

Migrationspolitik zwischen Kontinuität und Wandel

von: Imke Kruse

04/2280
Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Bibliothek
PLA-3/102

Die Vorschläge der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"

- Einführung
- Der Auftrag der unabhängigen Kommission "Zuwanderung"
- Die Empfehlungen der Zuwanderungskommission
- Eine Kommission unter vielen - oder ändert sich wirklich etwas?

Einführung

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich jahrzehntelang nicht als Einwanderungsland verstanden - trotz faktischer und umfangreicher Zuwanderung. Mit der normativen Festlegung "Deutschland ist kein Einwanderungsland" wurden ein wichtiger gesellschaftlicher Gestaltungsbereich tabuisiert und politische Reformen im Bereich der Zuwanderungs- und Integrationspolitik verhindert. Dabei wurde die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Westdeutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg stark von Zuwanderern - vor allem den so genannten Gastarbeitern - geprägt.

Obwohl offiziell kein Einwanderungsland, hat die Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten dennoch Migrationspolitik betrieben und Zuwanderung bewusst gesteuert. Seit 1973 gilt der Anwerbestopp für Arbeitskräfte aus Ländern außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG), der die Zahl der ausländischen Beschäftigten begrenzen soll. Eine zweite Säule westdeutscher Migrationspolitik ist seit den siebziger Jahren die Förderung der Rückkehr in die Herkunftsländer. In den achtziger Jahren verkomplizierten restriktive Einzelmaßnahmen und Verwaltungsordnungen die ausländerrechtlichen Regelungen in der Bundesrepublik. 1990 wurde ein neues Ausländergesetz verabschiedet, 1992 das Asylverfahrensrecht novelliert. 1993 trat der Asylkompromiss von CDU/CSU, SPD und FDP in Kraft, der neben den Asylbewerbern auch Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Spätaussiedler und Werkvertragsarbeitnehmer betraf und politisch sehr umstritten war. In Folge der darin verankerten Drittstaatenregelung und der Festlegung jährlicher Zuwanderungskontingente ging der Zuzug von Asylbewerbern und Spätaussiedlern deutlich zurück.

Heute wird das Thema Zuwanderung in Deutschland öffentlich und vielfältig diskutiert. Dazu haben sowohl die seit dem 1. Januar 2000 gültige Staatsangehörigkeitsreform als auch die im selben Jahr eingeführte so genannte Greencard für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie beigetragen. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts erleichtert Ausländern den Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft und führt zumindest in Teilen das in den meisten europäischen Ländern gültige "ius soli" ein, nach dem in Deutschland geborene Kinder mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. Der bisherige Grundsatz, Mehrstaatigkeit zu vermeiden, wurde aber beibehalten: Kinder ausländischer Eltern, die bei der Geburt die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten, müssen sich bis zum 23. Lebensjahr zwischen der deutschen und der jeweiligen ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden. Die Greencard-Regelung relativiert erstmals den Anwerbestopp für ausländische Beschäftigte aus Nicht-EG-Ländern und erlaubt ausländischen Fachkräften einen auf fünf Jahre befristeten Aufenthalt in Deutschland. Die Anzahl der Greencards wurde bis zum Ende des Jahres 2002 auf 20 000 begrenzt. Die Nachfrage ist bisher aber relativ gering: Bis zum 22. Juni 2001 wurden bundesweit 8 004 Arbeitserlaubnisse^[1] erteilt.

In der öffentlichen Diskussion über Zuwanderung wird immer deutlicher, dass Deutschland trotz der 3,9 Millionen gemeldeten Arbeitslosen vor allem hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland benötigt.^[2] Immer häufiger wird angesichts der einsetzenden Alterung und Schrumpfung der deutschen Bevölkerung auf die Notwendigkeit von Zuwanderung hingewiesen. Zudem ist unbestritten, dass die in Deutschland lebenden Ausländer besser in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt integriert werden müssen. Gefordert wird deshalb ein Gesamtkonzept zur Steuerung der Zuwanderung.

Ende des Jahres 2000 lebten in Deutschland 7,3 Millionen Ausländer, was einem Anteil von 8,9 Prozent an der Gesamtbevölkerung entsprach. Hinzu kamen 3,2 Millionen als Aussiedler bzw. Spätaussiedler Zugewanderte sowie ca. eine Million Menschen, die im Inland eingebürgert wurden. Damit liegt der Anteil der ein- bzw. zugewanderten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung bei fast 12 Prozent.^[3]

Ein Viertel (ca. 1,8 Millionen) aller in Deutschland lebenden Ausländer stammt aus anderen Ländern der Europäischen Union (EU), 80 Prozent aus den europäischen Mitgliedstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) einschließlich der Türkei und den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.^[4]

Über 30 Prozent aller Ausländer leben seit 15 Jahren oder länger in Deutschland, fast zwei Drittel aller ausländischen Kinder sind in Deutschland geboren. Jährlich wächst die ausländische Bevölkerung in Deutschland um etwa 200 000 Personen (Nettozuwanderung), die Zahl der jährlich zuziehenden Spätaussiedler ist auf 100 000

- Migrationspolitik zwischen Kontinuität und Wandel

kontingentiert und lag lag in den letzten Jahren sogar darunter. Während im Jahr 1992 noch knapp eine halbe Million Asylbewerber nach Deutschland kamen, betrug ihre Zahl im Jahr 2000 nur noch knapp 80 000 Personen. In den neunziger Jahren kamen außerdem insgesamt rund 345 000 Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, von denen sich im März 2001 noch schätzungsweise 28 000 in Deutschland aufhielten. Verlässliche Zahlen zu den illegal in Deutschland lebenden Zuwanderern gibt es nicht, es wird allerdings angenommen, dass sie in den letzten Jahren erheblich gestiegen sind.[5]

Der Auftrag der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"

Im September 2000 hat Bundesinnenminister Otto Schily die Unabhängige Kommission "Zuwanderung" unter Leitung von Prof. Rita Süßmuth (CDU) berufen und ihr den Auftrag erteilt, konkrete Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungspolitik zu erarbeiten. In die Kommission berief er Vertreter von Gewerkschaften, Arbeitgeber, Kirchen, Parteien, Nichtregierungsorganisationen und anderen gesellschaftlichen Gruppen sowie Wissenschaftler, Rechtsexperten und einen eingewanderten Unternehmer. Die Zusammensetzung der Kommission drückt das Bemühen um einen gesellschaftlichen und politischen Konsens aus.

Aufgabe der Kommission war es, den künftigen Zuwanderungsbedarf zu ermitteln und Maßnahmen zur Zuwanderungssteuerung und -begrenzung vorzustellen. Sie sollte Vorschläge für eine Verkürzung der Asylverfahren und die Bekämpfung von Missbrauch unterbreiten und ein Konzept zur Integration der Ausländer vorlegen. Zudem sollten sie sich mit der organisatorischen, institutionellen und rechtlichen Umsetzung einer neuen Zuwanderungspolitik befassen.

Die Kommission hat neun Monate lang in den drei Arbeitsgruppen Asyl und Flüchtlinge, Arbeitsmarktzuwanderung sowie Integration gearbeitet. Am 4. Juli 2001 hat sie ihren Bericht mitsamt den Empfehlungen zu einer künftigen deutschen Migrations- und Asylpolitik an Otto Schily übergeben.

Die Empfehlungen der Zuwanderungskommission

Nach Ansicht der Kommission braucht Deutschland Zuwanderung. Als Gründe führt sie vor allem die demografische Alterung, die zahlenmäßige Schrumpfung der deutschen Bevölkerung sowie Engpässe in bestimmten Bereichen des Arbeitsmarktes an. Sie geht davon aus, dass sich die Folgen dieser Entwicklungen nicht durch Zuwanderung verhindern, wohl aber abschwächen lassen. Die Kommission nimmt Abstand von dem Versuch, Zahlen für die gesamte Zuwanderung festzulegen und weist auf die Grenzen der Steuerungsmöglichkeiten z.B. durch bindende rechtliche und politische Vorgaben im Asylbereich und beim Familiennachzug hin. Eine Aufrechnung der arbeitsmarktorientierten und der humanitären Zuwanderung lehnt sie mit Hinweis auf die unterschiedlichen Ziele ab.

Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung

Im Zentrum der gesamten Kommissionsarbeit steht ein Zuwanderungsmodell für ausländische Arbeitskräfte, bei dem es vorrangig um gut qualifizierte Menschen geht, die auf eigene Initiative nach Deutschland kommen oder von deutschen Unternehmen angeworben werden. Dieses Modell soll verschiedene Zuwanderungswege nach Deutschland eröffnen:

Junge und gut ausgebildete Menschen können sich über ein Punktesystem für den Daueraufenthalt in Deutschland bewerben. Dieses Punktesystem berücksichtigt ihre so genannte Integrationsfähigkeit in Gesellschaft und Arbeitsmarkt und vergibt u.a. Punkte für Ausbildungsabschluss, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Zusatzqualifikationen, Arbeitsplatzangebot, Qualifikation des Ehepartners und Zahl der Kinder. Die Bewerber werden bis zur Ausschöpfung eines Kontingents - zunächst jährlich 20 000 Personen - nach der Höhe der Punktzahl ausgewählt. Über die Arbeitsmigranten hinaus haben auch Bürgerkriegsflüchtlinge und andere legal in Deutschland lebende Ausländer Zugang zum Punktesystem. Abgelehnte Asylbewerber können sich nur über das Punktesystem bewerben, wenn sie freiwillig ausreisen und ihren Antrag aus dem Ausland stellen.

Ausländische Fachkräfte sollen im Rahmen eines auf fünf Jahre befristeten Aufenthalts Engpässe am deutschen Arbeitsmarkt beseitigen. Für das erste Jahr veranschlagt die Kommission ein Kontingent von 20 000 "Engpassarbeitskräften", die je zur Hälfte über eine statistische Engpassdiagnose der Bundesanstalt für Arbeit und über ein Gebührenverfahren ermittelt werden sollen. Voraussetzung für die Zuwanderung als Engpassarbeitskraft ist ein konkretes Arbeitsplatzangebot, das auf einen tatsächlichen Arbeitskräftemangel zurückzuführen ist. Während ihres Aufenthalts in Deutschland können sich die Engpassarbeitskräfte über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt bewerben.

Führungskräfte aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung sollen mit einfachen Verfahren und attraktiven Aufenthaltsbedingungen nach Deutschland gelockt werden. Sie erhalten zunächst eine auf fünf Jahre befristete Aufenthaltsgenehmigung, die allerdings bei Fortdauer des Arbeitsverhältnisses problemlos in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden kann. Der Familiennachzug ist ohne Auflagen möglich, zudem erhält der Ehepartner unmittelbar eine Arbeitserlaubnis.

- Migrationspolitik zwischen Kontinuität und Wandel

Existenzgründer "mit guten Geschäftsideen" sollen zukünftig unmittelbar einen Daueraufenthaltsstatus erhalten. Anders als bei den Engpassarbeitskräften soll ihre Zahl nicht begrenzt werden. Zudem eröffnet das Programm "18-Plus" jungen Ausländern die Möglichkeit einer beruflichen Ausbildung im dualen Ausbildungssystem. Hierfür schlägt die Kommission ein jährliches Kontingent von zunächst 10 000 Personen vor, die mit einem Arbeitsplatzangebot nach Deutschland kommen können. Diese Zuwanderer können sich nach Ende der Ausbildung über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt bewerben.

Ausländische Studierende sollen verstärkt und in unbegrenztem Umfang geworben werden. Nach Abschluss des Studiums an einer deutschen Hochschule soll es ihnen künftig möglich sein, für maximal zwei Jahre in Deutschland zu arbeiten. Während dieser Zeit können sie sich über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt bewerben.

Das gesamte Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung mitsamt den vorgeschlagenen Kontingenten und den Verfahren zur Ermittlung von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt hat nach Ansicht der Kommission Erprobungscharakter und muss in den nächsten Jahren ständig überprüft und den Entwicklungen in Deutschland angepasst werden.

Die Kommission rät zudem zur Gründung eines Bundesamtes für Zuwanderung und Integration (BZI), das für alle Verfahren der dauerhaften Zuwanderung, die bisher vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) und dem Bundesverwaltungsamt (BVA) durchgeführt wurden, verantwortlich sein soll. Die Verfahren der befristeten nachfrageorientierten Arbeitsmigration sollen wie bisher in der Hand der Bundesanstalt für Arbeit liegen. Es soll ein Zuwanderungsrat ins Leben gerufen werden, dem Vertreter gesellschaftlicher Gruppen sowie Experten angehören und der jährlich Empfehlungen zur Zuwanderungs- und Integrationspolitik geben soll. Zudem hält die Kommission ein Zuwanderungs- und Integrationsgesetz des Bundes und eine Modifizierung des Ausländerrechts im Sinne einer größeren Verständlichkeit für notwendig. Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sollen in einem einzigen Bescheid erteilt werden, und die Kommission schlägt zudem eine Vereinfachung der Aufenthaltstitel vor. Demnach soll es künftig nur noch vier Aufenthaltstitel geben, die zwischen dauerhaftem und befristetem Aufenthalt, einem befristeten Aufenthalt aus humanitären Gründen und einem beschränkten Aufenthalt für die Dauer des Asylverfahrens unterscheiden (A bis D).

Zuwanderung aus humanitären Gründen

Die Kommission hält an dem im Asylkompromiss von 1993 vereinbarten Art. 16a GG und dem darin festgelegten Grundrecht auf Asyl fest und lehnt die Umwandlung in eine institutionelle Garantie ab.

Ein zentrales Anliegen der Kommission ist die Beschleunigung der Asylverfahren. In diesem Zusammenhang wird das BAFI zu einer intensiveren Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsverfahren und zu einer besseren Begründung der Bescheide aufgefordert. Traumatisierte Personen sollen besser auf das Verwaltungsverfahren vorbereitet und Antragsteller über ihre rechtliche Situation aufgeklärt werden. Zudem will die Kommission das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten sowie die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider des BAFI abschaffen, um eine einheitliche Entscheidungspraxis zu fördern. Das Folgeantragsverfahren ist neu zu regeln, die Präsenz des BAFI in der mündlichen Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten zu erhöhen und das Personal an den Verwaltungsgerichten aufzustocken. Die Kommission lehnt eine weitere Beschränkung des Instanzenzuges sowie die Einführung eines obligatorischen Einzelrichters ab. Das Verwaltungsverfahren vorm BAFI und das anschließende Verwaltungsgerichtsverfahren sollen innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Die Verwaltungsgerichte sollen gesetzlich dazu verpflichtet werden, innerhalb von sechs Monaten nach Klageerhebung mündlich zu verhandeln, und die Oberverwaltungsgerichte, innerhalb von zwei Monaten über die Zulassung der Berufung zu entscheiden.

Die Kommission legt Vorschläge zur Bekämpfung von Asylmissbrauch vor. Unter Asylmissbrauch versteht sie einen unberechtigten Aufenthalt durch Zweckentfremdung der Rechts- und Verfahrensgarantien des Asyl- und Ausländerrechts, durch Unterlassen der Ausreise und durch Vereitelung der Abschiebung.^[6] Daten und Fotos von Pässen, die keinem Inhaber zugeordnet werden können, sollen zentral gespeichert werden und den Ausländerbehörden, dem BAFI, den Sozialämtern und dem Ausländerzentralregister zugänglich sein. Die Fotos illegal eingereister Ausländer, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, sollen ebenfalls zentral gespeichert und den Ausländerbehörden, der Polizei sowie den deutschen Auslandsvertretungen zugänglich gemacht werden. Für ledige Kinder unter 16 Jahre soll die Asylantragstellung fingiert werden, wenn ein Elternteil ein Asylverfahren betreibt oder sich nach Abschluss des Verfahrens ohne Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland aufhält.

Rückkehr- und Rückführungshindernisse sollen abgebaut werden. Die Kommission fordert Rechtsgrundlagen für das Kopieren der Pässe von Antragstellern und - in "bestimmten Fallkonstellationen"^[7] - für eine Visumserteilung, die abhängig vom Einverständnis des Antragstellers zur Abnahme seiner Fingerabdrücke ist. Allgemein soll die freiwillige Rückkehr stärker gefördert werden.

Die Kommission stimmt der Notwendigkeit der Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung zu. Ihre Mitglieder sind sich aber uneinig darüber, ob sich eine solche Schutzgewährung bereits aus der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. aus dem deutschen Ausländergesetz ergibt oder ob es neuer rechtlicher Regelungen bedarf. Weiter fordert die Kommission eine weitgehende rechtliche Gleichstellung der Konventionsflüchtlinge nach § 51 Abs. 1 AuslG mit den politisch Verfolgten, die nach Art. 16a Abs. 1 GG

- Migrationspolitik zwischen Kontinuität und Wandel

asylberechtigt sind. Im Bereich der Duldung schlägt sie zur Verhinderung von Kettenduldungen (und damit der Verlängerung eines quasi-illegalen Status) vor, die Duldung nach Ablauf der Duldungsfrist in eine Aufenthaltsbefugnis umzuwandeln, wenn unklar ist, wie lange die Abschiebung noch ausgesetzt werden muss. Die Kommission nimmt Abstand von einer allgemeinen Härtsfallregelung für die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen und einem diesbezüglichen Ermessensspielraum für den zuständigen Minister.

Die Handlungsfähigkeit von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Asylverfahren soll erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres einsetzen, und Clearingverfahren sollen aussichtslose Asylverfahren unbegleiteter Minderjähriger verhindern. Die minderjährigen Jugendlichen sollen getrennt von Erwachsenen in Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht werden. Zudem ist die bundesdeutsche Rücknahme der Erklärungsreserven zur UN-Kinderrechtskonvention zu überprüfen. Für die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen sieht die Kommission eine hälftige Aufteilung der entstehenden Kosten zwischen Bund und Ländern vor.

Die Kommission fordert eine zügige Umsetzung der im Amsterdamer Vertrag festgelegten flüchtlings- und asylpolitischen Vereinbarungen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems und schließt sich den Vorschlägen der EU-Kommission für Mindestnormen im Asylverfahren an.

Die generelle Vermutung eines Kriegsfolgenschicksals für Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion soll nach Auffassung der Kommission bestehen bleiben. Nichtdeutsche Ehegatten und Abkömmlinge von Spätaussiedlern sollen künftig nur dann als Status-Deutsch eingestuft werden und dementsprechend die sofortige deutsche Staatsbürgerschaft erhalten, wenn sie bereits im Aussiedlungsgebiet einen Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse erbracht haben.

Die Regelungen der Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion sollen auf die jüdischen Religionsgesetze abgestellt werden, nach denen nur die Person jüdisch ist, die von einer jüdischen Mutter abstammt oder die nach Regeln des Rabbinatsgerichts zum Judentum übergetreten ist. Die zugewanderten Juden sollen nur solchen Orten in Deutschland zugewiesen werden, in denen eine jüdische Gemeinde existiert.

Personen und Organisationen, die illegal in Deutschland lebende Zuwanderer unterstützen, sollen nach Vorstellung der Kommission nicht strafrechtlich wegen Hilfeleistung zum illegalen Aufenthalt belangt werden können. Zudem sollen Schulen nicht verpflichtet werden, Kinder von im Land lebenden Illegalen den Behörden zu melden.

Integration

Im Zentrum der integrationspolitischen Empfehlungen der Kommission steht das Modell der Erstförderung: Erwachsene Neuzuwanderer mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive - das sind Spätaussiedler, ausländische Arbeitnehmer aus Drittstaaten, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge, jüdische Zuwanderer, Ausländer mit so genanntem kleinen Asyl (§ 51 AuslG) und Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG - und bereits im Land lebende Zuwanderer sollen in Integrationskursen mit der deutschen Sprache, der politischen Ordnung und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes vertraut gemacht werden. Die Zuwanderer haben einen Anspruch auf den Integrationskurs und verpflichten sich in einem Integrationsvertrag zur Teilnahme. Der Integrationskurs soll mindestens 600 Stunden umfassen und z.T. von den Zuwanderern selbst finanziert werden. Die Kommission sieht zunächst 220 000 Kursplätze vor und schätzt die jährlichen Gesamtkosten, die zwischen Bund und Ländern geteilt werden sollen, auf mindestens 615 Millionen DM. Als Rahmen dieses Integrationskonzeptes fordert die Kommission aufeinander abgestimmte Integrationsgesetze des Bundes und der Länder.

Die Familie stellt einen Dreh- und Angelpunkt in der Konzeption von Integration dar, weshalb der Nachzug der Kernfamilie als vorrangig erachtet wird. Für die sonstigen Familienangehörigen kann es nach Ansicht der Kommission bei der bisherigen Ermessensregelung bleiben. Für einen Rechtsanspruch soll eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive zugrunde gelegt werden. Das Höchstalter für den Nachzug von Kindern soll von 16 auf 18 Jahre angehoben werden. In Deutschland geborene oder aufgewachsene Kinder und Jugendliche sollen bei Straffälligkeit nicht ausgewiesen, ihre Straftaten statt dessen mit den Mitteln des deutschen Strafrechts geahndet werden. Vor dem Anwerbestopp von 1973 eingereiste Zuwanderer sollen einen erleichterten Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft ohne den Nachweis deutscher Sprachkenntnisse sowie die Möglichkeit zur Mehrstaatigkeit erhalten.

Eine Kommission unter vielen - oder ändert sich wirklich etwas?

"Es gibt Konzepte, die furioser daherkommen als dieses Einwanderungskonzept - Konzepte, die visionärer tun, die mehr Trara und Tamtam machen. (...) Dieses Konzept *tut* nicht revolutionär, *ist* aber revolutionär." [8] Die Unabhängige Kommission "Zuwanderung" hat ein Gesamtkonzept zur Gestaltung der Zuwanderung nach Deutschland vorgelegt, das sich von vornherein an dem praktisch Machbaren, dem politisch Umsetzbaren orientiert. Dafür hat es zwei Gründe gegeben: Zum einen die heterogene Zusammensetzung der Kommission, in der sich Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern, Mitglieder von Regierungs- und Oppositionsparteien, Flüchtlingsvertreter und Asylrechtsexperten einigen mussten. Zum anderen die besondere gesellschaftliche und politische Brisanz des Themas Zuwanderung, das einen möglichst emotionslosen, realistischen und sachlichen Umgang erfordert. Die Kommission ist denn auch ohne Minderheitenvotum ausgekommen und konnte in nur wenigen strittigen Punkten nicht zu einem gemeinsamen Standpunkt gelangen.

- Migrationspolitik zwischen Kontinuität und Wandel

Die Kommission hat bereits mit ihrer Gründung eine wichtige Aufgabe erfüllt: Sie hat Zuwanderung in Deutschland zu einem öffentlich diskutierten Thema gemacht. Die Einberufung der Kommission löste einen zwischenparteilichen Wettbewerb um die besseren Konzepte aus, der die christlichen Parteien letztlich gezwungen hat, Deutschland als ein Einwanderungsland anzuerkennen. Verschiedene Bundestagsparteien, die Gewerkschaften, die Kirchen u.a. haben Gremien gebildet, die sich mit der künftigen Zuwanderung nach Deutschland auseinandergesetzt und ihre Empfehlungen der Öffentlichkeit vorgestellt haben. Der Kommissionsbericht erzwingt so eine realpolitische Debatte.

Die Vorschläge der Kommission zielen darauf, unmissverständlich klar zu machen, dass Deutschland ein Einwanderungsland geworden ist und zukünftig Zuwanderer brauchen wird. An Stelle der in den letzten Jahrzehnten eingenommenen Abwehrhaltung gegenüber Ausländern muss Deutschland im Einwanderer den potentiellen neuen Staatsbürger sehen. Dabei hat Integration eine zentrale Bedeutung, ohne sie kann Zuwanderung nicht gelingen.

Die Kommission unterstreicht ausdrücklich die humanitären Verpflichtungen Deutschlands und weist die Forderung nach Verrechnung der Zuwanderungszahlen von Asylbewerbern und Flüchtlingen mit denen der Arbeitsmigranten zurück. Mit der Beibehaltung des Grundrechts auf Asyl nach Art. 16a GG wird die Diskussion um die Umwandlung in eine institutionelle Garantie endlich beendet. Die vorgeschlagene Vereinfachung der Aufenthaltstitel ist seit langem überfällig und im internationalen Vergleich dringend erforderlich. Gleiches gilt für das Abschaffen der Abschiebungen von in Deutschland geborenen oder aufgewachsenen Kindern und Jugendlichen, die straffällig geworden sind. Wichtig ist auch das Votum der Kommission gegen die Kettenduldung, da anerkannt wird, dass der quasi-illegale Status der Duldung kaum zumutbar ist. Dies sind begrüßenswerte Vorschläge im Bereich der Asylpolitik, die Ausdruck einer politischen Richtungsänderung sind.

Doch genau hier liegt auch eines der größten Defizite der Kommissionsempfehlungen: Obwohl alle Kommissionsmitglieder die Schutzbedürftigkeit bei nichtstaatlicher und bei geschlechtsspezifischer Verfolgung anerkennen, konnte über eine ausdrückliche Verankerung der Schutzgewährung im Ausländergesetz keine Einigkeit erzielt werden. Mit dieser Position fällt die Kommission weit hinter europäische Standards und internationale Realitäten zurück und erweist Innenminister Schily, der die Aufnahme nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Asylgrund vehement ablehnt, einen - bedauernswerten - Dienst.

Zu vage bleibt die Kommission auch bei der Problematik der im Land lebenden Illegalen. Hier hätte es weitreichenderer Empfehlungen beispielsweise zur Arbeitsmarktsituation von Illegalen bedurft, die als illegal Beschäftigte zumeist ausgebeutet und schlecht bezahlt werden. Aufgrund der drohenden Abschiebung haben sie oftmals keine Möglichkeit, sich zur Wehr zu setzen und ihre Situation zu verbessern.

Im Bereich der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung vernachlässigt die Kommission ein sehr grundsätzliches Problem. Alle streiten darüber, wie viele ausländische Arbeitskräfte Deutschland braucht, um Arbeitsmarktengpässe abzubauen und die sozialen Sicherungssysteme zu finanzieren, und wie sie zu integrieren sind. Ob denn die hoch qualifizierten Ausländer, die im Land willkommen sind, überhaupt nach Deutschland kommen wollen, wird aber zu wenig bedacht. Die Kommission spricht an verschiedenen Stellen ihres Berichtes vom Wettbewerb um die "besten Köpfe". Dabei ist unklar, ob Deutschland in dieser Liga wirklich spielen kann. Zwar erkennt der Bericht die Notwendigkeit, hoch qualifizierten Zuwanderern den sofortigen Daueraufenthalt und den Familiennachzug zu ermöglichen, doch müssen weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität Deutschlands folgen, beispielsweise in der Bildungs- und Hochschulpolitik, damit ein solches Zuwanderungskonzept überhaupt Erfolg haben kann.

Die Kommissionsempfehlungen hätten an vielen Stellen innovativer sein können, z.B. geht die Kommission in ihren Vorschlägen von einem traditionellen Familienbegriff aus, der homosexuelle Lebensgemeinschaften ausschließt. Traditionelle Einwanderungsländer wie z.B. Kanada sind hier wesentlich fortschrittlicher und bedenken diese Lebensformen bei ihren Regelungen beispielsweise zum Familiennachzug. Allerdings scheint Innovation nicht das vorrangige Ziel der Unternehmung gewesen zu sein. Zu sehr wurde während der zehnmonatigen Arbeit an die politische Mehrheitsfähigkeit und den gesellschaftlichen Konsens sowie die Akzeptanz bei der deutschen Bevölkerung gedacht. Am Ende hat aber vielleicht gerade dieses zur Überzeugungskraft des Konzeptes beigetragen.

Doch obwohl der Zeitpunkt für Veränderungen gegenwärtig denkbar günstig ist, erscheint großer Jubel verfrüht. Wie erfolgreich die Arbeit der Kommission letztlich war, wird erst das Gesetzgebungsverfahren zeigen. Die SPD hat sich vor der Übergabe des Kommissionsberichtes nur sehr zurückhaltend zu den Themen Migration und Asyl geäußert und ein eigenes, aber wenig umfassendes Konzept erst jetzt vorgelegt. Während allorts nach Konsens, Gemeinsamkeit und parlamentarischer Übereinstimmung gerufen wird, distanzieren sich CDU und CSU stark von den Empfehlungen der Kommission - die sich bemerkenswerter Weise nicht wesentlich von dem Positionspapier der CDU unterscheiden, das allerdings häufig nur Schlagworte enthält und auf Konkretisierungen verzichtet. Der bayerische Innenminister Günther Beckstein ließ einen Tag nach der Veröffentlichung des Berichtes verlauten: "Deutschland ist kein Einwanderungsland und kann es auf Grund seiner geografischen und historischen Gegebenheiten auch nicht werden."^[9] CDU und CSU werfen der Kommission vor, zu stark auf Zuwanderungserweiterung gesetzt und nur unzureichend die "Notwendigkeit einer Zuwanderungsbegrenzung mit Blick auf die Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik"^[10] berücksichtigt zu haben. Sollten sich diese beiden Oppositionsparteien tatsächlich für einen radikalen Konfrontationskurs entscheiden und Zuwanderung zum Wahlkampfthema machen, sieht das Konzept der Kommission schweren Zeiten entgegen. Die Gefahr wäre groß, dass ihre Vorschläge zur Zuwanderung aus wahltaktischen Gründen in Vergessenheit geraten und die Chance zu einer ernsthaften und durchgreifenden Modernisierung der deutschen Zuwanderungspolitik vergeblich werden.

würde.

[1] Angabe der Bundesanstalt für Arbeit.

[2] Jahresdurchschnitt 2000. Angabe der Bundesanstalt für Arbeit.

[3] Angaben des Bundesverwaltungsamtes.

[4] Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen. Daten und Fakten der Ausländersituation. Berlin 2000, S. 23; Bundesministerium des Innern. Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland. Berlin 2000, S. 16.

[5] Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen. Daten und Fakten der Ausländersituation. Berlin 2000, S. 29; Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen. Daten und Fakten der Ausländersituation. Berlin 2000, S. 24; Bundesministerium des Innern. Status quo der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland. Berlin 2000, S. 21; Angabe des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge; Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2000, S. 99; Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung". Berlin 2001, S. 174.

[6] Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung". Berlin 2001, S. 146.

[7] Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung". Berlin 2001, S. 156.

[8] Heribert Prantl. Ein deutscher Expeditionsbericht. In: Süddeutsche Zeitung, 4. Juli 2001, S. 4.

[9] <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1588,143353,00.html>

[10] Philip Grassmann und Joachim Käppner. CDU bei Einwanderung auf Konfrontationskurs. In: Süddeutsche Zeitung, 5. Juli 2001, S. 1.

Aktualisiert: 22. March 2004

© 2000-2004 Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. Alle Rechte vorbehalten.