitet

wurde, aber gleichzeitig die Förderung von Integration (deren Jahrzehnt die SPD-Bundestagsfraktion im Sommer 2001 noch proklamiert hatte) weit hinter den langgehegten Erwartungen vieler zurückgefallen ist, da einige Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes – wie die stetige Widerrufbarkeit von Arbeits- bzw. Aufenthaltsgenehmigungen und die erweiterten Ermessensspielräume der Behörden – Ausgrenzung statt Integration fördern (vgl. Oberndörfer 2001). Mehr noch, eine *nachholende* Integrationsförderung findet nicht statt, weil die ausdifferenzierten, fortschrittlichen Konzepte aller Parteien im rot-grünen Vorhaben reduziert wurden auf das einseitige, verpflichtende Angebot von Integrationskursen für Neuzuwanderer, wobei die Kostenübernahme sich zu einem Hauptstreitpunkt zwischen Opposition und Regierung entwickelte. Die Bedürfnisse der betroffenen Migrant(inn)en – deren Selbstorganisationen schon seit Beginn der Zuwanderungsdebatte höchstens ansatzweise einbezogen wurden – sowie die Inhalte des „Jahrhundertwerks“ Zuwanderungsgesetz spielten dabei spätestens im Wahlkampf, in dem nun um die verfassungsmäßige Rechtmäßigkeit der Bundesratsentscheidung gestritten wird, keine Rolle mehr.²

Literatur

- Aydin, Kadriye (2002): Eine erste Bilanz. Erfahrungen des Interkulturellen Rates in Deutschland, in: Storz, Henning/Reißlandt, Carolin (Hrsg.): Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland. Handbuch für die interkulturelle Praxis in der Sozialen Arbeit, im Bildungsbereich, im Stadtteil, Opladen: 108 ff.
- Bade, Klaus J. (1994): Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, in: Bade, Klaus J. (Hrsg.): Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, München: 17 ff.
- Bade, Klaus J. (1994a): Tabu Migration: Belastungen und Herausforderungen in Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Das Manifest der 60: 19 ff.

² Zur Fertigstellung des Buchbeitrages war nicht abzusehen, ob Bundespräsident Rau das Zuwanderungsgesetz unterschreibt, wovon der vorliegende Beitrag ausgeht.

- Bade, Klaus (2001): Migration und Asyl im geteilten Deutschland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2: 231 ff.
- Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion (2000): Einwanderung gestalten – Asylrecht sichern – Integration fördern, Berlin.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2001): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zuwanderungsgesetzes v. 3.8.
- Bundesausländerbeirat (2001): Schritt in die ausländerrechtliche Steinzeit. Bundesausländerbeirat lehnt Sicherheitspaket ab, Pressemitteilung v. 18.10.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2000): Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen – Belastungen – Herausforderungen, Sechster Familienbericht, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (2001): Eckpunkte des Terrorismusbekämpfungsgesetzes. Pressemitteilung v. 27.10.
- Bundesministerium der Justiz (2001): Bundesjustizministerin Däubler-Gmelin stellt Gesetzentwurf gegen Diskriminierung vor, Pressemitteilung v. 3.12.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2001): Gesetzentwurf zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Berlin v. 3.8.
- Bundesausländerbeauftragte (2002): Zusammenstellung des Entwurfs eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Drucksachen 14/7387, 14/7987 mit den Beschlüssen des Innenausschusses (4. Ausschuss), Berlin unter www.bundesausländerbeauftragte.de: Zuwanderungsgesetzsynopse am 23.3.
- Butterwegge, Christoph (2000): Zuwanderung und Wohlfahrtsstaat im Zeichen der Globalisierung – antagonistischer Widerspruch oder nützliche Wechselbeziehung?; in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, Opladen: 258 ff.
- CDU-Bundesausschuss (2001b): Beschluss „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“ v. 7.6., Berlin.
- CDU-Bundesvorstand (2001a): Antrag an den Bundesausschuss: Zuwanderung steuern. Integration fördern, v. 3.5.
- CDU (2001c): Stellungnahme der Union zum Entwurf eines Gesetzes des Bundesinnenministers zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, v. 23.8.

- CDU Pressemitteilung (2002): Kein Show-Programm, Herr Schily!, in: CDU PresseNews v. 31.1.
- CSU-Parteivorstand (2001): Thesen zur Zuwanderungspolitik, Beschluss v. 23.4., Bayreuth.
- Das Parlament (2002): Das Protokoll über die umstrittene Abstimmung: „Das Grundgesetz gilt auch für Sie!“, in: Das Parlament v. 2./5.4.2002: 3.
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (2001): "Modern, flexibel und unsozial". Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Zuwanderungsgesetz, Berlin v. 23.8.
- FDP-Bundestagsfraktion (2000): Entwurf eines Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetzes v. 21.7.
- Gaserow, Vera (2002): Ein paar Millionen Euro für 35 Stimmen. Vor der Bundesratssitzung wird gefeilscht, geheimnisst und gedroht, in: Frankfurter Rundschau v. 19.3.
- Grassmann, Philipp (2002): Auch Schönbohm lehnt Zuwanderungskompromiss ab. Brandenburgs Innenminister reichen Zugeständnisse von Rot-Grün nicht aus/Vier Abweichler in der Unionsfraktion, in: Süddeutsche Zeitung v. 28.2.
- Husmann, Manfred (2002): Rechtliche Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt der EU-Mitgliedstaaten für Drittstaatsangehörige, in: Treichler, Andreas: Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten, Wiesbaden: 140 ff.
- Koalitionsvereinbarung (1998) zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Vorstand der SPD (Hrsg.): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (2001), Projekt Zuwanderung und Integration: Zuwanderung – Stellungnahmen der Parteien und einiger gesellschaftlicher Gruppen, Sankt Augustin.
- Kürsat-Ahlers, Elcin (2002): Die Vorreiterrolle der Europäischen Union bei der Etablierung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland – Lernen von anderen Ländern, in Treichler, Andreas (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten, Wiesbaden: 257 ff.
- Mesovic, Bernd (2001): Extremismus per Gesetz, in: taz v. 30.11.
- Moch, Lars (2002): Die Greencard – Top oder Flop, in: Kölner Stadtanzeiger v. 7.3.
- Nelles, Roland (2001): General Pokerface. Brandenburgs CDU-Innenminister Jörg Schönbohm hat es in der Hand: Er kann Deutschland zu einem Zuwanderungsgesetz verhelfen, in: Die Woche v. 1.3.

- Nuscheler Franz (1995): Internationale Flucht, Migration und Asyl, Opladen 1995.
- Oberndörfer, Dieter (2001): Über die unerwünschten Zuwanderer. Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetzentwurf, in: Frankfurter Rundschau v. 28.9.
- PDS-Bundestagsfraktion (2001): Offene Grenzen für Menschen in Not – Individuelles Recht auf Einwanderung: Eckpunkte für eine menschenrechtliche Zuwanderungspolitik, Berlin.
- Prantl, Heribert (2001): Spektakulär in die falsche Richtung. Zehn Gründe, warum Otto Schilys Entwurf für ein Zuwanderungs- und Ausländerrecht sehr verbesserungswürdig sind, in: Süddeutsche Zeitung v. 6.9.
- Rau, Johannes (2000): Ohne Angst und Träumereien: Gemeinsam in Deutschland leben. Berlin.
- Rogowski, Michael (2001) in: Spiegel online v. 10.6.
- Romeo, Antonella (2002): Das kleine Schreckgespenst, in: Die Zeit v. 24.1.
- Roth, Claudia/Holzberger, Mark (2000): Europäischer Flüchtlingsschutz heute, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, Opladen: 91ff.
- SPD-Bundestagsfraktion (2001), Querschnittsarbeitsgruppe Integration und Zuwanderung: Die neue Politik der Zuwanderung: Steuerung, Integration und innerer Friede, Berlin.
- SPD-Parteivorstand/-Bundestagsfraktion (Hrsg.) (2001a): Thema Anti-Terror. Sicherheitspaket II, in: Intern. Informationsdienst der SPD Nr. 9 v. 17.12: 9.
- Stolterfoht, Barbara (2001): Das neue Zuwanderungsgesetz: Modern, flexibel und unsozial, Statement der Vorsitzenden des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes v. 23.08.
- Storz, Henning (2002): Einwanderungsland Deutschland, in: ders./Reißlandt, Carolin (Hrsg.): Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland. Handbuch für die interkulturelle Praxis in der Sozialen Arbeit, im Bildungsbereich, im Stadtteil, Opladen: 21 ff.
- Treichler, Andreas (Hrsg.) (2002): Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten. Probleme, Entwicklungen, Perspektiven, Wiesbaden.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (UKZU) (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin 2001.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (UKZU) (2001a): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Zusammenfassung des Berichts der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin.

Weichert, Thilo (2001): Der terroristische Ausländer, in: taz v. 26.11.

Welsch, Johann (2000): Green Cards für die New Economy. Eine erste Bilanz,
in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12: 1473 ff.