

Neue Zuwanderungspolitik?
Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode in Deutschland

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät
der Christian-Albrechts-Universität
zu Kiel

vorgelegt von
Christina Catherine Krause

Kiel
(2004)

Erstgutachter: Professor Dr. Dr. Ulrich Matthée

Zweitgutachter: Professor Dr. Edward Keynes

Tag der mündlichen Prüfung: 10. November 2004

Durch den zweiten Prodekan, Prof. Dr. Norbert Nübler

zum Druck genehmigt am: 17. Januar 2005

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei Herrn Professor Ulrich Matthée für die wichtigen Impulse während des Studiums und die Begleitung dieser Arbeit bedanken. Auch Herrn Professor Edward Keynes danke ich sehr für seine Unterstützung.

Mein Dank gilt außerdem UNHCR Berlin, wo ich entscheidende Einblicke in die Migrations- und Flüchtlingspolitik Deutschlands gewinnen konnte und mit wundervollen Menschen zusammenarbeiten durfte. Herrn Roland Schilling gebührt besonderer Dank.

Meine Arbeit wäre aber niemals ohne die Rückenstärkung und Ermutigung meiner Eltern, Peter und Traute und meines Freundes Oliver zustande gekommen, denen ich von ganzem Herzen danke.

Abkürzungsverzeichnis

AAG:	Aussiedleraufnahmegesetz
AufenthG:	Aufenthaltsgesetz
AuslG:	Ausländergesetz
ArGV:	Arbeitsgenehmigungsverordnung
ASAV:	Anwerbestopausnahmeverordnung
AsylVfG:	Asylverfahrensgesetz
BAFl:	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BMA:	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMI:	Bundesministerium des Innern
BVA:	Bundesverwaltungsamt
BVerfG:	Bundesverfassungsgericht
BVerwG:	Bundesverwaltungsgericht
BVFG:	Bundesvertriebenengesetz
CIREA:	Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum
CIREFI:	Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration
DAG:	Deutsche Auslieferungsgesetz
EMRK:	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EGMR:	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EEA:	Einheitliche Europäische Akte
EUV:	Vertrag über die Europäische Union
ECRE:	European Council on Refugees and Exiles
FRG:	Fremdrentengesetz
GATS:	General Agreement on Trade in Services
GATT:	General Agreement on Trade and Tariffs
GFK:	Genfer Flüchtlingskonvention
GG:	Grundgesetz
GAMP:	General Agreement on Migration Policy
GARP:	Government Assisted Repatriation Program
HumHag:	Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge
IDP:	Internally Displaced Person
IOM:	International Organisation for Migration
ILO:	International Labor Organisation
IRG:	Internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IRO :	International Refugee Organisation
KfbG:	Kriegsfolgenbereinigungsgesetz
LAG:	Lastenausgleichsgesetz
REAG:	Reintegration and Emigration Program for Asylum Seekers in Germany
RuStaG:	Reichs- und Staatsangehörigkeitsrecht
StAG:	Staatsangehörigkeitsgesetz
UKZu:	Unabhängige Kommission Zuwanderung
UNHCHR:	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR:	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRRA:	United Nations Refugee and Rehabilitation Agency
UNRWA:	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
ZuwG:	Zuwanderungsgesetz

Neue Zuwanderungspolitik? Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode in Deutschland

I	PROBLEMDARSTELLUNG UND ZIELSETZUNG	9
1	Ausgangslage	9
1.1	Internationale Dimension: Migrationsdruck	9
1.2	Europäische Union: Vereinigung eines Kontinents	11
1.3	Deutschlands Wandel	13
2	Fragestellung	14
3	Definitionen	15
4	Methodik	19
5	Arbeitsmaterial und Quellenlage	19
6	Struktur der Arbeit	20
II	GRUNDLAGEN	21
1	Ursachen	21
2	Entwicklung	22
3	Die Menschenrechte	24
4	Der Nationalstaat und seine Grenzen	25
5	Theorien und Tendenzen	28
5.1	Migrationstheorien	28
5.2	Nexus: Asyl und Migration	30
5.3	Tendenzen	34

III	INTERNATIONAL: MIGRATIONS- UND ASYLPOLITIK	37
1	Legitimation	39
2	Regulierung	41
2.1	Arbeitsmigration	43
2.2	Familiennachzug	47
2.3	Freizügigkeit	49
2.4	Rückwanderung und ethnisch begründete Migration	51
3	Asyl	53
3.1	Asylproblematik	54
3.2	Völkerrechtliches Asyl	58
3.3	Subsidiärer Schutz	72
4	Dauerhafte Lösungen	73
4.1	Rückkehr	74
4.2	Integration	76
4.3	Weiterwanderung	83
5	Europäische Harmonisierung	85
5.1	Vertragswerk der Europäischen Union	89
5.1.1	Einheitliche Europäische Akte, 1986	90
5.1.2	Vertrag über die Europäische Union, 1992	92
5.1.3	Vertrag von Amsterdam, 1997	94
5.2	Der Harmonisierungsprozess	99
5.2.1	Schengen und Dublin	101
5.2.2	Tampere	105
5.2.3	Die gemeinsamen Legislatur	107
5.2.4	Sicherheitsdebatte	117
5.3	EU: Eine Aussicht	120
6	Neue Konzepte	121
6.1	Sichere Staaten	122
6.2	Regionale Schutzinstrumente und Cordon Sanitaire	125

IV	NATIONAL: ZUWANDERUNGSPOLITIK	130
1	Grundlagen und Probleme	132
1.1	Entwicklung der Zuwanderungspolitik	133
1.2	Schwierige Selbstcharakterisierung	139
1.3	Zuständigkeiten	143
1.4	Zuwanderungslegitimationen	148
1.5	Zuwanderungssystem	151
2	Auswirkungen	155
2.1	Demographie	155
2.2	Arbeitsmarkt	160
2.3	Innere Sicherheit	162
2.3.1	Terroristen, Flüchtlinge und Zuwanderer	163
2.3.2	Ausländische Tatverdächtige	166
2.3.3	Fremdenfeindlichkeit	168
2.3.4	Menschenschmuggler und Menschenhändler	173
3	Zuwanderungsgruppen	179
3.1	Flüchtlinge	183
3.1.1	Das Asylgrundrecht	189
3.1.2	Grundgesetz und Genfer Flüchtlingskonvention	193
3.1.3	Asylrechtsänderungen	196
3.1.4	Schutzlücken	205
3.2	Volkszugehörige	214
3.2.1	Ius sanguinis und Bundesvertriebenengesetz	218
3.2.2	Zuzugssteuerung	221
3.2.3	Integrationsprobleme	225
3.2.4	Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode	228
3.3	Arbeitsmigranten	232
3.3.1	Gastarbeiterpolitik	233
3.3.2	Card-Initiativen	237
3.3.3	Arbeitsmigration unter dem Zuwanderungsgesetz	240
3.4	EU-Bürger	244
3.5	Jüdische Zuwanderung	247

3.6	Familiennachzug	250
3.7	Irreguläre/Illegale Zuwanderer	252
4	Dauerhafte Lösungen	255
4.1	Rückkehr	255
4.2	Integration	260
4.2.1	Integrationsgruppen	261
4.2.2	Integrationsprogramm	267
4.2.3	Staatsbürgerschaftsrecht	269
5	Politikwechsel	275
5.1	Die Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung	278
5.2	Das Zuwanderungsgesetz	280
5.2.1	Kernelemente	282
5.2.2	Kompromiss und Scheitern des Gesetzes	284
5.3	Die Sicherheitspakete	290
V	ERGEBNISSE UND AUSBLICK	293
1	Wende der deutschen Zuwanderungspolitik	294
2	Internationale Wende der Migrations- und Asylpolitik	297
VI	LITERATURVERZEICHNIS	302

I Problemdarstellung und Zielsetzung

Die Zuwanderungsdebatte ist eine der überragenden Kontroversen in Deutschland der letzten Jahre. In der öffentlichen Diskussion wird sie bloß von den Themen Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung übertroffen und nach den Terrorangriffen des 11. September 2001 von der Sorge um innere Sicherheit überlagert. Die Asyl- und Migrationsproblematik beschäftigt jedoch alle Staaten und nimmt auch auf EU-Ebene einen vorderen Rang ein. Ausländerrecht und Asylbestimmungen stehen bei den nationalen Wahlen von Portugal bis Estland zur Diskussion. Nahezu jede Partei fordert Änderungen und fast jede Regierung plant Reformen in diesem Politikbereich. Vor allem das Asylrecht ist – abhängig von der innenpolitischen Lage und internationalen Entwicklungen – von ständigem Wandel betroffen.¹ Während der 14. Legislaturperiode (1998 – 2002) strebt auch die Bundesregierung eine Reform an und legt das Zuwanderungsgesetz² vor, das einerseits als modernes Einwanderungsgesetz gepriesen und andererseits als zu belastend für die Gesellschaft kritisiert wird.

1 Ausgangslage

1.1 Internationale Dimension: Migrationsdruck³

Als 1990 der Eiserne Vorhang fällt, befindet sich die Welt im Taumel der Euphorie. Der Lösung von Problemen wie Bevölkerungsexplosion und Ressourcenknappheit, Umweltzerstörung, Armut und Unterentwicklung, scheint nichts mehr im Wege zu stehen.⁴ Doch neu entbrannte nationale Konflikte, in einer Welt ohne Klammern, zeugen vom Gegenteil dieser Annahme. „*The ambivalent nature of the period can be seen in the juxtaposition of global human rights norms with episodes of horrific savagery involving mass killings and expulsions of entire populations.*”⁵ Angesichts der Ausbreitung von Kriegen, gewaltsamen Auseinander-

¹ Eine Übersicht des Europäischen Flüchtlingsrates zeigt, dass 1999 in 17 Staaten Europas Gesetzesreformen im Bereich des Asylrechts beschlossen werden. s. ECRE: „*ECRE Country Report 1999*“, London, 2000

² „*Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) – Bundesratsdrucksache 157/02*“, Beschluss vom 22.03.2003

³ Der Migrationsdruck ist die Differenz zwischen Migrationsangebot der Herkunfts- und Transitländer und Migrationsnachfrage der Zielländer.

⁴ Samuel Huntington befürchtet den *clash of cultures* und Myron Weiner bringt die Komponenten Bevölkerungswachstum und Migration zusammen und spricht von einem Zusammenstoß von Menschen: „*As the pressures for international population movements increase, we can expect to live in a world in which the great global collisions are not only among states but among peoples, when the world outside a country's borders intrudes, and when global forces continue to erode states and the communities that live in them.*” Weiner, Myron: „*The Global Migration Crisis*“, New York 1995, S. 21

⁵ Castles, Stephen; Miller, Marc J.: „*The Age of Migration*“, Hong Kong 1998, S. 1

setzungen, Akten des Terrors, internen Konflikten, Menschenrechtsverletzungen und gezielter Angriffe auf die Zivilbevölkerung nehmen auch Fluchtursachen zu. Interne Konflikte lösen mehr und größere Flüchtlingsströme aus als zwischenstaatliche Kriege.⁶ Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen pro Konflikt steigt über die letzten Jahrzehnte drastisch: „... von durchschnittlich 287 000 Flüchtlingen pro Konflikt im Jahr 1969 auf 459 000 im Jahr 1992. Werden die internen Vertriebenen hinzugezählt, stieg die Gesamtzahl von 400 000 (1969) auf 857 000 (1992).“⁷ Aber auch der Wunsch nach einem besseren Leben veranlasst Menschen zu wandern. Die Globalisierung der Kommunikations- und Transportmedien erleichtert internationale Migration. Ziel vieler Migranten ist die EU. Migrationsdruck wächst. Während das 20. Jahrhundert als Jahrhundert der Flüchtlinge gebrandmarkt wird, scheint das 21. Jahrhundert im Zeichen von Globalisierung und Migration zu stehen.

Flüchtlingsströme entladen sich primär in den Ursprungsregionen der Konflikte, doch erreichen sie auch entfernte Staaten. Asylbewerberstatistiken lesen sich daher wie eine Auflistung der Konfliktzentren der Welt. 1999 sind die Brennpunkte auf dem Balkan, an der Elfenbeinküste, am Horn von Afrika, in Ruanda, Afghanistan und Timor zu finden. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist Europa erstmals auch seit dem Zweiten Weltkrieg von Massenwanderung betroffen. In nur wenigen Jahren kommen mehr Flüchtlinge und Migranten in die EG/EU-Staaten als während des Systemkonfliktes. Je mehr Menschen jedoch ihr Menschenrecht auf Asyl einfordern, um so größer wird der Druck, der auf diesem Recht – bzw. den Staaten, die diesen Schutz gewähren – lastet. Insgesamt beantragen zwischen 1980 und 1989 1 539 140 Personen Asyl in den 15 heutigen EU- Mitgliedstaaten. In den Jahren 1990 bis 1999 steigt die Zahl auf mehr als das Doppelte (3 746 410).⁸

Die Entscheidung, wer in ein Land aufgenommen wird, liegt heute nur noch teilweise in der Kompetenz des Nationalstaates. Das internationale Menschenrechtsregime, regionale Abkommen sowie bilaterale und multilaterale Verträge beeinflussen das Ausländer- und Asylrecht. Es gilt, internationale Verpflichtungen einzuhalten, aber auch die Interessen des Staates zu wahren. Den Dualismus zwischen staatsgelenkter Migrationspolitik und internationalem Menschenrechtsregime beschreibt Sandrine Lavenex.⁹ Sie nennt zwei

⁶ Weiner, Myron: „*The Global Migration Crisis*“, New York 1995, S. 17

⁷ Vgl. Münz, Rainer und Weiner, Myron: „*Migration, Flucht und Außenpolitik*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1992, S. 212

⁸ UNHCR: „*Refugees and Others of Concern to UNHCR – Statistical Overview*“, Genf, 2000, S. 87/88, 110

⁹ Lavenex, Sandra: „*Security Threat or Human Right? – Conflicting Frames in the Eastern Enlargement of the EU Asylum and Immigration Policies*“, San Domingo, 2000

Strömungen, die reale und die ideale, die gegeneinander wirken. Diese müssten im Gleichgewicht gehalten werden, um die *raison d'être* des Staates zu legitimieren. Aber nicht nur das internationale Recht, sondern auch die Globalisierung¹⁰ verändert die Handlungsfähigkeit des Staates.¹¹ Bestehende Regelungsinstrumente scheinen ungenügend und werden in Frage gestellt. Es liegt daher im dringenden Interesse der internationalen Gemeinschaft und der Migranten, dass Wanderung besser reguliert wird. Da einzelne Staaten mit dieser Aufgabe überfordert sind, sind regionale und globale Lösungsansätze notwendig.

1.2 Europäische Union: Vereinigung eines Kontinents

Das Ende des Kalten Krieges und der Nachkriegszeit, die Wiedervereinigung und die europäische Einigung verändern das Gesicht Europas. Erstmals herrscht Frieden auf dem Kontinent. Die Erweiterung der NATO¹², die Partnerschaft für den Frieden mit Russland und speziell die Ausweitung der Europäischen Union¹³ wird Deutschland in das Herz eines gemeinsamen Raumes führen. Die bundesdeutsche Grenze wird praktisch verschwinden – lediglich die Grenze zur Schweiz stellt eine Ausnahme dar – und nur noch in Sonderfällen aktiviert werden. Die zukünftige deutsche Grenze wird jedoch in Form der EU-Grenze an den äußeren Rändern der Union zu finden sein, wo neueste Technik verwendet, standardisierte Verfahren eingeführt und speziell trainiertes Personal aller Mitgliedstaaten – in einer

¹⁰ Globalisierung ist ein „Prozess fortschreitender weltwirtschaftlicher Integration ..., der insbesondere durch ein hohes Maß internationaler Handels- und Kapitalströme sowie durch rapiden technologischen Wandel gekennzeichnet ist.“, Klau, Arne: „Globalisierung: Definition, Bestimmungsgründe, Auswirkungen“, Freiburg im Breisgau, 1999, S. 1 Migration wird von einigen Autoren als integraler Teil von Globalisierung betrachtet. Vgl. Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „*A Future Perfect: The Challenge and Hidden Promise of Globalization*“, 05.2000 und Sassen, Saskia und Appiah, Kwame Anthony: „*Globalization and its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*“, 06.1999 Michael Stürmer benutzt den Ausdruck als Zusammenfassung aller Effekte mit weltweiter Auswirkung und spricht gar von der Globalisierung der Unordnung, die die Welt nach 1990 unberechenbar und unkontrollierbar mache. Stürmer, Michael: „*Völkerwanderung und politische Stabilität in Geschichte und Gegenwart*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997, S. 28-30

¹¹ Sassen, Saskia: „*Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*“, New York, 1996

¹² Die NATO wächst auf 26 Staaten. Generalsekretär George Robertson gibt auf dem Prager NATO-Gipfel vom 21. und 22. November 2002 die Erweiterung der Allianz um 7 Mitglieder offiziell bekannt: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien sollen bis 2004 aufgenommen werden.

¹³ Bereits 1991 kommt es zu Assoziierungsabkommen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei. 1993 folgen Europa-Abkommen mit Rumänien, Bulgarien, der Slowakischen und der Tschechischen Republik. Mit den drei baltischen Staaten werden 1995 Handels- und Kooperationsabkommen beschlossen und 1996 wird der Vertrag mit Slowenien unterzeichnet. Unter der dänischen EU-Ratspräsidentschaft und mit Abschluss des EU-Gipfels von Kopenhagen, Mitte Dezember 2002, wird die Erweiterung um zunächst 10 neue Staaten – die Beitrittskandidaten der ersten Gruppe – beschlossen: Am 1. Mai 2004 wird die Union auf 25 Mitgliedstaaten anwachsen. Die Beitrittskandidaten der ersten Gruppe sind Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Zypern und Malta. Rumänien und Bulgarien sind Beitrittskandidaten der zweiten Gruppe.

gemeinsamen Grenzpolizei – die Grenzsicherung übernehmen werden.¹⁴ Der europäische Kontinent ist damit als Migrationsraum wieder vereinigt. Wanderung findet von Ost nach West und in geringerem Umfang auch schon von West nach Ost statt. Neben der Migration aus den Staaten des ehemaligen Ostblocks ist Europa jedoch auch für Zuwanderer aus anderen Weltregionen attraktiv: Reiserouten haben sich mit dem Ende des Systemkonfliktes geöffnet. Die EU zieht aufgrund von Freiheit, Sicherheit, Stabilität und Wohlstand Menschen an. Historische Migrationswege in einzelne EU-Mitgliedstaaten wirken mit der Aufhebung der Binnengrenzen auf das gesamte EU-Territorium und erweitern die Migrationsnetzwerke.

Die EU betreibt den Aufbau einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik, um das konzeptionelle Vakuum, das seit Ende des Kalten Krieges vorherrscht, auszufüllen. Sie betätigt sich als Versuchslabor einer neuen Politik, die auch heute schon globale Auswirkungen hat. Die regionale Integration erfolgt auf wirtschaftlicher, politischer und rechtlicher Ebene. Die Motive der Regionalisierung nennt Hanns W. Maull *strategic balance, welfare, security community* und *order*.¹⁵ Der Vertrag über die Europäische Union (1992) legt den Grundstein der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik.¹⁶ Bereits im EU-Vertrag wird unter den Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hervorgehoben. Im Vertrag von 1997 wird in Artikel 63 eine Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) angestrebt und auf dem EU-Gipfel von Tampere (1999) wird das Recht auf Asyl als Menschenrecht anerkannt und eine materiellrechtliche Ausrichtung des europäischen Flüchtlingsrechts an der GFK angekündigt. Der Vertrag von Amsterdam legt ein fünfjähriges Programm fest, in dessen Verlauf gemeinsame Normen für Migration und Asyl beschlossen werden sollen. Diese sollen auf der Achtung der Grundrechte fußen. Die im Jahr 2000 verabschiedete Charta der Grundrechte der Europäischen Union führt unter Artikel 18 und 19 das Asylrecht und den Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung an und stärkt damit die

¹⁴ Diese Kooperation ist noch in den Anfängen. Im Dezember 2000 erfolgen zwischen Deutschland und Italien erstmals gegenseitige Austauschmaßnahmen von Grenzpolizeibeamten in Uniform. Hospitationen an den Land- und Seegrenzen als auch auf internationalen Großflughäfen finden 2001 statt. Hinzu kommt die gemeinsame Kontrolle auf trilateralen Bahnstreifen zwischen Bozen und München. Vgl. Bundesministerium des Innern: „*Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 2000/2001*“, Berlin, August 2002, S. 25 ff.

¹⁵ Maull, Hanns W.: „*Germany, Japan and Regionalism in Europe and Asia-Pacific: A Comparative Analysis*“, Universität von Trier, 1999

¹⁶ Folgendes Ziel setzt sich die EU: „*die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist.*“ Artikel 2 aus: „*Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union*“ EU Amtsblatt C340 vom 10.11.1997

menschenrechtliche Komponente. Auch die Tätigkeit des Konventes über die Zukunft der EU, der eine EU-Verfassung erarbeitet, berührt diesen Politikbereich. Die Anstrengungen von Rat und Kommission, die Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik vor 2004¹⁷ zu erreichen, ist letztendlich Antwort auf den verstärkten Migrationsdruck und die Einigung des Kontinents. Die Richtlinienentwürfe, die die Europäische Kommission seit 1999 erarbeitet, erfassen das gesamte Migrationsspektrum. Die Instrumente reichen von gemeinsamen Einreiseregeln über die Festlegung von Mindeststandards für die Aufnahme von Asylbewerbern bis zu Bestimmungen über Familiennachzug und illegale Zuwanderung. Teilweise legen sie schon heute nationales Recht fest.

1.3 Deutschlands Wandel

Die Diskussion um die deutsche Zuwanderungspolitik tritt primär als Asyldebatte in Erscheinung, obwohl auch andere Bereiche, die eng mit dem Nationalbewusstsein und den historischen Ereignissen zusammenhängen, Teil der Zuwanderungspolitik sind. So ist die Spätaussiedlerzuwanderung ein Rudiment der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Im Herbst 1989 stellte Günter Renner auf einer Veranstaltung der Otto-Benecke-Stiftung heraus, dass die Ausländerpolitik eng mit der deutschen Frage zusammenhängt.¹⁸ Das Fundament der Bundesrepublik beruhe auf dem Anspruch, die Gesamtheit des deutschen Volkes zu vertreten. Die Zuwanderungspolitik orientiere sich an den Imperativen, die sich aus der Deutschen Teilung und dem Kalten Krieg ergeben.

Mit der Wiedervereinigung und dem Ende der Nachkriegszeit (Deutschlandvertrag, Deutsch-polnischer Grenzvertrag) ist die Einheit des Volkes größtenteils verwirklicht, doch die Zuwanderung nimmt nicht nur zahlenmäßig, sondern auch an Komplexität zu und die Rolle Deutschlands in der Welt verändert sich. Die Neuordnung der Welt fordert eine strategische Neuorientierung Deutschlands: Deutschland gewinnt Souveränität für den Einsatz des Militärs, passt die Entscheidungsstruktur der Bundeswehr an und beteiligt sich erstmals militärisch an *UN-peace-keeping* Aktionen in Europa und *out-of-area*.¹⁹ Nach Friedens-

¹⁷ Die „Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ von 1997 [erste Fassung vom 25.03.1957] legt in Artikeln 62 und 63 fest, dass innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam Maßnahmen im Bereich der Freizügigkeit für Unionsbürger, Einwanderungs- und Asylbestimmungen beschlossen sein müssen.

¹⁸ s. Otto Benecke Stiftung (Hg.): „Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 14

¹⁹ Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, werden 1992 Bundeswehrsoldaten nach Kambodscha entsandt. Dieser erste Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes gilt als rein humanitärer Einsatz.

missionen auf dem Balkan und im Kosovo führt der Einsatz gegen den internationalen Terrorismus deutsche Soldaten nach Afghanistan, wo die Bundesregierung zentrale Aufgaben für den Wiederaufbau übernimmt. Das außenpolitische Engagement knüpft die Bundesregierung an das Prinzip des Schutzes der Menschenrechte und an neue sicherheitspolitische Bedürfnisse. *„Achtung und Verwirklichung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierten und in den Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Menschenrechte sind Leitlinien für die gesamte internationale Politik der Bundesregierung.“*²⁰ Doch das internationale Engagement dient auch der Verminderung von Fluchtursachen, der Steuerung von Flüchtlingsströmen und Lenkung von Migration. So kann ein Zusammenhang zwischen Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen und militärischer Intervention gesehen werden.

2 Fragestellung

In dieser Arbeit soll untersucht werden, ob und wie diese gravierenden Veränderungen auf die deutsche Zuwanderungspolitik wirken. Gibt es im Umgang mit der Frage nach Zuwanderung eine neue Orientierung? Aufgrund der Tatsachen, dass die Regierungskontinuität 1998 mit Antritt der rot-grünen Regierung unterbrochen wird, das Thema Zuwanderung zu einem der zentralen Streitpunkte der 14. Wahlperiode wird und die Entwicklung des Zuwanderungsgesetzes in diese Zeit fällt, werde ich insbesondere auf die Entwicklungen der Jahre 1998 bis 2002 eingehen. *„Gibt es eine neue deutsche Zuwanderungspolitik?“* lautet die zentrale Frage dieser Arbeit. Die Frage soll anhand internationaler Entwicklungen und innerstaatlicher Veränderungen untersucht werden. Welchen Einfluss haben das Ende des Kalten Krieges, die Wiedervereinigung und die Europäische Integration auf die deutsche Zuwanderungspolitik? Auch die wirtschaftliche und demographische Evolution Deutschlands wird hier beleuchtet. Die Bedeutung der Globalisierung, die Verbreitung des Konzeptes der Menschenrechte, die Zunahme an Konflikten und die neue Bedrohung durch den internationalen Terrorismus müssen ebenfalls in ihrem Einfluss auf die deutsche Zuwanderungspolitik überprüft werden.

Die erste These lautet: Deutschland hat trotz einer inneren Veränderung und einer neuen welt-politischen Lage seine Zuwanderungspolitik der neuen Situation und den gegenwärtigen Bedürfnissen nicht angepasst. Vielmehr wird die ideologische Auseinandersetzung: *„Ist Deutschland ein Zuwanderungsland, ja oder nein?“* forciert, ohne zu Ergebnissen zu führen.

²⁰ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN: *„Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“*, Bonn, 20.10.1998

Damit bleibt eine notwendige Handlungsfähigkeit aus und auch auf EU-Ebene gerät die Asyl- und Migrationspolitik ins Stocken. Die zweite These lautet: Auf internationaler Ebene fehlt ein einheitliches Konzept der Migrations- und Asylpolitik. Nach Ende des Kalten Krieges fehlen klare Strukturen, die die unterschiedlichen Migrantengruppen voneinander trennen und für diese dauerhafte Lösungen vorsehen.

3 Definitionen

Ein wichtiger Faktor zur Unterscheidung der Migrationsformen ist die Trennung zwischen permanentem und temporärem Wechsel des Wohnsitzes. Bislang liegt das Hauptaugenmerk der Forschung zur internationalen Migration auf langfristiger, permanenter Migration. Einige Wissenschaftler definieren Migration daher auch als „jede längerfristige, räumliche Verlagerung des Lebensschwerpunktes über eine größere Distanz, die ein Verlassen des sozialen Aktionsraumes zur Folge hat.“²¹ In der Nomenklatur der Vereinten Nationen wird jedoch zwischen „*long-term migrant*“, permanenten Migranten (Einwanderern), „*short-term migrant*“ temporärer Migrant, Flüchtlingen und undokumentierten-, bzw. illegalen Migranten unterschieden.²² Besonders vor dem Hintergrund der Verkürzung von Entfernungen durch die Revolutionen in Kommunikation und Transportwesen und der zunehmenden weltwirtschaftlichen Integration, dem Austausch von Wissen, Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personal, spielt jedoch die kurzzeitige Migration eine zunehmend wichtige Rolle. Während permanente Migration die Empfängergesellschaft langfristig verändert, kann temporäre Migration ebenfalls Staat und Gesellschaft prägen. Heute ist Migration nicht mehr nur die einmalige Bewegung aus dem Herkunftsland in den Empfängerstaat, sondern auch Weiterwanderung und/oder Rückwanderung. Dabei wiederholen sich Wege und neue Verbindungen werden geknüpft. Die Bewegung von Menschen zu kontrollieren wird damit immer schwieriger, und immer neue Techniken müssen erdacht werden, um Identitäten festzustellen.

Die Staaten unterscheiden zwischen Immigration und Emigration (Auswanderung und Einwanderung)²³ und unterteilen die Immigration weiter grob in Arbeitsmigration,

²¹ Hansen, Georg, Wenning, Norbert: „*Migration, Migration in Vergangenheit und Zukunft*“ Hagen, 1991, S.17

²² Vgl. United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division: „*International Migration Policies*“, New York, 1998

²³ Die VN streben den einheitlichen Gebrauch des Migrationsvokabulars zur besseren Vergleichbarkeit von Statistiken an. 1989 legt die Organisation vier Kategorien fest: „*a) long-term immigrants (or emigrants); b) short-term immigrants (or emigrants); c) residents returning after (or leaving for) a period working abroad, i.e. short-term emigrants returning (or leaving); and d) nomads.*“ Bereits nach einem Jahr des Aufenthaltes gilt der Migrant als *long-term immigrant*.

Asylmigration, Migration zwecks Familienzusammenführung und ethnisch begründeter Migration bzw. Rückwanderung. Davon leiten sich weitere Migrationskategorien ab, die überall unterschiedlich ausgeprägt und mit verschiedenen Rechten ausgestattet sind. Diese Kategorien ergeben sich aus historischen Vorgaben und nationalstaatlichen Interessen. So kennt Großbritannien bspw. „*Immigration from the Commonwealth*“ und in den USA gibt es so verschiedene Gruppen wie „*Priority Workers*“ und „*Diversity Immigrants*“.²⁴ Die Wahl und Prägung der Begriffe soll Unterstützung und Glaubwürdigkeit für die politischen Maßnahmen in der Bevölkerung und im Ausland erfahren, verkompliziert über die Zeit jedoch das Migrationssystem, das fortwährend in neu Einheiten verzweigt wird.

Aufgrund der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist die Begriffsfestlegung für die unterschiedlichen Ausprägungen des Phänomens der Migration besonders vielschichtig. So werden, um der Realität gerecht zu werden, zusätzlich neue Umschreibungen gefunden und alte Begriffe regelmäßig mit neuen Inhalten gefüllt, was schließlich die Aushöhlung der Begriffe fördert. Diese Inkonsistenz ist in Gesetzestexten, in der öffentlichen Debatte und auch in der wissenschaftlichen Aufarbeitung anzutreffen.²⁵ Diese Besonderheit der deutschen Migrationssprache stellt heute ein großes Problem dar, da es in der öffentlichen Debatte und auch in der Gesetzgebung zu Missverständnissen, Unklarheiten und Fehlbewertungen kommt. Die in der Migrationswissenschaft gängigen Begriffe Emigration und Immigration werden im deutschen Sprachgebrauch vermieden. Stattdessen wird das Wort *Zuwanderung* verwendet.²⁶ Obwohl der Begriff unmittelbar nach dem Krieg beispielsweise für alle „*aus der sowjetischen Zone Einströmenden*“²⁷ gebraucht wird, ist *Zuwanderung* heute eine Zusammenfassung der vielseitigen Formen der Migration nach Deutschland. Darunter verbergen sich Arbeitsmigranten, die wiederum in Gastarbeiter, ausländische Fachkräfte, Vertragsarbeiter, Werkvertragsarbeitnehmer, Auszubildende und Saisonarbeiter geteilt werden können. Zu nennen sind aber auch Eliten und Privilegierte²⁸, darunter Diplomaten und Alterswanderer. Als

²⁴ Ziel der „*Diversity Immigration*“ ist, die Einwanderung von Angehörigen unterrepräsentierter Herkunftsnationen zu fördern. Jährlich werden zu diesem Zweck 55 000 „*green cards*“ in einem weltweiten Losverfahren vergeben. Bildungsgrad und berufliche Fähigkeiten fließen jedoch auch in die Selektion.

²⁵ Vgl. Heidemeyer, Helge: „*Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*“, Bonn, 1994, S. 34

²⁶ Schulze, Franz: „*Die polnische Zuwanderung im Ruhrrevier und ihre Wirkungen*“, Bigge, [1909]

²⁷ Heidemeyer, Helge: „*Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*“, Bonn, 1994, S. 30 und 76 ff.

²⁸ Vgl. Mester, Frauke: „*Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen*“, Münster, 2000, S. 41

Zuwanderer sind ferner Flüchtlinge²⁹ aufzuzählen. Dieser Sammelbegriff steht in Deutschland für Asylbewerber, Konventionsflüchtlinge, Asylberechtigte, Bürgerkriegsflüchtlinge, Kontingentflüchtlinge, *boat-people*. Zu der ethnisch motivierten Zuwanderung in Deutschland sind Aussiedler, Spätaussiedler, Übersiedler, Vertriebene³⁰ und Flüchtlinge³¹ aus den verlorenen Ostgebieten des Deutschen Reichs und der Sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR zu rechnen. Eine weitere Zuwanderungsgruppe ist die der Binnenvertriebenen (IDPs), darunter ehemalige Zwangsarbeiter, Deportierte, KZ-Überlebende und Kriegsgefangene, die nach Ende des Krieges in die Bundesrepublik kommen oder hier bleiben.³² „Unter „Zuwanderung werden ... alle Arten der Migration verstanden, auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben. Von Einwanderung wird nur dann gesprochen, wenn ausdrücklich die dauerhafte Niederlassung in Deutschland gemeint ist.“³³ Der Begriff Zuwanderung soll heute wertfrei alle genannten Gruppen erfassen. Da diese jedoch große Schnittstellen und diffuse begriffliche Differenzierungen aufweisen, gelangt auch dieser Begriff an die Grenze der Plausibilität, wenn bspw. Kinder der dritten Zuwanderergeneration immer noch unter diese Bezeichnung fallen.³⁴ So haftet dem Begriff Zuwanderung der Eindruck des Temporären und Unregulierten an,³⁵ doch Neuerdings scheint sich dies zu ändern. Im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes, das eindeutig eine dauerhafte Niederlassung für bestimmte Zuwanderer ermöglicht, könnte sich auch die Semantik erneut ändern.

Für den Begriff *Zuwanderungspolitik* gibt es in Deutschen bislang keine gängige Definition. Obwohl die Zuwanderungspolitik ein kleiner Sektor des öffentlichen Gestaltungsraums ist

²⁹ Im deutschen Sprachgebrauch wird der Begriff für grundverschiedene Personengruppen genutzt. So wird das Wort für Vertriebene, SBZ-Grenzgängern, Menschen denen die Flucht aus der DDR gelingt, jüdische Migranten, Opfer von Naturkatastrophen als auch für originäre GFK-Flüchtlinge benutzt.

³⁰ Bis zum 31.12.1952 (§ 10 *BFVG*) gilt der Status *Vertriebene* in Deutschland. Danach werden diese wie Zuwanderer aus der DDR behandelt und beide Gruppen rechtlich gleichgestellt.

³¹ Die Bezeichnung *Flüchtling* für Deutsche (in offiziellen Dokumenten) aus der SBZ/DDR gilt ab dem 24.1.1947. In der Volkszählung von 1961 werden die Begriffe „*Deutsche aus der SBZ*“ und *Sowjetzonenflüchtlinge* verwendet. Das Bezeichnungsproblem wird damit jedoch nicht gelöst, sondern zunehmend verkompliziert. s.: Heidemeyer, Helge: „*Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*“, Bonn, 1994, S. 32, 78 und 230

³² Vgl. Reuter, Lutz R.: „*Zu den rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der Zuwanderung nach Deutschland*“, Hamburg, 1998/1999, S. 4/5

³³ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 13

³⁴ Das Ausländerzentralregister (AZR) führt Kinder der dritten Zuwanderergeneration als Zuwanderer und impliziert damit eine Mobilität, die faktisch nicht vorliegt.

³⁵ Bassam Tibi unterscheidet zwischen einer wildwüchsigen und durch illegale Migration und Menschenschmuggel betriebene Zuwanderung und einer gesteuerten, geordneten, rational regulierten Einwanderung. Tibi, Bassam: „*Leitkultur als Wertekonsens: Bilanz einer missglückten deutschen Debatte*“ in: Das Parlament: „*Aus Politik und Zeitgeschichte*“, Bonn, 2001, S. 24

und primär dem Innenressort zugeordnet wird, weist die Zuwanderungspolitik Schnittstellen zu nahezu jedem Politikbereich auf. Unter Zuwanderungspolitik verstehe ich die Politik, aktiv oder passiv³⁶, die auf eine Veränderung der Wanderung in ein Land und der Bevölkerungszusammensetzung hinwirken soll. Sie nimmt Einfluss auf den Zuwanderungsdruck, steuert die Zuwanderung, fordert Rückkehr von Ausreisepflichtigen und Integration der legal anwesenden Migranten.³⁷ Im englischen Sprachgebrauch wird „... *migration policy as a continuum, running from entry controls to settlement to integration...*“ mit den Hauptzielen der sozialen Stabilität und dem wirtschaftlichen Wachstum betrachtet.³⁸ Die Unabhängigen Kommission Zuwanderung definiert Handlungsfelder der Zuwanderungspolitik, um auf interne (Abnahme und Alterung der Bevölkerung) als auch externe Herausforderungen (Globalisierung und Migrationsdruck) reagieren zu können. Die Kernaufgaben werden mit den Schlagworten: „*langfristig Wohlstand sichern*“, „*humanitär handeln*“ und „*miteinander leben*“ genannt. Auf EU-Ebene hat man sich auf das Begriffspaar Migrations- und Asylpolitik geeinigt und über das europäische Vertragsrecht gelangen die Begriffe Immigration und Emigration nach Deutschland. Unter Artikel 63.3 EG-Vertrag werden „*einwanderungspolitische Maßnahmen*“ aufgeführt. Diese werden als Maßnahmen der „*Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen*“, für die „*Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt*“, zur „*Familienzusammenführung*“, gegen „*illegale Einwanderung und illegalen Aufenthalt*“ und für die „*Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten*“ präzisiert. So nimmt auch die Europäische Harmonisierung Einfluss auf Begriffswahl und Inhalte der deutschen Zuwanderungspolitik. In dieser Arbeit trenne ich strikt zwischen Migrations- und Asylpolitik auf internationaler und EU-Ebene und verwende den Begriff Zuwanderungspolitik einzig für die deutsche Politik.

³⁶ „Selbst Kontrolldefizite haben ihre Ursachen in einheimischen Interessen in den Aufnahmeländern“: Thranhardt, Dietrich: „*Perspektiven einer europäischen Zuwanderungspolitik*“ (aus: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997, S. 173 – 180) in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen und Barthel, Eckhardt (Hg.): „*Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik*“, Berlin, 2000, S. 26

³⁷ Obwohl einige Autoren Zuwanderungspolitik und Migrationspolitik trennen, möchte ich diese Unterscheidung in dieser Arbeit nicht vornehmen. Hier verwende ich beide als Synonyme. Dabei benutze ich die Begriffe Migrations- und Asylpolitik zur Beschreibung der internationalen Ebene und Zuwanderungspolitik ausschließlich für Deutschland.

³⁸ Glover, Stephen, Gott, Ceri, Loizillon, Anais, Portes, Jonathan, Spencer, Sarah, Srinivasan, Vasanthi, Price, Richard, Willis, Carole: „*Migration: an economic and social analysis*“, RDS Occasional Paper No 67, London, 2001, S. viii und 17

4 Methodik

Diese Arbeit beruht auf einem empirisch-analytischen Ansatz. Das empirische Material (Statistiken, nationale Gesetzestexte, internationale Verträge, wissenschaftliche Studien, Positionspapiere, öffentliche Diskussionsbeiträge und Reflexionen in Tageszeitungen), das in dieser Arbeit Verwendung findet, wird weitgehend in chronologisch unabhängigen Vergleichseinheiten verarbeitet. Dabei werden, entsprechend dem interdisziplinären Charakter des Themas, historische, politische, rechtliche, soziologische und ökonomische Faktoren erfasst und in einen Zusammenhang gestellt. So wird erreicht, Kontinuität bzw. Wandel in der deutschen Zuwanderungspolitik zu isolieren und die zwei Pole des realen und idealen Ansatzes abzubilden.

5 Arbeitsmaterial und Quellenlage

Näher betrachtet werden die Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung sowie der anderen Fach- und Parteikommissionen wie auch das Gesetzgebungsverfahren des Zuwanderungsgesetzes. Streitpunkte und die Atmosphäre der Diskussionen sollen aus mittelbarer Beteiligung eingefangen werden. Im Bereich des grundgesetzlichen und völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts kann auf eine reichhaltige Quellenlage zurückgegriffen werden. Diese besteht aus rechtlichen Normen und deren Interpretation durch den Gesetzgeber, die Gerichte, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen). Darüber hinaus werden Debatten zwischen den politischen Akteuren durch eine Auswertung der Tagespresse, Stellungnahmen und Statements bei öffentlichen Sitzungen und Veranstaltungen untersucht sowie Sekundärliteratur zur Analyse herangezogen. Im Bereich der Migrations- und Asylpolitik werden Gesetzestexte, Empfehlungen, Richtlinien und Diskussionen angeführt. Hier wird die Entwicklung der EU-Harmonisierung von Bedeutung sein, sowie der Blick zu den klassischen Einwanderungsländern.

Aufgrund der vielfältigen Verknüpfung, des Umfangs und der Einflüsse auf die Zuwanderungspolitik kann in dieser Arbeit nicht auf alle Einzelheiten eingegangen werden. Die Kompetenzverteilung zwischen den verfassungsrechtlich festgelegten Entscheidungsebenen des föderalen Staates kann nicht im Detail dargestellt werden und ihr Zusammenwirken nur eingeschränkt beschrieben werden. Zugunsten der gesamtstaatlichen Perspektive

wird auf die regionale/lokale Komponente der Zuwanderungspolitik verzichtet.³⁹ Die erhebliche Arbeit von Vereinen und Organisationen, die die Zuwanderungspolitik auf kommunaler, Länder- und Bundesebene beeinflussen und mitgestalten, kann ebenfalls nur am Rande dargestellt werden. Auch kann auf die tatsächliche Situation an den Grenzen und in den Erstaufnahmeeinrichtungen sowie auf die Lage der Migrantengruppen im Einzelnen nicht eingegangen werden. Vielmehr sollen die wesentlichen Elemente der Zuwanderungspolitik in Deutschland über die letzten Jahre dokumentiert und analysiert werden.

6 Struktur der Arbeit

Die Struktur der Arbeit folgt der Besonderheit von internationaler Migration. Da jede Migrationspolitik in den internationalen Kontext eingebettet ist und diesen spiegelt, kann die deutsche Zuwanderungspolitik nicht isoliert betrachtet werden. Das erste auf die Einleitung folgende Kapitel beschäftigt sich mit den Grundlagen von Migration. Warum gibt es Migration, wie verläuft sie und welche Herausforderung stellt Migration für die Nationalstaaten dar? Daraufhin folgt der erste Hauptteil, der Migrations- und Asylpolitik auf internationaler Ebene beschreibt. Hier wird geklärt, wie Staaten Migration regulieren und auf welcher Basis die Politik beruht. Dabei wird das Asylrecht hervorgehoben, da sein Ursprung und seine Gültigkeit als Menschenrecht über die übrigen Steuerungsinstrumente herausragen. Dann werden die Möglichkeiten der Staaten dargestellt, für Migranten langfristige Lösungen zu finden. Anschließend wird die Migrations- und Asylpolitik der Europäischen Union vorgestellt und bewertet, ebenso wie die neuen Konzepte für die Lösung von Problemen durch Massenwanderungen. Im zweiten Hauptteil werde ich die deutsche Zuwanderungspolitik mit einem Schwerpunkt auf den Entwicklungen der letzten Wahlperiode behandeln. Welche Entwicklungen und Probleme zeichnen sich ab? Welche Lösungsansätze und Aussichten kündigen sich an? Dieser Teil wird sich abschließend konkret mit der Frage auseinandersetzen: *Gibt es eine neue deutsche Zuwanderungspolitik?* Die Ergebnisse und der Ausblick werden schließlich im letzten Kapitel zusammengefasst.

³⁹ Fuchs stellt in seiner Arbeit die These einer kommunalen Flüchtlingspolitik auf und beschreibt diese ausführlich für die Stadt München. Vgl. Fuchs, Stephan Pio: „*Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen*“, Frankfurt a. M., 1999

II Grundlagen

1 Ursachen

Migration und Flucht erscheinen als zwei Aspekte ein und desselben Ursprungs. Peter Opitz spricht von der Unwirtlichkeit vieler Teile der Welt, die ihre Bindekraft verlieren und einer Entwurzelung von Millionen von Menschen Vorschub leisten.⁴⁰ Die Gründe und Ursachen, die zur Wanderung führen, können nicht allein auf einen Faktor begrenzt werden. Die Unwirtlichkeit ist ein Konglomerat aus politischen, sozialen, demographischen, ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten, die das Verlassen bewirken. „*Daß die Migrationsmotive situativ variieren können, zeigt beispielsweise die Studie von Arnold mit Motiven wie ‚being certain of enough food, clothing and shelter‘, ‚having comfortable housing‘ and ‚having a peaceful life‘, die auf ein krisengeschütteltes Entwicklungsland hinweisen...*“⁴¹ Wanderungsgründe lassen sich differenzieren in natürliche Umwelteinflüsse, ökonomische Einflussgrößen, religiöse und politische Gründe, Einflussfaktoren durch Veränderungen im Lebenszyklus und in Fragen des sozialen Status.

Zolberg, Suhrke und Aguao gehen jedoch davon aus, dass die Hauptursachen für Flucht innerhalb und aus der Dritten Welt weniger Armut und Unterentwicklung sind als vielmehr die allgemeine und anhaltende Gewalt.⁴² „*Der Schutz der Menschenrechte ist eng mit den Ursachen von Flüchtlingsbewegungen, den Prinzipien des Flüchtlingsschutzes und der Lösung von Flüchtlingsproblemen verknüpft.*“⁴³ Fest steht, dass sich Migration im vergangenen Jahrhundert gewandelt hat. Neu ist, dass freie Siedlungsgebiete spärlicher geworden sind und internationale Mobilität zugenommen hat. Auch sind neue Ursachen hinzugekommen oder haben sich verschärft: Die Bevölkerungsexplosion, das Ausweiten von Ansteckungskrankheiten wie AIDS, Natur- und Umweltkatastrophen, das Aufbrauchen von Ressourcen oder der Wegfall alter, traditioneller Sozialgefüge können angeführt werden. Konflikte wandeln sich in den letzten 50 Jahren und sind heute durch gezielte Übergriffe auf

⁴⁰ Opitz, Peter J.: „*Migrations- und Flüchtlingsbewegungen*“ in: Nohlen, Dieter und Nuscheler, Franz (Hg.) „*Handbuch der Dritten Welt*“, Band 1, Bonn 1993, S. 390

⁴¹ Schorlemer, Georg Freiherr von: „*Die netzwerkbezogene Kettenmigration unter besonderer Berücksichtigung der migrationsfunktionalen Aspekte von Unterstützungsleitungen in sozialen Netzwerken*“, Berlin 1997, S. 233/234

⁴² s.: Zolberg, Aristide, Suhrke, Astri und Aguao, Sergio: „*Escape from Violence*“, New York, 1989, S. 227-257

⁴³ Zitat der Hohen Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata in: UNHCR: „*Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt: 50 Jahre humanitärer Einsatz*“, Bonn 2000/2001, S. 170

die Zivilbevölkerung geprägt. „Frauen werden systematisch vergewaltigt, und junge Männer werden Opfer von Massenmorden oder zwangsrekrutiert. Auch Kindersoldaten sind heute nichts Ungewöhnliches mehr. Immer noch wird in vielen Kriegen versucht, durch besondere Grausamkeit Terror zu verbreiten. Zu den jüngsten Beispielen zählen die systematische Verstümmelung... in Sierra Leone.“⁴⁴

2 Entwicklung

„Migration gab es zu allen Zeiten. Zur Ausnahme wurde sie erst mit der Sesshaft-Werdung...“⁴⁵ Jede Region und jeder Einzelne auf der Welt ist von diesem Phänomen betroffen. „Jede Nation, jeder Staat und jede Stadt ist Produkt migratorischer Prozesse.“⁴⁶ Migration bedeutet Veränderung, Entwicklung und Chance. Mobilität ist Teil der menschlichen Natur. Migrationsgeschichte ist damit auch ein Teil jeder Landesgeschichte.⁴⁷ Migration gleicht aus und kann zu einem Stabilisierungsinstrument avancieren. „Mobility is a key ingredient of sustainability and one of the major coping mechanisms.“⁴⁸ Gleichzeitig steht Migration aber auch für Verlust, Leid und Hilflosigkeit. Denn in der Vergangenheit haben wirtschaftliche Not, soziale Ungerechtigkeit, Krieg und Vertreibung Tausende zur Wanderung getrieben. Migration ändert aber nicht nur die Menschen, die wandern, sondern wirkt auf die Heimat-, Transit- und Empfangsgesellschaften und erzeugt Wandel in den betroffenen Staaten. Julius Isaac führt Migration als eine Unterform der Massenwanderung an, zu der er ebenfalls Invasion, Eroberung und Kolonisation zählt.⁴⁹ Bedenkt man, dass die Grenzen dieser Abläufe diffus sind, wird die Furcht vor zuviel fremdem Zuzug erklärlich.

Im 20. Jahrhundert tritt Migration als Massenwanderungen auf. Massenmigration ereignet sich plötzlich, zumeist unter Zwang und in großem Ausmaß. Oft entscheiden sich gesamte Bevölkerungen von Dörfern, Städten, Landstrichen oder Regionen kurzerhand für die Wanderung oder systematische Vertreibungen von Bevölkerungsgruppen findet statt. Über Jahrzehnte prägen Europa und die Europäer das internationale Migrationsgeschehen.⁵⁰ Europa

⁴⁴ UNHCR: „Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt: 50 Jahre Humanitärer Einsatz“, Bonn, 2000, S. 312

⁴⁵ Münz, Rainer: „Internationale Migration“, Berlin, [wohl 2002], S. 1

⁴⁶ Santel, Bernhard: „Migration in und nach Europa: Erfahrungen, Strukturen, Politik“, Opladen, 1995, S. 30

⁴⁷ Sassen, Saskia beschreibt in ihrem Buch „Migranten, Siedler, Flüchtlinge – Von der Massenwanderung zur Festung Europa“ (Frankfurt a.M. 1996) 200 Jahre europäische Migrationsgeschichte. Hieraus wird deutlich, das man von einem Kontinent in Bewegung sprechen kann, *Europa migrans*.

⁴⁸ Elisabeth Rousset (Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission) zur Situation in Afghanistan, Februar 2003.

⁴⁹ s. Isaac, Julius: „Economics of Migration“, 2. Auflage, London 1998, S. 1-5

⁵⁰ Weiner, Myron: „The Global Migration Crisis“, New York, 1995, S. 22

ist der Hauptschauplatz der Massenmigration, Deutschland das Epizentrum. „*Nahezu ausnahmslos wurde jedes Land in Europa mit Massenzwangswanderungen konfrontiert, die eine signifikante Veränderung des Bevölkerungsbildes hervorbrachten.*“⁵¹ Zwischen 1821 und 1924 verlassen nach Schätzungen 55 Millionen Europäer den Kontinent, um sich in Übersee anzusiedeln und hier ihr Glück zu suchen. Zwangsmigration schaffen die Politik Hitlers und Stalins und der Zweite Weltkrieg. „*Noch nie hatte Europa so viele Flüchtlinge erlebt. Die Gesamtzahl vertriebener Europäer im gesamten Verlauf von Hitlers Krieg betrug einem Experten zufolge 30 Millionen oder mehr.*“⁵² Zur Lösung der Flüchtlingsprobleme in Europa werden im 20. Jahrhundert zahlreiche internationale Einrichtungen geschaffen, zuletzt der UNHCR, nachdem sowohl die UNRRA, die IRO und andere Vorgängerorganisationen an der Aufgabe gescheitert waren. Die oben beschriebene *alte Migration* (Massenbewegungen, die Europa grundlegend verändern) scheint bis Ende des 20. Jahrhundert abgewickelt zu sein.

Zwischen 1950 und 1990 verschiebt sich der Schwerpunkt der internationalen Migration in andere Weltregionen. Die Flucht von 700 000 Chinesen nach Hong Kong veranlasst die VN bereits 1952, die geographische Begrenzung des UNHCR-Mandates auszuweiten. Auch der Prozess der Entkolonialisierung begründet die geographische Expansion der Tätigkeit des Amtes. Bereits zu Beginn der 60er Jahre übersteigen die Ausgaben für Afrika und Asien diejenigen für das Engagement in Europa. Die größte Aufgabe bewältigt UNHCR 1971 nach dem Exodus von 10 Millionen Menschen aus Ost-Pakistan nach Indien. Durch Bevölkerungsrückführung und -austausch wird eine erste Stabilisierung der Region erreicht. Erst das Ende der Sowjetunion und der Zerfall Jugoslawiens lösen neue Massenbewegungen in Europa aus. 1993 nimmt Westeuropa mehrere hunderttausend Flüchtlinge auf. 1999 fliehen 850 000 Menschen aus der jugoslawischen Provinz Kosovo. So bestehen Massenwanderungen fort. Gestützt auf globale Transportmittel, moderne Kommunikationsmedien und eine weit verzweigte Infrastruktur sind es zu Beginn des 21. Jahrhunderts darüber hinaus einzelne Personen, die über weite Strecken migrieren. Die Migration von Individuen erfolgt meist auf festen Wanderungsrouten, so dass auch bei der Einzelmigration der Eindruck einer massenhaften Bewegung entsteht. Bezeichnend ist, dass diese Art der Migration rund um den Globus stattfindet, während sich Massenmigration in die Region ergießt. Unter dieser *neuen*

⁵¹ Santel, Bernhard: „*Migration in und nach Europa: Erfahrungen, Strukturen, Politik*“, Opladen, 1995, S. 52

⁵² Marrus, Michael R.: „*Die Unerwünschten – Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*“, Berlin, 1999 [Original aus dem Englischen 1985], S. 336

Migration sollen die hier geschilderte Einzelmigration (mit Massencharakter) als auch die durch jüngere Kriege und Konflikte ausgelöste Massenmigration verstanden werden.

3 Die Menschenrechte

Rechtsentzug und Menschenrechtsverletzungen gehören heute zu den Hauptursachen für Flucht und Migration. Viele Staaten können oder wollen ihrer Pflicht, ihre Bürger und deren Rechte zu schützen, nicht nachkommen. Die Menschenrechte sind ein relativ junges Recht, das im allgemeinen Völkerrecht verankert ist und im Zuge seiner Evolution in den letzten 60 Jahren noch weitgehend von der Umsetzung und Pflege durch die souveränen Nationalstaaten lebt. *„Einen Rechtssatz des allgemeinen Völkerrechts mit dem Inhalt, daß jeder Staat verpflichtet ist, seine eigenen Staatsangehörigen in einer bestimmten Weise zu behandeln, gibt es nicht. Allenfalls kann argumentiert werden, daß die zahlreichen Verträge und Erklärungen auf globaler und regionaler Ebene, in denen der Menschenrechtsschutz in mehr oder minder verbindlicher Weise angesprochen worden ist, allmählich die Herausbildung eines Bestandes von Rechtsregeln des allgemeinen Völkerrechts für den Menschenrechtsschutz erkennen lassen.“*⁵³ In den letzten Jahrzehnten ist es allerdings gelungen, das Recht und die Verantwortlichkeit, die bislang für Staaten gelten, auf Individuen auszuweiten. Zahlreiche Mechanismen zur Beobachtung, Überwachung und Durchsetzung der Menschenrechte sind anzuführen. Hervorzuheben ist die Einrichtung des Amtes eines VN-Hochkommissars für Menschenrechte (UNHCHR) 1993.

Das internationale Menschenrechtsregime steht im Spannungsverhältnis zur Staatssouveränität, die durch die universellen und unveräußerlichen Rechte eingeschränkt wird: *„At least in part the tension originates in the state itself, in the conflict between its authorities to control ingress and its obligation to protect those in its territory“*⁵⁴ Das Asylrecht gehört zu den Menschenrechten. Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 legt fest: *„Jedermann hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“* Kern des Asylrechts ist das in Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 festgelegte Verbot der Ausweisung und Zurückweisung, das Non-refoulement-Verbot: *„Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein*

⁵³ Kimminich, Otto: *„Einführung in das Völkerrecht“*, 6. Auflage, Tübingen und Basel, 1997, S. 335

⁵⁴ Sassen, Saskia: *„Loosing Control? Sovereignty in an Age of Globalization“*, New York, 1996 S. 60 ff.

Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“ Das Asylrecht greift damit direkt in innerstaatliches Recht ein, da es festlegt, wem Schutz zu gewähren ist. Unter den klassischen liberalen Abwehrrechten nimmt das Asylrecht in doppelter Hinsicht eine Sonderstellung ein. Erstens sind es fremde Staatsangehörige, die diesen Schutzanspruch haben, zweitens muss ihre Berechtigung in einem Asylverfahren festgestellt werden, das vom Aufnahmestaat betrieben wird. Gewährung und Ablehnung eines Asylgesuches fallen damit dem souveränen Staat zu.⁵⁵

4 Der Nationalstaat und seine Grenzen

Der Staat konstituiert sich aus den Elementen Staatsterritorium, Staatsvolk und Staatsgewalt. Max Weber definiert die Nation als *„eine Gefühlsgemeinschaft, die sich in der Konstruktion eines Staates Ausdruck zu verleihen versucht.“*⁵⁶ Der Staat legt fest, wer in den Verbund aufgenommen wird oder die Mitgliedschaft wieder verliert. Grenzen schützen den Staat. Elspeth Guild betrachtet Grenzen gemäß ihrer Funktion als *„a line of differentiation for the movement of persons.“*⁵⁷ Die Grenze hält Menschen bei der Überquerung und dem Eintritt in eine andere Einheit auf. Kriterien ermitteln, wer einreisen darf. Für Polizei und Grenzschutz sind sie *„strategische Linien, an denen Kontrollen auch ohne konkreten Tatverdacht zulässig sind.“*⁵⁸ Migranten wollen diese Grenzen überwinden, da sie sich von dem Zielland Schutz, Freiheit, Stabilität, Prosperität und sozialen Aufstieg versprechen. Dass die Grenzüberquerung in der Regel nicht einfach zu bewerkstelligen ist, liegt in der Natur ihrer Befestigung.

In den vergangenen Jahren haben sich zwei unterschiedliche Tendenzen im Wesen von und im Umgang mit Grenzen ergeben. Einerseits weichen Grenzen auf, um den Austausch von Waren, Kapital, Wissen und Menschen zu ermöglichen. Damit werden Grenze, Souveränität und Staat permeabel. Andererseits gibt es eine Zunahme an Grenzbefestigungen. *„Der Konflikt zwischen dem Recht der souveränen Staaten auf Kontrolle des Zuzugs und auf Kohärenz ihrer Gesellschaften einerseits und dem Menschenrecht auf Selbstbestimmung und*

⁵⁵ Schiedermaier, Rudolf und Wollenschläger, Michael: *„Handbuch des Ausländerrechts der BRD“*, Neuwied, 1999, S. 16

⁵⁶ Weber, Max: *„Politik als Beruf“*, Vortrag in München, 1919, in: Winckelmann, Johannes (Hg.): *„Max Weber: Gesammelte Politische Schriften“*, Tübingen, 1921, 5. Auflage, 1988, S. 506

⁵⁷ Guild, Elspeth: *„Lecture: Borders, Law and the European Union“*, European Summer School ULB: European Union Law and Policy on Immigration and Asylum; Brüssel, 2002, 1. 07.2002, S. 1

⁵⁸ Rupprecht, Reinhard: *„Zuwanderung und innere Sicherheit“*, in: Angenendt, Steffen (Hg.): *„Migration und Flucht“*, Bonn, 1997, S. 89

*Mobilität andererseits kann in einer Ära transkontinentaler Mobilität auf zwei Arten gelöst werden: entweder über die selektive Zulassung ausgewählter Einwanderer aufgrund von Kategorien wie Kapital, professionellen Kenntnissen, Losverfahren oder aber durch eine schrittweise Ausweitung des Raumes freier Mobilität, soweit dies wünsch- und machbar ist.*⁵⁹ Geht es bis 1989 den Herkunftsländern von Migranten primär darum, ihre Staatsangehörigen an der Migration über die Systemgrenze zu hindern, so sind es heute die Migrationszielländer, die ihre Grenzen verstärkt kontrollieren. Diese Entwicklung ist zentral für die Zeit nach der Auflösung des systemischen Gegensatzes.

Das Prinzip, dass Grenzen Territorialstaaten einrahmen, wird mit dem Schengener Abkommen (1985) aufgelöst und neu definiert.⁶⁰ Reisende treffen an unterschiedlichsten Punkten auf die EU-Außengrenze: Bei der Passkontrolle im Heimatflughafen, in Konsulaten und Botschaften, bei den Kontrollen an Transitflughäfen und an der tatsächlichen physischen EU-Außengrenze. *„Dutch law provides at Article 109(4) Aliens Act 2000 that the borders of the Netherlands for the admission of aliens is to be found at the edge of the frontiers of all the Schengen states. Thus Germany, France, Italy etc. are part of Dutch sovereignty for the purpose of the borders for persons. Further, Article 109(5) goes on to provide that ‚national security‘ of the Netherlands for these purposes means the national security of all the Schengen states.*⁶¹ Doch über diese Grenzen hinaus finden Überprüfungen statt. So führen britische Beamten bereits 2001 am Prager Flugplatz Kontrollen der Großbritannien-Reisenden durch: *„Dabei wurden zahlreiche Roma als unerwünschte Personen eingestuft und wegen potentieller Asylsuche in Großbritannien trotz gültiger Flugtickets zurückgewiesen.*⁶² Eine Abkopplung von Grenze und Territorium findet statt und es kommt zu einer Überschneidung bzw. Ergänzung von Staatssouveränitäten. *„The borders of the European Community have become the trip-wire of a transformed concept of sovereignty. The most important challenge*

⁵⁹ Thränhardt, Dietrich: *„Perspektiven einer europäischen Zuwanderungspolitik“* in: Angenendt, Steffen (Hg.): *„Migration und Flucht“*, Bonn, 1997, S. 180

⁶⁰ Bereits 1984 verkünden der französische Staatspräsident François Mitterand und der deutsche Bundeskanzler, Helmut Kohl in Saarbrücken den Abbau der Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Frankreich. Bis zur Unterzeichnung von Schengen I wird das Thema vom Verkehrsressort ins Innenressort verlagert, und aus dem Projekt von zwei Staaten wird ein Vorhaben von fünf Staaten. Bis 1993 gelangen Warentransfer, Dienstleistung und Kapital in die Gemeinschaftskompetenz, während Freizügigkeit und Sicherheit eine Zwischenregierungskompetenz bleibt. Der Vertrag von Amsterdam integriert die Schengener Abkommen schließlich in den Acquis Communautaire und widmet sich dem Aufbau eines gemeinsamen Migrations- und Asylsystems.

⁶¹ Guild, Elspeth: *„Lecture: Borders, Law and the European Union“*, European Summer School ULB: European Union Law and Policy on Immigration and Asylum, Brüssel, 2002, 1. 07.2002, S. 3

⁶² DPA: *„Tschechische Roma werfen Großbritannien Diskriminierung vor“*, 19.07.2001

*in respect of these changing borders is the right of an individual to know where these borders are and to have remedies where these borders conflict with his or her human rights.*⁶³

Andererseits gelangt der Nationalstaat angesichts von Globalisierung an seine Grenzen. *„Today the old hierarchies of power and influence within the state are being reconfigured by increasing economic globalization and the ascendance of an international human rights regime.*“⁶⁴ Denn die wirtschaftliche Globalisierung zwingt die Nationalstaaten geradezu multilateral zu handeln, was eine Einbuße an nationalstaatlicher Souveränität bedeutet, gleichzeitig jedoch zu einer Transzendenz des Einflusses des Einzelstaates führt. Auch die Globalisierung von Terrornetzwerken muss genannt werden. Denn der Nationalstaat als Förderer, wenn nicht Garant von Sicherheit und Ordnung steht vor neuen Herausforderungen. Für Gert Joachim Glaeßner ist klar: *„Am Ende eines langen und schmerzhaften Prozesses wird eine neue Form von Staatlichkeit stehen.*“⁶⁵ Doch die Terrorismusbekämpfung schafft ein weites innenpolitisches Handlungsfeld. *„Die Politik der inneren Sicherheit und die sie begleitenden Angst- bzw. Sicherheitsdiskurse werden immer mehr zum wichtigsten Legitimationsfeld des Nationalstaates.*“⁶⁶ Die Furcht vor dem Import von Terrorismus durch die Aufnahme von Migranten löst Debatten aus, deren Energie in Gesetzesinitiativen mündet. Gesetze, die auf Sicherheit abzielen, könnten jedoch Freiheit einschränken.

„Völkerrecht und Staatsraison stehen in einem natürlichen Konkurrenzkampf miteinander“ erkennt bereits Hugo Grotius und stellt das internationale Recht in bestimmten Fällen über die Staatssouveränität.⁶⁷ Definiert man Souveränität als Kombination von Macht und Legitimität, so wird schnell deutlich, dass das Völkerrecht dem einzelnen Staat im Allgemeinen ein großes Maß an Legitimität verschaffen kann. So reiht sich der einzelne Staat in den internationalen Klub ein und verpflichtet sich vor der internationalen Gemeinschaft, bestimmte – gemeinsam ausgehandelte und festgelegte – Regeln zu befolgen. Die Legitimität erhält der Staat nicht mehr nur von seinem Staatsvolk, sondern von der Gemeinschaft der Staaten.

⁶³ Guild, Elspeth: *„Lecture: Borders, Law and the European Union“*, European Summer School ULB: European Union Law and Policy on Immigration and Asylum, Brüssel, 2002, 1. 07.2002, S. 21

⁶⁴ Sassen, Saskia: *„Loosing Control? Sovereignty in an Age of Globalization“*, New York, 1996 S. 99

⁶⁵ Glaeßner, Gert-Joachim: *„Sicherheit und Freiheit“* in: Das Parlament: *„Aus Politik und Zeitgeschichte“*, Bonn, 08.03.2002, S. 13

⁶⁶ Knapp, Anny und Langthaler, Herbert: *„Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung“*, in: dies. (Hg.): *„Menschenjagd. Schengenland in Österreich“*, Wien, 1998, S. 15

⁶⁷ Meinecke über Grotius' Werk *„De iure belli ac pacis“* in: Meinecke, Friedrich: *„Die Idee der Staatsraison“*, München, 1924, S. 260

5 Theorien und Tendenzen

5.1 Migrationstheorien

Die Frage, weshalb Menschen wandern, stellen sich Wissenschaftler erstmals zur Zeit der industriellen Revolution, als die Arbeitermobilität die Wirtschaft beflügelt, gleichzeitig jedoch zu einer Verelendung der Massen führt, deren soziales Sicherungsgefüge durch die Wanderung vom Land in die Stadt verloren geht. Mittlerweile beschäftigen sich Einzeldisziplinen mit dem Phänomen, dokumentieren Erfahrungen aus der Geschichte und ermitteln das aktuelle Interesse der Nationalstaaten. Die Migrationsliteratur wartet mit einer Fülle von Theorien auf. Es wird zwischen Distanz/Gravitationsmodellen, regressionsanalytischen Modellen, verhaltensorientierten Modellen und *Constraints-Modellen* unterschieden.⁶⁸ Sie binden das Phänomen der Migration an naturwissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten. Ihre Darstellung und Diskussion würden den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Hervorzuheben ist, dass die Theorien, die zur Zeit der industriellen Revolution entwickelt wurden heute noch Relevanz haben.⁶⁹ So baut die Migrationswissenschaft auf dem Fundament des 19. Jahrhunderts auf. Zentral ist die Push-Pull-Theorie von Everett S. Lee. Dieser macht die Entscheidung zur Migration weitgehend von internem Druck (push: *decision to move from destination*) und äußerem Sog (pull: *decision to move to destination*) abhängig.

Auch die Migration-System-Theorie, die das Phänomen am umfassendsten beschreibt, greift auf Lee's Gesetzmäßigkeiten zurück. Dieser Ansatz untersucht Anfang und Ende des Migrationsstroms, um die verschiedenen Relationen zwischen Herkunfts- und Zielländern aufzuzeigen. Gemäß der Theorie findet Wanderung hauptsächlich innerhalb fester Strukturen statt. Die Beziehungen können durch politisch, historisch und wirtschaftlich gewachsene zwischenstaatliche Verbindungen, kulturellen Austausch oder soziale Kontakte entstehen.⁷⁰

⁶⁸ Vgl. Bähr, Jürgen: „*Bevölkerungsgeographie*“, 2. Auflage, Stuttgart 1992, S. 290-305

⁶⁹ Der britische Geograph E.G. Ravenstein formuliert zwischen 1885 und 1889 die ersten allgemeinen Migrationsgesetze. Die Grundhypothese die E.G. Ravenstein um 1885 formuliert, ist die Annahme, dass Menschen wandern, um sich in „*materieller Hinsicht*“ zu verbessern. Auch Lee geht später dieser Hypothese nach. Als Migrationsgesetze nennt Ravenstein folgende: 1. Nähe: Migranten bevorzugen kurze Strecken (Gravitätsgesetz); 2. Großstädte verfügen über die größte Anziehungskraft; 3. Migration - über längere Entfernungen - erfolgt in Etappen; 4. Die überwiegende Migration findet vom ländlichen in den städtischen Raum statt; 5. Jeder Migrationsfluss erzeugt einen Gegenmigrationsfluss (Rückkehr an den Geburtsort); 6. Migranten sind meist Erwachsene und überwiegend Männer zwischen dem Alter 20 und 34.

⁷⁰ s. Fawcett, J. T. und Arnold, F.: „*Explaining diversity: Asian and Pacific immigration systems*“, in: Fawcett, J.T. und Carino, B. V. (Hg.): „*Pacific Bridges: The New Immigration from Asia and the Pacific Islands*“, New York 1987, S. 456/457

Die Theorie geht davon aus, dass jede Art von Wanderbewegung das Resultat von interagierenden Makro- und Mikrostrukturen ist. Die Makrostrukturen beeinflussen das Herkunftsland in Rahmenfaktoren wie Weltmarktlage, internationale Beziehungen und umfassen die zwischen Sender- und Empfängerländern vereinbarten Grundlagen der Migration. „*The sharp increase in transnational migration is also a reaction to a fundamental change in socio-cultural relations between the Industrial and the Third World states. Third World states are being forced to integrate themselves into the global market.... Parallel to this economic integration, the developing world has been increasingly influenced by Western culture which has transformed traditional society. ... Third World states have been adopting European values which often do not fit easily into their social systems.*”⁷¹

Mikrostrukturen betreffen Verbindungen auf kleinster individueller Ebene. Diese informellen Netzwerke bestehen aus persönlichen Verbindungen zwischen Familien und Haushalten, Freunden und Gemeinden, die sich in sozialen Notlagen helfen und gruppen-solidarisch verhalten (*ethnische Brückenköpfe*). „*The micro-structures are the informal social networks developed by the migrants themselves, in order to cope with migration and settlement. Earlier literature used the concept of ‚chain migration‘ to refer to the phenomenon. Today many authors emphasise the role of information and ‚cultural capital‘ in starting and sustaining migratory movements.*”⁷² Es sind vor allem diese informellen Netzwerke, die die Migranten an ein komplexes Flechtwerk sozialer Rollen binden. Durch diese Verbindung fällt es Gemeinden fern der Heimat leicht, den Kontakt zum Ursprungsland aufrechtzuerhalten. Die Beziehungen werden durch Neuankömmlinge und eine kulturzentrierte Heiratspolitik ständig erneuert. So entsteht die ethnische Auslandsgemeinde, die Diaspora. Eine Migrationswelle löst die nächste aus: „*If there is a single law in migration, it is that a migration flow, once begun, induces its own flow. Migrants enable their friends and relatives back home to migrate by providing them with information about how to migrate, resources to facilitate movement, and assistance in finding jobs and housing.*”⁷³ Das Risiko, das Pioniere tragen, wird durch Kontakte minimiert. Die Netzwerke zwischen Familien und ethnischen Gemeinschaften wirken als Pull-Faktoren.⁷⁴ Sie funktionieren entlang von Informationskanälen, die zwischen

⁷¹ Santel, Bernhard: „*European Community and Asylum Seekers - The Harmonization of Asylum Policies*”, in: Thränhardt, Dietrich: „*Europe - A New Immigration Continent*”, Münster 1991, S. 108/109

⁷² Castles, Stephen, Miller, Marc J.: „*The Age of Migration*”, Hong Kong 1998, S. 25

⁷³ Weiner, Myron: „*The Global Migration Crisis*”, New York 1995, S. 28

⁷⁴ s. Weiner, Myron: „*The Global Migration Crisis*”, New York 1995, S. 212/213

Gewanderten und Zurückgebliebenen wirken.⁷⁵ Die Möglichkeit, sich dieser homogenen Gemeinde im Zielland zu entziehen, ist aber auch gering und erhöht die Gefahr, sich in Abhängigkeiten zu begeben. Dieses Risiko wächst, je mehr sich der Migrant auf kriminelle Organisationen stützt um in das Zielland zu gelangen. Zu den Nebeneffekten des Migrationsnetzwerkes gehört daher die Entstehung legaler und illegaler Migrationsindustrien.

Migrationsnetzwerke beruhen auf einem System von historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verbindungen und mache Migration berechenbar. „*The worldwide evidence reveals that there is a pattern in the geography of migration and shows that the major receiving countries tend to get immigrants from their zones of influence...*“⁷⁶ Eine effektive Migrationspolitik muss diesen Zusammenhang kennen und gezielt adressieren. Diese Berechenbarkeit gilt jedoch primär für die freiwillige Migration und weniger für erzwungene Wanderungen. Kaum einschätzbar ist die Wanderung, die durch Terror und Krieg erfolgt. Gerade akute Krisen stellen die Staatenwelt vor nahezu unkalkulierbare Herausforderungen. Von einem Tag auf den anderen kann es zu Massenfluchtbewegungen kommen, auf die die internationale Gemeinschaft schnell und flexibel reagieren muss.

5.2 Nexus: Asyl und Migration

Eine zentrale Unterscheidung von Migranten ist jene zwischen freiwilligen und Zwangsmigranten. Jacob Eichenbaum bildet 1975 eine „*Matrix of Human Movement*“, in der er Formen der Migration isoliert, die in Abhängigkeit vom Grad der gesellschaftlichen Einwirkung auf die Wanderung stehen. Weniger die freie Entscheidung der Migranten, vielmehr der Einfluss der äußeren Faktoren lösen nach seiner Theorie Migration aus. Dabei geht er von einem Kontinuum von *unabhängig* bis *determiniert durch die Gesellschaft* aus.

Eichenbaum teilt sein Ergebnis in *abstrakte* und *realistische Kategorien* ein, um zu einer klaren Klassifikation der Migrationsformen zu gelangen. Als realistische Kategorien isoliert er Migranten, Flüchtlinge, Umgesiedelte und Sklaven. Eichenbaum stellt heraus, dass Migranten in ihren Entscheidungen, die Heimat zu verlassen, von der Gesellschaft beeinflusst werden, während Flüchtlinge zum Verlassen der Heimat gezwungen werden. Bei Migranten handelt es sich laut Eichenbaum um Individuen, die fast freiwillig ihr Zuhause verlassen und

⁷⁵ Vgl. Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a.M., 1999, S. 23

⁷⁶ Sassen, Saskia: „*Loosing Control? Sovereignty in an age of Globalization*“, New York, 1996, S. 66

in beinahe freier Wahl einen neuen Zielort aufsuchen. Wichtig ist bei dieser Theorie die Inkorporation des Push-und-pull-Ansatzes von Lee.

Obwohl die Matrix klare Unterscheidungen zwischen den Gruppen aufzeigt, sind die Konturen zwischen Migranten und Flüchtlingen besonders unscharf. Ebenso wenig kann die Entscheidung zur Wanderung einzig von dem Einfluss der Gesellschaft auf den Wandernden abhängen. An dieser Stelle spielen andere individuelle Faktoren wie Alter und Geschlecht, äußere Ursachen wie die ökonomische Lage oder der ökologische Rahmen sowie persönliche Kontakte und der situative Moment eine Rolle.⁷⁷ Zur Beschreibung der heutigen Situation ist die Dichotomisierung von Lucassen und Lucassen vorzuziehen. Sie trennt freiwillige von unfreiwilliger Migration und damit Arbeitsmigranten von Flüchtlingen.⁷⁸ Die Erklärungen scheitern jedoch an der Komplexität der Erscheinungsformen. „*Eine klare Grenzziehung zwischen erzwungener und freiwilliger Wanderung käme zweifellos unseren Wunschvorstellungen entgegen, in der Realität aber gibt es sie nicht.*“⁷⁹ Da die Dividierung scheitert, wird Migration als Überbegriff festgelegt. „*Migrants are of two types: political refugees who move because of threats to their convictions or fear for their lives, and those who move for economic reasons.*“⁸⁰ Peter J. Opitz schließt sich dieser Meinung weitgehend an. Er unterteilt Migranten in: politische Flüchtlinge, Wirtschaftsflüchtlinge und Umweltflüchtlinge. Und prognostiziert, dass die Umweltflüchtlinge in Kürze die Zahl der Wirtschaftsflüchtlinge übertreffen werden, welche wiederum in ihrer Gesamtheit die Größe der politischen Flüchtlingen überragen.⁸¹ Gleichzeitig warnt er aber auch vor der Unmöglichkeit, die drei Migrationsformen „*methodisch sauber*“ voneinander abzugrenzen.

Der inhaltliche Zusammenhang von Migration und Asyl ist unübersehbar, bildet doch generell die Unwirtlichkeit der Welt die Ursache für den Grenzübertritt. Die Schwesternorganisationen UNHCR und IOM, die die Staaten bei der Lösung von Migrationsproblemen mit ihren komplementären Mandaten beraten und unterstützen, sprechen von *migration/asylum nexus*,

⁷⁷ Petersen und Hoffmann-Nowotny stellen zwischen 1970 und 1972 ein weitergehendes Schema auf. Sie unterscheiden bei der Typologie der Migrationen zwischen Typ der Interaktion, Ursache der Migration, Art (Klasse) der Migration, und Typ der Migration: s.: Bähr, Jürgen: „*Bevölkerungsgeographie*“, 2. Auflage, Stuttgart 1992, S. 288

⁷⁸ s. Lucassen, Jan und Lucassen, Leo: „*Migration, Migration History, History - Old Paradigms and New Perspectives*“, Bern 1999, S. 11-17

⁷⁹ Neue Züricher Zeitung „*Was soll ein Migrationsgesetz*“, 08.05.1993

⁸⁰ Kegley, Charles W. Jr. und Wittkopf, Eugene R.: „*World Politics - Trend and Transformation*“, New York 1990, S. 312

⁸¹ Opitz, Peter J.: „*Migration und Weltflüchtlingsproblematik*“, in: Woyke, Wichard (Hg.): „*Handbuch Internationale Politik*“, Opladen 1994, S. 279

migration/asylum dichotomy oder *interface* und *mixed/composite flows*. Die Trennung der Migrationsursachen fällt immer schwerer, da sie sich aus derselben Kombination aus Angst, Hoffnung und Erwartungen zusammensetzen. In den letzten Jahren sind demnach auch Begriffe entstanden, die die Schwierigkeit der Abgrenzung verdeutlichen. *Economic refugees* oder *new asylum seekers* werden in der öffentlichen Diskussion genannt. In Deutschland verwendet man die Begriffe Wirtschaftsflüchtling und Scheinasylant. Die Kombination der Fluchtursachen und die Belastung der Asylsysteme führen zum Eindruck von Asylmissbrauch und zur Abnahme der öffentlichen Akzeptanz. „*Today, the reality is that many people leave their home countries for a combination of political, economic and other reasons, and do not fit neatly into categories.*“⁸² Der Nationalstaat, der mit einem hohen finanziellen Aufwand faire und effektive Asylverfahren betreibt, fühlt sich durch Asylmissbrauch ausgenutzt. Die westlichen Staaten stehen vor einer Asylkrise. Sowohl die praktischen Aufnahmekapazitäten als auch die ideellen Werte des Asylrechts stoßen an Grenzen. Der Schutzgedanke ist in diesem Zusammenhang gefährdet: Menschen, die des Schutzes nicht bedürfen, erhalten einen dauerhaften Aufenthaltsstatus und andere, die Schutz bedürfen, erhalten einen minderen Status oder werden abgeschoben. Zu den Feierlichkeiten des fünfzigsten Jubiläums der GFK (2001) steht die Diskussion über die Zukunft des Flüchtlingsschutzes daher auch an erster Stelle: „*The basic challenge facing the Convention [GFK] in western States is the volume of asylum seekers, less because most of the asylum seekers are refugees but more because they are not.*“⁸³ Wird die GFK bisher primär wegen ihrer Limitiertheit kritisiert, so steht sie nun wegen ihrer Interpretationsbreite auf dem Prüfstand. Vertreter von Nichtregierungs-Organisationen, die an den Beratungen zur Zukunft des Flüchtlingsschutzes teilnehmen, meinen, dass die Schnittstelle zwischen Asyl und Migration und die Umgehensweise mit diesem Nexus der entscheidende Punkt für die Zukunft des Flüchtlingsrechts sei.⁸⁴

Die beste Möglichkeit zur Unterscheidung von Migranten liegt im internationalen Recht. „*Refugees are not migrants in the lay sense of the word. They move through compulsion, not on the basis of meaningful choice, and their immediate objective is to seek protection, not a*

⁸² UNHCR: „*Remarks of Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, upon Launching the German Language Edition of ‘The State of the World’s Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action’*“, Berlin, 27.11.2000, S. 2

⁸³ Kessel, Gerry van: „*Asylum and Migration – The nexus*“, sixth International Metropolis Conference in Rotterdam, 27.11.2001

⁸⁴ UNHCR/NGOs: „*Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems – Track 3, Theme 2*“, Preparation for the Global Consultations on International Protection, UNHCR/NGO Meeting, Genf, 26.06.2001, S.1

migration outcome.⁸⁵ Während die GFK in den vergangenen 50 Jahre eine international gültige Flüchtlingsdefinition etabliert, die mittlerweile von 144 Staaten unterzeichnet ist, steht das internationale Recht für Arbeitsmigration an den Anfängen. Auf Basis des internationalen Rechts breitet sich zwischen den definitorisch scharf umrissenen Migrationskategorien Flüchtling und temporärer Arbeitsmigrant eine graue Fläche aus, die schwer differenziert werden kann und unter die sich Individuen schwer zuordnen lassen. Das Verhältnis spiegelt sich auch in der Beziehung zwischen Asylrecht und Freizügigkeitsrecht, die in Menschenrechtskatalogen nah beisammen stehen. Während das Leitmotiv beim Asyl der Schutz von Leben, Freiheit und Sicherheit ist und sich somit in enger Verbindung zu den primären Menschenrechten befindet, ist das Recht auf Freizügigkeit speziell von wirtschaftlicher Bedeutung und noch ganz im Schoß der Staatssouveränität verhaftet. Die Stärkung des internationalen Migrationsrechts wird daher empfohlen: „...*defending and upholding the rights of migrants will ultimately help the refugee protection regime, rather than hinder it*.“⁸⁶

Um Migrationspolitik und Flüchtlingsschutz effektiv und in sich stringent zu gestalten, müssen zwei Konditionen jedoch erkannt und dem hiermit hervorgerufenen Problem begegnet werden: 1. Die Trennung zwischen den zwei Bereichen ist zentral, um innerstaatliche Interessen und Menschenrechtsverpflichtungen zu wahren. Asyl kann nicht gegen andere Migrationsformen ausgespielt werden. Gesamtzuwanderungsquoten sind nicht realistisch. „*In the context of mixed or composite flows, asylum systems are likely to function better if States establish policies and procedures which permit them to distinguish clearly among the different categories of migrants and to identify solutions appropriate to their specific circumstances*.“⁸⁷ 2. Diese Trennung ist schwer umzusetzen, da Flucht- und Migrationsgründe eng beisammen liegen. Die Kategorienunterscheidung muss darum verfeinert und der heutigen Situation angepasst werden. Mehr Flexibilität der Asylsysteme ist notwendig, um Menschen besser zu schützen. Die Einführung und Stärkung von temporären und subsidiären Schutzformen ist bedeutsam, doch müssen diese einen GFK-ähnlichen Status bieten.

So rufen UNHCR und IOM in ihren gemeinsamen Empfehlungen dazu auf, das Problem in einem umfassenden und gemeinsamen Rahmen – unter Zusammenarbeit von Staaten,

⁸⁵ Global Consultations on International Protection: „*Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM*“, EC/GC/01/11, 31.05.2001, S. 1

⁸⁶ UNHCR/NGOs: „*Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems – Track 3, Theme 2*“, Preparation for the Global Consultations on International Protection, UNHCR/NGO Meeting, Genf, 26.06.2001, S. 2

⁸⁷ Druke, Luise: „*Striking the Balance between Migration Control and Refugee Protection*“, [2001/2002]

internationalen Organisationen, NRO und anderen – zu behandeln.⁸⁸ „*Problems will only be resolved, rather than shifted, if a comprehensive, coherent and multidisciplinary approach to population movement is found, managing migration through migration tools and managing asylum through asylum tools.*“⁸⁹ Die einzige Möglichkeit, die Interessen des Nationalstaates zu wahren und gleichzeitig das internationale Recht zu stärken, liegt in einem umfassenden Migrationsmanagement, das Zuwanderung auf unterschiedlichen Wegen ermöglicht und organisiert. „*There has been a growing understanding in recent years in UNHCR – and by governments – that there is a nexus between asylum and migration, and that accordingly the two issues cannot be dealt within isolation from each other.*“⁹⁰ So gehen auf der Ebene der gemeinsamen Europäischen Migrations- und Asylpolitik sowohl der Wiener Aktionsplan als auch die Leitlinien für die europäische Migrationsstrategie vom 1. Juni 1999 davon aus, dass die Bereiche Migration und Asyl zwar gesonderte, aber verwandte Bereiche sind und dass ein integraler und kohärenter Ansatz erforderlich ist.

5.3 Tendenzen

Die im Folgenden dargestellten Tendenzen zeichnen die heutige Migration aus und erzwingen politisches Handeln.⁹¹ Gibt es vor hundert Jahren noch eine Handvoll ausgewählter Zielländer und findet bis in die 60er Jahre Migration meist zwischen benachbarten Ländern statt, so betrifft Migration heute fast alle Gegenden der Welt. Das hängt mit der Interdependenz der heutigen Welt zusammen. Emigrations- werden zu Immigrationsländern, Wegzug und Einwanderung finden parallel statt. Konzerne, Produkte und Werte einen die Welt, Probleme und Herausforderungen werden geteilt und auf multilateralem Weg werden Lösungen erarbeitet. Kriege und Katastrophen sind tausende Kilometer entfernt doch fast überall spürbar.

Globalisierung und die dazugehörigen neuen Kommunikationsmedien und Transportmittel bewirken eine Beschleunigung der heutigen Migration. Telefon und Internet ermöglichen den unmittelbaren Austausch von Gedanken und das Kontakthalten über weite Entfernung. Neu

⁸⁸ Global Consultations on International Protection: „*Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM*“, EC/GC/01/11, 31.05.2001, S. 11

⁸⁹ UNHCR: „*Europe and Refugees, Quarterly Newsletter on European Affairs*“, Brüssel, 12.2000, S.3

⁹⁰ Petersen, Michael: „*Prospects and Challenges for Asylum in the Run-up to EU Enlargement*“, Address to the International Conference on Migration Policy and Management in the Run-up to the Enlargement of the European Union, organised by the Centre Franco Autrichien, Bratislava, Slovakia, 29./30.04.2002, S. 4

⁹¹ Castles und Miller nennen fünf Tendenzen, zu denen ich zwei hinzufüge. Castles, Stephen und Miller, Marc J.: „*The Age of Migration*“, Hong Kong 1998, S. 8. Die Autoren gehen von fünf Tendenzen aus. Illegalisierung und Flexibilisierung füge ich hinzu.

geschaffene Infrastrukturen, neuartige Technologie- und Kommunikationssysteme bewirken die Zunahme der Mobilität und erleichtern Wanderung. Man spricht daher von *jet refugees* oder der *jet refugee era*.⁹² Die Beschleunigung von Entscheidung und Durchführung der Migration beeinträchtigt im großen Maße die Nationalstaaten.

Genauso wie die Globalisierung eine Beschleunigung des Phänomens bewirkt, ergibt sich auch eine Differenzierung der Migration. Menschen verschiedener Kulturen verlassen ihre Heimat aus unterschiedlichen Gründen und nutzen die Netzwerke, um sich an einem anderen Ort niederzulassen. Es gibt nicht mehr den klassischen Arbeitsmigranten, den typischen Flüchtling oder den Immigranten, der sein Glück in einer neuen Welt sucht. „*New categories of migrants are continually being identified. The 1996 CIS conference identifies nine categories of uprooted people in the former Soviet Union alone.*“⁹³ Wie sollen Menschen kategorisiert werden, die im Zuge der Familienzusammenführung den Weg in die Ferne suchen? Was passiert mit Kindern, die minderjährig und ohne Ausweis in ein fremdes Land geschmuggelt werden? An den Grenzen und während des Asylverfahrens sehen sich Staaten oft komplexen Problemen gegenüber, auf die unterschiedlich reagiert werden müsste. Dies ist jedoch wegen zeitlichen Drucks und begrenzten Ressourcen oft unmöglich.

Die vierte Tendenz hängt wiederum mit der Auffächerung der Problematik zusammen. Die Feminisierung der Migration verdrängt das bis in die 60er und 70er Jahre gewohnte Bild des jungen Mannes, der migriert. Seit Ende der 60er Jahre besteht eine Nachfrage nach weiblichen Haushaltsgehilfen, die zunehmend steigt. Frauen aus Kap Verde migrieren nach Italien, Inderinnen werden in Saudi-Arabien und Thailänderinnen in Japan beschäftigt. Darüber hinaus werden Frauen für Berufe im Pflegesektor angeworben.

Aus den genannten vier Tendenzen resultiert das fünfte Merkmal der modernen Migration: Die stetige Politisierung des Problems drückt sich in Regierungsvereinbarungen, multilateralen Verträgen und der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der humanitären Hilfe und des Krisenmanagements aus. „*Until recently, international migration was generally not seen by governments as a central political issue. ... It was only in the late 1980s that*

⁹² Santel, Bernhard: „*European Community and Asylum Seekers - The Harmonization of Asylum Policies*“, in: Thränhardt, Dietrich: „*Europe - A New Immigration Continent*“, Münster 1991, S. 109

⁹³ UNHCR: „*Remarks of Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, upon Launching the German Language Edition of 'The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action'*“, Berlin, 27.11.2000, S. 2

international migration began to be accorded high-level and systematic attention.”⁹⁴ Das Anstreben einer EU Asyl- und Migrationsgesetzgebung und das Ziel einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik sind der ehrgeizige Plan, um effektiver auf Migrationsdruck und internationale Krisen zu reagieren.⁹⁵ Die Staaten sind auf Kooperation angewiesen, wollen sie eine ausreichende Antwort auf Not und Vertreibung geben und ihre eigene Existenz schützen. Ermöglicht wird die Politisierung auch durch die geschehens- und zeitnahe Berichterstattung der modernen Medien – zusammengefasst als *CNN-Effekt*.

An sechste Stelle setze ich die Zunahme illegaler Migration. Abschottung vor unerwünschter Zuwanderung ist in einer Welt der Vernetzung quasi unmöglich. Zwar wird die Technik zur Überwachung der Grenzen immer ausgefeilter, doch können selbst die neuesten Entwicklungen riskante und lebensgefährliche Grenzübertritte nicht verhindern. Die Menschen, die diesen Weg der Migration suchen, sind oft physischer Schutzlosigkeit und finanzieller Ausbeutung ausgeliefert. Die Migrationsindustrie, deren kriminelle Strukturen kaum bekannt sind, betreibt ein lukratives Geschäft. Der Gewinn wird jährlich auf 7 Milliarden US-Dollar geschätzt.⁹⁶ Vor allem Personen aus Staaten, die Auswanderungssperren errichten, greifen auf diese Form der organisierten Flucht zurück. China liegt 2000 an der Spitze der Statistik, gefolgt von Afghanistan, Irak, Nigeria, Somalia, Sri Lanka und Sudan. *„Traffickers are active in most parts of the world, primarily helping people to move to Western Europe, North America and Japan. Migrants from Asia, Africa and the Middle East are generally moved by ship, plane and truck to relatively ‘soft’ entry points in Western Europe: from Morocco into Spain, from Albania into Italy or Greece, from the Czech Republic into Germany, and from the Baltic States into Scandinavia.”*⁹⁷

Als weitere Tendenz ist die Unbeständigkeit zu nennen. Transkontinentale Netzwerke ermöglichen den Wechseln von Migrationszielen und lösen Dauerhaftigkeit ab. Die Maßnahmen der Staaten zur Steuerung der Migration bewirken schnelles Umorientieren der Migranten. Der einmalige und nahezu unumkehrbare Prozess der Auswanderung, wie er noch 1950 vorherrscht, ist heute selten geworden. Damit wird die Vorhersehbarkeit und Planungssicherheit für den Staat beeinträchtigt.

⁹⁴ Castles, Stephen und Miller, Marc J.: *„The Age of Migration“*, Hong Kong 1998, S. 9

⁹⁵ Auch die Gründung des Amtes für Humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO), 1993, fällt in diesen Zeitraum.

⁹⁶ s.: Schatzer, Peter: *„Immigration and Population Changes in the European Union“*, IOM Summit 13. September 1998

⁹⁷ UNHCR: *„The State of the World’s Refugees 1997/98 - A Humanitarian Agenda“*, Oxford 1997, S. 201

III International: Migrations- und Asylpolitik

„...there are more people living outside their countries of birth today than ever before. In 2000 an estimated 175 million lived outside their country of birth. Of these, about 159 million were deemed international migrants; approximately 16 million were recognized refugees fleeing a well-founded fear of persecution; and 900,000 asylum seekers.“⁹⁸ Derzeit sind ungefähr zwei Prozent der Weltbevölkerung Migranten.⁹⁹ Zu diesen zwei Prozent der Gesamtbevölkerung zählen dauerhafte und temporäre Migranten, Arbeitsmigranten und ihre Ehepartner und Kinder, die im Rahmen der Familienzusammenführung immigrieren, sowie anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende. Die Zahl der Flüchtlinge ist unter allen Migranten die niedrigste: Im August 2000 ist UNHCR weltweit für 22 Millionen Menschen zuständig. Hinter dieser Zahl verbergen sich 11,7 Millionen Menschen, die nach Völkerflüchtlingsrecht – aufgrund ihrer *wohl begründeten Furcht vor Verfolgung* – als Flüchtlinge anerkannt sind, 2,5 Millionen Rückkehrer, 1,2 Millionen Asylsuchende und 6,9 Millionen Binnenvertriebene. Obwohl Binnenvertriebene nicht explizite unter das Mandat des UNHCR fallen, wird die Organisation doch in besonderen Fällen vom den VN aufgefordert, sich dieser Menschen anzunehmen, die schutzbedürftig sind, jedoch ohne das Passieren einer internationalen Grenze die Voraussetzung zum Erlangen der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen.¹⁰⁰ Im Jahr 2000 befinden sich von den Personen, die unter UNHCR-Mandat fallen, 4 855 400 in Europa. Die Hauptherkunftsländer der Flüchtlinge in den Jahren 2000 und 2001 sind Afghanistan, Irak, Türkei, Jugoslawien und China. Die Hauptasylländer in dem gleichen Zeitraum sind Pakistan (hier halten sich 2,2 Millionen Schutzsuchende auf) der Iran (1,9 Millionen) und Deutschland, das insgesamt 988 500 Menschen Schutz bietet.¹⁰¹

Migrationspolitik wirkt auf eine Veränderung der Wanderung in ein Land. Für die Hauptwanderungsgruppen (Arbeitsmigranten, Familienangehörige, Flüchtlinge und Rückkehrer) werden Zuzugsregelungen geschaffen. Wie schon im Definitionsteil ausgeführt, nimmt die

⁹⁸ VN-Generalsekretär Kofi Annan am 18. Dezember 2002 zum internationalen Tag der Migranten.

⁹⁹ Zahlen für das Jahr 2000. Informationszentrum der Vereinten Nationen, Pressemitteilung: „*Migration ist Bestandteil des Lebens in einer modernen Welt*“, UNIC/44, Bonn, 13.12.2001

¹⁰⁰ UNHCR: „*UNHCR auf einen Blick*“, Berlin, 01.08.2000

¹⁰¹ Diese Zahl umfasst alle in Deutschland lebenden Flüchtlinge also auch jene, deren Anerkennung längst feststeht. Im Detail ergeben Asylberechtigte, Familienangehörige von Asylberechtigten, Konventionsflüchtlinge, Kontingentflüchtlinge, Menschen mit temporärem oder subsidiärem Schutz und Asylbewerber diese Summe. 1993 liegt sie doppelt so hoch wie heute. Vgl. UNHCR: „*Flüchtlinge in Zahlen 2002*“, UNHCR Berlin, August 2002 und Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Daten und Fakten zur Ausländersituation*“, Bonn, Juni 1999, S. 26

Migrationspolitik Einfluss auf den Migrationsdruck, steuert die Einwanderung, fordert die Rückkehr von Ausreisepflichtigen und gestaltet die Lebensbedingungen der Migranten im Aufnahmestaat. Das Hauptziel liegt im Erreichen der sozialen Stabilität und dem wirtschaftlichen Wachstum des Zielstaates sowie dem Wohl aller Staatsmitglieder. Umfang und Art der Immigration gilt es zu regulieren. Dabei soll ein Gleichgewicht zwischen Interessen und Verpflichtungen gefunden werden. Ein internationales Migrationsregime gibt es nicht, wohl aber spezifische Regelungen das Asyl betreffen. Straubhaar schlägt daher die Schaffung eines *GAMP*, *General Agreement on Migration Policy*, analog zum *GATT* (*General Agreement on Trade and Tariffs*) vor. Sender- Transit- und Empfängerstaaten sollten innerhalb fester Regeln besser zusammenarbeiten um Probleme schneller zu lösen.¹⁰² Er betont die Notwendigkeit der internationalen Kooperation bei der Steuerung von Migrationsströmen. Erste Ansätze multilateraler Zusammenarbeit gibt es bereits. Auf globaler Ebene wird am 18. Dezember 2003 eine VN-Kommission für internationale Migration einberufen. Der unabhängigen Kommission gehören 15 Staatenvertreter an. Die Bundesrepublik Deutschland wird von Rita Süßmuth vertreten: „*Migration is ... an issue in which all countries have a stake – and which demands greater international cooperation. The recently established Global Commission on International Migration ... can help to establish international norms and better policies to manage migration in the interest of all.*“¹⁰³ Neben dieser Initiative, hat die VN-Generalversammlung festgelegt, dass das Jahr 2006 schwerpunktmäßig den Themen Migration und Entwicklung zu widmen ist und die Genfer Migrationsgruppe (aus: ILO, UNCTAD, UNHCR, UNHCHR, UNODC, IOM) hat sich gebildet. Auf EU-Ebene wird die Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik verfolgt. Doch *GAMP* kann vor dem Hintergrund nationalstaatlicher Einzelinteressen und regionaler Schwerpunkte derzeit nur als Fernziel politischer Anstrengungen bewertet werden.

Die Migrationspolitik, die bisher primär vom Nationalstaat ausgeht aber zunehmend auch auf regionaler Ebene festgelegt wird, können als *Migrationsaußen-* und *Migrationsinnenpolitik* bezeichnet werden. Migrationsaußenpolitik leistet einen Beitrag zur Stabilisierung und Wohlstandsentwicklung in Herkunftsregionen von Migranten. Die Verringerung von Push-Faktoren wird durch die Verbesserung allgemeiner Lebensbedingungen angestrebt. Der Europäische Rat hebt in seiner Erklärung von 1992 die migrationspräventiven Aspekte von

¹⁰² Straubhaar, Thomas: „*Druck und/oder Sog: Migration aus ökonomischer Sicht*“, in: Knapp, Manfred (Hg.): „*Migration im neuen Europa*“, Studienkreis Internationale Beziehungen, Band 5, Stuttgart, 1994, S. 85 ff.

¹⁰³ Annan, Kofi A.: „*Why Europe needs an immigration strategy*“, New York, 29.01.2004

Menschenrechtspolitik, humanitärer Hilfe, Bevölkerungspolitik und Sicherheitspolitik hervor.¹⁰⁴ Migrationsaußenpolitik ist meist Entwicklungspolitik. Migrationsinnenpolitik etabliert hingegen Steuerungsinstrumente und widmet sich Integrationskonzepten.¹⁰⁵ Die Kernaufgaben von Migrationsinnenpolitik lauten: „Langfristig Wohlstand sichern“, „Humanitär handeln“ und „Miteinander leben“.¹⁰⁶

Die Migrationspolitik kann sich als umfassend oder begrenzt, selektiv oder offen, langfristig oder provisorisch, aktiv oder reaktiv, initiativ oder defensiv, großzügig oder restriktiv auszeichnen. Zur Steuerung des Migrationsprozesses etabliert sie Regeln und Instrumente, die nach unterschiedlichen Systemen funktionieren. Einbürgerungs-, Einreise-, Aufenthalts-, und Ausweisungsbestimmungen legt die Migrationsinnenpolitik fest.¹⁰⁷ Der Aufenthalt kann zeitgebunden, zweckbestimmt oder statusdeterminiert sein.¹⁰⁸ Präferenzsysteme filtern geeignete Migranten heraus. Kontingentsysteme bestimmen Quoten, die der Interessenlage des Staates entsprechen. In den klassischen Einwanderungsländern (USA, Kanada, Australien und Neuseeland) werden jährliche Immigrationshöchstgrenzen festgelegt. Deutschland führt erstmals 1992 im Rahmen des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes eine Zuwanderungsquote ein. Im Bereich der Arbeitsmigration gilt seit der Verhängung des Anwerbstopps von 1973 eine Null-Einwanderungsquote. Diese wird jedoch wegen zahlreicher Ausnahmeregelungen und faktischer Zuwanderung in anderen Bereichen nicht eingehalten.

1 Legitimation

Migration hat einen dauerhaften Einfluss auf Gesellschaft und Staat. Migrationspolitik sollte daher auf einem in sich geschlossenen, langfristig stabilen und logischen System beruhen, um in sich selbst schlüssig und legitim zu sein. Durch klare Kategorien, festgeschriebene Verfahren und eindeutige Ziele in der Migrationspolitik werden sowohl die Belange der ein-

¹⁰⁴ s. Mester, Frauke: „Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen“, Münster, 2000, Abbildung S. 218 aus: EG- Kommission: „Zuwanderungs- und Asylpolitik“, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 1994, S. 44:)

¹⁰⁵ s. Steineck, Alexander: „Ökonomische Anforderungen an eine europäische Zuwanderungspolitik“, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Baden-Baden, 1994, S. 42 und Mester, Frauke: „Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen“, Münster, 2000, Abb. 34, S. 212

¹⁰⁶ Hauptkapitel des Berichtes der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001

¹⁰⁷ 1997 werden 2 431 154 deutsche Visa erteilt. 1998 sind es 2 498 480 und 1999 2 264 131. Ca. 2 Millionen sind jährlich Touristen- und Transitvisa. Jährlich werden um die 500 000 Visums-Anträge abgelehnt.

¹⁰⁸ Vgl. Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a.M., 1999, S. 48

heimischen Bevölkerung als auch der Migranten geschützt. Es gilt daher, ein transparentes und nachvollziehbares System zu schaffen. Das Migrationssystem sollte flexibel auf nationale Bedürfnisse reagieren und gleichzeitig auf internationalen Rechtsnormen fußen. „*A credible immigration policy necessitates controls over entry. The control must be consistent, however, with the values embraced by liberal democracies.*“¹⁰⁹ Bundesinnenminister Schily beschreibt 2001 das ideale Einwanderungskonzept als anpassungsfähiges System, das unterschiedliche Interessen verbindet und durch Konsens legitimiert wird.¹¹⁰

Blahusch nennt vier Legitimationskriterien der Migrationspolitik: Das naturalistische Kriterium bezieht sich auf die Zugehörigkeit zum Volk und legitimiert Migration aufgrund von Verwandtschaft und Abstammung. Im Gegensatz hierzu liegt die Basis des normativen Kriteriums in nationalen, regionalen und internationalen Rechtsbestimmungen begründet. Hier stehen an vorderster Stelle die Unantastbarkeit der menschlichen Würde – aus der sich die anderen Grund- und Menschenrechte ableiten – und das Rechtsstaatsprinzip. Das internationale Flüchtlingsrecht wie auch andere internationale Verträge und zwischenstaatliche Absprachen fallen ebenfalls unter dieses Kriterium. Legitimität wird auch durch Utilitarismus erreicht, da es hier um die reinen Interessen des Aufnahmestaates geht. Dieses Prinzip erhält eine maximale Ausschöpfung im Präferenzsystem, das genau an die Bedürfnisse des Staates angepasst ist. Zuletzt ist noch das politisch-moralische Kriterium zu nennen, das sich aus dem normativen Kriterium ergibt, jedoch mehr Handlungsfreiraum für den souveränen Staat zu einer humanitären oder politisch motivierten Geste bietet.

Der politisch-moralische Ansatz gewinnt als Faktor für internationalen Einfluss und Anerkennung zunehmend an Bedeutung. So kann das gewonnene Ansehen Hilfe (militärisch) und Unterstützung (finanziell) in der Not bedeuten. „*The political leaders of most newly independent governments in Africa, Asia, and the Commonwealth of Independent States care deeply about their international image and sought international legitimacy through co-operation with the UNHCR.*“¹¹¹ Aufgrund der gemischten Zusammensetzung der Migrationsströme (*mixed flows*) und der schwierigen Kategorisierung von Personen sind die Legitimationskriterien jedoch zunehmend verschränkt.

¹⁰⁹ Bertelsmann Foundation, Bertelsmann Group for Policy Research, German Marshall Fund of the United States (Hg.): „*Migration in the New Millennium*“, Gütersloh, 2. Auflage, 2000, S. 15

¹¹⁰ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Protokoll der 7. Sitzung der Unabhängigen Kommission ,Zuwanderung‘*“, Berlin, 07.02.2001, S. 6

¹¹¹ Loescher, Gil: „*The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*“, Oxford, 2001, S. 5

2 Regulierung

Einwanderungsländer haben bestimmte Aufnahmemotivationen und bestimmen, wer über die Grenze ins Land kommen darf. Man bedient sich des Mittels der Einwandererauswahl. Punktesysteme entschieden über die Integrierbarkeit potenzieller Immigranten und stellen den Nutzen für die Aufnahmegesellschaft fest. Diese Rechnung gilt hauptsächlich für die Aufnahme von Arbeitsmigranten, Familienangehörigen und ethnischen Rückwanderern und nur eingeschränkt für die Aufnahme von Flüchtlingen und temporär Schutzbedürftigen. Das Bekenntnis, ein Einwanderungsland zu sein, impliziert, dass der Staat Menschen dauerhaft in sein Land holt, wobei beide, Staat und Migrant, eine Art Vertrag schließen, der sie mit Rechten und Pflichten verbindet. Die Immigration beruht auf rechtlichen Grundlagen, die sowohl dem Interesse des Staates dienen als auch Rechte von Migranten schützen sollen. Im klassischen Einwanderungsland ist der permanente und stetige Zufluss von Ausländern sogar identitätsstiftend.¹¹² Die Einwanderung ist positiv im Bewusstsein der Bevölkerung verankert, und die Aufnahme der Migranten in die Gesellschaft wird als Bereicherung begriffen. Ausländer werden in diesen Ländern schnell zu Inländern, die Verleihung der Staatsbürgerschaft steht am Anfang des Integrationsprozesses. Neben der dauerhaften Ausrichtung der Immigration ist daher die Selbstdefinition als Einwanderungsland von zentraler Bedeutung. Allerdings ist sogar in klassischen Einwanderungsländern diese Qualifizierung nicht selbstverständlich und kann sich ändern: *„Die ersten Regelungen in Australien hatten, wie der Immigration Restriction Act von 1905 noch zeigt, die Begrenzung der Zuwanderung zum Ziel.“*¹¹³ So kennen auch klassische Einwanderungsländer Phasen der Einwanderungsablehnung und -müdigkeit. 1920 kommt es in den USA fast zu einem Einwanderungsstopp.¹¹⁴ Obwohl die Frage der Selbstdefinition in allen Ländern zu Diskussionen führt und die Identität als Einwanderungsland nicht einmal in den USA vorbehaltlos und andauernd akzeptiert wird, ist sie doch bislang Teil des gesellschaftlichen Konsens. Dieser ist zur Regulierung von Migration notwendig.

¹¹² Zwischen 1870 und 1930 ist jeder siebte Bürger der USA im Ausland geboren. 1970 sinkt die Quote der im Ausland geborenen auf 4,7 Prozent. Derzeit liegt die Zahl bei nahezu 11 Prozent. s. Fix, Michael E., Passel, Jeffrey S.: *„U.S. Immigration at the Beginning of the 21st Century Testimony before the Subcommittee on Immigration and Claims Hearing on „The U.S. Population and Immigration“ Committee on the Judiciary U.S. House of Representatives“*, Urban Institute, 2.08.2001

¹¹³ Kreuzer, Christine, Wiedemann, Marianne, Häußler, Ulf: *„Einwanderungsrecht und -praxis in klassischen Einwanderungsländern, Kurzdarstellung zu Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika“*, Konstanz, [wohl 2000], S. 1

Migrationspolitik ist in ständigem Wandel. Da die Aufgabenbewältigung über die Möglichkeiten der Nationalstaaten hinausreicht, nehmen sich regionale Bündnisse dieser Themen an.¹¹⁵ Dahinter stehen ordnungspolitische Vorgaben, wirtschaftspolitische Überlegungen, demographische Erwägungen, völkerrechtliche, humanitäre und außenpolitische Handlungsmaximen. Die faktische Immigrationsregulierung findet in Botschaften und Konsulaten im Ausland statt. Hier werden Anträge auf Visa, auf Basis der Staatszugehörigkeit oder Familienverbindung, zum Zweck des Studiums, der Arbeitsaufnahme oder für einen touristischen Aufenthalt, gestellt. An den EU-Außengrenzen, an den Landesgrenzen, den Häfen und Flughäfen und nicht zuletzt bei jeder Polizei und Ausländerbehörde wird eine Überprüfung des Bleiberechts vorgenommen, wobei dem Aufenthaltsstatus die regulierende Funktion zukommt. Auch Maßnahmen gegen Menschenschmuggler und -schlepper, Strafen gegen Arbeitgeber illegaler Migranten, ebenso wie finanzielle Hilfen für Rückkehrer und Rückübernahmeabkommen steuern Migration. Die Regulierung findet somit nicht nur an den Grenzen und in den Auslandsvertretungen, sondern auch im Innern der Staaten statt. Sie betrifft u.a. Familienzusammenführung und Arbeitsmigration. Im Folgenden werden die zentralen Regulierungsinstrumente dargestellt und analysiert. Und ein Vergleich der Maßnahmen der klassischen Einwanderungsländer vorgenommen. Das Asylverfahren ist ebenfalls eines dieser Regulative, da es ermittelt, wer Schutz bekommt. Auch wenn das Asylverfahren nicht aus dem Ausland betrieben wird,¹¹⁶ erweist es sich als Instrument der Migrationssteuerung, da es die Schutzbedürftigen mit einem Bleiberecht ausstattet und die übrigen zu einer Rückkehr verpflichtet. Doch aufgrund seiner Verankerung im Völkerrecht wird es separat aufgeführt.

¹¹⁴ Vgl. Behr, Hartmut: „Zuwanderung im Nationalstaat: Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich“, Opladen, 1998, S. 78

¹¹⁵ Die regionalen Aktionen reichen von gemeinsamen Rechtstraktaten wie der OAU Konvention (1969) und der Erklärung von Cartagena (1984) bis zur gemeinsamen EU Asyl- und Migrationspolitik. Sogar die GFK (1951) ist zunächst ein Instrument um die Flüchtlingsproblematik in Europa zu lösen.

¹¹⁶ Manche europäischen Staaten ermöglichen das Stellen eines Asylgesuches in Botschaften und anderen diplomatischen Vertretungen außerhalb des Asyllandes (Spanien, Österreich). Dieses Verfahren bedeutet jedoch für den Asylsteller erhöhte Gefahr – vor allem, wenn der Antrag aus dem Herkunftsland gestellt wird. Zum anderen kann diese Verfahren zu möglichen Friktionen in internationalen Beziehungen führen. So werden Botschaftsgelände immer wieder von Flüchtlingen aufgesucht, die sich hinter den Mauern der Dependenz Schutz versprechen. Die jüngsten Erfahrungen aus Peking, wo Nordkoreaner auf das Gebiet der Deutschen Schule (das ebenfalls Wohnräume von Diplomaten beherbergt) gelangten und Asyl forderten beschreibt wie heikel diese Vorgehen für Verfolgte und mögliche Schutzgaranten sein kann. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „China lässt Flüchtlinge ausreisen“, München, 12.09.2002

2.1 Arbeitsmigration

Drei Hauptgruppen: Geringqualifizierte Migranten, Fachkräfte und Lernende/Studierende, prägen die Arbeitsmigration. Der Zuzug von Arbeitsmigranten findet in jeden Winkel der Erde statt. Sogar in isolierten Ländern wie Nordkorea oder Libyen werden Fachleute ins Land geholt, die der Wirtschaft *know how* zufügen und Impulse geben sollen. Heute umspannt ein enges Netz an Verbindungen den Globus. Die Arbeitsmigration ist Teil der zunehmenden Globalisierung, in der Waren, Kapital und Dienste ausgetauscht werden. Durch die Internationalisierung der Wirtschaft, die schnelle Erneuerung des Wissens und die hohe Bedeutung von Forschung und Entwicklung findet ein weltweiter Wettbewerb um die besten Köpfe statt.¹¹⁷ Innovationsfähigkeit und Wirtschaftsdynamik hängen eng mit Arbeitsmigration zusammen. Aber nicht nur der Zuzug von Hochqualifizierten wird gefördert, sondern auch die Immigration von Geringqualifizierten und Studierenden.

Arbeitsmigration wird über bilaterale und multilaterale Verträge organisiert. „*Die Staaten und ihre Regierungen sollten... erkennen, dass sie mit der Unterzeichnung zahlreicher internationaler Wirtschaftsabkommen und Menschenrechtsvereinbarungen entscheidend zur Globalisierung der Arbeit beigetragen haben.*“¹¹⁸ Das Visum bzw. die Arbeitsgenehmigung eröffnet den Zugang zum Staatsterritorium und zum offiziellen Arbeitsmarkt. Dieser Bereich der Migrationspolitik kann relativ nüchtern und mit dem Ziel der Maximierung des Nutzens behandelt werden, da ökonomische Interessen auf beiden Seiten dominieren. Dennoch müssen einige Gesetzmäßigkeiten bedacht werden, damit der Nationalstaat handlungsfähig bleibt: 1. Migration ist ein hervorragendes Merkmal der Globalisierung. 2. Migrationsnetzwerke entwickeln eine Eigendynamik, die zu unerwünschter Kettenmigration führen kann. 3. Migration ist ein langfristiger Prozess, der Generationen später auch noch Auswirkungen auf Wanderungen und zwischenstaatliche Beziehungen haben kann. 4. Aufenthaltstitel stellen für den Migranten Sicherheits- und Stabilitätsinstrumente dar, aus denen sich Rechtsfolgen ableiten lassen, die der Staat kaum antasten kann. 5. Die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften ist großen Schwankungen ausgesetzt. 6. Migration von geringqualifizierten Arbeitnehmern kann notwendige Modernisierungen verhindern und mittel- und langfristig der

¹¹⁷ Geschäftsstelle der Unabhängige Kommission Zuwanderung, Anlage zum Protokoll der Sitzung der AG 2: „*Erste Überlegungen zur Konzeption der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung*“, Berlin, 28.2./ 1.3.2001

¹¹⁸ Sassen, Saskia: „*Arbeit ohne Grenzen: Migration und Souveränität*“, in: *Le Monde Diplomatique*, 10.11.2000, S. 12

Wettbewerbsfähigkeit schaden.¹¹⁹ 7. Qualifizierte Migration ist notwendig, um innovativ und wettbewerbsfähig zu bleiben.¹²⁰ 8. Die Integration von Migranten in die Gastgesellschaft ist erforderlich, um den sozialen Frieden zu erhalten und sowohl der einheimischen als auch der neu zugewanderten Bevölkerung gerecht zu werden. 9. Migration kann einen Beitrag zur Verjüngung der Gesellschaft leisten. 10. Dauerhafte und temporäre Migration unterscheiden sich signifikant in der ökonomischen Kosten-Nutzen Rechnung.

Die klassischen Einwanderungsländer regulieren Arbeitsmigration durch Quotierungen und Selektionsmechanismen.¹²¹ Die Quoten beruhen auf regelmäßigen Prognosen, sind aber gleichzeitig flexibel gehalten, um auf veränderte Situationen reagieren zu können. In der Regel ist dauerhafte Immigration für Hochqualifizierte vorgesehen, während befristete und saisonale Migration für geringqualifizierte Migranten bevorzugt ist. Das Profil der Migranten ist das entscheidende Auswahlkriterium. Die Verwendbarkeit am Arbeitsmarkt, *employability*, die Verhinderung der Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte und die Akzeptanz durch die Bevölkerung sind zentrale Selektionselemente. Die Auswahl erfolgt über ein Punktesystem (Kanada) oder ermessensleitende Normen (USA). In Kanada werden für Alter, Qualifikation, Berufserfahrung und Sprachkenntnisse Punkte vergeben. Ebenso für einen guten persönlichen Eindruck, verwandtschaftliche Kontakte sowie ein konkretes Arbeitsplatzangebot. Das Punktesystem bewertet neun Faktoren und gibt eine Mindestpunktzahl vor.¹²² Wer die geforderte Zahl erreicht, kann nach Kanada einwandern. Personen, die die Mindestzahl knapp verfehlen, werden in eine Warteliste aufgenommen. Rechtsanspruch auf Einwanderung besteht allerdings nicht. In Neuseeland ist die Mindestpunktzahl variabel und wird häufig verändert. Arbeitsmigration kann aktiv oder passiv organisiert werden. Bei dem angebotsgesteuerten System geht die Initiative von den Migranten aus, während beim nachfragegesteuerten System das Engagement bei den Arbeitgebern liegt. In den USA gilt das nachfrageorientierte Modell. So ist bei der Mehrzahl der Arbeitsaufnahmeanträge das Vorweisen eines Stellenangebotes erforderlich. Vom Arbeitgeber wird teilweise auch die Übernahme der Aufenthaltskosten verlangt.

¹¹⁹ In Singapur belegt die Regierung Unternehmen, die ungelerntes Personal ins Land holen, mit hohen Abgaben, um die Investition in technologischen Fortschritt zu fördern.

¹²⁰ Die USA verzichten bei der Zuwanderung von *priority workers* auf eine Arbeitsmarktprüfung. Australien gewährt *high potentials* die sofortige Einreise.

¹²¹ Vgl. Focus: „*Eliten bevorzugt*“, 06.11.2000

¹²² Das Punktesystem wird im Anhang I der *Immigration Relations* von 1978 geregelt.

Die Höhe der Quoten und die Aufnahmeselektion in den drei klassischen Einwanderungsländern zeigen große Unterschiede. In den USA liegt 1997 die Plangröße für Hochqualifizierte, die unter dem Präferenzsystem (*employment-based preferences*) ins Land gelangen, bei 140 000. Dies entspricht nur etwa 15 Prozent der Gesamtzuwanderung in einem Jahr. Diese Quote ist wiederum unterteilt: Die Immigration von höchstqualifizierten *priority workers* liegt bei 40 040. Das Kontingent für Fachleute mit höherem akademischen Grad oder außerordentlichen Fähigkeiten und die Größe der Gruppe der Facharbeiter, Fachleute und anderer Arbeiter liegt ebenfalls bei jeweils 40 040 im Jahr. Für spezielle Einwanderer (Geistliche, ausländische Angestellte der Regierung und Pensionäre) und Investoren stehen Kontingente von ca. 10 000 bereit. Der *Immigration and Naturalization Act* regelt die Einwanderung, die bis 2002 durch den *Immigration and Naturalization Service* umgesetzt wird.¹²³ Kanada nimmt 1998 um die 100 000 Arbeitsmigranten (*Economic/Independent Immigrants*) über das Punktesystem auf, die über 50 Prozent der Gesamteinwanderung ausmachen. Das *Department of Citizenship and Immigration Canada* stellt den jährlichen Einwanderungsplan sowie die Auswahlkriterien fest. In Australien liegt die Quote für hochqualifizierte Migranten (*skilled migrants*) 1998 und 1999 mit 35 000 vergleichsweise niedrig, wird jedoch in letzter Zeit angehoben.¹²⁴ Die Migranten werden in einer Kombination aus Punkte- und Sponsoring-System ermittelt. Für die Dauer von zwei Jahren muss sich ein Dritter zur Übernahme aller Kosten bereit erklären und in die *assurance of support* einzahlen. Zuständig ist das *Department for Immigration and Multicultural Affairs*.

Die Grundlage der Arbeitsmigration beruht auf dem Streben nach einer Liberalisierung der Weltmärkte. Die Migration von hochqualifizierten Arbeitnehmern wird auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zunehmend gefördert und rechtlich geregelt, um die Entstehung einer hochmobilen und bestausgebildeten Migrantenelite zu begünstigen.¹²⁵ „*Most governments have avoided comprehensive commitments, choosing instead to leave horizontal and sectoral commitments unbound except with regard to the admission of*

¹²³ Im Zuge der Sicherheitsgesetze nach dem 11. September 2001 wird das Amt aufgelöst und die Zuständigkeit gelangt in die Hände des Amtes für Heimatschutz.

¹²⁴ Das Kontingent für Hochqualifizierte liegt knapp über der Hälfte der durch Quoten regulierten Migration. Vgl. Kreuzer, Christine, Wiedemann, Marianne, Häußler, Ulf: „*Einwanderungsrecht und -praxis in klassischen Einwanderungsländern, Kurzdarstellung zu Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika*“, Konstanz, [wohl 2000], S. 1

¹²⁵ Bereits in den 60er Jahren wird diese Entwicklung mit Skepsis beobachtet und die Wanderung von Spezialisten aus Entwicklungs- und Schwellenländern in die Industriestaaten als *brain drain* bezeichnet.

*particular migrant classes, i.e. the most highly skilled.*¹²⁶ Die ILO vertritt die Belange von Arbeitsmigranten und deren Familienangehörigen seit 1919. Vereinbarungen über Arbeitsmigration werden zwischen 1949 und 1965 getroffen: 1949 wird das Übereinkommen Nr. 97 der ILO vom 1. Juli 1949 über Wanderarbeiter beschlossen. Doch erst in den 90er Jahren folgen weitreichende Verträge auf internationaler Ebene. 1990 wird die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen verabschiedet, die mittlerweile 21 Signatarstaaten hat und im Juli 2003 in Kraft getreten ist.¹²⁷ „Also, a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights has been looking since 1999 at ways and means to overcome obstacles to the full and effective protection of the human rights of migrants, including difficulties for the return of those who are undocumented.“¹²⁸ 1995 tritt GATS, *General Agreement on Trade in Services*, als Resultat der Verhandlungen von 116 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation, in Kraft. Migration wird im GATS jedoch ausschließlich als temporäres Phänomen behandelt. Es legt nur Regeln für drei Kategorien freiwilliger und zeitlich begrenzter Migration fest und unterscheidet *business visitors*, (Unternehmensbesucher), *intra-company transferees* (interne Firmen-Versetzte) und *foreign qualified professionals/practitioners* (Fachpersonal). Diese Entwicklung hebt die Bedeutung von Expertenmigration in der heutigen Zeit hervor. Die Gruppe der Geringqualifizierten, die die Masse der Wanderer darstellt, wird nicht behandelt.

Auf regionaler Ebene zeichnet sich das europäische Vertragswerk durch die Förderung von Arbeitsmigration und die Ausweitung des Freizügigkeitsrechts aus, einem zentralen Element der europäischen Integration. Den Auftakt dieser Politik bildet das Übereinkommen zwischen den Regierungen Belgiens, Frankreichs, Luxemburgs, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs über Gastarbeitnehmer vom 17. April 1950. Die Bundesrepublik übernimmt die Regelung mit der Unterzeichnung des Protokolls am 10. Dezember 1956. In der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950 werden allen Arbeitnehmern die gleichen Rechte zugesichert. Nationale Regelungen prägen jedoch nach wie vor die Arbeits-

¹²⁶ Christian, Bryan Paul: „*Comparative Study: Policies for Facilitating High-Skilled Migration to Advanced Industrial Countries*“, Georgetown University, Washington D.C., 13.03.2000, S. 5

¹²⁷ „To date, it has been ratified or acceded to by the following 21 States: Azerbaijan, Belize, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Cape Verde, Colombia, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Mexico, Morocco, Philippines, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tajikistan, Uganda and Uruguay“ United Nations, Press Release: „*Convention on the Protection of Human Rights of Migrant Workers to enter into force next July*“, New York, 19.03.2003

¹²⁸ United Nations, Press Release: „*Convention on the Protection of Human Rights of Migrant Workers to enter into force next July*“, New York, 19.03.2003

migrationspolitik. Im Zuge der wirtschaftlichen Kooperation und Vernetzung unterliegt sie in Teilen aber auch schon internationalen und regionalen Verträgen.

2.2 Familiennachzug

Anders als die Arbeitsmigration beruht der Familiennachzug auf Rechtsansprüchen, deren Grundlage im Schutz von Ehe und Familie zu finden ist. Die Stellung der Familie und die Definition, wer eine Familie bildet, wird jedoch von den Gesellschaften unterschiedlich bewertet, so dass auch der staatliche Handlungsauftrag je nach gesellschaftlicher Präferenz differiert. Die Praxis des Familiennachzugs ist somit von Land zu Land verschieden. Aufgrund der Interpretationsbreite und der Unterschiede in der Verpflichtung der Staaten, Angehörige nachziehen zu lassen, kann dieser Politikbereich auch an innerstaatliche Bedürfnisse angepasst werden. Als rechtliche Grundlagen sind Artikel 16.3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „*Die Familie ist die natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat*“, Artikel 23 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte¹²⁹, Artikel 8 EMRK (*Schutz von Privat- und Familienleben*) sowie Artikel 7 (*Achtung des Privat- und Familienlebens*) und 9 (*Recht eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen*) der EU-Grundrechtecharta der zu nennen. Des Weiteren beeinflusst EU-Recht bzw. das daraufhin geschaffene nationale Recht die Freizügigkeit und den Familiennachzug zu Drittstaatenangehörigen.¹³⁰

Die Familiennachzugspolitik der klassischen Einwanderungsländer ist durch Quoten und Wartezeiten und in vielen Fällen auch eine finanzielle Bürgschaft der Angehörigen (*sponsorship*) gekennzeichnet. In einigen Ländern liegt die Quote für Familienzusammenführung sogar über der anderer Kategorien. In den USA macht dieses Kontingent (*family-sponsored immigrants*) 1997 67 Prozent (535 771 Migranten) der gesamten Immigration aus. Während für den Zuzug unmittelbarer Familienangehöriger von US-Bürgern keine Obergrenze festgelegt ist, besteht eine Quotierung (226 000) für Präferenzklassen (erwachsene

¹²⁹ Hier heißt es ähnlich: „*Die Familie ist die natürliche Kernzelle der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat*“. Nachfolgend werden (Art. 24) die Rechte des Kindes aufgeführt. Der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 erweitert diese Vorschriften in Artikel 10 und 11

¹³⁰ s. *Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Aufenthaltsgesetz/EWG – AufenthG/EWG)* vom 31.01.1980 und *Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Freizügigkeitsverordnung/EG – FreizügV/EG)* vom 17.07.1997 sowie *Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei über die Entwicklung der Assoziation* von 1981.

Kinder und Geschwister von U.S.-Bürgern und nahe Familienangehörige von Ausländern mit festem Aufenthaltsrecht). In Kanada erreicht der Familiennachzug (*family class sponsorship*) ungefähr 30 Prozent (50 861) der gesamten Einwanderung. Berechtig sind Immigranten, die von einem in Kanada lebenden engen Familienmitglied aufgenommen werden. Sponsoren können Bürger, aber auch Ausländer mit permanentem Aufenthaltsstatus sein, solange sie den Nachweis erbringen, für Unterkunft, Pflege und Unterhalt der Neuankömmlinge für die Dauer von zehn Jahren aufkommen zu können. Der Familienbegriff ist in Kanada weit gefasst. Zur Kernfamilie werden Ehepartner, Verlobte und abhängige Kinder gezählt. Auch Brüder, Schwestern, Nichten, Neffen und Enkelkinder können aufgenommen werden. Ebenso wie andere Verwandte, die im Ausland keine familiären Bindungen mehr haben. Für Eltern und Großeltern besteht ebenfalls die Möglichkeit der Immigration. In Australien hält sich die Größe dieser Kategorie (*family migration*) 1998 bis 1999 in etwa die Waage mit der Einwanderung von Hochqualifizierten und liegt bei 32 036 Migranten. Auch hier gilt die Sponsorship-Methode. Es wird jedoch zwischen Unterstützung aus dem Ausland (*sponsoring*) und aus dem Inland (*nomination*) unterschieden. Bei Anträgen, die aus dem Ausland gesponsert werden, wird eine schriftliche Zusage über die Sicherstellung des Lebensunterhalts für die ersten zwei Jahre verlangt.¹³¹ „*Entsprechende Erklärungen sind nicht mehr länger Ehrenerklärungen, sondern rechtlich durchsetz- und einklagbare Verpflichtungen.*“¹³² Für den Nachzug von Partnern ist die höchste Quote vorgesehen (26 000), da der Nachzug von diesen wie auch der abhängiger Kinder Priorität hat.

Während in den klassischen Einwanderungsländern die Ansprüche auf Familienzusammenführung zu Staatsbürgern und Ausländern mit festem Aufenthalt nahezu gleich sind, gilt eine Anspruchsabstufung in den EU-Staaten. Für Staatsangehörige, EU-Bürger, Angehörige assoziierter Staaten, Drittstaatenangehörige, Ausländer mit festem Aufenthaltsstatus und anerkannte Flüchtlinge/Asylberechtigte gelten unterschiedliche Bestimmungen. Der Familiennachzug zu Personen mit befristetem Aufenthaltstitel ist ausgeschlossen. Da sich die Rechtsansprüche überlappen, ist das System sehr komplex und führt zu Diskriminierungen. Der Nachzug bedarf der einheitlichen Regelung auf EU-Ebene und in den Nationalstaaten.

¹³¹ Bei bestimmten Kategorien wird die Einzahlung in einen Unterhaltsicherungsfonds (*assurance of support*) verlangt. Auch muss die Person, die die Summe einzahlt, ein Einkommen ab einer bestimmten Höhe nachweisen. Das eingezahlte Geld wird nach zwei Jahren mit Zinsen zurückerstattet, sofern keine Sozialleistungen anfielen.

¹³² Kreuzer, Christine, Wiedemann, Marianne, Häußler, Ulf: „*Einwanderungsrecht und -praxis in klassischen Einwanderungsländern, Kurzdarstellung zu Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika*“, Konstanz, [wohl 2000], S. 1

2.3 Freizügigkeit

Freizügigkeit ist ein verbrieftes Recht von Staatsangehörigen, die notfalls durch die „*Abstimmung mit den Füßen*“ ihren Protest ausdrücken und über die Staatsgrenze wandern können. Gleichzeitig gilt die Freizügigkeit jedoch auch innerhalb des Staatsterritoriums. Das Recht auf Freizügigkeit, *ius emigrandi*, stellt als Menschenrecht ein Pendant zum Asylrecht dar. Doch ist das Recht auf internationaler Ebene viel geringer entwickelt. Während Artikel 2 Absatz 2 des Protokolls zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verkündet: „*Jedermann steht es frei, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen*“, sieht Absatz 3 Einschränkungen vor, sofern sie: „*gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, des Schutzes der Gesundheit oder der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer.*“¹³³

Auf internationaler Ebene hat das Freizügigkeitsrecht aufgrund dieser Begrenzung keinen praktischen Wert erlangt. Im Zusammenhang mit der Europäischen Union hat es sich jedoch als Regulativ der Wanderung bewährt. Mit der Entstehung des Binnenmarktes und der Rechtskonsolidierung nach Innen, gilt es ein besonderes Freizügigkeitsrecht innerhalb des vereinigten Raums zu etablieren, um eine hohe Arbeitnehmermobilität zu erzielen und die Idee des geeinten Europa den Bürgern zu vermitteln.¹³⁴ Migrationshemmnisse werden abgebaut.¹³⁵ Das Europäische Niederlassungsabkommen vom 13. Dezember 1955 setzt den Rahmen der Freizügigkeit für EG-Angehörige und Bürger assoziierter Staaten.¹³⁶ Das Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 31. Januar 1980 gewährt Bürgern der EG-Staaten unter bestimmten Voraussetzungen Personenfreizügigkeit. Arbeitnehmer, Dienstleister und

¹³³ Europarat: „*Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind*“ vom 16.09.1963. Artikel 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 nimmt diese Bestimmungen wortähnlich auf.

¹³⁴ Das Recht auf Freizügigkeit hat sich besonders im Kontext der europäischen Einigung durchgesetzt. Der Europäische Gerichtshof – die höchste Instanz für die Interpretation des Gemeinschaftsrechts – hebt in einer Reihe von Entscheidungen das Recht des Individuums auf Freizügigkeit hervor und stellt damit die Einzelperson über den Staat. (Entscheidungen: 41/74 *Van Duyn* [1974] ECR 1337; 67/74 *Bonsignore* [1975] ECR 297; 36/75 *Rutili* [1975] ECR 1219; 48/75 *Royer* [1975] ECR 497; 118/75 *Watson & Belmann* [1976] ECR 1185; 8/77 *Sagulo* [1977] ECR 1495; 30/77 *Bouchereau* [1977] ECR 1999)

¹³⁵ Vgl. Dicke, Hugo: „*Der Europäische Binnenmarkt*“, in: Weidenfeld, Werner (HG.): „*Europa-Handbuch*“, Pöbneck, 1999, S. 488

¹³⁶ Deutschland tritt schon 1959 dem Abkommen bei. Belgien, Dänemark, Italien und Norwegen folgen 1965. Irland tritt 1966, die Niederlande, Luxemburg und Großbritannien 1969, Schweden 1971, Griechenland 1974 und die Türkei 1990 bei. s.: „*Bundesgesetzblatt*“, Nr. 40, Bonn 7.10.1959, S. 1002

Selbständige und deren Ehepartner, Kinder bis zum 21. Lebensjahr und andere Familienmitglieder – der aufsteigenden Linie (Großeltern) und der absteigenden Linie (Kinder über 21) – deren Unterhalt als gesichert gilt, erhalten das Rechts auf Freizügigkeit. Mit der Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 17. Juli 1997 erhalten auch Bürger, deren Aufenthalt nicht unmittelbar mit der Arbeit begründet ist, Freizügigkeitsrecht. *„Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien haben sich am 28. Juli 2000 darauf geeinigt, die Unionsbürger in ihren Ländern von der Aufenthaltserlaubnispflicht zu befreien. Die materiellen Voraussetzungen für die Freizügigkeit wie zum Beispiel die eigenständige Existenzsicherung durch nicht erwerbstätige EU-Bürger entfallen dadurch jedoch nicht.“*¹³⁷ Darüber hinaus legt der Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei über die Entwicklung der Assoziation von 1981 Ansprüche von türkischen Arbeitnehmern fest. *„Mit dem Maastrichter Abkommen sind für EG-Angehörige... neue Maßstäbe gesetzt worden. Das EG-Bürgerrecht bringt weitgehende Gleichberechtigung, insbesondere auch das kommunale und das europäische Wahlrecht. Noch wichtiger ist der Rechtsschutz, den der Europäische Gerichtshof gewährleistet. Auch das Assoziierungsabkommen zwischen der Türkei und der EG gewährt einen weitgehenden Rechts- und Statusschutz für türkische Staatsbürger in der EG.“*¹³⁸ Der Europäische Gerichtshof stellt die Freizügigkeit für Angehörige der Assoziationsländer Türkei und Marokko ebenfalls fest. Im Vergleich zum Gastarbeiterstatus ergibt sich aus unmittelbar geltendem europäischen Recht eine bessere Rechtsstellung.¹³⁹ Statussicherheit, freier Zugang zu allen Beschäftigungsarten und ein Diskriminierungsverbot¹⁴⁰ begründen die bevorzugte Stellung in der EU. Aufgrund ihres privilegierten Rechtsstatus kann von einer Assoziationsfreizügigkeit¹⁴¹ gesprochen werden. Damit gibt es innerhalb der Gruppe der Drittstaatenangehörigen die Gruppe bevorzugter *Viertstaatenangehörigen*.

¹³⁷ Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: *„Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten“*, Berlin, 11.2001, S. 21

¹³⁸ Thränhardt, Dietrich: *„Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern“*, in: Heinelt, Hubert (Hg.): *„Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede“*, Opladen, 1994, S. 59

¹³⁹ s. Sagulo-Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 17.04.1977 (EuGH Slg 1977, 1495 ff.)

¹⁴⁰ Art. 7 EWG-Vertrag verbietet Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit. Die Verordnung 1612/68/EWG erläutert, dass Gleichbehandlung bei Beschäftigungsbedingungen, berufliche Bildung und Steuerrecht zu gewährleisten ist.

¹⁴¹ Begriff von Rittstieg geprägt: Rittstieg, Helmut: *„Wanderungspolitik als Gesellschaftspolitik“*, in: Copley, Arthur J., Ruddat, Hartmut, Dehn, Detlev, Lucassen, Sabine (Hg.): *„Probleme der Zuwanderung“*, Band 1: *Aussiedler und Flüchtlinge in Deutschland*, Göttingen, 1994, S. 146/147

Die Freizügigkeitsbestimmungen der EU nehmen eine regulierende Funktion ein, da der Kreis der Migrationsberechtigten festgelegt wird. Im Rahmen der Erweiterung der EG bzw. EU wird Freizügigkeit über Übergangsfristen verwirklicht. Weder die EG-Erweiterung 1986 um Spanien, Griechenland und Portugal führt zu massiver Immigration in die alten EG-Länder, noch wird dies bei der anstehenden EU-Osterweiterung angenommen.¹⁴² „In den achtziger Jahren sind zwei bis drei Prozent der Bevölkerung Spaniens, Portugals und Griechenlands in die übrigen EU-Staaten zugewandert. Bei Übertragung dieses Bevölkerungsanteils auf die Beitrittsländer würden bei sofortiger Freizügigkeit... pro Jahr zwischen 90 000 und 140 000 Zuwanderer aus Osteuropa nach Deutschland kommen (Bauer/ Zimmermann 1999). Im einem Zeitraum von 15 Jahren wäre dies eine Bruttozuwanderung von zwei Millionen Personen. Dagegen rechnet das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung... mit 200 000 bis 250 000 Zuwanderern jährlich. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung geht davon aus, dass die Zahl der Zuwanderer nach Deutschland schon nach zehn Jahren von anfänglich 220 000 pro Jahr auf rund 96 000 Zuwanderer zurückgehen werde (Boeri/Brücker 2000). Dagegen deuten Befragungen in Tschechien, der Slowakei, Polen und Ungarn auf eine geringe Abwanderungsbereitschaft hin. Es besteht in den Studien Einigkeit darüber, dass die Zuwanderung in den ersten Jahren nach Herstellung der Freizügigkeit umfangreicher wäre und danach abfiel.“¹⁴³ Jüngere Schätzungen gehen von einer noch geringeren Migration aus.¹⁴⁴ Handlungsbedarf besteht auf EU-Ebene und bei den EU-Mitgliedstaaten bezüglich des Umgangs mit EU-Bürgern, Drittstaatenangehörigen und Bürgern von Assoziationsstaaten.

2.4 Rückwanderung und ethnisch begründete Migration

Die Staatsbürgerschaft ist das rechtliche Instrument, um eigene Bürger von Fremden zu unterscheiden. Sie ist mit Rechten und Pflichten verbunden und kann in demokratischen Rechtsstaaten nur in ganz bestimmten Fällen verloren oder aberkannt werden. Manche Staaten entlassen ihre Angehörigen grundsätzlich nicht aus dem Verbund. Es kommt jedoch

¹⁴² Jüngere Prognosen gehen von jährlich 70 000 – 150 000 Arbeitsmigranten aus, die aus den Erweiterungsländern in die alten EU-Mitgliedstaaten kommen werden. Die große Mehrheit (80 %) wird voraussichtlich nach Deutschland kommen. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „SZ-Interview mit Günter Verheugen: ‚Was da auf uns zukommt, ist absolut beherrschbar‘“, München, 21.03.2001

¹⁴³ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 44

¹⁴⁴ „Migration from all new Member States to all current Member States – under conditions of full freedom of movement – would be likely to be at 1% of the population of the New Member States over the next five years, totalling approximately 220,000 persons per year.“ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: „Migration trends in an enlarged Europe“, Dublin, 03.2004, S. 1

auch zu politischer Instrumentalisierung der Staatsbürgerschaft. Widersacher oder Minderheitenangehörige werden mit dem Entzug der Bürgerrechte in der Bewegungsfreiheit, der politischen Partizipation und rechtlichen Gleichstellung gehindert. Politische Ausbürgerungen werden allerdings im Zuge von Wiedergutmachung häufig rückgängig gemacht. So legt Artikel 116 (2) Grundgesetz bspw. fest: *„Frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge sind auf Antrag wieder einzubürgern. Sie gelten als nicht ausgebürgert, sofern sie nach dem 8. Mai 1945 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen haben und nicht einen entgegengesetzten Willen zum Ausdruck gebracht haben.“* Daneben wird Rückwanderern der eigenen ethnischen oder religiösen Diaspora oder einstigen Kolonialbürgern die Staatsangehörigkeit angeboten oder erleichtert zugänglich gemacht.¹⁴⁵ Die Aufnahme von Rückwanderern und die ethnisch begründete Immigration beruhen auf naturalistischen, historischen und staatsidentitären Kriterien.¹⁴⁶ Ungarn möchte im Zuge des EU-Beitritts seiner Auslandsbevölkerung den Besitz eines Doppelpasses ermöglichen. In Italien beantragen Argentinier die Staatsangehörigkeit der Vorfahren, in Portugal sind es Brasilianer, die sich ein besseres Leben von der neuen alten Staatsangehörigkeit versprechen und das Vereinigte Königreich nimmt ehemalige Bürger wieder auf. Da die Wiederaufnahme einer alten Staatsangehörigkeit gerade in Krisenzeiten eine Rückversicherung darstellt, suchen ehemalige (freiwillige oder erzwungene) Migranten den Kontakt zum Herkunftsland. So steigt bspw. die Zahl der Israelis, die heute Pässe in Europa beantragen. *„Weil sich die polnische Staatsbürgerschaft auch im Ausland vererbt, ist das Verfahren besonders aussichtsreich für jene, deren Eltern oder Großeltern – bewusst oder unbewusst – die polnische Staatsbürgerschaft nie aufgegeben haben.“*¹⁴⁷

¹⁴⁵ Viele ehemalige Auswanderungsländer bieten heute Rückwanderern und Abkömmlingen von Emigranten die Möglichkeit die alte Staatsbürgerschaft wiederzuerlangen. Israel bietet allen Menschen jüdischen Glaubens oder jüdischer Abstammung die Bürgerschaft an. Zwischen 1948 und 2001 kommen so 3 Millionen Immigranten ins Land. Russland nimmt zwischen 1990 und 2000 5 Millionen ethnische Russen aus den Nachfolgestaaten der UdSSR auf. Deutschland verleiht ca. 4 Millionen Aussiedlern die Staatsbürgerschaft. Im Zuge der Entkolonialisierung setzt 1950 eine Rückwanderung nach Großbritannien, Frankreich und Niederlande ein. Das Vereinigte Königreich gewährt Indern, Pakistanern, Bangladeschern, Afrikanern und Iren erleichterte Einwanderung. Frankreich bietet Nord- und Westafrikanern und Vietnamesen die Staatsbürgerschaft und die Niederlande bürgern Molukker und Surinamer bevorzugt ein.

¹⁴⁶ Die Einwanderungspolitik der USA sieht bspw. im Immigrationgesetz von 1924 eine ethnische Quotierung vor, die die Zuwanderung aus Asien und Afrika fast unterbindet (149 667 Europäer, 2 900 Asiaten, 1 400 Afrikaner). Vgl. Mester, Frauke: *„Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgünde, Folgen und migration-politische Implikationen“*, Münster, 2000, S. 222. Auch heute gelten für die Erteilung von Visa Länderlimits. United States Department of State, Bureau of Consular Affairs: *„Visa Bulletin“*, Number 23, Band VIII, Washington D.C., 09.2000

¹⁴⁷ Süddeutsche Zeitung: *„Zurück in die Zukunft: Viele Israelis polnischer Herkunft wollen polnische Pässe – um Notfalls in der EU Zuflucht zu finden“*, München, 18.12.2003

Mehr als andere Immigrationsformen ist die ethnisch begründete Rückwanderung ein Resultat der Geschichte sowie der nationalen Entwicklung und Selbstdefinition. Die Steuerung der Rückwanderung findet über die Festlegung von Definitionen und Kriterien zur Bestimmung der Zugehörigkeit statt. Nachweispapiere und Prüfungen können den Antrag auf Mitgliedschaft begleiten, Quoten, Kontingente und Wartezeiten regulieren die Höhe der Immigration. Die ethnisch begründete Rückwanderung ergibt sich aus dem Selbstverständnis der Staaten und ist von diesen in eigener Hoheit zu regeln. Auch bei dieser Migrantengruppe ist eine Vielzahl an Wanderungsgründen ursächlich, die in die Bewertung der Aufnahme- politik, ggf. auch über Einzelfallprüfung, einzubeziehen sind. Die deutsche Aussiedlerpolitik stellt eine Besonderheit in der ethnisch begründeten Wanderung – nicht nur im internationalen Vergleich, sondern auch innerhalb des deutschen Zuwanderungssystems – dar.¹⁴⁸

3 Asyl

Das Konzept, Asyl zu gewähren, besteht seit über 3500 Jahren und findet sich in alten Überlieferungen, Texten und Traditionen vieler Kulturen. Zur Zeit der Hethiter und Assyrer, etwa 1600-1000 v.Chr., gelten bereits Abkommen zwischen Königen, die die Ab- bzw. Zurückweisung (refoulement) von Flüchtlingen aus dem jeweils anderen Land verbieten.¹⁴⁹ Die Könige schwören sogar, das Recht auf Asyl einzuhalten. Eine solche Regelung diente der Erhaltung des regionalen Gleichgewichtes, bewahrte die Machtansprüche der Herrscher und erlaubte diesen, Flüchtlingen Sicherheit vor lebensbedrohlicher Gefahr zu bieten.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Dietz, Barbara: „Integrationspolitik für Aussiedler: Krisenverwaltung oder konzeptioneller Neuanfang?“ in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik“, Bonn, 1999, S. 22

¹⁴⁹ „So schloß ein hethitischer König einen Vertrag mit dem Herrscher eines anderen Landes, in dem er erklärte: „In bezug auf Flüchtlinge schwöre ich folgendes: Wenn ein Flüchtling aus Deinem Land in mein Land kommt, werde ich ihn nicht in Dein Land zurücksenden. Einen Flüchtling aus dem Land der Hethiter zurückzusenden, ist nicht rechtens“ in: UNHCR: „Die Lage der Flüchtlinge in der Welt“, Bonn, 1994

¹⁵⁰ 1259 v. Chr. besiegeln Ägypten und das Hethitische Reich in einem Friedensvertrag ihre strategische Allianz, in der ebenfalls Leitlinien der Flüchtlingspolitik vereinbart werden: „Nach einleitenden umfangreichen Freundschaftserklärungen werden in diesem ältesten bekannten Staatsvertrag folgende Punkte aufgeführt: Ein gegenseitiges Nichtangriffsversprechen, ein Defensivbündnis gegen innere und äußere Feinde, eine gegenseitige Garantieerklärung für die Thronfolge, ein Abkommen über die Auslieferung von Flüchtlingen und Flüchtlingsgruppen mit der Zusage, sie nicht zu bestrafen, eine Schwurgötterliste sowie Fluch- und Segensformeln, die die Einhaltung des Vertrages sichern sollen.“ (Katalog der Ausstellung: „Die Hethiter und Ihr Reich – das Volk der 1000 Götter“, Bonn, 2002, S. 288 – 23) Die Fluch- und Segensformel verwandeln den Vertrag vor Gott bzw. den Göttern – die deren Einhaltung überwachen sollten – in geltendes Recht und stehen exemplarisch für die Gottesfurcht der Herrscher, die nach eigenem Selbstverständnis selbst von Göttern abstammen. So wird vertraglich festgelegt, dass Flüchtlinge bei ihrer Rückkehr nicht bestraft werden durften, da sie unter dem Schutz der Götter stehen. In diesem Modell klingt das Konzept des religiösen Asyls an. Was zunächst aus der Furcht vor Zorn und Allmacht der Götter entsteht, führt später zu einem neuen Menschenbild, in dem der Mensch als Gottes Ebenbild mit immanenten Rechten und Pflichten geboren wird. Die Freundschaftsverträge werden heute als Vorform des modernen Völkerrechts betrachtet. (Kimminich, Otto: „Einführung in das Völkerrecht“, Tübingen, 1997, S. 51 ff.)

Eine Grundlage des Asylrechts ist in der vorchristlichen Soziallehre zu finden und wird in dieser Arbeit als humanitär-moralische Wurzel bezeichnet. Neben dieser Wurzel hat das heutige Asylrecht auch einen religiösen Ursprung. In der Bibel, wie in anderen Religionen, ist Asyl eindeutig an räumliche Orte gebunden.¹⁵¹ Im 4. und 5. Jahrhundert entwickelt sich das Asylprinzip von einer moralischen Pflicht und Tradition zum Gewohnheitsrecht. Grégoire de Nazianze, Jean Chrysostome und Sankt Augustinus erklären das Asylrecht als *supra legem*, gottgegeben. „Jean Chrysostome qui avait déjà commencé, quelques années auparavant, à poser des règles précises, une touche finale à la théorie de l’asile: ce ‘commune refugium’ doit être ouvert à tous, justes et injustes, innocents et coupables, bons ou méchants”.¹⁵² Das kirchliche Asyl, zunächst auf Kirchen begrenzt, breitet sich auf Klöster, Hospitäler und Bischofssitze aus. Asylrechtsbriefe werden als besondere Schutzinsignien an Wallfahrtsorte verliehen bis das kirchliche Asyl durch die Erstarkung der weltlichen Macht an Bedeutung verliert.¹⁵³ Mit der Zeit entwickelte sich das gottgegebene Recht zu einem Menschenrecht. Hugo Grotius, zählt das politische Asyl zu den Naturrechten und bewertet die Asylgewährung als Pflicht eines Staates. Doch die Durchsetzung dieses Rechts bleibt bis zur Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts aus.

3.1 Asylproblematik

Vor der Entstehung des internationalen Flüchtlingsrechts erfolgt die Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären und politischen Gründen. Die Kehrseite einer Flüchtlingspolitik, die auf Eigeninteressen basiert, wird in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts deutlich. Die gewaltsame Auflösung von Vielvölkerstaaten und die Entstehung neuer Staaten bewirken gewaltige Bevölkerungsvertreibungen. Der Hass totalitärer Diktaturen in Europa raubt vielen Millionen Menschen nicht nur ihre Heimat, ihr Hab und Gut, sondern auch ihre Würde und ihr Leben. Um 1920 gibt es eine Million Flüchtlinge in Europa, die hauptsächlich aus Russland und Armenien stammen. Bis zur Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention fehlen universell gültige Vorschriften für den Flüchtlingsschutz. Die Bemühungen zeichnen sich vielmehr durch ihre Situationsbedingtheit und regionale Limitiertheit aus.

¹⁵¹ Die Flucht vor König Herodes im Neuen Testament und die Errichtung von Freistädten im land Kanaan im Alten Testament, 4. Buch Moose, 35, 9-15

¹⁵² Ducloux, Anne: „Naissance du droit d’Asile dans les Églises“, Paris 1994, S. 257

¹⁵³ Vgl. Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a.M., 1999, S. 156/157

Dass das Flüchtlingsproblem von internationaler Bedeutung ist und nur durch bi- und multilaterale Zusammenarbeit gelöst werden kann und zusätzlich auf vereinbarten und einzuhaltenden Regeln basieren muss, zeigt das Scheitern der Konferenz von Evian, was zu dramatischen Entwicklungen für die europäischen Juden führt.¹⁵⁴ *„Auf völkerrechtlicher Ebene macht sich das völlige Fehlen von Menschenrechtsgarantien bemerkbar, welche seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges so wichtig geworden sind und die Beurteilung des Verhaltens staatlicher Macht gegenüber Individuen wesentlich verändert haben.“*¹⁵⁵ Den Flüchtlingshochkommissariaten, die vom Völkerbund ins Leben gerufen werden, sind die Hände gebunden. Sie sind an unklare Mandate, geringe Budgets und das Gebot der Vorsicht gegenüber den souveränen Staaten gebunden. Auch Primärrecht bietet keinen Schutz. Das nationale Asylrecht der europäischen Länder beruht in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch auf dem im 19. Jahrhundert entwickelten Asyl aufgrund politischer Aktivitäten und schließt andere Verfolgungsgründe aus.¹⁵⁶ Aufgrund der fehlenden Aufnahmebereitschaft der internationalen Gemeinschaft verschärft sich die Lage für die europäischen Juden und ein noch größeres Verbrechen an der Menschheit wird möglich.

Obwohl die Nachkriegszeit große Fortschritte im internationalen Flüchtlingsrecht macht, bleibt Flüchtlingspolitik ein Spielball der Politik. Aus Gründen des Selbstverständnisses gilt es, Flüchtlinge aus dem Einflussbereich der gegnerischen Macht aufzunehmen. Unter den westlichen Demokratien herrscht Einvernehmen, dass die Menschen aus dem Ostblock geschützt werden müssen, da ihnen ihre Menschenrechte verweigert werden.¹⁵⁷ Es ist politischer Konsens, den Personen, denen die Flucht über die Systemgrenze glückt, Asyl zu gewähren. Flüchtlinge werden Zeugen der eigenen Überlegenheit und dienen dem Aufnahmestaat darüber hinaus als Quelle von Geheiminformationen. Diese realpolitische Prägung des Flüchtlingsbegriffs gibt es auch in der deutschen Asylpraxis. *„Traditionell waren die aus dem Ostblock kommenden Flüchtlinge in der Bundesrepublik bevorzugt behandelt worden. Sie erhielten schneller, und zu weit größeren Prozentsätzen Asyl als Bewerber aus*

¹⁵⁴ Die Konferenz von Evian tagt vom 06. – 15. 07.1938. An der Konferenz, die von US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt einberufen wird, beteiligten sich 32 Staaten (Polen und Rumänien als Beobachter). Außerdem sind 39 weitestgehend jüdische Hilfsorganisationen, der Hochkommissar des Völkerbundes für Flüchtlinge aus Deutschland und der Präsident des Nansenbüros anwesend.

¹⁵⁵ Neue Züricher Zeitung: *„Schatten des Zweiten Weltkrieges: Die Flüchtlingspolitik in rechtlicher Sicht“*, Zürich, 11./12.12.1999

¹⁵⁶ Vgl. Kälin, Walter: *„Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg“*, Bern, 1999

¹⁵⁷ Schmid, Josef: *„Die deutsche Asylfrage zwischen Grundrecht und Gesinnungspolitik“*, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: *„Asylpraxis“*, Band 5, Nürnberg, 1999, S. 101

anderen Regionen; und sie wurden auch dann nicht zurückgeschickt, wenn der Antrag auf Asyl nicht anerkannt worden war.“¹⁵⁸ Andere Schutzsuchende werden abgelehnt. So scheitert die Aufnahme von 2000 Allende-Anhängern aus Chile nach dem Militärputsch 1973.¹⁵⁹ Die Definition von Flüchtlingen unterliegt damit seit Ende des Zweiten Weltkrieges einer politisch-pragmatischen Orientierung. Innerstaatliche und außenpolitische Interessen bestimmen die Flüchtlingspolitik.

Nach dem Ende des Kalten Krieges scheint eine an praktische Notwendigkeiten ausgerichtete Flüchtlingspolitik möglich. Die Flüchtlingsaußenpolitik nimmt konkrete Formen an: „*In the early 1990s, a political consensus prevailed for the first time since 1945, which enabled the UN Security Council to support collective interventionist policies previously thought to be impossible.*“¹⁶⁰ Unter dem Mandat der VN wird in innerstaatliche Konflikte eingegriffen, um auf Massenflucht und Massenvertreibung zu reagieren, die die regionalen Gleichgewichte gefährden. In Haiti, dem ehemaligen Jugoslawien, Somalia und im Norden des Irak erfolgen Einsätze auch als Reaktion auf Flüchtlingsströme. Ebenso in Liberia, Sierra Leone, Albanien, Mazedonien, der Provinz Kosovo und Ost-Timor. Flüchtlingsschutz rückt damit in den letzten zehn Jahren näher an die Ursachen von Flucht und Vertreibung. Die VN operieren in den Herkunftsländern von Flüchtlingen und an den Grenzen zu Konfliktstaaten. Die Theorie der *root-causes* von Flucht und Vertreibung wird entwickelt und damit werden Kriterien für ein Frühwarnsystem begründet. Auch über die Finanzierung von internationalen Organisationen, humanitäre Hilfseinsätze und Entwicklungshilfe-Programme setzen Staaten ihre Flüchtlingsaußenpolitik um. So sind 1999 80 Prozent aller Spendeneinnahmen von UNHCR zweckgebunden.¹⁶¹ Krisen, die von der internationalen Gesellschaft aufmerksam verfolgt werden, sind Prestigeobjekte, an denen sie ihre Großzügigkeit und Humanität demonstrieren können. Von den Medien bevorzugte Konflikte werden finanziert, während andere Krisen jedoch in Vergessenheit geraten. So wird bspw. im Jahr 2000 für Flüchtlinge aus dem Kosovo das Zehnfache an Leistungen pro Kopf ausgegeben wie für Flüchtlinge aus Sierra Leone.¹⁶²

¹⁵⁸ Herbert, Ulrich: „*Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*“, München, 2001, S. 273

¹⁵⁹ Vgl. Thränhardt, Dietrich: „*Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern*“, in: Heinelt, Hubert (Hg.): „*Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*“, Opladen, 1994, S. 58 (s. auch Punkt 5)

¹⁶⁰ Loescher, Gil: „*The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*“, Oxford, 2001, S. 13

¹⁶¹ Vgl. UNHCR: „*UNHCR Global Report 1999*“, Genf, 2000, S. 32

¹⁶² Vgl. Loescher, Gil: „*The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*“, Oxford, 2001, S. 350

Weltweit werden Flüchtlinge zunehmend als Belastung wahrgenommen. Liberale Asylländer ändern ihre Politik aufgrund des rapiden Anstiegs der Asylbewerberzahlen und versuchen, sich vor Flüchtlingen zu schützen.¹⁶³ Der jährliche Haushalt von UNHCR, der sich primär aus Spenden westlicher Industrieländer zusammensetzt, geht zwischen 1993 und 1996 um ein Viertel (von 1 256 Millionen auf 912 Millionen) zurück, während die Zahlen der Personen, um die sich die Organisation kümmert, fast konstant bleibt.¹⁶⁴ Auch sind die internationalen Flüchtlingsorganisationen (UNHCR und seine zahlreichen Vorgängerorganisationen) seit der Zeit Fridtjof Nansens unzulänglich in Mandat und Handlungsvollmachten ausgerüstet. So bleibt die Organisation in einer provisorischen Schwebelage verhaftet, hangelt sich finanziell von einer Krise zur nächsten und kann häufig erst in Aktion treten, wenn alle anderen Möglichkeiten der Krisenbewältigung gescheitert sind. Obgleich die verstärkte internationale Zusammenarbeit zu Konferenzen, Konventionen und der Gründung von Institutionen und Regierungsorganisationen führt – und es im Namen des Menschenrechtsschutzes zu Interventionen kommt – nimmt die Bereitschaft, Flüchtlinge zu schützen, ab. Die Flüchtlingsinnenpolitik befindet sich in einer Krise. Ist bis zum Ende des Kalten Krieges die Trennung zwischen asylrelevant und asylunwürdig weitgehend einfach, löst sich dieses Raster mit dem Zerfall der Sowjetunion auf. „*Everywhere pernicious laws now exist to turn away refugees and restrict their rights. This situation is a significant departure from state practice in the Cold War when – largely for political purposes – attitudes towards refugees were far more tolerant and welcoming.*“¹⁶⁵ So werden bspw. Überläufer aus China nach Taiwan zwischen 1985 und 1989 noch als Helden gefeiert, mit Wohnungen, Jobs und sogar Goldbarren belohnt. In den 90er Jahren wandelt sich diese Politik völlig, so dass Überläufer bereits unmittelbar nach Ankunft und ohne Prüfung des Asylgesuches nach China zurückgeschoben werden. Der Erfüllung von Menschenrechten stehen außenpolitische Überlegungen entgegen, die über Krieg und Frieden entscheiden können. Deutlich wird die Schwierigkeit der Orientierung auch am Beispiel von Flüchtlingen aus der russischen Teilrepublik Tschetschenien. Diese erhalten in Deutschland keinen Flüchtlingschutz. Zur neuen Orientierung der Flüchtlingsinnenpolitik sind die VN sowie Staaten und

¹⁶³ Knapp, Anny und Langthaler, Herbert: „*Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung – Die Auswirkungen des Schengener Abkommens auf EU-Bürgerinnen, solche, die es noch werden wollen, und jene, die sicher draußen bleiben müssen*“ (aus: dies. (Hg.) „*Menschenjagd. Schengenland in Österreich*“, Wien, 1998, S. 11 – 18, in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen und Barthel, Eckhardt (Hg.): „*Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingschutzpolitik*“, Berlin, 2000, S. 61

¹⁶⁴ UNHCR: „*Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview 1995 – 2002*“, Genf, 2002

¹⁶⁵ Loescher, Gil: „*The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*“, Oxford, 2001, S. 351

Staatenbündnisse gefordert, um Flüchtlinge weiterhin angemessen zu schützen. Im Rahmen der Flüchtlingsaußenpolitik bedarf es eines verbesserten internationalen Krisenmanagements.

3.2 Völkerrechtliches Asyl

Die Anfänge des internationalen Flüchtlingsschutzes ebenso wie die Entstehung des Minderheitenschutzsystems fallen in die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg.¹⁶⁶ Flüchtlingsschutz und Flüchtlingsrecht sind ein untrennbarer Bestandteil des Menschenrechtssystems. Obwohl nicht alle Staaten der Erde die GFK unterzeichnet haben, gelten die Rechtsgrundsätze durch die Verknüpfung mit den Menschenrechten universell und wirken als Völkergewohnheitsrecht weltweit.¹⁶⁷ Im 20. Jahrhundert investierten Staaten einen beträchtlichen Teil ihrer Anstrengungen in die Entwicklung und Ausarbeitung eines internationalen Rechtsrahmens für den Schutz und die Sicherheit von Flüchtlingen. Die Gründe hierfür sind zwei: Flüchtlinge gehen als besonders schutzbedürftige Personen aus dem Zweiten Weltkrieg hervor. Sie sollen durch einen allgemein anerkannten Flüchtlingskodex speziellen Schutz erfahren. Gleichermäßen wichtig ist aber auch der Schutz der Interessen der Staaten.

Aufgrund ihrer Schutzlosigkeit sollen Flüchtlinge von der internationalen Gemeinschaft aufgefangen und ihre Sicherheit wiederhergestellt werden.¹⁶⁸ Da sie so zu Subjekten des internationalen Interesses werden, müssen allgemeine Richtlinien entwickelt werden. Hierzu gehören auf internationaler Ebene die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), die Satzung des UNHCR (1950), die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und das Protokoll zum Status von Flüchtlingen (1967), das Abkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen (1954), das Abkommen über die Verminderung der Staatenlosigkeit (1961), das Vierte Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (1949) und dessen Zusatzprotokoll von 1977. Die Erklärung der Vereinten Nationen über territoriales Asyl (1967), die Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (1965), die VN-Menschenrechtspakte über bürgerliche und politische Rechte und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966/1979), die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung (1975), die Konvention über die Rechte des Kindes (1989) und die Erklärung über Menschenrechte

¹⁶⁶ Vgl. Kimminich, Otto: „Einführung in das Völkerrecht“, 6. Auflage, S. 367 ff.

¹⁶⁷ Im August 2002 gibt es 144 Staaten, die die GFK und/oder das Protokoll von 1967 unterzeichnet haben.

¹⁶⁸ Vgl. UNHCR: „The State of the World's Refugees 1997-98 - A Humanitarian Agenda“, Oxford 1997, S. 52

von Individuen, die nicht dem Staat des Landes, in dem sie wohnen, angehören (1985), sind ebenfalls von Bedeutung. Diese Verträge bilden die Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts, enthalten jedoch keine Sanktionsmechanismen bei Verstößen.¹⁶⁹

In Afrika, Europa und Lateinamerika werden zudem wichtige regionale Schutzmechanismen entwickelt. Die 1969 verabschiedete OAU-Konvention zur Regelung spezifischer Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika geht über die Flüchtlingsdefinition der GFK hinaus. Auch die Erklärung von Cartagena (1984) weitet den Bereich der Schutzbedürftigen auf Bürgerkriegsflüchtlinge und Binnenvertriebene aus.¹⁷⁰ In Europa werden im Rahmen von Europarat und EU zahlreiche Übereinkommen getroffen. Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) des Europarats (1950), ist zentral.¹⁷¹ Ausschlaggebend für die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts ist jedoch auch die Harmonisierung der EU-Asylpolitik, die im Mai 2004 in wichtigen Bereichen abgeschlossen sein soll. Neben dem materiellen internationalen Flüchtlingsrecht sind die Beschlüsse des Exekutiv-Komitees von UNHCR zu nennen.¹⁷² Sie stellen keine bindenden Verpflichtungen dar, sondern dokumentieren internationalen Konsens, *soft law*.¹⁷³

Das internationale Flüchtlingsrecht nimmt mit dem Amt des Hohen Kommissars für russische Flüchtlinge, das 1921 auf Antrag des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes vor dem Rat des Völkerbundes eingerichtet wird, seinen Anfang. Auslöser dieser Entscheidung sind die Revolution in Russland (mit 800 000 Bürgerkriegsflüchtlingen) und der Zerfall des

¹⁶⁹ Weiner, Myron: „*The Global Migration Crisis*“, New York 1995, S. 154

¹⁷⁰ Die OAU beschreibt die Gründe, die eine Person, zwingen das Herkunftsland zu verlassen: „*owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality.*“ Die Erklärung von Cartagena bestimmt folgendes: „*because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.*“ 45 Staaten Afrikas sind Vertragspartner der OAU Konvention (Stand: September 2001). Zehn Staaten sind Unterzeichner der Cartagena Erklärung (Stand: 1999). Vgl. UNHCR: „*Refugee Protection. A guide to international refugee law*“, Handbook for Parliamentarians No 2, 2001

¹⁷¹ Zu den Maßnahmen des Europarates gehören: Das *Europäische Übereinkommen über die Aufhebung des Sichtvermerkszwangs für Flüchtlinge* (1959), das *Abkommen über die Übertragung der Verantwortung für Flüchtlinge* (1980), die *Resolution über Asyl für von Verfolgung bedrohte Personen* (1967), die *Empfehlung über die Vereinheitlichung nationaler Asylverfahren* (1981) und die *Empfehlung über den Schutz von Personen, die formal nicht als Flüchtlinge im Sinne des Abkommens von 1951 anerkannt sind* (1984). UNHCR: „*Eine Einführung in den völkerrechtlichen Schutz für Flüchtling*“, Juni 1995, S. 27

¹⁷² Das Exekutiv-Komitee des UNHCR wird 1958 eingesetzt um die jährlichen Hilfsprogramme des UNHCR zu genehmigen und den UNHCR in Fragen des internationalen Flüchtlingsschutzes zu beraten. Zur Zeit sind 50 Staaten Mitglieder des Gremiums und zahlreiche Beobachter vertreten. s. UNHCR: „*Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge: Beschlüsse des Exekutiv-Komitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen*“, Genf, 1988

¹⁷³ Kimminich beschreibt *soft law* als geltendes Recht mit geringerer Durchsetzungskraft. Vgl. Kimminich, Otto: „*Einführung in das Völkerrecht*“, 6. Auflage, S. 234 ff.

Osmanischen Reiches. „*Refugee law evolved between the 1920s and 1951 from ad hoc very specific, limited definitional terms, in need of constant revision and new instruments with each crisis as it arose, to a more general definition with universal potential although aimed at the individual.*“¹⁷⁴ Zum ersten Hohen Kommissar ernennt der Völkerbund den norwegischen Polarforscher Fridtjof Nansen.¹⁷⁵ Einen universell gültigen Flüchtlingsbegriff gibt es nicht. Vielmehr werden Schutzinstrumente ad-hoc bestimmten und an spezielle ethnische oder nationale Gruppen, die den Schutz ihres Heimatstaates verloren haben, angepasst. 1924 wird das Mandat um die Flüchtlingsgruppe der Armenier und 1928 um assyrische, assyrisch-chaldäische und türkische Flüchtlinge erweitert. Zu den ersten Amtshandlungen Nansens gehört die Einführung eines international anerkannten Ausweises, des *Nansen Passes* (1922), der Zehntausenden ermöglicht, in die Heimat zurückzukehren oder sich in anderen Ländern anzusiedeln. Ein russisches Sprichwort verdeutlicht die Bedeutung: „*Einen Menschen machen Leib, Seele und Pass aus.*“ Die zu Völkerbundzeiten entstandenen Konventionen zum Schutz bzw. zur Aufnahme von Flüchtlingen werden als *Nansen-Werk* bezeichnet.

1926 wird der Begriff *russischer Flüchtling* erstmals in einer Konvention juristisch festgelegt: „*Any person of Russian origin who does not enjoy or no longer enjoys the protection of the Government of the USSR and who has not acquired any other nationality.*“¹⁷⁶ Damit wird das Prinzip der Schutzlosigkeit begründet, die entsteht, weil der Heimatstaat nicht schützt. Später wird die Flüchtlingsdefinition um die Gruppe Staatenloser ergänzt. In der Konvention von 1938 über den Status von Flüchtlingen aus Deutschland heißt es: „*I (a) Persons possessing or having possessed German nationality and not possessing any other nationality who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government; I (b) Stateless persons not covered by previous Conventions or Agreements who have left German territory after being established therein and who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government.*“¹⁷⁷ Atle Grahl-Madsen bemerkt, dass in dieser Definition zum ersten Mal der Eindruck von Verfolgung entsteht, der in den folgenden

¹⁷⁴ van Selm-Thorburn, Joanne: „*Refugee Protection in Europe - Lessons of the Yugoslav Crisis*“, Den Haag 1998, S. 41

¹⁷⁵ Nansen gilt als Gründungsvater des internationalen Flüchtlingschutzsystems und der Flüchtlingshilfe. Als Wissenschaftler und Forscher international angesehen, leitet er die ersten humanitären Einsätze der Völkergemeinschaft. 1922 erhält er den Friedensnobelpreis für sein Engagement für Flüchtlinge und Vertriebene.

¹⁷⁶ van Selm-Thorburn, Joanne: „*Refugee Protection in Europe - Lessons of the Yugoslav Crisis*“, Den Haag 1998, S. 22

¹⁷⁷ Grahl-Madsen, Atle: „*The Status of Refugees in International Law*“, Band 1, Leiden 1966, S. 13

Konventionen eine zentrale Rolle einnimmt. Auch entfernt sich der Flüchtlingsbegriff mit der Zeit von Gruppen und geht auf Individuen ein.

Mit Ende des Völkerbundes (1938), stellt auch das Hochkommissariat seine Tätigkeit ein, obwohl die offizielle Auflösung erst 1946 erfolgt. Die Flüchtlingskonventionen von 1926, 1928, 1933, 1938 und 1939 sind teilweise bloß Sympathiebekundungen der Weltöffentlichkeit. Andere Probleme, wie die Weltwirtschaftskrise, beherrschen die Politik.¹⁷⁸ Der Völkerbund setzt jedoch mit der Schaffung des Hochkommissars für russische Flüchtlinge und des Hohen Kommissars für Flüchtlinge aus Deutschland die Institutionenentwicklung in Gang, auf deren Grundlage die Arbeit nach dem Zweiten Weltkrieg fortgesetzt wird. So beschließen am 9. November 1944 in Washington D.C. 44 Staaten die Gründung der Flüchtlings- und Rehabilitationsverwaltung der Vereinten Nationen (UNRRA). Diese arbeitet von Kriegsende bis zum 3. Juni 1947 und repatriert um die 7 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene (darunter nicht nur freiwillige Heimkehrer).¹⁷⁹ Auch die Nachfolgeorganisation, die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO), widmet sich primär logistischen Fragen der Flüchtlingshilfe. Zwischen 1947 und 1951 werden 1,5 Millionen Flüchtlinge betreut. Die IRO leitet jedoch wesentliche Prozesse in der Festlegung des Flüchtlingsbegriffs ein und versucht die Abgrenzung zu *IDPs*,¹⁸⁰ die jedoch nicht gelingt.¹⁸¹ Der Begriff des Flüchtlings wird von der IRO auf Opferkategorien, einen geographischen Raum und eine bestimmte Zeit festgelegt. In der Satzung der IRO steht: *„Refugee is a person who has left or is outside of his country of nationality or of former habitual residence, and who, whether or not he has retained his nationality, belongs to one of the following categories: victims of the Nazi or Fascist regimes or regimes on their side, whether enjoying international status as refugees or not; Spanish Republicans and other victims of the Falangist regime in Spain, whether enjoying international status as refugees or not. Persons who were considered ‚refugees‘ before the outbreak of the second world war, for*

¹⁷⁸ Veiter, Theodor: *„Geschichte der Flüchtlingsforschung - 40 Jahre AER/WAR – Vaduz“*, Wien 1991, S. 16

¹⁷⁹ Jaeger, G.: *„Les Nations Unies et les Refugies“*, in: ULB: *„La reconnaissance de la qualité de refugie et l’octroi de l’asile“*, Brüssel, 1990, S. 37

¹⁸⁰ In der deutschen Fachliteratur gilt die Anwendung des englischen Begriffs. Die deutschen Übersetzungsmöglichkeiten: Binnenvertriebene, Verschleppte, Zwangsvertriebene, decken nur spärlich die Bedeutung.

¹⁸¹ *„[IDP] applies to a person who has been deported from, or has been obliged to leave his country of nationality or of former habitual residence as a result of the actions of the Nazi or fascist regimes or of regimes which took part on their side in the Second World War, or of the quisling or similar regimes which assisted them against the United Nations; for example persons who were compelled to undertake forced labour or who were deported for racial, religious or political reasons.“* Satzungsatzüge der IRO (1946) aus: Grahl-Madsen, Atle: *„The Status of Refugees in International Law“*, Band 1, Leiden 1966, S. 134

reasons of race, nationality or political opinion.”¹⁸² Unter den Paragraphen II und IV heißt es über Flüchtlinge, wo auch Verfolgung erstmals genannt wird, allgemeiner: „...*anyone, other than a ‚displaced person‘ as defined in the IRO Constitution, who is outside his country of nationality or former habitual residence, and who as a result of events subsequent to the outbreak of the second world war is unable or unwilling to avail himself of the protection of the government of his country of nationality or former nationality. Victims of Nazi persecution returned to Germany or Austria as a result of enemy action, but not yet firmly resettled.*”¹⁸³

Das Satzungsstatut und die darin festgelegten Definitionen werden jedoch bald von neuen Ereignissen eingeholt. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wird 1948 von der Staatengemeinschaft angenommen. Sie begründet erstmals den Asylanspruch aller Menschen, die Opfer von Verfolgung werden. Im Artikel 14 (1) steht: „*Jedermann hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.*” Ohne den Flüchtlingsbegriff damit genauer zu definieren und einen Rechtsanspruch zu verankern, ist die Formulierung erstmals allgemein und universell gehalten. Die bisher üblichen Zusätze von Ort, Zeit und Opfergruppe fehlen. Eingebettet zwischen den Artikeln 13 über das Recht auf Freizügigkeit und 15 über den Anspruch auf Staatsangehörigkeit, spiegelt das Recht die Situation und die Bedürfnisse der Flüchtlinge weltweit.

Die Gründung des VN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) 1950 durch die VN-Generalversammlung, dessen Arbeit am 1. Januar 1951 aufgenommen wird, füllt das Vakuum zwischen theoretischem Flüchtlingsschutz und praktischer Flüchtlingshilfe. Auch sollen langfristige Lösungen für das europäische Flüchtlingsproblem gefunden werden, zu denen die IRO – auch aus finanziellen und strukturellen Gründen – nicht fähig ist. Auch UNHCR wird als Provisorium konzipiert: Die Tätigkeit des Amtes wird zunächst auf drei Jahre begrenzt. Anhaltende und sich neu entwickelnde Flüchtlingskrisen führen jedoch zu einer sukzessiven Mandatsverlängerung, die seit 1954 alle fünf Jahre von der VN-Generalversammlung beschlossen wird. Die Hauptaufgaben umfassen die Förderung des internationalen Flüchtlingsrechts, die Wahrnehmung des internationalen Rechtsschutzes von Flüchtlingen und die Erarbeitung von dauerhaften Lösungen (*durable solutions*) von Flüchtlingsproblemen. In jüngster Zeit erstreckt sich das Engagement auch auf IDPs. „*The UNHCR field staff is less*

¹⁸² Damit werden deutsche und italienische Flüchtlinge und Vertriebene, wie auch Angehörige der mit den Achsenmächten verbündeten Staaten ausgeschlossen. Die 12,5 Mio. deutschen Vertriebenen werden daher von der IRO weder betreut noch rechtlich geschützt, so dass die Organisation die Flüchtlingskrise nicht lösen kann. Das Bedürfnis nach einer neuen, der Problematik gewachsenen Institution entsteht.

¹⁸³ Grahl-Madsen, Atle: „*The Status of Refugees in International Law*“, Band 1, Leiden 1966, S. 135

... tied to traditional notions of sovereignty than other UN agencies. ... The language of sovereignty has increasingly been replaced with notions of international solidarity and the language of intervention."¹⁸⁴ Nach einer Vielzahl kurzlebiger und politisch wie strukturell schwacher Organisationen erweist sich UNHCR seit über 50 Jahren als konstantes und flexibles Provisorium, das zwischen Menschenrechtsschutz und Staatssouveränität vermittelt. Flüchtlingsbegriff und -politik wandeln sich in dieser Zeit. Die Entwicklung findet ihren Höhepunkt in der viel gelobten und oft kritisierten Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).

Die GFK vom 28. Juli 1951 wird als Anker des Rechtsschutzes für Flüchtlinge gerühmt: Konstant, berechenbar und solide vertrete sie die Grundlagen des Flüchtlingsschutzes und die Prinzipien der westlichen Demokratien. *„Mit der Genfer Flüchtlingskonvention vollzog sich der Übergang von der Flüchtlingsaufnahme als einem Akt staatlicher Gnade zu einem individuellen Schutzanspruch für Flüchtlinge.“*¹⁸⁵ Die GFK bündelt frühere internationale Abkommen und ist die umfassendste Kodifizierung von Flüchtlingsrechten in der Geschichte. Der Vertrag ist für die 144 Unterzeichnerstaaten verbindlich. *„... making it [the 1951 Convention or its 1967 Protocol] one of the most widely endorsed of all international legal systems.“*¹⁸⁶ Für Grahl-Madsen ist sie die Magna Charta für Flüchtlinge.¹⁸⁷ Kein Staat darf die Gewährung von Asyl als feindlichen Akt werten und alle Staaten verbindet eine einheitliche Flüchtlingsdefinition, die über politischen Momentaufnahmen stehen soll. Das Zusatzprotokoll vom 31. Januar 1967 hebt die zeitliche Beschränkung der Konvention (*„Ereignisse vor dem 1. Januar 1951“*, Stichtagsregelung gemäß Artikel 1 A, GFK) sowie die geographische Einschränkung (auf *„Ereignissen in Europa“*, gemäß Artikel 1 B, GFK) auf.¹⁸⁸

Die Entstehung der GFK beschreibt Christine Amann ausgiebig in ihrer Arbeit: *„Die Rechte des Flüchtlings: Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung“*. Zentral zum Hintergrundverständnis sind drei Punkte. 1. Das Problem der Flüchtlinge und Staatenlosen beschäftigt die Vereinten

¹⁸⁴ Weiner, Myron: *„The Global Migration Crisis“*, New York 1995, S. 164

¹⁸⁵ Pro Asyl: *„Tony Blairs Anschlag auf den internationalen Flüchtlingsschutz“*, Frankfurt a.M., 03.2003, S. 2

¹⁸⁶ UNHCR: *„The State of the World's Refugees 1997-98 - A Humanitarian Agenda“*, Oxford 1997, S. 53

¹⁸⁷ Grahl-Madsen, Atle: *„The Status of Refugees in International Law“*, Band 1, Leiden 1966, S. 20. Der Ausdruck soll von Read stammen, der bereits 1951 von deren großer Bedeutung spricht. S. Amann, Christine: *„Die Rechte des Flüchtlings: Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung“*, Baden-Baden, 1994, S. 42

¹⁸⁸ Es besteht eine unterschiedliche Anwendung in den Unterzeichnerstaaten. Die Türkei beispielsweise hält an der geographischen Limitierung fest und erkennt nur Personen aus Europa als Flüchtlinge nach der GFK an. Der Anspruch aller anderen Asylbewerber wird durch ein Sonderverfahren das vom UNHCR in der Türkei betrieben wird geprüft und Schutzbedürftige werden zur Weiterwanderungen vorgeschlagen.

Nationen seit ihrer Gründung. 2. Ursprünglich soll eine Konvention gegen die Staatenlosigkeit geschaffen werden. In der näheren Betrachtung wird jedoch die Notwendigkeit eines Vertrags zum Flüchtlingsschutz deutlich. 3. Von Anfang an sind Staaten aller Regionen – ausgenommen Afrika, das noch mehrheitlich unter Kolonialherrschaft steht – an der Ausarbeitung beteiligt.¹⁸⁹ So erhält die GFK von Beginn an eine solide Unterstützung der Staaten, findet aber auch festen Rückhalt bei Nichtregierungsorganisationen, als sie am 25. Juli 1951 von 26 Regierungsvertretern unterzeichnet wird und am 22. April 1954 in Kraft tritt. Unter Artikel 1 A (1) GFK wird der Faden des Flüchtlingsrechts, den das Nansen-Werk begründet hat, aufgenommen. Die Flüchtlingsdefinitionen aus den Vereinbarungen von 1926, 1928, 1933, 1938 und 1939 werden anerkannt. Neben diesen *statuären Flüchtlingen*¹⁹⁰ und jenen Personen, die unter anderwärtige Schutzbestimmungen¹⁹¹ fallen, wird unter Artikel 1 A (2) GFK ein allgemeiner Flüchtlingsbegriff festgelegt. Flüchtling ist demnach eine Person, „...*die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatslose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewünschten Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann und wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will*“¹⁹² Damit wird die Flüchtlingseigenschaft an eine Reihe Kriterien

¹⁸⁹ Mitglieder des ersten Ad-hoc-Komitees zur Erstellung eines Konventionsentwurfes sind: Belgien, Brasilien, China, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Israel, Kanada, Polen, UdSSR, USA, Venezuela, die Türkei.

¹⁹⁰ Auf Schutz als *statuären Flüchtlinge* können sich in jüngerer Zeit Personen aus dem Libanon, die gezwungen sind, ihr Asylland wieder zu verlassen, berufen. Nicolaus, Peter: „*Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention – eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?*“, in: Otto Beneke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Bonn, 1989, S. 43 und Köfner, Gottfried und Nicolaus, Peter: „*Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland*“, Band 1, Mainz 1986, S. 150

¹⁹¹ Die Frage der Flüchtlinge aus Palästina wird auch heute noch in einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen behandelt. Die UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency*) wird am 8.12.1949 – nach einer Resolution (Res. 302 (IV)) der Generalversammlung – eigens für die Betreuung der Palästina-Flüchtlinge errichtet. Auf Veranlassung der arabischen Staaten, blieb ihr Sonderstatus außerhalb der GFK erhalten. „*Die Bevollmächtigten [bei den Verhandlungen zur GFK vom 2.7. – 22.7.1951] beschlossen aber, dafür Sorge zu tragen, daß den Palästina-Flüchtlingen die vollen Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt werden, falls die Betreuung durch die UNRWA wegfallen sollte.*“ Nicolaus, Peter: „*Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention – eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?*“, in: Otto Beneke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 44 und s. Art. 1 D, GFK.

¹⁹² *Genfer Flüchtlingskonvention* beschlossen auf der Konferenz der VN über den Status von Flüchtlingen und Staatenlosen Personen, vom 2. - 25. Juli 1951. Inkrafttreten am 22. April 1954.

gebunden: Die wohl begründete Furcht (*well founded fear*)¹⁹³, Verfolgung (*persecution* im Gegensatz zu *prosecution*)¹⁹⁴ und Gründe/Kriterien der Verfolgung (*grounds*).¹⁹⁵ Hinzu kommt noch die Bedingung der Grenzüberquerung.¹⁹⁶ In bezug auf die Täter/Opfertheorie – wird das Handeln des Täters bewertet oder die Not des Opfers – bleibt die GFK offen.¹⁹⁷ Verfolgung muss nicht vom Staat ausgehen. Während bei frühen Flüchtlingsschutzverträgen der Staat Schutz nicht gewähren kann oder diesen verweigert, findet in der GFK keine Zuschreibung der Verfolgung statt.¹⁹⁸ Zentral ist vielmehr, dass eine Person aus mindestens einem der genannten Kriterien verfolgt wird und diese Verfolgung eine besondere Schwere erreicht. Um die Flüchtlingseigenschaft festzustellen, betreiben die Staaten Asylverfahren. Für die Dauer der Verfahren (Verwaltungsebene und mindestens einer gerichtlichen Überprüfung) erhalten die Asylsuchenden einen befristeten Aufenthaltsstatus.

Neben der Einzelfallprüfung im Asylverfahren besteht noch die Möglichkeit der Aufnahme von Kontingentflüchtlingen (Aufnahme von einer Gruppe von Betroffenen ohne separate Prüfung) sowie die Aufnahme von Statusflüchtlingen nach Art. 1 A GFK. Einige Länder halten auch Weiterwanderungsquoten (*resettlement quota*) bereit, über die besonders schutzwürdige Personen über den UNHCR in sichere Drittländer vermittelt werden.

¹⁹³ Das UNHCR-Handbuch unterscheidet einen subjektiven und einen objektiven Moment. Neben die individuell erfahrene Furcht wird das objektive Element der Begründung gestellt (§§ 37 – 51).

¹⁹⁴ Da der Begriff Verfolgung nicht näher erklärt wird, gibt es unterschiedliche Meinungen betreffend dem Inhalt und der Schwere der Verfolgung, damit der Flüchtlingsstatus verliehen wird: Guy Goodwin-Gill meint, es sei essentiell, dass es keine Definition gäbe. James C. Hathaway (1991) schlägt ein abgestuftes System der Verfolgungsschwere vor. Die Verletzungen von: 1. *Non-dewrongable human rights* (Folter, Todesstrafe) => müsse immer zur Flüchtlingsanerkennung führen; 2. *Dewrongable human rights* (willkürliche Festnahme u.ä.) => solle prinzipiell zur Anerkennung führen; 3. *Social, economic and cultural rights* => könne nur in einer Kombination und durch ein besonderes Maß an Gewalt zur Anerkennung führen; 4. *Non-codified rights* (Recht auf Arbeit u.a.) könne nicht zur Anerkennung führen.

¹⁹⁵ Diese Kriterien begründen eine Offenheit gegenüber verschiedenen Menschenrechtsverletzungen. Rasse wird heute mit ethnischer Gruppe interpretiert. Religion muss auch die Möglichkeit des Religionswechsels und des Atheismus beinhalten. Nationalität ist der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geläufige Begriff für ethnische Minderheit. Soziale Gruppe wird seit etwa 1985 für die geschlechtsspezifische Verfolgung von Frauen herangezogen. Hathaway nennt folgende Beispiele für die Definition von sozialer Gruppe: 1. Hervorgehend aus einer angeborenen und unveränderbaren Charakteristik, 2. Hervorgehend aus einem gesellschaftlichen Status (Bsp. Bourgeoisie, Intellektuelle). Politische Meinung kann sich in jeglicher Abwendung vom Mehrheitsbestreben ausdrücken (Kleiderordnung, Verhaltensregeln und sogar die nicht Äußerung einer politischen Meinung betreffen).

¹⁹⁶ Vgl. Kimminich, Otto: „*Einführung in das Völkerrecht*“, 6. Auflage, Tübingen und Basel, 1997, S. 126

¹⁹⁷ Die vor allem in Deutschland befolgte Täterperspektive wird weder von GFK noch vom Handbuch des UNHCR (Paragraph 65) empfohlen. Hier wird eher dem Opfermodell gefolgt, in dem nicht ausschlaggebend ist, wer verfolgt, sondern warum, in welchem Grad und unter welchen Handlungsmöglichkeiten des Staates. In Deutschland führt die Ablehnung der nichtstaatlichen Verfolgung als Asylanerkennungstatbestand zu einem Konstrukt von staatlicher bis zu quasi-staatlicher Verfolgung und zu einer Schutzlücke.

¹⁹⁸ Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass die GFK zwischenstaatliche Konflikte verhindern will und den Flüchtlingsschutz als einen neutralen Akt etablieren will.

Bereits bei der Einigung auf diesen Flüchtlingsbegriff klingen Kritik und Zweifel über die Bedeutung und Reichweite der Konvention an. James Hathaway moniert, die Staatenwelt habe sich mit der GFK nicht auf einen durch Humanität und Menschenrechte begründeten Schutz für alle Flüchtlinge einigen können.¹⁹⁹ 1951 heißt es, die eurozentristische Sichtweise des Flüchtlingsproblems dominiere und die Entscheidung über Aufnahme und Status befinde sich nach wie vor im Ermessensspielraum der einzelnen Staaten. „*In the discussions the refugee problems of Europe played a large and perhaps dominant part, and the definition adopted reflects clearly the present state of Europe ... For victims of future upheavals or future persecution – displaced perhaps by the seizure of power in a country now relatively free – [T]he convention, though it does not go far, will be valuable to the limited extent to which it gives him [the refugee] the freedom to rehabilitate himself.*”²⁰⁰

Auf der Konferenz in Genf ist die Verbesserung der Situation der Flüchtlinge im Nachkriegseuropa auch das konkrete Ziel. In Folge von Krieg und neuer Grenzziehungen, Verschleppung und Vertreibung, Flucht und Staatslosigkeit wird dringend ein international gültiges Instrument benötigt, das Millionen Entwurzelter Schutz innerhalb neuer Grenzen gewährt und diese mit einem sicheren Status langfristig versieht. Die GFK erfüllt diesen Anspruch und legt neben der Flüchtlingsdefinition das Recht im Asyl fest. Die asylgewährenden Länder erhalten hierin eine Reihe an Pflichten, die anerkannten Flüchtlingen ökonomische, soziale und politische Rechte zusichern. In der Präambel der GFK wird hervorgehoben, dass diesen Personen die weitgehende Ausübung aller fundamentalen Rechte zugesprochen werden soll. „*For most European states this might mean initial shelter and nourishment within the limited environment of a reception centre, but it will ultimately, after a maximum of three years, include the entitlement to legal employment and private housing, with both the duties and rights of membership of the society of the state in question.*”²⁰¹

Anerkannte Flüchtlinge genießen demnach nicht nur elementare Menschen- und Grundrechte (Artikel 3: Diskriminierungsverbot, Artikel 4: Religionsfreiheit, Artikel 16: Rechtswegsgarantie, Artikel 27 und 28: Personalausweis und Reiseausweis, Artikel 30: Überführung von Vermögenswerten, Artikel 34: Einbürgerung), sondern werden in vielerlei Hinsicht den

¹⁹⁹ Hathaway, James C.: „*A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*“, in: Harvard International Law Journal, Band 31, Nr. 1, 1990, S. 144

²⁰⁰ Zitat aus: The Times, New York 31.7.1951, in : Selm-Thorburn, Joanne van: „*Refugee Protection in Europe - Lessons of the Yugoslav Crisis*“, Den Haag, 1998, S. 21

²⁰¹ van Selm-Thorburn, Joanne: „*Refugee Protection in Europe - Lessons of the Yugoslav Crisis*“, Den Haag, 1998, S. 55

Staatsbürgern (Artikel 14: Urheberrechte, Artikel 20: Rationierung, Artikel 22 (1): öffentliche Erziehung im Rahmen der Volksschule, Artikel 23: öffentliche Fürsorge, Artikel 24: Arbeitsrecht und soziale Sicherheit, Artikel 29: steuerliche Lasten) und im Übrigen Ausländern mit rechtmäßigem Aufenthalt gleichstellt (Artikel 13: Erwerb von Eigentum, Artikel 15: eingeschränktes Vereinigungsrecht, Artikel 17: nichtselbständige Arbeit, Artikel 18: selbständige Arbeit, Artikel 19: freie Berufe, Artikel 21: Wohnungswesen, Artikel 26: Freizügigkeit). Auf der anderen Seite haben Flüchtlinge eine Reihe von Pflichten. Sie müssen Gesetze und Regeln des Aufnahmelandes einhalten und Maßnahmen, die getroffen werden, um den öffentlichen Frieden zu gewähren, respektiert. Die GFK legt darüber hinaus fest, dass Personen, die sich Kapitalverbrechen schuldig gemacht haben, gegen die Menschlichkeit verstoßen haben, Kriegsverbrechen verübt haben, die öffentliche Sicherheit gefährden oder rechtskräftig verurteilt sind, der Flüchtlingsstatus verwehrt oder wieder abgesprochen werden muss (Artikel 1 F und 33 (2) GFK, Ausschlussklauseln bei *prosecution*).

Oft wird kritisiert, die GFK regle das Recht im Asyl und nicht das Recht auf Asyl. Denn ein subjektives Recht auf Asylgewährung räumt die GFK nicht ein, sondern belässt sie in alleiniger Kompetenz des souveränen Staates. Versuche, die Pflicht zur Asylgewährung völkerrechtlich verbindlich zu normieren, scheitern bislang. „*Das Asylrecht wurde nicht zum allgemeinen Menschenrecht ausgebildet... letztlich ist der Flüchtling auf sich selbst zurückgeworfen.*“²⁰² Dennoch legt die GFK mehr als bloß das Recht im Asyl fest, da Artikel 1 (Flüchtlingsdefinition), Artikel 31 (*Flüchtlinge, die sich nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten*) und Artikel 33 (*Verbot der Ausweisung und Zurückweisung*) zusammen Grenzen der nationalstaatlichen Regelungssouveränität festlegen. Vor allem das Non-refoulement-Gebot gehört zum *ius cogens*. Christine Amann schließt: „*Die wichtigsten Schutzelemente des Rechtes auf Asyl sind implizit in der GFK enthalten.*“²⁰³ Als zentrales Prinzip des internationalen Schutzes gilt, dass Personen nicht zur Rückkehr in ein Land gezwungen werden dürfen, in dem ihr Leben und ihre Freiheit bedroht sind.²⁰⁴ In Artikel 33 (1) GFK steht: „*Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit*

²⁰² Ermacora, Felix: „*Die Asyl- und Flüchtlingsproblematik aus völkerrechtlicher Sicht*“, in: Okkenfels, Wolfgang (Hg.): „*Problemfall Völkerwanderung: Migration, Asyl, Integration*“, Trier, 1994, S. 114/115

²⁰³ Amann, Christine: „*Die Rechte des Flüchtlings: Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung*“, Baden-Baden, 1994, S. 159

²⁰⁴ Vgl. Göbel-Zimmermann, Ralph: „*Asyl- und Flüchtlingsrecht*“, München 1999, S. 8

wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.”

Dennoch sind wichtige Fragen bezüglich des internationalen Flüchtlingsrechts ungeklärt. Auch wenn das Non-Refoulement-Gebot einer Ausweisung in einen für Asylbewerber gefährlichen Staat entgegensteht, gilt keinesfalls, dass Menschen, die aus ihrem Herkunftsland fliehen müssen, offene Grenzen vorfinden und eine Flucht bewerkstelligen können. Auch ist ein Staat völkerrechtlich nur verpflichtet, die eigenen Staatsangehörigen aufzunehmen. Bei den Vorbereitungskonferenzen und der Konferenz zur Verabschiedung der GFK wird die Frage des Rechtes auf Einreise nicht abschließend geklärt: „Aus der Debatte ergibt sich klar, dass die verhandelnden Staaten keine völkerrechtliche Verpflichtung hierüber vereinbaren, sondern die Frage der Einreise und Aufnahme ausschließlich in das Ermessen der einzelnen Staaten stellen wollten.“²⁰⁵ Ohne das Passieren einer internationalen Grenze sind Schutzsuchende jedoch vom Flüchtlingsschutz ausgeschlossen.

Neben diesen Lücken im internationalen Flüchtlingsrecht wird eine bessere Anpassung an sich verändernde politische Realitäten und modifizierte Staatspraktiken gefordert. Die GFK sei den vielfältigen Aufgaben nicht mehr gewachsen: „In the 1980s and ‘90s, the appropriateness of the Convention as the sole instrument of international refugee law, and particularly the definition of a ‘refugee’ it upholds has been increasingly questioned.”²⁰⁶ Regional konzipierte Abkommen und Instrumente sollten für eine größere Flexibilität sorgen. Menschen, die vor allgemeiner Gewalt fliehen, sollten im Rahmen der GFK Schutz erhalten. Es gelte, neue Elemente für die Bestimmung des Begriffs *verfolgt*, aufzunehmen. Bernhard Santel sieht das Problem der GFK jedoch in der Auslegung. Da die Einzelstaaten nicht liberal, sondern restriktiv mit den Begriffen Flüchtling und Verfolgung umgingen, müsste die Definition vervollständigt werden. „The definition of the Geneva convention ... excludes people fleeing from generalized conditions of oppression and insecurity like civil wars, as well as victims of natural disasters.”²⁰⁷ Aristide Zolberg führt an, das Problem der Definition sei nicht nur eine akademische Übung, sondern eine Bürde, die oft über Leben und Tod

²⁰⁵ Hein, Christopher: „Elemente für ein Europäisches Asylrecht: Rechtsvergleich und Mindeststandards“, in: Barwig, Klaus (Hg.): „Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes, Entwicklungen in Deutschland und Europa“ Hohenheimer Tage zum Asylrecht, Baden-Baden, 1994, S. 72

²⁰⁶ van Selm-Thorburn, Joanne: „Refugee Protection in Europe - Lessons of the Yugoslav Crisis“, Den Haag 1998, S. 35

²⁰⁷ Santel, Bernhard: „European Community and Asylum Seekers - The Harmonization of Asylum Policies“, in: Thränhardt, Dietrich: „Europe - A New Immigration Continent“, Münster, 1991, S. 108

entscheide.²⁰⁸ Atle Grahl-Madsen hebt jedoch die Unmöglichkeit der Schaffung einer einzigen gültigen und stringenten Definition für Flüchtlinge hervor. Aus dieser Diskussion wird auch klar, dass Migration und Flucht als zwei Aspekte ein und desselben Phänomens erscheinen, nämlich einer wachsenden „Unwirtlichkeit vieler Teile der Welt, die damit ihre Bindekraft verlieren und einer Entwurzelung von Millionen von Menschen Vorschub leisten.“²⁰⁹ Diese Unwirtlichkeit hat politische, ökologische und wirtschaftliche Ursachen. Flucht und Migration sind nicht nur Resultate staatlicher Verfolgung, sondern zunehmend Ergebnisse innerstaatlicher Intoleranz, ethnischen Hasses und von Kriegsereignissen. Neben der unzureichenden Weite des Flüchtlingsbegriffs wird die Erosion der Bedeutung der GFK kritisiert. „*Refugee Rights at Risk*“ heißt ein Kapitel des UNHCR-Berichts über den Zustand der Flüchtlinge weltweit. Trotz zahlreicher Unterzeichner würden die Grundsätze nicht einmal in den westlichen Industrieländern respektiert und befolgt.²¹⁰ Hieraus folgt sogar der Schluss, die GFK müsse nicht nur ergänzt, sondern grundsätzlich überholt werden, um effektiven Flüchtlingsschutz zu garantieren. Dieser Aufgabe widmet sich die EU.

Die Aufnahme- und Schutzpraxis in den klassischen Einwanderungsländern und Europa variiert gravierend. Das *U.S. Refugee Program* legt jährlich eine Quote für die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen fest. 1997 liegt diese beispielsweise bei 78 000, wird jedoch aufgrund der Kosovo-Krise auf 91 000 erhöht. Die Flüchtlingsaufnahme macht rund 14 Prozent der Gesamteinwanderung aus. In den USA wird zwischen *refugees* (anerkannten Flüchtlingen, aus dem Ausland/Krisengebieten) und *asylees* (Asylbewerbern, die sich bereits im Land befinden) unterschieden. Von den *Asylees* erhalten jährlich maximal 10 000 Personen eine unbegrenzte Aufenthaltserlaubnis, während *Refugees* diesen Status ohne Beschränkung nach einem Jahr erhalten. In Kanada liegt die Quote für die Flüchtlingsaufnahme 1998 zwischen 24 100 und 32 300 (ungefähr 13 Prozent der gesamten Immigration). Das größte Kontingent steht inländischen Asylbewerbern offen und liegt zwischen 12 000 und 18 000, gefolgt von *Government-Assisted Refugees*, die aus dem Ausland nach Kanada gelangen. Schließlich wird eine dritte Gruppe Flüchtlinge von privater Seite unterstützt. Hier findet eine Verbindung zwischen Elementen des Familiennachzugs, der Arbeitsmigration und der Flüchtlingsaufnahme statt. Am höchsten ist der Anteil der

²⁰⁸ Zolberg, Aristide und Suhrke, Astri; Aguyo, Sergio: „*Escape from Violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*“, Oxford, 1989, S. 3

²⁰⁹ Opitz, Peter J. : „*Migrations- und Flüchtlingsbewegungen*“, in: Nohlen, Dieter und Nuscheler, Franz (Hg.): „*Handbuch der Dritten Welt*“, Band 1, Bonn, 1993, S. 390

²¹⁰ UNHCR: „*The State of the World's Refugees 1997-98 - A Humanitarian Agenda*“, Oxford, 1997, S. 62-68

Flüchtlinge an der gesamten Immigration in Australien. Zwischen 1998 und 1999 liegt die Aufnahmequote bei 12 000: Für Flüchtlinge aus dem Ausland (*offshore component*) ist ein Kontingent von 10 000 vorgesehen²¹¹, für GFK-Flüchtlinge, die im Inland im Anerkennungsverfahren ermittelt werden, ist der dauerhafte Aufenthaltsstatus für 2 000 vorgesehen.

Das internationale Flüchtlingsrecht schützt keine Personen, die vor legitimer Verfolgung (*prosecution*) Schutz suchen. Die Genfer Flüchtlingskonvention legt in ihrem ersten Artikel 1 F „*Ausschlussstatbestände*“ fest. Menschen erhalten demnach keinen Flüchtlingsschutz, wenn die „... *Annahme gerechtfertigt ist, a) daß sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, ... b) daß sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, ... c) daß sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.*“

In der Praxis wird daher erstens überprüft, ob die Flüchtlingseigenschaft vorliegt. Nachfolgend muss dann aber noch klargestellt werden, ob diese nicht aufgrund von Ausschlussgründen wieder aberkannt werden muss. Somit kann der Flüchtlingsstatus nicht nur entzogen werden, wenn die Ursache für die Flüchtlingseigenschaft wegfällt (durch Ende eines Krieges oder Konfliktes) oder anderwärtig Schutz geboten wird (durch Weiterwanderung oder Integration in die Empfangsgesellschaft), sondern auch, wenn Ausschlussgründe nach Verleihung des Schutzstatus bekannt werden. Während Artikel 1 F a) und b) bereits Anwendung gefunden haben, gibt es keinen Präzedenzfall für Ausschluss nach Artikel 1 F c), da dieser bislang durch den Tatbestand von I F a) abgedeckt wird.

Der vorrangige Schutz des Aufnahmestaates gegenüber dem Individualschutz wird auch in Artikel 33 (2) GFK behandelt: Auf das *Non-refoulement-Gebot* kann sich demnach nicht berufen, wer „*aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet... .*“ Damit wird der Flüchtlingsschutz an zwei exponierten Stellen des Vertragstextes eingeschränkt und Personen, die als unwürdig oder gefährlich erachtet werden, verwehrt. Asyl vor Strafverfolgung soll es nicht geben. Die Trennung zwischen *persecution* und *prosecution* gelangt somit in das internationale Flüchtlingsrecht. Während der Ausschluss

²¹¹ Ungefähr 4 000 GFK-Flüchtlinge werden im Rahmen dieser Quote aufgenommen und der Rest – der zwar schutzbedürftig ist aber nicht die GFK Kriterien erfüllt – weist besondere Verbindungen zu Australien auf.

vom Flüchtlingsstatus nach Artikel 1 F b) auf Verdacht erfolgen kann, tritt der Ausschluss durch Artikel 33 (2) GFK durch ein letztinstanzliches Gerichtsurteil ein. *„To conform with its wording Art. 33 is to be interpreted in the sense that only convicted criminals (regardless of where the crime was committed) could be expelled, and that the deprivation of the status of a refugee would not by itself be a reason justifying expulsion.“*

Die Ausschlussgründe sind ein Novum des internationalen Rechts. In den Vorgängerverträgen der GFK gibt es keine Ausschlussklausel. So ist das Nicht-Abschiebungs-Gebot bspw. in der Flüchtlingskonvention von 1933 zum Schutz der russischen Flüchtlinge absolut.²¹² Doch nach Ende des Zweiten Weltkrieges und unter dem Eindruck der Nürnberger Prozesse einigen sich die Staaten, dass es für Kriegsverbrecher keinen Schutz geben darf. Vor allem die Ausnahmeregelung des Artikel 33 (2) ist ein Produkt der GFK-Vorverhandlungen. *„This provision is therefore exclusively a result of the deliberations of the Conference of Plenipotentiaries, more particularly an amendment proposed jointly by the delegations of France and the United Kingdom, and adopted with very slight alterations.“*²¹³ Die Delegierten einigen sich ferner, dass die Ausweisung in das Land vorzunehmen ist, in dem die strafrechtliche Verurteilung erfolgt ist. Völkerrechtliche Abschiebungen in ein weiteres Land neben dem Heimatstaat werden damit möglich. Die Ausnahmen vom Refoulement-Verbot sollen sich an der aktuellen Situation messen. Heute gilt in den Staaten Europas, dass eine Abschiebung in einen Staat, in dem der betroffenen Person Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht, nicht stattfinden darf.²¹⁴ *„Eine Abschiebung ist daher ...nur zulässig, wenn mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit festgestellt ist, dass der Betroffene im Zielstaat weder der Todesstrafe, Folter noch unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen wird.“*²¹⁵

²¹² Vgl. Grahl-Madsen, Atle: *„Commentary on the Refugee Convention 1951“*, 2. Auflage, Genf, 1997, S. 243

²¹³ Grahl-Madsen, Atle: *„Commentary on the Refugee Convention 1951“*, 2. Auflage, Genf, 1997, S. 233

²¹⁴ Vgl. Artikel 3: *„Verbot der Folter“*, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, vom 04.11.1950

²¹⁵ Richert, Klaus-Peter: *„Asyl für Terroristen?“*, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: *„Der Einzelentscheider-Brief“*, 03.2002, S. 2

3.3 Subsidiärer Schutz

Durch die vielen Graustufen zwischen GFK-Flüchtlingen und freiwilligen Migranten entwickeln sich weitere Schutzformen, die subsidiäre oder komplementäre Schutzmechanismen genannt werden. Auch temporäre/vorübergehende Schutzformen bilden sich heraus. Obwohl diese ergänzend wirken sollen, destabilisieren sie das etablierte Recht. In der EU beruht der subsidiäre (ergänzende) Schutz primär auf der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Der Flüchtlingsschutz der EMRK ergibt sich aus Artikel 3, *Verbot der Folter*. Der Schutz vor unmenschlicher und erniedrigender Strafe und Behandlung gilt als absolut, verhindert eine Rückführung und begründet somit indirekt Asyl.²¹⁶ Dieser Artikel wird gleich nach der Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte und dem Recht auf Leben genannt und steht damit sehr hoch in der normativen Hierarchie. Artikel 3 ist im Kern ein Refoulement-Verbot.²¹⁷ Doch geht dieses über den Schutz der GFK hinaus. Denn Schutz wird auch vor unmenschlicher Behandlung und beispielsweise der Todesstrafe gewährt. Auch greifen die Ausschlussartikel aus Artikeln 1 F und 33 (2) der GFK nicht, sodass bspw. auch Terroristen Schutz vor Abschiebung erhalten können, sofern ihnen Folter oder Todesstrafe drohen. Dennoch gilt, „daß Bürgerkriege, innere Unruhen, bewaffnete Konflikte, Hungersnöte, rechtsstaatswidrige Verhältnisse, sofern sie sich nicht in konkreten Verfolgungshandlungen gegenüber einzelnen äußern, noch keine unmenschliche oder erniedrigende Handlung i.S.v. Art. 3 EMRK begründen.“²¹⁸

In den letzten Jahren hat sich der Artikel 3 EMRK in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) als hoher Schutzstandard in den Ländern der EU herausgebildet. Im Paragraph 53 (4) *Abschiebungshindernisse* des deutschen Ausländergesetzes findet der EMRK-Artikel direkte Aufnahme in deutsches Recht und beeinflusst dadurch unmittelbar die Rechtsprechung. Im Bereich der nichtstaatlichen Verfolgung trennt jedoch weiterhin eine Konfliktlinie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) von der des EGMR: „Seine [BVerwG] bisher vertretene Ansicht, wonach Art. 3 EMRK grundsätzlich nur vor Mißhandlung durch staatliche Organe oder staatsähnliche Organisationen schützt, ist zweifellos weder mit der Rechtsprechung des EGMR noch mit der des Bundesverfassungsgerichtes vereinbar, derzufolge im Zweifel die verfassungsrechtlichen

²¹⁶ Vgl. Ermacora, Felix: „Internationale Dokumente zum Menschenrechtsschutz“, 1971, S. 93

²¹⁷ Fuchs, Stephan Pio: „Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen“, Frankfurt a. M., 1999, S. 32ff.

²¹⁸ Hailbronner, Kay: „Ausweisung und Abschiebung in der neueren Rechtsprechung“, JZ, 1995, S. 136

*Grundrechte im Einklang mit der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR auszulegen sind.*²¹⁹ Denn es kommt nicht darauf an, ob die unmenschliche Behandlung durch den Staat oder durch Dritte erfolgt.²²⁰ Als absoluter Schutz hat der Artikel – interpretiert durch den EGMR – auch schon Entscheidungen der nationalen Gerichte aufgehoben. So in den Fällen *Cruz Varas und andere gegen Schweden* (20.03.1991), *Ahmed gegen Österreich* (20.03.1996), *Chahal gegen Großbritannien* (15.11.1996)²²¹, *Amuur gegen Frankreich* (25.06.1996), *Loisidou gegen Türkei* (1996), *Hilal gegen Großbritannien* (06.03.2001) und *Jabari gegen Österreich* (21.07.2000). Doch steht hinter den Entscheidungen des EGMR eine vorsichtige Abwägung von öffentlichem Interesse und Menschenrechten.

Damit reguliert das internationale Flüchtlingsrecht die Immigration von Flüchtlingen nur bedingt. Neben regionalen Mechanismen besitzen die Einzelstaaten noch Handlungsraum. Obwohl die internationale Staatengemeinschaft einen rechtlichen Rahmen mit der GFK gesetzt hat und den Schutz von Einzelgruppen um einen universellen Ansatz erweitern konnte, bleibt das Flüchtlingsrecht vage.²²² Es gelten keine einheitlichen Verfahren der Prüfung des Asylrechts, und die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten hat sich in den letzten Jahren zusätzlich verkompliziert. Es besteht daher die Gefahr, dass die GFK in Zukunft noch mehr an Bedeutung verlieren und von unsicheren Konstrukte, die zwar flexibel und schnell einsatzfähig sind aber den Flüchtlingen einen instabilen und konturenlosen Schutzrahmen bieten, ersetzt wird. Derzeit findet eine Neuordnung des Flüchtlingsrechts statt. Der EU kommt bei der Entwicklung des zukünftigen Schutzsystems, aufgrund seines politischen Einflusses eine Schlüsselrolle zu.

4 Dauerhafte Lösungen

In Vergangenheit und Gegenwart waren und sind Flüchtlinge oft gleichzeitig Resultat, Ursache und Lösungsansatz von Konflikten. Doch solange keine dauerhafte Lösung (durable

²¹⁹ Fuchs, Stephan Pio: *„Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen“*, Frankfurt a. M., 1999, S. 33/34

²²⁰ Kälin, Walter, in ZAR, 1986, S. 176

²²¹ In der Entscheidung steht: *„Das von Art. 3 EMRK ausgesprochene Verbot von Mißhandlungen ist ebenso absolut in den Ausweisungsfällen. Sofern schwerwiegende Gründe für die Annahme dargelegt wurden, daß ein Individuum der Gefahr einer Art. 3 EMRK zuwiderlaufenden Behandlung ausgesetzt wäre, wenn er in einen anderen Staat verbracht würde, ist folglich der Vertragsstaat verpflichtet, ihn im Fall einer Ausweisung vor solch einer Behandlung zu schützen...Unter diesen Umständen können die Aktivitäten des ... Individuums, auch wenn sie nicht wünschenswert oder gefährlich sind, keine wesentlichen Erwägungen sein. Der von Art. 3 EMRK verlangte Schutz ist daher umfassender als der von Art. 32 u. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention.“* Der EGMR summiert, auch die Menschenwürde von Terroristen sei zu achten.

²²² Nuscheler, Franz: *„Internationale Migration, Flucht und Asyl“*, Opladen, 1995, S. 79

solution) für Schutzbedürftige gefunden wird, ist sowohl das Schicksal des Einzelnen als auch das der Staaten ungewiss. Da der Flüchtlingsstatus per definitionem zeitlich begrenzt ist, sollte er in eine dauerhafte Lösung münden.²²³ Diese soll sowohl den Schutz von Flüchtlingen garantieren als auch den Interessen der Staaten gerecht werden. „... [W]ithout the prospect of durable solutions, our common duty to protect refugees cannot be fulfilled effectively. ... Access to a durable solution is the ultimate protection.“²²⁴ Die Bereiche setzen sich aus Rückkehr, Integration und Weiterwanderung zusammen. Strategie der Staaten sollte sein, diese Ziele in ihre Politik zu übernehmen. Das schafft für die eigene Bevölkerung Klarheit, bietet den Schutzsuchenden Chancen, sorgt für einen Ausgleich der Lasten und ermöglicht Migrationssteuerung. Das System sollte auf alle Migrationsgruppen übertragen werden.

4.1 Rückkehr

Die Bereitschaft zur und die Durchführbarkeit von Rückkehr ist eine Prämisse in einem kohärenten Migrationssystem. „...[F]ailure to do so could represent a pull factor, because those with no substantive claim to protection would use asylum procedures as a way of entering the country. Thus, the credibility of the systems of migration control and asylum protection is a primary interest of returning states.“²²⁵ Da der Flüchtlingsstatus ein befristeter Status ist, kommt der Rückkehr besondere Bedeutung zu.²²⁶ Rückkehr gilt als Kardinalweg in der Lösung von Flüchtlingsproblemen.²²⁷ Die zentrale Bedingung ist, dass ehemalige Schutzbedürftige der Repatriierung zustimmen (freiwillige Rückkehr) und diese in Würde und Sicherheit möglich ist.²²⁸ Da die geordnete Rückkehr der Flüchtlinge auch für den Wiederaufbau der Länder von Bedeutung ist und nicht nur zur Entlastung der Zufluchtstaaten führt, werden diese ermutigt, sich in der Heimat zu engagieren.

²²³ UNHCR: „*The State of the World's Refugees 1993 - The Challenge of Protection*“, New York, 1993, S. 6

²²⁴ UNHCR: „*Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, at the first meeting of the High Commissioner's Forum*“, Genf, 27.06.2003

²²⁵ Noll, Gregor: „*Rejected asylum seekers: the problem of return*“, New issues in Refugee Research, Lund, 05.1999, S. 4

²²⁶ UNHCR und IOM definieren abgelehnte Asylbewerber folgendermaßen: „*The term rejected asylum seeker ... is understood to mean people who, after due consideration of their claims to asylum in fair procedures, are found not to qualify for refugee status, nor to be in need of international protection and who are not authorized to stay in the country concerned.*“ aus: Memorandum of Understanding between the United Nations Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organisation for Migration (IOM), Genf, 05.1997

²²⁷ Hocke, Jean-Pierre [Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zwischen 1986 – 1989]: „*Beyond Humanitarianism: The Need for Political Will to Resolve Today's Refugee Problem*“, in: Loescher, Gil und Monahan, Laila: „*Refugees and International Relations*“, Oxford, 1989, S. 37 - 48

²²⁸ Vgl. Chimni, B.S.: „*The Meaning of the Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation*“, in: International Journal of Refugee Law, Nr. 5, 1993, S. 442

Die zentralen internationalen Regelungen, die die Rückkehrpolitik und -praxis der Staaten eingrenzen sind das Non-refoulement-Gebot, das Verbot von Kollektiv- und Massenabschiebungen²²⁹ und die Bestimmungen über Abschiebehaft und -gewahrsam, die durch Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und auf europäischer Ebene durch Artikel 5 (1) EMRK festgelegt sind. Des Weiteren muss die Abschiebung im Rahmen der internationalen Rechtsnormen verlaufen. Von einer Gewaltanwendung bei der Abschiebung muss abgesehen werden: „*At all stages of the expulsion procedure, the alien must never be exposed to torture, inhumane or degrading treatment or punishment.*“²³⁰ Diese Regel wird nicht nur von Artikel 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, sondern u.a. auch durch die Artikel 1 und 16 des VN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Artikel 3 der EMRK festgelegt. Doch können auch diese Regeln variieren und die unterschiedliche Behandlung von normalen Rückkehrern, Straftätern und Terroristen legitimiert werden.²³¹ Zwar ist das (eingeschränkte) Recht eines Staates, Nicht-Staatsbürger aus dem Land zu verweisen, an die Verpflichtung des Heimatstaates gebunden, eigene Bürger aufzunehmen, doch ist die praktische Umsetzung dieser Regel oft schwierig.²³²

Eine eindeutige Zuständigkeit für Rückkehr bei den internationalen Organisationen gibt es nicht.²³³ Bereiche fallen UNHCR zu: „...*there is no overriding mandate obstacle to involvement.*“²³⁴ Doch eigentlicher Hauptakteur bei Rückkehrfragen ist IOM. Obwohl IOM an das Prinzip der freiwilligen Rückkehr gebunden ist, erklärt die Organisation, dass die Unterscheidung zwischen freiwilliger und erzwungener Rückkehr oft nicht leicht sei und gerät (wie auch UNHCR) in die Kritik, Staaten beim Verstoß gegen internationales Recht zu

²²⁹ Vgl. Artikel 4 des vierten Protokolls zur Europäische Menschenrechtserklärung und Artikel 22 (9) der Amerikanischen Menschenrechtskonvention.

²³⁰ Noll, Gregor: „*Rejected asylum seekers: the problem of return*“, New issues in Refugee Research, Lund, 05.1999, S. 29

²³¹ Vgl. Noll, Gregor: „*Rejected asylum seekers: the problem of return*“, New issues in Refugee Research, Lund, 05.1999, S. 29

²³² Das Staatesrecht, mit seinem Anliegen, die Zusammensetzung der Bevölkerung zu kontrollieren, steht vor dem Individualrecht entgegen. Vgl. Noll, Gregor: „*Rejected asylum seekers: the problem of return*“, New issues in Refugee Research, Lund, 05.1999, S. 22 - 24

²³³ Westliche Demokratien bevorzugen die direkte Verhandlung mit den Heimat- und Transitstaaten. Während des Kalten Krieges ist der Pfad zwischen Ost und West jedoch faktisch nicht existent. Die Erfahrungen im Bereich der Rückkehr zentrieren sich daher auf Vereinbarungen mit neutralen Staaten und Staaten, die nicht dem gegnerischen Regime zuzuordnen sind.

²³⁴ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee: „*Return of Persons Not in Need of International Protection*“, Genf, 30.05.1997

unterstützen.²³⁵ So wird gegen den Grundsatz der freiwilligen Rückkehr in der Vergangenheit verstoßen.²³⁶ Flüchtlinge aus Ruanda und Burundi müssen frühzeitig in noch unsichere Situationen heimkehren. Im Fall von Sierra Leone, Somalia und Sudan hat dies zur Folge, das Menschen wiederholt gefährlichen Situationen ausgesetzt sind und zur Destabilisierung der Regionen beitragen. „*In Central America, the UNHCR initially resisted the forced repatriation of Salvadoran and Guatemalan refugees from Honduras and Mexico. Both countries were still undergoing brutal civil wars... . Nevertheless, host governments, such as Honduras perceived refugees as security risks and were anxious to see them leave.*“²³⁷

4.2 Integration

Steht einer Rückkehr die anhaltende Schutzbedürftigkeit entgegen, so wird die Integration in die Aufnahmegesellschaft empfohlen, die idealerweise in die Verleihung der Staatsbürgerschaft des Empfängerstaates mündet. Bereits nach der Flüchtlingsanerkennung sollen eine Reihe von Rechten – wie der Zugang zu Bildung/Ausbildung und Arbeitsmarkt – erteilt werden, die dem Prozess der Integration dienen. Tatsächlich übernimmt der Aufnahmestaat mit der Schutzgewährung Aufgaben, die bislang dem Herkunftsstaat zugefallen sind. Integration soll aber nicht nur bei anerkannten Flüchtlingen, sondern bei allen Migrant das Verhältnis zwischen Migrant und Staat regeln, vor allem wenn der Aufenthalt von Dauer ist.

„*Integration bedeutet die Einbindung in das gesellschaftliche, wirtschaftliche, geistig-kulturelle und rechtliche Gefüge des Aufnahmelandes ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität*“²³⁸, das „*gleichberechtigte Zusammenleben*“²³⁹ bzw. die „*gesellschaftliche Koexistenz in kultureller Toleranz und sozialem Friede*“.²⁴⁰ Dabei findet eine Anpassung an die Kultur, Traditionen und Prinzipien des Staatsvolkes statt, gleichzeitig verändert die Wohnbevölkerung aber auch die Identität des Staatsvolkes. Das Ziel von Integration ist, Parallelgesellschaften, die die Kohäsion des Staatsvolkes und damit den inneren Frieden

²³⁵ Vgl. Noll, Gregor: „*Rejected asylum seekers: the problem of return*“, New issues in Refugee Research, Lund, 05.1999, S. 47

²³⁶ UNHCR erntet aufgrund von erzwungener Rückkehr viel Kritik von NROs. Vgl. Ruiz, Hiram: „*When Refugees Won't Go Home: The Dilemma of Chadians in Sudan*“, US Committee for Refugees, Washington D.C., 1987

²³⁷ Loescher, Gil: „*The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*“, Oxford, 2001, S. 253

²³⁸ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „*Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*“, Berlin, 07.06.2001, S. 19

²³⁹ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen: „*Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern*“, Berlin, 11.2000, S. 2

²⁴⁰ Abschlussbericht der Kommission: „*Zuwanderung und Integration*“, der CDU Deutschlands, S. 87

gefährden und die Grundlage zu neuen Konflikten bilden können, zu vermeiden. Denn eine Voraussetzung für das Funktionieren des Nationalstaates ist, dass die staatsbildenden Elemente Staatsvolk, Staatsterritorium und Staatsmacht sich ergänzen. Wenn Staatsvolk und Wohnbevölkerung eine Deckungslücke aufweisen, kann dies zur Destabilisierung des Staates führen. Integration durch die Verleihung des gleichen Status der dauerhaften im Land lebenden Migranten konstituiert daher das Staatsvolk aufs Neue.

Dadurch löst der Integrationsprozess eine Debatte über die Eigenschaften des Staatsvolkes aus.²⁴¹ Diese Debatten müssen jedoch von allgemeinen Rechtsgrundsätzen eingerahmt werden, um eine Desintegration zu vermeiden. *„Die individuelle Freiheit und ihr Pluralismus machen die Kultur der Republik, das komplexe Amalgam der kulturellen Werte und Güter ihrer Bürger, zu einem permanenten Prozess des Wandels individueller oder kollektiver kultureller Präferenzen. In diesem Prozess ist legitim, wenn sich einzelne Bürger oder bestimmte Gruppen engagiert für die Erhaltung und auch Verbreitung von Überlieferungen einsetzen, die ihnen selbst lieb und teuer sind. Diese Überlieferungen dürfen jedoch nicht mit der Kultur der Republik verwechselt werden.“*²⁴² Zolberg beschreibt den Integrationsprozess daher als das *„Aushandeln von Identitäten“*, in dem Grenzen in beide Richtungen überschritten werden, sich verlagern und sich sogar auflösen können. Zwei Fragen bestimmen den Prozess: Wie unterschiedlich können wir sein? Wie ähnlich müssen wir sein?²⁴³ Inkorporation bzw. Integration könne auf unterschiedliche Weise und in verschiedenen Bereichen erfolgen (Sprache, Religion, Partizipation, Küche, Kleidung, Sport, Freizeit, Kunst, Musik und Aufenthaltsrecht). So findet eine Grenzüberschreitung statt, wenn ein Migrant seine Sprache, Religion oder Staatsbürgerschaft durch die des Empfangsstaates ersetzt. Diesen Prozess nennt Zolberg Assimilation. Die Grenze zwischen Empfänger-gesellschaft und Migrant kann aber auch aufgeweicht werden. Dies passiert, wenn Migranten das Gastland dahingehend verändern, dass bspw. eine neue Sprache zur bestehenden Amtssprache erhoben wird. Eine dritte Möglichkeit ist die Verlagerung der Identitätsgrenze zu Gunsten der Migranten. Im Kleinen fängt dieser Prozess in den Bereichen

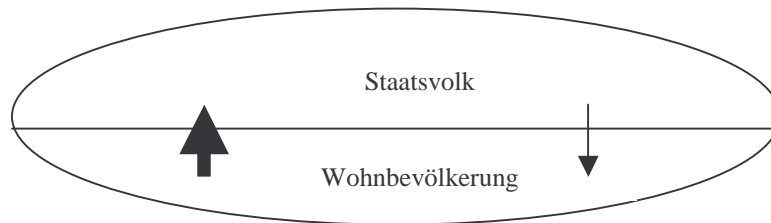
²⁴¹ *„Dabei sind wir uns bewusst, dass unser Gemeinwesen von geistigen Grundlagen lebt, die nicht selbstverständlich und für alle Zeiten gesichert sind.“*, in: Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: *„Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“*, Berlin, 07.06.2001, S. 1

²⁴² Oberndörfer, Dieter: *„Das Grundgesetz ist die Hausordnung der multikulturellen Gesellschaft Deutschlands“*, in: Konrad-Adenauer-Stiftung: *„Zukunftsforum Politik: Zuwanderung und Integration“*, Nr. 23, Sankt-Augustin, 03.2001, S. 55

²⁴³ Zolberg, Aristide R: *„Negotiating Identities: The Second Generation in Europe and North America“*, Entwurf: 16.01.2001, S. 6

Essgewohnheiten, Musik oder Feiern an. Das Aushandeln von Identitäten und das damit verbundene Festlegen von Grenzen ist ein notwendiger und kontinuierlicher Prozess.

Graphik 1 Integration



Quelle: Eigene Graphik

Die Leitkulturdebatte ist ein Beispiel für diese Auseinandersetzung. Bekannt sind auch die Debatten um das Tragen von Kopftüchern an staatlichen Schulen, den Bau von Moscheen, Islamunterricht sowie die Forderung nach Ausweisung straffällig gewordener ausländischer Jugendlicher.²⁴⁴ Gleichzeitig wird über die Integrations- oder Aufnahme-Grenze gestritten. Die Aufnahme-/Belastungsgrenze dürfe für den Erfolg von Integration und der Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes nicht überschritten werden.²⁴⁵ Sie steht in direkter Beziehung zur Integrationsfähigkeit des Landes und der Migranten. „Wenn wir die Identität unseres Landes bewahren und die Integrationschancen der rechtmäßig bei uns lebenden Ausländer sichern wollen, ist eine Begrenzung der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten weiterhin unabdingbar.“²⁴⁶ Eine Formel zur Berechnung dieser Grenze gibt es jedoch nicht.²⁴⁷ Vielmehr muss sich eine solche Limitierung an einen sich verändernden Kontext – was die Lage im Inland aber auch der Notwendigkeit aus dem Ausland angeht – anpassen. Maßgeblich für die Aufnahmekapazität sind Integrationsangebote und Infrastruktur-

²⁴⁴ Der Fall Mehmet ist hier von besonderer Bedeutung: „In einem bundesweit einzigartigen Präzedenzfall war der damals 14-Jährige am 14. November 1998 in die Türkei abgeschoben worden – ohne seine in München lebenden Eltern... Schon vor seinem 14. Geburtstag hatte er mehr als 60 Delikte begangen – Einbruch, Raub und gefährliche Körperverletzung.“ Nürnberger Nachrichten: „Verwaltungsgerichtshof lässt Berufung gegen altes Urteil zu – ‚Mehmet‘: Neue Runde“, Nürnberg, 11.10.2000

²⁴⁵ Aufgrund einer skeptischen öffentlichen Meinung wird bereits 1981 eine Begrenzungspolitik beschlossen: „Der Druck der Öffentlichkeit und die Furcht davor, daß die ohnehin latente Mißstimmung vieler Deutscher umschlagen könnte in Fremdenhaß“, beschleunigte die Wende zu einer eindeutigen Begrenzungspolitik, die mit den Kabinettsbeschlüssen vom 11. November 1981 vollzogen wurde.“ s. Herbert, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 247

²⁴⁶ Beschluss des Parteivorstandes der CSU: „Thesen zur Zuwanderungspolitik“, Bayreuth, 23.04.2001, S. 4

²⁴⁷ In den USA wird diese jährlich vom Kongress festgelegt. Es wird jedoch kritisiert, das Thema sei zu komplex, um politisch entschieden zu werden und würde zunehmend ideologisiert. Vgl. Crock, Mary: „Immigration and Refugee Law in Australia“, 1998, S. 4

ressourcen. Wohnraum, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und die Gesundheitsversorgung müssen ausreichen. Letztlich ist es eine Frage der Verfügbarkeit ausreichender Finanzmittel. Darüber hinaus spielt die öffentliche Meinung eine zentrale Rolle: „*Notwendig ist vor allem ein Klima der Offenheit und Toleranz, das gesteuerte und begrenzte Zuwanderung als Chance zur Bereicherung unserer Gesellschaft erkennt und bejaht.*“²⁴⁸

Integration gilt gleichermaßen als Prozess als auch als Ziel. Hartmut Esser sieht Integration als Gleichgewichtszustand.²⁴⁹ „*Die Wechselseitigkeit dieses Verhältnisses wird in dem Grundsatz fördern und fordern deutlich.*“²⁵⁰ Während zu Beginn des Integrationsprozesses noch größtmögliche strukturelle Asymmetrien zwischen den Lebenssituationen von den Migranten und der Empfangsgesellschaft herrschen, gilt es, die Lebensverhältnisse im Laufe der Zeit anzunähern. In der Regel vollzieht sich der Prozess über einige Generationen. Während die erste Zuwanderergeneration Geduld und Willenskraft aufbringen muss, um sich schnell und gewinnbringend in die neue Umwelt einzubringen, sind die zweite und dritte Generation für die Wissenschaft aus einem anderen Grund interessant. Denn bei ihnen zeigt sich mittel- und langfristig, ob der Integrationsprozess gelungen und ein Zusammengehörigkeitsgefühl entstanden ist oder ob möglicherweise Differenzen verstärkt worden sind.²⁵¹

Integration vollzieht sich über viele Stufen meist über einen langen Zeitraum. Eine erste Stufe der Integration, die von zentraler Bedeutung ist, wird erreicht, wenn Sprachkenntnisse erworben, Situationen und Gebräuche sowie Verhaltensmuster angenommen werden. Diesen Prozess nennt Leggewie kognitive Assimilation. Diese Angleichung der Migranten ist notwendig, um sich am öffentlichen Leben beteiligen zu können. Mit diesen Fähigkeiten erhält der Migrant dann auch die Möglichkeit der strukturellen Integration, die sich auf Rechtsstellung, Wohnort, Lebensstandard, Bildung und Ausbildung, Arbeitsmarkt, Beruf,

²⁴⁸ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „*Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*“, Berlin, 07.06.2001, S. 20

²⁴⁹ Vgl. Esser, Hartmut: „*Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, eine handlungstheoretische Analyse*“, Darmstadt, 1980

²⁵⁰ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 201

²⁵¹ Am Ende der Integration kann nach Meinung von Löffler auch die Desintegration stehen. Er nennt verschiedene Formen der Integration, die sich seiner Meinung nach als ein Kontinuum darstellen, an deren Endpunkten jeweils die Nicht-Integration steht: Gaststatus, Assimilation, Akkulturation, Schmelztiegel, liberaler Multikulturalismus und radikaler Multikulturalismus. Während er assimilieren als sich angleichen versteht, bedeutet für ihn Akkulturation Kulturübernahme. Im Multikulturalismus sieht er eine höchst instabile und konfliktreiche Gesellschaftsordnung. Vgl. Löffler, Berthold: „*Welche Integration?*“, in: „*Die politische Meinung*“, 02.2001

Einkommen und soziale Sicherheit bezieht.²⁵² Parallel zu diesem Verlauf erfolgen die soziale Integration, die sich durch Kontakte mit der Aufnahmegesellschaft, Partnerwahl, Freundschaftskreis, Engagement und Partizipation erkennen lässt als auch die kulturelle Integration, die sich durch Mediennutzung, Wertevorstellung und Religion feststellen lässt. Je kleiner daher die Unterschiede in den strukturellen, sozialen und kulturellen Bereichen zwischen Empfängerbevölkerung und Zuwanderern sind, desto schneller und besser gelingt die Integration.²⁵³ Die Folge dieser Teilintegrationen nennt Claus Leggewie identifikative Assimilation. Diese tritt ein, wenn ein subjektives Gefühl der Zugehörigkeit entsteht.²⁵⁴

Obwohl die identifikative Assimilation die vollständige Integration beschreibt, ist es möglich, dass neben der neuen Identität weiterhin die Heimatidentität besteht. Aristide Zolberg führt aus, dass die Globalisierung neben Kulturen und Systemen auch Menschen einander näher bringt und damit Integration fördert: „...whereas globalization has the effect of bringing about contact between a broader array of societies and social groups, it also insures that these societies and social groups have more in common than their counterparts in earlier migratory experiences. A major element here is the world media youth culture, in its crassest commercial form. This is also true for sports.“²⁵⁵ So ist es nach Zolberg nicht schwer, Übereinstimmungen zu finden, die als Integrationsbasis dienen können.

Aristide R. Zolberg stellt einen Zusammenhang zwischen der Qualifizierung (*skill*) der Migranten und deren Integrationsfähigkeit her. Kanada bspw. nehme Menschen dauerhaft auf, deren Profil in die Gesellschaft passe und die durch Bildung- und Berufsstand als Hochqualifizierte gälten. Damit erziele der Staat große Erfolge in der Integrations- und Migrationspolitik. Im Kontrast hierzu bewertet er die europäische Gastarbeiterpolitik, die Menschen mit geringen Qualifikationen anziehe und für befristete Zeit in der Region behalte. Der Nutzen für Staat als auch Migrant würde so minimiert. Den Ansatz der USA betrachtet er als Mischform, da hier alle Migrations- und Integrationsformen parallel auftreten.²⁵⁶ Die Integration in den Arbeitsmarkt ist vor allem davon abhängig, wie gut Qualifikationen

²⁵² Vgl. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, Berlin, 07.06.2001, S. 19

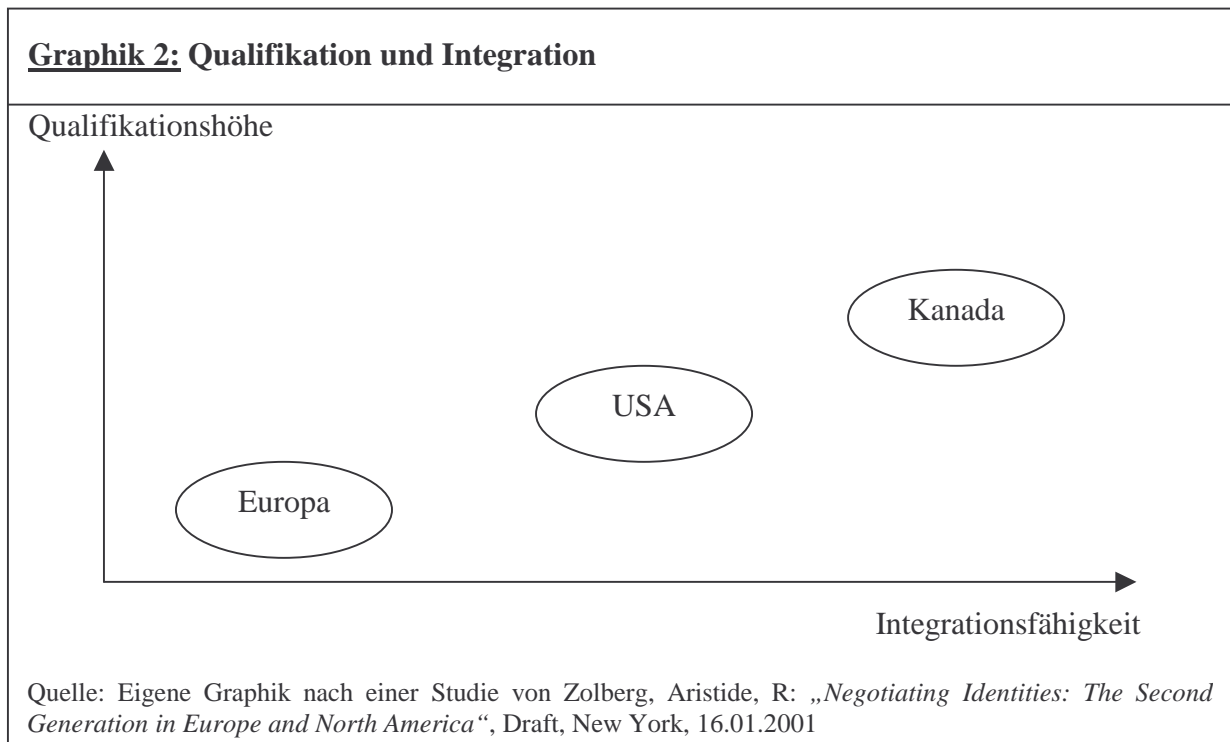
²⁵³ Vgl. Meier-Braun, Karl-Heinz: „Deutschland, Einwanderungsland“, Frankfurt a.M., 2002, S. 26

²⁵⁴ Leggewie, Claus: „Integration und Segregation“, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: „Migrationsreport 2000“, 2000, Frankfurt a.M., S. 89

²⁵⁵ Zolberg, Aristide R: „Negotiating Identities: The Second Generation in Europe and North America“, Entwurf: 16.01.2001, S. 2

²⁵⁶ Zolberg, Aristide, R: „Negotiating Identities: The Second Generation in Europe and North America“, Draft, New York, 16.01.2001

erkannt, bewertet²⁵⁷ und auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes transferiert werden können. Die Anerkennung von Schul-, Berufsausbildung und Arbeitserfahrung gehört hierzu.



Das Erlangen der Bürgerschaft erfolgt durch Geburt oder Einbürgerung, wobei das Völkerrecht zwei Prinzipien des Erwerbs durch Geburt unterscheidet: Die Zugehörigkeit über den Geburtsort (Territorialprinzip, *ius soli*) und die Zugehörigkeit über die Abstammung (Personalitätsprinzip, *ius sanguinis*). Das Abstammungsprinzip hat seinen Ursprung im 19. Jahrhundert. „Darwin griff es auf, als er im „Ursprung der Arten“ Lamarcks Vorstellung einer kulturellen und biologischen Anpassung widerlegte; Abraham Lincoln beschwor es mehrfach im amerikanischen Bürgerkrieg mit Äußerungen, in denen er die Unteilbarkeit der Nord- und Südstaaten mit dem gemeinsamen Blut begründete...“.²⁵⁸ In seiner Mystik entspricht das Prinzip der Blutsgemeinschaft dem Konzept der Schicksalsgemeinschaft der

²⁵⁷ Empirische Studien auf diesem Gebiet vergleichen zumeist die Einkommen bzw. Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten von Einheimischen und Immigranten. Für einen Überblick vgl. Zimmermann, Klaus F.: „*European Migration: Push and Pull*“, in: Supplement to the World Bank Economics Review and The World Bank Research Observer: „*Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*“, Washington D.C., 1995, S. 313–342 und Dietz, Barbara: „*Integrationspolitik für Aussiedler: Krisenverwaltung oder konzeptioneller Neuanfang?*“, Bonn, 1999, S. 22/23

²⁵⁸ Sassen, Saskia: „*Migranten, Siedler, Flüchtlinge: Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*“, Frankfurt a. M., 1996, S. 78

Nation.²⁵⁹ Saskia Sassen spricht von der „*Biologie des Staates*“ die ausschlaggebend für die Einteilung in Staatsangehörige und Fremde sei.²⁶⁰ Als Gegenkonzept gilt das Prinzip des *ius soli*, des Bodenprimats, das der Dynamik der Französischen Revolution entspricht, die eine Gesinnungsgemeinschaft vorsieht. Bindend ist nicht das Blut, sondern die republikanischen Prinzipien. Mehrstaatlichkeit und Staatenlosigkeit entstehen, da die Staaten diese Prinzipien unterschiedlich anwenden und Staatsangehörigkeiten willkürlich verliehen oder entzogen werden. Um Konflikte zu minimieren und den Schutz des Einzelnen zu verbessern, versuchen internationale Abkommen Rechtslücken zu schließen. So wird in Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein Ausbürgerungsverbot festgelegt.²⁶¹ Erzwungene Einzel-einbürgerungen als auch willkürliche Masseneinbürgerungen gelten als völkerrechtswidrig.

Die Staatsbürgerschaft oder die Verleihung der Bürgerrechte, wie es in den USA und Frankreich mit den Begriffen *citizenship* oder *citoyenneté* ausgedrückt wird, nimmt die ultimative Funktion bei der Integration eines Ausländers in die Empfängergesellschaft und der Zuordnung zum Aufnahmestaat ein.²⁶² „*Die Staatsangehörigkeit ist ein rechtliches Band, das die Tatsache einer sozialen Zugehörigkeit, einer echten Verbundenheit von Existenz, Interessen und Empfindungen sowie des Bestehens gegenseitiger Rechte und Pflichten zur Grundlage hat.*“²⁶³ Umstritten ist, ob die Verleihung der Bürgerrechte am Anfang oder am Ende des Integrationsprozesses stehen soll. Dietrich Thränhardt spricht von einem „*traditionellen Einbürgerungsoptimismus*“²⁶⁴ der USA.

²⁵⁹ „*Mythen und Erfindungen sind für eine Politik der Identität entscheidend, mit der heute Völkergruppen, indem sie sich nach Ethnien, Religion oder nach neuen und alten Staatsgrenzen definieren... Sicherheit mit der Aussage zu finden hoffen: ‚Wir sind anders und besser als alle anderen.‘*“ Hobsbawn, Eric (Die Zeit): „*Die Erfindung der Vergangenheit*“, Hamburg, 09.09.1994, S. 50

²⁶⁰ Sassen, Saskia: „*Migranten, Siedler, Flüchtlinge: Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*“, Frankfurt a. M., 1996, S. 80

²⁶¹ Das deutsche Recht hat diesem Verbot durch Artikel 16.1 Grundgesetz bindende Kraft verschafft.

²⁶² „*„Die Einbürgerung kann immer erst am Ende einer gelungenen Integration stehen‘ heißt es im Text der 1999 von CDU und CSU durchgeführten Unterschriftenaktion..“* in: Thränhardt, Dietrich: „*Integration und Staatsbürgerschaftsrecht*“, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, 2000, Frankfurt a.M., S. 142. Diese Prinzip fließt 2001 auch in das Zuwanderungskonzept der CDU. s.: Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „*Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*“, Berlin, 07.06.2001, S. 28

²⁶³ Führt der Internationale Gerichtshof 1955 in einem Urteilsspruch aus, der damals wie heute umstritten ist. „*Die ... vom IGH entwickelte Theorie des ‚echten Bandes‘ (genuine link, davon abgeleitet: Link-Theorie) wurde und wird in der Völkerrechtsliteratur überwiegend abgelehnt.*“ Kimminich betont, dass die Frage nach der Staatsangehörigkeit nicht über ethnische, biologische, kulturelle oder sprachliche Merkmale zu klären sei sondern einzig juristisch. Vgl. Kimminich, Otto: „*Einführung in das Völkerrecht*“, 6. Auflage, Tübingen und Basel, 1997, S. 127/128

²⁶⁴ Thränhardt, Dietrich: „*Integration und Staatsbürgerschaftsrecht*“, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, 2000, Frankfurt a.M., S. 141

4.3 Weiterwanderung

„...resettlement serves three equally important functions. First, it can be a tool to provide international protection and meet the special needs of individual refugees whose life, liberty, safety, health or other fundamental rights are at risk in the country where they have sought refuge. Second, it can be a durable solution for larger numbers or groups of refugees, alongside the other durable solutions of voluntary repatriation and local integration. Third, it can be a tangible expression of international solidarity and a responsibility-sharing mechanism, allowing States to help share each other's burdens, and reduce problems impacting the country of first asylum.“²⁶⁵ Wenn die Rückkehr in Sicherheit oder die Integration in die Aufnahmegesellschaft nicht möglich sind, soll die Weiterwanderung in einen dritten Staat eine dauerhafte Lösung für Schutzbedürftige bieten. UNHCR führt 21 Staaten als Weiterwanderungsländer auf, von denen derzeit neun Staaten jährliche Weiterwanderungsquoten festlegen. Die übrigen zwölf Nationen nehmen über Projekte oder auf Einzelfallbasis kleine Zahlen Weiterwanderer auf. Die Staaten mit regulärem *resettlement* nehmen jährlich zwischen 500 und 80 000 Personen auf.²⁶⁶ Neuseeland nimmt bspw. seit Ende des Zweiten Weltkrieges Weiterwanderer auf und legt seit 1987 eine Aufnahmequote fest: „*The size and composition of the refugee resettlement quota is set annually by the Minister of Immigration after consultation with the Minister of Foreign Affairs and Trade, relevant Government departments, the UNHCR and other stake-holders.*“²⁶⁷ Häufig sind diese Quoten für Flüchtlinge spezieller Nationen oder Ethnien bestimmt, die besonders unter Krieg und Konflikt leiden. So öffnet Norwegen 1999 eine Quote für Flüchtlinge aus Afghanistan.²⁶⁸ Zwischen 1990 und 1999 nimmt Schweden über 20 000 Flüchtlinge aus Erst-Asylländern auf. Von dieser Aufnahmepolitik profitiert auch die Bundesrepublik. So nehmen die USA zwischen 1997 und 2000 unter dem *United States Resettlement Program (USRP)* ca. 40 000 Flüchtlinge aus Deutschland auf, die hier keinen langfristigen Schutz erhalten und von

²⁶⁵ High Commissioner's Forum: „*Resettlement and Convention Plus Initiatives: A Discussion Paper Prepared by Canada*“, Genf, 18.06.2003, S. 1

²⁶⁶ Da einige Länder Familienzusammenführung in diese Quote hinzurechnen, ist der numerische Vergleich problematisch. Für 2001 werden folgende *resettlement* Quoten angegeben: Dänemark: 517, Finnland: 750, Schweden: 1 250, Norwegen 1 500, Niederlande: 500 und Neuseeland: 750. Australien, Kanada und die Vereinigten zählen zu ihren Weiterwanderungsquoten auch die jährliche Familienzusammenführung. Vgl. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs: „*Asylum Seekers, Economic Refugees, Resettlement*“, http://www.minister.immi.gov.au/faq/background/asylum_seekers.htm, Stand, 06.02.2003

²⁶⁷ „*New Zealand Refugee Quota Resettlement Programme*“, unter: <http://www.anglican.org.nz/News/Refugee%20Quota.htm>, Stand: 06.02.2003

²⁶⁸ Newsletter on Norwegian Refugee and Immigration Policy: „*Resettlement Quota*“, August 1999 Band 6, Nr. 7, 03.2003

Abschiebung betroffen sind. Großteil der Weiterwanderer kommt aus Bosnien-Herzegowina. Ferner werden Personen aus dem Irak, Iran, Äthiopien, der Bundesrepublik Jugoslawien und Somalia in die USA vermittelt. *„Die anfallenden Flugkosten werden vom U.S. Department of State über Darlehensverträge vorfinanziert und innerhalb von vier Jahren von den Flüchtlingen in monatlichen Raten zurückgezahlt.“*²⁶⁹ Neben Schweden und Norwegen bieten Dänemark, Finnland, Irland und die Niederlande Weiterwanderungsquoten.²⁷⁰

Bereits seit Jahren fordert UNHCR eine solche Quote von der Bundesregierung und lässt diese Forderung regelmäßig in Stellungnahmen und Empfehlungen einfließen. Die Bundesausländerbeauftragte unterstützt diese Forderung und führt aus: *„Ein solches Kontingent – neben dem Asylverfahren und dem vorübergehenden Schutz – würde Schutzbedürftige in unsicheren Drittländern helfen, ohne dass ein Anerkennungsverfahren in Deutschland notwendig ist. Nicht zuletzt würde ein solches Kontingent das internationale Ansehen Deutschlands bei der Flüchtlingsaufnahme erhöhen.“*²⁷¹ Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie, die sich mit alternativer Flüchtlingsaufnahme auseinandersetzt, schlägt eine EU-Quote vor: *„This quota would be used to cater for protection needs which cannot be met either in the first country of asylum or through self-selecting extra regional solutions. The quota would be exclusively protection-oriented, and thus free of utilitarian considerations benefiting Member States.“*²⁷² Die Idee der Quote gewinnt im Rahmen neuer Konzepte des Flüchtlingsschutzes außerhalb Europas (aber im Namen Europas) Einfluss.²⁷³

²⁶⁹ IOM: *„Allgemeine Informationen zur Internationalen Organisation für Migration“*, Bonn, 01.2001, S. 5

²⁷⁰ 2001 nehmen die EU-Weiterwanderungsländer 2 652 Flüchtlinge auf. ECRE: *„Resettlement“*, London, 2003

²⁷¹ Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Mitteilungen: *„Wider die Mythen im deutschen Asylrecht: Schutz vor politischer Verfolgung gewähren!“*, Berlin, 11.2000, S. 11

²⁷² Noll, Gregor, Fagerlund, Jessica, Liebaut, Fabrice: *„Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure“*, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Brüssel, 2002, S. 6

²⁷³ Vgl. High Commissioner's Forum: *„Resettlement and Convention Plus Initiatives: A Discussion Paper Prepared by Canada“*, Genf, 18.06.2003

Kein Mitgliedstaat der EU begreift sich heute als Einwanderungsland im Sinne der Definition eines klassischen überseeischen Einwanderungslandes.²⁷⁴ Obwohl Familiennachzug, Rückwanderung und Asylimmigration stattfinden, betreibt heute kein EU-Staat eine klare und aktive Arbeitsmigrationspolitik. Ihr Handlungsspielraum in der Aufnahme von Arbeitsmigranten ist durch den Aufnahmestopp von 1972 und 1973 auf Ausnahmeregelungen begrenzt. Im Rahmen dieser Regelung betreiben die EU-Staaten eine neue Gastarbeiterpolitik. Italien wirbt Haushaltskräfte aus den Philippinen an, Spanien duldet illegale Arbeitsmigration von Erntehelfern aus dem Maghreb und Deutschland holt Pflegekräfte aus Ost- und Süd/Ost-Europa ins Land. Diese Politik erfolgt unter der Prämisse des temporären Aufenthalts und ohne große Anwerbekampagnen. So gilt für Europa die Eigenschaft: „*Einwanderungsland wider Willen*“.²⁷⁵ So herrscht auch immer noch Einigkeit unter den Partnern, dass prinzipiell keine Migration gefördert werden soll und die EU-Maßnahmen im Zeichen einer Migrationsbegrenzung stehen sollen, obwohl politische Diskussionen der letzten Jahre ein Aufbrechen dieser Meinung belegen. Sorgen über Bevölkerungsrückgang und einen damit in Verbindung stehenden Abbau wirtschaftlicher Macht und des hohen Lebensstandards führen zu einem Umdenken in der Politik.²⁷⁶ Auch die Wirtschaft ruft zu mehr Flexibilität auf und fordert geregelte Migration. „*We are witnessing a cultural change in Europe.... Europe wants to know what is the best (immigration) system to meet labor market needs. There's a good chance they will look to Germany as a kind of laboratory.*“²⁷⁷

Nicht nur der Blick in die Zukunft verlangt ein Überdenken der Migrationspolitik, sondern bereits der Ist-Zustand in Europa. Denn in den letzten 50 Jahren wächst die ausländische Wohnbevölkerung in Westeuropa von 5,1 (1950) auf über 18 Millionen (2000).²⁷⁸ Obwohl die einzelnen Staaten per definitionem keine Einwanderungsländer sind, findet eine dauerhafte

²⁷⁴ Vielmehr war Europa immer ein Emigrationskontinent. Mester, Frauke: „*Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen*“, Münster, 2000, S. 25

²⁷⁵ Mester, Frauke: „*Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen*“, Münster, 2000, S. 3

²⁷⁶ Parallel zur Nachfrage nach Arbeitsmigration in Deutschland wird im Sommer 2001 auch auf EU-Ebene eine neue Migrationspolitik gefordert. Auch die EVP-Fraktion im Europäischen Parlament bezeichnet den Einwanderungsstopp als Mittel der Vergangenheit.

²⁷⁷ Wall Street Journal, Special: „*For Europe Only*“, 09.09.2001, S. 2

²⁷⁸ Diese Zahl errechnet sich aus der Addition aller Einwohner eines Mitgliedstaates mit einer anderen Staatsbürgerschaft. Eurostat ermittelt, dass 2000 3,4 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung (von 376 171 534) Drittstaatenangehörige sind. 1,6 Prozent der EU-Bürger wohnen im europäischen Ausland. Vgl. Eurostat: „*Eurostat Jahrbuch 2003: Menschen in Europa*“, Straßburg, 2003, S. 82 und 94

Immigration statt. Zwischen 1950 und 1970 ziehen die Industrie- und Wirtschaftszentren Europas über 30 Millionen Menschen an und integrieren einen Großteil.²⁷⁹ Nicht nur der Aufenthaltstitel von Gastarbeitern in Deutschland, sondern auch der Status von Migranten in anderen EU-Staaten verfestigt sich. Daneben erhalten andere Migrantengruppen, vom Kolonialangehörigen bis zum Bürgerkriegsflüchtling, Aufenthaltsrechte.²⁸⁰ Die ausländische Wohnbevölkerung in der EU wächst aber auch durch Familienzuzug und Geburtenüberschuss. In vielen EU-Staaten verhindert in den letzten Jahren die Zunahme der Ausländerzahlen einen Bevölkerungsrückgang. So stehen viele Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Zeichen demographischer Veränderungen. Integrations- und Legalisierungsprogramme (Regularisierungsverfahren²⁸¹ und punktuelle Altfallregelungen) und Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts werden beschlossen. Daneben versuchen einige Regierungen, ehemalige Staatsangehörige und Bürger, deren dauerhafter Wohnort außerhalb der Staatsgrenze liegt, zu einer Rückwanderung zu bewegen.²⁸² So wandeln sich alle EU-Länder in den vergangenen Jahren zu Immigrationsländern: *„For the first time in Europe’s history, international migration movements now affect all Member States as countries of immigration, even those such as Italy, Spain, Greece and Portugal which have previously been countries of emigration. Many are countries of transit.“*²⁸³ Die Nettoeinwanderung im EU-Raum liegt zwischen 1995 und 1999 bei durchschnittlich 710 000 Migranten im Jahr. 2000 und 2001 nimmt diese Zahl auf rund 1 160 000 zu.²⁸⁴ Ein Drittel der Bruttoimmigration in den EU-Raum findet in Form von Asylimmigration statt.

²⁷⁹ Vgl. Münz, Rainer: „Phasen und Formen der europäischen Migration“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): *„Migration und Flucht: Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft“*, Bonn, 1997, S. 40

²⁸⁰ Vgl. Angenendt, Steffen: *„Europa als Einwanderungsgebiet“*, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): *„Europa-Handbuch“*, Gütersloh, 1999, S. 849 ff.

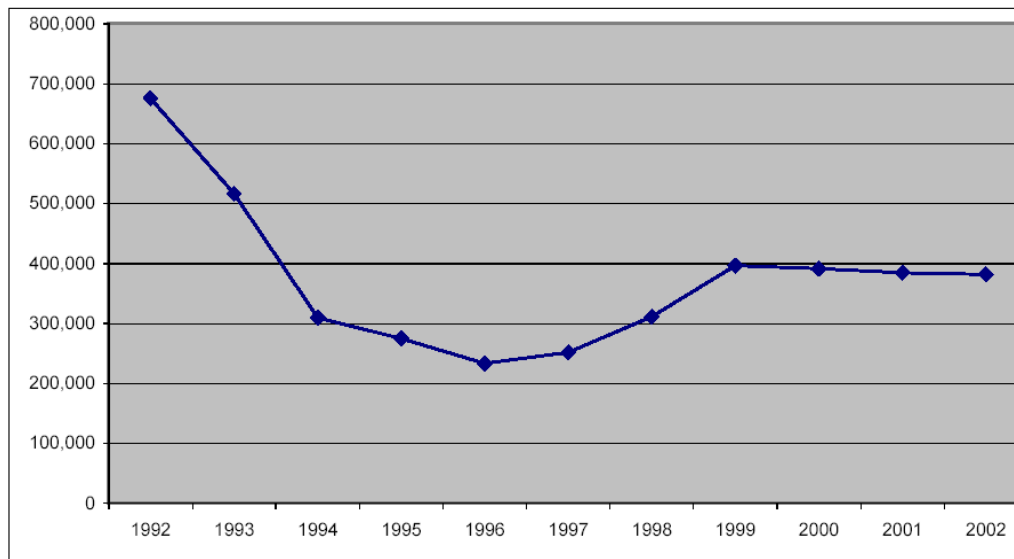
²⁸¹ *„During the 1990s, Spain, Italy, Portugal and Greece have enacted amnesty programmes for unauthorised migrants (World Migration Report, IOM 2000), these countries offered more than 1.2 million people legal residency (Reuters, 29.04.02)“*, ECRE: *„Regularisation Programmes“*, London, 2003. In Italien werden zwischen 1987 und 1999 850 000 Personen, in Spanien zwischen 1985 und 2000 215 000, in Portugal zwischen 1992 und 2001 180 000 und in Griechenland zwischen 1998 und 2001 220 000 regularisiert.

²⁸² Italien und Portugal stehen ehemaligen Staatsbürgern (Emigrierten und Kolonialbevölkerung) nach einem Anspruchüberprüfungsverfahren die Staatsangehörigkeit zu. Bis vor Kurzem gewährte die portugiesische Regierung Brasilianern sogar automatisch die Staatsbürgerschaft. Im Rahmen der gemeinsamen EU-Politik, sind diesen Möglichkeiten jedoch Grenzen gesetzt worden. Vgl. Sassen, Saskia: *„Migranten, Siedler, Flüchtlinge – Von der Massenwanderung zur Festung Europa“*, Frankfurt a.M. 1996, S. 121

²⁸³ European Commission: *„Living in an area of freedom, security and justice“*, Brüssel, 12.2000, S. 8

²⁸⁴ Dies ist die Addition aller legalen Formen der Zuwanderung und exkludiert damit illegale Einwanderung Eurostat: *„Jahrbuch 2003“*, Straßburg, 2003, S. 79

Graphik 3: Asylanträge in der Europäischen Union 1992 – 2002



Quelle: ECRE: „Recent trends in total asylum applications submitted in the European Union“, in: „Asylum in the European Union: 2002 – 2003“, London, 2003, S. 2

Zwischen 1982 und 2002 stellen 6 304 083 Asylsuchende einen Schutzantrag in einem der 15 EU-Länder. Deutschland empfängt mit 2 665 257 Asylbewerbern den größten Teil.²⁸⁵ Die zehn Hauptherkunftsländer sind zwischen 1992 und 2001 die Bundesrepublik Jugoslawien (mit 679 927 Anträgen), Rumänien, Türkei, Irak, Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Sri Lanka, Iran, Somalia und die Demokratische Republik Kongo (mit 88 743 Anträgen).²⁸⁶ Im selben Zeitraum stellen in den USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Japan 1 437 530 Asylsuchende einen Antrag. Deutschland ist daher in den letzten 20 Jahren das wichtigste Asylland unter den Industriestaaten. Diese Tendenz setzt sich jedoch nicht in der extremen Form fort. Ende 2003 liegt die Asylimmigration in die EU bei 350 000 Personen, wobei der Anteil Deutschlands von über 60% (1992) aller Anträge auf 20% (2003) abnimmt. Die illegale Einwanderung in die EU steigt jedoch und wird 2003 auf rund 500 000 geschätzt.

²⁸⁵ Zwischen 1982 und 2002 nimmt Österreich 299 044 Asylsuchende auf. Belgien empfängt 308 020, Dänemark 148 621, Finnland 26 939, Frankreich 679 177, Griechenland 65 253, Irland 51 414, Italien 145 751, Luxemburg 8 153, die Niederlande 472 290, Portugal 9 643, Spanien 127 900, Schweden 444 802 und Großbritannien 851 819 Asylbewerber. Vgl. ECRE: „Asylum Applications in 35 industrialised countries, 1982 – 2002“, London, 2003, S. 13

²⁸⁶ UNHCR: „Asylum applications submitted in the European Union: top 10 origins, 1992 – 2001“, Genf, 30.05.2002

Um gemeinsam auf die Situation zu reagieren und für die Zukunft vorbereitet zu sein, streben die EU-Staaten eine Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik an. Diese Einigung sieht sich jedoch Problemen und Hemmfaktoren ausgesetzt. Diese sind in historischen Unterschieden begründet, die dazu führen, dass die Erfahrungen mit Migration und Asyl divergieren und auf unterschiedlichen Rechtssystemen und -traditionen basieren. *„The dividing forces are the results of different national histories, varying economic and social structures, and distinct political cultures – the kinds of factors that are not easily transcended, and that are likely to persist for a long time. These entrenched differences will likely hinder a quick harmonisation of asylum and migration policies in the EU.“*²⁸⁷

Die Frage lautet daher, ob eine gemeinsame europäische Definition und Festlegung von Asyl- und Migrationspolitik im Bereich des Möglichen liegt, gerade auch, weil diese Traditionen sehr eng mit dem Selbstverständnis der Mitgliedstaaten verbunden sind. In Anbetracht von Globalisierung und neuer Migration, der Wiedervereinigung des europäischen Kontinentes und der schnellen Entwicklung der EU als Wirtschaftsraum, Bürgergesellschaft und politischer Macht, wird eine harmonisierte Migrationspolitik jedoch immer dringlicher. Auch wenn Europa faktisch noch kein fertiges einheitliches Migrations- und Asylregime verbindet, ist der europäische Kontinent als Wanderungsraum längst erschlossen und charakteristische Übereinstimmungen lassen sich feststellen. Diese Kongruenz hat in den letzten Jahren zugenommen. So sind im Gebiet der EU folgende Gemeinsamkeiten zu beobachten: 1. Die Zunahme von Arbeitsmigration, 2. Die Abnahme von Asylsuchenden, 3. Die Zunahme von subsidiärem Schutz, 4. Die Zunahme von Familienzusammenführungen, 5. Die Übereinstimmung der Tendenzen der modernen Migration.²⁸⁸

Ziel der EU ist es, wirtschaftlichen Fortschritt zu sichern – um den gesellschaftlichen Wohlstand und den sozialen Frieden zu erhalten – und den politischen Einfluss zu maximieren. Die Strategie für Stabilität und Frieden auf dem Kontinent lautet Ausweitung des Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.²⁸⁹ Die Union der 25 Staaten interpretiert damit nicht nur internationales Recht, sondern schafft auch neue Normen, die globalen

²⁸⁷ Angenendt, Steffen (Hg.): *„Asylum and Migration Policies in the European Union“*, Berlin, 1999, S. 4/5

²⁸⁸ Vgl. Angenendt, Steffen (Hg.): *„Asylum and Migration Policies in the European Union“*, Berlin, 1999, S. 18

²⁸⁹ Aus der Keimzelle der 1952 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) wird 2004 eine politische Union von 25 Staaten, die ein Mischgebilde zwischen Bundesstaat und Staatenbund darstellt. Die EU der 25 wird rund 450 Millionen Bürger umfassen und für ein Viertel des weltweiten Bruttosozialproduktes aufkommen.

Einfluss haben werden. Einerseits muss sich das gemeinsame Asylrecht an den Werten und Maßstäben – mehr noch als das Recht eines einzelnen Staates – des internationalen Menschenrechtsregimes messen lassen, andererseits kann es aber auch Verschiebungen im Völkerrecht verursachen, die schwerlich wieder rückgängig gemacht werden können. Die Zukunft der Menschenrechte und des Asyls liegt damit größtenteils bei der EU.

5.1 Vertragswerk der Europäischen Union

Ein vorrangiges Merkmal der EU ist der kontinuierliche Wandel, der durch die Erweiterung und die Adaption an politische Herausforderungen und nationalstaatliche Interessen bedingt ist. Nach der Errichtung des europäischen Binnenmarktes zeichnet sich das Bedürfnis einheitlicher Grenzkontrollen und Migrationssteuerung ab. *„Eine gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik ist spätestens seit dem Wegfall der Binnengrenzen im Jahr 1995 zur Notwendigkeit geworden. Angesichts der damit geschaffenen faktischen Freizügigkeit von Asylbewerbern und Flüchtlingen...“*²⁹⁰ So bildet die Freizügigkeit den Ausgangspunkt der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik. Das Weißbuch von 1985, die Einheitliche Europäische Akte, eine große Anzahl an Arbeitsgruppen, das Palma-Dokument von 1993 und zahlreiche weitere Verträge und Dokumente belegen diesen Kausalität: Die territoriale Vereinigung macht die Vereinheitlichung des Rechts notwendig. Denn durch die faktische Transitfreiheit gilt es vor allem, Wanderungen von Drittstaatenangehörigen innerhalb der Union und auch Migration in die Union zu kontrollieren. Sogfaktoren soll entgegengewirkt werden. Unterschiede im Asylrecht und Asylverfahrensrecht, Differenzen im Ausländer- und Arbeitsrecht und nationale Besonderheiten im Staatsbürgerschaftsrecht sollen angepasst werden. *„A pressing issue facing the EU governments today is how to cope in an area without internal frontiers with large numbers of immigrants while respecting Europe’s humanitarian traditions of welcoming foreigners and offering a safe haven to refugees from persecution and danger.“*²⁹¹ So formt sich die gemeinsame Politik im Bereich Asyl und Migration aufgrund des wirtschaftlichen und territorialen Zusammenwachsens und der Herausforderungen, die mit Globalisierung und neuer Migration im Zusammenhang stehen. Es besteht Einigkeit, dass eine unionsweite Politik zwar eine Souveränitätsabgabe der einzelnen Länder bedeutet, dabei allerdings eine größere Handlungsfreiheit aller erreicht werde.

²⁹⁰ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 176

²⁹¹ European Commission: *„Living in an area of freedom, security and justice“*, Brüssel, 12.2000, S. 8

5.1.1 Einheitliche Europäische Akte, 1986

Seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft enthalten europäische Verträge Bestimmungen, die die Freizügigkeit von Arbeitnehmern ermöglichen soll und heute für alle Bürger der Mitgliedstaaten gilt. „*Since 1993, all EU nationals have been able to move and reside freely within the European Union (Article 14 of the EC Treaty), as this right is inherent in European citizenship (Article 18).*”²⁹² Das Bedürfnis, die Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb des Verbundes zu garantieren, löst Debatten über die freie Bewegung von Migranten aus dritten Staaten aus und die Frage, wie die Auflösung zwischenstaatlicher Grenzen innereuropäische Migration verändert. Zwischen dem Vertrag von Rom (1957), und dem Vertrag über die Europäische Union (1992), werden die Themen Asyl und Migration jedoch größtenteils außerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen behandelt. Sie liegen fast ausschließlich in der Kompetenz der einzelnen Staaten.²⁹³

Zur Errichtung des europäischen Binnenmarktes identifiziert die Einheitliche Europäische Akte (EEA) die Personenfreizügigkeit als eines von vier zentralen Elementen.²⁹⁴ Auch der Abbau der Binnengrenzen und eine kooperative Überwachung der Außengrenzen werden beschlossen. 1986 beginnt die intergouvernementale Kooperation der EG- Mitgliedstaaten mit der Bildung einer Hochrangigen Arbeitsgruppe Asyl und Migration durch den Ministerrat.²⁹⁵ Die hochrangige Arbeitsgruppe reagiert primär auf die durch den einheitlichen Binnenmarkt eingetretene Personenfreizügigkeit und versucht, Ansätze einer harmonisierten Kontrolle an den Außengrenzen, Regelungen zur Visaerteilung und zur kurzzeitigen Aufenthaltserlaubnis zu schaffen. Neben dieser beschäftigen sich auch die Europäische Kommission und die sogenannte Trevi-Gruppe mit Fragen das Asyl und die Migration betreffend.²⁹⁶ Ende der 80er Jahre bereitet die Kommission eine Asyldirektive vor. 1991 legt sie Rat und Parlament mit

²⁹² European Union: „*Free Movement of Persons*”, Brüssel, 03.2001

²⁹³ Aus dem Gesetzeswerk kann für ein Mitspracherecht der Gemeinschaftsinstitutionen in Sachen Migration und Asyl (auf der Grundlage von Art. 8a und 118 des EGV) bereits vor 1986 argumentiert werden. Trotz dieser Möglichkeit steht jedoch fest, dass gegen den Widerstand der Mitgliedstaaten auch heute noch kein Fortschritt auf dem Gebiet erzielt werden kann.

²⁹⁴ Die EEA vom 28. Februar 1986 sieht die Vollendung des Binnenmarktes zum 31. Dezember 1992 vor. In Art. 8 A EEA ist die Freizügigkeit von Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen festgelegt.

²⁹⁵ Diese Arbeitsgruppe wird später vom Europäischen Rat mit der Ausarbeitung von Aktionsplänen betraut. Damit leistet sie parallel zur Kommission wichtige Vorarbeit. Vgl. Europäischer Rat: „*Schlussfolgerungen des Vorsitzes*”, Tampere, 15./16.10.1999, Punkt 12

²⁹⁶ Die Trevi-Gruppe setzt sich aus den zwölf Innenministern der Mitgliedstaaten zusammen, die eine spezielle Kooperation in der Terrorismusbekämpfung und Polizeizusammenarbeit anstreben und mit Vertretern von Drittländern zusammentreffen. Vgl. Düvell, Frank: „*Grundzüge des europäischen Migrationsregimes*“, in: Flüchtlingsrat: „*Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*“, Heft 75/76, 05.2001, S. 33

zwei Mitteilungen zu Asyl und Einwanderung Vorschläge einer umfassenden Migrationspolitik vor, die als Eckpfeiler der späteren Politik gelten.²⁹⁷ Auf den Wanderungsdruck soll eingewirkt, die Wanderungsströme kontrolliert und Integrationsmaßnahmen weitergeführt werden. Der Prozess der Vergemeinschaftung wird jedoch zunächst durch Maßnahmen außerhalb von EG und EU angetrieben.

Die formelle Entscheidung zur Harmonisierung im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik wird 1991, unter einer rapiden Zunahme an Migrationsdruck und Migration, getroffen. Am 3. Dezember 1991 verabschieden die für Einwanderung zuständigen Fachminister einen ausführlichen Bericht und ein Arbeitsprogramm, welche auf der Sitzung des Europäischen Rates in Maastricht einstimmig angenommen werden und zu einer Aufwertung des Bereichs Asyl und Migration führen: Der Themenkomplex soll mit dem EU-Vertrag in die Gemeinschaftskompetenz gelangen. Die materielle Asylharmonisierung bekommt die höchste Priorität. Neben dem Vorhaben einer einheitlichen Auslegung der GFK²⁹⁸ entwickeln die Staaten jedoch zunächst Instrumentarien, die das Asylrecht außerhalb des Gemeinschaftsraumes, limitieren. So führen neue Überlegungen der Migrationspolitik 1992 zu der Verabschiedung von drei Entschlüssen (*London Resolution I, II und III*)²⁹⁹, die auch die Eckpfeiler des deutschen Asylkompromisses darstellen und somit die Verflechtung europäischer und nationaler Gesetzgebung dokumentieren.³⁰⁰ „*Deutschland war in besonderer Weise an einer Harmonisierung interessiert, weil dort eine einheitliche europäische Gesetzgebung ... als der effektivste Weg zur Überwindung nationaler Widerstände gegen effizientere Asylverfahren angesehen wurde.*“³⁰¹

²⁹⁷ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Right to Asylum* 11.10.1991 (SEC [91] 1857 final), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration* 23.10.1991 (SEC [91] 1855 final)

²⁹⁸ Bis zum Abschluss dieser Arbeit, im März 2004, ist keine einheitliche Interpretation der GFK erfolgt.

²⁹⁹ Vgl. European Commission: „*Practitioner: Commentaries on the EU Acquis on Asylum*“, Wien, 2001, S. 11 - 13

³⁰⁰ Die Entschlüsse betreffen „*offensichtlich unbegründete Asylanträge*“, „*sichere Drittstaaten*“ und „*sichere Herkunftsstaaten*“ s. : Drüke, Luise: „*Flüchtlingspolitik auf supranationaler Ebene. Das UN-Flüchtlingskommissariat, die UN und die EG*“, in: Heinelt, Hubert (Hg.): „*Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*“, Opladen, 1994, S. 190 s. auch UNHCR: „*EXCOM Resolution Nr. 30 (XXXIV) Das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung*“, Genf, 1983

³⁰¹ de Jong, Cornelis D.: „*Europäische Integration und internationale Migration: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten*“ (aus: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997, S. 173 – 180) in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): „*Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik*“, Berlin, 2000, S. 6

5.1.2 Vertrag über die Europäische Union, 1992

Was die Einheitliche Europäische Akte ankündigt, wird durch den Vertrag über die Europäische Union (EUV)³⁰² vom 7. Februar 1992 mit seinem Drei-Säulen-Modell umgesetzt.³⁰³ Die gemeinsamen Interessenbereiche werden festgelegt und den Europäischen Institutionen wird eine begrenzte Rolle erteilt.³⁰⁴ Die Zusammenarbeit in der Asyl- und Migrationspolitik wird zu einer der zentralen Aufgaben der der EU-Staaten erklärt. Im Vertrag wird der Themenkomplex Asyl und Migration auf die drei Säulen verteilt. Die dritte Säule der Union bündelt den Großteil der relevanten Themen. Unter Titel VI, Artikel K.1, *Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*, werden neun Politikfelder aufgezählt, über die die EU-Mitgliedstaaten beraten sollen. Asylpolitik und Einwanderungspolitik gegenüber Drittstaatenangehörigen sollen angepasst werden. Gemeinsame Voraussetzungen für Einreise und Freizügigkeit, Aufenthalt und Familienzuzug sollen geschaffen werden. Auch die Bekämpfung illegaler Einwanderung, des illegalen Aufenthaltes und der illegalen Arbeit zählen dazu, ebenso wie justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhinderung und Bekämpfung von Terrorismus (Europol). Mit Artikel 100c EUV gelangt der Bereich der Visumsvergabe in die erste, gemeinschaftliche Säule.³⁰⁵ Der Vertrag markiert somit den langsamen Übergang des Themenbereiches Asyl und Migration von zwischenstaatlicher zu gemeinschaftlicher Ebene, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Und löst die Entwicklung einer europäischen Innenpolitik aus. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1999) überragt jedoch die intergouvernementale

³⁰² In der Öffentlichkeit setzt sich jedoch der Name Vertrag von Maastricht oder Maastricht-Vertrag durch. Kern des Vertrages ist die Errichtung der Europäischen Union auf drei Säulen. Die erste Säule sieht die Fortführung der Europäischen Gemeinschaft vor. Hierunter fallen Zollunion, Binnenmarkt, gemeinsame Agrar- und Strukturpolitik, sowie die Wirtschafts- und Währungsunion. Die zweite (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und dritte Säule (gemeinsame Inneres und Justiz) sehen eine intergouvernementale Zusammenarbeit vor. Obwohl speziell die dritte Säule die Bereiche Migration und Asylpolitik abdeckt, so gibt es doch in allen drei Säulen Schnittpunkte. Das Gros der Entscheidungen fällt jedoch unter die dritte Säule und verbleibt somit in der intergouvernementalen Entscheidungsgewalt, mit Einstimmigkeitsprinzip.

³⁰³ Auch eine Fortführung der Politik ist zu beobachten. So entsteht der *K. 4 Ausschuss* aus der Trevi-Gruppe als ein Gremium hoher Beamter.

³⁰⁴ Das Europäische Parlament beschäftigt sich bereits seit den 80er Jahren mit dem Thema Asyl und Migration und formuliert Forderungen und Empfehlungen. In einer Empfehlung von 1980 fordern die Parlamentarier bspw. Den Rat auf, eine EG-Richtlinie zu den Themen Freizügigkeit und Wohnsitz von Flüchtlingen aus Drittländern auf den Weg zu bringen. 1983 ruft das Parlament Ministerrat und Kommission auf, Vorschläge für eine Harmonisierung des Asylrechts zu unterbreiten. Im gleichen Jahr wird die Flüchtlingshilfe als Teil der Entwicklungshilfe in den Haushaltsplan der EG eingeführt. 1992 verabschiedet das Europäische Parlament in Anlehnung an den *Clooney Bericht* Minimalforderungen zum Asylverfahren und der Aufnahme von Asylbewerbern. Die Forderungen bleiben jedoch weitestgehend ohne Wirkung.

³⁰⁵ Mit der Festlegung der Länder, deren Angehörige ein Visum für die Einreise in die Union benötigen, sowie Maßnahmen zu einheitlichen Visabestimmungen, fallen jedoch nur Randbereiche in die supranationale Entscheidungskompetenz.

Zusammenarbeit. Die Ad-hoc-Gruppe Einwanderung wird zum entscheidenden Organ innerhalb der Europäischen Kommission. Sie ist vor allem zuständig für Visabestimmungen, die Beschleunigung von Asylverfahren, Sanktionen gegen Transportunternehmen und Fluggesellschaften und die Vermeidung von Mehrfach-Asylanträgen in den verschiedenen Mitgliedstaaten. 1991 gründet die Gruppe CIREA und 1992 CIREFI, zwei Untergruppen für die Informationsgewinnung, die sich auf die Bereiche Massenwanderung (CIREA) und illegale Zuwanderung (CIREFI) konzentrieren.³⁰⁶ Die Ad-hoc-Gruppe, als auch die Untergruppen arbeiten informell und weitgehend geheim.³⁰⁷ CIREA ist jedoch seit kurzem in den Aufbau der Kommission integriert und diese Einbindung ist auch für CIREFI vorgesehen.³⁰⁸

Das Schlüsselwort zur Beschreibung der Asyl- und Migrationspolitik unter den Mechanismen des Maastrichter Vertrags lautet Koordination.³⁰⁹ Die entscheidenden Schritte zur europäischen Integration dieses Sektors werden auf multilateraler Ebene außerhalb der EU-Strukturen unternommen. Dennoch trifft die EU erste Vereinbarungen. Unter der dritten Säule (und während der Treffen der Minister für Justiz und Inneres) kommt es zur Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge, zu Schlussfolgerungen betreffend Ländern, in denen im Allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht und zur Entschließung über Mindestgarantien für Asylverfahren. Darüber hinaus werden ein gemeinsamer Standpunkt zur harmonisierten Anwendung des Flüchtlingsbegriffs der GFK und ein Beschluss über ein Warn- und Dringlichkeitsverfahren zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen erreicht. Obwohl die Bestimmungen des Ministerrates keine rechtliche Bindung besitzen, sind die Mitgliedstaaten politisch an die Vorgaben gebunden. *„Prior to the Amsterdam Treaty however, joint action on asylum issues has generally been taken by member states acting through intergovernmental agreements. The Schengen Agreement and Convention and the Dublin Convention were the main binding instruments to have come about during this period; others included regulations setting out a uniform format for visas and drawing up a list of third*

³⁰⁶ CIREA steht für *Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum*. CIREFI ist das *Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration*.

³⁰⁷ Vgl. Bunyan, Tony, *Statewatch: „Statewatching the new Europe: A handbook on the European State“*, London, 1993

³⁰⁸ Vgl. Vortrag von Schaffrin, Dora, *Odysseus Academic Network: „Institutional Framework of the European Immigration and Asylum Policy“*, European Summer School, ULB: *„European Union Law and Policy on Immigration and Asylum“*, Brüssel, 04. 07.2002

³⁰⁹ Unter Artikel K. 3 (1), *Verfahren der Zusammenarbeit* des Vertrages steht: *„In den Bereichen des Artikels K.1 unterrichten und konsultieren die Mitgliedstaaten einander im Rat, um ihr Vorgehen zu koordinieren. Sie begründen hierfür eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Verwaltungsstellen.“*

countries whose nationals required visas to enter a member state. Other aspects of European asylum policy were based on instruments with no legal weight (resolutions, conclusions and recommendations), for example the London Resolutions of 1992 which set out rules for returning asylum seekers to safe third countries; and the 1996 Common Position agreeing on the definition of the term ‚refugee‘ within the meaning of the Geneva Convention of 1951.”³¹⁰

5.1.3 Vertrag von Amsterdam, 1997

Der Vertrag von Amsterdam, der die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer sich erweiternden EU sicherstellen soll, beruht auf der Vision eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts und leitet eine neue, konsequente Etappe der Zusammenarbeit in der Asyl- und Migrationspolitik ein. Nach elf Jahren politischer Debatte auf EG/EU-Ebene, die sich in vagen Formulierungen, unklaren Kompetenzverteilungen, geheimen Verhandlungen und Maßnahmen außerhalb des Gemeinschaftskontextes ausdrückt, scheint Einigkeit zur engeren Kooperation (unter Beteiligung aller Europäischen Institutionen) erreicht zu sein. Hauptthema der 25 Monate dauernden Regierungskonferenz, die am 16. und 17. Juni 1997 mit der Unterzeichnung des Vertrages in Amsterdam endet, ist die Institutionenreform und die Neugestaltung der zweiten und dritten Säule. Der Vertrag, der am 1. Mai 1999 in Kraft tritt, sieht den Transfer einiger Bereiche der Innen- und Rechtspolitik aus der dritten Säule in die erste Säule vor. Im Zeitraum von fünf Jahren sollen notwendige Maßnahmen zu Asyl und Migration von der Kommission erarbeitet, vom Rat beraten, einstimmig angenommen und in den Mitgliedstaaten in geltendes Recht übertragen werden. Unter Titel III, *Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr*, Artikel 61, heißt es: *„Zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erlässt der Rat a) innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs... in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung...sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität...; b) sonstige Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder nach Artikel 63; c) Maßnahmen im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen nach Artikel 65;... e) Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen. ...“*

³¹⁰ ECRE: *„EU asylum developments Overview of asylum developments in the EU“*, London, unter: http://www.ecre.org/policy/eu_developments.shtml, Stand: 26.11.2003

Unter Artikel 62 folgen Maßnahmen zum Abbau der Binnengrenzen, zur Einrichtung von Kontrollstandards an den Außengrenzen und einheitlichen Visavorschriften. Artikel 63 (1) widmet sich der Asylpolitik und fordert, dass in Übereinstimmung mit der GFK und dem Protokoll von 1967 sowie weiteren Verträgen des internationalen Flüchtlingsrechts einheitliche Maßnahmen ergriffen werden: 1. Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. 2. Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. 3. Mindestnormen für die Flüchtlingsanerkennung und 4. Mindestnormen für die Asylverfahren in den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus sollen (Artikel 63 (2)) Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz (subsidiären Schutz) benötigen, festgelegt werden. Es gilt hierbei vor allem auch eine Lastenverteilung zu erzielen. *„For the first time it is possible to talk meaningfully of a European Asylum Policy.“*³¹¹ Denn während Maastricht lediglich die Auflistung der politischen Felder vornimmt und zu einer Koordination derselben rät, bestimmt Amsterdam die Einigung auf Maßnahmen und sogar die Festlegung von Mindestnormen in konkreten Bereichen, die innerhalb festgelegter Fristen beschlossen werden sollen. Noch wichtiger ist jedoch die partielle Öffnung des Politikbereiches. Denn mit Amsterdam wird der Entscheidungs- und Kontrollmechanismus der Europäischen Institutionen für Asyl und Migration gestärkt.

Des Weiteren listet Artikel 63 (3) einwanderungspolitische Handlungsfelder im Bereich der Einreise, Vergabe von Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung auf. Auch Bestimmungen zur illegalen Einwanderung, dem illegalen Aufenthalt als auch der Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsrecht werden in diesem Artikel behandelt. Dieser Auflistung werden (unter Artikel 63 (4)) Maßnahmen zur Festlegung der Rechte und der Bedingungen eines rechtmäßigen Aufenthaltes in anderen EU-Mitgliedstaaten gegenübergestellt. Die Regelung zum Lastenausgleich, die Maßnahmen zu Einreise, Aufenthalt und Familienzusammenführung von Migranten wie auch die Entscheidung über die Rechte und Pflichten von Drittstaatenangehörigen mit Aufenthaltsrecht in einem EU-Staat sind jedoch aus dem Fünfjahreszeitraum ausgenommen.³¹² Die Gewichtung liegt bei der

³¹¹ ECRE: *„EU asylum developments Overview of asylum developments in the EU“*, London, 11.2003

³¹² *„Allerdings enthalten der EG-Vertrag und insbesondere Artikel 63 sowie die Schlussfolgerungen von Tampere präzisere und weitaus ehrgeizigere Harmonisierungsvorgaben für den Asylbereich als für den Bereich der Einwanderung; dies gilt sowohl für die Zielsetzungen als auch für den rechtlichen Rahmen ...“* Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik – Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus“*, Brüssel, 28.11.2001, S. 19

Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik. António Vitorino, Kommissar für Justiz und Inneres, plant jedoch die Maßnahmen im Bereich Asyl wie Migration bis Mai 2004 abzuschließen³¹³ um ein umfassendes Migrationssystem zu etablieren.³¹⁴

Der neue Titel III über *Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr* wird in den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft eingeführt und gelangt damit in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Zusätzlich wird beschlossen, die Schengener Übereinkommen in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Union zu überführen. Somit wird der Weg der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle auch für den bislang zwischenstaatlich geregelten Bereich frei. Die Europäischen Institutionen, die neben dem Rat Gemeinschaftspolitik festlegen und Gemeinschaftsrecht beschließen, erhalten erstmals tatsächliche Kompetenzen in der Asyl- und Migrationspolitik. Der Europäische Gerichtshof kann nunmehr von Rat, Kommission oder einem Mitgliedstaat mit Auslegungsproblemen befasst werden – nicht jedoch von anderen Gerichten angerufen werden. Das Europäische Parlament erhält das Anhörungsrecht und kann Empfehlungen – die jedoch keine unmittelbare Wirkung haben – unterbreiten. Und die Europäische Kommission bekommt das Ko-Initiativrecht zugesprochen. Damit erhält die Kommission neben dem Europäischen Rat die entscheidende Rolle im Integrationsprozess dieses Politikfeldes und löst den Rat als Motor in den Harmonisierungsbemühungen ab. Mit Amsterdam wird eine erste Kompetenzteilung der Institutionen angestrebt, die als Grundlage weiterer Entwicklungen dienen kann. *„Mit der Schaffung des neuen Titels im EGV ist auf der einen Seite ein enormer Kompetenzzuwachs für die Europäische Gemeinschaft und auf der anderen Seite ein Kompetenzverlust der einzelnen Mitgliedstaaten in sensiblen und wichtigen Politikfeldern verbunden.“*³¹⁵ Die Gemeinschaft erhält die Möglichkeit, Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen zu erlassen. Das so entstehende supranationale Sekundärrecht gilt unmittelbar, ist verbindlich, justiziabel und geht innerstaatlichem Recht vor.

Der Rat bleibt zunächst das Hauptentscheidungsorgan und in der Asyl- und Migrationspolitik besteht das Einstimmigkeitsprinzip fort. Frühestens nach einer Übergangszeit von fünf Jahren

³¹³ Vgl. Pratt, Sandra, Europäische Kommission: *„Introduction to European Immigration Policy“*, European Summer School, ULB: *„European Union Law and Policy on Immigration and Asylum“*, Brüssel, 03. 07.2002

³¹⁴ Nunes De Almeida, Joaquim, Mitglied des Kabinetts von Herrn Vitorino, Europäische Kommission: *„Rede aus Anlass des UNHCR Symposiums 2001“*, Berlin, 25.06.2001

³¹⁵ Hailbronner, Kay, Thiery, Claus: *„Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene“*, in: *„Europarecht“*, Heft 5, Baden-Baden, 09. – 10.1998, S. 585/586

– in denen die entscheidenden Schritte zur Bildung einheitlicher Regelungen gemacht sein sollen – ist die Einführung des Mehrheitsstimmrechts in diesem Bereich vorgesehen. „Nach Ablauf der Übergangsfrist haben es die Mitgliedstaaten in der Hand, die europäische Integration einen weiteren Schritt vorwärts zu bringen, indem der Rat mittels einstimmig zu fassenden Beschluß die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens nach Artikel 189b EGV beschließt, womit nicht nur der Entscheidungsfindungsprozeß im Rat erleichtert, sondern insbesondere auch die Kontrollmöglichkeit des Europäischen Parlaments erheblich verbessert würde. Diese Option stellt nur ein Beispiel für den Kompromisscharakter des gesamten Vertragswerkes dar.“³¹⁶ Der Kompetenzzuwachs der Gemeinschaft ist somit während der fünf Jahre – und möglicherweise länger – unvollkommen.³¹⁷ Dänemark, Irland und Großbritannien geben ihre Zustimmung zum Amsterdamer Vertrag nur unter Vorbehalt. So besteht Dänemark auf einer eigenständigen Asyl- und Migrationspolitik und das Vereinigte Königreich sowie Irland erhalten die Möglichkeit, sich für eine Überführung der Asyl- und Migrationsgesetze in jedem Einzelfall zu entscheiden (*stay-out/opt-in-Sonderregelung*).³¹⁸ Diese Flexibilisierung, mit der das Prinzip der Rechtseinheitlichkeit teilweise aufgebrochen wird, wird auch *Europa à la Carte* genannt. Bislang halten die drei Länder an diesem Reserverecht fest. Die zehn neuen Mitglieder nehmen mit Eintritt in die Union jedoch den gesamten *Acquis Communautaire* an. Falls die Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik bis Mai 2004 nicht gelingt, liegt daher nicht nur ein Bruch des Amsterdamer Vertrages vor, sondern tritt ein Verkomplizierung der Einigung ein.

Der *Vertrag von Amsterdam* ist demnach ein Kompromissprodukt, das die Auflösung von Divergenzen vertagt. „Despite the increasing European integration, bilateral co-operation still dominates many areas of migration policy, even at the end of the 1990s. Thus readmission agreements are usually still at the national-level, although the recent Schengen-

³¹⁶ Hailbronner, Kay, Thiery, Claus: „Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene“, in: „Europarecht“, Heft 5, Baden-Baden, 09. – 10.1998, S. 614

³¹⁷ Deutschland favorisiert in Amsterdam das Einstimmigkeitsprinzip und setzt eine Kompetenzbegrenzung des Europäischen Parlaments durch. Manche Experten machen den Standpunkt der Bundesrepublik für die Missglückte Übertragung der Asyl- und Migrationspolitik von der dritten in die erste Säule verantwortlich. So sei erst in letzter Minute, auf Veranlassung der Bundesländer von dem Beschluss des Mehrheitsprinzip und der parlamentarischen Mitbestimmung, Abstand genommen worden. Vgl. Kopp, Karl: „Der lange Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylrecht“, Frankfurt a. M., 04.2002

³¹⁸ Hailbronner, Kay, Thiery, Claus: „Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene“, in: „Europarecht“, Heft 5, Baden-Baden, 09. – 10.1998, S. 585

*Poland-Agreement serves as a multilateral model.*³¹⁹ Der Vertrag von Nizza setzt diese Linie fort und zeugt vom Widerstand der EU-Staaten, Souveränität abzutreten. So rückt er ebenfalls nicht vom Einstimmigkeitsprinzip in der Asyl- und Migrationspolitik ab.³²⁰ Das beschlossene Instrument der *verstärkten Zusammenarbeit* kommt einem Rückschritt in die intergouvernementale Zusammenarbeit gleich.³²¹ In Nizza wird jedoch feierlich die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verabschiedet, die bspw. die unterschiedlichen Rechtsansprüche des internationalen Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte verbindet: Artikel 1 legt die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde fest, Artikel 18 bestimmt das Recht auf Asyl nach Maßgabe der GFK und des Protokolls von 1967, während Artikel 19 (1) das Verbot von Kollektivausweisungen vorsieht und Artikel 19 (2) regelt, dass niemand in einen Staat abgeschoben, ausgewiesen oder ausgeliefert werden darf, in dem für die Person das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht. Allerdings wird die Charta voraussichtlich erst als integrierter Teil II der geplanten EU-Verfassung Rechtsverbindlichkeit erlangen. Der Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa – der unter dem Druck der nahenden EU-Erweiterung vom Verfassungskonvent im Sommer 2003 angenommen wird – stellt in vieler Hinsicht einen Durchbruch in der Entwicklung der EU als auch in der Zukunft der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik dar. So wird das Gewirr der europäischen Verträge zu einem Text zusammengefasst und die Dreiteilung der Union in Gemeinschaft, Justiz- und Innenpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik überwunden. Unter dem Entwurf erhält die Union eine Rechtspersönlichkeit und die Institutionen werden für die Erweiterung reformiert.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll laut Entwurf in der gemeinsamen Zuständigkeit verbleiben (Artikel I – 13), doch sollen die nationalen Parlamente in diesem Bereich an den europäischen Gesetzgebungsprozessen (Artikel I – 41) beteiligt werden: *„Im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts können sich die nationalen Parlamente an den Bewertungsmechanismen nach Artikel III-156 beteiligen und werden in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust gemäß*

³¹⁹ Angenendt, Steffen (Hg.): *„Asylum and Migration Policies in the European Union“*, Berlin, 1999, S. 61/62
³²⁰ *„Auf dem Reformgipfel in Nizza im Dezember 2000 verhindert die rot-grüne Bundesregierung den automatischen Übergang im Mai 2004 zu Mehrheitsentscheidungen [und] zu realen Mitentscheidungsrechten des Europäischen Parlaments im Asylrecht erneut.“* Vgl. Kopp, Karl: *„Der lange Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylrecht“*, Frankfurt a.M., 04.2002

³²¹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: *„Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte“*, Brüssel, 10.03.2001

*Artikel III-169 und III-172 einbezogen.*³²² Der Konvent beabsichtigt ebenfalls das Prinzip der Unionsbürgerschaft zu stärken und berät über die Vergabe eines EU-Passes zusätzlich zum Nationalpass. Artikel I – 8 des Entwurfes geht zwar nicht konkret auf diese Forderung ein, doch stellt er die Unionsbürgerschaft neben die mitgliedstaatliche Bürgerschaft.

Die Einigung, die der Verfassungskonvent im Juni 2003 erzielt, wird jedoch nicht von allen Mitgliedstaaten getragen, so dass die geplanten Reformen ausbleiben. Die angestrebte Verabschiedung bis Ende 2003 unter der italienischen Ratspräsidentschaft scheitert. Obwohl die irische Präsidentschaft das Thema im Frühjahr 2004 an die erste Stelle der Agenda setzt, scheint die Konsensfindung auf die Zeit nach dem Beitritt der zehn neuen EU-Länder verschoben zu sein. Es wird jedoch befürchtet, dass eine Hinauszögerung der Verabschiedung auf 2009 – wie aus einem Vorschlag des britischen Innenministers Jack Straw hervorgeht – zu einer Lähmung der EU führen könnte. Denn Erweiterung und Vollendung des Binnenmarktes machen angemessene Maßnahmen und Vereinbarungen in der EU-Innenpolitik notwendig: *„As the EU enters the 21st century, its responsibilities in the field of justice and home affairs will become increasingly important. Without a solid judicial framework and effective law enforcement measures to support it, the single market will never be able to provide all of the economic advantages for all EU citizens that its architects envisaged.*“³²³ Es ist die Sorge um die Sicherheit, die die Staaten zu mehr Geschlossenheit veranlasst. Die Terroranschläge in Madrid am 11. März 2004 heben die Bedeutung der EU-Zusammenarbeit hervor und machen die Einigung auf eine EU-Verfassung wieder möglich.

5.2 Der Harmonisierungsprozess

Die Grundlagen der Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik liegen im EU-Vertragswerk begründet. Entscheidende Schritte zur Harmonisierung basieren jedoch auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die erst später in europäisches Recht übernommen werden. Internationales Recht beeinflusst die Harmonisierung entscheidend, denn es bietet einen allgemein anerkannten Rechtsrahmen, den es gemeinsam zu interpretieren und umzusetzen gilt. Knapp und Langenthaler begreifen die Harmonisierung als Homogenisierung

³²² Europäischer Konvent: *„Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“*, Thessaloniki, 20. 06.2003, S. 33/34

³²³ European Commission: *„Living in an area of freedom, security and justice“*, Brüssel, 12.2000, S. 22

nach innen und Abschottung nach außen.³²⁴ Die Harmonisierung wird als Prozess verstanden, bei dem zunächst die Einigung auf Mindestnormen ansteht. Die Frage, wie und in welchem Maße die Asyl- und Migrationpolitik harmonisiert werden kann und soll, ist umstritten: Meinungen variieren bezüglich kurzfristiger, mittelfristiger und langfristiger Zielsetzungen, ob der Prozess total oder partiell, durch Richtlinien oder Verordnungen erfolgen soll.

Zu Beginn des Harmonisierungsprozesses gilt es Migration zu steuern. Die Rechtskonsolidierung nach innen folgt. *„In vielen Fällen war die Suche nach Kontrollmaßnahmen die dominante Antriebskraft für den Harmonisierungsprozess, während die Achtung der Menschenrechte und das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit in den Hintergrund gedrängt wurden.“*³²⁵ Das Schengener Abkommen sowie das Dubliner Übereinkommen sehen als Konsequenz der Grenzöffnungen zwischen den Partnerstaaten den Aufbau von Instrumenten und Mechanismen zur besseren Kontrolle der gemeinsamen Grenzen vor. Gleichzeitig strebt die EU eine Aufwertung des europäischen Asylschutzes und eine Renaissance der GFK an, da für die Mehrheit der Akteure schon früh feststeht, dass sich die Harmonisierung an den Vorgaben des internationalen Flüchtlingsrechts orientieren muss:³²⁶ *„Es trifft gewiss zu, dass die europäische Einwanderungspolitik zwangsläufig restriktiv ist, wenn man von der Flüchtlingspolitik und der Politik der Familienzusammenführung, einschließlich (der) für die zweite Generation, sowie der Aufnahme aus humanitären Gründen absieht.“*³²⁷ Somit treiben zwei Kräfte die Harmonisierung an: Die restriktive Kraft, die sich in zwischenstaatlichen Verträgen und multilateraler Zusammenarbeit zur Kontrolle und Steuerung von Migration äußert und die liberale Kraft, die eine Rechtsanpassung auf der Grundlage des Völkerrechts beabsichtigt. Bis Ende 2003 scheint der restriktive Faktor die Politik zu dominieren. Während bspw. keine Verständigung im zentralen Bereich der Asylrechtsharmonisierung erlangt werden, stellt sich die Zusammenarbeit an den Außengrenzen als leichter umsetzbar heraus.

³²⁴ Knapp, Anny und Langthaler, Herbert: *„Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung“*, in: dies. (Hg.): *„Menschenjagd. Schengenland in Österreich“*, Wien, 1998, S. 58

³²⁵ de Jong, Cornelis D.: *„Europäische Integration und internationale Migration: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten“* (aus: Angenendt, Steffen (Hg.): *„Migration und Flucht“*, Bonn, 1997, S. 173 – 180) in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): *„Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“*, Berlin, 2000, S. 9

³²⁶ s. Statement von Gerd Wartenberg in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): *„Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“*, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 24

³²⁷ Zitat von 1991. s. de Jong, Cornelis D.: *„Europäische Integration und internationale Migration: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten“* in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): *„Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“*, Berlin, 2000, S. 7/8

5.2.1 Schengen und Dublin

Die restriktive Kraft im Harmonisierungsprozess der Asyl- und Migrationspolitik wird maßgeblich im Schengener Abkommen und den Dubliner Übereinkommen umgesetzt. Am 14. Juni 1985 beschließen Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande das Abkommen zum schrittweisen Abbau von Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Genauere Regelungen enthält das 1990 unterzeichnete Durchführungsabkommen.³²⁸ Im Rahmen des Vertrages von Amsterdam wird der Schengen-Besitzstand in das EU-Acquis übernommen.³²⁹ Das in dem Vertrag enthaltene Kapitel zum Asyl wird jedoch vom Dubliner Übereinkommen ersetzt.³³⁰

Zunächst regelt das Schengener Abkommen lediglich die Einreisebedingungen (Erteilung und Art des Visums) und den gegenseitigen Informationsaustausch (Schengen Informationssystem, SIS) unter den fünf Mitgliedern. Bald wird jedoch klar, dass die Umsetzung des Abkommens eine Anpassung des Asylrechts verlangt. So wird unter Artikel 28 der Bezug zur GFK und dem Protokoll von 1967 hergestellt und eine Zusammenarbeit mit UNHCR angekündigt. Zu einer Angleichung des Rechts kommt es jedoch nicht. Wichtig ist das Abkommen vielmehr wegen der gemeinsamen Definition von Ausländer.³³¹ Damit wird eine Abgrenzung zwischen EG/EU-Inländern und Drittstaatenangehörigen geschaffen. Dass alle EG/EU Bürger als Inländer bezeichnet werden und nicht bloß die Staatsangehörigen der fünf Gründungsstaaten des Abkommens, ist entscheidend für die spätere Überführung des Schengen-Besitzstandes in den Acquis Communautaire. *„Die neuen juristischen Begriffe, die mit dem Schengener Abkommen durchgesetzt wurden, schaffen eine Grundlage für die Entwicklung einer europäischen Identität. Ohne dass es so etwas wie einen europäischen*

³²⁸ Vgl. Drüke, Luise: *„Flüchtlingspolitik auf supra-nationaler Ebene. Das UN-Flüchtlingskommissariat, die UN und die EG“*, in: Heinelt, Hubert (Hg.): *„Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede“*, Opladen, 1994, S. 184 ff.

³²⁹ Vgl. Official Journal of the European Communities: *„Council Decision concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on the European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis“*, 20.05.1999

³³⁰ Heute gilt das Abkommen zwischen allen Mitgliedstaaten bis auf Großbritannien, Irland und Dänemark, die den Vertrag nicht unterzeichnet haben. Zusätzlich sind Island und Norwegen durch Kooperationsverträge dem Dubliner Übereinkommen beigetreten. Vgl. Hurwitz, Agnès: *„The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment“*, in: *„International Journal for Refugee Law“*, Band 11, Nr. 4, Oxford, 1999. In besonderen Situationen kann das Abkommen ausgesetzt werden.

³³¹ *„...[A]lien: shall mean any person other than a national of a Member State of the European Communities;“* Convention implementing the Schengen Agreement, 14.06.1985, Article 1

(Staats-) Bürger gibt, wurde erst einmal dessen Negation konstruiert: der Drittausländer.“³³² Damit trägt das Abkommen zur Definition eines europäischen Staatsvolkes entscheidend bei.³³³ Des Weiteren zielt das Abkommen darauf ab, Entscheidungen der Asylverfahren gegenseitig anzuerkennen. Der Modus der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen ist jedoch strittig und scheint wegen verfassungsrechtlicher Hürden schwer umsetzbar.³³⁴ Die rechtlichen Barrieren werden erst durch das Konzept der sicheren Staaten 1992 und 1993 überwunden. Das Konzept besagt, dass Staatsangehörige sicherer Staaten oder Schutzsuchende, die diese Staaten passieren hierhin zurückgeschoben werden sollen.

Die Umsetzung des Konzeptes gelingt im Dubliner Übereinkommen. Das Übereinkommen, das 1990 unterzeichnet wird, aber erst am 1. September 1997 in Kraft tritt, stellt das Gegenstück zum Schengener Abkommen dar. Es legt fest, welches EU-Land für die Prüfung eines Asylgesuches zuständig ist und setzt sich zum Ziel, Mehrfachasylbewerbungen zu unterbinden. Mit ihm soll ein Instrumentarium zur Verantwortungsfestlegung und Lastenteilung etabliert werden, an dem sich alle EU-Mitgliedstaaten sowie Island und Norwegen beteiligen. „*The underpinning of the ‚Dublin system‘ is the principle of authorisation, under which the State which has ‚authorised‘ the entry of the asylum seeker on the territory of the Member State is responsible for examining his or her application.*“³³⁵ Der Staat, der für die Ausstellung eines Visums verantwortlich ist oder den ein Asylbewerber als ersten Staat der Union (plus Norwegen und Island) passiert, erhält i.d.R. die Zuständigkeit für das Asylverfahren. Darüber hinaus legt das Dubliner Übereinkommen die gegenseitige Anerkennung der Entscheidungen fest, obwohl materiellrechtlich eine Annäherung von Asylrecht und Asylverfahrensrecht ausbleibt. Somit besteht unterschiedliches Recht und Praxis bezüglich der Fragen: Wer ist ein Flüchtling? Wie ist das Asylverfahren gestaltet? Welche Rechte erhält der anerkannte Flüchtling? Genau dieses Problem der gegenseitigen

³³² Knapp, Anny und Langthaler, Herbert: „*Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung – Die Auswirkungen des Schengener Abkommens auf EU-Bürgerinnen, solche, die es noch werden wollen, und jene, die sicher draußen bleiben müssen*“, in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): „*Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingschutzpolitik*“, Berlin, 2000, S. 59

³³³ In diesem Zusammenhang fallen auch Bestrebungen einer europäischen Grundrechtecharta, wie sie unter dem ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog ausgearbeitet wird und in Nizza von dem Europäischen Rat angenommen wird als auch die Entwicklung einer europäischen Verfassung deren Aufgabe der ehemalige französische Staatspräsident Giscard d’Estaing übernimmt.

³³⁴ Vgl. Statement von Gerd Wartenberg (MdB, SPD) in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 25

³³⁵ Hurwitz, Agnès: „*The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment*“, in: „*International Journal for Refugee Law*“, Band 11, Nr. 4, Oxford, 1999, S. 646

Entscheidungsanerkennung bei Bestehen von Differenzen und Schutzlücken im nationalen Rechtsgut wird am 7. März 2000 vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verhandelt. Im Fall „*T.I. gegen das Vereinigte Königreich*“ verlangt der Kläger ein zweites Asylverfahren im Königreich, da ihm in Deutschland eine Abschiebung trotz der Gefahren von Verfolgung und Folter drohe. „...*challenging the certification of Germany as safe third country as, inter alia, Germany failed to recognise persons as refugees where the persecution emanated from non-State agents.*“³³⁶ Der Antrag auf Zulassung der Klage wird jedoch abgewiesen, womit das Gericht die Praxis des Dubliner Übereinkommens bestätigt.

Das Dubliner Übereinkommen gelangt jedoch auch aus anderen Gründen in die Kritik. So begrenzt sich das Übereinkommen auf Anträge zur Feststellung der GFK-Flüchtlingseigenschaft und klammert andere Schutzformen aus. Neben dieses inhaltliche Problem tritt eine praktische Einschränkung, da in vielen Fällen nicht nachvollzogen werden kann, auf welchen Wegen ein Antragsteller in die EU eingereist ist. Damit wird die Festlegung der Zuständigkeit erschwert. Der Austausch von Asylbewerbern ist schließlich komplex und zeitaufwendig und erreicht bislang nicht den versprochenen Ausgleich.³³⁷ In 95 Prozent der Fälle ist der Staat, in dem der Asylbewerber seine Schutzbedürftigkeit erklärt, auch jener, der das Verfahren betreibt. In nur sechs Prozent aller Fälle stellt ein Staat ein Übernahmegesuch und von diesen sechs Prozent gelingt die Übernahme in 30 Prozent der Fälle.³³⁸ So werden im Zeitraum 1998 bis 1999 bloß 1,7 Prozent der EU-weiten Asylanträge von einem anderen Land übernommen.³³⁹ „*The conclusion is that the Dublin system is neither fair nor efficient, and that there is an urgent need for a reassessment of the responsibility-sharing arrangements within the European Union.*“³⁴⁰ Zusätzlich wird angenommen, dass der Lastenausgleich unter

³³⁶ Council of Europe, European Court of Human Rights, Third Section: „*Decision as to the Admissibility of Application no. 43844/98 by T.I. against the United Kingdom*“, Straßburg, 07.03.2000, S. 240

³³⁷ 1998 werden 12 044 (1999: 8 213) Übernahmegesuche anderer Dublin-Staaten an Deutschland gerichtet. Deutschland stellt weniger Übernahmegesuche: 1998 3 479 und 1999 5 690. Vgl. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Asyl in Zahlen*“, Nürnberg, 30.06.2000, S. 28/29

³³⁸ Studien, die den Zeitraum von zwei Jahren (01.01.1999 – 31.12.2000) untersuchen, ergeben jedoch, dass die Regelung kaum effektiv ist, sondern nur zusätzlichen bürokratischen Aufwand schafft. Auch die Überlegung Deutschlands, die Regelung würde das Asylaufkommen begrenzen, ergibt sich für die Periode nicht. Vielmehr liegt die Anzahl der Überstellungen nach Deutschland nach dem Dubliner Übereinkommen bei 5 428 wohingegen die Überstellungen von Deutschland ausgehend bei 3 834 Personen liegen. Aus dem Ausland kommen in dem Zeitraum Übernahmegesuche für 15 459 Personen während Deutschland weniger als 10 000 Gesuche stellt. Vgl. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Zuwanderung und Asyl in Zahlen*“, 7. Auflage, Nürnberg, 31.12.2000, S. 48/49

³³⁹ Vgl. Commission of the European Communities: „*Commission Staff Working Paper: Evaluation of the Dublin Convention*“, Brüssel, 12.06.2001

³⁴⁰ Hurwitz, Agnès: „*The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment*“, in: „*International Journal for Refugee Law*“, Band 11, Nr. 4, Oxford, 1999, S. 677

dem Übereinkommen nicht funktioniert, da die Länder an der Außengrenze mit dem Großteil der Migration konfrontiert sind. Auch wenn innerhalb der EU auf illegalem Weg ein anderes Land erreicht werden könne, sei die Hauptlast von diesen Ländern zu tragen.³⁴¹ Um auf Lücken im Dubliner System³⁴² zu reagieren, neue Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs der Asylsysteme einzuführen und im Kampf gegen den internationalen Terrorismus besser ausgerüstet zu sein, beschließt der Europäische Rat im Dezember 2000 Eurodac. Es gilt durch die Abnahme der Fingerabdrücke von Asylbewerbern Identitäten leichter festzustellen, um auf Doppeltanträge oder Wiederholungsanträge schnell reagieren und die Zuständigkeit besser ermitteln zu können. Für die Dauer von zehn Jahren sollen Fingerabdrücke, persönliche und technische Daten (Herkunftsort, Geschlecht, Aktenzeichen) eines Asylsuchenden in einer zentralen Datenbank gespeichert und den Stellen für die nationalen Anerkennungsverfahren zugänglich gemacht werden. In der Kommission soll zu diesem Zweck eine zentrale Abteilung eingerichtet werden: *„Each Member State shall promptly take the fingerprints of all fingers of every applicant for asylum of at least 14 years of age and shall promptly transmit the data ... to the Central Unit.“*³⁴³

Die Bedeutung der Abkommen als Instrument der Immigrationsbegrenzung wird in der Aussage des damaligen Bundesinnenminister Manfred Kanther (CDU) während einer Tagung des Exekutivausschusses der Schengen-Vertragsstaaten am 16. September 1998 deutlich: *„Ein beachtlicher Fortschritt gelang dem deutschen Vorsitz mit der Annahme der Leitlinien für einen Aktionsplan zur Bekämpfung der Zuwanderung, unter anderem aus dem Kosovo und dem Maghreb. Wie bereits bei der Bekämpfung der illegalen Einreise von Kurden aus dem Irak und der Türkei in den Schengen-Raum in der ersten Hälfte dieses Jahres geht es erneut darum zu verhindern, dass Mittel- und Westeuropa zum Ziel eines Zustroms illegaler Migration und damit einhergehender Kriminalität wird.“*³⁴⁴

³⁴¹ Da die Hauptwanderwege über Ost- und Süd-Ost Europa verlaufen, wird mit dem Beitritt der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten eine neue vorderste Reihe gebildet. Schon vor Beginn der Beitrittsverhandlungen hat die Union Gelder und *know-how* für die Aufrüstung der Grenze und den Aufbau von Asylsystemen investiert. Zwischen Malta, Kroatien und Estland sind durch die Kooperation der Europäischen Institutionen und UNHCR Asylrecht und Anerkennungsverfahren eingeführt worden.

³⁴² Vgl. Knapp, Anny und Langthaler, Herbert: *„Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung“*, in: dies. (Hg.): *„Menschenjagd. Schengenland in Österreich“*, Wien, 1998, S.63

³⁴³ Kapitel II, Artikel 4: Official Journal of the European Communities: *„Council Regulation concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention“*, Brüssel, 15.12.2000

³⁴⁴ Leuninger, Herbert: *„Anforderungen an eine europäische Asylpolitik“*, (aus: iza, Frankfurt a.M., 3 – 4 1999, S. 64 – 68, in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): *„Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“*, Berlin, 2000, S. 46

5.2.2 Tampere

Das Bekenntnis zum internationalen Flüchtlingsrecht ist in allen europäischen Verträgen, die das Asylrecht betreffen, zu finden. Nirgends jedoch werden die Prinzipien so lebendig und setzt sich die liberale Harmonisierungskraft so durch wie auf dem Treffen des Europäischen Rates im finnischen Tampere am 15. und 16. Oktober 1999. Die Sondertagung legt die Schaffung des Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts als politische Priorität fest. Die Schlussfolgerung des Rates nennt vier Bereiche, die umgesetzt werden sollen: Eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik, ein echter europäischer Rechtsraum, eine unionsweite Kriminalitätsbekämpfung und ein stärkeres außenpolitisches Handeln. Als Grundlage für eine bessere Vereinbarkeit und Konvergenz der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten werden die gemeinsamen Werte genannt. *„Die Europäische Integration war von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Es hat sich erwiesen, daß diese gemeinsamen Werte unerlässlich sind, um in der Europäischen Union Frieden zu gewährleisten und Wohlstand zu entwickeln.“*³⁴⁵ Diese Werte spiegeln sich auch in der Absicht, die Entscheidungsprozesse transparenter und demokratischer zu gestalten. Zu diesem Zweck soll nicht nur die Kommission laufend über die Fortschritte und den Stand der Entwicklungen per Anzeigetafel (*scoreboard*) berichten, sondern auch der Europäische Rat selbst für Transparenz und demokratische Kontrolle in dem Themengebiet sorgen.

Die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik soll auf vier Prinzipien basieren: Einer Partnerschaft mit den Herkunftsländern, einem gemeinsamen Asylsystem, einer gerechten Behandlung von Drittstaatenangehörigen und einer Steuerung der Migrationsströme. Die Bestätigung des Rechts auf Asyl, die Ausgestaltung eines fairen und effizienten Asylsystems, Schutz für Opfer von Menschenhandel, Maßnahmen zur Nicht-Diskriminierung und Bemühungen zur Integration von Migranten mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht gehören zu den Folgerungen Tampere ebenso wie die Absicht, vermehrt Rückübernahmeverträge mit den Herkunftsländern zu schließen, die freiwillige Rückkehr zu fördern, Menschenhandel, Schlepperwesen und organisierte Kriminalität zu bekämpfen, illegale Einwanderung zu verhindern und Grenzkontrollen zu verstärken.³⁴⁶ Somit vereinbart die Schlussfolgerung des Rates sowohl restriktive als auch liberale Elemente und bringt beide Faktoren in ein

³⁴⁵ Europäischer Rat: *„Schlussfolgerungen des Vorsitzes“*, Tampere, 15./16.10.1999, Einleitung

³⁴⁶ Vgl. European Commission: *„Living in an area of freedom, security and justice“*, Brüssel, 12.2000, S. 9

Gleichgewicht. Die Staats- und Regierungschefs gehen in Tampere einen Schritt über die Umsetzung der Arbeitsaufträge des Artikels 63 EGV hinaus und zeichnen mit einem umfassenden Migrationssystem eine langfristige Perspektive. Der Rat legt fest, dass das gemeinsame europäische Asylsystem auf der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl beruhen soll. Kern des Systems soll die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der GFK mit dem zentralen Prinzip der Nichtzurückweisung sein. *„Auf kurze Sicht sollte dieses System folgendes implizieren: eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, gemeinsame Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren, gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft. Hinzukommen sollten ferner Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes,... Auf längere Sicht sollten die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, führen.“*³⁴⁷ Damit wird die Harmonisierung des Asylsystems erstmals als Etappenannäherung beschrieben. Der Europäische Rat legt sich auf präzise Phasen fest. Die Gesetzgebungsagenda der EU soll dem Rat ab 2001 unterbreitet werden, damit die in Amsterdam geforderten Instrumente vor dem 1. Mai 2004 erlassen und vor Ablauf dieser Frist in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden können.³⁴⁸ Das in Tampere entworfene umfassende Migrationskonzept geht zudem über die Migrationsinnenpolitik hinaus und fordert eine abgestimmte Migrationsaußenpolitik: *„Die Europäische Union benötigt ein umfassendes Migrationskonzept, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen. Zu den Erfordernissen gehören die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte,...“*³⁴⁹

Um diesem Prozess mehr Dynamik zu verleihen, setzt die Kommission die Idee des offenen Koordinierungsmechanismus um, der die Legislativpolitik unterstützen und den Harmonisierungsprozess begleiten soll. Schon in der *„Mitteilung der Kommission an den Rat*

³⁴⁷ Europäischer Rat: *„Schlussfolgerungen des Vorsitzes“*, Tampere, 15./16.10.1999, Punkte 14 und 15

³⁴⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird“*, Brüssel, 22.11.2000, S. 19

³⁴⁹ Europäischer Rat: *„Schlussfolgerungen des Vorsitzes“*, Tampere, 15./16.10.1999, Punkt 11

und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird“ vom November 2000 wird die Schaffung von Überprüfungs- und Koordinierungsgremien (Kontaktausschüssen), die die Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten über die korrekte Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Asylbereich erleichtern sollen, beschlossen. Ein Jahr später verständigt man sich auf die Vertiefung dieses Ansatzes: „Daher wird sie [die Kommission] parallel zur Schaffung des Rechtsrahmens die Anwendung dieses [offenen Koordinierungs-] Mechanismus unterstützen, indem sie Vorschläge für europäische Leitlinien sowie für den Inhalt der nationalen Aktionspläne ausarbeitet, die einzelstaatlichen Politiken koordiniert, für den Austausch bewährter Praktiken sorgt, die Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik überwacht und bewertet sowie regelmäßige Konsultationen mit Drittländern und einschlägigen internationalen Organisationen in die Wege leitet.“³⁵⁰

5.2.3 Die gemeinsamen Legislatur

Artikel 63 EGV bildet die Rechtsgrundlage für Legislativmaßnahmen im Bereich der EU-Asyl- und Migrationspolitik. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere vom Oktober 1999 legen ferner einen Etappenrahmen für die Politik fest. *„Die erste Stufe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems soll aus vier legislativen Bausteinen bestehen, die sich auf die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, die Festlegung von Mindeststandards für Asylverfahren, die Voraussetzungen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft bzw. des subsidiären Schutzstatus beziehen. In der zweiten Harmonisierungsstufe sollen nach den Schlussfolgerungen von Tampere die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen führen, denen Asyl gewährt wird.“³⁵¹*

Der Fortschritt und die Aufbruchstimmung, die Tampere 1999 einleitet, scheinen jedoch bereits unter belgischer und spanischer EU-Ratspräsidentschaft aufgebraucht. Weder in

³⁵⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik - Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus“*, Brüssel, 28.11.2001, S. 19

³⁵¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme“*, Brüssel, 03.06.2003, S. 4

Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 noch in Sevilla am 21. und 22. Juni 2002 können sich die Staats- und Regierungschefs zu wichtigen Beschlüssen im Bereich Asyl und Migration durchringen. Anstelle einer Einigung in den vier Maßnahmenbereichen, die der Vertrag von Amsterdam festlegt und mit einer Umsetzungsfrist versieht, werden Entscheidungen in unwichtigen Teilbereichen des Politikfeldes getroffen. Die zentralen Vorlagen der Europäischen Kommission, die zwischen Mai 2000 und Juli 2001 fertiggestellt sind, werden großteils mit der Bitte um Überarbeitung zurückgewiesen.³⁵² „Außerdem war der Preis für diese Fortschritte eine Verringerung der praktischen Wirksamkeit der Harmonisierung und ein sehr niedriges Niveau der Normen, auf die man sich einigte.“³⁵³ Das Bekenntnis zu einem Ausgleich zwischen den liberalen und den restriktiven Faktoren bleibt jedoch bestehen.

Der Grund für die Verzögerung liegt im geminderten politischen Interesse. Andere Themen wie die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Terrorismusbekämpfung), die Wirtschaftslage (nach Einführung des Euro), der Verfassungskonvent und die EU-Erweiterung stehen im Vordergrund. Konsens besteht jedoch weiterhin bezüglich des unter dem Vertrag von Amsterdam festgelegten Zeitplans und der in Tampere festgelegten Prinzipien. „Der Europäische Rat verpflichtet sich, auf der Grundlage der Schlussfolgerungen von Tampere innerhalb kürzester Zeit eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik zu beschließen, die das notwendige Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Flüchtlinge gemäß den Prinzipien der Genfer Konvention von 1951, dem legitimen Wunsch nach einem besseren Leben und der Aufnahmekapazität der Union und ihrer Mitgliedstaaten wahr.“³⁵⁴ Trotz vergeblicher Suche nach Einigkeit in zentralen Richtlinienentwürfen der Kommission, glückt während der belgischen Ratspräsidentschaft die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds, die Verabschiedung der Verordnung über Eurodac als

³⁵² Die Kommission legt nacheinander folgende Vorschläge vor: Einen *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen* (KOM(2000)303 endgültig vom 24.5.2000), einen *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft* (KOM(2000)578 endgültig vom 20.9.2000) und einen *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten* (KOM(2001)181 endgültig vom 3.4.2001). Den *Vorschlag einer Verordnung zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat (Dublin II)* übermittelt die Kommission am 26.07.2001 (KOM(2001) 447 endgültig).

³⁵³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „*Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz (Zweiter Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000)*“, Brüssel, 26.03.2003, S. 3

³⁵⁴ Europäischer Rat: „*Schlussfolgerungen des Vorsitzes*“, Laeken, 14./15.12.2001, S. 11

auch die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz. Diese begegnet dem Problem der Massenwanderung.³⁵⁵ Alle drei Maßnahmen sollen den Lastenausgleich in der EU fördern. Des Weiteren werden in der ersten Hälfte des Jahres 2001 die Verordnungen über eine gemeinsame Visaliste (März 2001) und die Verordnung über Beförderungssanktionen (Juni 2001) sowie die gegenseitige Anerkennung von Rückführungen (Mai 2001) beschlossen.

Während in Laeken die Lastenteilung vorrangig behandelt wird, findet in Sevilla in erster Linie eine Einigung zur Bekämpfung illegaler Migration statt. Zu den Einigungen unter der spanischen EU-Ratspräsidentschaft zählen der Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung,³⁵⁶ das Programm zum Grenzschutz an den Außengrenzen und die Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. Auch die Entscheidung über ein Aktionsprogramm zur Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung, *ARGO* genannt, fällt in den Zeitraum.³⁵⁷ Wichtige noch ausstehende Beschlüsse zum Asyl werden jedoch erneut vertagt. Noch scheint das Ziel, den Amsterdamer Aufgabenkatalog bis Mai 2004 zu erfüllen, allerdings erreichbar. So überwiegt in den Schlussfolgerungen erneut die Dringlichkeit der Konsensfindung und der Wunsch nach einer schnelleren Verabschiedung der Maßnahmen: „Der Europäische Rat ist entschlossen, das in Tampere angenommene Programm zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in all seinen Aspekten rascher durchzuführen.“³⁵⁸ So werden in Sevilla neue Fristen für die Annahme der fehlenden Elemente festlegt: Der Entwurf zur Verordnung von Dublin II soll bis Dezember 2002 angenommen werden. Vor Juni 2003 sollen die Richtlinien über die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus sowie die Bestimmungen über Familiennachzug und den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen gebilligt werden und vor Ende 2003 sollen die gemeinsamen Asylverfahrens-Vorschriften feststehen.

³⁵⁵ „Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof“. Hervorzuheben ist, dass die Richtlinie ausschließlich von Binnenvertriebenen (*displaced persons*) handelt, obwohl die Personen häufig internationale Grenzen überschreiten und damit per definitionem keine Binnenvertriebenen sind. Der Zugang zum Asylverfahren und damit zur Anerkennung als Flüchtling soll jederzeit sichergestellt sein. Der temporäre Schutz ist zunächst für ein Jahr festgelegt. Danach kann eine Verlängerung für 6 Monate, längstens jedoch ein weiteres Jahr erfolgen.

³⁵⁶ Ein Vorschlag vom Februar 2002, der in diesen Bereich fällt und für Opfer von Menschenhandel einen temporären Aufenthaltstitel vorsieht, ist jedoch noch nicht angenommen worden.

³⁵⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: „Rat Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (*ARGO-Programm*)“, Brüssel, 13.06.2002

³⁵⁸ Europäischer Rat: „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Sevilla, 21./22.06.2002, S. 7

Bis Anfang 2004 ist jedoch keine Einigung in den wichtigen Themen der gemeinsamen Asyllegislatur in Sicht. Auf dem Europäischen Rat der Justiz- und Innenminister am 27. November 2003 in Brüssel wird die Zurückstellung der zwei zentralen Richtlinienvorlagen beschlossen. Was der italienischen Ratspräsidentschaft nicht gelingt, soll nun von der irischen Präsidentschaft gelöst werden. *„The main goal of the Irish Presidency on asylum is to try and close files and to do so by May, in order to meet the Treaty of Amsterdam deadline. This requires a pragmatical approach, seeking compromises that are acceptable to all and not reopening matters that have already been agreed. In practice, this means that the Presidency won't necessarily fight for the highest standards when this approach constitutes an obstacle to agreements.“*³⁵⁹ Damit ist offen, ob das Ziel, alle grundlegenden Richtlinien bis Mai 2004 zu verabschieden und die Grundlage der Harmonisierung zu legen, überhaupt noch erreichbar ist. Zwei Maßnahmen werden dennoch angenommen, obgleich diese eine Minimaleinigung darstellen. Im Januar 2003 wird die Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten angenommen und die im Februar 2003 wird die Verordnung zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist (Dublin II), beschlossen.³⁶⁰

Im folgenden werden die bereits angenommenen sowie die noch in der Diskussion stehenden zentralen Maßnahmen dargestellt und ihre Bedeutung herausgestellt: In der Richtlinie des Rates zur *Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten* heißt es: *„Es sollten Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern festgelegt werden, die diesen im Normalfall ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedstaaten gewährleisten. Einheitliche Bedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern sollten dazu beitragen, die auf unterschiedliche Aufnahmevorschriften zurückzuführende Sekundärmigration von Asylbewerbern einzudämmen... Ein Missbrauch des Aufnahmesystems sollte dadurch eingedämmt werden, dass Gründe für die Einschränkung oder Aberkennung von Aufnahmebedingungen für Asylbewerber festgelegt werden.“* In vielen Bereichen stellt das Dokument keine Einigung auf Mindestnormen dar, sondern ist derartig offen formuliert, dass nur wenige Mitgliedstaaten eine Anpassung ihrer Praxis vornehmen müssen. Ausnahmen

³⁵⁹ ECRE: *„Update on EU Asylum Matters - December 2003“*, London, 11.12.2003

³⁶⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat“*, Brüssel, 26.07.2001 KOM(2001) 447 endgültig

stellen in dieser Richtlinie die Regel dar. So wird die Residenzpflicht (Artikel 7) weder verworfen noch bejaht. Der Zugang zu Bildung für Minderjährige – eine Definition für *Minderjährige* gibt es nicht – (Artikel 10) wird unter Einschränkungen erlaubt. Und Beschäftigung wie berufliche Bildung (Artikel 11 und 12) können nach Maßgaben staatlicher Gesetze zugelassen werden.³⁶¹ Zur Sicherung des Lebensunterhalts und der gesundheitlichen Versorgung von besonders bedürftigen Personen (Artikel 13) können die Staaten Sachleistungen, Geldleistungen oder Gutscheine zur Verfügung stellen. Eine Unterbringung durch den Aufnahmestaat ist vorgesehen. Der Zugang zu Rechtsbeistand, Nichtregierungsorganisationen und UNHCR soll gewährleistet werden. Die medizinische Notversorgung und unbedingt erforderliche Krankheitsbehandlungen werden vorgeschrieben (Artikel 15). Die zuletzt genannten Bereiche könnten allerdings zu Veränderung in vielen EU-Ländern führen. Obgleich die GFK weitergehende Pflichten verankert, sind diese in vielen Staaten noch nicht umgesetzt.³⁶² Vor allem Staaten wie Italien, Portugal und Spanien, die erst seit kurzem mit einem Anstieg der Asylbewerberzahlen konfrontiert sind, werden ihre Standards auf einem höheren Niveau anpassen müssen. Somit stellt vor allem Artikel 14 *Modalitäten der materiellen Aufnahmebedingungen* eine flächendeckende Verbesserung dar. Die Richtlinie bleibt jedoch unter dem in der GFK festgelegtem Niveau zurück.

Dublin II zielt darauf ab, sicherzustellen, dass jeder Asylbewerber effektiv Zugang zu einem Asylverfahren hat, der Asylmissbrauch (Mehrfachanträge) verhindert wird, Defizite aus *Dublin I* beseitigt werden, und im Ganzen die Effizienz des Systems erhöht wird.³⁶³ Doch werden die Bestimmungen kritisiert: „*UNHCR has been particularly concerned that countries controlling the external border of the Union may bear a heavy responsibility and we have called for effective burden-sharing mechanisms. Moreover, UNHCR calls on Member*

³⁶¹ „*UNHCR remains concerned... that the numerous exceptions permitted may result in continuing hardship for many persons seeking international protection in the European Union.*“ UNHCR: „*Memorandum UNHCR’s Recommendations for the Greek Presidency of the European Union (January – June 2003)*“, Genf, 01.2003, S. 2

³⁶² So ist in einigen der EU-Staaten weder ein Unterbringung noch eine sachliche bzw. finanzielle Unterstützung vorgesehen. Auch das Recht zu Arbeiten ist in vielen nicht (oder erst nach einer Übergangszeit) gestattet, sodass für manche Asylbewerber, die über keine finanziellen Ressourcen verfügen, nur noch die Migration in ein anderes Land oder das Abtauchen in den illegalen Arbeitsmarkt übrig bleibt. Vgl. Danish Refugee Council: „*Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries*“, Kopenhagen, 05.2000

³⁶³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „*Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat*“, Brüssel, 26.07.2001 KOM(2001) 447 endgültig, S. 3/4

States to keep in mind meaningful links that asylum-seekers may have with a particular country, which lead them to submit their claims in that country.”³⁶⁴

Neben den Verordnungen zu Visalisten und einem einheitlichen Format des Visums ist im Bereich der Migrationsgesetzgebung bislang nur Einigkeit in der *Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung* erzielt worden.³⁶⁵ Die Richtlinie legt fest, unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörigen, die sich legal in einem Mitgliedstaat aufhalten, Recht auf Familienzusammenführung haben. Deutsches Recht und Rechtspraxis stellen bei dieser Richtlinie die größte Einigungshürde dar. Familiennachzug und vor allem das Nachzugsalter ist seit Jahren ein zentraler Streitpunkt zwischen und innerhalb der Bundestagsparteien und ebenfalls ein beliebtes Wahlkampfthema. Während in den übrigen EU-Staaten Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres nachziehen können, ist in Deutschland die Altersgrenze von 16 (§ 20 (2.2) AuslG) festgelegt.³⁶⁶ Bei den Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz wird diese Grenze auf das 12. Lebensjahr herabgesetzt.³⁶⁷ So formuliert Artikel 4 c der Richtlinie: *„Als minderjährige Kinder... gelten Kinder, die noch nicht das nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats geltende Volljährigkeitsalter erreicht haben und nicht verheiratet sind. Abweichend davon kann ein Mitgliedstaat bei einem Kind über 12 Jahren prüfen, ob es ein zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats vorgesehenes Integrationskriterium erfüllt, bevor er ihm die Einreise und den Aufenthalt gemäß dieser Richtlinie gewährt.“* Auch in den übrigen Bereichen der Richtlinie werden Regelungen zugunsten nationalstaatlicher Praxis beschlossen. So etwa bei den Konditionen für den Familienzuzug, die als Kann-Regelungen festgelegt werden: Darunter gilt i.d.R. nur eine Berechtigung des Zuzugs der Kernfamilie. Der Mitgliedstaat kann des Weiteren die Erlaubnis der Familienzusammenführung von einem Nachweis über ausreichend Wohnraum, eine Krankenversicherung und feste Einkünfte abhängig machen.³⁶⁸ Darüber hinaus grenzt Artikel 6 das Recht auf Familiennachzug

³⁶⁴ UNHCR: *„Memorandum UNHCR’s Recommendations for the Greek Presidency of the European Union (January – June 2003)“*, Genf, 01.2003, S. 2

³⁶⁵ Nach dreijähriger Verhandlung wird die Einigung im September 2003 erreicht.

³⁶⁶ In Wahlkampfzeiten fällt diese Grenze bisweilen auf das zweite Lebensjahr!

³⁶⁷ Vgl. § 32 Abs. 2 AufenthG. Hier wird das Alter auf 12 herabgesetzt, doch sollen Übergangs- und Ausnahmeregelungen Härtefälle verhindern: Bundesrat: *„Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“*, Berlin, 01.03.2002

³⁶⁸ Anerkannte Flüchtlinge sind von diesen Voraussetzungen ausgenommen. Dennoch könnten diese Vorbedingungen zur Geltung kommen, wenn ein Flüchtling es versäumt, seinen Antrag auf Familienzusammenführung innerhalb von drei Monaten nach seiner Anerkennung zu stellen. Für Personen mit subsidiärem Schutz ist kein Recht auf Familienzusammenführung vorgesehen.

grundlegend ein. So können die Mitgliedstaaten einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit ablehnen. Auch können die EU-Staaten in Zukunft ebenfalls aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit den Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen einziehen oder dessen Verlängerung ablehnen. Es wird den Mitgliedstaaten eine große Auslegungs- und Handhabungsflexibilität gelassen und durch Ausnahmen der Vorzug nationaler Regelungen eingeräumt. So wird kritisiert, die Rechtsstandards seien während des langen Verhandlungszeitraums erheblich herabgesetzt worden.³⁶⁹ Echte gemeinsame Normen müssten noch vereinbart werden: *„Das neue Vorgehen beruht auf der Erkenntnis, dass die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Familienzusammenführung nur in mehreren Schritten zu verwirklichen ist. Der vorliegende geänderte Vorschlag betrifft lediglich den ersten Schritt des Annäherungsprozesses.“*³⁷⁰ In den Punkten, in denen keine Einigung erzielt wird, werden Flexibilitätsklauseln eingeführt. Die Entstehung weiterer Differenzen soll durch *Stand-Still*-Klauseln verhindert werden, die das Recht auf dem Status quo einfrieren und nur Anpassungsänderungen zulassen. Auch neue Fristen werden für die wahren Normenanpassungen gesetzt.

Die Öffnung legaler Migrationswege für Arbeitsmigranten wird nur am Rande behandelt. Im März 2003 verkündet die Kommission, sie wolle in Zukunft Vorschläge unterbreiten, die auf die Wechselwirkungen zwischen Einwanderung, Integration und Arbeitsmarkt eingingen. Konkrete Vorstellungen oder gar Einigkeit sind hier allerdings vorerst nicht zu erwarten.³⁷¹ Vielmehr steht eine gemeinsame Regulierung der Arbeitsmigration an letzter Stelle, da sie zu den Restbeständen der nationalen Regierungsentscheidung in ungebrochener Souveränität der Einzelstaaten zählt. *„In only a few cases has the European Court of Justice established standard rights for immigrants; these include the prohibition of discrimination against immigrants in family reunification proceedings and in access to certain job areas.“*³⁷² So verfehlt Innenkommissar António Vitorino sein Ziel einer kohärenten Asyl- und Migrationspolitik.

³⁶⁹ UNHCR: *„UNHCR unzufrieden mit neuen EU-Regelungen zur Familienzusammenführung“*, Wien/Berlin, 23.09.2003

³⁷⁰ s. Begründung: Kommission der Europäischen Gemeinschaft: *„Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“*, Brüssel, 02.05.2002, S. 2

³⁷¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz (Zweiter Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000)“*, Brüssel, 26.03.2003, S. 3

³⁷² Angenendt, Steffen (Hg.): *„Asylum and Migration Policies in the European Union“*, Berlin, 1999, S. 2

Im Kernbereich der Asylrechtsharmonisierung ist ebenfalls noch keine Einigung erzielt worden. Das gemeinsame Asylverfahren wird eng an die Auslegung des Flüchtlingsbegriffs gebunden. 2000 legt die Kommission einen *Richtlinienvorschlag betreffend Mindestnormen für das Verfahren der Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft* (Asylverfahrensrichtlinie) vor, der kurzfristig kein einheitliches Verfahren vorsieht, sondern eine allmähliche Abstimmung gemeinsamer Normen: Die Mitgliedstaaten behalten ihre nationalen Systeme, vorbehaltlich der Einhaltung bestimmter Vorschriften und Bedingungen im Hinblick auf die zuständigen Behörden und die geltenden Verfahren. Der erste Schritt soll die Einrichtung einer zentralen Stelle in jedem Staat zur Prüfung aller Schutzformen sein – bereits dieser Vorschlag trifft jedoch auf Widerstand der EU-Staaten.³⁷³ Auch der Versuch, sich auf erste Normen zu einigen, scheitert. Ebenso herrscht Uneinigkeit, ob zwei separate Richtlinien zur Flüchtlingseigenschaft und zum subsidiären Schutz verabschiedet werden sollen oder ob eine beides umfassen kann (und ebenfalls ein einheitlicher Schutzstatus vorgesehen werden soll).³⁷⁴ So ist die Harmonisierung auf diesem Gebiet noch nicht eingetreten.

In der *Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen* stellt die Frage nach der Staatlichkeit der Verfolgung das größte Hindernis für eine Einigung dar.³⁷⁵ „*Einige Asylländer beschränken die Bedeutung von Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention auf Gefährdungen, die vom Staat selbst oder seinen Vertretern ausgehen. Diese Staaten folgen einer Analyse, die den Täter beziehungsweise die Quelle der befürchteten oder erlittenen Verfolgung als entscheidend*

³⁷³ So ist auch in Deutschland eine Kompetenzteilung zwischen grundgesetzlichem und völkerrechtlichem Asyl auf der einen Seite und subsidiären Schutzformen auf der anderen Seite vorgesehen. Im ersten Fall trifft das Bundesamt die Entscheidung im zweiten sind es die Länder und die einzelnen Ausländerbehörden.

³⁷⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „*Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird*“, Brüssel, 22.11.2000, S. 13/14

³⁷⁵ Die deutsche Rechtsinterpretation schließt bei nichtstaatlicher Verfolgung eine Flüchtlingsanerkennung aus. Belgien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich, erkennen hingegen die faktische Unfähigkeit eines Staates, Schutz zu gewähren, als Asylgrund an. Lediglich in Frankreich, Italien und der Schweiz kann die Anerkennung scheitern, wenn die Verfolgung nicht vom Staat ausgeht. In Italien und Frankreich ist eine Abkehr dieser Praxis zu beobachten. In Deutschland gelten zwei Ausnahmen von der Regel: So werden quasi-staatliche Strukturen in den palästinensischen Autonomiegebieten und in Afghanistan anerkannt. Während die große Mehrheit der europäischen Staaten auch Personen, deren Verfolgung nicht dem Staat zugerechnet werden kann, den Flüchtlingsstatus verleihen, ist in Deutschland damit kein Schutz oder nur subsidiärer Schutz (nach § 53 Abs. 6 S.1 AuslG) vorgesehen. Diese Regelung trifft vor allem Asylsuchenden aus Staaten wie Algerien, Angola, der Demokratischen Republik Kongo, Kolumbien, Libanon, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sri Lanka, Türkei und GUS Staaten. Die Gefahr einer Rückschiebung ist für diese besonders hoch.

ansieht. Die sonstige staatliche Praxis weltweit geht zwar manchmal von anderen Analysen aus, folgt jedoch fast geschlossen dem Standpunkt von UNHCR, dass die Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention auch für Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure gilt. UNHCR ist der Auffassung, dass die Quelle der befürchteten Gefahr... nur von minimaler Bedeutung für die Feststellung ist, ob Verfolgung vorliegt oder möglicherweise droht.“³⁷⁶ Aufgrund dieser Differenz in den EU-Mitgliedstaaten ist bislang keine Einigung auf einen Flüchtlingsbegriff auf europäischer Ebene zustande gekommen. Schon in der gemeinsamen Interpretation des Flüchtlingsbegriffs vom 4. März 1996 fällt die Unvereinbarkeit ins Auge: So legen die EU-Mitgliedstaaten einerseits fest, dass Verfolgung vom Staat ausgeht, andererseits wird jedoch auch eine Verfolgung durch Dritte anerkannt, sofern der Staat sie unterstützt oder billigt. Somit fehlt bereits 1996 eine klare Aussage zur Täterfrage. Es erfolgt weder eine Einigung auf eine rechtsverbindliche Definition, noch beeinflusst die Erklärung die Staatenpraxis.³⁷⁷

Das Prinzip, Verfolgung nur als asylrelevant anzuerkennen, wenn diese vom Staat ausgeht, wird mit Antritt der rot-grünen Regierung in Frage gestellt. Damit entsteht auch die Möglichkeit, eine wichtige Hürde in der Asylrechtsharmonisierung zu nehmen. Wegbereiter dieser Wendung ist die Unabhängige Kommission Zuwanderung. Sie kommt zu dem Schluss, dass nichtstaatliche wie auch geschlechtsspezifische Verfolgung zur Flüchtlingsanerkennung führen sollen. In Brüssel wird auf diesen Wandel schnell reagiert. Der Weg für die Richtlinie über die Flüchtlingsdefinition scheint offen.³⁷⁸ Der direkte Zusammenhang zwischen der Gesetzesnovelle in der Bundesrepublik und dem Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene wird deutlich. Das Zuwanderungsgesetz nimmt diese Einschätzung in Paragraph 60 AufenthG auf. In der Koalition einigt man sich auf die Formulierung: „...Die Voraussetzungen des Satzes 1 [Verbot der Abschiebung] liegen bei nicht-staatlicher Verfolgung nur

³⁷⁶ UNHCR: „Internationaler Flüchtlingsschutz, Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, Genf, 04.2001, S. 6

³⁷⁷ Krause, Peter: „Asylraum Europa – eine Vision? Der Stand der Harmonisierungsbestrebungen“, in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): „Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“, Berlin, 2000, S. 35

³⁷⁸ Im Sommer 2001 erhält die Europäische Kommission Zustimmung von der UKZu zur Aufnahme nichtstaatlicher Verfolgung in die Richtlinie. Im Kommissions-Vorschlag steht unter Artikel 9 (2): „Member States shall ensure that the fear of being persecuted or suffering serious unjustified harm is considered well founded and therefore recognise the need for international protection where significant risk of being persecuted or suffering serious unjustified harm emanates from: (a) the State (b) parties or organisations controlling the State (c) non-state actors where the State is unable or unwilling to provide effective protection.“ Auch Artikel 12 (2) nimmt diese Ansicht auf: „Persecution may emanate from the State, or from parties or organisations controlling the state, or from non-state agents in circumstances where the state is unable or unwilling to provide effective protection against such persecution.“, European Commission, Internal Commission document: „Draft Proposal for a Directive relating to the qualification of a person as a refugee or as a person otherwise in need of international protection“, Brüssel, 10.07.2001

vor, wenn es sich um Verfolgung im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 handelt... . Dabei ist es unerheblich, ob die Verfolgung dem Herkunftsstaat zuzurechnen ist.“³⁷⁹ So legt die Kommission nur eine Woche nach Einigung der deutschen Regierungskoalition auf die Anerkennung von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als asylrelevant ihren Entwurf einer *Richtlinie zu Mindeststandards für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft* (Qualifikationsrichtlinie) vor.³⁸⁰ Seitdem das Zuwanderungsgesetz durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gestoppt worden ist und im Vermittlungsausschuss verhandelt wird, ist auch die Einigung auf EU-Ebene verhindert. „*The JHA Council decided to put off examination of two proposals on the procedures for examining asylum requests and on the status of refugees until the Irish Presidency. There are too many differences on the first text, mainly on safe third countries and appeal procedure. Germany has not waived its reservation on the latter, since it has still not managed to have its national law adopted by both houses of its parliament.*“³⁸¹ Es wird befürchtet, dass ein Zustandekommen der Richtlinie nur noch auf Minimalniveau möglich ist und Standards für wirksamen Schutz unterschritten werden könnten.³⁸² Ende März 2004 einigt sich der Europäische Rat jedoch darauf, Schutz bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung zu gewähren und dies in der Richtlinie festzuschreiben.³⁸³ Während damit die Verabschiedung der Qualifikationsrichtlinie vor dem 1. Mai 2004 wahrscheinlich wird, steht die Asylverfahrensrichtlinie weiterhin aus.

Die Kommission kommt zu dem Schluss: „*Die Europäische Union verfügt mit ihrem gemeinsamen Asylsystem, das eine kritische Masse erreicht hat, sowie dank ihrer außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten und der von ihr erforschten neuen Wege über relevante Instrumente, um ihre Reaktion auf diese neuen Herausforderungen zu verbessern und die*

³⁷⁹ Bundesrat: „*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*“, Berlin, 01.03.2002

³⁸⁰ Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Mitteilungen: „*Brüssel bestätigt Einigung der Koalition über nichtstaatliche Verfolgung*“, Berlin, 09.11.2001

³⁸¹ Agence Europe: „*EU/JHA Council: Asylum issues are postponed till 2004 - Agreements on borders*“, Brüssel, 27.11.2003 und ECRE: „*Update on EU Asylum Matters - December 2003*“, London, 11.12.2003: „*The [Irish] Presidency wishes to move forward on this file, but at the same time they feel the need to give Germany a ‘reasonable time’ to sort itself internally in relation to its Asylum/Migration legislation before taking up contacts with them on this matter. The Presidency would like to have the issue dealt with by the 19-20 February JHA Council. They intend to move at very senior level and to approach not only the German Government, but also UNHCR and other partners. However, even if the German Parliament's Conciliation Committee had scheduled a meeting for 19 December, this meeting has been postponed until 16 January.*“

³⁸² UNHCR: „*Aide Memoire: Richtlinie über Mindeststandards zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*“, Berlin/Wien, 24.11.2003, S. 1

³⁸³ European Council, Justice and Home Affairs: „*2574th Council Meeting*“, Brüssel, 30.03.2004

*multilaterale Agenda für den Flüchtlingsschutz umzusetzen, in der sie drei Hauptprioritäten erkennt: Zugang zum Flüchtlingsschutz, dauerhafte Lösungen und eine bessere Teilung der Verantwortlichkeiten mit Drittländern.*³⁸⁴ Der in Tampere formulierte Phasenansatz solle um langfristige Visionen ergänzt werden, die drei Ziele verfolgen sollten: Die Qualitätsverbesserung der Entscheidungen in den Mitgliedstaaten, die Stärkung von Schutzalternativen in den Herkunftsregionen und „*eine bedarfsorientiertere Bearbeitung von Schutzanträgen, was eine Regulierung des Zugangs zur Europäischen Union durch die Einrichtung von gesicherten Zulassungsverfahren und Wiedereingliederungsprogrammen voraussetzt*“.³⁸⁵ Obwohl die humanitären Grundsätze und die Werte des Flüchtlingsschutzes betont werden, fehlt eine einheitliche Interpretation des internationalen Rechts. Das angestrebte Gleichgewicht zwischen restriktiven und liberalen Faktoren wird nicht verwirklicht. Umstrittene nationalstaatliche Regelungen werden beibehalten und die Festlegung auf Minimalstandards führt zu einer Verminderung an Flüchtlingsschutz.

5.2.4 Sicherheitsdebatte

Ein neuer Faktor, der auf die Asyl- und Migrationspolitik einwirkt, ist der internationale Terrorismus, der seit den Anschlägen auf New York und Washington D.C. 2001 im März 2004 auch in Madrid Schrecken auslöst.³⁸⁶ Die Bedrohung führt zu einer Schwerpunktverlagerung nationaler, regionaler und internationaler Politik. Konzertiertes militärisches Handeln erfolgt und neue Möglichkeiten der Migrationsaußenpolitik ergeben sich. Angst und Misstrauen gegenüber Migranten wachsen jedoch und Entwicklungen der Migrationsinnenpolitik werden ausgesetzt. Auch in Brüssel stecken die Gesetzesmühlen der Migrations- und Asylpolitik fest. Stattdessen werden Anti-Terrorpakete beschlossen, die die Sicherung der Grenzen, Verschärfung der Einreisebestimmungen und bessere Kooperation der Geheimdienste vorsehen. Diese Schritte beeinträchtigen ihrerseits die Migrations- und Asylpolitik.

³⁸⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „*Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz (Zweiter Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000)*“, Brüssel, 26.03.2003, S. 4

³⁸⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „*Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz (Zweiter Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000)*“, Brüssel, 26.03.2003, S. 4

³⁸⁶ Unmittelbar nach den Anschlägen in Madrid wird Gijs de Vries zum EU-Anti-Terror-Koordinator ernannt.

Als problematisch stellt sich vor allem das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition von Terrorismus heraus.³⁸⁷ So wichtig eine gemeinsame Definition erscheint, umso schwieriger ist ihre Festlegung. Unterschiedliche Erklärungen, Resolutionen und Konventionen aus den Jahren 1994, 1996, 1999 und 2000 der VN-Vollversammlung versuchen bislang vergeblich, Terrorismus fassbar zu machen.³⁸⁸ „States have for years sought to agree upon a definition of what constitutes terrorism, but it has proved very difficult until now to find a definition which is objective, clear and universally acceptable.“³⁸⁹ Schließlich fällt es auch schwer, Konflikte zwischen Tamilen und Singhalesen, zwischen Palästinensern und Israelis, Katholiken und Protestanten oder der ETA und der spanischen Regierung zu vergleichen. „Der Terrorismus-Experte und Historiker Walter Lacqueur stellt fest: Bei Terrorismus handelt es sich nicht um eine Ideologie, sondern um eine Strategie, die unabhängig von der Positionierung im politischen Spektrum verfolgt werden kann.“³⁹⁰ So einigt man sich zunächst auf eine Definition von terroristischen Straftaten und terroristischen Vereinigungen.

Damit es innerhalb der Staaten der EU eine einheitliche Vorgehensweise und einen angeglichenen Standard gibt, wird erstmals im Dezember 2001 eine verbindliche Liste von Terrororganisationen und Terroristen erstellt. Neben der offiziellen Liste soll es auch eine geheime Aufstellung geben.³⁹¹ Seit der Veröffentlichung der ersten Übersicht hat es fünf Überarbeitungen gegeben und die Aufstellung ist kontinuierlich gewachsen. Gegenwärtig stehen 52 Einzelpersonen und 34 Organisationen auf der Liste. Neben den islamischen Terrororganisationen Al-Qaida und al-Tawhid sind ETA und IRA sowie zahlreiche Aktivisten aufgelistet. Die Hamas wird im September 2003 erstmals aufgeführt.³⁹²

³⁸⁷ Praktisch lässt sich dieses Problem an dem Beispiel Achmed Sakajews darstellen. So fordert die russische Regierung im November 2002 von Dänemark die Auslieferung Sakajews, des Vize-Premierministers der abtrünnigen russischen Provinz Tschetschenien und Europa-Abgesandter, der nach Ansicht des Kremls in terroristische Aktivitäten verwickelt sei. Da die Beweisführung der russischen Regierung lückenhaft sei, verweigert Dänemark die Ausweisung des Politikers, der später in Großbritannien Asyl erhält. Moskau ist durch die Ablehnung Dänemarks brüskiert und stellt das Land auf die Seite der Terroristen.

³⁸⁸ *The 1996 Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism; The General Assembly's 1999 Resolution on Measures to Eliminate International Terrorism; The International Convention for Suppression of the Financing of Terrorism; The Draft Comprehensive Convention on International Terrorism* (August 2000).

³⁸⁹ UNHCR: „Asylum policy considerations after 11 September 2001“, Inter-Office Memorandum No. 101/2001/ Field Office Memorandum No. 098/2001, Genf, 20.11.2001, S. 8

³⁹⁰ Zitiert bei: Auswärtiges Amt: „Probleme bei der Definition von Terrorismus“, unter:

³⁹¹ Vgl. De Schutter, Bart: „Immigration and Security after 11th September: Schengen, Europol, Eurodoc and the others“, Vortrag an der Freien Universität Brüssel, 07.2002

³⁹² Vgl. Official Journal of the European Union: „Council Common Position 2003/651/CFSP of 12 September 2003 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2003/482/CFSP“, Brüssel, 13.09.2002

Ebenso wie die Vereinten Nationen, nähert sich auch die EU zunächst über eine Aufzählung der Straftaten der Definition von Terrorismus. Neben dieser nimmt der Artikel 1F der GFK eine Leitfunktion zur Festlegung einer einheitlichen Definition ein. Der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung vereinbart beide Elemente. Terroristische Straftaten als auch terroristische Vereinigungen werden hier definiert. Als *„terroristische Straftaten eingestuft werden, wenn sie mit dem Ziel begangen werden, — die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder — öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder — die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören: a) Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können; b) Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person; c) Entführung oder Geiselnahme; d) schwer wiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung... die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können; e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln; f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, atomaren, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen; g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden, Überschwemmungen oder Explosionen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird; h) Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird; i) Drohung, eine der in a) bis h) genannten Straftaten zu begehen.“*³⁹³

Das Maßnahmenpaket der EU reicht über den Rahmenbeschluss, die verstärkte Zusammenarbeit und Stärkung von *Europol* und *Eurojust*, den Europäischen Haftbefehl³⁹⁴ bis zu der Einigung auf einen Aktionsplan. Der Plan beinhaltet über 70 Einzelmaßnahmen. Sie umfassen innen- und justizpolitische Ziele und betreffen außen-, entwicklungs-, finanz- und verkehrspolitische Vorhaben. Mehr Gewicht soll auf das Aushandeln von Rücknahmeüber-

³⁹³ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: *„Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung“*, L 164/3, Brüssel, 22.06.2002

³⁹⁴ Unter dem Eindruck der Terrorangriffe findet sich auf EU-Ebene – trotz langer Blockade von Seiten Italiens – Ende 2001 ein Konsens. Der Haftbefehl beinhaltet die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen, sofern die Höchststrafe des Deliktes mindestens drei Jahre beträgt. Bei unterschiedlichem Verständnis von Straftaten und deren Bestrafung, sind Ausnahmeregelungen vorgesehen. Der Haftbefehl tritt am 01.01.2004 in Kraft. Die Transformation in innerstaatliches Recht steht teilweise noch aus.

einkommen und die Erhebung biometrischer Daten gelegt werden. „*The European Council urges that any future cooperation, association or equivalent agreement which the European Union or the European Community concludes with any country should include a clause on joint management of migration flows and a compulsory readmission in the event of illegal immigration.*”³⁹⁵ Gleichzeitig wird die über Jahrzehnte entwickelte Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs hier in Frage gestellt: „*It [the report] also argued that the case law of the European Court of Human Rights protecting alleged terrorists from expulsion to face a real risk of torture or other inhuman or degrading treatment would be reconsidered – indicating a flagrant disregard for established European human rights law.*”³⁹⁶ Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus könnte daher zu einem neuen Ausbalancieren der realen und idealen Kräfte in der Migrations- und Asylpolitik führen und zur weiteren Verstärkung neuer Konzepte der Migrationsaußenpolitik führen.

5.3 EU: Eine Aussicht

Die Vision eines geeinten Europas des Friedens und der Stabilität hat sich im letzten Jahrzehnt konkretisiert. Zur EU-Erweiterung und Harmonisierung der Politik scheint es keine Alternative zu geben. Im Zuge des Harmonisierungsprozesses geht auch die Migrations- und Asylpolitik an die Gemeinschaft über. Die EU hat somit das Recht erhalten, ihre territoriale Einheit zu schützen, Migration zu kontrollieren und zu steuern. Die EU-Mitgliedstaaten verlieren damit Hoheit über die Politik im eigenen Land, erweitern jedoch ihren Einfluss regional. Mit der Schaffung des Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts und der Einigung auf eine Asyl- und Migrationspolitik, hofft die Union angemessen auf den Migrationsdruck reagieren zu können und gleichzeitig intrakontinentale Kräfte, die Migration zum Vorteil aller auslösen, zu fördern. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass Europa nie ein abgetrennter Kontinent war und nicht nur Austausch rund um das Mittelmeer betrieben, sondern Wanderungsströme in alle Gegenden der Welt ausgelöst hat. Die EU wird daher weiterhin Magnet bleiben und diese Anziehungskraft wird noch zunehmen.

So schwer die Annäherung in Fragen der EU-Migrationsinnenpolitik fallen mag, um so flexibler könnte sich die Migrationsaußenpolitik erweisen. Denn obwohl es hier nicht nur um

³⁹⁵ European Council: „*Presidency Conclusions – Seville European Council*”, Seville, 21./22. 06.2002

³⁹⁶ Statewatch analysis no 14: „*Immigration and asylum in the EU after 11 September 2001*”, Brüssel, 09.2002

nationalstaatliches Selbstverständnis, sondern um internationales Prestige geht, scheint im Feld der Asyl- und Migrationspolitik eine gemeinsame Gangart nach Außen hin möglich. Schnelle Einigung und Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten hat das Engagement im Kosovo, die schnelle Annahme der Richtlinie über vorübergehenden Schutz und die Etablierung eines Frühwarnsystems für Massenmigration gezeigt. Auch die Rückkehrpolitik der Union scheint zusätzliche Möglichkeiten zu bieten. Seit den Terrorangriffen des 11. September 2001 ist die Kommission zudem bemüht, neue Wege in der Entwicklungspolitik zu gehen und eine Verbindung mit der Asyl- und Migrationspolitik herzustellen. Politische Präferenzen und traditionelle Kontakte der Mitgliedstaaten zu Herkunftsländern von Flüchtlingen und Arbeitsmigranten sollen hier zum Vorteil der ganzen Union genutzt werden.

Um Migrationsströme zu lenken, diskutiert die EU Maßnahmen, die vom militärischem Engagement in Konfliktsituationen, der Einbeziehung der Nachbarstaaten in einen *cordon sanitaire* bis zum Aufbau von Schutzmechanismen in den Herkunftsregionen reichen. Ob diese Strategie jedoch Erfolge bringt, ist fraglich. „*Given the increasing fortification of the Union’s external borders, neighboring countries would have to carry most of the burden of any future migration crisis. The German and EU policy of negotiating readmission agreements by offering these countries substantial financial assistance could prove to be a short-sighted approach.*“³⁹⁷ Einseitige Lösungsansätze könnten die derzeitigen Probleme der Migrationssysteme verschärfen und die Abkehr von humanitären Prinzipien, Menschenrechten und der Verpflichtung zum Flüchtlingsschutz neue Krisen auf der ganzen Welt hervorrufen. Daher sollte Ziel sein, ein Gleichgewicht zwischen Migrationsaußen- und Migrationsinnenpolitik, sowie zwischen realen und idealen Elementen herzustellen.

6 Neue Konzepte

Seitdem westliche Industrieländer unter dem Druck neuer Massenimmigration stehen, werden Konzepte entwickelt, die die Migrationsaußenpolitik stärken, eine Abkehr vom Prinzip der dauerhaften Lösungen darstellen und eher kurzfristig wirken. Um die Migration besser zu steuern, werden Systeme aufgebaut, die schnelle, flexible Entscheidungswege vorsehen und Ideen diskutiert, die die Regionalisierung von Schutz vorsehen. Die Suche nach neuen Steuerungsmechanismen, die Installation neuer Schranken und die Verabschiedung neuer

³⁹⁷ Angenendt, Steffen (Hg.): „*Asylum and Migration Policies in the European Union*“, Berlin, 1999, S. 185

Gesetze verdeutlichen und verschärfen die Krise des internationalen Flüchtlingsschutzes.³⁹⁸ Die EU und ihre Mitgliedstaaten erweisen sich als besonders kreativ bei der Suche nach neuen Lösungen für Wanderungs- und Fluchtprobleme.

Die Maßnahmen zur Begrenzung der Immigration umfassen vier Bereiche: 1. die Einreiseverhinderung, 2. die Verantwortungsteilung, 3. die restriktive/unvollständige Anwendung der GFK und 4. die Abschreckungs- und Zwangsmaßnahmen. In Europa werden sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten festgelegt, Rücknahmeübereinkommen mit den Herkunftsländern getroffen, sowie Schnellverfahren und Flughafenverfahren³⁹⁹ eingeführt. Auch das Instrument der offensichtlich unbegründete Asylanträge⁴⁰⁰ wird verwendet und der *B-Status* – der auch als humanitärer Status, außerordentliches Bleiberecht subsidiärer/komplementärer Schutz bezeichnet wird – sowie vorübergehende/temporäre Schutzinstrumente geschaffen. Charakteristik des B-Status ist, dass Staaten zwar ihrer Schutzverpflichtung nachkommen, doch die Rechte des klassischen GFK-Asyls stark eingrenzen. Auch wenn sich der vorübergehende Schutz als ein schnelles, effektives und unbürokratisches Mittel zur Linderung menschlicher Not, der Entschärfung regionaler Krisen und der Bewältigung von Massenflucht erweist, so stellt er doch einen verminderten Schutz dar.

6.1 Sichere Staaten

Seit 1993 setzen sich in Europa die Konzepte der *sicheren Drittstaaten* wie auch der *sicheren Herkunftsstaaten* durch.⁴⁰¹ Die *sichere Drittstaatenregelung* sieht eine Verantwortungsteilung von Staaten bei der Prüfung der Asylgesuche vor: Das erste sichere Land, das ein Flüchtling

³⁹⁸ Loescher, Gil: „*The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*“, Oxford, 2001, S. 351

³⁹⁹ „Das sogenannte Flughafenverfahren gilt für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie für ausweislose Asylbewerber, die über einen Flughafen einreisen wollen und bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen. Hier wird das Asylverfahren vor der Einreise im Transitbereich des Flughafens durchgeführt, soweit der Ausländer dort untergebracht werden kann.“ Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Asylrecht - Erläuterung der Begriffe“, Nürnberg, unter: http://www.bafl.de/template/asylrecht/content_asyl_begriffe_ohnehand.htm, Stand: 24.11.2003

⁴⁰⁰ Diese Regelung gilt u.a. für Anträge, in denen keine Asylgründe geltend gemacht werden, gefälschte Beweismittel angeführt werden, eine Identitätstäuschung vorliegt und die Mitwirkungspflicht gröblich verletzt wird. Vgl. §30 AsylVfG

⁴⁰¹ Deutschland legt das Prinzip gemeinsam mit der sicheren Herkunftsstaaten-Regelung 1992 im Zuge der Asylrechtsreform fest. Als sichere Drittstaaten gelten alle Nachbarstaaten Deutschlands und alle EU-Mitgliedstaaten. Die Anwendung von GFK und EMRK gelten als Indizien zur Feststellung sicherer Drittstaaten.

nach der Flucht aus dem Heimatstaat passiert, soll den notwendigen Schutz bieten.⁴⁰² Die *sichere Herkunftsstaatenregelung* geht hingegen davon aus, dass es Staaten gibt, in denen keine Verfolgung stattfindet und deren Staatsangehörige demnach auch kein Asyl beanspruchen können.⁴⁰³ Diese Regelungen sind im internationalen Flüchtlingsrecht jedoch unbekannt, sodass die Aufweichung der Verantwortung der Einzelstaaten und damit die Verweigerung von notwendigem Schutz befürchtet wird. *„The policy whereby an asylum-seeker arriving from a so-called ‚safe third country‘ is returned to that country without his substantive claim having been considered is based on the assumption that there is an international principle by virtue of which a person who has left his country in order to escape persecution must apply for recognition of refugee status and/or for asylum in the first safe country he has been able to reach. ... As such, removals of asylum-seekers to third countries carried out solely on the basis of the supposed principle risk running counter to accepted principles of refugee protection and may involve breaches of the international obligations of the removing country under the 1951 Convention.“*⁴⁰⁴ So muss der Staat vor der Abschiebung in einen sicheren Drittstaat prüfen, ob durch den Automatismus Kettenabschiebung erfolgen und damit das Non-refoulement-Gebot verletzt werden kann.⁴⁰⁵ Denn das *Refoulement*-Verbot *„schließt ein, dass Flüchtlinge auch in keinen anderen Staat verbracht werden dürfen, in dem*

⁴⁰² Seit 01.07.1993 gilt diese Regelung in Deutschland (§ 26a AsylVfG). Liegt eine Einreise über einen sicheren Drittstaat vor, wird der Asylantrag als unbeachtlich nach § 29 gewertet. Die Regelung wird durch Urteil des zweiten Senates des Bundesverfassungsgerichtes (14.05.1996) bestätigt. *„Wenn ein Ausländer bereits einen anderen Staat erreicht hat, in dem er gleichfalls Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten kann, ist ihm die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland bereits an der Grenze zu verweigern. Denn wer aus einem ‚sicheren Drittstaat‘ einreist, kann sich nicht mehr auf das Grundrecht auf Asyl berufen. ‚Sichere Drittstaaten‘ sind nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sowie weitere europäische Staaten, in denen die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. Dies sind: Norwegen, Polen, die Schweiz und die Tschechische Republik.“* Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: *„Asylrecht - Erläuterung der Begriffe“*, Nürnberg, 11.2003

⁴⁰³ Auch die Regelung über den sicheren Herkunftsstaat gilt seit 1993 in Deutschland (§ 29a AsylVfG). *„Dies sind Staaten, bei denen aufgrund der allgemeinen politischen Verhältnisse die gesetzliche Vermutung besteht, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Diese Vermutung besteht, solange ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht glaubhaft Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung doch politisch verfolgt wird. ‚Sichere Herkunftsstaaten‘ sind Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slowakische Republik, Tschechische Republik und Ungarn.“* Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: *„Asylrecht - Erläuterung der Begriffe“*, Nürnberg, 11.2003

⁴⁰⁴ UNHCR: *„The safe third country policy in the light of the international obligations of countries vis-à-vis refugees and asylum-seekers“*, Genf, 1993, Z 1.1-1.2.

⁴⁰⁵ Kettenabschiebungen kommen zustande, wenn Asylbewerber in das nächste Transitland zurückgeschoben werden, ohne dass die Fluchtgründe zur Sprache kommen und auch keine Prüfung der Asylwürdigkeit im Drittstaat stattfindet. Diese Praxis kann dazu führen, dass eine Kette von Transitländern sich der Verantwortung auf Prüfung des Asylgesuches – mit Verweis auf die Sicherheit des Nachbarstaates – entzieht. Letztlich kann dieser Automatismus zu einer Abschiebung in den Verfolgerstaat führen und stellt damit ein *refoulement* dar.

die Gefahr der Weiterschlebung besteht“.⁴⁰⁶ Da Schutz effektiv sein muss, ist eine Zurückweisung nur dann zulässig, wenn der Asylsuchende dort aufgenommen und die Flüchtlingseigenschaft in einem rechtsstaatlichen, fairen Verfahren geprüft und ggf. Schutz vor Abschiebung gewährt wird. In der Vergangenheit haben Gerichte, aufgrund der Gefahr der Kettenabschiebungen, Ländern den Status der sicheren Drittstaaten abgesprochen, darunter Deutschland, Italien und Kroatien.⁴⁰⁷ Staaten versuchen mit Hilfe des Konstruktes der sicheren Staaten den Zustrom zu limitieren und mehr Handlungsraum zu gewinnen. Aus diesem Grund halten die EU-Länder – trotz massiver Kritik von VN und NRO – an dem Konzept fest. Seit dem 1. September 1997 gilt zudem für die Einreise aus einem EU-Mitgliedstaat das Dubliner Übereinkommen, das die Weiterführung des Drittstaatenkonzeptes ist und die Zuständigkeit für Asylsuchende bestimmt.

Heute gelten alle EU-Mitgliedstaaten als sichere Staaten. Auch die zehn Erweiterungsstaaten gelten seit dem Tag der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages als sicher. *„Infolgedessen wird bei der Prüfung jedes Asylantrags, der von einem Staatsangehörigen eines dieser Bewerberländer gestellt wird, von der Vermutung ausgegangen, dass der Antrag offensichtlich unbegründet ist, ohne dass die Entscheidungsbefugnis des Mitgliedstaats in irgendeiner Weise beeinträchtigt wird.“*⁴⁰⁸ Kriterien zur Feststellung der Eigenschaft als sichere Drittstaaten beschließt der Europarat 1997.⁴⁰⁹ Eine verbindliche Liste sicherer Dritt-

⁴⁰⁶ amnesty international, AWO, Deutscher Anwaltsverein, Deutscher Caritasverband., DGB Bundesvorstand, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk, Neue Richtervereinigung, Pro Asyl (Hg.): *„Memorandum für den Schutz der Flüchtlinge“*, Frankfurt a.M., 09.2000, S. 5

⁴⁰⁷ Vgl. amnesty international Österreich: *„Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AsylG 1997 (AsylG-Novelle 2003), das Bundesbetreuungsgesetz, das Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat und das Meldegesetz geändert werden aktualisiert bezogen auf die Regierungsvorlage“*, Wien, 06.2003, S. 17

⁴⁰⁸ Europäischer Rat: *„Erklärung der Justizminister und der Innenminister der Mitgliedstaaten der EU zum Thema Asyl“*, Luxemburg, 15.10.2002

⁴⁰⁹ *„I. In order to assess whether a country is a safe third country to which an asylum-seeker can be sent, all the criteria indicated below should be met in each individual case: a) observance by the third country of international human rights standards relevant to asylum as established in universal and regional instruments including compliance with the prohibition of torture, inhuman or degrading treatment or punishment; b) observance by the third country of international principles relating to the protection of refugees as embodied in the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, with special regard to the principle of non-refoulement; c) the third country will provide effective protection against refoulement and the possibility to seek and enjoy asylum; d) the asylum-seeker has already been granted effective protection in the third country or has had the opportunity, at the border or within the territory of the third country, to make contact with that country's authorities in order to seek protection there before moving on to the member State where the asylum request is lodged or, that as a result of personal circumstances of the asylum-seeker, including his or her prior relations with the third country, there is clear evidence of the admissibility of the asylum-seeker to the third country.“* Council of Europe, Committee of Ministers: *„Recommendation No. R(97) 22 of the Committee of Ministers to Member States Containing Guidelines on the Application of the Safe Third Country Concept“*, Straßburg, 25.11.1997

staaten oder Herkunftsstaaten gibt es auf europäischer Ebene jedoch noch nicht. Die Erstellung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten kündigen die EU-Innenminister jedoch im Oktober 2003 in Brüssel an. Das Prinzip der sicheren Herkunftsländer soll in die geplante EU-Richtlinie zu Asylverfahren aufgenommen werden.⁴¹⁰ „Über eine Liste sicherer Drittstaaten bestehe im Rat noch große Meinungsverschiedenheit, sagte Vitorino.“⁴¹¹ UNHCR befürchtet jedoch, dass die Aufnahme dieser Regelung schon bald Realität sein könnte und dann zu einer Aushöhlung des internationalen Flüchtlingsrechts führe, da Staaten nicht mehr die Verantwortung für Schutzsuchende übernehmen würden. In einer Stellungnahme vom November 2003 weist die VN-Organisation auf diese Gefahr hin: „Der vorliegende Entwurf ermöglicht die Rückstellung von Asylsuchenden in jeden Drittstaat, in dem sie sich vor ihrer Einreise in die EU aufgehalten haben, ohne Risiko einer zwangsweisen Rückführung in eine gefährliche Situation. Der Text erlaubt es EU-Staaten ebenso, Asylsuchende in bestimmte im Allgemeinen als sicher festgelegte Drittstaaten zurückzuschicken, wenn der/die Asylsuchende nur durch diese Staaten gereist ist. Er erlaubt sogar die Rückstellung von Asylsuchenden in sichere Staaten, zu denen sie in keinerlei Beziehung stehen, nur unter der einen Bedingung, dass der Staat der Übernahme zustimmt.“⁴¹² Dass das Prinzip der sicheren Drittstaaten jedoch von vielen Staaten angenommen wird, zeigt das Interesse der USA und Kanadas an einem ähnlichen Vertrag.⁴¹³ Die Zusammenarbeit der Staaten im Flüchtlingsschutz ist zu begrüßen, darf jedoch nicht zu Schutzlosigkeit führen.

6.2 Regionale Schutzinstrumente und Cordon Sanitaire

Weitgehende, umfassende Modelle der Migrationspolitik werden ebenfalls entworfen. 2003 wird ein Vorschlag des britischen Premierministers Tony Blair diskutiert und in Beziehung zur Initiative *Convention Plus* des UNHCR gesetzt. Obwohl die Initiative des Hochkommissars und der Plan des britischen Premiers in einigen Aspekten Ähnlichkeiten aufweisen, unterscheiden sie sich im Kern.⁴¹⁴ Während UNHCR mit seinem Vorgehen die

⁴¹⁰ Seither hat auch Frankreich eine Liste von sicheren Herkunftsländern beschlossen und in sein neues Asylgesetz aufgenommen. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „Paris verschärft Asylgesetz“, München, 20.11.2003

⁴¹¹ Tagesschau: „EU-Staaten listen sichere Herkunftsländer“, 03.10.2003

⁴¹² UNHCR: „Aide Memoire: Richtlinie über Mindeststandards zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingeigenschaft“, Berlin/Wien, 24.11.2003, S. 2

⁴¹³ Vgl. Office of the Minister of Citizenship and Immigration Canada: „Safe Third Country Agreement: Proposed Regulations Pre-Published“, Ottawa, 25.10.2002

⁴¹⁴ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme von acht deutschen Nichtregierungsorganisationen: „Zum Konzept des regionalisierten Flüchtlingsschutzes“, Frankfurt a.M., 19.06.2003

GFK stärken will, geht der Entwurf Blairs von einer Abschottung der EU aus, in der die GFK nicht mehr angewendet wird. Auch über eine Veränderung der GFK und der EMRK wird nachgedacht. Wo UNHCR die internationale Zusammenarbeit verstärken will um anhaltende Flüchtlingskrisen zu lösen, plant Blair eine einseitige EU-Außenmigrationspolitik.⁴¹⁵

Ruud Lubbers tritt mit seinen Denkanstößen für eine *Convention Plus* am 13. September 2002 an die Öffentlichkeit. Die Initiative ist Teil der *Global Consultations*, bei denen Vertreter der GFK-Signatarstaaten über die Zukunft des internationalen Flüchtlingsschutzes beraten. „*Convention Plus envisions comprehensive plans of action to ensure more effective and predictable responses to mass outflows of refugees, and the apportioning of responsibilities among countries of origin, transit and potential destination in situations of ‚secondary movements‘. It also envisions multilateral agreements to achieve durable solutions. These include the promotion of self-reliance through development assistance for refugees (DAR); development through local integration (DLI) schemes; sustainable repatriation, reintegration, reconciliation and reconstruction (4Rs) strategies and multilateral commitments for the resettlement of refugees. All these approaches require broad-based partnerships between governments, humanitarian and multi- and bilateral aid agencies.*“⁴¹⁶ Mit der Initiative sollen für bereits lange andauernde Flüchtlingskrisen (u.a. Angola, Eritrea, Sierra Leone, Somalia) Lösungen gefunden werden, und auf neue Krisen schneller und effizienter reagiert werden.

Der im Frühjahr 2003 lancierte Plan der britischen Regierung strebt hingegen die Regionalisierung von Flüchtlingsschutz an. Flüchtlinge sollen innerhalb ihrer Herkunftsländer oder in unmittelbarer Nähe in Aufnahmelagern unterkommen. „*Das vom Vereinigten Königreich auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates vorgelegte Papier mit dem Titel ‚New international approaches to asylum processing and protection‘ besteht aus zwei Teilen, einem analytischen Teil und einem Teil, in dem zwei konkrete neue Ansätze für eine bessere Verwaltung des internationalen Schutzsystems entwickelt werden. Im ersten analytischen Teil, werden vier Faktoren ermittelt, welche die Glaubwürdigkeit, Integrität, Effizienz und allgemeine Akzeptanz des Asylsystems nicht nur in der EU, sondern weltweit erheblich unterminieren.*“⁴¹⁷ In den Herkunftsregionen sollen *regionale Schutzzonen* errichtet werden,

⁴¹⁵ UNHCR: „*Regional Zones of Protection?*“, Genf, 13.09.2002

⁴¹⁶ High Commissioner’s Forum: „*Background document: Initiatives that could benefit from Convention Plus*“, Genf, 18.06.2003, S. 1

⁴¹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „*Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme*“, Brüssel, 03.06.2003, S. 5

die unter UNHCR-Leitung stehen und von reichen Ländern finanziert werden sollen. Der Entwurf will Flüchtlingsreservate im Iran, Kroatien, Marokko, Rumänien, Türkei und der Ukraine aufbauen – deutlich tritt in dieser Auflistung die Idee des Cordon Sanitaire hervor. Das Konzept des Sicherheitsgürtels ist nicht neu. So bestimmt es einen Großteil der europäischen Außenmigrationspolitik seit Ende des Kalten Krieges. Diese Politik entfaltet sich zwischen Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Innerem.⁴¹⁸ Der Wiener Prozess⁴¹⁹ zur Bekämpfung illegaler Einreise, der Budapester Prozess (1993)⁴²⁰ zum Grenzaufbau und der Barcelona Prozess (1995)⁴²¹ zur Mittelmeerpoltik sind nur einige Beispiele. Auf diesen Grundlagen baut der Vorschlag Blairs auf. Laut Vorschlag des Premierministers sollen in den Flüchtlingslagern zunächst keine Asylverfahren durchgeführt, noch Weiterwanderungen organisiert werden, sondern eine einheitliche Schutzgewährung und ein einheitlicher Lebensstandard garantiert werden. Auch jene Flüchtlinge, die die Region verlassen und in die EU gelangen, sollen in diese Lager zurückgeschickt oder in Transit-Verfahrenslager an der EU-Außengrenze gebracht werden. Diese Lager würden damit faktisch als sichere Drittstaaten fungieren. „...*off-shore processing of asylum applicants and pre-selection of those to be admitted as refugees are designed primarily to avoid or deter uninvited arrivals rather than to enhance protection.*“⁴²² Eine positive Entscheidung des Asylverfahrens – das frühestens nach einem Jahr durchgeführt werden soll – soll allerdings keine Aufnahme in die EU bedeuten. Vielmehr sollten die EU-Staaten nach Blairs Vorstellung alles unternehmen,

⁴¹⁸ „Eine Reihe von Dokumenten demonstrieren den Anspruch der EU auf einen regulativen Einfluß auf die sie umgebenden Regionen. Insbesondere die Aktionspläne Irak, Albanien, Marokko sowie Lome III Beschlüsse illustrieren diesen Zugriff.“ Düvell, Frank: „Grundzüge des europäischen Migrationsregimes“, in: Flüchtlingsrat: „Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen“, Heft 75/76, 05.2001, S. 36

⁴¹⁹ Der Wiener Prozess umfasst ein weites Spektrum an Strategien und Maßnahmenvorschlägen, darunter die Bekämpfung der illegalen Wanderung, Informationsaustausch, Rücknahmeabkommen, Visapolitik und kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten.

⁴²⁰ Deutschland engagiert sich besonders für den Budapester Prozesses, der den Raum der EU in die Nachbarländer ausweitet. „So wurde im Rahmen dieses Prozesses auf Betreiben Bonns im Juni 1998 eine Sonderkonferenz in die osteuropäischen Kapitale einberufen. Sie widmeten sich der Bekämpfung illegaler Zuwanderung auf Routen durch Südeuropa.“ Im Konferenzbeschluss heißt es: „Die Staaten Südosteuropas sowie die Staaten auf den Routen der Wanderungsströme über Südosteuropa gehen von dem bewährten Grundsatz aus, dass Gefahren und Risiken besonders erfolgsversprechend beim Versuch des ersten Eindringens in die Region mit massierten Kräften und im weiteren Verlauf durch nacheinander gestaffelte Sicherungslinien im Rahmen eines abgestimmten Vorgehens abgewehrt werden können.“ Leuninger, Herbert: „Anforderungen an eine europäische Asylpolitik“, in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): „Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“, Berlin, 2000, S. 48

⁴²¹ Der Barcelona Prozess basiert auf der Vision, dass die Staaten rund ums Mittelmeer mit der EU zur größten Freihandelszone der Welt zusammenwachsen könnten. Der entstehende Binnenmarkt könnte 600 – 800 Millionen Menschen und 30 – 40 Länder umfassen. Dieser Raum könne jedoch erst errichtet werden, wenn Frieden, Stabilität und Wohlstand gewährleistet wären. Der Plan lehnt sich an das KSZE Modell der drei Körbe an. s. Europäischer Rat: „Schlussfolgerungen des Vorsitizes“, - Laeken, 14./15.12.2001, S. 7

⁴²² Loescher, Gil: „The UNHCR and World Politics – A Perilous Path“, Oxford, 2001, S. 352

auch militärisch intervenieren, um die Situation in den Herkunftsländern schnell zu verbessern, um eine Rückkehr zu ermöglichen. Je größer der Migrationsdruck in den Lagern, umso höher sei die Motivation und Verpflichtung der EU, in einen Konflikt einzugreifen. Als Vorbild dienen Stabilisierungsmaßnahmen im Kosovo. *„Weitere Argumente für die Idee, militärische Interventionen als Mittel des Menschenrechtsschutzes darzustellen, bezieht man aus der Arbeit der International Commission on Intervention and State’s Sovereignty (ICISS). Sie enthält folgende Gedankenkette: Staatliche Souveränität schließt die Verantwortlichkeit jedes Staates für den Schutz seiner Staatsangehörigen ein. Wo immer ein Staat seinen Verpflichtungen aufgrund von Kriegen, Repression oder Zerfall nicht nachkommt, hat die internationale Gemeinschaft die Verpflichtung zu intervenieren.“*⁴²³

Der *Blair-Plan* stellt eine radikale Abwendung von internationalem Flüchtlingsrecht dar und wird von den übrigen EU-Mitgliedstaaten abgelehnt. Bisherige Erfahrungen ähnlicher Modell stellen einen dauerhaften Erfolg in Frage.⁴²⁴ Denn die Errichtung von Sicherheits- oder Schutzzonen sind bereits als kurzfristige Lösungen erprobt worden und beinhalten große Risiken. Drei Präzedenzfälle lassen sich anführen: Die Einrichtung einer Sicherheitszone im Nordirak 1991, die Gründung von sicheren Gebieten während des Krieges in Bosnien-Herzegowina, 1993 und die Errichtung einer zivilen Übergangsverwaltung der VN im Kosovo 1999 (UNMIK).⁴²⁵ Besonders die Einrichtung sicherer Gebiete in Bosnien stehen für den Misserfolg und die Gefahr dieser Ansätze. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass es sich hierbei um Vorhaben handelt, die unvorbereitet und inkonsequent durchgeführt wurden.

Neben diesem Engagement zur Vermeidung und Steuerung von Flüchtlingskrisen zeichnet sich eine Verantwortungsverweigerung der Staatengemeinschaft ab, die nicht nur in der ersten Hälfte des 20. Jahrhundert evident, sondern auch schon im 21. Jahrhundert zu beobachten ist.

⁴²³ Pro Asyl: *„Tony Blairs Anschlag auf den internationalen Flüchtlingsschutz“*, Frankfurt a.M., 03.2003, S. 2

⁴²⁴ Dennoch finden Elemente des Vorschlages Eingang in die Politik. So wird die Errichtung einer zentralen Flüchtlingsaufnahmeeinrichtung innerhalb der EU diskutiert. Vgl. UNHCR: *„UNHCR Working Paper: A Revised ‚EU-Prong‘ Proposal“*, Genf, 12.2003

⁴²⁵ Auch in Ruanda (1993) und Somalia (1992–1995) versuchen die VN Schutz für die Zivilbevölkerung zu gewähren. Die Missionen scheitern jedoch. *„Zwischen April und Juli 1994 wurden wahrscheinlich 800.000 Menschen getötet. Im Oktober 1993 kam eine multinationale UN-Friedenstruppe... nach Ruanda. ... Der Großteil der Truppe wurde kurz nach dem Ausbruch der Massaker abgezogen.“* in: UNHCR: *„Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt“*, Bonn, 2000, S. 277

So kann die Irrfahrt der *Struma*⁴²⁶ mit dem modernen Flüchtlingsdrama auf dem finnischen Frachter *Tampa* verglichen werden. „*The US and other Western governments have taken the position that interdiction of refugees on the high seas ... do not contravene non-refoulement.*“⁴²⁷ So haben bspw. die Australien vorgelagerten Inseln einen extraterritorialen Status erhalten und die Regierung plant die Errichtung großer Aufnahmelager außerhalb ihres Hoheitsgebietes, unter der sogenannten *Pacific Solution*.⁴²⁸

Auch die VN sind bemüht, neue Ansätze zu testen und Regularien festzulegen, um die Staaten zu entlasten und Migranten Schutz und Sicherheit zu gewähren. Mit der Erarbeitung eines globalen Konzeptes für die Regulierung von Migration, beschäftigt sich seit Anfang 2004 die VN-Kommission für internationale Migration und auf die Krise des Flüchtlingsschutzes reagiert UNHCR mit den *Global Consultations*, einem Austausch der GFK-Vertragspartner über die Zukunft des Flüchtlingsschutzes. Hieraus entsteht 2002 die *Agenda for Protection*.

⁴²⁶ Während des Zweiten Weltkrieges zahlen deutsche Juden ein Vermögen für eine Passage nach Palästina. Die Geschichte des unter bulgarischer Flagge fahrenden Schiffwracks *Struma*, das auf engstem Raum 769 Passagiere transportiert ist ein tragisches Beispiel dafür. Zwei Monate liegt es vor Istanbul, ohne dass die Versorgung mit Wasser und notwendigen Lebensmitteln erfolgt oder die Anlege-Genehmigung erteilt wird. Nachdem sich die türkischen und britischen Behörden auf keine Lösung einigen, wird das Schiff ins Schwarze Meer zurückgeschickt, wo es mit nahezu all seinen Insassen (nur eine Person überlebt) untergeht. Vgl. Marrus, Michael R.: „*Die Unerwünschten – Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*“, Berlin, 1999 [Original aus dem Englischen 1985], S. 308, 313

⁴²⁷ Loescher, Gil: „*The UNHCR and World Politics – A Perilous Path*“, Oxford, 2001, S. 352

⁴²⁸ Vgl. NZZ online: „*Intensified Immigration Debate in Australia: The Tampa Affair as a Turning Point*“, Zürich, 09.09.2002

IV National: Zuwanderungspolitik

Migrationspolitik lässt sich in klassischen Einwanderungsländern deutlich isolieren und analysieren. In einem Land, in dem die Charakterisierung Einwanderungsland abgelehnt wird, ist Migrationspolitik schwer erkennbar. So impliziert der Begriff Einwanderungspolitik in Deutschland ein Mehr an Migration und eine aktive Anwerbepolitik. *„Spielräume für eine Einwanderung gibt es in der nahen Zukunft nicht. Im Gegenteil: Aus heutiger Sicht müsste ein Einwanderungsgesetz ehrlicherweise ein Einwanderungsbegrenzungsgesetz heißen.“*⁴²⁹ So lautet der vollständige Titel des Zuwanderungsgesetzes auch *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*. Deutschland gilt bislang als ungewolltes Zuwanderungsland. Dabei wird die aktiv betriebene Aussiedlerpolitik, die EU-Binnenmigration und die Arbeitsmigration weniger als Zuwanderung wahrgenommen. Vielmehr entlädt sich der Ärger über Zuwanderung speziell bei der Aufnahme von Asylbewerbern. *„Da ist... der Sachverhalt, daß ein sehr großer Anteil an Flüchtlingen kommt, die sich auf das Asylrecht berufen, die aber letztlich kein Recht auf Asyl haben, weil sie nicht verfolgt sind. Wir haben uns mit der Tatsache auseinandergesetzt, daß auf diese Weise die Bundesrepublik Deutschland doch faktisch gegen unseren Willen ein Einwanderungsland geworden ist.“*⁴³⁰

Wanderung aus und nach Deutschland stellt jedoch ein Kontinuum dar. In der Vergangenheit wie in der Gegenwart löst Deutschland aktiv Auswanderung aus und fördert Zuwanderung. 1893 gilt Deutschland als liberales Auswanderungsland und ist es bis heute geblieben.⁴³¹ Bevölkerungswachstum, Hungersnöte und Klassenzwänge, Radikalisierung und Kriege lösen Migrations- und Flüchtlingswellen aus. Freiheiten und sozialer Aufstieg locken. Durch die geographische Lage bedingt ist Zuwanderung ebenfalls eine typische und konstante

⁴²⁹ Hans-Ulrich Klose in einem Schreiben an Hartmut Behr, vom 20. Oktober 1993 in: Behr, Hartmut: *„Zuwanderung im Nationalstaat: Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich“*, Opladen, 1998, S. 108

⁴³⁰ Statement von Rolf Olderog (MdB, CDU), in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): *„Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“*, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 17

⁴³¹ Die Bundesakte von 1815 gewährt generell Auswanderungsfreiheit. 1850 diskutiert der Deutsche Bund ein deutsches Auswanderungsgesetz, das jedoch verworfen wird. Das Deutsche Reich verabschiedete 1897 ein Gesetz, das sich auf bestehende Gesetze der Hansestädte begründet, das als liberal gilt, doch Einschränkungen für wehrpflichtige Männer vorsieht. Vgl. Bade, Klaus: *„Labor, Migration and the State: Germany from the late 19th Century to the Onset of the Great Depression“*, in: Benz, Wolfgang (Hg.): *„Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten: Ursachen, Ereignisse, Folgen“*, Frankfurt a.M., 1995 (aktualisierte Neuauflage von 1985), S. 59 ff. und Strupp, Christoph: *„Auswanderung – ein Geschäft: Bremen und Hamburg als Auswanderungshäfen (1815 – 1880)“*, Köln, 2000

Erscheinung in der deutschen Geschichte. Nicht einmal durch die Errichtung der Mauer zwischen den zwei deutschen Staaten 1961 kommt die Wanderung aus dem Osten zum Stillstand. Dennoch hemmt sie – wie auch die strikten Grenzkontrollen und Visa-Regelungen der Länder des Warschauer Paktes – die Bewegungsfreiheit zwischen Ost und West. Während die Zuwanderung aus Ost-Europa abnimmt, werden mit der Westorientierung der Bundesrepublik Wanderungssubstitute gefunden. Durch politische Bündnisse, wirtschaftliche Kooperationen und den globalen Export von Gütern, Technik und Experten werden neue Zuwanderungssysteme aufgebaut und aktiviert (Anwerbepolitik). Wanderer aus der Türkei, aus dem Maghreb und vom Balkan ergänzen traditionelle Zuwanderergemeinden und verändern Herkunft und Struktur der deutschen Wohnbevölkerung. *„Ende des Jahres 2000 machten Bürger der europäischen Mitgliedstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) einschließlich der Türkei und der Nachfolgestaaten der Sowjetunion 80 Prozent der ausländischen Bevölkerung in Deutschland aus. Weitere 11,8 Prozent waren Bürger eines asiatischen Landes, 4,1 Prozent Bürger eines afrikanischen Landes und 2,9 Prozent Bürger eines der Staaten Nord- oder Südamerikas. Hauptherkunftsländer waren die Türkei und die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien.“*⁴³² Zwischen 1954 und 1999 erlebt die Bundesrepublik eine Bruttozuwanderung von 32 Millionen Menschen.⁴³³ *„In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kamen pro Jahr auf 700 000 Zuzüge von Ausländern statistisch rund 500 000 Wegzüge. Durchschnittlich sind in den vergangenen 40 Jahren jährlich knapp 200 000 Menschen mehr nach Deutschland zu- als weggezogen (Nettozuwanderung).“*⁴³⁴ Für die Jahre 1954 bis 1998 ergibt sich ein Wanderungssaldo von rund 6,6 Millionen Menschen.⁴³⁵

⁴³² Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 14

⁴³³ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 83

⁴³⁴ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten – Integration fördern“*, Berlin, 04. 07. 2001, S. 29/30

⁴³⁵ Vgl. Müller, Peter: *„Von der Einwanderungskontrolle zum Zuwanderungsmanagement – Plädoyer für ein nationales Programm der Zuwanderungspolitik in Deutschland“* in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.): *„Zukunftsforum Politik“*, Nr. 23, Sankt Augustin, 03.2001, S. 7

1 Grundlagen und Probleme

Der Zweite Weltkrieg und die Abwicklung der *alten Migration* sind bis in die 90er Jahre bestimmende Faktoren der deutschen Zuwanderungspolitik. Das Ende der Nachkriegszeit, die Auswirkungen der Globalisierung, demographischer Wandel, das Zusammenwachsen des europäischen Kontinentes und die Bedrohung durch Terroristen, führen zu einer Neubewertung der Zuwanderung und bedingen ein konzeptionelles Überdenken der Zuwanderungspolitik. Die Einflussfaktoren, die auf die deutsche Zuwanderungspolitik wirken, sind in der folgenden Graphik dargestellt. Der Einflussgrad der Faktoren ist variabel (Pfeil) so dass auch die Zuwanderungspolitik flexibel sein muss.

Graphik 4: Einflussfaktoren in der deutschen Zuwanderungspolitik 2001



1.1 Entwicklung der Zuwanderungspolitik

Deutschland hat in seiner Geschichte Erfahrungen mit allen Arten der Wanderbewegungen gemacht. Arbeitsmigranten, Flüchtlinge, Vertriebene und Zwangsarbeiter⁴³⁶ hat Deutschland im vergangenen Jahrhundert angeworben, produziert, aufgenommen und ausgebeutet. „*Am Jahrhundert der Flüchtlinge*⁴³⁷ hatten deutsche Politik und deutsche Bevölkerung, aktiv gestaltend oder passiv erleidend, einen nicht unerheblichen Anteil.“⁴³⁸ Diese Vergangenheit ist in der heutigen Politik der Bundesrepublik gegenwärtig. Ob es um die Definition von Volk geht, die Entschädigung für Zwangsarbeiter in der Nazi-Diktatur oder um die Aufnahme von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen, alles steht in enger Verbindung zur Migrationspolitik der vergangenen hundert Jahre. Deutschlands heutige Zuwanderungspolitik ist ein Produkt vergangener Interessen und Zielsetzungen, von Versäumnissen und Vergehen. Bade fasst die Migrationsgeschichte zusammen: „*Deutschland als Wanderungsziel weckt Hoffnung und Ängste. An seinen Grenzen kollidieren Träume und Alpträume.*“⁴³⁹

„*Seit 120 Jahren findet Einwanderung in Deutschland statt, und gleichwohl tun Politiker bis heute so, als seien sie die ersten, die damit konfrontiert sind.*“⁴⁴⁰ Eine Kontinuität sieht Ulrich Herbert im Bereich der temporären Arbeitsmigration, die schon im Deutschen Reich ein fester Bestandteil des Wirtschaftslebens ist⁴⁴¹ und in der Zeit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft neue Dimensionen erreicht. Friedrich Blahusch bezeichnet das Deutsche Reich bereits als „*Einwanderungsland*“ aufgrund seiner konstant bei zehn Prozent liegenden

⁴³⁶ 1944 erreichte die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland 8 Millionen. Dies stellt den „*größten Fall von massenhaften, zwangsweisen Verwendung von ausländischen Arbeitskräften in der Geschichte seit dem Ende der Sklaverei im 19. Jahrhundert dar.*“ Herbert, Ulrich: „*Ausländer-Einsatz in der deutschen Kriegswirtschaft, 1933 – 1945*“, in: Bade, Klaus J. (Hg.): „*Deutsche im Ausland, Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*“, München, 1992, S. 367

⁴³⁷ Begriff geht auf Franz Nuscheler (1987) zurück.

⁴³⁸ Schraut, Sylvia: „*Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft. Konzeption einer Tagung*“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „*Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft*“, Mannheim, 1996, S. 1

⁴³⁹ Bade, Klaus J.: „*Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945*“, in: Hinz, Hans-Martin (Hg.): „*Zuwanderungen - Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. 09/01/10 1999, München, S. 14

⁴⁴⁰ Süddeutsche Zeitung: „*Reichtum im Gepäck*“, München, 01.12.2003

⁴⁴¹ „*1914 kamen legal fast eine halbe Millionen landwirtschaftliche Saisonarbeiter in das Deutsche Reich; neben den zahlenmäßig dominierenden Polen aus den damals österreichischen russischen Gebieten waren unter ihnen auch Migranten aus Italien, Skandinavien und Weißrussland.*“ Bis in die Weimarer Republik sind die sogenannten *Fremdarbeiter* existenziell für die ostpreußische Landwirtschaft, die Bergwerke Oberschlesiens und die im Ruhrgebiet angesiedelte Industrie, die ohne diese „*nicht funktionsfähig*“ sind. Vgl. Sassen, Saskia: „*Migranten, Siedler, Flüchtlinge: Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*“, Frankfurt a. M., 1996, S. 73

Ausländerzahl.⁴⁴² Die osteuropäischen *Fremdarbeiter* sind die frühen Gastarbeiter Deutschlands – hochmobil und essentiell für die wirtschaftliche Entwicklung, lange bevor man Arbeitskräfte aus Südeuropa und dem Maghreb anwirbt – denn auch ihr Aufenthalt ist zeitlich begrenzt und unterliegt einem streng reglementierten Kontrollsystem (Legitimitätszwang/Ausweiszwang).⁴⁴³ Doch bleibt ein Teil der Arbeitskräfte permanent im Land. Daneben gelten die Aufnahme von Heimatvertriebenen nach 1945, von Flüchtlingen aus der SBZ/DDR und die Bereitschaft, Ende der 80er Jahre den Massenexodus aus der DDR aufzufangen, als Erfolgsgeschichten der Zuwanderungspolitik. Ebenso stehen der Wille, hunderttausend deutschen Volksangehörigen aus dem ehemaligen Ostblock ein neues Zuhause zu bieten, sowie der Schutz von 350 000 Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien nach 1990 für die hohe Aufnahme- und Integrationsleistung der Bundesrepublik.

Der Zweite Weltkrieg führt bei seinem Ende zu den bislang größten Wanderbewegungen in Zentraleuropa mit weltweiten Auswirkungen. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen wird einzig zu dem Zweck gegründet, die durch Krieg und Verfolgung entwurzelten Menschen auf dem europäischen Kontinent zu versorgen und dauerhafte Lösungen für ihre Situation zu finden. Ein Großteil der Menschen kommt in ein kriegszerstörtes und von den westlichen Alliierten verwaltetes Restdeutschland. Obwohl eine Destabilisierung durch die massive Aufnahme befürchtet wird und die Sicherheitslage durch den Beginn des Ost-West-Konfliktes bedenklich ist, werden über 14 Millionen Heimatvertriebene⁴⁴⁴ und Flüchtlinge auf Beschluss der Siegermächte in den ersten Jahren aufgenommen.⁴⁴⁵ Ohne selbst großen Einfluss auf die Zuwanderung nehmen zu können, sind es die Alliierten, die auf dem besetzten Boden Migration organisieren.⁴⁴⁶ Nur mit Not kann für die Neuankömmlinge Nahrung und Unterkunft aufgeboden werden.

⁴⁴² Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a.M., 1999, S. 25

⁴⁴³ Sassen, Saskia: „Migranten, Siedler, Flüchtlinge: Von der Massenauswanderung zur Festung Europa“, Frankfurt a.M., 1996, S. 74

⁴⁴⁴ Mester, Frauke: „Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen“, Münster, 2000, S. 29/30

⁴⁴⁵ Um Deutschland vom Migrationsdruck zu entlasten und um eigene Arbeitsmarktbedürfnisse zu erfüllen, ist es Ziel Frankreichs, einige Millionen Deutsche anzuwerben. Ca. 70 000 Arbeitskräfte gehen letztendlich nach Frankreich. Aber nicht nur Frankreich sondern auch die USA, Großbritannien, Kanada und Australien werben nach dem Krieg Fachkräfte aus Deutschland an, so dass geradezu von einem *brain-drain* gesprochen werden kann. (Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a.M., 1999, S. 26/27).

⁴⁴⁶ Obwohl die Aufnahme der Vertriebenen unter dem Zwang der Alliierten erfolgt ist. Vgl. Schraut, Sylvia: „Make the Germans do it – Die Flüchtlingsaufnahme in der amerikanischen Besatzungszone“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft“, Mannheim, 1996, S. 119 ff.

Doch bereits Ende der 50er Jahre beginnt aufgrund der überwältigenden Nachfrage nach Arbeitskräften in der boomenden Wirtschaft die Anwerbung von Gastarbeitern. Hier wähnt sich der deutsche Staat endlich in der Position, genauestens über Abwanderung und Zuzug entscheiden zu können. Das Erlahmen der Wirtschaftsentwicklung führt jedoch zu einer Störung des auf kurze Perioden angelegten Rotationsprinzips der Gastarbeiterpolitik, die auf der Grundlage von ökonomischem Wachstum und steigender Arbeitskraftnachfrage beruht. So kommt das Anwerbesystem nur 15 Jahre nach dem ersten bilateralen Abkommen zu einem jähen Halt. Aufgrund des 1973 verhängten Anwerbestopps werden keine neuen Arbeitsmigranten nach Deutschland geholt, und die anwesenden Ausländer werden zur Rückkehr ermutigt. 1973 stellt damit einen Einschnitt in der Zuwanderungspolitik dar.⁴⁴⁷ „Seit den siebziger Jahren war die Migrationspolitik der Bundesrepublik von drei Zielen geprägt. Diese Ziele waren: Die Begrenzung des Zuzugs aus Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG), die Förderung der Rückkehr und der Reintegration in den Herkunftsländern, schließlich die oft geforderte, aber nicht konsequent umgesetzte Integration von Aussiedlern und rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländern.“⁴⁴⁸ In den folgenden Jahren ist vorrangiges Ziel der Bundesregierung, die Rückkehr der Gastarbeiter zu bewirken, was jedoch häufig nicht gelingt. Aufgrund externer Faktoren wie der schlechten Weltwirtschaftslage und politischer Instabilitäten und interner Faktoren ist die Rückkehrpolitik nur in Ansätzen erfolgreich. Allgemeine Arbeitnehmerrechte sowie Rechte aus Abkommen mit den Entsenderländern können nicht angetastet werden. Mit dem Anwerbestoppgesetz stellen sich den Gastarbeitern die Alternativen: Permanente Rückkehr ohne Option, erneut für einen längeren Zeitraum nach Deutschland zu kommen, oder Verbleib mit der Möglichkeit der Heimkehr. Während Wanderer aus EG-Ländern zurückkehren, sind es vor allem Menschen aus Staaten außerhalb der EG, die das Bleiben bevorzugen. Zwischen 1970 und 1990 findet eine Verfestigung der Aufenthalte statt. Familien werden nachgeholt, eine neue Generation geboren. Die Einwanderungssituation wird zum Faktum. Es stellt sich heraus, dass die Gastarbeiterpolitik einer Fehleinschätzung unterlegen ist: Das Prinzip der temporären Migration wird untergraben, indem feste Verbindungen an Deutschland geknüpft und langfristige Zukunftspläne geschmiedet werden.

⁴⁴⁷ Vgl. Seidel, Hans: „Die schwierige Integration in die Leidskultur“, Interview zur öffentlichen Anhörung zur Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, am 02.02.2001 im Abgeordnetenhaus von Berlin.

⁴⁴⁸ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 13

Nach einer hauptsächlich wirtschaftlich motivierten Zuwanderungspolitik in den 60er Jahren und einer Rückkehrförderungspolitik in den 70er und 80er Jahren⁴⁴⁹ löst das Ende des Systemkonfliktes und der Ausbruch nationaler Konflikte auf dem Balkan erneut Massenzuwanderungen nach Deutschland aus. Die äußeren Faktoren führen zu einem enormen Zuwanderungsdruck. Hunderttausende Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge finden temporär – zunächst meist außerhalb des Asylsystems – Zuflucht. „*On the whole, from 1980 to 1994 inflows to Germany totalled 11.3 million persons. According to the official statistics – which systematically underestimate the real number of emigrants – outflows during this period totalled 7.6 million people.*“⁴⁵⁰ Deutschland wird mit neuen Flüchtlingen konfrontiert, ohne diese in etablierte Muster einordnen zu können. Die Entwicklungen gewinnen eine Eigendynamik: Sowohl Zuwanderung als auch fremdenfeindliche Übergriffe nehmen dramatisch zu. „*Nicht zuletzt ist auch die wachsende Fremdenfeindlichkeit... aggressive Antwort auf fehlende Konzepte...*“⁴⁵¹ Die Entwicklung eines homogenen Gesamtkonzept bleibt aus und die Komplexität wie Überlappungen der verschiedenen Wanderergruppen bewirken eine Ablehnung von Zuwanderung. „*Since then, significant efforts have been undertaken by the government to regain control on the inflows.*“⁴⁵²

Im Dezember 1992 kommt es zwischen der Regierungsmehrheit aus Union und FDP und der die Bundesratsmehrheit haltenden SPD-Opposition zu einer Einigung im Bereich der Zuwanderungspolitik, die als Asylkompromiss bekannt ist.⁴⁵³ Mit den notwendigen Stimmen von zwei Dritteln der Mitglieder von Bundestag und Bundesrat wird das grundgesetzliche Asyl reformiert. Die Drittstaaten- und Herkunftsstaatenregelungen und das Flughafenverfahren werden eingeführt. Die Anerkennung als Asylberechtigte wird stark eingegrenzt. Daneben werden andere Bereiche der Zuwanderungspolitik modifiziert, sodass man von einem ersten umfassenden Ansatz in der Zuwanderungspolitik sprechen kann. Der Zuzug von Aussiedlern wird kontingentiert und erhält eine zeitliche Begrenzung. Kriegs- und Bürger-

⁴⁴⁹ Die 80er Jahre werden als das verlorene Jahrzehnt *in puncto* Zuwanderungspolitik bewertet. Vgl. Bade, Klaus, J.: „*Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*“, 04.1998

⁴⁵⁰ Angenendt, Steffen (Hg.): „*Asylum and Migration Policies in the European Union*“, Berlin, 1999, S. 168

⁴⁵¹ Mies-van Engelshoven, Brigitte: „*Partizipation und Chancengleichheit von jugendlichen Aussiedlerinnen und Aussiedlern in Deutschland*“, in: „*Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit*“, Heft 2, 2001

⁴⁵² Angenendt, Steffen (Hg.): „*Asylum and Migration Policies in the European Union*“, Berlin, 1999, S. 166

⁴⁵³ Im Gegenzug zur Einwilligung in der Asylrechtsreform fordert die SPD die Neuregelung der Spätaussiedlerzuwanderung: „*Sobald ein Politiker der C-Parteien eine Einschränkung des Asylgrundrechts fordert, antwortet ein Sozialdemokrat damit, dass der Artikel 116 Grundgesetz abzuschaffen sei.*“ Herbert, Ulrich: „*Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*“, München, 2001, S. 299

kriegsflüchtlinge sollen künftig flexibel in Krisensituationen außerhalb des Asylverfahrens aufgenommen werden und einen zeitlich begrenzten Sonderstatus erhalten. Für die über 700 000 anhängigen Entscheidungen vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und den Verwaltungsgerichten wird eine Altfallregelung beschlossen, die eine zügige Bearbeitung gewährleisten soll. Danach können Asylbewerber aus Herkunftsländern mit hohen Anerkennungsquoten unter gewissen Voraussetzungen eine Aufenthaltsbefugnis bekommen.⁴⁵⁴ Das Asylbewerberleistungsgesetz, das die materielle Versorgung von Asylsuchenden regelt, wird verabschiedet. Es grenzt die staatlichen Leistungen für Asylbewerber, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge und Geduldete auf Sachleistungen ein und legt ein monatliches Taschengeld fest. Für Werkvertragsarbeitnehmer werden neue Regelungen getroffen. Ein Teil der Regelungen des Kompromisses wird jedoch nicht praktisch umgesetzt. Auch wird der Widerspruch *Nichteinwanderungsland* mit *De-facto-Einwanderern* nicht gelöst und der Komplex Integration nur für Spätaussiedler angegangen. Letztendlich wird dem Ziel, der Festlegung einer konzeptionellen Gesamtlösung für Zuwanderung, nicht entsprochen. Die Fragmentierung der Zuwanderungskategorien und Gesetzesregelungen bleibt Hauptmerkmal der Zuwanderungspolitik. *„Aufgrund ideologischer Scheindebatten und des Festhaltens an falschen einwanderungspolitischen Postulaten sind wir über ein auf Containment ausgerichtetes Grundmuster der Ausländerpolitik bisher nicht hinausgekommen; entstanden ist so ein Flickenteppich von rechtlich und organisatorisch eigenständigen und damit kaum steuerbaren Regelungskomplexen. Eine Steuerung der gesamten Zuwanderung konnte in den vergangenen Jahren schon deshalb nicht erfolgen, weil immer wieder isolierte Regelungen für einzelne Zuwanderungsgruppen geschaffen wurden.“*⁴⁵⁵ Friedrich Blahusch erstellt 1999 eine Tabelle, die die Steuerungsinstrumente in der Migrationspolitik benennt.⁴⁵⁶ Die Hauptkomponenten sind der Zugang zum Territorium, das Aufenthaltsrecht und die Teilhabemöglichkeiten. Hieraus geht hervor, dass die deutsche Zuwanderungspolitik weitgehend defensiv und restriktiv ist.

⁴⁵⁴ Die Asylsuchende müssen aus Afghanistan, China, Irak, Iran, Laos, Libyen und Myanmar (Burma) kommen. Des Weiteren gilt, dass der Asylantrag vor dem 01.01.1991 gestellt wurde, kein rechts- und bestandskräftiger Abschluss des Verfahrens erreicht ist, eine Rücknahme des Asylantrags bis zum 31.08.1993 erfolgt, keine Ausweisungsgründe außer Obdachlosigkeit, Sozialhilfe und Jugendhilfebezug vorliegen und keine Verurteilung aufgrund einer vorsätzlichen Straftat erfolgt ist.

⁴⁵⁵ Müller, Peter: *„Von der Einwanderungskontrolle zum Zuwanderungsmanagement – Plädoyer für ein nationales Programm der Zuwanderungspolitik in Deutschland“*, in: Müller, Peter, Bosbach, Wolfgang und Oberndörfer, Dieter: *„Zuwanderung und Integration“*, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.): *„Zukunftsforum Politik“*, Sankt Augustin, März 2001, S. 9

⁴⁵⁶ Blahusch, Friedrich: *„Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“*, Frankfurt a.M., 1999, S. 45

Tabelle 1: Steuerungsinstrumente in der Migrationspolitik

Regelungsbereiche	Steuerungsinstrumente		
	„offensiv“/ „initiativ“	„gestaltungsvariabel“	„defensiv“
Zugang	Anwerbeabkommen (Quotierung) Aufnahme aus politischen oder humanitären Gründen Großzügige Handhabung	Gesetzliche Regelungen des Zuwanderungsanspruches Visaerteilung Ausländergesetz (z. B. Einreisebestimmungen, Familiennachzug) Asylgesetze Flüchtlings- und Vertriebenengesetze	Anwerbestopp Zuzugsbegrenzung Unterbindung der illegalen Einwanderung restriktive Handhabung z. B. Grenzabweisung
Aufenthaltsgestaltung und -beendigung	Hilfe bei freiwilliger Rückkehr Altfallregelung, Duldung Besondere Maßnahmen	{ Aufenthaltsbefristung insbes. Sonderfälle ← Arbeitsmarktzugang ← Unterbringung	Rückführung, Abschiebung „Arbeitsverbot“ „Ghettoisierung“
„Teilhabe“	Sonderprogramme Förderung von Minderheiten Volle Staatsbürgerschaftsrechte	Wohlfahrtsstaatliche Leistungen Kulturelle Integration Politische Teilhabe	→ Einschränkung oder Verweigerung

Quelle: Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a.M., 1999, S. 45

Die heutige Zuwanderungspolitik umfasst vier Bereiche. 1. Gastarbeiterpolitik oder Arbeitsmigrantenanwerbung, hierunter Familienzusammenführung und Heiratswanderung (nach wirtschaftlichen Bedürfnissen und rechtlichen Grundsätzen), 2. Flüchtlings- und Asylpolitik (nach humanitären und international anerkannten rechtlichen Kriterien), 3. EU-Freizügigkeitspolitik (zur Vervollkommnung der Union), 4. Aussiedlerpolitik und jüdische Kontingentflüchtlingspolitik (aus Gründen der Volkszugehörigkeit und der Verantwortung für die Vergangenheit). Die Flüchtlingspolitik ist ähnlich wie die Aussiedlerpolitik ein Erbe aus der Zeit und den Nachwirkungen der national-sozialistischen Herrschaft, der Grenzveränderungen und Massenentwurzungen. Neu und ohne Parallele in der deutschen Geschichte ist die Entwicklung auf EU-Ebene, die das Konstrukt des Unionsbürgers hervorbringt und einen neuen Binnenraum schafft. Auch das Interesse, den Zuzug von hochqualifizierten Migranten zu fördern, stellt eine neue Facette dar.

Die Schwierigkeiten der deutschen Zuwanderungspolitik beschreibt Klaus J. Bade folgendermaßen: „In der Geschichte der deutschen Migrationspolitik gibt es einen Weg vom Auswanderungsland ohne Auswanderungsgesetz zum Einwanderungsland ohne Einwanderungsgesetz und zuletzt zur Drehscheibe im transnationalen Wanderungsgeschehen

*ohne zureichendes Instrumentarium.*⁴⁵⁷ Auch Friedrich Blahusch kommt zu dem Schluss: *„Eine Migrationspolitik in dem... umfassenden Sinne hat es in der Bundesrepublik nicht gegeben, nicht einmal eine konsistente Zuwanderungspolitik.“*⁴⁵⁸ Zwar entwirft das Bundesinnenministerium 1990 eine umfassende *„Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland: Ansätze einer ressortübergreifenden Politik“*, doch wird dieses Konzept nicht angewendet. Der Asylkompromiss ist ein *„weitgehender Migrationskompromiss“*.⁴⁵⁹ Der Aufgabe, eine umfassende Zuwanderungspolitik zu erarbeiten, widmet sich von September 2000 bis Juli 2001 die unabhängige Kommission Zuwanderung. In ihrem Abschlussbericht werden Leitlinien einer deutschen Zuwanderungspolitik aufgestellt und deren Bedeutung herausgestellt: *„Die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland und die Integration der Zugewanderten werden zu den wichtigsten politischen Aufgaben der nächsten Jahrzehnte gehören.“* Das Zuwanderungsgesetz, das seit 2001 als Reformvorhaben der Regierung diskutiert wird, strebt eine umfassende, langfristige, initiative und aktive Migrationspolitik an.

1.2 Schwierige Selbstcharakterisierung

Die Frage, ob Deutschland ein Zuwanderungsland ist, muss vor der veränderten Weltlage und den begrenzten Möglichkeiten des Nationalstaates gesehen und bewertet werden. Denn durch die Globalisierung erfährt fast jedes Land Zuwanderung und Abwanderung. Unbegrenzte Zuwanderung wird jedoch nirgends ermöglicht und der Spruch von Emma Lazarus auf dem Sockel der Freiheitsstatue: *„Schickt mir die arm sind und geschlagen, bedrückte Massen, die's zur Freiheit drängt, der Länder Abfall, elend, eingeengt“* gilt für kein Land der Welt mehr. Überall finden Auswahlverfahren und eine intensive Prüfung der Einreisegesuche statt.

Zuwanderungs-/Einwanderungspolitik ist seit den 60er Jahren ein Dauerthema, und die Streitpunkte verändern sich kaum. Bereits 1978, fünf Jahre nach dem Anwerbestopp, ernennt der Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Heinz Kühn (SPD), dessen Amt damals zwei Jahre besteht, eine Kommission, die sich mit Fragen der Zuwanderung beschäftigen soll. Diese drängt in ihrem Memorandum auf die Anerkennung der entstandenen Einwanderungs-

⁴⁵⁷ Bade, Klaus J.: *„Verspätete Nation: Für Einwanderer kein Gesetz – für Auswanderer keine Beratung“*, in: Die Welt, Berlin, 09.10.2000

⁴⁵⁸ Blahusch, Friedrich: *„Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“*, Frankfurt a.M., 1999, S. 40

⁴⁵⁹ Bade, Klaus J. (Hg.): *„Deutsche im Ausland, Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart“*, München, 1992, S. 318

situation und fordert eine Politik, die die soziale und politische Integration der Migranten ermöglicht: „... die Mehrzahl der Betroffenen [ist] nicht mehr einfach Gastarbeiter, sondern Einwanderer, für die eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer aus den verschiedensten Gründen nicht wieder in Betracht kommt.“⁴⁶⁰ Doch stellt die Bundesregierung in ihren Einbürgerungsrichtlinien vom 15. Dezember 1977 heraus: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen... durch Einbürgerung zu vermehren.“⁴⁶¹ Damit bestehen zwei konträre Ansätze in der Zuwanderungspolitik. Der erste Ansatz geht vom Ist-Zustand aus und fordert eine Politik, die auf diese Wirklichkeit reagiert. Der zweite Ansatz geht von dem Ideal-Zustand aus, den die Politik erreichen soll. Im ersten Fall gilt die Aufenthaltsdauer als zentrales Kriterium eines Einwanderungslandes, während im zweiten Fall davon ausgegangen wird, dass dauerhafte Einwanderung nur durch den Erwerb der Staatsbürgerschaft erfolgen kann. Die begriffliche Trennung beider Ansätze spitzt sich in den Worten *Zuwanderungspolitik* und *Einwanderungspolitik* zu. So erklärt Barbara John 1999 in Berlin: „Dann sind wir halt ein Nichteinwanderungsland mit Einwanderern!“ und fordert eine bessere Integration der dauerhaft in Deutschland lebenden Migranten.⁴⁶² „Die Erkenntnis, daß ‚Deutschland ein Einwanderungsland‘ ist, daß also ein erheblicher Teil der in Deutschland lebenden Ausländer vermutlich für lange Zeit oder für immer hier bleiben wird, war den meisten Experten und Politikern... bereits seit Anfang der 80er Jahre klar. Daß dieser Umstand dennoch öffentlich dementiert wurde, muß als Reflex auf eine vermutete und befürchtete Gegenreaktion in wesentlichen Teilen der Bevölkerung verstanden werden und zugleich als Versuch, durch die öffentliche Nichtakzeptanz dieser Tatsache weitere Zuwanderung zu hemmen.“⁴⁶³

Die Frage nach den Eigenschaften eines Zuwanderungslandes muss auf unterschiedlichen Ebenen untersucht werden: der rechtlichen, statistischen, administrativen/strukturellen und

⁴⁶⁰ Kühn, Heinz: „Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland“, Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn, September 1979

⁴⁶¹ Einbürgerungsrichtlinien vom 15. 12.1977 (GMBI. 1978 S. 16 ber. S. 27), geändert durch Rundschreiben des Bundesministerium des Innern vom 20. Januar 1987 (GMBI. S. 58)

⁴⁶² Vgl. Podiumsgespräch: „Zuwanderung heute“, in: Hinz, Hans-Martin (Hg.): „Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. September und 1. Oktober 1999, München, S. 120

⁴⁶³ Herbert, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 343

der emotionalen Ebene.⁴⁶⁴ Rechtlich gesehen ist Deutschland zum Teil bereits ein Zuwanderungsland. Der Spätaussiedlerzuzug wird rechtlich begründet und quotiert. Auch der Familiennachzug und die Aufnahme von Flüchtlingen entsprechen rechtlichen Vorgaben. Die Arbeitsmigration findet jedoch auf Grundlage von Ausnahmeverordnungen statt, sodass hier die rechtliche Grundlage nur eingeschränkt vorliegt. Auch gelten Gastarbeiter noch nach langjährigem Aufenthalt als Ausländer. 1997 leben von den 7,3 Millionen Ausländern 48,5 Prozent länger als zehn Jahre in Deutschland und fast ein Drittel hat seit 20 Jahren seinen Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik.⁴⁶⁵ Eine Ursache der paradoxen Situation, Einwanderungsland wider Willen zu sein, liegt in der rechtlichen Verfestigung von Aufenthaltstiteln, die primär durch das Überwinden von Zeitstufen gebunden an spezielle Voraussetzungen erfolgt. „Die Maßnahme [Anwerbestopp] und das deutsche Aufenthalts- und Sozialrecht haben hier also ganz unbeabsichtigt den Übergang von der Gastarbeiterexistenz zur Einwandererexistenz befördert.“⁴⁶⁶ Bis 1978 wird die Aufenthaltserlaubnis für längstens ein Jahr erteilt. Diese Höchstdauer wird später auf zwei Jahre verlängert und mit dem *Verfestigungserlass* von 1978 wird erstmals die Möglichkeit der Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung geschaffen. Dennoch ist der Aufenthalt für Gastarbeiter und deren Nachkommen in Deutschland auch nach zehn, 20 oder 30 Jahren nicht generell gesichert. Denn das Ausländergesetz von 1991 koppelt den Aufenthaltsstatus an das Vorliegen eines Arbeitsplatzes.⁴⁶⁷ Für Drittstaaten- und Viertstaatenangehörige gilt jedoch supranationales Recht, das die Statusverfestigung fördert und ehemalige Gastarbeiter zu „*Denizens*“ macht.⁴⁶⁸ So sind sie *de jure* Ausländer, *de facto* jedoch Einwanderer. Aussiedler sind *de jure* Deutsche, aber *de facto* Einwanderer. Heinz

⁴⁶⁴ Bade definiert: „Als ‚Einwanderungsland‘ im Sinne der Migrationsstatistik gilt ein Land, in dem sich eine Migrationsstruktur herausgebildet hat, innerhalb derer die Einwanderung wesentlich und dauerhaft die Auswanderung von eigenen Staatsbürgern... übersteigt...“ Bade, Klaus J.: „Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, 04.2001, S. 7/8

⁴⁶⁵ Vgl. Lederer, Harald W.: „Migration und Integration in Zahlen“, Bonn, 1997, S. 84

⁴⁶⁶ Bade, Klaus J.: „Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. September und 1. München, 10.1999, S. 33

⁴⁶⁷ Vgl. Rittstieg, Helmut: *Wanderungspolitik als Gesellschaftspolitik*, in: Copley, Arthur J., Ruddat, Hartmut, Dehn, Detlev, Lucassen, Sabine (Hg.): „Probleme der Zuwanderung“, Band 1: Aussiedler und Flüchtlinge in Deutschland, Göttingen, 1994, S. 137/138

⁴⁶⁸ *Denizens* nennt Thomas Hammar Gruppen der Wohnbevölkerung, die weitreichende Rechte bspw. durch die Dauer des Aufenthaltes erlangt haben, denen jedoch zur vollen Anerkennung als Staatsmitglied die Bürgerschaft fehlt. Thränhardt, Dietrich: „Integration und Staatsbürgerschaftsrecht“, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: „Migrationsreport 2000“, Frankfurt a.M., 2000, S. 153

Kühn spricht 1978, von einem „*De-facto-Einwanderungsland*“, Dietrich Thränhardt von dem „*unerklärten Einwanderungsland*“⁴⁶⁹, Friedrich Blahusch von einem „*Zuwanderungsland besonderer Art*“⁴⁷⁰ und Klaus J. Bade von einem „*informellen Einwanderungsland*“.⁴⁷¹ Denn die Zahl der Ausländer, die länger als 20 Jahre in Deutschland leben, konstituierte statistisch eine Zuwanderungssituation. Auch der Ausländeranteil von fast zwölf Prozent spricht für die Eigenschaft als Zuwanderungsland.⁴⁷² Die Antwort auf die Frage, ob ein Land ein Zuwanderungsland ist, hängt aber auch mit seinen administrativen Strukturen zusammen. „Für die Amerikaner bspw. war Zuwanderung und Einbürgerung nie eine emotionale, sondern vielmehr eine organisatorische Herausforderung. Mit der Frage ‚Wie managen wir das am besten‘ muss sich nun auch Deutschland zukünftig verstärkt auseinandersetzen. Die Tatsache, dass Deutschland das größte Einwanderungsland in der EU ist, muss sich deshalb auch in einem dementsprechenden Managementsystem widerspiegeln. Dies ist heute mitnichten der Fall.“⁴⁷³ Seit 1990 wurden große Anstrengungen unternommen, um die administrativen Strukturen zu stärken und effektiv zu gestalten. Emotional dominiert die Ablehnung, Deutschland als Zuwanderungsland zu betrachten. Das Thema ist häufig in Wahlkampfzeiten besetzt und wird von Volksparteien wie Randgruppierungen benutzt, um die Bevölkerung bei Urnengängen zu mobilisieren.

Entwürfe für ein Zuwanderungsgesetz liegen seit den 70er Jahren in den Schubladen der Bundestagsparteien: „Es gibt keinen einzigen neuen Gedanken mehr in diesem Zusammenhang! Es fehlt nicht an neuen Ideen, es fehlt am Konsens in der Sache.“⁴⁷⁴ Diese Meinungen geraten seit über 30 Jahren aneinander. 1991 heißt es aus dem Bundesinnenministerium: „Es besteht Einigkeit, das die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch

⁴⁶⁹ Thränhardt, Dietrich: „Die Bundesrepublik Deutschland - ein unerklärtes Einwanderungsland“, in: Das Parlament: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Bonn, 06. 1988, S. 3-13

⁴⁷⁰ Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a. M., 1999, S. 9

⁴⁷¹ Bade, Klaus J.: „Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, 04.2001, S. 8

⁴⁷² Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 14

⁴⁷³ KPMG: „Institutionelle Optimierung im Bereich Zuwanderung“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung Berlin, 17.04.2001, S. 4

⁴⁷⁴ Vgl. Bade, Klaus J. in: Podiumsgespräch: „Zuwanderung heute“, in: Hinz, Hans-Martin (Hg.): „Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. September und 1. Oktober 1999, München, S. 124

nicht werden soll.“⁴⁷⁵ Der politische Wille, Zuwanderung zu gestalten, scheint 1998 mit Antritt der rot-grünen Bundesregierung vorhanden. Obwohl das Paradoxon Zuwanderungssituation ohne Zuwanderungsbekanntnis und -politik schon in den 70er Jahren erkannt wird, formieren sich erst Ende der 90er Jahre die politischen Strömungen derart, dass eine neue Zuwanderungspolitik nicht nur beabsichtigt, sondern dieser auch eine Form gegeben wird.

1.3 Zuständigkeiten

Da die Asyl- und Migrationspolitik nicht allein in der Hand des souveränen Staates liegt, sind Entscheidungsebenen vielfältig und multidimensional. Sowohl internationale Regierungsorganisationen als auch Nichtregierungsorganisationen sind in dem Themenfeld aktiv. Als sich die Bundesrepublik Deutschland mit Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 konstituiert, werden die zu Beginn der Verfassung genannten Grund- und Menschenrechte mit der besonderen Absicherung der Artikel 1 und 20 GG durch den Artikel 79 GG versehen. Vor allem die Artikel 11, 16 (Freizügigkeit und Asylrecht) sowie 116 und 117 GG (Begriff „*Deutscher*“ und Freizügigkeitseingrenzung) beschreiben den verfassungsrechtlichen Rahmen der bundesdeutschen Migrationspolitik. Die Zuwanderungspolitik ist auf vertikaler und horizontaler Ebene geteilt. Im Grundgesetz bestimmt Artikel 73, dass die ausschließliche Gesetzgebung in den Bereichen der Staatsangehörigkeit, der Freizügigkeit, des Passwesens, der Ein- und Auswanderung und der Auslieferung beim Bund liegt. Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen, Artikel 74 GG, fallen allerdings unter konkurrierende Gesetzgebung.⁴⁷⁶ Darüber hinaus sind die Länder grundsätzlich mit der Ausführung der Bundesgesetze, Artikel 83 GG, betraut. Die Kompetenzen werden einerseits zwischen Bund, Ländern und Kommunen zugeordnet, andererseits beschäftigen sich verschiedene Ministerien, Behörden und Beauftragte auf den drei Ebenen mit dem Thema. Die Unterschiede zwischen den Ebenen sind so gravierend, dass bspw. von einer kommunalen Flüchtlingspolitik gesprochen werden kann.⁴⁷⁷ Der föderale Aufbau der Bundesrepublik und der Zuschnitt der Ministerien führen zu einer Fragmentierung der Politik. *„Die Zuwanderung in die Bundesrepublik vollzieht sich gegenwärtig im Rahmen kaum durchschaubarer bürokratischer*

⁴⁷⁵ Bundesministerium des Innern (Hg.): *„Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland“*, Bonn, 1991, S. 3

⁴⁷⁶ Mit Flüchtlingen und Vertriebenen sind hier jedoch Volkszugehörige gemeint.

⁴⁷⁷ Vgl. Fuchs, Stephan Pio: *„Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen“*, Frankfurt a. M., 1999

*Entscheidungsprozesse, in die bundes- und landespolitische Instanzen involviert sind.*⁴⁷⁸

Nahezu alle Bundesministerien sind mit einem oder mehreren Aspekten der Migration betraut. Neben der grundsätzlichen Vertretung der deutschen Zuwanderungspolitik nach außen, ist das Auswärtige Amt für die Visavergabe und Rückübernahmeabkommen zuständig und erstellt Länderanalysen für die Verwendung beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl).⁴⁷⁹ Das Bundesministerium des Innern ist verantwortlich für die Bereiche Einwanderung und Asyl im Inland. Ihm untergeordnet sind das BAFl (mit dezentralen Ämtern auf Landesebene) und das Bundesverwaltungsamt (BVA) mit Aufgaben in der Spätaussiedleraufnahme, jüdischen Zuwanderung und dem Ausländerzentralregister.⁴⁸⁰ Beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung liegt der Schwerpunkt bei den Themen Arbeitsmarkt und Integration. Zwei Einrichtungen sind maßgeblich verantwortlich für die Bereiche: Die Bundesanstalt für Arbeit und die Bundesbeauftragte für Ausländerfragen bzw. für Flüchtlinge, Migration und Integration. Neben weiteren Schnittstellen zu dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Bundesjustizministerium wirken der Bundesgrenzschutz, das Bundesamt für Verfassungsschutz und weitere Einrichtungen auf die Zuwanderungspolitik.⁴⁸¹

Auf Länderebene nehmen die Innenministerkonferenz eine steuernde und die Ausländerbeauftragten eine beratende Rolle in der Zuwanderungspolitik ein. Zwar legt die Innenministerkonferenz mit ihren Erlassen grobe Züge einer bundesweit einheitlichen Politik fest und versucht Abschiebep Praxis, Altfallregelungen und Abschiebestops⁴⁸² zu koordinieren, doch bleibt der lokale Handlungsspielraum groß. So kann die oberste Landesbehörde gemäß Artikel 54 Ausländergesetz aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen Deutschlands anordnen, dass die Abschiebung von

⁴⁷⁸ KPMG: „*Institutionelle Optimierung im Bereich Zuwanderung*“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Berlin, 17.04.2001, S. 19

⁴⁷⁹ Das Auswärtige Amt erteilt im Jahr ungefähr zwei Millionen Visa und lehnt circa eine halbe Millionen Anträge ab. Touristen- und Transitvisa 1997: 2 005 699, 1998: 2 036 959, 1999: 1 926 705; Visa für längerfristigen Aufenthalt 1997: 425 455, 461 521, 1999: 337 426 (davon Familiennachzug: 1997: 61 740, 1998: 62 809, 1999: 70 750) und Ablehnungen: 1997: 427 551, 1998: 428 658, 1999: 434 749

⁴⁸⁰ Die Aufgaben des BVA im Bereich des Zuzugs jüdischer Migranten und der Betreuung des Ausländerzentralregisters gehen im Zuge des Zuwanderungsgesetzes an das BAFl über.

⁴⁸¹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 274

⁴⁸² Auf der IMK in Jena 11.2003 steht beispielsweise die Rückkehr irakischer Staatsbürger im Vordergrund. s. Sammlung (Auszüge) der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: „*Die freiwillige Rückkehr hat Vorrang vor zwangsweisen Rückführungen in den Irak. Sie wird im Rahmen der bestehenden Rückkehrförderungsprogramme REAG und GARP von Bund und Ländern verstärkt gefördert.*“, Jena, 21.11.2003

Ausländern bestimmter Staaten oder von bestimmten Gruppen (Minderheitenangehörige, Traumatisierte) für maximal sechs Monaten ausgesetzt wird. „Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern, wenn die Abschiebung länger als sechs Monate ausgesetzt werden soll.“⁴⁸³ Die Rückkehrpolitik (finanzielle Unterstützung und Starthilfe), die Gewährung von humanitärem Bleiberecht und das Verhandeln von Problemfällen vor Härtefallkommissionen wird von den Ländern geprägt, die ebenfalls Arbeitsmigrationspolitik betreiben – die Anwerbungspolitik nach 1945 nimmt sogar ihren Anfang in Baden-Württemberg.⁴⁸⁴ Auch Ausnahmen von der Anwerbestoppverordnung werden nach 1973 in Länderrichtlinien gruppenbezogen festgelegt. So beschließen im Jahr 2000 bspw. einige Länder die Einführung der *Blue Card*. Ermessensspielräume und Sonderwege⁴⁸⁵ charakterisieren die deutsche Zuwanderungspolitik.

Auf kommunaler Ebene sind es Arbeitsämter, Sozialämter, Einwohnermeldeämter und circa 700 Ausländerbehörden die Instrumente und Maßnahmen umsetzen und hier ebenfalls einen erheblichen Ermessensspielraum nutzen und damit eine kommunale Zuwanderungspolitik prägen. Sie beeinflussen und gestalten nicht zuletzt die Duldungspraxis, den Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt und das Integrationsangebot. Somit unterscheidet sich die Zuwanderungspolitik von einem Bundesland zum anderen⁴⁸⁶ und kann sogar zwischen benachbarten Städten differieren. In München führt die Kompetenzspaltung zur Gründung eines eigenen Flüchtlingsamtes. Fuchs kommt zu dem Schluss, dass dieselben Schwierigkeiten auf Bundes- wie auf Kommunalebene durch Verwaltungskonfliktlinien auftreten.⁴⁸⁷ Im „internationalen institutionellen Vergleich wird deutlich, daß gesteuerte Einwanderungs- und Integrationspolitik um so erfolgreicher ist, je straffer das hierfür zuständige Institutionengefüge organisiert ist.“⁴⁸⁸ Die Fragmentierung in Deutschland behindert so nicht nur die ganzheitliche Zuwanderungspolitik, sondern auch deren Funktionalität und Erfolg.

⁴⁸³ Ausländergesetz vom 9. Juli 1990, BGBl. I S. 1354, Artikel 54, Satz 2

⁴⁸⁴ s. Meier-Braun, Karl-Heinz: „Deutschland, Einwanderungsland“, Frankfurt a.M., 2002, S. 31

⁴⁸⁵ Zum Sonderweg im Asylrecht s. Marx, Reinhard: „Nichtstaatliche Verfolgung und deutsches Ausländerrecht“, in: ZAR, 01.2001, S. 18

⁴⁸⁶ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 157

⁴⁸⁷ Fuchs, Stephan Pio: „Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen“, Frankfurt a. M., 1999, S. 135

⁴⁸⁸ Bade, Klaus J.: „Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, 04.2001, S. 18

Auch das Asylverfahren wird dezentral von den Einrichtungen des BAFI durchgeführt.⁴⁸⁹ „*The asylum procedure is arguably one of the most complex in the world, with competencies divided between a federal government, 16 federal state governments and a local aliens authorities.*“⁴⁹⁰ Bedenklich sind die Entscheidungsdivergenzen in der Asylrechtsprechung der Länder. So wird die Uneinheitlichkeit der deutschen Zuwanderungspolitik durch signifikante Unterschiede in Gerichtsentscheidungen deutlich: So reicht die Spruchpraxis der Verwaltungsgerichte in Verfahren von afghanischen Asylbewerbern im ersten Halbjahr 1999 von einem Schutz für 90 Prozent aller Anträge in Hessen bis zu einer unanfechtbaren Schutzablehnung in 80 Prozent aller Fälle in Hamburg.⁴⁹¹ Zwar hat der Bund für diesen Fall Vorkehrungen getroffen und das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten⁴⁹² eingeführt, um ein rechtliches Gleichgewicht herzustellen, doch zeigt sich, dass der Bundesbeauftragte dieser Aufgabe nicht gerecht wird. Vielmehr gilt das Amt als Verfahrenshindernis.⁴⁹³ In den vergangenen Jahren klagt der Bundesbeauftragte hauptsächlich gegen positive Asylbescheide, was im Laufe der 14. Wahlperiode zu Rügen durch das Bundesverfassungsgericht und die Bundesregierung führt: „*Die zu beobachtende einseitige Praxis des Bundesbeauftragten, nur zu Lasten der Asylbewerber gegen ganz oder teilweise stattgegebene Entscheidungen vorzugehen, wird dem gesetzgeberischen Auftrag nicht gerecht.*“⁴⁹⁴ Dieses Ungleichgewicht wird zusätzlich durch die unterschiedliche Dauer der Asylverfahren deutlich. Im Durchschnitt beträgt das Asylverfahren 1999 in Deutschland 30 Monate, in Ausnahmen kann es jedoch über zehn Jahren dauern. „*In fast 10,8 Prozent der Fälle dauerten die Verfahren bereits mehr als fünf, in Einzelfällen sogar bis zu zwölf*

⁴⁸⁹ Hierbei gelten zur Lastenteilung zwischen den einzelnen Bundesländern festgelegte Aufnahmequoten (§ 45 AsylVfG), die durch den sogenannten „*Königsteiner-Schlüssel*“ im Verhältnis zur Einwohnerzahl eines Bundeslandes festgelegt sind. Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsstärkstes Bundesland nimmt demnach 22,4 Prozent der Asylbewerber auf, während Bremen 1,0 Prozent zugewiesen bekommt.

⁴⁹⁰ UNHCR: „*1999 Annual Protection Reports – Executive Summaries*“, Genf, 2000, S. 22

⁴⁹¹ Henning, Matthias: „*Schutzgewährung bei Bürgerkriegsflüchtlingen – Anspruch und Wirklichkeit bundeseinheitlicher Maßstäbe*“, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Asylpraxis*“, Band 6, 2. Auflage, 2000, S. 15 ff.

⁴⁹² Das Amt des Bundesbeauftragten korrespondiert mit der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider. Er soll insbesondere eine einheitliche Entscheidungspraxis des BAFI. sicherstellen, Fragen von grundsätzlicher Bedeutung einer höchstrichterlichen Klärung zuführen und das Auseinanderlaufen der Entscheidungspraxis der verschiedenen Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte verhindern.

⁴⁹³ Deutsches Rotes Kreuz: „*Asylverfahren nach dem Asylverfahrensgesetz 1992 – Stand September 1997*“, Düsseldorf, 1997, S. 26

⁴⁹⁴ Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 3/2001 zum Beschluss vom 19.12.2000: „*BVerfG: Zu den Pflichten des Bundesbeauftragten im Asylverfahren*“, Karlsruhe, 05.01.2001, S. 3 und s. Frankfurter Rundschau online: „*Asylbeauftragter sorgt für Unmut*“, Frankfurt a.M., 25.01.2001

Jahren.“⁴⁹⁵ Nachdem das BAFl Mitte der 90er Jahre auf die Zunahme der Antragszahlen durch Einstellung neuen Personals reagiert und mittlerweile innerhalb von sechs Monaten 75 Prozent aller Anträge beschließt, verlängert sich die Entscheidungsdauer bei den Verwaltungsgerichten von ca. zehn auf 20 Monate. In Berlin dauert das Verfahren 1999 im Durchschnitt fast 30 Monate, während in Rheinland-Pfalz zehn Monate ausreichen.

Sowohl die UKZu als auch andere Gremien empfehlen zur besseren Koordination und Steuerung der Zuwanderungspolitik die Schaffung einer neuen Bundesoberbehörde (*Bundesamt für Zuwanderung und Integration* oder *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*).⁴⁹⁶ Historische Erfahrungen gibt es in der Weimarer Republik mit dem *Reichswanderungsamt* und der nach 1945 wiedergegründeten *Dienststelle für Auswanderungsfragen*, die als Keimzelle des Bundesverwaltungsamtes gilt.⁴⁹⁷ Einige Experten geben jedoch zu bedenken, dass eine solche Behörde das föderale Gleichgewicht stören würde. Denn Artikel 83 GG stelle die Verwaltung grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Länder und Bundesoberbehörden könnten nur in Ausnahmen gebildet werden.⁴⁹⁸ Bade fordert daher eine Verfassungsänderung. Zur konsequenten Umsetzung einer einheitlichen Zuwanderungspolitik müsse die Kompetenz eindeutig der Bundesebene zugeordnet werden.⁴⁹⁹ Michael Bothe kommt jedoch zu dem Schluss: „Für die Regelung der Aufnahme von Ausländern... besitzt der Bund umfassende Gesetzgebungskompetenzen... Auch für die Regelung der Rechtsstellung... und insbesondere ihre Integration besitzt der Bund nicht unwesentliche Kompetenzen... darüber hinaus eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs, die es ihm jedenfalls erlaubt, das Gesamtkonzept seiner Zuwanderungspolitik gesetzgeberisch durchzusetzen.“⁵⁰⁰ So hebt das

⁴⁹⁵ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 128

⁴⁹⁶ Bade entwickelt das Konzept in den 80er Jahren. Vgl. Bade, Klaus J.: „Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, 04.2001, S. 20. Die UKZu (S. 282) als auch der Abschlussbericht der CDU-Kommission *Zuwanderung und Integration* (S. 76) fordern ein Bundesamt für Zuwanderung und Integration. Das Zuwanderungsgesetz nennt ein Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (§§ 75, 76 AufenthG).

⁴⁹⁷ Bade, Klaus J.: „Amt der verlorenen Worte: das Reichswanderungsamt 1918 – 1924“, in: „Zeitschrift für Kulturaustausch“, 39, 1989, S. 312 – 325 und Die Welt: „Verspätete Nation: Für Einwanderer kein Gesetz – für Auswanderer keine Beratung“, Berlin, 09.10.2000

⁴⁹⁸ Zur Lösung offener Kompetenzfragen, die sich aus dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik ergeben, nimmt am 28.11.2003 eine Kommission von Bundestag und Ländern die Arbeit auf. 2004 werden Ergebnisse erwartet. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „Feilschen um Einfluss“, München, 28.11.2003

⁴⁹⁹ Bade, Klaus J.: „Eines für alle: Wider die Zersplitterung der Zuständigkeiten, für ein Bundesamt für Migration und Integration“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt a.M., 28.04.2001

⁵⁰⁰ Bothe, Michael: „Die verfassungsmäßige Aufteilung der Verantwortung für Zuwanderung und Integration auf Bund und Länder und Gemeinden und Folgerungen für ein Organisationsmodell“, Rechtsgutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Frankfurt a.M., 03.2001, S. 34

Zuwanderungsgesetz die Kompetenz der Bundesexekutiven hervor, die wiederum mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, der Bundesanstalt für Arbeit und dem Zuwanderungsrat drei Einrichtungen mit der Erarbeitung von Zuwanderungsstrategien und deren Umsetzung beauftragt. Die Konzentration der Zuwanderungsverwaltung bei dem neuen Bundesamt erscheint vor allem vor dem Hintergrund der Europäischen Harmonisierung und einer Effizienzsteigerung sinnvoll. Das Zuwanderungsgesetz unternimmt einen Schritt in die richtige Richtung, doch gelingt es dem Gesetz nicht, das im Föderalismus begründete Zuständigkeitenproblem zu lösen. Auch die Zuweisung der Zuständigkeit bzw. der Koordinationsrolle an ein Ministerium bleibt aus.

1.4 Zuwanderungslegitimationen

Die folgende Tabelle stellt die Legitimationskriterien für verschiedene Zuwanderungsgruppen dar. Für die Erstellung ähnlicher Raster für andere Länder sind Unterschiede zu erwarten. Zudem können sich die Kriterien mit der Zeit ändern.

Tabelle 2: Legitimationskriterien für Zuwanderungsgruppen

Legitimationskriterium	Zuwanderungsgruppen		
	Flüchtlinge	Arbeitsmigranten	Aussiedler/ Spätaussiedler
naturalistisch	nein	teilweise ¹⁾	ja
normativ	ja	nein	ja
utilitaristisch	nein	ja	zeitweise ³⁾
politisch - moralisch	nein	teilweise ²⁾	ja

1) Evtl. für EG/EU-Arbeitsmigranten, keinesfalls für Nicht EG/EU-Arbeitsmigranten.

2) Evtl. für die in der Bundesrepublik geborene Generation.

3) Dies trifft besonders für die Jahre 1988/89 zu.

Quelle: Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a.M., 1999, S. 52

Die Tabelle sollte jedoch ergänzt werden. Denn die Aufnahme von Flüchtlingen erfolgt in Deutschland auch unter dem politisch-moralischen Legitimationskriterium. Im Rahmen von humanitären Hilfsaktionen gelangen bis 2000 insgesamt 42 000 Kontingentflüchtlinge – direkt aus den Krisengebieten, mehrheitlich aus Südostasien und Südamerika – nach Deutschland.⁵⁰¹ Allein das Schiff Cap Anamur rettet Ende der 70er Jahre um die 10 000 vietnamesische Bootsflüchtlinge. Deutschland nimmt während der Kriege in Ex-Jugoslawien 350 000 Flüchtlinge auf. Als im Jahr 2000 die noch verbleibenden 38 000 in Deutschland lebenden Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien unfreiwillig und ohne Einzelfallprüfung zur Rückkehr aufgefordert werden, bildet sich eine parteiübergreifende Bundestagsinitiative. Diese beruft sich auf die Unantastbarkeit der menschlichen Würde und die Aufgabe des Staates, diese zu schützen.⁵⁰² Zu Deutschlands Ruf im Ausland bemerkt Christian Schwarzschilding: *„Wir verscherzen jetzt unsere gute Reputation; denn wir hatten 350 000 Flüchtlinge aufgenommen. In Österreich haben 67 000 ein Bleiberecht bekommen, In Schweden sind es 53 000 Menschen. Die USA haben bis zu 140 000 aufgenommen.“*⁵⁰³ Auch die zeitlich begrenzte Aufnahme von 15 000 Kosovo-Vertriebenen aus Mazedonien, die im Rahmen der europäischen Richtlinie für temporären Schutz erfolgt, fällt in diese Kategorie. Ebenso wie die Zuwanderung von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion, die in die Tabelle aufgenommen werden müsste. Deren Aufnahme verläuft zwischen dem politisch-moralischen und dem naturalistischen Legitimationskriterium, da die Ansiedlung die jüdischen Gemeinden in Deutschland stärken und die jüdische Kultur in Deutschland wiederbeleben.

Der größte Teil der Zuwanderung erfolgt in Deutschland im Jahr 2000 auf der Basis der Anwerbestoppausnahmereverordnung. Fast 350 000 Arbeitsmigranten aus Drittländern kommen nach Deutschland. Sie erfüllen besondere Voraussetzungen, weisen spezielle Qualifikationen auf und werden von bestimmten Branchen gesucht. Ihr Zuzug legitimiert sich über das utilitaristische Kriterium und der Staat kann völlig frei über ihre Zuwanderung entscheiden. Die nächstgroße Zuwanderungsgruppe machen die EU-Binnenmigranten aus. 1999 kommen um die 135 000 Unionsbürger nach Deutschland. Ihr Aufenthalt kann unterschiedliche Zwecke erfüllen (Studium, Arbeit, Familienzusammenführung, Ruhestand)

⁵⁰¹ Bundesministerium des Innern: *„Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland“*, Berlin, 08.2000, S. 94

⁵⁰² Im Osterappell 2000 fordern 100 Abgeordnete die Zwangsrückführung von besonders Schutzbedürftigen (Traumatisierten, Alten, Kranken, Minderheitenangehörigen und aus gemischten Ehen) einzustellen.

⁵⁰³ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, Tagesordnungspunkt 18: *„Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten“*, Berlin, 06.07.2000, S. 10914

und wird vorwiegend mit dem normativen Legitimationskriterium begründet. Die Zuwanderungsregulierung liegt hier nur begrenzt in Händen der deutschen Exekutive. Der Zuzug von Spätaussiedlern liegt zahlenmäßig an dritter Stelle und umfasst im Jahr 2000 nahezu 100 000 Menschen. Als eine Art Rückwanderung von Volkszugehörigen beruht diese Zuwanderung auf einer naturalistischen Legitimationsgrundlage. Die Zugangszahlen von Asylbewerbern und Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland gelangen, liegen 2000 bei 79 000 und 76 000. Stärker als beim Familienzuzug beruht die Aufnahme von Asylbewerbern auf normativen Kriterien. Doch auch politisch-moralische Faktoren fließen in die Aufnahme hinein. Das zweite Legitimationskriterium für die Familienzusammenführung ist das naturalistische Kriterium. Schließlich erfolgt die Zuwanderung jüdischer Kontingentflüchtlinge, die im Jahr 2000, bei circa 16 500 liegt, hauptsächlich auf der Grundlage politisch-moralischer Legitimation.

Legitimationsgrundlagen können sich jedoch auflösen, wenn bspw. über Volkszugehörigkeit ohne klare Kriterien entschieden wird und Schutz durch das Asylsystem verweigert wird. So hat sich das Kirchenasyl als Gegenpart zum staatlichen Asyl entwickelt und fängt Personen auf, die durch Schutzlücken fallen oder aus humanitären Gründen Schutz benötigen.⁵⁰⁴ Vor allem seit der Asylrechtsreform von 1993 steigt die Zahl der Kirchenasyle.⁵⁰⁵ *„One indicator of the legitimacy deficit of the current German asylum policy is the sanctuary movement that has emerged since the immigration policy reform. Both the Catholic and the Protestant churches have frequently commented on the new laws’ shortcomings regarding the protection of the human rights of refugees. A substantial number of parishes of both denominations have granted rejected asylum-seekers (illegal) protection from deportation until the individuals’ asylum claims were re-examined. In many cases, this ‚safe-haven’ approach has been successful, which has raised serious doubt about the fairness and wisdom of the current asylum system.“*⁵⁰⁶ Auch Rittstieg kommt zu dem Schluss: *„Die Tatsache, daß die*

⁵⁰⁴ Vgl. DPA: *„Kirche: Mainzer Kirchenasyl soll in Wiesbaden fortgeführt werden“*, 17.08.2000, DPA: *„Streit um vietnamesische Familie zwischen Kirche und Ministerium“*, 20.09.2000, Nürnberger Zeitung: *„Kirchenasyl fand glückliches Ende“*, Nürnberg, 16.01.2001, Frankfurter Rundschau: *„Familie im Kirchenasyl erhält Visa für Kanada“*, Frankfurt a.M., 20.03.2001, Süddeutsche Zeitung: *„Kirchenasyl-Initiativen in Bayern vor dem Ende“*, München, 02.04.2001, Westdeutsche Allgemeine Zeitung: *„Politiker hilft junger Kurdin im Kirchenasyl“*, Essen, 11.04.2001

⁵⁰⁵ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: *„Ein zu großer Name“*, Frankfurt a.M., 12.09.2001

⁵⁰⁶ Angenendt, Steffen (Hg.): *„Asylum and Migration Policies in the European Union“*, Berlin, 1999, S. 190, s. auch: Herbert, Ulrich: *„Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“*, München, 2001, S. 321

*ausländerrechtliche Praxis nur wenig Bereitschaft zeigt, dem Völkerrecht zu folgen, steht im Widerspruch zur Berufung auf internationale Menschenrechtsverträge.*⁵⁰⁷

„...[I]n jeder hochdifferenzierten Rechtsordnung kann das positive Recht manchmal mit in der Gemeinschaft verankerten Wertevorstellungen kollidieren, oder kann es passieren, daß Personen vor der Durchsetzung von Recht Schutz suchen“⁵⁰⁸ Da es zu diesen Abweichungen zwischen Werteordnung und Praxis kommen kann, sind flexible Systeme, die auf Fälle, die außerhalb der vorgeschriebenen Normen liegen, reagieren können, notwendig. Härtefallkommissionen, die sich in einigen Bundesländern gebildet haben und Härtefallregelungen, die auf Innenministerkonferenzen beschlossen werden, belegen die Nachfrage von Seiten der Öffentlichkeit und die Bereitschaft der Politik, Ausnahmen zuzulassen.⁵⁰⁹ Das Zuwanderungsgesetz versucht diesem Problem zu begegnen. Paragraph 23 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit Paragraph 68 AufenthG begründet eine Art Sponsoring-System. Kirchen wie Nichtregierungsorganisationen wird hiermit die Möglichkeit geboten, in Einzelfällen den Aufenthalt einer schutzbedürftigen Person zu sichern.⁵¹⁰ Diese Ausnahmen verschaffen allerdings keine Legitimation und das Gleichgewicht im Zuwanderungssystem wird gestört.

1.5 Zuwanderungssystem

Zuwanderung erfolgt über unterschiedliche Grenzen, auf unterschiedlichen Wegen (illegal und legal), zu unterschiedlichen Zwecken (Flucht aus einer akuten Gefahr, Wanderung aufgrund wirtschaftlicher Not oder familiären Gründen, als persönliche Herausforderung), über einen unterschiedlichen Zeitraum und durch unterschiedliche Tore. In Deutschland gilt ein *Vier-Portale-Modell*, das neben Asyl Zuwanderung von Volkszugehörigen vorsieht sowie Familienzusammenführung und Arbeitsmigration regelt.⁵¹¹ Für die Einreisen der verschiedenen Kategorien gelten differenzierte rechtliche Grundlagen. Dennoch stehen die verschiedenen Gruppen häufig in einem Zusammenhang und sind verbunden (*Nexus*).

⁵⁰⁷ Zitiert bei, Fuchs, Stephan Pio: *„Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen“*, Frankfurt a. M., 1999, S. 45

⁵⁰⁸ Gamauf, Richard: *„Ad sttuam licet confugere: Untersuchungen zum Asylrecht im römischen Prinzipat“*, Frankfurt a. M., 1999, S. IX

⁵⁰⁹ Trotz einer gewissen Systemflexibilität, sind Medienmeldungen über *Kettenduldungen* (bis zu zehn Jahren) und *Abschiebetragödien*, die ganze Gemeinden zu Protest veranlassen, häufig. Bspw. Süddeutsche Zeitung: *„Was soll ich mit meinem Leben anfangen“*, 24./25./26.12.2003

⁵¹⁰ Diese Idee wird bereits im September 2000 von Otto Schily genannt: Stuttgarter Zeitung: *„Interview mit Bundesinnenminister Schily: Wir sind nicht die Sozialarbeiter der Gesellschaft“*, Stuttgart, 21.09.2000

⁵¹¹ Kriegs-, Bürgerkriegs- und Kontingentflüchtlinge sowie jüdische Zuwanderer sind zu Asyl zu zählen, da sie Asylelemente aufweisen. Vgl. Die Tageszeitung: *„Vier Türen nach Deutschland“*, 09.02.2001

Mit der Anwerbestoppverordnung von 1973 wird in Deutschland ein Zuwanderungstor weitgehend geschlossen: die Arbeitszuwanderungstür.⁵¹² Auch wenn es seither eine Reihe von Ausnahmen gibt (Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV)⁵¹³ von 1990)⁵¹⁴ und das Tor damit porös ist, sind in den vergangenen Jahrzehnten und vor allem im Zuge der europäischen Einigung einige Zuwanderungskanäle ausgetrocknet, andere jedoch neu hinzugekommen. Heute braucht kein Bürger der 15 EU-Mitgliedstaaten sowie Islands, Liechtensteins und Norwegens eine Arbeitsgenehmigung in Deutschland und auch für Angehörige assoziierter Staaten gelten besondere Regelungen für den Arbeitsmarktzugang.⁵¹⁵ Damit öffnet sich das Zuwanderungstor lückenlos für EU-Bürger und die Steuerungsmöglichkeit für die Zuwanderung von Staatsangehörigen assoziierter Staaten geht auf die EU über. Mit der Erweiterung der Union 2004 auf 25 Mitglieder wächst die Zahl der potenziellen Arbeitsmigranten. Interessant ist jedoch, dass die EU-Binnenmigration kaum noch als Zuwanderung wahrgenommen wird. Damit bleiben die verschiedenen Zuwanderungswege bestehen, sind jedoch nur noch für Angehörigen eines geographisch eingegrenzten Raumes passierbar. Drittstaatenangehörige werden zunehmend aus dem Zuwanderungssystem gedrängt. Denn mit dem Abbau der EU-Binnengrenzen schließt sich weitgehend das Tor für Angehörige aus Drittländern. Die folgende Graphik stellt Nexus, Volumina und Legitimationskriterium der Zuwanderungsgruppen in Deutschland im Jahr 2000 dar.

⁵¹² Die Bedeutung des Anwerbestopps muss relativiert werden, da lediglich beschlossen wird, die Anwerbeabkommen mit Italien (1955), Griechenland und Spanien (1960), der Türkei (1961), Portugal (1964) und Jugoslawien (1968) auszusetzen und keine neuen Abkommen zu unterzeichnen.

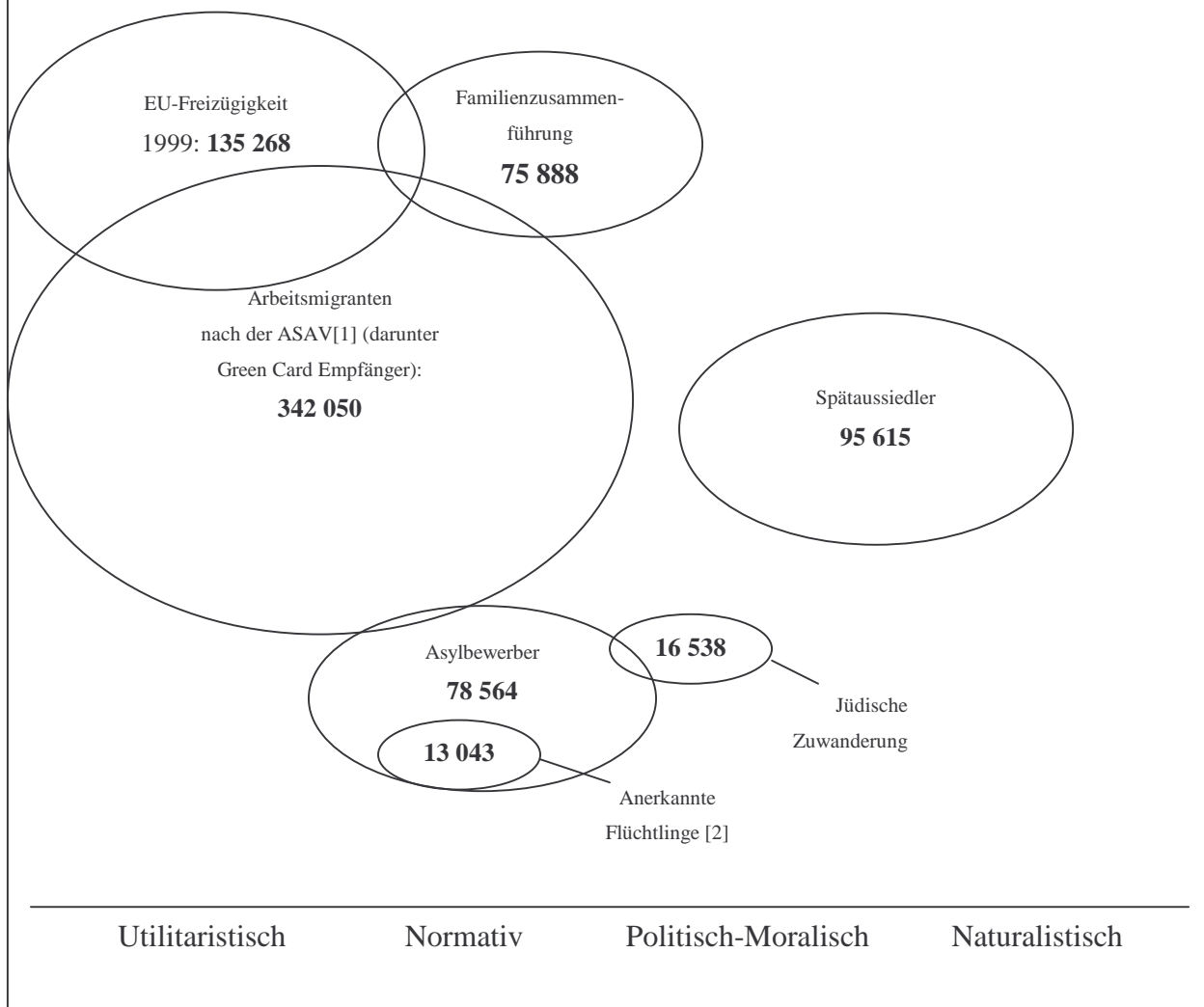
⁵¹³ „Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer (Anwerbestoppausnahmereverordnung – ASAV)“ vom 17. September 1998 (BGBl. I 2893)

⁵¹⁴ Unter diese Regelung fallen: Studierende, Dozenten, Wissenschaftler, Fachkräfte, Au-pairs, Hausangestellte, Werkvertragsarbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer und Schausteller, Seelsorger, Pflegekräfte und Köche, Künstler und leitende Angestellte. Eine Übersicht über die 25 verschiedenen Kategorien, die in der Anwerbestoppausnahmereverordnung aufgeführt werden, bietet der Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 62

⁵¹⁵ s.: Assoziierungsabkommen von 1964, BGBl. II, S. 509; Zusatzprotokoll von 1970, BGBl. II, 1972, S.385

Graphik 5: Brutto Zuwanderung in Deutschland im Jahr 2000

Kategorieüberschneidungen, Volumina und Legitimationskriterium



[1] Anwerbestoppausnahmereverordnung, [2] Addition der Entscheidungen des Bundesamtes über Asylberechtigung nach Art. 16a GG, Abschiebeschutz nach § 51 (1) *AuslG* und Abschiebungshindernisse gemäß § 53 *AuslG*

Quelle: Eigene Graphik, Daten aus dem Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesverwaltungsamt und der Bundsausländerbeauftragten.

So verlagert sich die Zuwanderung nach Europa aus Drittländern nach 1973 weitgehend auf unkontrollierbare Kanäle: Die Asylsysteme und die illegale Einwanderung. Die Asylsysteme erfahren eine enorme Belastung und der Menschenschmuggel nimmt zu. „Nachdem

die Politik der staatlich organisierten Zuwanderung endete und die legale Aufenthaltsnahme („main gate“) für Personen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft nahezu unmöglich geworden war, gewann die illegale Einwanderung und die Stellung eines Asylantrages signifikant an Bedeutung („back door“).⁵¹⁶ Klaus Bade argumentiert: „Am ‚Mißbrauch des Asylrechts‘ freilich war die deutsche Seite selbst kraftvoll beteiligt, weil sie – bei Anwerbestop und ohne Einwanderungsgesetz – jenseits vom Familiennachzug und einigen Ausnahmeregelungen nur dieses Nadelöhr zur Einwanderung offen ließ.“⁵¹⁷ Er ist der Meinung, dass nur eine klare, nachvollziehbare Steuerung der Arbeitsmigration den Druck von den Asylsystemen nehmen und auch illegale Migration unterbinden kann. Bundesinnenminister Schily fordert in einem Interview im Frühjahr 2001 die Schaffung eines Mehrtürensystems: „Das Bestreben der Bundesregierung ist es, ein Mehrtürensysteem zu schaffen. Dabei muss jedem klar sein, der durch eine Tür ‚Asylverfahren‘ geht, dass er damit alle Chancen auf eine wirtschaftlich motivierte Einwanderung verspielt.“⁵¹⁸

Der zentrale Aspekt eines auf verschiedenen Türen beruhenden Migrationssystems ist die Tatsache, dass Türen nicht nur zur Einreise passiert werden, sondern der Strom ebenso in die entgegengesetzte Richtung fließen muss. Dies gilt vor allem, wenn bei der Einlass-/Aufenthaltsprüfung kein Grund und keine Notwendigkeit für den Verbleib des Migranten im Empfängerstaat festgestellt werden. Das Türensysteem funktioniert nur durch beidseitige Durchlässigkeit.⁵¹⁹ „Alle Asylverfahren und viele ausländerrechtliche Verfahren haben letztlich nur den Zweck, festzustellen, ob der betroffene Ausländer ein Bleiberecht erhält oder ausreisen muss.“⁵²⁰ Wenn die Ausreise jedoch nicht durchgesetzt wird, verlieren alle Maßnahmen des Gesetzgebers, der Behörden und der Gerichte ihren Sinn und auch ihre Legitimation. Das Migrationssystem kommt zum Erliegen.

⁵¹⁶ Mester, Frauke: „Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen“, Münster, 2000, S. 37

⁵¹⁷ Bade, Klaus J.: „Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. September und 1. Oktober 1999, München, S. 20

⁵¹⁸ Kölner Stadt-Anzeiger, Interview mit Otto Schily: „Das System mit den Türen“, 11.04.2001

⁵¹⁹ Eine wichtige Beobachtung ist 1973 nach dem Beschluss des Aufnahmestopps zu machen: Personen, die sich zuvor bei Arbeitslosigkeit für die Rückwanderung entscheiden, bleiben nun im Land, da die Rückkehr nach Deutschland für sie unmöglich wird. Vgl. Herbert, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 237

⁵²⁰ Bericht der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 150

2 Auswirkungen

Migration hat sowohl Auswirkungen auf Entsender- wie auf Aufnahmeländer. In diesem Teil der Arbeit wird untersucht, welchen Nutzen und welche Kosten durch Zuwanderung entstehen. Dabei ist zu beachten, dass der Einfluss von Zuwanderung auf die Gesellschaft von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, die bislang noch nicht umfassend für Deutschland untersucht worden sind. Im Folgenden werden die Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung, den Arbeitsmarkt und die öffentliche Sicherheit behandelt.

2.1 Demographie

*„Die erste Milliarde erreichte die Weltbevölkerung im Jahre 1800. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts lebten bereits 1,6 Milliarden Menschen auf der Erde. Bis zum Jahre 1927 waren es zwei Milliarden, 33 Jahre später drei Milliarden. 1974 wurden vier und schon 1987 fünf Milliarden Menschen gezählt. Im Jahr 1999 lebten sechs Milliarden Menschen auf der Erde. Momentan wächst die Weltbevölkerung etwa alle 13 bis 16 Jahre um eine weitere Milliarde Menschen.“*⁵²¹ Die Weltbevölkerung wird voraussichtlich bis 2050 auf 9 Milliarden anwachsen. Der Anteil Europas an der Weltbevölkerung, derzeit bei 6 Prozent, wird dann bei ca. 4 Prozent liegen.⁵²² Damit hat sich der Trend in Europa von der Weltbevölkerungsentwicklung abgekoppelt.⁵²³ Obwohl das exponentielle Wachstum gebremst ist, da die Mehrheit der betroffenen Länder das Problem erkannt hat und an Lösungen arbeitet,⁵²⁴ wird das Nord-Süd-Gefälle mit dieser Entwicklung verschärft. Michael Stürmer spricht von *„la revanche du berceau“* und zeichnet apokalyptische Konfliktszenarien.⁵²⁵ Mit der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung werden darüber hinaus Einbußen in der wirtschaftlichen Dynamik und Innovationskraft, ein abgeschwächtes Wachstum, eine abnehmende Produktivität, aber vor allem die Auflösung der Alterssicherungssysteme verbunden. „A

⁵²¹ Deutsche Stiftung Weltbevölkerung: *„Bevölkerungsentwicklung“*, Hannover, 2000

⁵²² Eurostat ermittelt, dass die Bevölkerung der 15 derzeitigen EU-Mitgliedstaaten von 2000 bis 2050 von 376 171 534 auf 364 484 871 abnehmen wird. Vgl. Eurostat: *„Eurostat Jahrbuch 2003: Menschen in Europa“*, Straßburg, 2003, S. 82. s. auch: Salt, John: *„Current Trends in International Migration in Europe“*, eine Studie im Auftrag des Europarates, Straßburg, 11.2002

⁵²³ Lediglich die Staaten Nordamerikas werden als westliche Industriestaaten voraussichtlich ein positives Wachstum (von 297 im Jahr 1995 auf 383 Millionen im Jahr 2050) verzeichnen.

⁵²⁴ Drei Viertel aller dieser Länder ermöglicht den Zugang zu Verhütungsmitteln und 60 Prozent der Entwicklungsländer betreiben eine aktive Bevölkerungspolitik zur Senkung der Fruchtbarkeitsraten Press Release, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat: *„United Nations Issues ,National Population Policies 2001“*, New York, 31.10.2001

⁵²⁵ Stürmer, Michael: *„Völkerwanderung und politische Stabilität in Geschichte und Gegenwart“*, in: Angenendt, Steffen (Hg.): *„Migration und Flucht“*, Bonn, 1997, S. 30/31

*number of researchers,... report that when considering the public provision of programs or taking into account private non-medical expenses, public education expenses and medical care, the costs are roughly two and a half times greater to support an older person (aged 65 or older) than to support a young person (under 20 years of age).*⁵²⁶ So gefährden Bevölkerungsabnahme und -alterung auch den Lebensstandard und das soziale Gefüge.

Diesem Problem widmet sich im Jahr 2000 eine Studie der VN mit dem gewagten Titel: *„Bestandserhaltungsmigration: Eine Lösung für abnehmende und alternde Bevölkerungen?“*⁵²⁷ Die im Englischen unter dem Namen *„Replacement Migration“* bekannte Untersuchung erstellt Prognosen über die Entwicklung von Bevölkerungsgröße und Altersquotient für die westlichen Industrieländer für den Zeitraum 1995 bis 2050. In Abhängigkeit vom Faktor Migration werden unterschiedliche Szenarien erstellt. Die Berechnungen ergeben, dass Immigration nur im großen Maßstab oder als eine von mehreren Maßnahmen dauerhaften Einfluss auf Bevölkerungsentwicklungen nehmen kann. Eine Stabilisierung der Bevölkerungsgröße durch Immigration hat jedoch bereits stattgefunden. *„Since the mid 1960's the EU has experienced a continuous fall in its natural population increase ... Meanwhile, towards the end of the 1960's net immigration became an increasingly important factor affecting population growth. Except for a period during the first half of the 1980's, when natural population growth temporarily gained in significance, the net migration rates have clearly been of greater importance since then than the rate of the natural population growth.“*⁵²⁸ Vorübergehend wird das Geburtendefizit von Wanderungsüberschüssen ausgeglichen und im Jahr 2002 wächst die deutsche Bevölkerung sogar leicht.

Bevölkerungswissenschaftler warnen bereits seit einigen Jahren vor der Schrumpfung und Vergreisung der Bevölkerung in den Ländern Europas und mahnen eine aktive Politik an, um diesem Prozess entgegenzuwirken und ihn abzumildern. Weniger die Verkleinerung der Bevölkerung stellt jedoch ein Problem dar, vielmehr das Zusammentreffen mit der Alterung

⁵²⁶ Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat: *„Replacement Migration“*, New York, 2000, S. 93

⁵²⁷ *„Der Begriff „Bestandserhaltungsmigration“ bezieht sich auf die Zuwanderung aus dem Ausland, die ein Land benötigt, um zu vermeiden, dass seine Bevölkerung aufgrund niedriger Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsraten abnimmt und überaltert.“* Zitat aus der Pressemitteilung der UNO-Abteilung für Bevölkerungsfragen: *„Ohne Einwanderung wird die Bevölkerung in fast allen europäischen Ländern schrumpfen“*, Bonn, 20.03.2000

⁵²⁸ Angenendt, Steffen (Hg.): *„Asylum and Migration Policies in the European Union“*, Berlin, 1999, S. 29

der Bevölkerung bei Abnahme der Neugeburten.⁵²⁹ So verändert sich der Altersaufbau gravierend. Liegt die Geburtenziffer in den 15 alten EU-Mitgliedstaaten zwischen 1960 und 1965 noch bei 2,69 Geburten pro Frau, so fällt sie 1975 auf 1,96 zurück und beträgt gegenwärtig 1,47 Kinder pro Frau. „1973 war die Bundesrepublik Deutschland das erste Land der Welt, in dem die Zahl der Sterbefälle die Geburtenzahl überschritt.“⁵³⁰ In Deutschland liegt die Geburtenziffer 2001 bei 1,29 Kindern pro Frau. Um die Bevölkerung konstant zu halten, ist jedoch eine Reproduktionsrate von 2,1 notwendig. Gleichzeitig nimmt die durchschnittliche Lebenserwartung von 67 Jahren (1950 – 1955) auf 76,5 Jahre (1990 – 1995) zu. Der Altersquotient, das Verhältnis junger/arbeitsfähiger Bevölkerung (zwischen dem 15. und 65. Lebensjahr) zu Bevölkerung im Rentenalter, liegt 1995 bei 4,3 zu 1 (1950 noch bei 7 zu 1). Das Statistische Bundesamt errechnet eine Relation zwischen Beschäftigten und Ruheständlern in Deutschland – ohne Zuwanderung – im Jahr 2050 von zwei zu eins.⁵³¹ „...mit dem Rückzug der Babyboomer [Jahrgänge 1958 bis 1973] vom Arbeitsmarkt kippt auch die für das deutsche Rentensystem entscheidende Variabel: der Altersquotient.“⁵³²

Tabelle 3: Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands¹⁾

	Insgesamt am Jahresende	Davon im Alter von ... bis ... Jahren			
		unter 20	20 - 59	60 und älter	
	Millionen			in %	
1950	69,3	30,4	55,0	14,6	1,0
1970	78,1	30,0	50,1	19,9	2,0
1990	79,8	21,7	57,9	20,4	3,8
2001	82,4	20,9	55,0	24,1	3,9
2010	83,1	18,7	55,7	25,6	5,0
2030	81,2	17,1	48,5	34,4	7,3
2050	75,1	16,1	47,2	36,7	12,1

1) Ab dem Jahr 2010 Schätzwerte der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 5 „mittlere“ Bevölkerung: mittlere Wanderungsannahme W2 (jährlicher Saldo 200 000 Personen) und mittlere Lebenserwartungsannahme L2 (durchschnittliche Lebenserwartung 2050 bei 81 bzw. 87 Jahren).

Quelle: Statistisches Bundesamt: „Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ Wiesbaden, 06.2003, Tabelle 3, S. 31

⁵²⁹ Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat: „Replacement Migration“, New York, 2000, S. 1

⁵³⁰ Bertelsmann Stiftung: „Aktion Demographischer Wandel“, Gütersloh, 03.2004

⁵³¹ Statistisches Bundesamt: „Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ Wiesbaden, 06.2003, S. 33

⁵³² Süddeutsche Zeitung: „Wenn die Babyboomer in Ruhestand gehen“, München, 20.10.2003

Die Bundesregierung stellt in ihren Modellrechnungen für den Zeitraum 1999 bis 2050 die Abnahme und Alterung der deutschen Bevölkerung fest.⁵³³ Die Bevölkerung werde von heutigen 82 Millionen auf 65 bis 70 Millionen im Jahr 2050 sinken. „Bei einer nahezu gleichen Bevölkerungszahl von 69 Millionen im Jahr 1950 und 70 Millionen im Jahr 2050 wird sich der Altersaufbau innerhalb dieses Jahrhunderts umkehren: Waren 1950 etwa doppelt so viele Menschen unter 20 Jahre wie über 59 Jahre alt, so wird es 2050 mehr als doppelt so viele ältere als jüngere Menschen geben.“⁵³⁴ Mit dem Bevölkerungsrückgang von 82 Millionen auf 60 Millionen werde die Zahl der Erwerbstätigen bis 2050 von jetzigen 41 Millionen auf 26 Millionen abnehmen.⁵³⁵ Experten warnen, Deutsche würden 2035 wegen ihrer Kinderarmut zum ältesten Volk der Erde werden.⁵³⁶ Mit diesem Problem beschäftigen sich die Unabhängige Kommission Zuwanderung (UKZu) – zu deren Mitgliedern Rainer Münz, Leiter des Instituts für Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt-Universität, zählt – wie auch die Enquête-Kommission „*Demographischer Wandel*“ des Deutschen Bundestages.

Rainer Münz und Ralf E. Ulrich stellen ebenfalls im Jahr 2000 drei mögliche Entwicklungsszenarien für Deutschland vor, die auf den bisherigen deutschen Migrationserfahrungen basieren. Das niedrige Szenario geht von einer jährlichen Nettozuwanderung⁵³⁷ von 70 000 Ausländern aus (hierunter werden auch Aussiedler gezählt, die *per definitionem* keine Ausländer sind), das mittlere von einer jährlichen Zuwanderung von 170 000 und das hohe Szenario arbeitet mit einer Zuwanderung von 300 000 im Jahr.⁵³⁸ In allen Kalkulationen beginnt die Bevölkerungszahl spätestens 2015 zu sinken. Die Zuwanderung kann den Trend nicht stoppen, sondern nur hinauszögern. Da Zuwanderer i.d.R. jung sind (23 Prozent aller Zuwanderer sind jünger als 18 und nur 3,2 Prozent älter als 65)⁵³⁹ und durchschnittlich mehr Kinder bekommen, verjüngt sich die Bevölkerung kurzfristig. Einen nachhaltenden Einfluss

⁵³³ Bereits 1988 sagt Wolfgang Schäuble als Kanzleramtschef die Entwicklung voraus und fordert neben Maßnahmen in der Familienpolitik auch den verstärkten Zuzug von Ausländern. Vgl. Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002, S. 67

⁵³⁴ Statistisches Bundesamt, Mitteilung für die Presse: „*Bevölkerung Deutschlands nimmt von heute 82 Millionen bis zum Jahr 2050 um über 10 Millionen ab*“ Wiesbaden, 19.07.2000

⁵³⁵ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten – Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 26

⁵³⁶ Leipert, Christian (Hg.): „*Demographie und Wohlstand, neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*“, Opladen, 2003

⁵³⁷ Nettozuwanderung ist der Überschuss von Zuzügen abzüglich der Fortzüge.

⁵³⁸ s.: Münz, Rainer, Ulrich, Ralf E.: „*Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland*“, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, Bonn, 2000, S. 39 ff.

⁵³⁹ Angenendt, Steffen (Hg.): „*Asylum and Migration Policies in the European Union*“, Berlin, 1999, S. 169

auf die Altersstruktur der Bevölkerung hat Zuwanderung nicht.⁵⁴⁰ Denn wird aus dem zunächst temporären Aufenthalt ein dauerhafter, passen sich die Zugezogenen schnell an das generative Verhalten der heimischen Gesellschaft an. „Dies bedeutet, daß Zuwanderung der hier diskutierten Größenordnung den demographischen Alterungsprozeß allenfalls bremsen, aber zweifellos nicht aufhalten kann.“⁵⁴¹ Nur ein kontinuierlicher Zustrom von jungen Migranten könnte langfristig Einfluss auf den Altersaufbau nehmen und damit wohlfahrtssteigernd wirken. Die von der VN-Studie errechneten Größenordnungen sind jedoch nicht mit der Aufnahmefähigkeit Deutschlands zu vereinbaren.⁵⁴² Münz ist daher überzeugt, dass der Bevölkerungsrückgang irreversibel und implodierend ist.⁵⁴³ Dieter Oberndörfer fordert angesichts dieser Entwicklungen mehr Phantasie in der *Geburtenpolitik*.⁵⁴⁴ Damit löst die Diskussion um die demographische Entwicklung Überlegungen zur Zuwanderungspolitik aus.

Die Unabhängige Kommission Zuwanderung und die Zuwanderungskommission der CDU empfehlen eine durchgreifende Neuordnung der Familienpolitik. Die Vereinbarkeit von Kindern und Beruf solle durch Ganztagsbetreuungseinrichtungen ermöglicht werden. Daneben sollten private Dienstleistungsangebote für Familien gefördert sowie ein finanzieller Ausgleich und steuerliche Berücksichtigungen von Erziehungszeiten garantiert werden.⁵⁴⁵ Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters wird als zentral erachtet.⁵⁴⁶ Notwendig sei auch, die Abwanderung von Deutschen zu bremsen. Jung und hochqualifiziert, böten sie die besten Voraussetzungen für die Sicherung der Zukunft des Landes. Versuche mit Kinderprämien werden bereits in Schweden und Italien gemacht. Darüber hinaus stehen Reformen in der Arbeits-, Gesundheits- und Sozialpolitik an. Der demographische Faktor ist bei den Verhandlungen des Zuwanderungsgesetzes von Bedeutung. Weitgehende Einigkeit besteht, dass Zuwanderung die demographische Entwicklung nicht umdrehen kann. Doch kann sie Auswirkungen verzögern und damit Zeit für eine umfassenden Politik schaffen.

⁵⁴⁰ Vgl. Mester, Frauke: „Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen“, Münster, 2000, S. 190

⁵⁴¹ Münz, Rainer, Ulrich, Ralf E.: „Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland“, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: „Migrationsreport 2000“, Bonn, 2000, S. 56

⁵⁴² Vgl. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, Berlin, 07.06.2001, S. 7

⁵⁴³ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Protokoll der 4. Sitzung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung“, Berlin, 1.11.2000, S. 3/4

⁵⁴⁴ Badische Zeitung: „Wir brauchen eine Geburtenpolitik“, 18.04.2001

⁵⁴⁵ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 36 und Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, Berlin, 07.06.2001, S. 7

⁵⁴⁶ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Protokoll der 4. Sitzung der Unabhängigen Kommission ,Zuwanderung‘“, Berlin, 1.11.2000, S. 7

2.2 Arbeitsmarkt

Da Zuwanderer keine homogene Gruppe darstellen, ist auch ihre Wirkung auf die heimische Wirtschaft differenziert zu beurteilen. Sie sind sowohl am oberen als auch am unteren Ende der Einkommensskala zu finden, verfügen über hohe akademische und berufliche Qualifikationen, sind teilweise aber auch Analphabeten ohne besondere berufliche Erfahrungen.⁵⁴⁷ Zentral ist, ob die Zuwanderer eine komplementäre oder aber eine substitutive Wirkung auf dem Arbeitsmarkt haben. Für viele Migranten gilt, dass sie flexibel, findig, unternehmerisch und ehrgeizig sind. Auch wenn sie auf dem Arbeitsmarkt zunächst im Verhältnis zu ihren Qualifikationen auf niedrigerem Niveau anfangen, holen sie schnell auf und überflügeln auch Einheimische. In der Wissenschaft spricht man von der *Assimilations-Hypothese*. Allgemein gelten Sprachkenntnisse als Schlüsselqualifikation.

Zuwanderung wird in dynamisch wachsenden Volkswirtschaften als positiv gesehen. Eine besondere Belastung des Arbeitsmarktes oder gar eine Verdrängung von ansässigen Arbeitern ergeben empirische Studien nicht. „Die Zuwanderungseffekte sind in der Regel an den Konjunkturzyklus des Aufnahmelandes gekoppelt.“⁵⁴⁸ Arbeitsmigration erhält in Deutschland eine Pufferfunktion: In Zeiten wirtschaftlicher Hochkonjunktur werden Bedarfslücken gefüllt. In Zeiten wirtschaftlicher Rezession gilt hingegen, die Zahl der Arbeitsmigranten zu verringern.⁵⁴⁹ Migranten ergänzen meist den Arbeitsmarkt – füllen ein Segment, das als zweiter Arbeitsmarkt gilt. Zuwanderer werden in Deutschland in Engpassektoren benötigt. Im Gesundheits- und Pflegebereich, Catering, der Landwirtschaft und neuerdings auch im IT-Business. Zusätzlich kommen sie in privaten Haushalten, in arbeitsintensiven, riskanten und unsicheren Beschäftigungen unter. Auch werden mit ihnen Arbeitsplätze besetzt, die von Einheimischen nicht belegt werden. Arbeitsmigration führt somit auch zu einer Unterschichtung und dem sozialen Aufstieg von Teilen der einheimischen Bevölkerung.⁵⁵⁰

⁵⁴⁷ Diese Einschätzung gilt gleichermaßen für alle Migrantengruppen. Auch unter Flüchtlingen sind Hoch- und Niedrigqualifizierte zu finden. Empirische Studien haben jedoch ergeben, dass sich Flüchtlinge schwieriger in den Arbeitsmarkt integrieren. Vgl. Home Office Research Study: „*The Settlement of Refugees in Britain*“, London, 1995

⁵⁴⁸ Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Menck, Karl Wolfgang und Straubhaar, Thomas: „*Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit*“, Zusammenfassung des Gutachtens für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Hamburg, 30.03.2001, S. 14

⁵⁴⁹ Vgl. Seifert, Wolfgang: „*Berufliche Integration von Zuwanderern in Deutschland*“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Düsseldorf, März 2001, S. 3

⁵⁵⁰ Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002, S. 35

Der Frage, ob es zwischen Zuwanderung und inländischer Arbeitslosigkeit eine Verbindung gibt, gehen zahlreiche Studien nach. Das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv kommt in einem Gutachten „*Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit*“ zu dem Schluss, dass Zuwanderung insgesamt positiv zu bewerten sei.⁵⁵¹ Sie beseitige kurzfristig Ungleichgewichte und schaffe die Voraussetzungen für langfristige Wachstumspotenziale. Die Arbeitslosigkeit könne jedoch kurzfristig ansteigen, wenn Zuwanderung nicht mit einem Strukturwandel einher gehe. Oberndörfer kommt zu dem Schluss, dass Zuwanderung den Wohlstand Deutschlands sichere.⁵⁵² Diese Einschätzungen gelten jedoch primär für Wachstumsperioden.

Neben den Vorteilen von Zuwanderung wird allerdings ein finanzieller Nachteil bei der Versorgung mit Gemeinschaftsgütern (indirekt) gesehen.⁵⁵³ Die direkten Kosten die bei der öffentliche Hand anfallen, werden durch die Leistungen der Arbeitsmigranten meist gedeckt. Die indirekten Kosten stellen jedoch oft eine besondere Belastung der öffentlichen Haushalte dar. „*It became apparent that immigration was a burden for the national budget during the first phase of immigration, because it had to cover extra housing, education and social services.*“⁵⁵⁴ So fordern einige Wissenschaftler, dass Arbeitsmigranten eine *Klubgebühr* zahlen sollten, um einen Ausgleich der indirekten Kosten herzustellen und auch um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu steigern. „*Die Höhe der Eintrittsgebühr sollte sich nach der Arbeitsmarktpformance der Einwanderer bemessen. Ein hohes Humankapital sollte angerechnet werden auf den Eintrittspreis. Das gleiche gilt für den Nachweis der deutschen Sprache.*“⁵⁵⁵ Auch die berufliche Eignung und das Alter sollen Einfluss auf den Eintrittspreis haben, der zwischen 5 000 und 25 000 Euro liegen sollte. Daneben könnte das Eintrittsgeld von der Dauer des Aufenthaltes abhängig sein. Eine temporäre Zuwanderungsberechtigung könnte 500 Euro im Monat, eine dauerhafte Berechtigung hingegen 10 000 Euro kosten.⁵⁵⁶ Als Methode der Zuwanderungssteuerung könnte ein solches Vorhaben Wirkung erzielen.

⁵⁵¹ Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Menck, Karl Wolfgang und Straubhaar, Thomas: „*Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit*“, Zusammenfassung des Gutachtens für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Hamburg, 30.03.2001, S. 12

⁵⁵² Frankfurter Rundschau: „*Nur Zuwanderung sichert den Wohlstand Deutschlands: Dieter Oberndörfer über die kollektive Verdrängungsmentalität der Politiker und die verfehlte Ausländerpolitik*“, Frankfurt a.M., 21.01.2002

⁵⁵³ Mester, Frauke: „*Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen*“, Münster, 2000, S. 191 ff.

⁵⁵⁴ Angenendt, Steffen (Hg.): „*Asylum and Migration Policies in the European Union*“, Berlin, 1999, S. 27

⁵⁵⁵ Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Menck, Karl Wolfgang und Straubhaar, Thomas: „*Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit*“, Stellungnahme zum Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Hamburg, 23.03.2001, S. 3

⁵⁵⁶ Vgl. Die Welt: „*Experte verlangt Einwanderungsgebühr*“, Berlin, 04.07.2001 und DPA: „*Wirtschaftsforscher: Eintrittsgeld für Einwanderung nach Deutschland*“, 12.07.2001

Mehr Erfolg verspricht jedoch die gezielte Auswahl der Zuwanderer. Eine Migrationspolitik im Interesse des Staates könnte die Kriterien Qualifikation, Integrationsfähigkeit und Alter bestimmen. Die UKZu analysiert die besondere deutsche Arbeitsmarktlage und kommt zu dem Schluss, dass die hohe Arbeitslosigkeit bei einem großen Anteil offener Stellen auch durch ein flexibles Zuwanderungssystem verbessert werden könnte. Daneben sollten „jedoch Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik, der Tarif- und Betriebsparteien... Vereinbarkeit von Familie und Beruf... und nicht zuletzt Aus- und Weiterbildung...“ erfolgen.⁵⁵⁷ Das Zuwanderungsgesetz greift diese Empfehlung auf und schlägt ein Punktesystem vor.

2.3 Innere Sicherheit

Zuwanderung ist eng mit dem Thema der inneren Sicherheit verknüpft.⁵⁵⁸ Sowohl Straftaten von Ausländern als auch Verbrechen, die mit Zuwanderung im Zusammenhang stehen wie die Schleuserkriminalität, aber auch fremdenfeindliche Ausschreitungen gefährden den inneren Frieden der Aufnahmegesellschaft. Die Angriffe auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001 stellen darüber hinaus eine neue Gefahrendimension dar.⁵⁵⁹ Die Angriffe zeigen der Welt, dass Sicherheit im Globalisierungszeitalter nur über internationale Kooperation erreicht werden kann.⁵⁶⁰ Gefahrenpotenzial geht von Zuwanderern aus. So gerät das deutsche Zuwanderungssystem unter dem Eindruck der Anschläge in Kritik, weil es den späteren Attentätern die Einreise erlaubt, einen Aufenthalt geboten und sogar ermöglicht hat, unbehelligt Spenden zu sammeln und Sympathisanten zu rekrutieren. „*In this sense, Sept. 11 is a wake-up call that sooner or later will force European governments to review everything from asylum policies to their*

⁵⁵⁷ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 37 ff.

⁵⁵⁸ „Im Gegensatz zum Rechtsbegriff der öffentlichen Sicherheit (Inbegriff der Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der subjektiven Rechte) umfasse der politische Begriff der Inneren Sicherheit die ständige Bereitschaft aller staatlichen (und privaten) Sicherheitsorganisationen zur Abwehr von Sicherheitsrisiken nach Maßgabe einer politisch bestimmten Normallage. ... Die Innere Sicherheit werde zum Äquivalent der äußeren Sicherheit als Schutz der politisch-physischen Integrität der Republik“. Hetzer, Wolfgang: „Globalisierung und Innere Sicherheit“, in: Beilage zur Wochenzeitung: Das Parlament: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Bonn, 27.01.2003, S. 31

⁵⁵⁹ Auch wenn zuvor bereits die Anschläge auf den US-Zerstörer *Cole* (am 12.10.2000 mit 17 Toten) und die US-Botschaften in Nairobi und Daressalam (am 07.08.1998 253 bzw. 10 Opfern) die neue Bedrohung ankündigen, erreicht der Angriff auf das Welthandelszentrum in New York und das Verteidigungsministerium in Washington eine zuvor nicht erreichte oder gar für möglich gehaltene Dimension.

⁵⁶⁰ Vgl. Erbel, Günter: „Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus“ in: Das Parlament: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Bonn, 08.03.2002, S. 16 und angewandt: Süddeutsche Zeitung: „Schröder: Vereint mit dem amerikanischen Volk – Die Erklärung des Bundeskanzlers zu den Anschlägen in den Vereinigten Staaten vor einem Jahr“, München, 12.09.2002

*nations' character as a people. The questions are profound and potentially divisive. What is a multicultural society? What are the limits of tolerance, personal privacy and free speech?"*⁵⁶¹

2.3.1 Terroristen, Flüchtlinge und Zuwanderer

Die Diskussion um die Gleichsetzung von Flüchtlingen und Terroristen ist alt⁵⁶² und auch bei den Verhandlungen zum den Anti-Terror-Paketen in Deutschland aktuell. So wird das Verhältnis zwischen Flüchtlingen und Terroristen bei der Anhörung zum Terrorismusbekämpfungsgesetz vor dem Innenausschuss des Bundestages am 30. November 2001 thematisiert. Der Rechtsprofessor Christoph Gusy geht auf die Verbindung ein und nennt die Nähe der beiden ein Grundproblem des Asylrechts: *„Denn wir wissen alle, jeder Freiheitsheld hat irgendwann als Terrorist angefangen und fast hätte ich gesagt, jeder Freiheitsheld war auch irgendwann mal asylberechtigt... nicht wahr?“*⁵⁶³ Gleichzeitig mahnt UNHCR, Opfer nicht mit Tätern zu verwechseln. Gerade der Flüchtlingsschutz sei eine Antwort der Zivilisation auf Terror.⁵⁶⁴ *„Internationales Flüchtlingsrecht würde Terroristen weder Schutz gewähren noch verhindern, diese strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die beste Garantie gegen den Missbrauch gegen das Flüchtlingsrecht durch extremistische Gewalttäter sei deshalb die vollständige Umsetzung und Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention in nationales Recht.“*⁵⁶⁵ In Deutschland solle die Asylunwürdigkeit daher endlich im Asylverfahren durch das BAFl geprüft werden.

Eine Schattenseite der Zuwanderung ist, dass Konflikte exportiert werden können. Bereits 1974 warnt der CSU-Politiker Franz Handlos, Gastarbeiter aus Jugoslawien könnten zu einem Sicherheitsrisiko werden. Er warnt zudem vor der Verbindung von Zuwanderung und Terrorismus.⁵⁶⁶ *„However this is mere speculation and there is of yet no empirical evidence to support it. Up to this point in time, there have been, for instance, no attacks on institutions in Germany as a result of Germany's policy toward Algeria, and the violent actions*

⁵⁶¹ Newsweek: *„Tolerating the Intolerable“*, 05.11.2001

⁵⁶² Vgl. Marrus, Michael R.: *„Die Unerwünschten – Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert“*, Berlin, 1999 [Original aus dem Englischen 1985], S. 35

⁵⁶³ Protokoll der 78. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages der 14. Wahlperiode *„Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema Terrorismusbekämpfungsgesetz (Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) - Drucksache 14/7386 -)“*, Berlin, 30.11.2001

⁵⁶⁴ UNHCR Pressemitteilung: *„Opfer nicht mit Tätern verwechseln“*, Berlin, 27.09.2001

⁵⁶⁵ UNHCR Pressemitteilung: *„Flüchtlingskonvention schützt keine Terroristen“*, Genf, 24.10.2001

⁵⁶⁶ s.: Meier-Braun, Karl-Heinz: *„Deutschland, Einwanderungsland“*, Frankfurt a.M., 2002, S. 45

*committed by immigrant ex-Yugoslavians have been very moderate, despite the brutality of conflict in the war region itself.*⁵⁶⁷ Die seit 1980 in Deutschland aktive Kurdische Arbeiterpartei PKK ist jedoch zu nennen. Von den 500 000 in Deutschland lebenden Kurden gelten im Jahr 2000 40 000 als Sympathisanten der PKK. Zu geballten europaweiten Gewaltaktionen kommt es 1993. In Deutschland werden am 24. Juni 1993 nahezu gleichzeitig 80 türkische Einrichtungen von 600 kurdischen Extremisten angegriffen und verwüstet. Banken, Konsulate und Fluggesellschaften sind vorrangiges Ziel der Täter. Bei einer zweiten Aktion am 4. November greifen 200 PKK Anhänger 59 türkische Einrichtungen mit Brandsätzen an. Ein Mensch kommt ums Leben. Ausländerextremismus wird lange mit dieser im November 1993 in Deutschland als terroristische Vereinigung verbotenen politischen Organisation, gleichgesetzt. Als Mitglieder einer terroristischen bzw. kriminellen Organisation (gemäß § 129a und 129 des StGB) werden zahlreiche Personen zu Haftstrafen verurteilt. Im März 1994 setzt die PKK den Terrorismus trotz Verbot fort. Das Landesamt für Verfassungsschutz in Hessen kommt zu dem Schluss: *„Die Wirkungslosigkeit des Betätigungsverbot wird schon dadurch deutlich, daß die Mitglieder und Anhänger der PKK ihre Aktionen erwartungsgemäß fortsetzen, um die Kurdenproblematik im Bewußtsein der Allgemeinheit zu halten... Das Verbot hat dazu beigetragen, den Bekanntheitsgrad der Organisation zu steigern und die Zahl der Mitglieder zu erhöhen.*⁵⁶⁸ Im Jahr 2001 kommt es zu rund 10 000 Selbstanzeigen von PKK-Anhängern, die mit der Blockierung der Justiz die Rücknahme des Verbotes durchsetzen wollen.⁵⁶⁹ Die Anzeigen sollen europaweit auf 100 000 steigen.

Ein neues Kapitel des politischen Ausländerextremismus wird mit den Anschlägen des 11. September 2001 geschrieben. So stellen extremistische Ausländerorganisationen nach Ansicht des Verfassungsschutzes auch in Deutschland eine zunehmende Bedrohung dar. Die Zahl der Mitglieder sei im letzten Jahr von 58 800 auf 59 150 gestiegen. Mit Anschlägen müsse man rechnen.⁵⁷⁰ Das Terrornetzwerk Al Qaida sei erstarkt.⁵⁷¹ Anbetracht der Tatsache, dass

⁵⁶⁷ Angenendt, Steffen (Hg.): *„Asylum and Migration Policies in the European Union“*, Berlin, 1999, S. 35

⁵⁶⁸ Landesamt für Verfassungsschutz in Hessen: *„PKK“*, unter: <http://www.verfassungsschutz-hessen.de/downloads/fo-siche.pdf>, Stand: 08.2003

⁵⁶⁹ Vgl. Der Spiegel: *„Politische Verzweiflungstat“*, Hamburg, 16.07.2001

⁵⁷⁰ Focus: *„Terrorgefahr: Der Plan für Phase III“*, 18.11.2002

⁵⁷¹ DPA: *„Zeitung: Zahl der extremistischen Ausländer nahm wieder zu“*, 23.05.2002, DPA: *„BND hält Bevorstehen eines größeren El-Kaida-Anschlags für möglich“*, 04.11.2002, Financial Times Deutschland: *„Terrorgefahr in Deutschland“*, Hamburg, 15.11.2002, Financial Times Deutschland: *„Schily warnt vor wachsender Terror-Gefahr“*, Hamburg, 20.11.2002, Die Zeit: *„Ein leicht zu treffendes Ziel“*, 21.11.2002, Berliner Zeitung: *„BND-Beamter warnt erneut vor Terrorakten auch in Deutschland“*, Berlin, 26.11.2002, Frankfurter Allgemeine Zeitung: *„Geheimdienste vermuten viele Schläfer in Deutschland“*, Frankfurt a.M., 29.05.2002

ausländische Studenten in Deutschland eng mit der Planung der Attentate des 11. September vertraut waren und drei Mitglieder der sogenannten Hamburger Zelle zu den Todespiloten zählen, muss die Warnung des Verfassungsschutzes ernst genommen werden. Zusätzlich erscheint die deutsche Zuwanderungspolitik in einem anderen Licht,⁵⁷² als bekannt wird, dass die Terroristen sich erst in Hamburg kennen gelernt und an der Technischen Universität in Hamburg sogar eine *Islam-AG* betreiben konnten.⁵⁷³ Mit Erleichterung wird jedoch die Einschätzung des FBI-Direktors, Robert Mueller, aufgenommen, dass die Ursprünge des Komplotts nicht in Deutschland lägen.⁵⁷⁴ Diese Einschätzung bleibt jedoch umstritten.

Auch in Deutschland wird seit September 2001 wiederholt die Frage nach der Sicherheit vor terroristischen Angriffen diskutiert. Bundesinnenminister Otto Schily bekundet, die Sicherheitslage habe sich weltweit radikal verändert und auch in Deutschland sei die Lage kritisch. Unter den Eindrücken des Terrors werden zwei Maßnahmenpakete verabschiedet.⁵⁷⁵ Die CDU/CSU-Opposition sieht jedoch weiterhin Handlungsbedarf. Auch Experten und Praktiker fordern weitergehende Reformen. So müsse die Gefahr eines islamischen Fundamentalismus in Deutschland ganzheitlich bewertet werden und die Kompetenzzersplitterung zwischen 16 Landeskriminalämtern und Verfassungsschutzämtern, dem Bundeskriminalamt, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischen Abschirmdienst, Grenzschutz und Zoll aufgelöst werden. Die UKZu behandelt das Thema der ausländischen Tatverdächtigen kaum. Das Zuwanderungsgesetz, das parallel zu den Sicherheitspaketen verhandelt wird, beinhaltet jedoch Maßnahmen, die die Ausweisung von straffälligen Ausländern erleichtern und die GFK-Ausschlussgründe.

⁵⁷² Frankfurter Rundschau: „Über die unerwünschten Zuwanderer: Dieter Oberndörfer, Vorsitzender des Rates für Migration, stuft den Gesetzentwurf von Innenminister Schily als eine Absage an die liberale Republik in“, Frankfurt a.M., 28.09.2001

⁵⁷³ Vgl. Süddeutsche Zeitung: „Themen des Tages: 11. September“, München, 30.08.2002

⁵⁷⁴ Süddeutsche Zeitung: „FBI-Chef: 11. September nicht in Hamburg geplant“, München, 07.06.2002. Anfang September 2003 erklärt der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Heinz Fromm, die Terroranschläge seien nicht in Hamburg sondern in Afghanistan geplant worden. Damit widerspricht er der Anklage des Generalbundesanwalts im Hamburger Prozess gegen Abdelghani Mzoudi. Süddeutsche Zeitung: „11. September wurde nicht in Hamburg geplant“, München, 25./26.10.2003 und Süddeutsche Zeitung: „Eine neue Dimension des Terrors“, München, 14.11.2003. Die unterschiedliche Einschätzung kann durch den Informationsvorsprung der Exekutiven gegenüber der Judikativen, beruhend auf ihrer Einsicht in geheime Protokolle von US-amerikanischen Verhören gegen mutmaßliche Terroristen, erklärt werden. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „Der abwesende Zeuge“, München, 12.12.2003

⁵⁷⁵ Die Streichung des Religionsprivilegs – die bereits im Frühjahr 2001 geplant ist – wird im Rahmen des ersten Anti-Terror-Pakets Ende September von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Das Terrorismusbekämpfungsgesetz (Anti-Terror-Paket II) findet am 20. Dezember 2001 auch im Bundesrat Zustimmung und tritt zum 01.01.2002 in Kraft.

2.3.2 Ausländische Tatverdächtige

Viele Straftaten von Ausländern stehen mit ihrem besonderen Status als Zuwanderer in Verbindung. In Deutschland werden in der polizeilichen Kriminalitätsstatistik nichtdeutsche Tatverdächtige separat ausgewiesen. Im Jahr 2001 werden fast 600 000 nichtdeutsche Tatverdächtige – nahezu ein Viertel aller Tatverdächtigen – in der polizeilichen Kriminalitätsstatistik gezählt. Die Statistik unterscheidet zwischen Straftaten mit besonders hohem und besonders niedrigem Anteil ausländischer Tatverdächtiger und nach Art des Aufenthalts der Ausländer. Straftaten gegen das Ausländer- und das Asylverfahrensgesetz sind weitgehend ausländer-spezifische Delikte.⁵⁷⁶ Daneben sind Ausländer häufiger Tatverdächtige für Delikte wie Schleusen und Rauschgifthandel. Die Verdächtigungsquote von Ausländern liegt bei organisiertem Schleusen von Migranten (79 %), bei der Einfuhr und dem Handel mit Kokain (59 %), beim Taschendiebstahl (56 %), der illegalen Beschäftigung (50 Prozent) und Kfz-Hehlerei (50 %) besonders hoch.⁵⁷⁷ Immerhin sind von rund 60 700 verurteilten und inhaftierten Straftätern im Jahr 2002 22 Prozent Ausländer, was bei einem Bevölkerungsanteil von knapp 10 Prozent hoch ist. Damit scheint die Zuwanderung die innerdeutsche Sicherheitslage deutlich zu beeinflussen. *„Die große Zuwanderungswelle in den Jahren zwischen 1988 und 1993 hat die Sensibilität der deutschen Bevölkerung im Hinblick auf eine möglicherweise gewachsene Bedrohung durch Kriminalität geschärft.“*⁵⁷⁸

In der öffentlichen Debatte kommt es oft zu einer Gleichsetzung von Ausländern und Kriminalität. Reinhard Rupprecht spricht von einem Spannungsverhältnis zwischen Zuwanderung und innerer Sicherheit und stellt die Kriminalitätsbelastung in Deutschland in einen direkten Zusammenhang zur Zuwanderung.⁵⁷⁹ Andere, wie die frühere Ausländerbeauftragte des Berliner Senats, Barbara John, betrachten die Ausländerkriminalität als ein *„sozial konstruiertes“* Problem,⁵⁸⁰ das statistisch nicht separat ausgewiesen werden sollte. Sie fordert eine bessere Vergleichbarkeit der Daten. Denn die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) untersucht das Verhältnis Ausländer und Straftat nicht zuverlässig, da sie Tatverdächtige, nicht aber verurteilte Straftäter aufführt. Da sich die Gruppe der ausländischen Tat-

⁵⁷⁶ s. Beispiele in: Nürnberger Nachrichten: *„Ausländer sind nicht krimineller als Deutsche“*, Nürnberg, 22.08.2000

⁵⁷⁷ Vgl. Süddeutsche Zeitung: *„Junge Männer sind das Problem“*, München, 03.02.2001

⁵⁷⁸ Deutsche Bundesregierung: *„Sicherheitsbericht“*, Berlin, 2001, S. 306

⁵⁷⁹ Rupprecht, Reinhard: *„Zuwanderung und innere Sicherheit“*, in: Angenendt, Steffen (Hg.): *„Migration und Flucht“*, Bonn, 1997

⁵⁸⁰ Vgl. Kubink, Michael: *„Verständnis und Bedeutung von Ausländerkriminalität“*, Pfaffenweiler, 1993

verdächtigen aus Arbeitnehmern, Asylbewerbern, Schülern und Studenten, EU-Binnenmigranten, Illegalen, Touristen und Durchreisenden, Gewerbebetreibenden, Saisonarbeitskräften, Stationierungsstreitkräften und deren Angehörigen zusammensetzt, kann ebenfalls keine einheitliche Schlussfolgerung getroffen werden. So ist die Kategorie Ausländer zu weit gefasst, um Rückschlüsse zu erlauben. Studien zeigen jedoch, dass die besondere soziale Lage und soziodemographische Zusammensetzung zu Eingliederungsproblemen führt. *„Zum einen ist bekannt, daß die Kriminalitätsquote der hiesigen ausländischen Wohnbevölkerung die vergleichbarer deutscher Gruppen nicht übersteigt.“*⁵⁸¹

In den Jahresberichten 2001 des Bundesinnenministeriums zur Kriminalstatistik wird auf dieses Messproblem hingewiesen: *„Die Kriminalitätsbelastung der Deutschen und Nichtdeutschen ist zudem aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung (Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur) nicht vergleichbar. Die sich in Deutschland aufhaltenden Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind im Vergleich zu den Deutschen häufiger männlich, unter 30 Jahre alt und Großstadtbewohner und besitzen somit häufiger Eigenschaften bzw. leben in Situationen, die auch bei Deutschen zu einem höheren Kriminalitätsrisiko führen.“*⁵⁸² Nur 46 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung sind Frauen. Die Altersgruppe der zwischen Acht- und 30-Jährigen ist mit 36,6 Prozent vergleichbar hoch vertreten (23,1 % der deutschen Bevölkerung gehören der Altergruppe an). Von der schulischen und beruflichen Qualifikation und Stellung ist ein Großteil der Zuwanderer der Unterschicht zuzurechnen.⁵⁸³ Fest steht jedoch, dass die Statistik trotz aller Kritik⁵⁸⁴ Aufschluss über den Grad der Integration von Zuwanderern geben kann und die Zahlen Indizien für manifeste und perzipierte gesellschaftliche Probleme darstellen.⁵⁸⁵ Im Sicherheitsbericht vom Juli 2001 wird ein neues Koordinatensystem vorgestellt, das zwischen *„politisch motivierte Kriminalität“* und *„Kriminalität von Zuwanderern“* unterscheidet und eine Trennung zwischen *„Zuwanderern ohne deutschen Pass“* und *„Zuwanderern mit deutschem Pass“* (Aussiedlern) unternimmt. Auch verbindet der Bericht Daten der

⁵⁸¹ John, Barbara: *„Anmerkungen zum Thema Zuwanderung und Innere Sicherheit“*, in: Angenendt, Steffen (Hg.): *„Migration und Flucht“*, Bonn, 1997, S. 97

⁵⁸² Bundesministerium des Innern: *„Polizeiliche Kriminalitätsstatistik 2001“*, Berlin, 2001, S. 28

⁵⁸³ Deutsche Bundesregierung: *„Sicherheitsbericht“*, Berlin, 2001, S. 311

⁵⁸⁴ Im April 2002 kritisieren Reporter, die polizeiliche Kriminalitätsstatistik sei manipuliert worden. Vor allem die Statistik über Ausländer- und Betäubungsmittelkriminalität sei mangelhaft. Monitor, 25.04.2002

⁵⁸⁵ So liegen die Zahlen der Tatverdächtigen unter den Migranten nach Bereinigung noch um das 1,9fache über dem Vergleich mit Deutschen. Sozialstrukturelle Merkmale fließen jedoch nicht in die Datenkorrektur hinein, so dass ein Zusammenhang nicht die notwendige Validität und Reliabilität aufweist. s. Deutsche Bundesregierung: *„Sicherheitsbericht“*, Berlin, 2001, S. 314

Kriminalstatistik und Strafjustiz und stellt sie in einen Zusammenhang mit wissenschaftlichen Untersuchungen. Ein Fazit des Berichtes ist, dass die Deliktbegehung mit dem Aufenthaltsstatus und dessen Folgen für die Integrationschancen korreliert. Zur Prävention werden eine bessere Integration durch Sprachkurse und Bildung angestrebt. Ein empirischer Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Kriminalität wird nicht festgestellt.⁵⁸⁶

Die Abschiebung ist bei unterschiedlichen Straftaten vorgesehen. So ist ein Ausländer auszuweisen (zwingende Ausweisung), der wegen vorsätzlicher Straftaten in einem Zeitraum von fünf Jahren zu mindestens drei Jahren Freiheits- oder Jugendstrafe verurteilt wird oder die „*freiheitlich demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet.*“ Bei Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz und Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung oder zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren gilt die Regelausweisung.⁵⁸⁷ Die von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus organisierte Kriminalität wird als besondere Bedrohung bewertet. Da sich die Grenzlandschaft Europas verändert, können verbrecherische Organisationen zunehmend ungehindert über Grenzen operieren. Zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung regelt das Bundeskriminalamt daher auch die Zusammenarbeit an den Außengrenzen⁵⁸⁸ und verbessert die Ausstattung der Kontrollorgane. Der Europäische Haftbefehl, soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung darüber hinaus vereinfachen.⁵⁸⁹

2.3.3 Fremdenfeindlichkeit

„*Das Land, das seine Fremden nicht beschützt, geht bald unter.*“⁵⁹⁰ Zuwanderung führt in vielen Ländern zu Problemen mit Ausländerfeindlichkeit. Deutschland ist aufgrund seiner Geschichte besonders sensibilisiert in Hinblick auf Antisemitismus und Xenophobie⁵⁹¹ und das Ausland beobachtet die öffentliche Stimmung und die Maßnahmen der Regierung aufmerksam.

⁵⁸⁶ Vgl. Deutsche Bundesregierung: „*Sicherheitsbericht*“, Berlin, 2001, S. 314

⁵⁸⁷ §§ 45 – 48 Ausländergesetz (AuslG) vom 9. Juli 1990 (BGBl.I S. 1354), 14. Auflage, 2001

⁵⁸⁸ Welt am Sonntag: „*Front gegen Verbrechen beginnt im Ausland*“, Berlin, 10.11.2002

⁵⁸⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: „*Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten*“, Brüssel, 18.07.2002

⁵⁹⁰ Goethe, Johann Wolfgang von: „*Westöstlichen Divan*“, (1819 und 1827), zitiert bei: Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002, S. 71

⁵⁹¹ Vgl. Gemeinsamen Antrag der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 11.12.2003 in dem jede Form des Antisemitismus verurteilt wird (15/2164). Hier heißt es: „*Die Erinnerung an das Geschehene sei Teil unserer nationalen Identität, erklären die Abgeordneten und fordern zur Bekämpfung des Antisemitismus das Engagement jedes Einzelnen.*“

Unmittelbar nach der Wiedervereinigung kommt es vor allem im Osten Deutschlands zu gewalttätigen Ausschreitungen gegen Fremde. Die Stimmung in den neuen Bundesländern ist auf Abwehr von Ausländern eingestellt: „Diese waren darauf [auf die Aufnahme] weder organisatorisch noch politisch vorbereitet, nutzten die mangelnde Vorbereitung jedoch auch zur Abwehr der Kosten verursachenden Zuweisung von Asylbewerbern.“⁵⁹² Der Höhepunkt fremdenfeindlicher Kriminalität wird 1993 erreicht, nachdem ein Jahr zuvor die Zahlen von Asylbewerbern, Bürgerkriegsflüchtlingen, De-facto-Flüchtlingen und Spätaussiedlern auf Rekordhöhen gestiegen waren. 1992 werden 230 565 Spätaussiedler aufgenommen, 438 191 Menschen beantragen Asyl. Insgesamt gelangen ca. 1 211 000 Zuwanderer nach Deutschland. Die Netto-Zuwanderung beträgt in dem Jahr 596 000.

Die Gefahr für die innere Sicherheit des Staates durch Rechtsextremismus verdeutlicht das Drama von Rostock-Lichtenhagen im August 1992. Eine gewaltbereite Gruppe Jugendlicher im sozialschwachen Stadtteil bedroht das Leben von 150 einstigen vietnamesischen Vertragsarbeitern, die zwischen 1980 und 1989 von der DDR angeworben worden waren.⁵⁹³ Die Mehrheit der Einwohner ignoriert die Gewalttaten. Die Polizei schreitet nicht effektiv ein. Terror und unmittelbare Todesgefahr halten einige Tage an.⁵⁹⁴ Der Staat zeigt Schwächen gegenüber geballtem Hass. Neben Rostock erlangen Orte wie Hoyerswerda, Mölln und Solingen traurige Bekanntheit.⁵⁹⁵ Gleichzeitig nimmt die antisemitische Gewalt zu. Brandanschläge gegen Synagogen in Düsseldorf und Berlin, Schändungen jüdischer Friedhöfe und rechtsradikale Straftaten erinnern an die nationalsozialistischen Pogrome. Im Januar 2001 warnt der Präsident des Zentralrates der Juden in Deutschland: „Ein wirklich entschiedenes „Nein“ der Deutschen zu Rechtsradikalismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit gebe

⁵⁹² s. Herbert, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 301

⁵⁹³ „Der Einigungsvertrag stellte die VertragsarbeiterInnen im Vorgriff auf das neue Ausländergesetz mit den bundesdeutschen WerkvertragsarbeiterInnen⁴ gleich. Das bedeutete eine deutliche Verschlechterung für ihren aufenthaltsrechtlichen Status. Durch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ... konnten sie kein Daueraufenthaltsrecht, wie die sogenannten GastarbeiterInnen der alten Bundesrepublik erlangen. Der zweckgebundene Aufenthaltsstatus einer Bewilligung hatte zur Folge, daß sie beim Verlust ihrer Arbeitsstelle die Bundesrepublik verlassen mussten.“ Zwischen März und Juli 1991 verlassen daher zwei Drittel der ehemaligen Vertragsarbeiter aus Vietnam Deutschland (die Gesamtzahl verkleinerte sich von ca. 13 500 auf 4 000 Vietnamesen). s. Krebs, Astrid: „Daheimgeblieben in der Fremde: Vietnamesische VertragsarbeiterInnen zwischen sozialistischer Anwerbung und marktwirtschaftlicher Abschiebung“, Berlin, 1999

⁵⁹⁴ Taylan, Kamil: „Die Feuerfalle von Rostock“, Film des Hessischen Rundfunks, 2002

⁵⁹⁵ Die Liste der Orte der ausländerfeindlichen Ausschreitungen ist lang und erstreckt sich über den gesamten Raum der Bundesrepublik. Vgl. Herbert, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 304

es noch nicht...“.⁵⁹⁶ Eine Studie des Bielefelder Instituts für Konfliktforschung ermittelt für 2003 einen Anstieg von Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit.⁵⁹⁷

Zuwanderung löst Ängste aus. Heute verdeutlichen die Debatten um die Belastungsgrenze und die Überfremdung u.a. diese Sorge. Die ablehnende Haltung in der Bevölkerung auf die Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges festzulegen, ist jedoch falsch. Denn auch in den 60er Jahren gibt es Forderungen nach einem Ende der Zuwanderung. Zwischen 1966 und 1968 zieht die rechtsradikale NPD in sieben Landtage ein.⁵⁹⁸ Die *Sinus-Studie*, die Anfang der 80er Jahre veröffentlicht wird, ermittelt ein rechtsextremses Wählerpotential von über zehn Prozent.⁵⁹⁹ Bürgerinitiativen zum Stopp von Zuwanderung formieren sich. Zwischen 1978 und 1982 verdoppelt sich die Zahl derer, die die Rückkehr der Zuwanderer fordern, von 39 auf 80 Prozent. Ulrich Herbert führt den Kabinettsbeschluss vom 11. November 1981, der erklärt, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und auch keines werde, auf den öffentlichen Druck zurück. Trotz Ankündigungen und Maßnahmen zur Zuwanderungsbegrenzung wächst die rechtsextreme Gewalt. Dort, wo Kontakte zu Ausländern in der Nachbarschaft bestehen, ist die Ablehnung geringer.⁶⁰⁰ Über zehn Jahre später stuft eine Analyse über die Einstellungen gegenüber Minderheitengruppen in West- und Ostdeutschland 17 Prozent der Bevölkerung in Westdeutschland und 18 Prozent in Ostdeutschland als intolerant ein.⁶⁰¹ Intolerante Einstellung ist jedoch nicht mit tatsächlicher Gewalt gegen Fremde gleichzusetzen. Ein klarer Zusammenhang von Zuwanderung und Fremdenfeindlichkeit kann bislang auch nicht hergestellt werden. Vielmehr widersprechen sich direkte Erfahrungen und politische Einstellungen. So scheinen Zuwanderer in der Nachbarschaft akzeptiert zu werden, während die deutsche Politik im allgemeinen als „zu ausländischerfreundlich“ bewertet wird.⁶⁰²

⁵⁹⁶ Weser Kurier: „Paul Spiegel wartet noch immer auf den Ruck“, Bremen, 09.01.2001

⁵⁹⁷ Süddeutsche Zeitung: „Die Hemmschwelle sinkt“, München, 12.12.2002

⁵⁹⁸ Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands wird 1964 gegründet hat derzeit etwa 6500 Mitglieder. s. auch: Herbert, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 220

⁵⁹⁹ s. Meier-Braun, Karl-Heinz: „Deutschland, Einwanderungsland“, Frankfurt a.M., 2002, S. 56

⁶⁰⁰ Vgl. Ausländerfeindliche und ausländerkritische Tendenzen in Deutschland 1993 in: Silbermann, Alphon und Hüßers, Francis: „Der ‚normale‘ Hass gegen die Fremden: eine sozialwissenschaftliche Studie zu Ausmaß und Hintergründen von Fremdenfeindlichkeit in Deutschland“, München, 1995, S. 23ff.

⁶⁰¹ Als intolerant gilt in der Studie, wer eine sehr negative Haltung gegenüber Minderheitengruppen vertritt und diese als störend empfindet. Vgl. Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Thalhammer, Eva: „Einstellungen gegenüber Minderheitengruppen in West- und Ostdeutschland“, Wien, April 2001

⁶⁰² s. Herbert, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 305 ff.

Das Bundeskriminalamt zählt 1993 fast 7 000 fremdenfeindliche Straftaten, darunter über 1 600 Gewalttaten.⁶⁰³ Die Unabhängige Kommission Zuwanderung führt noch höhere Zahlen an. Laut Bericht verzehnfachen sich bereits im Jahr 1991 die polizeilich gezählten Straftaten mit fremdenfeindlicher Motivation auf 3 884 und erreichen 1993 mit 10 561 einen Höchststand. Nachdem ab 1994 ein deutlicher Rückgang der Straftaten zu vermerken ist, steigen die registrierten Straftaten zwischen 1999 und 2000 wieder an und erzielten laut Verfassungsschutzbericht 2000 mit nahezu 16 000 Vorfällen einen neuen bedenklichen Rekord.⁶⁰⁴ Das Außenministerium der Vereinigten Staaten warnt vor Reisen in die neuen Bundesländer. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen rügt rassistisch bedingte Festnahmen und der VN-Berichterstatter über Fremdenfeindlichkeit fordert die Verbesserung der Lebensbedingungen von Asylbewerber sowie die Verabschiedung eines Gesetzes gegen Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland.⁶⁰⁵ 2001 wird ein neues Definitionssystem erstellt, das politisch motivierte Kriminalität (PMK) als Überbegriff von Straftaten mit rechtsradikalem oder linksradikalem Hintergrund, aber auch politisch motivierte Ausländerkriminalität (s.o.) und Sonstiges erfasst. Im Jahr 2002 werden unter dieser Kategorie 21 692 Straftaten gezählt, von denen 12 935 unter *PMK-rechts* vermerkt werden. 845 Straftaten fallen in den Bereich der politisch motivierten Ausländerkriminalität.⁶⁰⁶ Der Sicherheitsbericht der Bundesregierung geht von einem leicht höheren „*Opferisiko nichtdeutscher Zuwanderer*“ aus.⁶⁰⁷ Im Vergleich zu 2001 wird jedoch ein Rückgang aller politisch motivierten Straftaten um 18 Prozent vermerkt. Die politisch motivierte Kriminalität *rechts* nimmt im Laufe des Jahres um 12 Prozent ab: von 14 725 auf 12 935. Innerhalb dieser Kategorie werden 2002 2 789 fremdenfeindlich motivierte Straftaten (2001: 3 391) und 1 594 (2001: 1 629) antisemitisch motivierte Straftaten erfasst.⁶⁰⁸

⁶⁰³ Folgende Entwicklung der fremdenfeindlichen Straftaten zeichnet sich ab: 1991 werden 2 426 Straftaten gezählt, 1992 sind es 6 336, 1993 steigen sie auf 6 721, 1994 fallen sie auf 3 491, 1995 auf 2 468 und 1996 auf 2 232. 1997 steigen sie erneut auf 2 953, 1998 auf 2 644. 1999 werden 2 283 fremdenfeindliche Straftaten verzeichnet und 2000 sind es 3 594. Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: „*Tabelle 35*“, unter: www.integrationsbeauftragte.de/daten/tab35.pdf, Stand: 28.01.2003

⁶⁰⁴ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 243

⁶⁰⁵ Zur Entwicklung eines Gesetzes gegen Diskriminierung s. Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002, S. 86/87 und 119

⁶⁰⁶ Antwort der Bundesregierung (15/412) auf eine Kleine Anfrage der FDP (14/327)

⁶⁰⁷ Deutsche Bundesregierung: „*Sicherheitsbericht*“, Berlin, 2001, S. 311

⁶⁰⁸ Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung: „*Schily: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2002 deutlich gesunken*“, Berlin, 25.04.2003

Die Bundesregierung misst der politischen Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus einen hohen Stellenwert bei.⁶⁰⁹ „Die neue Bundesregierung wird die politische Auseinandersetzung mit und die Bekämpfung von Rechtsextremismus zu einem Schwerpunkt machen. Dabei werden wir ein Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt, für die Umsetzung der Werte und Garantien unseres sozialen und demokratischen Rechtsstaates schaffen.“⁶¹⁰ Im Jahr 2001 setzt die Regierung mit *Xenos* und *Civitas* Programme gegen Gewalt und Rechtsextremismus fort. *Civitas* fördert 760 Initiativen in den neuen Ländern. Hinzu kommt das Bündnis für Demokratie und Toleranz, das sich aus über 900 Gruppen und Initiativen zusammensetzt und Toleranz wie Engagement fördern soll. Ca. 50 Millionen Euro werden von der Bundesregierung im Jahr für diese Programme ausgegeben. Im Sommer 2001 werden die Maßnahmen vom Europarat als ungenügend bewertet. Sowohl der bestehende Gesetzesrahmen als auch die politischen Initiativen seien unzureichend. „Der Bericht empfiehlt weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz. Außerdem solle Deutschland seine Rolle als ein Einwanderungsland anerkennen...“⁶¹¹ Seither ist auch die EU aktiv geworden und hat die Richtlinie zur Verbesserung der Situation von Migranten angenommen, ein Programm gegen Diskriminierung initiiert und die Richtlinie gegen Diskriminierung verabschiedet. Integration der Zuwanderer gilt als Königsweg zur Verhinderung von Fremdenfeindlichkeit. 2001 fordern alle Bundestagsparteien eine bessere Integration der dauerhaft in Deutschland lebenden Zuwanderer. Die UKZu legt einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf den Bereich „*Miteinander Leben*“ und erarbeitet umfassende Empfehlungen, die vom Zuwanderungsgesetz aufgegriffen werden: Angefangen mit dem Staatsbürgerschaftsrecht, über das Aufenthaltsrecht zum Integrationsvertrag. Diese Maßnahmen könnten zu einer Verbesserung der Situation der Zuwanderer in Deutschland führen und positiv auf den inneren Frieden wirken. Von zentraler Bedeutung ist jedoch auch, dass die Zuwanderungspolitik auf einem breiter Konsens basiert.

⁶⁰⁹ Das Scheitern des NPD-Verbotsantrags lässt jedoch grobe Fehler im Umgang und in der Bekämpfung von Rechtsextremismus erkennen. Vgl. Financial Times Deutschland: „*NPD-Schlappe offenbart Geheimdienstmängel*“, Hamburg, 19.03.2003

⁶¹⁰ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN: „*Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*“, Bonn, 20.10.1998

⁶¹¹ Vgl. Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002, S. 183

2.3.4 Menschensmuggler und Menschenhändler

Illegale Einreise ist kein neues Phänomen. „*Refugees have always (and by definition) entered countries illegally – often without proper documents, and with the help of traffickers. None of these acts detract from their status – on the contrary, they may in fact confirm it.*“⁶¹² Heute sind Menschensmuggel und Menschenhandel stetig wachsende profitable Branchen des internationalen Verbrechens. Zentrales Merkmal von Menschensmuggel ist die systematische Bewerkstellung illegaler Grenzübertritte, während bei Menschenhandel das Kriterium der Ausbeutung überwiegt.⁶¹³ „*Menschen-smuggel ist moderne Sklaverei, sagt die kanadische Einwanderungsministerin Elinor Caplan.*“⁶¹⁴ Juristisch gesehen sind Menschenhandel und Schleuserkriminalität zwei unterschiedliche Delikte. In der Praxis kommt es jedoch häufig zu Überschneidungen. In 25 Ländern wird Menschensmuggel als ernstes Verbrechen geahndet: In den USA und in Europa werden Gefängnisstrafen zwischen drei und 14 Jahren verhängt. Eine einheitliche Strafbemessung für Menschensmuggel gibt es in der EU noch nicht, obgleich eine gemeinsame Definition seit kurzem feststeht.⁶¹⁵ In Deutschland liegt die übliche Strafe für das Einschleusen von Migranten bei ca. dreieinhalb Jahren.⁶¹⁶ Das Zuwanderungsgesetz sieht vor, das Einschleusen von Ausländern mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren zu belegen. Für das Einschleusen mit Todesfolge, das gewerbs- und bandenmäßige Einschleusen soll die Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahre betragen.⁶¹⁷

Menschen-smuggel soll bereits lukrativer als das internationale Drogengeschäft sein.⁶¹⁸ „*Eine vom Bundeskriminalamt veranlaßte Untersuchung hat ergeben, daß allein auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen von internationalen Schleuserorganisationen in den letzten zehn Jahren über eine Milliarde DM Gewinne erzielt wurde.*“⁶¹⁹ Die OSZE schätzt,

⁶¹² McNamara, Dennis, UNHCR Director of International Protection: „*Refugees, Politics and the Press*“, Keynote Address to British Refugee Council, Annual General Meeting, London, 6.11.2000

⁶¹³ Die definitorische Klarstellung erfolgt im Rahmen internationaler Abkommen. *UN Convention against Transnational Organized Crime, Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air („Protocol against Smuggling“)* *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children („Protocol against Trafficking“)*. Die Begriffe Smuggler, Schleuser und Schlepper werden hier als Synonyme benutzt.

⁶¹⁴ Süddeutsche Zeitung: „*Die Zukunft verpfändet*“, München, 21./22.06.2000

⁶¹⁵ s. The Associated Press: „*EU OKs rules vs. smuggling humans*“, 28.05.2001

⁶¹⁶ DPA: „*Schleuser zu knapp dreieinhalb Jahren Haft verurteilt*“, 21.02.2002

⁶¹⁷ Vgl. §§ 96 und 96a des „*Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) – Bundesratsdrucksache 157/02*“, Beschluss vom 22.03.2003

⁶¹⁸ s. Die Zeit, Interview mit Klaus J. Bade: „*Fleißig, billig, illegal*“, Hamburg, 29.06.2000

⁶¹⁹ Rupprecht, Reinhard: „*Zuwanderung und innere Sicherheit*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997, S. 90

dass Schleuserringe weltweit im Jahr mindestens sieben Milliarden US-Dollar umsetzen.⁶²⁰ Allein für eine Meerespassage über das Mittelmeer zahlen Migranten zwischen 1 500 und 3 000 US-Dollar und riskieren ihr Leben. Das Schleusen von Istanbul nach München auf der Ladefläche eines Lastwagens kostet 2001 zwischen 3 000 und 5 000 US-Dollar.⁶²¹ „*The cost of evading the EU ... can lay anywhere between 250 and 25,000 \$...*“⁶²² Wer die Summe nicht bezahlen kann, verpfändet seine Arbeitskraft und damit die eigene Zukunft. 2003 sollen 30 000 US-Dollar für die Reise von China nach Großbritannien und sogar das Doppelte für ein Ticket in die USA verlangt werden. Zwischen fünf und zehn Prozent der Kosten müssen vor Reisebeginn angezahlt werden. Der Anstieg der Kosten in den letzten Jahren belegt die zunehmende Nachfrage aber auch den Erfolg der staatlich getroffenen Gegenmaßnahmen.⁶²³

Die weltweit agierenden Netzwerke weisen Verbindungen zu Mafia, Camorra, Cosa Nostra, den Schlangenköpfen, der russischen Mafia und anderen kriminellen Organisationen auf.⁶²⁴ „*We're seeing a global transition of traditional mafias that deal in drugs and arms smuggling now turning their attention to this new area of profit...*“⁶²⁵ Im Gegensatz zum Drogen- oder Waffenhandel sind die Haftstrafen geringer und das Risiko kleiner. Die EU-Außengrenze ist durch ihre Länge, Vielfältigkeit, Anzahl und Diversität der Anrainerstaaten besonders anfällig für Menschenschmuggel und -handel. Hinzu kommt der bestehende Migrationsdruck. Schmuggler sind skrupellos und findig und nutzen Lücken in den durch internationale Kooperation und liberale Weltmarktpolitik porösen Grenzen. „*There's a clear link between slavery and government corruption says Corbin Lyday, a former official of the U.S. Agency for International Development. Government officials in dozens of countries assist, overlook, or actively collude with traffickers.*“⁶²⁶ Stützpunkte der Menschenschmuggler werden in der Türkei, Russland und Albanien vermutet. Es wird angenommen, dass mehr als die Hälfte der illegalen Migranten durch Menschenschmuggler nach Deutschland gelangen.⁶²⁷ Der

⁶²⁰ s. Süddeutsche Zeitung: „*Pässe und Passagen aus dem Basar*“, München, 27. Oktober 2003

⁶²¹ Süddeutsche Zeitung: „*Polizei greift elf Iraker auf*“, München, 20.11.2001

⁶²² Angenendt, Steffen (Hg.): „*Asylum and Migration Policies in the European Union*“, Berlin, 1999, S. 34

⁶²³ Vgl. Süddeutsche Zeitung: „*Pässe und Passagen aus dem Basar*“, München, 27. Oktober 2003

⁶²⁴ Der türkische Migrationsforscher, Ahmet Icduygu, zweifelt an der Theorie, eine Mafia(ähnliche Organisation) stecke hinter dem Menschenschmuggel. Er nennt familiäre Netzwerke, die Wanderung plant und auf der Basis einer Geschäftsethik handelten. Normale Geschäftsleute würden im Nebenberuf als Mittelsleute fungieren. Seine Ausführungen lassen aber gerade doch auf mafiose Organisationen schließen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Geschäftsethik des Menschenschmuggels*“, Frankfurt a.M., 21.03.2002

⁶²⁵ The Washington Post: „*Smuggling of humans into Europe is surging*“, Washington D.C., 28.05.2001

⁶²⁶ Cockburn, Andrew: „*21st Century Slaves*“ in: National Geographic, Washington D.C., 09.2003, S. 16

⁶²⁷ Vgl. Rupprecht, Reinhard: „*Zuwanderung und innere Sicherheit*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997, S. 89

Bundesgrenzschutz nennt zwei Hauptwege: Während die Südosteuropa-Route in der Türkei beginnt, ist der Ursprung der Ost-Route in der Ukraine. Dass Menschenschmuggler schnell auf Veränderungen reagieren, beweist die von der Polizei registrierte Zahl der über die EU-Ostgrenze illegal Eingereisten. Diese sinkt zwischen 2001 und 2002 um 20,7 Prozent und verkleinert sich damit um fast 6 000 Personen. „Die großen Schlepperrouten haben sich in den Süden verlagert, wissen auch Geheimdienste.“⁶²⁸ Indizien für den Anstieg von illegaler Migration sind in der Türkei und in Griechenland zu finden. So steigt die Anzahl der Verhaftungen aufgrund Menschenschmuggels in der Türkei zwischen 1997 und 2000 von 98 auf 850 und im Jahr 2000 werden über 100 000 illegale Migranten aufgegriffen. 2001 sind es noch knapp 90 000.⁶²⁹ In Griechenland sind es 2000 259 403 illegale Einwanderer – was einem Anstieg von 39 Prozent im Vergleich zum Vorjahr entspricht – Experten zufolge kaum ein Drittel aller irregulären Migranten.⁶³⁰ Bezeichnend für die Grenzeffektivität ist, dass Migranten mittlerweile nicht nur auf Schlepper angewiesen sind, um in die EU zu gelangen, sondern auch, um sie wieder zu verlassen.⁶³¹

Mittlerweile wird von jährlich ungefähr 500 000 illegalen Einwanderern in die EU ausgegangen. Bei Razzien von Europol zwischen dem 29. September und 8. Oktober 2001 an der Schengengrenze werden 1 350 illegale Einwanderer aufgegriffen.⁶³² Organisierte Banden sollen täglich ca. 1 000 Menschen über die europäische Grenze schmuggeln. Gleichzeitig steigen die Kosten für bessere Grenzkontrollen und Anerkennungsverfahren enorm. „[Das europäische Asylsystem produziert]... mit hohen Kosten wenig Lebensqualität. So wurden etwa im Jahr 1992 die Kosten für Asylverfahren und damit zusammenhängende Dienstleistungen auf sechs Milliarden Dollar geschätzt. Das ist fünfmal so viel, wie dem Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) für die Betreuung von 17 Millionen Flüchtlingen zur Verfügung stand.“⁶³³ Und die Grundwerte zerschellen an den Grenzen der westlichen Industrieländer. Beim Versuch der illegalen Einreise und der Ab-

⁶²⁸ Süddeutsche Zeitung: „Wege ins gelobte Land“, München, 27.10.2003

⁶²⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Geschäftsethik des Menschenschmuggels“, Frankfurt a.M., 21.03.2002

⁶³⁰ Im Menschenschmuggel-Bericht der US- Amerikanischen Regierung wird Griechenland in einem Atemzug mit Kuba, Libyen und der Türkei aufgeführt und das Fehlen von Maßnahmen zur Unterbindung des Menschenschmuggels kritisiert.

⁶³¹ Frankfurter Rundschau: „Wer heim will, braucht Schlepper“, Frankfurt a.M., 01.03.2001

⁶³² Die Tageszeitung: „Razzien und Visa für Hochqualifizierte“, Berlin, 18.10.2001

⁶³³ Thränhardt, Dietrich: „Perspektiven einer europäischen Zuwanderungspolitik“ (aus: Angenendt, Steffen (Hg.): „Migration und Flucht“, Bonn, 1997, S. 173 – 180) in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen und Barthel, Eckhardt (Hg.): „Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“, Berlin, 2000, S. 30

schiebung aus Deutschland kommen zwischen 1993 und 2001 mindestens 261 Personen ums Leben. „99 Flüchtlinge hätten sich angesichts ihrer drohenden Abschiebung getötet oder seien bei dem Versuch umgekommen, vor der Abschiebung zu fliehen. Fünf Menschen starben den Angaben zufolge während der Abschiebung.“⁶³⁴

Der Großteil der unerlaubten Einreise nach Deutschland findet 2001 an der innereuropäischen Grenze statt. Der BGS registriert 16 377 Menschen als unerlaubt eingereiste und greift 1 265 Schleuser an der EU-Außengrenze auf. Die meisten der unerlaubt eingereisten Personen kommen 2000 aus Rumänien (3 456), gefolgt von Afghanistan (3 231), Jugoslawien (2 822), Moldova (2 415), Irak (1 940), Indien (1 601) und Türkei (1 597). Auch wenn die Zahlen, die der BGS zur Verfügung stellt, rückläufig sind, ist anzunehmen, dass der Anteil von Schleusern und illegal ins Land Geschleuster deutlich höher liegt. Die Polizeigewerkschaft rechnet mit jährlich 100 000 illegalen Einwanderern nach Deutschland.⁶³⁵ Da ein Großteil der Asylbewerber illegal ins Land kommt, kann diese Zahl als Anhaltspunkt dienen. So liegt in den vergangenen fünf Jahren der Anteil der Asylsuchenden an der Grenze unter einem Zehntel der insgesamt gestellten Erstasylgesuche, was Lücken im Kontrollsystem wahrscheinlich macht.

Tabelle 4: Zustrom über die deutschen Grenzen und Asylgesuche 1995 bis 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
unerlaubt eingereiste	29.604	27.024	35.205	40.201	37.789	31.485	28.560
Schleuser	2.323	2.215	2.023	3.162	3.410	2.740	2.463
Geschleuste	5.848	6.562	8.288	12.533	11.101	10.320	9.194
Asylnachsuchende beim BGS	7.768	7.920	8.280	6.402	8.995	n.b.	8.294
Erstasylanträge insgesamt	127.937	116.367	104.353	98.644	95.113	78.564	88.287

Quelle: Eigene Tabelle. Daten: Bundesministerium des Innern, Bundesgrenzschutzjahresberichte und Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

⁶³⁴ Frankfurter Rundschau: „Tödliche Folgen der Asylpolitik angeklagt“, Frankfurt a.M., 31.01.2002

⁶³⁵ Die Welt: „Polizeigewerkschaft: Pro Jahr 100 000 illegale Einwanderer“, Berlin, 22.03.2002

Bemühungen, illegale Migration, Menschen schmuggel und Menschenhandel zu unterbinden, laufen auf innerstaatlicher, zwischenstaatlicher und internationaler Ebene. Die Vereinten Nationen beschließen im Dezember 2000 in Palermo ein Übereinkommen und zwei Protokolle, die auf die neue Form der Sklaverei eingehen und Schleuserkriminalität bekämpfen sollen.⁶³⁶ Am 29. September 2003 tritt die VN-Konvention gegen das organisierte Verbrechen in Kraft. *„Doch da es sich um ein internationales Rahmeninstrument handelt, das sich sowohl an die Herkunfts- als auch die Transit- und Zielländer richtet, sind die Tatbestände zwar klar definiert, aber die Artikel, in denen der Schutz der Opfer von Menschenhandel verankert ist, haben nur einen begrenzten rechtlichen Anwendungsbereich.“*⁶³⁷ In den Jahren 1994 bis 1996 beschließt die EU eine Anzahl Empfehlungen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung.⁶³⁸ Das Thema ist von dauerhaftem Interesse und wird auf zahlreichen Treffen des Europäischen Rates thematisiert. Den Rahmen bildet Artikel 31 (e) des Vertrags über die Europäische Union⁶³⁹ Die Haager Ministererklärung vom 26. April 1997 und die Schlussklärung von Tampere sind weiter zu nennen. Am 15. November 2001 behandelt die Europäische Kommission in einer Mitteilung an Rat und Parlament die gemeinsame Politik im Bereich der illegalen Immigration unter Punkt 4 (7).⁶⁴⁰ Im Sommer 2002 folgt ein Vorschlag der Kommission für einen umfassenden Plan zur Bekämpfung illegaler Migration und Menschenhandels in der EU.⁶⁴¹ Auch im Rahmen der Osterweiterung werden Maßnahmen beschlossen. *„... 2000/2001 war der Bundesgrenzschutz PHARE-Twinning-*

⁶³⁶ VN-Übereinkommens über grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel, insbesondere von Frauen- und Kinderhandel und das Protokoll gegen das Einschleusen von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg.

⁶³⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren“*, Brüssel, 11.02.2002, S. 2 Mittlerweile sind 147 Staaten Vertragspartner. Vgl. Süddeutsche Zeitung: *„Die Welt wehrt sich“*, München, 29.09.2003

⁶³⁸ *„Empfehlung vom 22. Dezember 1995 zur Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung sowie zur Verbesserung der einschlägigen Kontrollverfahren“*, *„Empfehlung betreffend die Abstimmung und Zusammenarbeit bei Rückführungsmaßnahmen vom 4. März 1996“*, *„Empfehlung des Rates zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatenangehörigen vom 27. September 1996“* und *„Beschluss des Rates vom 16. Dezember 1996 zur Beobachtung der Durchführung der vom Rat erlassenen Rechtsakte im Bereich der illegalen Einwanderung, der Rückübernahme, der illegalen Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder und die Zusammenarbeit bei der Vollstreckung von Ausweisungsanordnungen“*

⁶³⁹ *„Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen schließt ein: ... die Tatbestandmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel.“*

⁶⁴⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung“*, Brüssel, 15.11.2001

⁶⁴¹ *Proposal for a Comprehensive Plan to Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Beings in the European Union*, (2002/C 142/02)

Partner von Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn und Tschechien.“⁶⁴² Aber auch mit Ländern, die nicht EU-Bertrittskandidaten sind, besteht Zusammenarbeit. Der Budapester Prozess (bezeichnet nach der Ministerkonferenz von 27 europäischen Staaten im Februar 1993 in Budapest) sieht den Dialog und den Informationsaustausch mit den Staaten Südosteuropas sowie den Herkunftsländern vor und geht auf eine deutsche Initiative zurück. Zusammenarbeit und Schulung sind wesentliche Bestandteile. Das EU-Programm *TACIS* fördert bspw. die technische Sicherung der ukrainischen Grenze. Zur besseren Prüfung von amtlichen Papieren auf ihre Echtheit errichtet die EU ein Bildspeichersystem mit Namen *FADO* (*False Authentic Documents*). Und mit *CIREFI* wird ein Informationsaustauschzentrum etabliert, das Aufschluss über Wanderungsbewegungen geben soll.⁶⁴³

Das Europäische Parlament widmet sich besonders dem Schutz der Opfer von Menschenhandel. Bereits Ende der 80er Jahre verabschiedet es erste Entschlüsse über die spezielle Problematik Frauenhandel. 1989 wird die EntschlieÙung zu Prostitution und Menschenhandel angenommen. In den Jahren 1993 und 1996 folgen EntschlieÙungen zum Frauen- und Menschenhandel, die die Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und die Gewährung eines Aufenthaltsrechts für Opfer fordern. Die Europäische Kommission nimmt diese Vorschläge in einer Mitteilung zum Frauenhandel vom Jahr 1996 auf. Eine befristete Aufenthaltserlaubnis sowie die Unterstützung zur Eingliederung in die Gesellschaft soll Opfern erteilt werden, sofern sie als Zeugen vor Gericht aussagen. 1998 stellt die Kommission in einer weiteren Mitteilung zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels vor. Auf der Grundlage der Erfahrungen in EU-Mitgliedsländern kündigt sie im Februar 2002 eine Richtlinie an. Der „*Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren*“ sowie die „*Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung*“ folgen.

⁶⁴² *PHARE* (ursprünglich: Poland and Hungary Assistance for Reconstruction of Economies) ist ein Programm der EU, das die Beitrittsländer bei der Übernahme des *Acquis Communautaire* unterstützt. *Twinning* bedeutet partnerschaftliche Zusammenarbeit. Vgl. Bundesministerium des Innern: „*Bundsgrenzschutz-Jahresbericht 2000/2001*“, Berlin, August 2002, S. 25 ff.

⁶⁴³ Council of the European Union: „*Council Resolution on the creation of an early warning system for the transmission of information on illegal immigration and facilitator networks*“, Brüssel, 11.05.1999 Neben den 15 EU-Mitgliedstaaten nehmen auch die assoziierten Länder, Norwegen und Island sowie – informell – die Beitrittskandidaten Estland, Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Zypern, Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und die Slowakische Republik teil.

Kernelemente zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität sind in Deutschland der Ausbau des nationalen Grenzsicherheitssystems, die Verbesserung der Kooperation zwischen Bund und Ländern, die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (mit EU- und nicht-EU-Partnern) und die Grenzvorderverlagerungsstrategie (bspw. Entsendung von grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten und Dokumentenberatern in Problemgebenden).⁶⁴⁴ Neben dem Bundesgrenzschutz und den Landespolizeien arbeiten das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität zusammen.⁶⁴⁵ Im Rahmen der Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz aber auch der Sicherheitspakete, wird diskutiert, wie diese Zusammenarbeit verbessert werden kann. Die Initiative für eine Ämterzusammenlegung solle jedoch nicht vom Bund sondern von den Ländern kommen.

3 Zuwanderungsgruppen

Die heutige Zuwanderung nach Deutschland umfasst die Kategorien: Spätaussiedler, Saisonarbeiter, Werksvertragsarbeitnehmer, IT-Fachkräfte, Asylbewerber, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Familienangehörige aus Drittländern, jüdische Migranten, Studierende und Auszubildende, EU-Binnenmigranten, Illegale und Rückkehrer. Über die letzten 50 Jahre haben sich die Zuwanderungsgruppen – ebenso wie die Begriffe – sehr verändert. Zunächst dienen sie, um die alte Migration zu beschreiben, mit der um die 14 Millionen Menschen in die Bundesrepublik gelangt. Danach beschäftigen die Gastarbeitermigration und der Asylbewerberzuzug die Nation. Nach dem Fall der innerdeutschen Grenze und dem Zusammenbruch der Sowjetunion kommt es zu einer massiven Zuwanderung. Aus den Ländern Ost- und Süd/Ost-Europas, Russlands und den GUS-Staaten gelangen Menschen mit ethnisch-deutschem Hintergrund, Flüchtlinge, Arbeitsmigranten, Kontingent- und Bürgerkriegsflüchtlinge nach Deutschland. Die Zahl der Zuwanderungswilligen und Zuwanderer steigt rapide und führt zu einem enormen Migrationsdruck. Die Zahl der Aussiedler steigt zwischen 1980 und 1990 um das Zehnfache.⁶⁴⁶ Die Zuwanderung von Aussiedlern/Spätaussiedlern,

⁶⁴⁴ Neue technische Ausrüstung beinhaltet *PMMW* (eine Technologie, die beispielsweise LKWs durchleuchtet, um blinde Passagiere auszumachen), *Sniffer* (eine Methode, die den CO₂ Anteil in der Luft misst und damit menschliche Atmung feststellen kann), elektronische Überwachungssysteme, Iris Abgleichung und andere Methoden des biometrischen Datenabgleichs. Vgl. Shenk, David: „*Watching you: The World of High-Tech Surveillance*“, in: National Geographic, November 2003, S. 2 ff.

⁶⁴⁵ 1998 beschließt die *AG Kripo*, aus Landeskriminalämtern, Bundeskriminalamt, Grenzschutzdirektion und Polizeiakademie eine „*Konzeption zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität*“.

⁶⁴⁶ Zwischen 1959 und 1987 liegen die jährlichen Zahlen konstant bei durchschnittlich 35 000. 1990 wird der Höchststand von 400 000 erreicht.

jüdischen Flüchtlingen und Asylbewerbern verläuft nahezu analog.⁶⁴⁷ Dadurch, dass viele Zuwanderer aus den gleichen Herkunftsstaaten kommen und die praktische Wahrnehmung die formelle Unterscheidung nicht spiegelt, kommt es zu einer Diffusion der Begriffe und Zuwanderungsgruppen.⁶⁴⁸ Die Kategorienüberschneidung ist kaum aufzulösen.⁶⁴⁹

Neben der massiven Zuwanderung findet jedoch auch eine erhebliche Abwanderung statt. Zwischen 1960 und 2000 kommen rund 30 Millionen Menschen nach Deutschland, im selben Zeitraum verlassen über 21 Millionen das Land.⁶⁵⁰ Sowohl die Zu- als auch die Abwanderung erfolgt in den 60ern und 70ern weitestgehend an die Konjunkturzyklen gekoppelt. So liegt die Zahl der Zuwanderer 1974 (nach Inkrafttreten des Anwerbestopps) bei knapp 400 000 und damit um ca. 500 000 Migranten niedriger als noch 1972. Die Abwanderung nimmt gleichzeitig (leicht) auf ca. 650 000 Personen zu.⁶⁵¹ Seither hat jedoch in Europa eine Entkoppelung von wirtschaftlicher Nachfrage und tatsächlicher Zuwanderung stattgefunden.⁶⁵² Neben wirtschaftlichen Gründen, nehmen in den vergangenen Jahren vor allem internationale Entwicklungen Einfluss auf die Zuwanderung nach Deutschland. So führen die historische Zäsur mit dem Ende der bipolaren Weltordnung und die Bürgerkriege auf dem Balkan zu einem gravierenden Anstieg der Zuwanderer nach Deutschland, aber auch der Prozess der Globalisierung und die europäische Integration sind von Bedeutung.

Allein zwischen 1991 und 2000 kommen über zehn Millionen Zuwanderer nach Deutschland. Gleichzeitig verlassen rund sieben Millionen das Land.⁶⁵³ Das durchschnittliche Wanderungs-

⁶⁴⁷ Die Entwicklungskurven, die den Zeitraum 1950 - 2000 darstellen, stimmen in ihren Tendenzen, (weniger in absoluten Zahlen) überein, was deutlich macht, dass außenpolitische Entwicklungen den Zuwanderungsprozess größtenteils beeinflussen. Lediglich die offizielle Zahl der Arbeitsmigration kann für diesen Vergleich nicht angeführt werden, da sie die tatsächliche Situation nicht spiegelt.

⁶⁴⁸ Obwohl die Aussiedler bei der Einreise die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten und damit volle politische, wirtschaftliche und soziale Rechte erhalten, erfolgt in der Öffentlichkeit eine Gleichsetzung der beide Gruppen. Die Tatsache, dass die Personen noch dazu in gleichen oder nahen Wohneinrichtungen untergebracht werden, unterstützt diesen Eindruck.

⁶⁴⁹ Schubert, Christine: „*Lebenslagenkonzept oder Statusorientierung? Von der Aussiedlerbetreuung zum Migrationssozialdienst*“ in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „*Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik*“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 1999, S. 30

⁶⁵⁰ Vgl. Lederer, Harald W., Rau, Roland, Rühl, Stefan: „*Migrationsbericht 1999: Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland*“, Bamberg, 1999

⁶⁵¹ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten*“, November 2001, S. 5

⁶⁵² Vgl. Münz, Rainer, Seifert, Wolfgang, Ulrich, Ralf: „*Zuwanderung nach Deutschland: Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*“, Frankfurt a.M., 1999 (2. aktualisierte Auflage), S. 24

⁶⁵³ s. Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Die Zahl der Asylländer sagt wenig über die Migrationsdynamik*“, Frankfurt a.M., 11.11.2000

saldo liegt in diesem Zeitraum jährlich bei ca. 300 000 Personen.⁶⁵⁴ Der Großteil der Zuwanderer stammt aus den Staaten Europas und der EU. Von insgesamt 874 023 Zuzügen im Jahr 1999 kommen 442 278 Personen aus europäischen Ländern, die (noch) nicht Mitglied der EU sind. Im selben Jahr verlassen 298 193 Deutschland in diese Länder. 169 267 Zuwanderer kommen aus den EU-Mitgliedstaaten, 178 252 Personen gehen in diese Staaten. Aus Asien kommen 1999 152 491 Menschen und gleichzeitig verlassen 66 672 Deutschland mit diesem Ziel. Aus Amerika, Australien und Ozeanien kommen im selben Jahr insgesamt 55 464 Personen (65 977 gehen in diese Regionen). Schließlich kommen 33 381 Menschen aus Afrika (26 034 wandern in diese Region). Während die EG/EU-Binnenmigration zwischen 1990 und 1999 jährlich relativ konstant bei 140 000 bis 200 000 Personen liegt, nimmt vor allem die Zuwanderung aus den übrigen Staaten Europas einen großen Einfluss auf das Wanderungsgeschehen in Deutschland. Der regionale Kontext bestimmt das Migrationsgeschehen. Ähnlich wie die Neuzuwanderung primär aus der Region erfolgt, stammt auch die ausländische Wohnbevölkerung Deutschlands überwiegend aus Europa.

Die Höhe der ausländischen Wohnbevölkerung steigt in den letzten 50 Jahren. Die Zahl der Gastarbeiter erreicht 1964 erstmals die Millionengrenze. 1968 sind bereits zwei Millionen, 1973 knapp vier Millionen ausländische Arbeitsmigranten in Deutschland. Zwischen 1975 und 1979 bleibt die Zahl konstant bei vier Millionen, um in den 80er Jahren zwischen vier und fünf Millionen zu schwanken (Asylbewerberzunahme). 1990 übersteigt die ausländische Wohnbevölkerung die Fünf-Millionen-Marke, nur vier Jahre später, 1994, sind es bereits sieben Millionen Menschen. Dieser Anstieg kann mit der Zuflucht von Menschen aus dem Balkan erklärt werden.⁶⁵⁵ Am 31. Dezember 2000 leben 7 296 817 Ausländer in Deutschland. Das entspricht 8,9 Prozent der Gesamtbevölkerung. In absoluten Zahlen leben in Deutschland mehr Ausländer als in anderen EU-Staaten, was es zum wichtigsten und höchst belasteten Zuwanderungsland der Union macht. Die türkische Wohnbevölkerung ist die größte Gruppe. Im Jahr 2000 leben fast 2 Millionen türkische Staatsangehörige in der Bundesrepublik, gefolgt von 700 000 Jugoslawen, 300 000 Polen, 200 000 Kroaten und 150 000 Bosniern. Neben diesen Hauptherkunftsländern leben 1,8 Millionen EU-Staatsbürger mit einem eigen-

⁶⁵⁴ Im Jahr 2001 ziehen 858 000 Personen nach Deutschland und gleichzeitig verlassen 622 000 Menschen das Land. Damit liegt die Nettozuwanderung 2001 bei 273 000. Für 2002 rechnet das Statistische Bundesamt mit einem Rückgang auf 235 000 Nettozuwanderer. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „*Deutschland braucht mehr Zuwanderung*“, München, 8./9.02.2003

⁶⁵⁵ s. Tabelle 1: „*Ausländer im Bundesgebiet seit 1960*“, in: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Daten und Fakten zur Ausländersituation*“, Bonn, 06.1999, S. 19

ständigen und sicheren Aufenthalt in Deutschland (die größten Gruppen aus Italien, 600 000 und Griechenland, 360 000). Geographisch unterteilt, stammen ca. 6 Millionen Zuwanderer aus Europa (inklusive der Türkei), 800 000 aus Asien (Iran, Afghanistan, Vietnam), 300 000 aus Afrika (100 000 aus Marokko, Tunesien) und 200 000 aus Amerika (USA 100 000).

Das Aufenthaltsrecht in Deutschland ist komplex und nach dem Aufenthaltswort auf gebaut.⁶⁵⁶ Spätaussiedler sind Status-Deutsche und erhalten kurz nach der Einreise die deutsche Staatsbürgerschaft. Zuwanderer einer Gruppe können jedoch unterschiedliche Aufenthaltstitel besitzen und der Aufenthaltstitel kann sich bspw. mit der Dauer oder durch Heirat ändern. Der Rückschluss vom Aufenthaltstitel auf die Zuwanderergruppe ist nicht möglich. Ungefähr 4,6 Millionen Ausländer in Deutschland verfügen im Jahr 2000 über einen relativ sicheren Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsurlaubnis, Aufenthaltsberechtigung).⁶⁵⁷ Die Aufenthaltsbewilligung, die i.d.R. für Studienzwecke (zeitlich begrenzt) gilt, haben ca. 260 000 Zuwanderer. 800 000 haben eine EU-Aufenthaltsurlaubnis. Ein Teil der Flüchtlinge besitzt einen unsicheren und zeitlich befristeten Aufenthalt als De-facto-Flüchtling.⁶⁵⁸ Im Dezember 2000 halten sich 370 000 De-facto-Flüchtlinge in Deutschland auf, von denen 262 000 eine Duldung – den schwächsten Aufenthalt, einem bloßen Scheinstatus, da er nur als Aussetzung der Abschiebung gilt – haben.⁶⁵⁹ Die Duldung wird bei subsidiärem Schutz vergeben, stellt jedoch keine richtige Schutzform dar.⁶⁶⁰ Die fast 200 000 anerkannte GFK-Flüchtlinge besitzen eine Aufenthaltsbefugnis, die befristet aber recht stabil ist und 165 000 Asylberechtigte (nach Artikel 16 GG) haben mit der Aufenthaltsurlaubnis einen festen Aufenthaltsstatus. Außerdem werden 54 000 Menschen als Konventionsflüchtlinge nach der GFK und 8 000 Kontingentflüchtlinge (ohne die jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion gerechnet) mit einem relativ sicheren Aufenthaltstitel geschützt. Die 200 000 Asylbewerber besitzen für die Dauer des Verfahrens eine Aufenthaltsgestattung.

⁶⁵⁶ Zwischen der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung und den Einzelzahlen der Aufenthaltsstatus klafft eine Lücke, die sich möglicherweise durch die große Schwankung der Zuwanderung ergibt aber auch auf statistische Defizite, wenn nicht praktische Probleme hindeuten kann. „*Deutschland kennt keine Migrationsstatistik, in der alle Wanderungsbewegungen nach Gruppen und Motiven differenziert dargestellt werden.*“ Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Die Zahl der Asylländer sagt wenig über die Migrationsdynamik*“, Frankfurt a.M., 11.11.2000

⁶⁵⁷ Speziell an die neuen Zuwanderer der 90er Jahre werden temporäre und unsichere Aufenthaltstitel verleiht.

⁶⁵⁸ Personen mit einer *Aufenthaltsbefugnis* oder einer *Duldung*, die in Deutschland nicht als Konventionsflüchtlinge gelten aber aufgrund anderer Schutzinstrumente nicht abgeschoben werden.

⁶⁵⁹ s. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten*“, November 2001, Tabelle 15, S. 81

⁶⁶⁰ Subsidiärer Schutz erfolgt bei drohender Folter, Todesstrafe oder Gefahr für Leib, Leben und Freiheit (Abschiebungshindernisse, die im Herkunftsland begründet sind) (AuslG §53 bzw. AufenthG § 60).

Table 5: Zuwanderer und ihr Aufenthaltstitel

Zuwanderergruppe	Aufenthaltstitel und Verfestigungsmöglichkeiten
Aussiedler und Spätaussiedler	Staatsbürgerschaft
Familienangehörige	Aufenthaltsbefugnis Aufenthaltsurlaubnis (unbefristet und befristet) Aufenthaltsberechtigung Staatsbürgerschaft
EU-Binnenmigranten	Aufenthaltsurlaubnis (unbefristet und befristet) Aufenthaltsurlaubnis EU (unbefristet und befristet) Aufenthaltsberechtigung
Arbeitsmigranten	Aufenthaltsbewilligung (auf max. 2 Jahre befristet) Aufenthaltsurlaubnis (unbefristet und befristet) Aufenthaltsberechtigung Staatsbürgerschaft
Studierende	Aufenthaltsbewilligung (auf max. 2 Jahre befristet)
Jüdische Zuwanderer	Aufenthaltsbefugnis Aufenthaltsurlaubnis (unbefristet und befristet) Aufenthaltsberechtigung Staatsbürgerschaft
Asylberechtigte	Aufenthaltsberechtigung (dauerhaftes Aufenthaltsrecht) Staatsbürgerschaft
Anerkannte Flüchtlinge	Aufenthaltsbefugnis Aufenthaltsurlaubnis (unbefristet und befristet) Aufenthaltsberechtigung Staatsbürgerschaft
Kontingentflüchtlinge und Bürgerkriegsflüchtlinge	Duldung Aufenthaltsbefugnis Aufenthaltsurlaubnis (unbefristet und befristet) Aufenthaltsberechtigung Staatsbürgerschaft
Asylbewerber	Aufenthalts gestattet

Quelle: Eigene Tabelle

3.1 Flüchtlinge

Mit Ende des Zweiten Weltkrieges setzt eine Massenwanderung in die drei westlichen Besatzungszonen ein. Die Aufnahme von Heimatvertriebenen und DDR-Flüchtlingen prägt lange die deutsche Flüchtlingspolitik. Asyl hat daher auch eine besondere, mit der Realität der deutschen Bevölkerung eng zusammenhängende, Bedeutung. Die Aufnahme von Nicht-deutschen scheint – auch angesichts der jüngsten deutschen Geschichte der Diskriminierung, Verfolgung und Entmenschlichung– eher unwahrscheinlich. Um den Zustrom zu regulieren, wird 1947 eine Begrenzung der Aufnahme von Personen aus der SBZ erwogen. Da die Sorge besteht, durch die Entvölkerung der SBZ die West-Verlagerung der Grenze zu fördern,⁶⁶¹

⁶⁶¹ Heidemeyer, Helge: „*Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*“, Bonn, 1994, S. 97/98

wird als Aufnahmebedingung die Anerkennung der politischen Flucht verlangt.⁶⁶² Allerdings werden in den ersten Nachkriegsjahren auch Schutzbedürftige repatriert.⁶⁶³ In der bundesdeutschen Flüchtlingspolitik bleibt dieses Spannungsverhältnis zwischen Aufnahmeprämisse und realpolitischer Überlegung bestehen. „Am 2. Dezember 1949 legte die Alliierte Hohe Kommission der Bundesregierung ein Memorandum vor. Darin überführte sie ausdrücklich die Aufnahme von deutschen Flüchtlingen in die Kompetenz der Bundesrepublik, stellte aber Bedingungen. Und zwar sollte jeder Flüchtling kontrolliert werden und nur so viele Flüchtlinge aufgenommen werden, wie aufgrund der Überbevölkerung und des Wohnungsmangels vertretbar seien, ohne die Gewährung des im Grundgesetz festgelegten Asylrechts zu gefährden.“⁶⁶⁴ So wird auch die im Grundgesetz mit Artikel 11 (1) geschaffene Freizügigkeit aller Deutschen durch die Artikel 11 (2) und 117 (2) GG eingeschränkt und an eine Verkräftbarkeitskomponente – analog zu den Einschränkungen im internationalen Recht – gekoppelt. Das Recht auf Freizügigkeit der Artikel 11 und 117 GG ist als Pendant zu den Grundgesetzartikeln 16 und 116 zu verstehen. Diese werden zunächst als Instrumente zum Schutz der eigenen, verstreuten und entwurzelten Bevölkerung geschaffen. Beide Artikel sind ausdrücklich von den westlichen Besatzungsmächten gewünscht.⁶⁶⁵ Einfluss auf die Aufnahmepolitik behalten die westlichen Alliierten bis 1953.

Der Begriff des Flüchtlings gilt daher zunächst für Vertriebene aus den im Krieg verlorenen Gebieten östlich von Oder und Neiße. Bis zu Beginn der 50er Jahre gelten vor allem Personen als Flüchtlinge, die aufgrund des Potsdamer Abkommens gezwungen werden, ihre Heimat zu verlassen. Hiervon sind bis 1950 um die neun Millionen Menschen betroffen.⁶⁶⁶ Zwischen 1949 und 1961 finden insgesamt 12 bis 14 Millionen deutsche Flüchtlinge Aufnahme in der

⁶⁶² Die Aufnahme in den drei westlichen Sektoren ist unterschiedlich geregelt. Während der französische Sektor kaum Personen aufnimmt und von keinem Andrang betroffen ist, gewährt die britische Verwaltung Asyl und ordnet selten Rückweisungen an, durch die sich die Praxis in der US-Administration auszeichnet. Am 06.02.1948 einigen sich die drei Siegermächte auf gemeinsame Richtlinien. Fortan bestimmen die Kriterien Familieneinheit, Schutz vor politischer Verfolgung, Härtefall und Arbeitskraft, die Aufnahmepolitik.

⁶⁶³ „Von 35000 Mennoniten, die es 1945 bis Deutschland geschafft hatten, wurden 23000 auch mit Hilfe der westlichen Alliierten zwangsweise repatriert.“ Höpfner, Hans-Paul: „Das Schicksal der Russlanddeutschen vom zarenreich bis zum roten Imperium“, in: Stricker, Gerd (Hg.): „Russland (Deutsche Geschichte im Osten Europas)“, Berlin, 1997, S. 3

⁶⁶⁴ Heidemeyer, Helge: „Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer“, Bonn, 1994, S. 101

⁶⁶⁵ Der Einfluss der westlichen Alliierten im Bereich der Flüchtlingsaufnahme hält auch nach der Geschäftsaufnahme der ersten Bundesregierung an. Vgl. Schraut, Sylvia: „Make the Germans do it – Die Flüchtlingsaufnahme in der amerikanischen Besatzungszone“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft“, Mannheim, 1996, S. 119 ff.

⁶⁶⁶ Zur deutlichen Unterscheidung und dem Wandel des Flüchtlingsbegriffes s. Heidemeyer, Helge: „Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer“, Bonn, 1994, S. 24 ff.

Bundesrepublik, die später Heimatvertriebene genannt werden.⁶⁶⁷ Darunter drei Millionen Menschen aus der SBZ/DDR. Die Aufnahme und Integration⁶⁶⁸ der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge in die Bundesrepublik Deutschland wird als „Erfolgsgeschichte“ bewertet.⁶⁶⁹ „20 – 25 Prozent der Einwohner der Bundesrepublik stammen aus den Gebieten des Ostens oder aus einer Familie von Vertriebenen und Flüchtlingen.“⁶⁷⁰ Neben der gemeinsamen Herkunft und Kultur ist es die geteilte Geschichte, die Inkorporation erleichtert. Auch die kriegsbedingte Zerstörung alter Strukturen trägt zur schnellen Integration bei. Beschleunigend wirkt darüber hinaus die politische Lage, die sich in einen Integrationsdruck seitens der westlichen Alliierten umsetzt. Zwischen 1949 und 1950 – als der Zustrom abnimmt und sich zwei deutsche Staaten bilden – verändert sich auch der Flüchtlingsbegriff. „In der 30. Sitzung des Hauptausschusses setzte sich Seeborn dafür ein, den Begriff ‚Flüchtling‘ nur für Deutsche aus der SBZ zu verwenden.... Da dem nicht widersprochen wurde, fand der Flüchtlingsbegriff auf die Zuwanderer aus der SBZ bezogen schon Eingang ins Grundgesetz und wurde allgemein anerkannt.“⁶⁷¹ Mit der Verfestigung der Nachkriegssituation in Form von zwei Staaten muss auch die Flüchtlingspolitik angepasst werden. Vor allem soll eine Kollision zwischen Flüchtlingspolitik und dem gesamtdeutschen Interesse vermieden werden.⁶⁷² 1958/59 entscheidet die Regierung, Grenzgänger aus dem Osten nicht mehr Flüchtlinge,

⁶⁶⁷ Der Zweite Weltkrieg und seine Folgen entwurzeln 50 Millionen Menschen und zwingen sie zum Verlassen ihrer Heimat. Zwischen 1939 und 1945 werden 18 Millionen Menschen durch die nationalsozialistische *Blut für Boden Politik* vertrieben. Insgesamt werden rund 20 Millionen Menschen zu Flüchtlingen. In Potsdam vereinbarten die Alliierten – zur Erfüllung der in Jalta beschlossenen Grenzverschiebung – die Zwangsumsiedelung von 6,6 Millionen Menschen. Die ethnische Entzerrung soll zur Befriedung Osteuropas beitragen. „Von den 17,5 Millionen Deutschen, die vor Beginn des Zweiten Weltkrieges in Osteuropa lebten, kamen 1,1 Millionen durch den Krieg und weitere 2 Millionen auf der Flucht oder durch die Vertreibung ums Leben.“ Vgl. Mester, Frauke: „Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen“, Münster, 2000, S. 29/30

⁶⁶⁸ General Clay betont im Februar 1947 in Stuttgart: „These people are with you. They must be absorbed and your good citizenship in the future depends on the manner in which you absorb them.“ zitiert bei: Messerschmidt, Rolf: „Wie können wir die Flüchtlinge zu Bürgern machen? Der Eingliederungsauftrag und seine Umsetzung in Hessen“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft“, Mannheim, 1996, S. 245

⁶⁶⁹ Thomas Grosser sieht Schattenseiten dieser „aufgezwungenen Assimilation“ und Sylvia Schraut stellt eine Verbindung zwischen historisch verdrängter Aufnahmebelastung und heutiger Aufnahmeablehnung her: „Die heutige Emotionalisierung der Asylantenfrage scheint dort anzuknüpfen, wo das Flüchtlingsproblem der Nachkriegszeit im Zuge des Wirtschaftswunders der 50er Jahre kollektiv verdrängt wurde.“ Vgl. Schraut, Sylvia: „Make the Germans do it – Die Flüchtlingsaufnahme in der amerikanischen Besatzungszone“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft“, Mannheim, 1996, S. 139 und 19/20

⁶⁷⁰ Blahusch, Friedrich: „Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster“, Frankfurt a.M., 1999, S. 25

⁶⁷¹ Heidemeyer, Helge: „Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer“, Bonn, 1994, S. 28/29

⁶⁷² Vgl. Heidemeyer, Helge: „Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer“, Bonn, 1994, S. 335

sondern Zuwanderer zu nennen: „Ganz deutlich wird hier, in welches Dilemma die bundesdeutsche Politik mit der Bezeichnung der Deutschen aus der DDR geriet. Einerseits mußte sie... die prinzipielle Einstaatlichkeit Deutschlands demonstrieren. Dazu wäre gerade der Begriff der Wanderung geeignet gewesen, da der Flucht eher die Vorstellung zweier getrennter Staaten zugrunde liegt. Andererseits mußte die Politik aber auch so gestaltet werden, daß sie von der Bevölkerung und möglichst auch vom Ausland unterstützt wurde. Gerade die Unterstützung war aber bei einem Tatbestand, dem der Geruch des politischen Zwangs anhaftete, wahrscheinlicher.“⁶⁷³ Bis 1961 wird im Rahmen des Notaufnahmegesetzes, jedoch weiterhin ihre politische Motivation überprüft. Die Flucht aus dem kommunistischen Machtbereich wird von der Bundesrepublik als asylrelevant bewertet und aus staatsrechtlichen Gründen und ethnischem Zugehörigkeitsempfinden mit der deutschen Staatsbürgerschaft honoriert. 1961 findet eine Unterteilung der Flüchtlinge nach Ausweisgruppen A, B und C statt. Ausweis A erhalten Heimatvertriebene, die am 31. Dezember 1937 oder schon vorher ihren Wohnsitz an dem Ort hatten, aus dem sie vertrieben wurden. Andere, bei denen diese Bedingung nicht zutrifft, erhalten Ausweis B und DDR-Übersiedler werden mit Ausweis C ausgestattet.⁶⁷⁴ Die Aufnahme erfolgte aus politischen, humanitären und aus staatsrechtlich legitimatorischen Gründen. Das deutsche Asylrecht zeichnet damit eine Besonderheit aus, denn gilt Asyl allgemein und nach seinem Grundsatz nur für Personen ausländischer Herkunft, wird es hier auch zum Schutz der eigenen, verstreuten Bevölkerung angewendet.⁶⁷⁵ Damit fungiert das Asylrecht zumindest vorübergehend als Zuwanderungsregulativ für Volksangehörigen, obwohl eine notwendige Prämisse zur Flüchtlingsanerkennung, die Überquerung einer internationalen Grenze de jure⁶⁷⁶ nicht erfüllt wird.⁶⁷⁷

⁶⁷³ Heidemeyer, Helge: „*Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*“, Bonn, 1994, S. 31

⁶⁷⁴ s.: Suhling, Hans-Wilhelm: „*Bevölkerungsbiologische Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung in der BRD und der DDR seit 1945 unter besonderer Berücksichtigung der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer in die BRD nach 1961*“, Dissertation, Universität zu Braunschweig, 1976, S. 69/70

⁶⁷⁵ Aus historischer Situation ist plausibel, warum die Trennung zwischen deutschen und ausländischen Flüchtlingen vorgenommen wird. Die staatskonstituierenden Elemente Staatsvolk und Staatsterritorium verschieben sich und zwei rivalisierende Staatsgewalten werden gegründet. Auch befindet sich das allgemeine internationale Flüchtlingsrecht in der Entwicklung und kann wenige Anhaltspunkte bieten.

⁶⁷⁶ Daran hindert bis 1972 die Einstaatentheorie, die erst mit Aufweichen der Hallstein-Doktrin (1967), den Ostverträgen (1972) und dem deutsch-deutschen Grundlagenvertrag vom 21.12.1972 die Existenz zweier deutscher Staaten anerkennt.

⁶⁷⁷ Die Diskussion um die Bezeichnung und damit die Aufnahme der Menschen aus der SBZ/DDR wird auch Anfang 1950 bei den Verhandlungen zum *Gesetz zur Notaufnahme* im Bundestag erörtert. Hier schiebt Einigkeit darüber zu herrschen, dass das Asylrecht nur für Ausländer gilt. s. Heidemeyer, Helge: „*Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*“, Bonn, 1994, S. 105

Der Parlamentarische Rat entwirft ein weltweit einzigartiges Verfassungsasyl und die Bundesrepublik trägt zur Entwicklung des internationalen Schutzregimes entscheidend bei. So entstehen zwischen 1949 und 1953 parallel nationales und internationales Asylrecht. Und die Bundesrepublik transformiert noch vor dem allgemeinen Inkrafttreten der Genfer Flüchtlingskonvention deren Bestimmungen in nationale Praxis. Neben der Aufnahme von deutschen Flüchtlinge, gelangen jedoch bald auch ausländische Flüchtlinge nach Deutschland.⁶⁷⁸ Antikommunistische Flüchtlinge erhalten Asyl zugesprochen,⁶⁷⁹ Personen, die den normativen Hintergrund nicht erfüllen, jedoch nicht.⁶⁸⁰ Die Bundesregierung fasst den Schutz von Ostblockflüchtlingen – ebenso wie die anderen Länder der westlichen Hemisphäre – als Grundsatz ihrer Aufnahmepolitik auf. Bis Mitte der 70er Jahre prägen europäische Konflikte die deutsche Aufnahmepolitik. Seither hat sich der geographische Rahmen der Herkunftsländer von Asylbewerbern geöffnet (ein kontinuierlicher Zustrom von Dritte-Welt-Flüchtlingen ist zu verzeichnen), deutsche Flüchtlinge gibt es nicht mehr und die Auflösung der bipolaren Weltordnung führt zu einem Umdenken in der Flüchtlingspolitik. Die Asylbewerber, die heute nach Deutschland kommen, stammen aus allen Gegenden der Welt. Das Bundesamt zählt im Jahr 2001 Asylsuchende aus 127 Ländern.⁶⁸¹ Diese Entwicklung und Vielfalt des Flüchtlingsbegriffs erschwert das heutige Verständnis von Flüchtlingsschutz.

Das Recht auf Asyl ist im Grundgesetz, Artikel 16a (1) verankert – die Rechtswegsgarantie in Artikel 19 (4) GG ergänzt es – und gilt als individuelles Grundrecht. Hier heißt es: „*Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.*“ In anderer Erscheinung treffen wir den Schutz für Flüchtlinge in Paragraph 51 (1) AuslG: „*Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner*

⁶⁷⁸ Die Bezeichnung *ausländische Flüchtlinge* (enthalten im Namen *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* und dessen Vorgängerorganisation, der *Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*) verdeutlicht den deutschen Sonderfall. Während heute die fremde Herkunft Bedingung für die Flüchtlingsanerkennung ist, muss aufgrund der deutschen Geschichte zwischen deutschen und ausländischen Flüchtlingen unterschieden werden. Da spätestens seit der Wiedervereinigung dieses Problem gelöst ist, sollte auch die zuständige Behörde umgenannt werden. Dieses strebt das Zuwanderungsgesetz unter § 75 AufenthG mit dem *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* an.

⁶⁷⁹ Vgl. Bade, Klaus J.: „*Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945*“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „*Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. September und 1. Oktober 1999, München, S. 18

⁶⁸⁰ Vgl. Schaubild 1: „*Akzeptanzmuster für Flüchtlinge in der westlichen Welt im Kalten Krieg*“, Thränhardt, Dietrich: „*Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern*“, in: Heinelt, Hubert (Hg.): „*Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*“, Opladen, 1994, S. 59

⁶⁸¹ Daneben gibt es im Jahr 2001 282 Anträge von staatenlosen Asylbewerbern und 980 *ungeklärten* Staatenangehörigen. Bei der Anerkennungsquote von Asylberechtigten liegt diese Gruppe knapp unter dem Gesamtdurchschnitt

Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist.“ Dieser Paragraph birgt den Kerngehalt der Genfer Flüchtlingskonvention, ohne jedoch vollständig auf die Flüchtlingsdefinition der GFK einzugehen. Vielmehr enthält Paragraph 51 (1) AuslG das Non-refoulement-Gebot des Artikel 33 GFK wortgetreu und somit die negative Flüchtlingsdefinition. Neben dem Asylgrundrecht und der teilweise in das Ausländergesetz übernommenen GFK, haben Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, Artikel 3 und 13) asylrelevante Wirkung. Beide, GFK wie EMRK werden 1953 per Zustimmungsgesetz in innerstaatliches Recht übernommen.⁶⁸² Während das Ausweisungs-Verbot eine Staatenpflicht und keinen individuellen Anspruch begründet, ist Artikel 3 EMRK ein subjektiv einklagbares Recht, das auch Schutz vor Abschiebung gewährt, wenn keine politische Verfolgung (*persecution*) vorliegt (sondern bspw. auch *prosecution*, die im Herkunftsland mit der Todesstrafe geahndet wird). Das deutsche Flüchtlingsrecht ist demnach von einem Nebeneinander von Verfassungsrecht, Ausländerrecht und Völkervertragsrecht gekennzeichnet. Diese Parallelität soll einen möglichst lückenlosen Schutz gewährleisten, kann jedoch auch das Gegenteil bewirken, wenn die Schutzbereiche unverbunden bleiben.

Das im Grundgesetz gewährte Individualrecht auf Asyl ist in seiner Form und Ausgestaltung weltweit einmalig.⁶⁸³ Einen verfassungsrechtlichen Anspruch gibt es nur in Deutschland, obwohl auch in Frankreich (durch Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes) Asyl als Grundrecht gilt. Die großzügigen Asylartikel in der italienischen und portugiesischen Verfassung bleiben (obwohl mit dem deutschen Verfassungsasyl vergleichbar)⁶⁸⁴ allerdings ohne Bedeutung.⁶⁸⁵ In den meisten Ländern wird das Asyl durch einfachgesetzliche Rechtsansprüche oder Kann-Vorschriften – die jedoch zu Verpflichtungen werden, sofern die Voraussetzungen erfüllt und Ausnahmetatbestände ausgeschlossen werden – geregelt. In allen EU-Mitgliedstaaten gilt ferner das Recht auf Klage gegen einen ablehnenden Bescheid, der

⁶⁸² Zum Einhalten dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen hat sich Deutschland wiederholt bekannt (unter anderem in Artikel 6 EUV und Artikel 63 EGV).

⁶⁸³ Vgl. Quaritsch, Helmut: „Das Grundrecht auf Asyl und die neuen Wirklichkeiten“, in: Mohler, Armin (Hg.): „Wirklichkeit als Tabu“, München, 1986, S. 37

⁶⁸⁴ In der italienischen Verfassung vom 22. Dezember 1947 heißt es unter Artikel 10 (3): „*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.*“ [Der Ausländer, dem in seinem Land die Ausübung der demokratischen Rechte, wie sie von der italienischen Verfassung garantiert werden, verwehrt werden, hat das Recht auf Asyl auf dem Territorium der Republik gemäß der Bedingungen, die von dem Gesetz festgelegt werden.].

⁶⁸⁵ Vgl. Liebaut, Fabrice (Hg.), Danisch Refugee Council: „*Legal and Social Conditions for asylum Seekers and Refugees in Western European Countries*“, Kopenhagen, Mai 2000

suspensiven Effekt für die Abschiebung hat. Da die Entscheidungen über die Anerkennung als Asylberechtigter (nach 16a GG) oder als GFK Flüchtling (51.1 AuslG) nicht nur bei der Verwaltung liegt, sondern auch in erster und zweiter gerichtlichen Instanz getroffen werden kann, hat die Justiz das deutsche Asylrecht maßgeblich interpretiert und geprägt. Aufgrund der Einmaligkeit des deutschen Verfassungsasyls wird ein Missbrauch befürchtet und wiederholt Forderungen der Anpassung bzw. Abschaffung des Artikels aufgestellt. In der 14. Wahlperiode wird die Forderungen einer Umwandlung des Grundrechts auf Asyl, in eine institutionelle Garantie erhoben.⁶⁸⁶ Die UKZu widmet sich speziell dieser Frage.⁶⁸⁷

3.1.1 Das Asylgrundrecht

*„Die Asylrechtsgewährung ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, muss man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben. Das ist die andere Seite davon, und darin liegt vielleicht auch die Würde eines solchen Aktes. Wenn man eine Einschränkung vornimmt, etwa so: Asylrecht ja, aber soweit der Mann uns politisch nahe steht oder sympathisch ist, so nimmt das zu viel weg.“*⁶⁸⁸ Noch, bevor mit der GFK das internationale Flüchtlingsrecht kodifiziert wird, einigen sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates mit der Aufnahme des Asylrechts an prominente Stelle in das Grundgesetz auf ein Novum in der deutschen Geschichte und tragen bitteren Erfahrungen Rechnung.⁶⁸⁹ *„Nicht einmal die Paulskirche... hatte sich dazu entschieden, die Grundrechte vor die Organisationsnormen des Staates zu stellen.“*⁶⁹⁰ Obwohl die Weimarer Reichsverfassung vom 31. Juli 1919 im zweiten Teil eine große Sammlung *„Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“* auflistet – die undifferenziert klassische Grund- und

⁶⁸⁶ Dies fordert vor allem die CSU: *„Bayerns Innenminister Günther Beckstein (CSU) forderte in der „Welt am Sonntag“ ... die Umwandlung des Grundrechts auf Asyl in eine institutionelle Garantie.“* Der Tagesspiegel: *„Süssmuth: Auch über Asylrecht reden“*, Berlin, 18.09.2000, Süddeutsche Zeitung: *„Beckstein dringt auf Beschränkung des Zuzugs von Ausländern“*, München, 30.12.1999, Die Welt: *„Schönbohm: Rot-Grün will von Zuwanderungsproblem ablenken“*, Berlin, 23.09.2000

⁶⁸⁷ Alleweldt, Ralf, Oeter, Stefan, Zimmermann, Andreas: *„Rechtliche Möglichkeiten zur Beschleunigung von Asylverfahren“*, Gutachten für die unabhängige Kommission Zuwanderung, 04.2001

⁶⁸⁸ Beitrag von Prof. Schmid (SPD), Abgeordneter des Parlamentarischen Rates, 04.12.1948. Zitiert bei: Hofmann, Jochen: *„Die Erarbeitung von Artikel 16 GG im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und Parlamentarischem Rat“*, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): *„Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“*, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 86

⁶⁸⁹ Einige der 77 Mitglieder Rates waren während der Zeit des Nationalsozialismus selbst emigriert, hatten Flucht und Vertreibung erlebt, schwere Menschenrechtsverletzungen hatten jedoch alle erfahren. Da das Flüchtlingsrecht noch in seinen Anfängen verhaftet war und wenig Akzeptanz fand, konnte Asyl nicht beantragt werden und Schutzsuchende waren auf die Gnade des Gastgeberlandes angewiesen.

⁶⁹⁰ Lange, Erhard H. M.: *„Die Würde des Menschen ist unantastbar – Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz“*, Heidelberg, 1993, S. 118

Freiheitsrechte neben unverbindliche Absichtserklärungen stellt – entfalten die Grundrechte keine Wirkung.⁶⁹¹ Ein weiterer Grund für die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, aus der eigenen Rechtstradition auszubrechen und die Betonung der liberalen Grundrechte zu forcieren. So scheitert die Aufnahme von Sozialrechten an der Argumentation von Hermann von Mangoldt, der ihre Nennung als „*unorganische Spezialisierung*“ ablehnt und die Absicherung zentraler Werte fordert.⁶⁹² Gleichzeitig werden neue Artikel, als Reaktion auf die Verbrechen des Dritten Reiches, im Grundgesetz verankert: Artikel 3 GG, *Gleichheit vor dem Gesetz*, *Diskriminierungsverbot auf Grund von Rasse*, Artikel 4 GG, *Recht auf Kriegsdienstverweigerung* und 16 GG, *Schutz vor Ausbürgerung und das Asylrecht*.⁶⁹³ Ziel der Verfassungsväter und -mütter ist der absolute Anspruch auf Schutz.⁶⁹⁴

Ausgangspunkt dieser unmittelbar geltenden Rechte ist Artikel 1 GG, eine Spiegelung des in der VN-Charta vom 26. Juni 1945 formulierten Prinzips vom „*Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Persönlichkeit*.“ Auch schon einzelne Landesverfassungen von 1946 und 1947 der amerikanischen und französischen Besatzungszonen beinhalten ähnliche Formulierungen⁶⁹⁵ und so ist es nicht verwunderlich, dass die Geburtshelfer des Grundgesetzes, die drei westlichen Alliierten, das Hervorheben der Menschenwürde, unterstützen.⁶⁹⁶ Neben den Lehren aus der totalitären Diktatur ist daher die Vorbildrolle der US-amerikanischen Verfassung von Bedeutung, die die Mitglieder des Rates in ihrem christlichen Naturrechtsverständnis und humanitären Menschenbild beeinflusst. Unter den Ratsmitgliedern verkörpert von Mangoldt, der 1934 zum Thema „*Geschriebene*

⁶⁹¹ s. Axel Schildt: „*Die Republik von Weimar: Deutschland zwischen Kaiserreich und „Drittem Reich“ (1918 – 1933)*“, S. 26 ff

⁶⁹² s. Udo Mayer, Gerhard Stuby: „*Die Entstehung des Grundgesetzes: Beiträge und Dokumente*“, Köln, 1976, S. 123: „*Auch ein in späteren Verhandlungen des Grundsatzausschusses von der Abgeordneten Frau Dr. Weber (CDU) eingebrachter Antrag: Jede Person hat Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, den diese ausdrücklich mit Hinweis auf den UNO-Kommissionsentwurf der Menschenrechte begründete, verfiel der Ablehnung, nachdem wiederum v. Mangoldt... das „Unorganische“ einer solchen Spezialisierung im Rahmen der Grundrechte kritisiert hatte*“.

⁶⁹³ Ausweisungsschutz ist bereits in Artikel 112 *Weimarer Reichsverfassung* enthalten. Hier wird das Recht auf Freizügigkeit (auch Auswanderung) neben die Schutzpflicht des deutschen Reiches gegenüber seinen Angehörigen im In- und Ausland gestellt. Abs. 3 legt fest: „*Kein Deutscher darf einer ausländischen Regierung zur Verfolgung oder Bestrafung überliefert werden*.“

⁶⁹⁴ s. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Asyl im Blick*“, 3. Auflage, Nürnberg, Juni 2000, S. 8

⁶⁹⁵ Die hessische Landesverfassung verfügte bspw. auch über einen Asylrechtsartikel. Vgl. Hofmann, Jochen: „*Die Erarbeitung von Artikel 16 GG im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und Parlamentarischem Rat*“, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 87

⁶⁹⁶ Vgl. Feldkamp, Michael F.: „*Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949*“, Stuttgart 1999. Der Autor stellt hierin die enge Absprache zwischen dem Parlamentarischen Rat und den Militärgouverneuren der drei westlichen Besatzungszonen dar.

Verfassung und Rechtssicherheit in den Vereinigten Staaten von Amerika“ habilitierte, diese Verbindung: „In materieller Hinsicht wollte er den Grundrechtsteil möglichst auf die liberalen Abwehrrechte und die Rechtsgleichheit beschränkt wissen... Eine eindeutige Haltung nahm er zum Asylrecht ein, das er bewußt weit gefaßt wissen und von Elementen des „Gesinnungsasyls“ freihalten wollte.“⁶⁹⁷ Das grundgesetzliche Asyl sollte – wie aus den Protokollen der Sitzungen hervorgeht – im allgemeinen Völkerrecht verankert werden.⁶⁹⁸

Einfluss auf die Entstehung des Artikel 16 GG nimmt auch das Deutsche Auslieferungsgesetz (DAG) vom 23. Dezember 1929. Diese Gesetz gilt bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) vom 23. Dezember 1982 und setzt sich mit dem Problem von Ausweisungsschutz von Personen, die politisch motivierte Straftaten begehen, auseinander. Hier stößt man auf den juristischen Versuch, *persecution* (unrechtmäßige Verfolgung) von *prosecution* (rechtmäßige, strafrechtliche Verfolgung) zu trennen, was nur unzureichend gelingt.⁶⁹⁹ Paragraph 3 DAG verbietet die Auslieferung eines Ausländers sofern: „...die Tat, welche die Auslieferung veranlassen soll, eine politische ist oder mit einer politischen Tat derart in Zusammenhang steht, daß sie diese vorbereiten, sichern, decken oder abwehren sollte.“ Als politische Tat gelten: „strafbare Angriffe, die sich unmittelbar gegen den Bestand oder die Sicherheit des Staates als solches, gegen das Oberhaupt oder gegen ein Mitglied der Regierung des Staates als solches, gegen eine verfassungsmäßige Körperschaft, gegen die staatsbürgerlichen Rechte bei Wahlen oder Abstimmungen oder gegen die guten Beziehungen zum Ausland richten.“⁷⁰⁰ Die Auslieferung ist jedoch zulässig, „wenn sich die Tat als ein vorsätzliches Verbrechen gegen das Leben

⁶⁹⁷ Lange, Erhard H.M.: „Wegbereiter der Bundesrepublik – Die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates und die Entstehung des Grundgesetzes“, Brühl 1999, S. 89

⁶⁹⁸ Hiermit ist vor allem das Auslieferungsrecht (DAG von 1929 und das nachfolgende IRG von 1983) gemeint, das politische Straftäter vor der Abschiebung schützen soll.

⁶⁹⁹ Heute ist der Artikel 1 F GFK (Ausschlussgründe) für die Unterscheidung maßgeblich: „Die Bestimmungen dieses Abkommens finden keine Anwendung auf Personen, in bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist:

a) daß sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen;

b) daß sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden;

c) daß sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.

⁷⁰⁰ zitiert bei: Hofmann, Jochen: „Die Erarbeitung von Artikel 16 GG im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und Parlamentarischem Rat“, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S.78 ff.

darstellt, es sei denn, daß sie im offenen Kampf begangen ist“ (§ 3 (3) DAG).⁷⁰¹ Aufgrund dieser problematischen Trennung von Schutzberechtigten und Terroristen forderte Carlo Schmid während der Sitzungen des Parlamentarischen Rates, die Aufnahme einer Ausschlussklausel bei politischen Attentaten.⁷⁰² Aus der Überlegung, Terroristen könnten trotz Attentatsklausel Asyl in Deutschland beantragen und zugesprochen bekommen, resultierte die Einengung des Artikel 16 Absatz 2 Satz 1 GG auf deutsche Bürger: „*Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden.*“

Ein ähnliches Anliegen verfolgt der Parlamentarische Rat bei der Formulierung des (vormals) zweiten Satzes (Art. 16 Abs. 2 S. 2). Um die Personengruppe der Asylwürdigen möglichst präzise festzulegen, versucht man eine Bewertung des politischen Engagements zunächst mit der Formulierung: „*Ausländer, welche wegen ihren Eintretens für Freiheit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Weltfrieden (politisch) verfolgt werden, genießen im Bundesgebiet Asylrecht.*“⁷⁰³ Um jedoch frei von politischen Wertungen (Legitimitätsfrage des Gesinnungsasyls) zu sein und politische Konfrontationen zu vermeiden, wird dieser Entwurf später auf den Satz: „*Politisch Verfolgte genießen Asylrecht*“ reduziert. Vor allem Heinrich von Brentano tritt für diese Version ein.⁷⁰⁴ Auslieferungsschutz und Asylrecht sind somit im deutschen Verfassungsrecht isoliert. „*In anderen Staaten ergänzen sich hingegen Asyl- und Auslieferungsrecht. Ein Asylberechtigter darf dort nicht ausgeliefert werden und derjenige, der Schutz vor Auslieferung erhält, bekommt auch Asylrecht zugesprochen. ...*“⁷⁰⁵

⁷⁰¹ Die IRG lässt das Schutzkonzept der GFK erkennen, nimmt die Ausschlussgründe der Konvention jedoch nur ansatzweise auf und macht die Schwierigkeit bei der Trennung von *prosecution* und *persecution* erkennbar, die bspw. auch auf internationaler Ebene mit dem Ausbleiben einer einheitlichen Definition von Terrorismus belegt werden kann. Unter Paragraph 6 IRG, *Politische Straftaten, politische Verfolgung*, heißt es: „(1) Die Auslieferung ist nicht zulässig wegen einer politischen Tat oder wegen einer mit einer solchen zusammenhängenden Tat. Sie ist zulässig, wenn der Verfolgte wegen vollendeten oder versuchten Völkermordes, Mordes oder Totschlags oder wegen der Beteiligung hieran verfolgt wird oder verurteilt worden ist. (2) Die Auslieferung ist nicht zulässig, wenn ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, dass der Verfolgte im Fall seiner Auslieferung wegen seiner Rasse, seiner Religion, seiner Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen verfolgt oder bestraft oder dass seine Lage aus einem dieser Gründe erschwert werden würde.“

⁷⁰² Kreuzberg, „*Grundrecht auf Asyl*“, 1984, S. 29

⁷⁰³ Zitat von Professor Thomas, Mitglied des Parlamentarischen Rates, zitiert bei: Hofmann, Jochen: „*Die Erarbeitung von Artikel 16 GG im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und Parlamentarischem Rat*“, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 83

⁷⁰⁴ Vgl. Kreuzberg: „*Grundrecht auf Asyl*“, 1984, S. 36

⁷⁰⁵ Nicolaus, Peter: „*Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention – eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?*“, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 49

3.1.2 Grundgesetz und Genfer Flüchtlingskonvention

Zunächst findet das Asylgrundrecht keine praktische Anwendung⁷⁰⁶ und am 6. Januar 1953 beschließt die Bonner Regierung eine Asylverordnung, die als ausschließliche Anspruchsgrundlage Artikel 1 der GFK nennt. Bereits am 1. September 1953 wird die GFK in bundesdeutsches Recht übernommen – noch bevor sie international in Kraft tritt. Sie erhält den Rang eines Bundesgesetzes und entfaltet unmittelbare Rechtswirkung. Die Entscheidungen der Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg – dem Vorläufer des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) – sowie dem für Asylklagen zuständigen Verwaltungsgericht Ansbach und dem Verwaltungsgerichtshof München, beruhen einzig auf der Auslegung der völkerrechtlichen Asyls. Da die Konvention zur Lösung des Flüchtlings- und Staatenlosenproblems in Europa geschaffen wird und für Stabilität auf dem Kontinent sorgen soll, kommt Deutschland eine exemplarische Rolle bei der Anwendung der Konvention zu.

Aufgrund der Stichtagsregelung⁷⁰⁷ der GFK, die erst mit dem Protokoll von 1967 aufgehoben wird, fällt den Entscheidern bei der Bundesdienststelle und den Richtern mit der Zeit die Herstellung eines Bezugs zur GFK jedoch schwer. Die Verbindung zwischen dem zeitlich und geographischen begrenzten Ereignis und der tatsächlich drohenden Gefahr im Heimatland gelingt kaum noch und die Regelung entspricht nicht mehr den aktuellen Anforderungen. So wird 1965 Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 GG in Paragraph 28 Ausländergesetz überführt und erstmals als Legitimationsgrundlage für die Aufnahme von Flüchtlingen verwendet. Die Flüchtlingsdefinition beruht nach wie vor auf den von Artikel 1 GFK festgelegten Kriterien und der subjektiven *Furcht vor Verfolgung*. Experten und Vertreter aus Lehre und Forschung beginnen jedoch, ein „*Beseelen*“ des Asylgrundrechts zu fordern. Eine gesonderte Auslegung erhält der Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 GG jedoch erst mit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 1982, in der die *Motivationstheorie* festgeschrieben wird.⁷⁰⁸ Mit

⁷⁰⁶ s. Schaeffer, Klaus: „*Asylberechtigung*“, Köln, 1980, S. 17

⁷⁰⁷ Art 1 A 2 GFK besagt, dass die Ereignisse, die zur Flüchtlingseigenschaft führen, vor dem 1. Januar 1951 stattgefunden haben müssen. Diese zeitliche Begrenzung geht auf den Wunsch der Regierungen ein, Verpflichtungen für die Flüchtlingsgruppen zu übernehmen, die bereits bekannt sind. Vgl. UNHCR: „*Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*“, Genf, 1979, Rn. 7

⁷⁰⁸ In der BVerwGE 55, 1982 heißt es: „*Maßgebend dafür, ob die befürchtete Verfolgung eine politische ist, sind die Gründe, aus denen der Verfolgerstaat die befürchtete Verfolgung betreibt.*“ zitiert bei: Nicolaus, Peter: „*Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention – eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?*“, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 57

dieser Entscheidung reagiert die Judikative auf den Wunsch und die politische Notwendigkeit, Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern aufzunehmen. Da diese häufig keine subjektiven Gründe für ihre Flucht angeben können und damit nur schwerlich unter die GFK-Kriterien fallen, findet eine Verschiebung der Perspektive von Opfern zu Tätern statt. Das Verfassungsasyl erhält durch diese Interpretation die Möglichkeit, von der Motivation des Staates ausgehend, jeden Ostblockflüchtling als Asylberechtigten anzuerkennen. Trotz Fehlen von konkreten subjektiven Verfolgungserlebnissen wird Asyl gewährt.

Das deutsche Asylrecht beweist damit Anpassungsfähigkeit. Gleichzeitig manifestiert diese Entscheidung den Bruch zwischen Asylgrundrecht und GFK-Flüchtlingsschutz. *„So liberal sich auch die neue Rechtsprechung mit ihrer objektiv am Motiv des Verfolgerstaates orientierten Beurteilungsweise auf die asylrelevante Anerkennung von Nachfluchtgründen [es galt die Annahme, das die Flucht in ein feindliches Land politische Verfolgung nach sich ziehen würde] auswirkte – die Anerkennungschancen des klassischen Flüchtlings wurden dadurch drastisch eingeschränkt.“*⁷⁰⁹ Peter Nicolaus spricht von einem unerwünschten „Nachflucht-Automatismus“ der sich in den 80er Jahren entwickelt und ein Ausscheren Deutschlands aus der europäischen und internationalen Asylpraxis initiiert. Denn dieser – und die zeitgleich einsetzende Zunahme der Asylbewerberzahlen – haben zur Folge, dass eine zweite Interpretation vorgenommen wird, die kategorisch jeden Bewerber mit subjektiven, selbstgeschaffenen Nachfluchtgründen vom Asylgrundrecht ausschließt. Dieser Ausschluss, ebenso wie die Motivations-/Verfolgungstheorie (Verfolgung muss staatlichen Ursprungs sein, um Asylrelevanz zu haben) stellen eine Abwendung vom Völkerflüchtlingsrecht dar. Während ein *Ostblockprivileg*⁷¹⁰ bis Anfang der 90er Jahre aus außenpolitischen Gründen gilt, nimmt die Qualität des Schutzes originärer GFK-Flüchtlinge ab und eine *Schutzlücke* entsteht.⁷¹¹ Das Auseinanderfallen der Asylnormen wird zwar von der Judikativen erkannt: *„Während Art. 1 A 2 GFK eine begründete Furcht vor Verfolgung voraussetzt und damit zuallererst auf das subjektive Moment der Verfolgungsangst abstellt, geht Art. 16 Abs. 2 S. 2*

⁷⁰⁹ Nicolaus, Peter: *„Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention – eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?“*, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): *„Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“*, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 58

⁷¹⁰ Statement von Burkhard Hirsch (MdB, FDP) in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): *„Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“*, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 33

⁷¹¹ Vgl. Marx, Reinhard: *„Nichtstaatliche Verfolgung und deutsches Ausländerrecht“*, in: ZAR, 01.2001, S. 15

GG von einer objektiven Beurteilung der Verfolgungsgefahr aus.“⁷¹² Da jedoch die Auffassung vorherrscht, das Asylgrundrecht sei im Schutz großzügiger als die GFK, bleibt eine Korrektur aus.⁷¹³ Das deutsche Asylrecht ermöglicht damit einerseits eine generöse Handhabung, andererseits entsteht jedoch auch Schutzlosigkeit.⁷¹⁴ Darüber hinaus nimmt die Interpretation des Asylgrundrechts Einfluss auf die Anwendung der GFK in Deutschland und schränkt diese entscheidend ein: „Das BVerwG hat die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG inzwischen weitgehend mit denen des Art. 16a Abs. 1 GG gleichgesetzt.“⁷¹⁵ Der widersprüchliche Umgang mit den beiden Schutzinstrumenten wie auch die konträren Aussagen das Asylrecht betreffend sind symptomatisch für die letzten 20 Jahre.⁷¹⁶ So wird zwar zum Verfassungsasyl noch kurz vor dem Fall der Mauer im Bundestag erklärt: „... daß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 zu den bedeutenden Errungenschaften unseres demokratischen Staates gehört und... festgestellt werden kann, daß wir Deutschen aus der Geschichte Lehren gezogen haben“.⁷¹⁷ Gleichzeitig steigt die Zahl der De-facto-Flüchtlinge, die aufgrund von Abschiebehindernissen nicht in die Heimat zurückgeschoben werden können, in Deutschland jedoch nicht effektiv geschützt werden und denen die Rechte der GFK verwehrt werden.

Seit 1982 dient die Flüchtlingsdefinition der GFK nicht mehr als Anspruchsgrundlage im Asylverfahren. Asylschutz erhalten in Deutschland nunmehr *politisch Verfolgte* im Sinne der Interpretation des Artikel 16 GG. Durch die Motivationstheorie erhalten Personen, die nach der GFK asylrechtlich geschützt werden sollten, in Deutschland kein Asyl mehr. Trotz Erkennens dieser Diskrepanz findet keine Korrektur statt und das Auseinanderdriften wird verstärkt. „Der Begriff des politisch Verfolgten... deckt sich demnach nicht (mehr) mit

⁷¹² BVerfGE 54: s. Nicolaus, Peter: „Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention – eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?“, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 60

⁷¹³ s. BVerwG Urt. V. 15.03.1988 – 9 C 278.89 in EZAR 201 Nr. 13

⁷¹⁴ Vgl. Yazicioglu, Ümit: „Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung“, Frankfurt a.M., 2000, S. 14

⁷¹⁵ Yazicioglu, Ümit: „Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung“, Frankfurt a.M., 2000, S. 35

⁷¹⁶ Vor allem gerät der völkerrechtliche Schutz immer weiter in Vergessenheit. So entscheidet das Bundesamt bis 1990 lediglich über das Verfassungsasyl. Erst am 1. Januar 1990 kommen die *ausländerrechtlichen* Aufgaben und mit ihnen die Prüfung des Abschiebungsschutzes im Sinne des refoulement-Verbotes der GFK hinzu. Mit der Neuregelung des Asylverfahrens vom 2. Juni 1992 wird dem Bundesamt auch die Prüfung des Vorliegens von Abschiebungshindernissen (nach EMRK) zugeteilt. Damit wird der Großteil der asylrelevanten Entscheidungen zwar beim Bundesamt gebündelt, erst 1995 werden die Entscheidungen über die Verleihung der drei Schutzinstrumente jedoch in die offizielle Statistik des Bundesamtes aufgenommen. Vgl. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Asyl im Blick“, 3. Auflage, Nürnberg, Juni 2000, S. 16

⁷¹⁷ Statement von Rolf Olderog (MdB, CDU), in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 17

demjenigen des Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention.“⁷¹⁸ Eine Ergänzung der Rechtsnormen scheint nicht möglich. Vor allem die (zutreffende) Auffassung, es handele sich beim grundgesetzlichen Asyl um ein weltweites „Unikat“, das „Verfassungstolz“⁷¹⁹ bewirken sollte, erschwert das Nebeneinander, das nur zu einem Hintereinander führen kann – wie auch aus der Betitelung *großes* und *kleines* Asyl deutlich wird.

3.1.3 Asylrechtsänderungen

Europäische Konflikte spiegeln sich bis Ende der 70er Jahre (die Asylbewerberzahlen übersteigen bis 1976 im Jahr selten 10 000) in den Asylbewerberzahlen. Zu Massenflucht kommt es nicht, da Grenzbefestigungen dies verhindern und die Auswirkungen der Krisen dämpfen. Zwischen 1953 und 1960 – während der Gastarbeiteranwerbung – stellen insgesamt 26 000 Personen einen Asylantrag in Deutschland. 1956 werden ca. 15 000 Kontingentflüchtlinge aus Ungarn (*Ungarn-Aktion*) aufgenommen. Auch in den Folgejahren haben politische Umwälzungen in Europa einen direkten Einfluss auf die Asylbewerberzahlen. 1968/69 führt die Niederschlagung des *Prager Frühlings* zu einem Anstieg der Asylbewerber von 2 992 (1967) über 5 608 (1968) auf 11 664 (1969). Nach dem Anwerbestopp, der zunehmenden Vernetzung der Welt und Deutschlands Etablierung als reicher, demokratischer Staat wirken auch Entwicklungen außerhalb des europäischen Kontinents auf die Asylbewerberzahlen. 1979/1980 sind es der Militärputsch in der Türkei als auch der Konflikt zwischen Iran und Irak, die eine Verdoppelung der Zahl der Asylbewerber von 51 493 (1979) auf 107 818 (1980) bedingen.⁷²⁰ Seit Mitte der 70er Jahre ist Deutschland auch ein Zufluchtsland für Menschen aus der *Dritten Welt*. Dies ist auch auf die deutsche Anwerbe politik zurückzuführen, die bis 1973 Wanderungsnetzwerke in neue Migrationsräume aufbaut. Während die Zahlen von Asylbewerbern aus Europa in Korrelation zu Konflikten in der Region stehen und enorm schwanken, ist die Zahl der Asylbewerber aus anderen Kontinenten in den letzten 30 Jahren relativ konstant.⁷²¹ Hier zeigt sich das Gesicht der Globalisierung, das Wanderung auf bekannten Bahnen für einzelne Personen ermöglicht. Da internationale

⁷¹⁸ OVG Münster, Urteil vom 28.10.1987 – 17 A 10265/85

⁷¹⁹ Vgl. Quaritsch, Helmut: „Das Grundrecht auf Asyl und die neuen Wirklichkeiten“, in: Mohler, Armin (Hg.): „Wirklichkeit als Tabu“, München, 1986, S. 37 ff.

⁷²⁰ Vgl. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Zuwanderung und Asyl in Zahlen“, 7. Auflage, Nürnberg, 31.12.2000, S. 22

⁷²¹ Vgl. Abbildung 14, in: Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten“, Berlin, 11.2001, S. 39

Verbindungen zunehmen, wird auch die internationale Migration weiterhin anwachsen. Der regionale Kontext dominiert im Flüchtlingsschutz. Vor der Wiedervereinigung nimmt die Bundesrepublik mehr Asylbewerber auf, als alle anderen EG-Länder zusammen. Vor allem Asylsuchende aus dem Ostblock kommen nach Deutschland.

Zwischen 1987 und 1992 verdreifacht sich die Zahl der Asylbewerber in den Staaten Europas – zwei Drittel aller Schutzsuchenden kommen nach Deutschland.⁷²² Das Ende des Systemkonfliktes hinterlässt relativ offene Grenzen.⁷²³ Massenfluchtbewegungen gehen primär von den nun nach Unabhängigkeit strebenden Ländern des Balkan aus.⁷²⁴ Der Zerfall Jugoslawiens – der die größte Flüchtlingswelle seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges auslöst – beeinflusst die Asylbewerberzahlen in Deutschland signifikant. Hier schnellen die Zahlen von 121 318 (1989), über 193 063 (1990) und 256 112 (1991) auf 438 191 (1992) in die Höhe. Anfang der 90er Jahre überlastet dieser enorme Anstieg Verfahren und Aufnahmekapazitäten und setzt die Flüchtlingspolitik unter massiven Druck. Hinzu kommt, dass die Rückkehr abgelehnter Asylsuchender nicht funktioniert und das Asylverfahren so zur Festigung des Aufenthalts führt. Hier schlägt sich das Problem nieder, dass das Asylrecht als *back-door* nach Deutschland genutzt wird. Auch liegen die Anerkennungszahlen niedrig und Stimmung gegen Asylmissbrauch entwickelt sich. Auf diese drastische Zunahme der Asylsuchenden reagieren Deutschland und die EU mit unterschiedlichen Reformen und Maßnahmen. Das Asylrecht wird reformiert, das Asylverfahren verändert, die Leistungen für Asylbewerber gekürzt und die Wanderwege strenger kontrolliert.⁷²⁵ Obwohl ethnische Zuwanderung, Arbeitsmigration als auch der Zuflucht von Schutzsuchenden (Zusammenfallen der *drei A's*) gleichzeitig erfolgt und den Staat zum Handeln zwingt, wird

⁷²² Vgl. Mester, Frauke: „Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen“, Münster, 2000, S. 39

⁷²³ Die strengen administrativen Reisebeschränkungen für Angehörige der Ostblockstaaten werden in den 90ern von strikten Grenzkontrollen, Visabestimmungen und einer verschärften Asylgesetzgebung in Westeuropa ersetzt. War der Osten Europas bis Ende der 80er von innen verschlossen und die Außengrenzen in keiner Richtung permeabel, so kontrollieren die EG/EU-Staaten seither verstärkt ihre gemeinsame Außengrenze.

⁷²⁴ Dieser Konflikt wirkt auch heute noch auf die Asylbewerberzahlen. Im Jahr 2001 steht die BR Jugoslawien noch an dritter Stelle der Hauptherkunftsländer von Asylbewerbern. (16 746 Asylsuchende, darunter Roma, Kosovo-Albaner und Serben. Vgl. Tabelle 8 in: Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten“, Berlin, November 2001, S. 42) An erster und zweiter Position stehen 2001 Anträge aus dem Irak (17 167 Erstanträge) und aus der Türkei (10 869 Erstanträge). Die ungelöste Kurdenfrage wirkt sich auf diese Zahlen aus. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Auszüge aus der Geschäftsstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, für Januar – Dezember 2001“, Nürnberg, Stand: 31.12.2001

⁷²⁵ Visabestimmungen wurden verschärft, Transportunternehmen wie Luftlinien – die Menschen ohne gültige Reisepapiere in den Westen beförderten – mit hohen Strafen belegt, Abschiebungen erleichtert. Das Dubliner Übereinkommen stellte den Asylsuchenden in Europa in die Verantwortung eines einzelnen Staates, so dass keine Mehrfachbeantragung, *Asylhopping* / *Asylshopping*, möglich ist.

die Zuwanderungsregulierung primär im Bereich des Asylrechts vorgenommen. Nach der Asylrechtsreform von 1993 und den Fortschritten auf EU-Ebene gehen die Asylbewerberzahlen kontinuierlich zurück. 1993 sind es noch 322 599, 1994 sinkt die Zahl auf 127 210. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre setzt sich dieser Trend fort. 2000 beantragen 78 564 Personen Asyl in Deutschland. 2002 liegt die Zahl bei 71 127 und erreicht 2003 mit 50 563 Asylsuchenden das Niveau von 1984. Mittlerweile ist Deutschland auch nicht mehr das primäre Asylland in Europa, sondern Großbritannien. Diese Entwicklung kann durch innerstaatliche Reformen wie außenpolitische Veränderungen begründet werden. Die Konflikte in den Hauptherkunftsländern der letzten zehn Jahren (Jugoslawien, Türkei, Afghanistan, Irak, Iran) beruhigen sich – u.a. aufgrund internationalen Engagements – eine Verantwortungsverteilung innerhalb der EU findet statt, der Zugang zu Deutschland und Europa wird zunehmend erschwert und das deutsche Asylrecht wird restriktiv ausgelegt.⁷²⁶

Die Anerkennungsquote von Asylbewerbern zeigt in Deutschland einige Besonderheiten. Die offizielle Statistik des BAFI weist Anerkennung, Abschiebungsschutz (§ 51 (1) AuslG) und Abschiebungshindernis (§ 53 AuslG) aus. Damit gilt die Anerkennung nur in Verbindung mit dem grundgesetzlichen, *großen Asyl*, während sich das *kleine*, völkerrechtliche Asyl hinter Abschiebungsschutz und Abschiebungshindernis verbirgt und in der Bedeutung herabgesetzt ist.⁷²⁷ Daten über GFK-Flüchtlingsschutz werden darüber hinaus erst seit 1995 erfasst, was die Zurückstellung in Deutschland noch hervorhebt. Somit spiegelt der Begriff der Anerkennungsquote in Deutschland nicht die Asylwürdigkeit. Zwischen 1985 und 1994 liegt die Anerkennungsquote zwischen 29,15 und 3,19 Prozent. Seit 1995 fällt die Anerkennungsquote radikal. 1995 erhalten 9,04 Prozent die Asylberechtigung, 1996: 7,40, 1997: 4,94, 1998: 3,99, 1999: 3,04, 2000: 2,96, 2001: 5,33⁷²⁸, 2002: 1,83 und 2003: 1,6

⁷²⁶ Die Verantwortungsteilung der EU ist jedoch noch nicht ausgereift. So steigt zwar die Asylbewerberaufnahme in Österreich von 1992 bis 2002 von 16 000 auf 37 000, in Frankreich von 29 000 auf 51 000, in Griechenland von 2 000 auf 6 000, in Irland von 40 auf 12 000, in Italien von 6 000 auf 7 000, in Luxemburg auf 1 000 und in Großbritannien von 32 000 auf 110 000. Doch sind die Zahlen in Belgien bei ca. 18 000, in Finnland bei 3 000 und den Niederlanden bei ca. 19 000 konstant und sinken neben Deutschland auch in Dänemark (von 14 000 auf 6 000), in Portugal (von 690 auf 245), in Spanien (von 12 000 auf 6 000) und in Schweden (von 84 000 auf 33 000). Vgl. UNHCR: „*Number of asylum applications submitted in 30 industrialised countries, 1992 – 2001, Table 1*, Genf, 2003

⁷²⁷ Genauso, wie ein semantischer Graben Asylberechtigte mit Anerkennung von GFK-Flüchtlingen mit Abschiebungsschutz trennt, ist auch der rechtliche Status dieser beiden Flüchtlingsgruppen zu unterscheiden.

⁷²⁸ Die neue Anerkennung der quasi-staatlichen Verfolgung in Afghanistan führt zu einem Anstieg der positiven Entscheidungen für afghanische Asylbewerber. Zwischen Mai und November 2001 erhalten 23,67% der afghanischen Asylbewerber Asyl nach Artikel 16a GG, 38,67% GFK-Schutz und 18,87% subsidiären Schutz. Die Schutzquote liegt damit bei über 81 %. Mit dem Beginn des Krieges in Afghanistan werden Entscheidungen ausgesetzt, Anerkennungen widerrufen und mit der Errichtung der Übergangsregierung die Rückkehr von Afghanen aus Deutschland eingeleitet.

Prozent.⁷²⁹ Im selben Zeitraum werden bei 1,75 bis 15,86 Prozent Abschiebungsschutz und bei 1,07 bis 3,16 Prozent Abschiebungshindernisse festgestellt.⁷³⁰ Die Thesen, dass eine Anerkennungsquote von drei Prozent zu einem Asylmissbrauch von 97 Prozent führt und dass durch die lange Dauer der Asylverfahren Zuwanderung in die Sozialsysteme erfolgt, scheint plausibel. „Die Asylverfahren werden in großem Umfang zur Einwanderung genutzt. Das beweist die niedrige Anerkennungsquote bei Asyl Suchenden.“⁷³¹ Während die offizielle Anerkennungsquote 2000 bei 2,96 Prozent liegt, erreicht die Schutzquote jedoch 48,4 Prozent.⁷³² „Eine Quote von rund 50 % ist angesichts der Vielzahl der in Deutschland gewährten Bleibemöglichkeiten, gerade auch für Bürgerkriegsflüchtlinge plausibel.“⁷³³ Die Hauptherkunftsländer sind 2000 wie 2002 der Irak, die Bundesrepublik Jugoslawien, Türkei, Afghanistan, Iran und die Russische Föderation. Die Schutzquoten sind unter diesen primären Gruppen auch am höchsten. Auffallend sind jedoch nicht nur die in den deutschen Bundesländern divergierende Anerkennungspraxis, sondern auch die Unterschiede auf EU-Ebene.⁷³⁴ Dieses Missverhältnis erschwert nicht nur die Existenz der Schutzsuchenden, sondern auch die Legitimation der Politik.

⁷²⁹ **1985** stellen 73 832 Personen Anträge auf Asyl, 38 504 Entscheidungen werden getroffen und 29,15% erhalten die Asylberechtigung. **1986** stellen 99 650 Antrag auf Asyl, 55 555 Entscheidungen werden getroffen, 15,94% erhalten Asylberechtigung. **1987** gibt es 57 379 Asylbewerber, 87 539 Entscheidungen, 9,40% erhalten Asylberechtigung. **1988** werden 103 076 Anträge gestellt, 88 530 Entscheidungen gefällt und 8,61% erhalten Asylberechtigung. **1989** suchen 121 318 Personen Asyl in Deutschland, 120 600 Entscheidungen gibt es, 4,97% erhalten Asylberechtigung. **1990** sind es 193 063 Anträge gegenüber 148 842 Entscheidungen und 4,38% Anerkennungen. **1991** werden 256 112 Anträge gestellt, 168 023 Entscheidungen getroffen und 6,90% erhalten Asylberechtigung. **1992** stellen 438 191 Antrag auf Asyl, 216 356 Entscheidungen fällt das Bundesamt und 4,25% erhalten Asylberechtigung. **1993** sind es 322 599 neue Asylanträge gegenüber 513 561 Entscheidungen und 3,19% Anerkennung. **1994** sinkt die Zahl der Asylanträge auf 127 210, 352 572 Entscheidungen werden getroffen und 7,25% erhalten Asylberechtigung.

⁷³⁰ Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Entscheidungen und Entscheidungsquoten seit 1985 in Jahreszeiträumen“, Nürnberg, 2004

⁷³¹ Bundesinnenminister Schily, in: Die Welt: „Keine Denkverbote bei Zuwanderung“, Berlin, 25.09.2000

⁷³² „In Deutschland haben nach überschlägigen Berechnungen in den letzten 5 ½ Jahren von 1995 bis Juni 2000 mehr als 48,4% aller Asylsuchenden Abschiebungsschutz erhalten.“ Vgl. Mitteilung der Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „Anerkennungsquote und Schutzquote von Flüchtlingen in Deutschland“, Berlin, 2000, S. 2

⁷³³ Brief: Bayerisches Staatsministerium des Innern: „Papier der Bundesausländerbeauftragten: ‚Mythen im deutschen Asylrecht‘“, München, 21.12.2000, S. 3

⁷³⁴ 2000 liegt die Schutzquote (hier errechnet aus allen offiziellen Anerkennungsformen und weiteren humanitären Aufenthaltstiteln) bspw. für afghanische Staatsangehörige in Deutschland bei 23,5 Prozent, in Österreich bei 57,6 Prozent, in Dänemark bei 59,9 Prozent und in den Niederlanden bei 82,3 Prozent.

Tabelle 6: Asylanträge, Anerkennungsquote und Hauptherkunftsländer 1979 - 1999

Jahr	Anträge (absolut)	Anerkennung (absolut)	Hauptherkunftsländer/ -regionen	Anerkennungszahl von Asylbewerbern (absolut, seit 1953)
1979	41 953	15, 80% (6 573) ¹	Vietnam	
1980	92 918	13, 39% (12 783) ²	Vietnam, Türkei „Armutsfüchtlinge“	62 038
1981	39 555 ³	11, 01% (8 531)	Asien, Osteuropa	70 569
1982	30 897	18, 92% (6 209)	Polen	76 778
1983	16 335 ⁴	18, 37% (5 032)	Asien	81 810
1984	27 834	26, 56% (6 566)	Asien, bes. „Armutsfüchtlinge“	88 376
1985	54 805 ⁵	29, 15% (11 224)	Asien (60%) – Sri Lanka	99 600
1986	67 429	15, 94%	75% außereuropäisch	
1987	35 974 ⁶	9, 40% (8 231)	64% europäisch	124 980
1988	62 270 ⁷			
1989	77 621			
1990	124 476	4, 38% (6 518)	Osteuropa, Asien: insgesamt 106 Länder	145 383 (= 12, 80% aller Anträge)
1991	166 514	6, 90% (11 597)	119 Staaten: Iran, Sri Lanka	156 980 (= 11, 27%)
1992	303 196	4, 25% (9 189)	26,33% aus Jugoslawien	166 169 (= 9, 08%)
1993	231 899 ⁸	3, 19% (16 396)	142 Staaten, (72% aus Europa)	182 565 (= 8, 48%)
1994	127 210	7, 26% (25 578)	23,90% (Rest-) Jugoslawien, 15,03 Türkei	208 143 (= 9, 13%)
1995	127 937	9, 04% + 2, 68% kl. Asyl	123 Staaten	226 243 (= 9, 39%)
1996	116 367	7, 40%	128 Staaten	240 632 (= 9, 53%)
1997	104 303	4, 94% + 5, 72% kl. Asyl	70% außereuropäisch	249 075 (= 9, 47%)
1998	147 391	3, 99% + 3, 69% kl. Asyl	BR Jugoslawien, Türkei	254 302 (= 9, 32%)
1999	138 319	3, 04% + 4, 54% kl. Asyl	120 Staaten: 50% Europa	258 416 (= 9, 02%)

Quelle: Eigene Tabelle mit Daten aus: Pollern, Hans-Ingo von: „Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen“ in: „ZAR, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik“, Baden –Baden, Ausgaben 1980 – 2000 und Bundesamt für die Anerkennung von ausländischen Flüchtlingen, „Asylpraxis“, „Asyl im Blick“, „Asyl in Zahlen“, Nürnberg, 2000

¹ Addiert über fünf Instanzen: (1. Anerkennungsausschuss (AA) beim Bundesamt 2. Widerspruchsausschuss (1978/79 abgeschafft) 3. Verwaltungsgericht (VG) 4. Verwaltungsgerichtshof/Oberverwaltungsgericht (VGH/OVG) 5. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)). In den folgenden Jahren

² Auf vier Instanzen: AA/Einzelentscheider, VG, OVG/VGH, BVerwG

³ Wirkung der „Sofortmaßnahmen zur Reduzierung der wirtschaftlichen Anziehungskraft und der Sogwirkung der BRD“ vom 18. Juni 1980 (ZAR 2/1982, S. 93)

⁴ Beeinflusst durch das „Gesetz über das Asylverfahren vom 16. Juli 1982“ (ZAR 2/1994, S. 111)

⁵ Vermehrte Schleppertätigkeit und Zuwanderung über Ostberlin. Aufgrund des Viermächtestatuts ohne Passkontrolle (ZAR 2/1986 S. 67)

⁶ „Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitsrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 6. Januar 1987“. Und Beförderverbote vom Bundesminister des Innern für 35 Fluggesellschaften. (ZAR 2/1988, S. 62)

⁷ 1988 kommt jeder sechste Asylbewerber (18, 17%) über den Rhein-Main-Flughafen in die Bundesrepublik (ZAR 1/1992, S. 27)

⁸ Inkrafttreten der neuen Asylvorschrift des Art. 16a GG zum 30. Juni 1993 (ZAR 1/1994, S. 31)

Schon 1980, als erstmals über 100 000 Personen in Deutschland Asyl begehren, plädieren Kay Heilbronner und Werner Kanein für eine Änderung des Asylgrundrechts.⁷³⁵ Der Sinn des Artikels 16, Absatz 2, Satz 2 GG wird in Zweifel gezogen.⁷³⁶ „...ever since the mid – 1980s, media had been reporting frequently on the public’s growing resentment of the country’s ongoing high levels of immigration.“⁷³⁷ Zunächst werden jedoch Reformen auf einfachgesetzlicher Grundlage unternommen. Auf den Kabinettsbeschluss vom 27. August 1986 zur *Eindämmung des Zustroms von Asylanten*,⁷³⁸ folgen umfangreiche Maßnahmen, die den Zugang begrenzen und das Asylverfahren verkürzen sollen. Das Asylverfahrensgesetz wird zwischen 1987 und 1992 vier Mal geändert. Im Juli 1992 – die Bewerberzahlen erreichen mit 438 191 einen Rekordstand – wird mit dem Gesetz zur Neuordnung des Asylverfahrens ein letzter Versuch einer einfachgesetzlichen Bändigung des Zuflusses gestartet.⁷³⁹

Am 6. Dezember 1992 einigen sich CDU, CSU, FDP und SPD auf eine breit angelegte Reform des Asyl- und Ausländerrechts (darunter auch Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechtes und des Aussiedlerrechtes). Innenminister Wolfgang Schäuble legt einen Gesetzentwurf vor, der nach Änderungen durch die Bundestagsfraktionen von CDU, CSU, FDP und SPD in zwei Gesetzesvorlagen mündet. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes und der Gesetzentwurf zur asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Reform werden mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit verabschiedet und treten am 30. Juni und 1. Juli 1993 in Kraft.⁷⁴⁰ In dieser Zeit setzt sich UNHCR in Deutschland für die Wiedereinführung des GFK-Flüchtlingsbegriffes ein, da die Festlegung auf politische/ staatliche Verfolgung zu speziell sei und auch einer Harmonisierung der Asylpolitik im Rahmen der EU im Wege stehe.⁷⁴¹

⁷³⁵ Heilbronner, Kay, ZRP 1980, S. 237 ff., Kanein, Werner, NJW 1980, 1988, ZAR 1981, S. 39 ff. und Behr, Hartmut: „Zuwanderung im Nationalstaat: Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich“, Opladen, 1998, S. 22

⁷³⁶ Vgl. Philipp, Wolfgang, in: NRJ 1980 und ZAR, 1981

⁷³⁷ Angenendt, Steffen (Hg.): „Asylum and Migration Policies in the European Union“, Berlin, 1999, S. 188

⁷³⁸ Vgl. Rittstieg, Helmut: „Asylrecht gegen Flüchtlinge“, in: InfAuslR, 1986, S. 322 ff.

⁷³⁹ Vgl. Bundesratsdebatte (Protokoll 657), Statement von Eberhard Diepgen, S. 200. Im Bundesrat ergreifen die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg die Initiative und Beantragen die Umwandlung des grundgesetzlichen Asyls in eine institutionelle Garantie. s. BR-Drucksache 175/90, 684/90, 71/92, 625/92

⁷⁴⁰ Die erste Bundestagslesung findet am 21. Januar und 4. März 1993 statt. Die Anhörung der Sachverständigen im Innenausschuss des Bundestages erfolgt am 11. und 24. März 1993. Am 26. Mai 1993 werden beide Gesetze vom Bundestag verabschiedet. Am 1. Juni folgt die Zustimmung des Bundesrates. Am 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1002) und am 1. Juli 1993 (BGBl. I, S. 1062) treten die Gesetze in Kraft.

⁷⁴¹ Vgl. Koisser, Walter: „Asylgrundrecht“, in: Die Zeit, Hamburg, 21.05.1993

Kern der Reform ist die Eingrenzung des Asylgrundrechts. Das subjektive Grundrecht bleibt bestehen und damit die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze –insbesondere die Auslegung des Begriffs der politischen – staatlichen – Verfolgung. Obwohl Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 GG erhalten bleibt und wortgleich in den neuen Artikel 16a, Absatz 1 GG übernommen wird, legen die Absätze 2 bis 5 jedoch Ausnahmen von diesem Anspruch fest. So bestimmt Artikel 16a, Absatz 2, dass das Asylgrundrecht in Deutschland entfällt, sofern die Einreise des Asylsuchenden über einen „sicheren Drittstaat“ erfolgt. Es wird festgelegt: „... wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [GFK] und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK] sichergestellt ist“, kann sich nicht auf das Asylgrundrecht berufen. Dabei genügt nicht bloß die Ratifikation der internationalen Menschenrechtsinstrumente, sondern – so legt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Grundsatzurteil zur Drittstaatenregelung (vom 14. Mai 1996) fest – muss auch deren „tatsächliche Beachtung“⁷⁴² gewährleistet sein. Liegt eine solche Einreise vor, wird die betreffende Person automatisch vom Asylgrundrecht ausgeschlossen und möglicherweise bereits an der Grenze zurückgewiesen. Neben den EG-Mitgliedstaaten werden zusätzliche sichere Drittstaaten durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt. Derzeit gelten Polen, die Schweiz und die Tschechische Republik als sichere Drittstaaten.⁷⁴³ Doch gibt es Zweifel an der Schutzgarantie, da die Gefahr der Kettenabschiebung besteht. Das BVerfG rät daher zu Einzelfallprüfungen. Die Abschiebung oder Zurückschiebung hängt jedoch auch von der völkerrechtlichen Durchsetzbarkeit, also dem Vorliegen von Rückübernahmeabkommen, ab.

Artikel 16a, Absatz 3 GG ergänzt, dass der Anspruch auf grundrechtliches Asyl ebenfalls entfällt, wenn die Einreise über ein „sicheres Herkunftsland“ erfolgt. Die sichere Drittstaatenregelung und die sichere Herkunftsstaatenregelung beruhen letztendlich auf dem Prinzip der Motivationslehre, der Betrachtung des Herkunftslandes und der Beurteilung dessen politischer Ordnung anhand objektiver Kriterien (wie der Unterzeichnung von Verträgen). Damit schwächen die Regelungen das internationale Flüchtlingsschutzregime –

⁷⁴² Vgl. Yazicioglu, Ümit: „Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung“, Frankfurt a.M., 2000, S. 11, 21

⁷⁴³ Die Erweiterung der Liste geschieht im Rahmen der Anlage I zum Paragraphen 26a AsylVfG. Obwohl Bundestag und Bundesrat für die Aufnahme in die Liste stimmen müssen, ist es die Bundesregierung (gem. § 26a Abs. 3) die per Rechtsverordnung das Verbleiben von Staaten in der Liste prüft und ggf. diese aus der Liste entfernt. So sind per Gesetz auch Österreich, Schweden und Finnland weiterhin sichere Drittstaaten, obschon diese seit 1995 EU-Partner sind.

da Asylgewährung als feindlicher Akt gewertet werden kann und Schutz bei nichtstaatlicher Verfolgung verwehrt wird – und stellen eine Verantwortungsverweigerung dar – weil Anträge nicht gestellt werden können oder diese kategorisch als offensichtlich unbegründet abgewiesen werden. Artikel 16a, Absatz 4 GG regelt die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bei *offensichtlich unbegründeten* Asylanträgen (diese gelten bei Einreise über die zuvor genannten sicheren Staaten). Und Artikel 16a, Absatz 5 GG inkorporiert schließlich völkerrechtliche Verträge, wie das Dubliner Durchführungsübereinkommen in das Deutsche Asylgrundrecht. Auch die neue Flughafenregelung gehört als integraler Teil zu den Maßnahmen zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung. Bade urteilt: „*Bis 1993 hatte Deutschland das liberalste Asylrecht und die restriktivste Asylrechtspraxis. Das liberale Asylrecht ist 1993 verschwunden, geblieben ist die restriktive Praxis...*“⁷⁴⁴

Da Deutschland von sicheren Drittstaaten umgeben ist und damit letztlich nur der Weg über das Meer oder den Flughafen bleiben, scheint es, als könnte keine Person in Deutschland Asyl erhalten. Hier kommt jedoch die deutsche Besonderheit des *großen* (grundgesetzlichen) und *kleinen* (völkerrechtlichen) Asyl zu tragen. Während der Status des Asylberechtigten nach Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 a.F. bzw. 16a 1 n.F. GG für alle, die über einen sicheren Drittstaat oder ein sicheres Herkunftsland einreisen, entfällt, kann doch im Asylverfahren der Status GFK-Flüchtling (§ 51 AuslG) verliehen oder Schutz nach Artikel 3 EMRK (§ 53 AuslG) gewährt werden. Das bedeutet, dass auch in Fällen in denen die Drittstaatenregelung greift, effektiv nach Abschiebehindernissen geprüft werden soll. Somit wird das Asylgrundrecht durch völkerrechtliche Normen übertroffen. Zwei widersprüchliche Zustände ergeben sich aus dieser Konstellation: 1. Der Schutzstatus, der zwar nach internationalem Recht vorgesehen ist, orientiert sich in Deutschland nicht an der GFK, sondern am Grundgesetz. 2. Obwohl der Maßstab der Kennzeichnung der sicheren Drittstaaten die GFK und die EMRK sind, gelten diese Regelungen nur begrenzt im innerdeutschen Recht. Obwohl mit dem Prinzip der sicheren Drittstaaten auf international geltendes Flüchtlingsrecht verwiesen und damit ein Fortschritt im Sinne der Europatauglichkeit des deutschen Asyls erreicht wird, verletzt Deutschland den Kerngehalt der GFK. „*Zu einer vollständigen Abdeckung kommt es mit*

⁷⁴⁴ Bade, Klaus J.: „*Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945*“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „*Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30.09/1.10.1999, München, S. 21

*Sicherheit nicht.*⁷⁴⁵ Mittlerweile haben sich diese Regelungen auch in vielen anderen Staaten durchgesetzt. Die Übernahme in EU-Recht ist jedoch z.T. noch umstritten. Die deutsche Asylrechtsreform von 1992/1993 hat darüber hinaus signifikante Auswirkungen auf die Staaten der europäischen Peripherie und lässt dort neue Asylländer entstehen. Die neuen NATO-Mitgliedstaaten und EU-Beitrittsstaaten bemühen sich um die Entwicklung zuverlässiger Asylsysteme und Transitstaaten wandeln sich zu Aufnahmeländern.⁷⁴⁶

Im Jahr 2000 wird erneut eine Änderung des Asylgrundrechts gefordert.⁷⁴⁷ Maximalforderungen sehen auf der einen Seite die Streichung des Asylgrundrechts und die Verankerung einer institutionellen Garantie vor. Auf der anderen Seite wird die vollständige Übernahme des GFK-Flüchtlingsschutzes mit den Interpretationshilfen des UNHCR verlangt. Darüber hinaus wird aufgrund des Fortschritts auf EU-Ebene eine Rechtsanpassung erwogen: *„Eine Kollision zwischen deutschem Verfassungsrecht und künftigem gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrecht zum Asylrecht ist jedoch ausgeschlossen, solange gemäß dem Wortlaut von Artikel 63 EGV, der nur die Schaffung von Mindestnormen vorsieht, keine Vollharmonisierung angestrebt wird...“*⁷⁴⁸ Diese könnte jedoch im Laufe der zweiten Harmonisierungsphase (ab Mai 2004) vorgesehen werden. Im Rahmen der Zuwanderungsdebatte distanziert sich die CDU von der Forderung der Streichung des Asylgrundrechts.⁷⁴⁹ Obwohl das deutsche Individualrecht auf Asyl atypisch und im Rahmen der EU-Asylrechts-harmonisierung nicht mehrheitsfähig sei, hält die Partei die Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie für derzeit nicht geboten: *„Vor allem würde eine derartige Änderung des Asylrechts alleine keine wesentlichen neuen Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung eröffnen. Soweit die Verkürzung der Verfahren und der Ausschluss von Klagemöglichkeiten angestrebt wird, handelt es sich nicht um ein Problem des Art. 16a GG, sondern um ein Problem der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG und des*

⁷⁴⁵ Köfner, Gottfried, Nicolaus, Peter: *„Die Genfer Flüchtlingskonvention im Schatten des Grundgesetzes“*, ZAR 1986, S.11 ff.; Bierwirt, Christoph: *„Zu dem Begriff des politisch Verfolgten und des Flüchtlings i.S.d. GFK“*, Archiv des Völkerrechts, 1991, S. 301 ff.

⁷⁴⁶ Die Errichtung der völkerrechtlich vereinbarten Standards erfolgt in enger Mitarbeit mit der Europäischen Kommission (Department for Home and Justice Affairs) und dem UNHCR. Im Gleichzug erhalten die Länder Technik und Hardware um den Grenzschutz an EU-Bedürfnisse anzupassen.

⁷⁴⁷ Die Volksparteien setzen diese Absenkung mit dem Asylkompromiss in Zusammenhang. Die CDU schreibt: *„Die Änderung des Asylrechts im Jahr 1993 war erfolgreich. Sie hat die Spielräume der Genfer Flüchtlingskonvention weitgehend ausgenutzt.“* Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: *„Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“*, Berlin, 07.06.2001, S. 13

⁷⁴⁸ Bundesministerium des Innern: *„Verhältnis von Artikel 16a GG und Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)“*, Berlin, 28.09.2000, S. 4

⁷⁴⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung: *„Süssmuth sieht ‚wachsenden Konsens‘“*, Frankfurt a.M., 01.02.2001, Frankfurter Rundschau: *„Union besteht nicht mehr auf Aus für Asyl-Artikel 16“*, Frankfurt a.M., 01.02.2001

*Gewaltenteilungsgrundsatzes.*⁷⁵⁰ Zum gleichen Schluss kommt auch die UKZu und lehnt eine Verfassungsänderung ab. Die CSU bleibt jedoch bei der Auffassung, dass nur die Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie bei gleichzeitiger Anpassung der Rechtsweggarantie zur Verhinderung von Asylmissbrauch führe.⁷⁵¹

3.1.4 Schutzlücken⁷⁵²

In der deutschen höchstrichterlichen Rechtsprechung hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten eine zur GFK konträre Auffassung von Verfolgung und damit eine unterschiedliche Bewertung von Flüchtlingseigenschaft durchgesetzt. *„Das BverwG macht sich nicht die Mühe, das Flüchtlingsvölkerrecht im Sinne eines universellen Menschenrechtsschutzes fortzuentwickeln, sondern sucht... den vom Völkerrecht geforderten Schutz in möglichst kleiner Münze auszus zahlen.“*⁷⁵³ Politische Verfolgung ist demnach grundsätzlich staatliche Verfolgung. Entscheidend ist, dass der Staat die Person in ihrer Eigenschaft oder ihrer Überzeugung gezielt treffen will. Das bedeutet, dass bei der Entscheidung über die Asylwürdigkeit einer Person die Handlung des Staates im Vordergrund steht. Wenn es keinen international anerkannten Staat gibt oder eine Handlung nicht eindeutig der staatlichen Autorität zugeordnet werden kann, ist Verfolgung nach dieser Theorie ausgeschlossen und Asyl wird nicht gewährt. Das Geschehen und die Situation im Herkunftsland ist daher zentral für die Asylrechtsprechung und wird mit dem „Fernrohr“⁷⁵⁴ beobachtet und interpretiert. Dabei wird die Motivation des Täters in den Mittelpunkt gestellt. Die von der GFK formulierte *„wohl begründete Furcht vor Verfolgung“*, die objektive wie subjektive Momente

⁷⁵⁰ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: *„Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“*, Berlin, 07.06.2001, S. 13

⁷⁵¹ Beschluss des Parteivorstandes der CSU: *„Thesen zur Zuwanderungspolitik“*, Bayreuth, 23.04.2001, S. 4

⁷⁵² Der Begriff der Schutzlücke wird Mitte der 90er Jahre von der Vertreterin des UNHCR in Deutschland, Judith Kumin, geprägt. Die sogenannte Schutzlücke ergibt sich Asylrechtsreformen, deren Ziel die Begrenzung von Zuwanderung ist, jedoch zu einer Ausgrenzung und „Wegdefinition“ von Flüchtlingsgruppen führt. Vor allem Bürgerkriegsflüchtlinge aus Ländern wie Algerien, Somalia, Liberien, Afghanistan, Sierra Leone und Sudan sind betroffen. Obwohl nicht bezweifelt wird, dass gerade bei mit Waffengewalt ausgetragenen innerstaatlichen Konflikten ein nicht unerhebliches Verfolgungsrisiko besteht, erhalten Flüchtlinge häufig kein Asyl in Deutschland. Vgl. Kumin, Judith: *„Wen interessiert noch, welche Probleme Flüchtlinge haben?“*, in: Rosen, Klaus-Henning Rosen (Hg.): *„Jahrbuch der Deutschen Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe“*, Berlin, 1995, UNHCR, Pressemitteilung zum Tag der Menschenrechte: *„Juristisch Wegdefiniert“*, Bonn, 10.12.1996, UNHCR: *„Bundesverwaltungsgericht/Somalia-Urteil, Schutzlücke zementiert“*, Bonn, 16.04.1997, Der Spiegel: *„In der Schutzlücke“*, 26.01.1998, Tagung des Forums Menschenrechte, Lumpp, Katharina: *„Kurzstatement, Kein Staat, keine Verfolgung? – Zur Schutzlücke im deutschen Asylrecht“*, Bonn, 28./29.04.1998, Frankfurter Allgemeine Zeitung: *„Das UNHCR sieht in Deutschland eine Schutzlücke“*, Frankfurt a.M., 24.11.1998

⁷⁵³ Marx, Reinhard: *„Nichtstaatliche Verfolgung und deutsches Ausländerrecht“*, in: ZAR, 01.2001, S. 18

⁷⁵⁴ Neumann, Volker: *„Feindschaft als Kriterium des asylrechtlichen Politikbegriffs“*, NVwZ, 1985, S. 629

einschließt und das Einnehmen der Opferperspektive verlangt, wird in der deutschen Rechtsprechung nicht befolgt. *„History shows that such State power may fail, be it because a government abuses its power or because authorities have become too weak to fulfill their duties. This historical experience constitutes the very cornerstone of the regime of international refugee protection as surrogate created by modern international refugee law.“*⁷⁵⁵ Die Bewertung der Handlung des Staates ist jedoch aus zwei Gründen problematisch. Einerseits da die Gewährung des Flüchtlingsstatus somit einen „*unfreundlicher Akt*“ gegen das Herkunftsland darstellen könnte, andererseits weil die Ablehnung eines Asylbewerbers zusätzliche Gefahr bergen würde. *„Damit schließt nach dem BVerwG die Annahme politischer Verfolgung zwangsläufig ein, daß das Verhalten des fremden Staates aus der Sicht der deutschen Verfassungsordnung mißbilligt wird...“*⁷⁵⁶ Der Zweck des Flüchtlingsschutzes als neutrales Instrument zur Lösung internationaler Flüchtlingsprobleme und zum Schutz von Einzelpersonen wird durch dieses Vorgehen untergraben. Indem das Handeln des Staates in den Vordergrund gerückt wird, wird noch dazu ein Trend im Völkerrecht ignoriert, der den Menschen als Rechtssubjekt etabliert.

Obwohl die GFK keine Staatlichkeit der Verfolgungsqualität fordert und sich dieser Ansatz auch nicht in der Rechtsinterpretation und -praxis anderer Länder durchsetzt, unternimmt die deutsche höchstrichterliche Rechtsauslegung diese umstrittene Festlegung und verweigert damit originären GFK-Flüchtlingen angemessenen Schutz.⁷⁵⁷ Die Interpretation, dass die Verfolgung vom Staat ausgehen muss, bricht mit der übrigen Staatenpraxis. Vor allem Bürgerkriegsflüchtlingen wird dadurch notwendiger Schutz verwehrt. *„Hinsichtlich der Verfolgung von Personen aus Bürgerkriegsgebieten hat das Bundesverwaltungsgericht seit den siebziger Jahren und insbesondere in einer Reihe von Entscheidungen aus den neunziger Jahren eine Rechtsprechung etabliert, die Schutzsuchende aus Bürgerkriegsgebieten mit dem Argument, es handele sich nicht um asylrelevante staatliche Verfolgung, vom Schutz des Flüchtlingsrechts und der Europäischen Menschenrechtskonvention ausschließt.“*⁷⁵⁸ Die unterschiedliche Interpretation der Schutzbestimmungen der GFK führt damit in Einzelfällen

⁷⁵⁵ Kälin, Walter: *„Non-State Agents of Persecution and the Inability of the State to Protect“*, Bern, S. 17

⁷⁵⁶ Nicolaus, Peter: *„Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention – eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?“*, in: Otto Beneke Stiftung (Hg.): *„Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“*, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 47

⁷⁵⁷ Vgl. UNHCR: *„UNHCR-Eckpunkte zu Problemen des Flüchtlingsschutzes in Deutschland“*, Bonn, 10.1998

⁷⁵⁸ UNHCR: *„UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung „Nichtstaatliche Verfolgung“ des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 29. November 1999“* Berlin, 11.1999, S. 15

zu einem Verstoß gegen das Non-refoulement-Gebot. UNHCR spricht von einer Schutzlücke. Im Juli 1999 erklärt der Londoner *Court of Appeal*: Deutschland sei kein sicherer Drittstaat.⁷⁵⁹ „*Serious protection problems include an interpretation of the 1951 Convention that denies full asylum to persons who are victims of persecution by non-state agents. ...In so far as then persons cannot be deported, they find themselves in a legal and social limbo.*“⁷⁶⁰ Ob Personen eine Duldung erhalten, hängt häufig ebenfalls von praktischen Bedingungen, wie dem Vorliegen von Rückübernahme- und Transitabkommen oder Flugverbindungen zusammen. „*UNHCR hält es für erforderlich, die Frage des Abschiebungsschutzes durch eine faire Würdigung für Fluchtgründe zu entscheiden. Flugpläne oder die Existenz eines geöffneten Flughafens dürfen nicht für Flüchtlingsschicksale ausschlaggebend sein.*“⁷⁶¹

Doch nicht nur das Verfassungsasyl und der GFK-Flüchtlingsschutz sind von dieser Einschränkung betroffen, sondern auch der subsidiäre Flüchtlingsschutz. Zwar gelangt Artikel 3 EMRK mit Paragraph 53, Absatz 4 direkt ins Ausländergesetz und soll absoluten Schutz vor unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung gewähren, wie Paragraph 53, Absatz 6, Satz 1 AuslG näher ausführt: – „*Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat kann abgesehen werden, wenn dort für den Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht*“ – doch diese Bestimmung ist lediglich eine Kann-Vorschrift, führt aufenthaltsrechtlich zu einer Duldung und kann bei Nichtstaatlichkeit der Verfolgung verweigert werden. Der subsidiäre Schutz aus der Europäischen Menschenrechtskonvention wird somit in Deutschland nur begrenzt angewandt. Die deutsche Rechtsprechung erkennt Abschiebungshindernisse nur dann an, wenn eine Person im Falle einer Abschiebung gleichsam sehenden Auges dem sicheren Tod oder schwersten Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt würde. Obwohl das Bundesverfassungsgericht die Verbindlichkeit der Grundsätze aus der EMRK und der Entscheidungen des EGMR bestätigt, liegt auch eine Abweichung von der Rechtsprechung des EGMR vor. So bietet der EGMR in seinen Entscheidungen auch bei quasistaatlicher und nichtstaatlicher Verfolgung Abschiebeschutz.⁷⁶² „*Der Unterschied zwischen der Rechtsprechung des BVerwG und der des EGMR besteht im wesentlichen darin, daß das BVerwG „ein geplantes, vorsätzliches, auf eine*

⁷⁵⁹ ECRE: „*Research Paper on Non-State Agents of Persecution*“, London, 2000

⁷⁶⁰ UNHCR: „*1999 Annual Protection Reports – Executive Summaries*“, Genf, 2000, S. 22

⁷⁶¹ UNHCR: „*Bundesverwaltungsgericht/Somalia-Urteil, Schutzlücke zementiert*“, Bonn, 16.04.1997

⁷⁶² Am 17.12.1996 erklären die Straßburger Richter eine Abschiebung von Österreich nach Somalia für unzulässig, da der Wirksamkeit von Artikel 3 EMRK kein Fehlen staatlicher Gewalt entgegenstehen könne. Vgl. auch: Soering-Urteil vom 07.07.89 und die oben genannten Urteile: Cruz Varas vom 20.03.91 und Vilvarajah vom 30.10.1991

bestimmte Person gerichtetes Handeln“ verlangt, welches „vom Staat oder ausnahmsweise von staatsähnlichen Organisationen ausgehen muß,“ während es nach der Rechtsprechung des EGMR hierauf nicht entscheidungserheblich ankommt... Während das BVerwG im Grundsatz nur die vorsätzliche Folter durch den Staat als Menschenrechtsverletzung im Sinne der EMRK geschützt sieht, sind für Straßburg die Folgen das entscheidende Argument.“⁷⁶³

Die herrschende Praxis verletzt somit auch die bindende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Die Erteilung einer Duldung als Anerkennung der Schutzwürde fällt darüber hinaus unter den notwendigen Schutzstandard zurück. Doch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2000⁷⁶⁴ stellt eine Richtungskorrektur der Rechtsprechung dar, da in der „Afghanistan-Entscheidung“ erstmals auch für Flüchtlinge aus Bürgerkriegssituationen Schutz geboten wird. Das geltende Asylrecht gewährt nach dieser neuen Auslegung Schutz vor staatlicher und quasistaatlicher Verfolgung.

Ferner wird eine andere Schutzlücke im deutschen Asylrecht ausgemacht. Das internationale Flüchtlingsrecht hat sich speziell im Bereich der geschlechtsspezifischen Verfolgung weiterentwickelt. Vor allem mit den Ereignissen in Bosnien-Herzegowina haben sich frauenspezifische Fluchtgründe herauskristallisiert.⁷⁶⁵ Die Mehrzahl der GFK-Unterzeichnerstaaten und UNHCR sind der Auffassung, dass schwerwiegende geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen in Verbindung mit einem der fünf Kriterien Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und politische Überzeugung Verfolgung im Sinne der GFK darstellt.⁷⁶⁶ Die Verfolgung aufgrund des Geschlechts ist

⁷⁶³ Heinhold, Hubert: „Internationale Menschenrechtsabkommen und die Anwendung in Deutschland“, München, 1997 unter: <http://www.proasyl.de/lit/leitfad/menschr.htm>, (Stand: 04.11.2002)

⁷⁶⁴ s. Bundesverfassungsgerichtsurteil 2 BvR 260/98 und Bundesverwaltungsgerichtsurteil: „Politische Verfolgung im andauernden Bürgerkrieg; Bürgerkriegspartei als staatsähnliche Organisation; quasi-staatliche Verfolgung“, 20. Februar 2001, 1. Senat, (Az: 9 C 20/00,) Leitsatz: 1. Politische Verfolgung durch eine Bürgerkriegspartei (hier: in Afghanistan) kann nicht bereits mit der Erwägung verneint werden, es fehle an einer dauerhaft verfestigten Gebiets Herrschaft „nach außen“. Die anhaltende äußere militärische Bedrohung schließt das Bestehen eines staatsähnlichen (quasi-staatlichen) Herrschaftsgefüges im Innern nicht zwingend aus. 2. Auch Bedrohungen der Herrschaft im Innern schließen die Annahme der Staatsähnlichkeit nicht aus, sofern eine De-facto-Gebietsgewalt vorhanden ist, die tatsächlich eine prinzipiell schutz- und verfolgungsmächtige Ordnung von gewisser Stabilität errichtet hat. Vgl. Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion Querschnittsarbeitsgruppe Integration und Zuwanderung: „Die neue Politik der Zuwanderung Steuerung, Integration, innerer Friede“, Berlin, 06.07.2001, S. 59

⁷⁶⁵ Christian Schwarz-Schilling über den Krieg in Bosnien-Herzegowina: „Männer wurden umgebracht und Frauen vergewaltigt – im Übrigen nicht nur aus Spaß, sondern aus ideologischem Axiom: Die Maxime – man kann Gründe dafür schriftlich nachlesen – war, dass auf bosnischem Boden serbische Kinder geboren werden sollten.“ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, Tagesordnungspunkt 18: „Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten“, Berlin, 06.07.2000, S. 10912

⁷⁶⁶ UNHCR: „UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung „Nichtstaatliche Verfolgung“ des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 29. November 1999“ Berlin, 11.1999, S. 2

jedoch noch nicht abschließend definiert. Die deutsche höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigt, dass Verfolgung an das Merkmal Geschlecht anknüpfen kann.⁷⁶⁷ Doch auch hier führt die Trennung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Verfolgung zur Entstehung einer Schutzlücke. *„Frauen, die Menschenrechtsverletzungen in Form sexueller Gewalt erlitten haben, sind häufig weitgehend schutzlos gestellt. In der deutschen Rechtsprechung wird zudem oft verneint, dass Verfolgungshandlungen gegenüber Frauen an ein asylerbliches Merkmal anknüpfen. Auch die Auffassung, geschlechtsspezifische Verfolgung könne nur dann zur Flüchtlingsanerkennung führen, wenn die Verfolgungshandlungen vom Staat ausgingen oder ihm zurechenbar seien, steht einer Anerkennung allzu oft entgegen.“*⁷⁶⁸

Bezüglich der Schutzlücke bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung kommt die UKZu zu dem Ergebnis, dass das deutsche Recht die Betroffenen besser schützen sollte: *„Die Kommission bejaht die Schutzbedürftigkeit von Frauen, die ihres Geschlechts wegen verfolgt werden, sowie die Schutzbedürftigkeit derjenigen Opfer, die in Situationen nicht oder nicht mehr bestehender staatlicher Strukturen oder genereller Schutzunfähigkeit des Staates Gefahren für Leben und Freiheit ausgesetzt sind.“*⁷⁶⁹ Auch die SPD bekennt sich 2001 in ihrem Eckpunktepapier zum besseren Schutz für Flüchtlinge, die von nichtstaatlicher Verfolgung oder geschlechtsspezifischen Menschenrechtsverletzungen bedroht sind. Um Schutz für diese Gruppen zu gewähren, schlägt die Partei eine Änderung des Paragraphen 53 AuslG vor.⁷⁷⁰ Die Änderung dieses Paragraphen würde jedoch nicht die geforderte GFK-Anpassung bringen. Die Angleichung fordern hingegen Bündnis90/Die Grünen und die PDS, während die Union von einer Ausweitung der Flüchtlingsanerkennung warnt. Dennoch heißt es auch im Beschluss der CDU vom 7. Juni 2001 unter dem Thema Härtefälle: *„Die Politik ist aufgefordert, sich der Problematik der Opfer nicht staatlicher Verfolgung bewusst zu werden.“*⁷⁷¹ Unter dem Druck des Koalitionspartners, prominenter Politiker (Rita Süßmuth und Hans-Jochen Vogel), Kirchen und Nichtregierungsorganisationen, lenkt auch Bundesinnenminister Schily ein und stimmt einer Änderung des deutschen Asylrechts durch

⁷⁶⁷ UNHCR: *„UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung „Zuwanderungsgesetz“ des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Januar 2002“*, Berlin, 01.2002, S. 2

⁷⁶⁸ UNHCR: *„UNHCR-Eckpunkte zu Problemen des Flüchtlingsschutzes in Deutschland“*, Bonn, 10.1998

⁷⁶⁹ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 162

⁷⁷⁰ Vgl. Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion Querschnittsarbetsgruppe Integration und Zuwanderung, Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion: *„Die neue Politik der Zuwanderung Steuerung, Integration, innerer Friede“*, Berlin, 06.07.2001, S. 59 - 62

⁷⁷¹ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: *„Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“*, Berlin, 07.06.2001, S. 17

das Zuwanderungsgesetz zu. Dieses vollzieht die Bindung des deutschen Asylrechts an das internationale Flüchtlingsrecht und setzt die flüchtlingsrelevanten Bestimmungen (§ 60, Absätze 1 – 11 AufenthG) in einen Kontext. In Paragraph 60.1, Verbot der Abschiebung, heißt es: *„In Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951... darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seines Geschlechts, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Dies gilt auch für Ausländer, die im Bundesgebiet die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge genießen oder die außerhalb des Bundesgebiets als ausländische Flüchtlinge im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt sind. Die Voraussetzungen des Satzes 1 liegen bei nichtstaatlicher Verfolgung nur vor, wenn es sich um Verfolgung im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 handelt. Es ist hierbei zu prüfen, ob der Antragsteller in seinem Herkunftsland Schutz vor drohender Verfolgung erhalten kann. Dabei ist es unerheblich, ob die Verfolgung dem Herkunftsstaat zuzurechnen ist. ...“* Während der ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag verteidigt Schily die Aufnahme des Schutzes bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung: *„Dazu sagt Herr Müller [Peter Müller, Vorsitzender der CDU-Zuwanderungskommission] mit Recht – die Forderung ist übrigens seit langem bekannt – : Es geht nicht um die Erweiterung der Asylgründe, es gibt auch keine Schutzlücke – das war immer meine Meinung -, aber es gibt eine Statuslücke. Es geht um den Status dieser Menschen, die wir auch nach Ihrem Verständnis nicht zurückschicken wollen.“*⁷⁷²

Die Terrorangriffe des 11. September 2001 verdeutlichen eine weitere Schutzlücke im deutschen Asylrecht. Anders als die vorher genannten Schutzlücken betrifft diese jedoch nicht Flüchtlinge, sondern den Schutz des Staates. Zur Unterscheidung von Asylwürdigkeit und Asylunwürdigkeit werden die Ausschlussgründe der GFK-Flüchtlingsdefinition nach den Terrorangriffen in nationales Recht übertragen. Obwohl die völkerrechtliche Norm des Artikel 33 (2) GFK bereits nahezu identisch in Paragraph 51, Absatz 3 AuslG transformiert ist und der deutsche Gesetzgeber versucht, die Schwere der Straftat mit der Festlegung auf eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren objektiv messbar zu machen, gelingt die Transformation des Artikel 1 F GFK weniger gut. Erst mit dem zweiten Anti-

⁷⁷² Bundesinnenminister Schily vor dem Bundestag am 13.12.2001, während der ersten Lesung des Zuwanderungsgesetzes. Deutscher Bundestag: „208 Sitzung“, Berlin, 13.12.2001

Terror-Paket der Bundesregierung wird die Bestimmung des Artikels 1 F GFK – 50 Jahre nach deren Inkrafttreten – in innerdeutsches Recht übernommen.⁷⁷³ Zusätzlich stellen Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht den Bezug zum grundgesetzlichen Asyl her. *„Es liegt außerhalb des Asylrechts, wenn für terroristische Aktivitäten nur ein neuer Kampfplatz gesucht wird... Demgemäß kann Asyl nicht beanspruchen, wer im Heimatland unternommene terroristische Aktivitäten oder deren Unterstützung von der Bundesrepublik Deutschland aus in den hier möglichen Formen fortzuführen trachtet; er sucht nicht den Schutz und Frieden, den das Asylrecht gewähren will.“*⁷⁷⁴ Somit wird die Beschränkung auch auf das Verfassungsasyl übertragen und die Absicht der Mitglieder des Parlamentarischen Rates, *prosecution* und *persecution* zu trennen, wird erfüllt.⁷⁷⁵ Die gemeinsamen Wurzeln von Asylgrundrecht und GFK und die Wechselwirkung der Normen treten zutage.

Das Zuwanderungsgesetz übernimmt die Änderung des Ausländergesetzes in Paragraph 60, Absatz 8, AufenthG: *„Absatz 1 findet keine Anwendung, wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen ist oder eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist. Das Gleiche gilt, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Ausländer ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen, begangen hat oder dass er vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland begangen hat oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den*

⁷⁷³ Bereits 1999 entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in drei Urteilen über das Recht auf Asyl von PKK Funktionären: *„...auch wenn dem Asylbewerber bei einer Rückkehr in die Türkei politische Verfolgung drohe, stehe der Asylgewährung der „Terrorismusbewehrungsbehalt“ entgegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne das Asylrecht nämlich nicht in Anspruch nehmen, wer den in seinem Heimatland mit terroristischen Mitteln geführten politischen Kampf vom Boden der Bundesrepublik Deutschland aus fortsetze oder unterstütze.“*, in: Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung Nr. 19: *„Kein Asyl für Funktionäre der verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK“*, 30.03.1999

⁷⁷⁴ BVerfGE 81, 142 m.w.N, zitiert bei: Richert, Klaus-Peter: *„Asyl für Terroristen?“*, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: *„Der Einzelentscheider-Brief“*, 03.2002, S. 1

⁷⁷⁵ Hofmann, Jochen: *„Die Erarbeitung von Artikel 16 GG im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und Parlamentarischem Rat“*, in: Otto Beneke Stiftung (Hg.): *„Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“*, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989, S. 70

Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.“ Somit soll diese Lücke zwischen internationalem und nationalem Flüchtlingsrecht dauerhaft geschlossen werden.⁷⁷⁶

Ebenso problematisch sind die aus den unterschiedlichen Schutzinstrumenten (GG, GFK, EMRK) erwachsenen unterschiedlichen Statusgewährungen. Neben dem Flüchtlingsstatus (in Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge) bestehen subsidiärer Schutz (De-facto-Flüchtlinge) und temporärer Schutz.⁷⁷⁷ Die Schutzkategorien stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Auch wenn die Entstehung der GFK und des Asylgrundrechts auf denselben Wurzeln beruht und mit der deutschen Rechtsprechung inhaltlich eine Angleichung der Schutztatbestände stattgefunden hat,⁷⁷⁸ unterscheidet sich der Rechtsstatus von Asylberechtigten (nach 16a GG) und GFK-Flüchtlingen (nach § 51.1 AuslG) gravierend. Nicht nur symbolisch auch faktisch muss daher vom *großem* und *kleinem* Asyl gesprochen werden. Das Asylgrundrecht verleiht die stärkste rechtliche Stellung. Dieser Status und die aus ihm abgeleiteten Rechtsfolgen übertreffen alle anderen Schutzformen. Asylberechtigte gelten als Anerkannte politische Flüchtlinge und erhalten nach Paragraph 2 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) die Rechtsstellung eines Flüchtlings gemäß der GFK. Aufenthaltsrechtlich besitzen sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Die Familie einer asylberechtigten Person erhält den gleichen Status (Familienasyl, § 26 AsylVfG). Ist die Familie nicht miteingereist, besteht Anspruch auf Familiennachzug (Ehepartner, minderjährige Kinder, Eltern Minderjähriger). Erwerbstätigkeit auch Selbständigkeit ist ohne Arbeitsgenehmigung möglich. Der Anspruch auf Sozialhilfe ist dem von Deutschen gleichgestellt. Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld, Jugendhilfe, BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe, Förderung durch Garantiefonds, Kindergarten und Sprachförderung ebenso wie Schulpflicht sind vorgesehen. Asylberechtigte verfügen über Freizügigkeit, können nur bei schwerwiegenden Gründen ausgewiesen werden und besitzen einen GFK-Reisepass. Konventionsflüchtlinge, die nach

⁷⁷⁶ Eine Form von Abschiebungsschutz für Terroristen gewährt jedoch die EMRK. Tatsächlich ist es das Europäische Menschenrechtsregime, dass nicht nur einer Auslieferung des PKK Chefs Abdullah Öcalan an die Türkei verhindert, sondern auch einer Auslieferung Metin Kaplans, des sogenannten Kalifen von Köln, im Wege steht. Damit können Terroristen – trotz Unwürdigkeit– internationalen Schutz erhalten. Denn das Verbot der Todesstrafe ist absolut und steht in der europäischen Normenhierarchie an vorderster Stelle.

⁷⁷⁷ Die asyl- und ausländerrechtliche Neuregelung von 1992/1993 legt auch den temporären Schutz neu fest.

⁷⁷⁸ „Der Unterschied zwischen diesen Schutzgewährungen besteht darin, dass die Anwendung von Art.16a Abs.1 GG bei Einreise über einen sicheren Drittstaat ausgeschlossen ist. Eine Asylberechtigung scheidet auch dann aus, wenn die Verfolgungsfahr ausschließlich auf so genannten Nachfluchtgründen beruht, z.B. wenn der Betreffende erst im Aufnahmeland politisch aktiv geworden ist und ihm infolgedessen Verfolgung im Herkunftsland droht. Oft haben derartige Aktivitäten allein den Zweck, einen Asylgrund zu schaffen „selbstgeschaffene Nachfluchtgründe“. In allen diesen Fällen können politisch Verfolgte Schutz nur in Form des „kleinen Asyls“ erhalten.“ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 162

der GFK vor Abschiebung geschützt sind, erhalten hingegen eine Aufenthaltsbefugnis, die meist auf zwei Jahre befristet ist. Nach acht Jahren kann nach bestimmten Voraussetzungen (§ 35 AuslG) eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Familienasyl ist nicht vorgesehen und Familiennachzug erfolgt nur (sehr selten) nach Ermessen. „Diejenigen, die eine befristete Aufenthaltsbefugnis erhalten haben, weil sie nicht in den Verfolgerstaat abgeschoben werden dürfen, können nur unter großen Auflagen ihre Angehörigen nachholen.“⁷⁷⁹ Kinder von GFK-Flüchtlingen, die älter als 16 sind, haben keine Chance auf Nachzug. Konventionsflüchtlinge sind arbeitsberechtigt (auch Selbständigkeit ist zulässig) und haben – ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage – eine Arbeitserlaubnis. Anspruch auf Sozialhilfe besteht nach Paragraph 120 BSHG ebenso wie auf Kindergeld, Jugendhilfe, Kindergarten, BAföG und Förderung durch Garantiefonds. Auch gilt Schulpflicht. Sprachförderung, Berufsausbildungsbeihilfe und Erziehungsgeld stehen Konventionsflüchtlingen anders als Asylberechtigten nicht zu.⁷⁸⁰ Teilweise liegt der deutsche GFK-Status unter dem vom internationalen Flüchtlingsrecht geforderten Niveau.

Bei allgemeinen Unglücksfolgen wie Krieg, Bürgerkrieg, sozialen Umbrüchen und Unruhen sieht das deutsche Asylrecht in der Regel keinen Schutz vor. Hier können jedoch temporäre Schutzinstrumente greifen. Der Artikel 32a AuslG wird eigens zum Zweck der humanitären Aufnahme bei Gefahr für Leben und Gesundheit eingeführt. Bei Verzicht auf eine asylrechtliche Einzelfallprüfung erhalten Mitglieder dieser Gruppe für die Dauer des Konfliktes eine Aufenthaltsbefugnis. Das Instrument ermöglicht ein schnelles Vorgehen und entlastet die Asylverfahren, während die Hilfsbedürftigen einen Status erhalten, der für die Dauer des Aufenthaltes „... die Möglichkeit zur persönlichen und beruflichen Entfaltung... und somit ein menschenwürdiges Dasein im Bundesgebiet garantiert.“⁷⁸¹ Um Einzelnen auch nach Ende eines Konfliktes Schutz zukommen zu lassen, werden Ausnahmen von der Rückkehrprämisse gemacht. Diese Bleiberechtsregelungen treffen die Innenminister. Die CDU schreibt zum Thema Schutz für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge: „Ausnahmen vom Grundsatz der

⁷⁷⁹ Löffler, Herbert: „Familienzusammenführung bei Flüchtlingen – humanitäre Probleme und bürokratische Hürden“, in: DRK: „Rot-Kreuz-Magazin“, 05,2001

⁷⁸⁰ Doch für andere Schutzkategorien, die lediglich eine Duldung besitzen und deren Aufenthalt auf Dauer unsicher und mit keinerlei Integrationsleistungen verbunden ist, gelten noch strengere Regelungen. „The sixth, least secure status is the „toleration“ (Duldung), which is offered to persons who have no valid residence permit and are obliged to leave Germany, but who, due to legal or practical obstacles, can not be expelled. A temporary working permit may be granted to these persons.“ Angenendt, Steffen (Hg.): „Asylum and Migration Policies in the European Union“, Berlin, 1999, S. 170

⁷⁸¹ Vgl. Yazicioglu, Ümit: „Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung“, Frankfurt a.M., 2000, S. 18

*Rückführung kommen sowohl aus humanitären Gründen, als auch aus Gründen des nationalen Eigeninteresses in Betracht. So sind mit Blick auf Traumatisierte, Behinderte, Kranke sowie allein stehende Kinder oder Eltern differenzierte Vorgehensweisen und im Einzelfall der Verzicht auf die Durchsetzung des Rückführungsanspruches geboten.*⁷⁸²

Bereits im September 2000 fordert die Bundesbeauftragte für Ausländerfragen einen einheitlichen Flüchtlingsstatus.⁷⁸³ Die UKZu beschäftigt sich ebenfalls mit der Uneinheitlichkeit der Schutzgewährung und kommt zu dem Schluss: *„Nach Auffassung der Kommission ist die rechtliche Schlechterstellung der Konventionsflüchtlinge unter integrationspolitischen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt. Sie hält eine Annäherung an die Rechtsposition von Asylberechtigten für erforderlich.*“⁷⁸⁴ Auch die Grünen kritisieren: *„Die gegenwärtige Praxis führt zu Flüchtlingen erster, zweiter und dritter Klasse mit ganz unterschiedlichen Integrationschancen und ist zudem Ursache für eine Vielzahl von Gerichtsverfahren, die allein wegen der Statusverbesserung geführt werden.*“⁷⁸⁵ Das Zuwanderungsgesetz vereinheitlicht die Schutzgewährung in Paragraph 25 AufenthG. Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge sollen unter dem neuen Gesetz eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, und auch anderen Schutzbedürftigen kann dieser Status verliehen werden.

3.2 Volkszugehörige

Verantwortung für Volksangehörige im Ausland zu tragen und diese in der Not aufzunehmen, ist ein Prinzip der nationalen Außenpolitik. Vor allem in Krisen und Kriegssituationen findet eine Rückwanderung statt. *„Im Zuge der [russischen] Revolution 1905 kam es im Norden zu gewalttätigen Ausschreitungen gegen die Deutschen, so daß Kriegsschiffe aus Deutschland zur Evakuierung geschickt werden mußten.*“⁷⁸⁶ Die Schutz- und Aufnahmeverpflichtung stellt eine Verbindung von nationalem Interesse und humanitärem Auftrag dar. In Deutschland kommt eine weitere Komponente hinzu: Aufgrund der Geschichte und des ethnisch geprägten Begriffs des deutschen Volkes sind die Zahl der Bundesbürger und die Zahl der Deutschen

⁷⁸² Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: *„Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“*, Berlin, 07.06.2001, S.14

⁷⁸³ Frankfurter Rundschau: *„Beck fordert einheitlichen Status für Flüchtlinge“*, Frankfurt a.M., 30.09.2000

⁷⁸⁴ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 163

⁷⁸⁵ Bündnis90/Die Grünen: *„Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern“*, Berlin, 11.2000, S.15

⁷⁸⁶ Marrus, Michael R.: *„Die Unerwünschten: Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert“*, Berlin, 1999 [Original im Englischen 1985], S. 32

nicht deckungsgleich. Diese Besonderheit im Volksbegriff ist ein Geburtsmal der Bundesrepublik, die sich als Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches versteht. Trotz der faktischen Veränderung des staatskonstituierenden Merkmals Staatsvolk nach 1945 wirkt dessen Ganzheit bei der Entstehung der Bundesrepublik. Carlo Schmid beschwört daher auch am 8. September 1948 die Gesamtheit des deutschen Volkes herauf: „*Damit das Deutschland weiterbesteht, gibt es auch heute noch ein deutsches Staatsvolk. Es ist also auf dem Gebiet, das heute durch die drei Westzonen umschrieben wird, ein Gesamtakt dieses deutschen Staatsvolkes noch möglich.*“⁷⁸⁷ Da sich Staatsvolk und Staatsterritorium nicht überschneiden, schafft die Bundesrepublik Aufnahmemechanismen für Deutsche jenseits des Eisernen Vorhangs. Die Zuwanderung dieser Gruppe stellt somit eine Verbindung der Gebote aus Artikel 116 und 16 Grundgesetz dar, und beruht ebenso auf naturalistischen wie staatsidentitären Kriterien.⁷⁸⁸ Die Bundesrepublik nimmt die Verantwortung für Vertreibungs- und Ausgrenzungsleid der deutschen Auslandsbevölkerung während und nach dem Zweiten Weltkrieg auf sich und versucht die eigene staatliche Einheit zu fördern. Sie setzt sich seit Bestehen für die Rückkehr der eigenen Minderheit aus der Sowjetunion und den Ostblockländern sowie deren Nachfolgestaaten ein. In den 70er Jahren wird bspw. die Zuwanderung durch Finanzhilfen an Polen (Milliardenkredit, Schmidt-Gierek-Abkommen)⁷⁸⁹ und Freikäufe an Rumänien (offiziell 100 000 DM pro Ausreise) ermöglicht.

In den vergangenen 50 Jahren hat die Bundesrepublik über vier Millionen Aussiedler und Spätaussiedler aufgenommen.⁷⁹⁰ „*Während der gesamten Phase des Ost-West-Konfliktes stand die Aussiedlerzuwanderung unter dem Vorzeichen der politischen Konfrontation zwischen den Herkunftsländern der Aussiedler und Deutschland, was ihre Zuwanderung auf eine vergleichsweise geringe Zahl begrenzte.*“⁷⁹¹ In der ersten Phase von 1950 bis 1980 kommen vorwiegend osteuropäische Aussiedler, zwei Drittel sind Volksdeutsche aus

⁷⁸⁷ Carlo Schmid, 2. Sitzung des Plenums, in: Heinelt, Hubert, Lohmann, Anne: „*Immigranten im Wohlfahrtsstaat am Beispiel der Rechtspositionen und Lebensverhältnissen von Aussiedlern*“, Oplanden, 1992, S. 50

⁷⁸⁸ Diese Verknüpfung wird in der Begründung der Beschlussempfehlung des Innenausschusses des Bundestages zum *Aussiedleraufnahmegesetz* formuliert. Und geht aus § 6 Abs. 2 *BVFG* hervor: „*Ein Bekenntnis zum deutschen Volkstum wird unterstellt, wenn es unterblieben ist, weil es mit Gefahr für Leib und Leben oder schwerwiegenden beruflichen oder wirtschaftlichen Nachteilen verbunden war, jedoch aufgrund der Gesamtumstände der Wille unzweifelhaft ist, der deutschen Volksgruppe und keiner anderen anzugehören.*“. Vgl. Bundestagsdrucksache 11/7280, 30.05.1990

⁷⁸⁹ Schmidt, Helmut: „*Die Deutschen und ihre Nachbarn*“, München, 1992

⁷⁹⁰ Bis 1993 spricht man von *Aussiedlern*, nach der Novellierung des Bundesvertriebenengesetzes wird ein Stichtag festgelegt und der Begriff *Spätaussiedler* eingeführt.

⁷⁹¹ Dietz, Barbara: „*Integrationspolitik für Aussiedler: Krisenverwaltung oder konzeptioneller Neuanfang?*“ Bonn, 1999, S. 21

Polen.⁷⁹² Von 1980 bis 1994 gelangen 2,3 Millionen Aussiedler ins Land. Davon kommen 1,1 Millionen aus der ehemaligen Sowjetunion (mehrheitlich Kasachstan), mehr als 800 000 aus Polen, über 300 000 aus Rumänien, 16 000 aus der ehemaligen Tschechoslowakei, 9 000 aus Ungarn und 5 000 aus Ex-Jugoslawien. Seit 1990 dominiert der Zuzug aus Ansiedlungsgebieten in Asien. Da diese am stärksten vom Kriegsfolgeschicksal betroffen sind, sind kulturelle Traditionen und Sprachkenntnisse oft verloren. Das neue Profil der Spätaussiedler führt in den letzten Jahren vermehrt zur Forderung eines Umdenkens in der Aussiedlerpolitik. „Die Aussiedlerzuwanderung ist eine Art Rückwanderung über Generationen hinweg. Die Vorfahren sind teils vor Generationen, teils schon vor Jahrhunderten oder – wie im Fall der Siebenbürger Sachsen – sogar schon im Mittelalter ausgewandert.“⁷⁹³ Diese Rückwanderung basiert heute auf einer individuellen und freiwilligen Entscheidung, ist jedoch territorial auf die Gebiete Mittelosteuropas, Südosteuropas und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion begrenzt. Aussiedler sind Minderheitenangehörige deutscher Volkszugehörigkeit, die zwischen Mittelalter und dem 19. Jahrhundert als Arbeitskräfte und Kolonisatoren in Ost-, Mittel- und Südosteuropa angesiedelt wurden und ihre Kultur in eigenen Bildungseinrichtungen und autonomen Verwaltungseinheiten pflegen konnten.⁷⁹⁴ Bis zum Ersten Weltkrieg werden ca. 4 000 deutsche Dörfer in Russland gezählt. Das Aufkommen nationalistischer Ideologien und zwei Weltkriege zerstören die Lebensgrundlage der deutschen Siedler. Sie werden in die Expansionspolitik der Nationalsozialisten hineingezogen⁷⁹⁵ und in der Sowjetunion unter Generalverdacht gestellt. Es heißt, unter der

⁷⁹² Höhepunkte des Zuzugs von Aussiedlern sind die Jahre 1957 und 1958 als auch 1989 bis 1992. Zwischen 1955 und 1957 steigt die Zahl von ca. 15 000 Aussiedlern jährlich auf nahezu 150 000. Von 1960 bis 1986 schwankt die jährliche Zuwanderung zwischen 15 000 und 65 000. Ab 1988 steigt die Zahl rapide und erreicht 1991 die Rekordhöhe von 400 000. Zwischen 1992 und 1995 fällt das Niveau auf ca. 220 000 jährlich zurück und ab 1998 kommen jährlich um die 100 000. Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, Abbildung III.5, 04.07.2001, S. 178

⁷⁹³ Bade, Klaus J.: „Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. September und 1. Oktober 1999, München, S. 22/23

⁷⁹⁴ 1939 leben außerhalb des Deutschen Reiches etwa 8,6 Millionen Volkszugehörige. In den Gebieten, die nach dem Zweiten Weltkrieg an Polen und die Sowjetunion fallen leben ebenfalls um die 9 Millionen Deutsche. Schätzungen zufolge reduziert sich die deutsche Bevölkerung jenseits der heutigen Grenzen zwischen 1939 - 1960 auf vier Millionen Menschen. Vgl. Heinen, Ute: „Einführung“, in: Informationen zur politischen Bildung: „Aussiedler“, Bonn, 2000, S. 3

⁷⁹⁵ „Rumänien und Ungarn kämpften an der Seite Deutschlands im 2. Weltkrieg gegen die Sowjetunion. Dennoch wurde in zwischenstaatlichen Abkommen die direkte Einberufung rumänischer Staatsbürger deutscher Volkszugehörigkeit und damit auch der Siebenbürger und Sathmarer zur Waffen-SS vereinbart, so daß ca. 60.000 Soldaten deutschen Verbänden angehörten; ihnen wurde nach 1945 die rumänische Staatsangehörigkeit aberkannt.“ Blahusch, Friedrich: „Aussiedler / Spätaussiedler“, Jena, 1997, S. 3

deutschen Minderheitsbevölkerung seien „Tausende und aber Tausende Diversanten und Spione.“⁷⁹⁶ Sie werden als Gefahr für die staatliche Sicherheit gesehen und als vermeintliche Kollaborateure des Dritten Reiches aus ihren ursprünglichen Siedlungsgebieten vertrieben, zwangsumgesiedelt und deportiert. „Nach dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion 1941 kam es dann zur großen Deportation. Fast 900 000 wurden pauschal zu Spionen und Störenfriedern erklärt und nach Sibirien und Kasachstan befördert.“⁷⁹⁷ Die Vertreibung geht mit der Entrechtung und dem Ausstoß aus der Gesellschaft einher. Kollektivstrafen, Enteignung, Diskriminierung, Zwangsarbeit und ein Verbot der Ausübung kultureller Tradition folgen. Die Russifizierung beginnt im frühesten Kindesalter.⁷⁹⁸ Unter Stalin werden die Volksdeutschen in Verbannungsorte unter die Aufsicht von Kommandaturen geschickt (1941 – 1956). Erst 1972 wird die Niederlassungsbeschränkung für sie aufgehoben – Freizügigkeit wird jedoch nicht gewährt. Während Bestehens der Sowjetunion werden Personalausweise mit dem Eintrag „Nationalität: Deutsch“ ausgestellt, die eine systematische Benachteiligung zur Folge haben. Unter Michail Gorbatschow kommt es zu ersten, wenn auch zaghaften, Ansätzen einer Wiedergutmachungspolitik.⁷⁹⁹ Dem Versprechen Boris Jelzins zur territorialen Rehabilitierung der Wolgadeutschen folgen keine Taten.⁸⁰⁰

Eine Maxime der bundesdeutschen Zuwanderungspolitik ist die Einheit des Volkes. „Neben dem staatsbürgerlichen Volksbegriff existiert ein unpolitischer, oder... „ethnischer“ Volksbegriff... Der deutsche Volksbegriff konstituiert sich demnach ohne Rücksicht auf aktuelle staatliche und politische Ordnungen, sondern setzt demgegenüber mit verfassungsrechtlichem Anspruch das Primat der historischen Referenz...“⁸⁰¹ Die Kriterien zur Feststellung der deutschen Volkszugehörigkeit sind objektiver (Sprache, Kultur Erziehung,) und subjektiver (Zugehörigkeitsbekenntnis) Art. „Alle Bundesregierungen haben aber nicht nur die deutsche

⁷⁹⁶ Erlass der Präsidiums des Obersten Sowjets der Union der SSR: „Über die Übersiedlung der Deutschen, die in den Wolgarayons wohnen“, Moskau, 29.08.1941

⁷⁹⁷ Höpfner, Hans-Paul: „Das Schicksal der Russlanddeutschen vom zarenreich bis zum roten Imperium“, in: Stricker, Gerd (Hg.): „Russland (Deutsche Geschichte im Osten Europas)“, Berlin, 1997, S. 4

⁷⁹⁸ Vgl. Institut für Deutschland und Osteuropaforschung, Göttinger Arbeitskreis e.V.: „Die Rußlanddeutschen in der Sowjetunion und in deren Nachfolgestaaten. Entwicklungen nach 1956 und gegenwärtige Lage“, Göttingen, 1997, S. 20 ff.

⁷⁹⁹ Der Beschluss des Ministerkabinetts der UdSSR Nr. 336 vom 06.06.1991 über die Aufhebung von Rechtsvorschriften, die zu Repression und Zwangsumsiedlung von Nationalitäten geführt haben und das (bald suspendierte) Rehabilitationsgesetz der Teilrepublik RSFSR vom April 1991 sind zu nennen.

⁸⁰⁰ Lediglich das ehemalige militärische Testgebiet, Kapustin Jar an der Wolga wird in Aussicht gestellt. Andere Maßnahmen verlaufen bislang im Sande. Vgl. Institut für Deutschland und Osteuropaforschung, Göttinger Arbeitskreis e.V.: „Die Rußlanddeutschen in der Sowjetunion und in deren Nachfolgestaaten. Entwicklungen nach 1956 und gegenwärtige Lage“, Göttingen [wohl 1997], S. 5

⁸⁰¹ Hartmut Behr: „Zuwanderung im Nationalstaat: Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich“, Opladen, 1998, S. 39

*Staatsangehörigkeit-/ und Volkszugehörigkeit großzügig ausgelegt, sondern auch eine besondere Schutzpflicht als Verfassungsauftrag gesehen.*⁸⁰² Ist die Unterscheidung zwischen Staatsvolk und Staatsbevölkerung zur Zeit des Systemgegensatzes und dem Bestehen zweier deutscher Staaten eine innenpolitische Prämisse, so besteht dieser Grundsatz auch nach der Wiedervereinigung weiter. Obwohl die neue Grundgesetz-Präambel keine Unterscheidung mehr zwischen staatlicher und nationaler Einheit macht und das deutsche Volk als Gesamtheit nennt, bleiben Artikel 116 Grundgesetz und das Bundesvertriebenengesetz für die Rückwanderung von Volksangehörigen zunächst unverändert. Dies scheint sich mit Regierungswechsel zu ändern. So sagt Bundeskanzler Schröder am 10. November 1998, in der ersten Regierungserklärung: *„Unser Nationalbewusstsein basiert nicht auf den Traditionen eines Abstammungsrechts‘, sondern auf der Selbstgewissheit unserer Demokratie.“*

3.2.1 Ius sanguinis und Bundesvertriebenengesetz

Liegt das Erlangen der deutschen Staatsbürgerschaft bei den Ausländern in Deutschland am Ende des Integrationsprozesses, so findet die Verleihung der Staatsbürgerschaft bei Volkszugehörigen aus dem Ausland am Anfang statt. Artikel 116 Grundgesetz beruht auf dem Konzept, dass die Bundesrepublik die einzige und legitime Vertretung des gesamten Staatsvolkes darstellt. Das Staatsangehörigkeitsrecht orientiert sich an dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsrecht (RuStaG) von 1913 und die Definition der Volkszugehörigkeit basiert unter anderem auf dem im Runderlass des Reichsministeriums des Innern von 1933 geprägten Abstammungsprinzip: *„Deutscher Volkszugehöriger ist, wer sich selbst als Angehöriger des deutschen Volkes bekennt, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Tatsachen, wie Sprache, Erziehung, Kultur usw. bestätigt wird.“*⁸⁰³ Auch Aussiedler und Spätaussiedler sind (gem. § 4 Abs. 3 Bundesvertriebenengesetz, BVFG) Deutsche im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 Grundgesetz. Die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben sie gemäß Paragraph 7 Satz 1 des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 1. Januar 1999 mit Erhalt der Bescheinigung nach Paragraph 15 Absatz 1 BVFG automatisch (bis dato gilt die Anspruchseinbürgerung).⁸⁰⁴ Auch die in den Aufnahmebescheid einbezogenen nichtdeutschen Ehepartner⁸⁰⁵ und Abkömmlinge

⁸⁰² Blahusch, Friedrich: *„Aussiedler / Spätaussiedler“*, Jena, 1997, S. 10

⁸⁰³ Blahusch, Friedrich: *„Aussiedler / Spätaussiedler“*, Jena, 1997, S. 5

⁸⁰⁴ § 15 Abs.1 (BVFG): *„Spätaussiedler erhalten zum Nachweis ihrer Spätaussiedlereigenschaft auf Antrag eine Bescheinigung. Die Entscheidung über die Ausstellung dieser Bescheinigung ist für alle Behörden und Stellen verbindlich, die für die Gewährung von Rechten oder Vergünstigungen als Spätaussiedler nach diesem oder einem anderen Gesetz zuständig sind.“*

⁸⁰⁵ Sofern zum Zeitpunkt des Verlassens der Siedlungsgebiete die Ehe mindestens drei Jahre besteht.

erhalten mit der Aufnahme Eingliederungshilfen (Sprachkurs, Unterhalt, Berufsorientierungshilfe, Arbeitsvermittlung und vorrangige Wohnraumversorgung) und die Staatsangehörigkeit.

Artikel 116 Absatz 1 Grundgesetz bildet die rechtliche Basis der Aufnahme von Aussiedlern und Spätaussiedlern. Deutscher ist demnach, „*wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.*“ Der Artikel bildet die unübersichtliche Nachkriegssituation ab. Auch wenn hier noch nicht an die Rückwanderer aus der sowjetischen Einflussphäre zu denken ist, begründet der Artikel doch die Verantwortung der Bundesrepublik gegenüber den Volkszugehörigen jenseits der Grenze. Das Gesetz über die Angelegenheiten von Vertriebenen und Flüchtlingen (Bundesvertriebenengesetz, BVFG) vom 28. Juni 1953 bezieht sich auf diesen Grundgesetzartikel und führt ihn weiter aus.⁸⁰⁶ In einer später entfallenden Präambel zum Gesetzentwurf wird der „*unverlierbare Anspruch der Heimatvertriebenen auf Rückkehr in die Heimat*“ betont. Fragen des Status, des Aufnahmeverfahrens und der Leistungsberechtigung der Aussiedler werden im BVFG geklärt. Aus einem Fonds sollen Heimatvertriebene für verlorengegangene Vermögenswerte gemäß dem Lastenausgleichsgesetz (LAG) entschädigt werden und das Fremdrentengesetz (FRG) regelt die Anerkennung von Rentenansprüchen, die nicht auf einer Erwerbstätigkeit in Deutschland beruhen.⁸⁰⁷

1971 wird die erste grundlegende Reform vorgenommen und 1992 erhält das BVFG im Rahmen des Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG) eine materiell-rechtliche Neufassung. Paragraph 1 BVFG definiert, wer als Vertriebener gilt und bietet damit eine weite gesetzliche Interpretation des Artikels 116 (1).⁸⁰⁸ Paragraph 4 BVFG legt den Begriff Spätaussiedler fest:

⁸⁰⁶ Zur Entstehungsgeschichte s. Blahusch, Friedrich: „*Aussiedler / Spätaussiedler*“, Jena, 1997, S. 8 ff.

⁸⁰⁷ 1960 werden die Rentenansprüche von Aussiedlern denen der einheimischen Bevölkerung gleichgestellt. Im Rahmen des Renten-Überleitungsgesetz von 1990, das die Rentenansprüche der ehemaligen DDR Bürger betrifft, werden die Leistungen für bestimmte Aussiedlergruppen nach einem Stichtagverfahren (Einreise nach dem 31.12.1990 bzw. Rentenbezug ab 1.8.1991) um 30 Prozent gekürzt. Das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz beendet praktisch das Lastenausgleichsgesetz. Am 25.09.1996 kommt es im Zuge des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz zu neuen Einschnitten in das FRG, die zu Kürzungen von bis zu 40 Prozent führen. Ein Gutachten der TU Darmstadt beschäftigt sich mit den Problemen, die sich aus der Reform des FRG ergeben und letztlich auch die Integration erschweren.

⁸⁰⁸ „(1) *Vertriebener ist, wer als deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger seinen Wohnsitz in den ehemals unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten oder in den Gebieten außerhalb der Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Gebietsstande vom 31. Dezember 1937 hatte und diesen im Zusammenhang mit den Ereignissen des zweiten Weltkrieges infolge Vertreibung, insbesondere durch Ausweisung oder Flucht, verloren hat. ... (2) [detaillierte Auflistung der Möglichkeiten] (3) Als Vertriebener gilt auch, wer, ohne selbst deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger zu sein, als Ehegatte eines Vertriebenen seinen Wohnsitz... verloren hat.*“

„Seit 1993 sind es definitionsgemäß nur noch Spätaussiedler, die nach Deutschland kommen.“⁸⁰⁹ Zentrale Komponente des Gesetzes ist die Bestimmung von Volkszugehörigkeit in Paragraph 6 BVFG: *„Deutscher Volkszugehöriger im Sinne dieses Gesetzes ist, wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird.“*⁸¹⁰ Absatz 3 weitet diese Bestimmung auch auf jene aus, die aufgrund der Verhältnisse im Herkunftsgebiet ein Bekenntnis zum deutschen Volkstum nicht ablegen können und somit die nötigen Merkmale (Sprache, Erziehung, Kultur) nicht vorweisen. Ein Bekenntnis zum deutschen Volkstum oder zur Nationalität wird von Antragstellern jedoch vor Verlassen des Aussiedlungsgebiets gefordert. Von der Erlebnisgeneration, den vor dem 31. Dezember 1923 Geborenen, wird die *„aktuelle Beherrschung“* der deutschen Sprache als bestätigendes Merkmal der Volkszugehörigkeit ebenfalls nicht gefordert.⁸¹¹ Eine Besonderheit der Gesetzesnovellierung von 1992 sind die Ausschlussgründe des Paragraphen 5 BVFG, die eine Brücke zum deutschen Ausländerrecht schlagen. Demnach wird einer Person die Rechtstellung als Spätaussiedler (gem. § 4 BVFG) abgesprochen, sofern sie *„1. a) der nationalsozialistischen oder einer anderen Gewaltherrschaft erheblich Vorschub geleistet hat oder b) durch sein Verhalten gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat oder c) in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer mißbraucht hat. 2. a) die Aussiedlungsgebiete wegen einer drohenden strafrechtlichen Verfolgung auf Grund eines kriminellen Delikts verlassen oder b) in den Aussiedlungsgebieten eine Funktion ausgeübt hat, die für die Aufrechterhaltung des kommunistischen Herrschaftssystems gewöhnlich als bedeutsam galt oder aufgrund der Umstände des Einzelfalles war, oder c) wer für mindestens drei Jahre mit dem Inhaber einer Funktion im Sinne von Nr. 2. b) in häuslicher Gemeinschaft gelebt hat.“* So kann im Zuge des Verfahrens zur Feststellung der Spätaussiedlereigenschaft ein Ausschluss erfolgen – auch wenn die Volkszugehörigkeit und das erfahrene Leid eindeutig sind.⁸¹² Dieser Paragraph

⁸⁰⁹ Spätaussiedler ist in der Regel ein deutscher Volksangehöriger, der nach dem 31.12.1992 und nach dem Aufnahmebescheid des Bundesverwaltungsamtes die Siedlungsgebiete in den ehemaligen Ostblockstaaten verlässt und sich innerhalb von sechs Monaten in Deutschland ansiedelt. Vgl. § 4 Abs. 1 BVFG

⁸¹⁰ Zur Schwierigkeit der Bestimmung der Volkszugehörigkeit s. Redebeitrag von dem FDP Bundestagsabgeordneten de Vries, Bundestagsprotokoll, 250. Sitzung, 25.02.1953, S. 11984 und Blahusch, Friedrich: *„Aussiedler / Spätaussiedler“*, Jena, 1997, S. 7

⁸¹¹ Das Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom 19.10.2000 (5 C 44.99) relativiert darüber hinaus die Bedeutung des Merkmals *Sprache*.

⁸¹² Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.03.2001 (5 C 15.00) zum Ausschluss vom Erwerb der Spätaussiedlereigenschaft wegen Nähe zum kommunistischen Herrschaftssystem

weist die Aussiedlerpolitik als Zuwanderungspolitik aus und macht die Dominanz der nationalen Interessen gegenüber naturalistischen Beweggründen deutlich. Die Schutzpflicht des Heimatstaates fällt hinter nationalstaatliche Interessen zurück.⁸¹³

3.2.2 Zuzugssteuerung

Glasnost und *Perestroika* führen zu Beginn der 90er Jahre in den Ostblockstaaten zu einer Lockerung der Reisebestimmungen. Die Bundesregierung sieht sich einer Verzehnfachung der Aussiedlerzuwanderung gegenüber. Der Massenzustrom von Antragstellern, die in einem aufwendigen Feststellungsverfahren ihre Aussiedlereigenschaft beweisen wollen, stellt Bund und Länder vor große Probleme. Der Demokratisierungsprozess eröffnet Deutschland jedoch gleichzeitig neue Wege in den Beziehungen zu den Warschauer Pakt Staaten und ermöglicht ihr eine Politik zum Schutze der eigenen Minderheit. Um die Einreise prognostizierbar und regulierbar zu machen, verfolgt sie eine Doppelstrategie: Die Lebenssituation in den Siedlungsgebieten soll verbessert werden, damit der Migrationsdruck vermindert wird, und eine gesetzliche Neuregelung soll den Zuzug steuern und begrenzen. Das Aussiedleraufnahmegesetz (AAG), das ein schriftliches Aufnahmeverfahren aus dem Herkunftsland und eine Einschränkung der Eingliederungshilfe vorsieht, tritt am 1. Juli 1990 in Kraft. Zuvor ist die Antragstellung auf Zuwanderung durch einen Verwandten im Bundesgebiet oder die direkte Einreise mit einem Besucher- oder Touristenvisum Usus.⁸¹⁴ Das neue zweistufige Verfahren soll der Bundesregierung und den Bundesländern – auf die die Aussiedler nach einem Schlüssel⁸¹⁵ verteilt werden – Planungssicherheit geben und den Aussiedlern Gewissheit hinsichtlich ihres Bleiberechts bieten. Materiell-rechtlich ändert sich zunächst nichts.

Die völkerrechtliche Festlegung der polnisch-deutschen Grenze, die *Zwei-Plus-Vier-Verträge*, der OSZE-Prozess und das Engagement des Europarates besiegeln das Ende der Nachkriegszeit und unterstützen die Entstehung demokratischer Staaten in den Siedlungsgebieten der Minderheit, die auf Druck der Bundesregierung Minderheitenrechte erhalten.⁸¹⁶

⁸¹³ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.07.1973 zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.

⁸¹⁴ Vor allem die Zuwanderung von Aussiedlern aus Polen erfolgt auf diesem Weg.

⁸¹⁵ Hierbei handelt es sich um eine leichte Modifikation des *Königsteiner-Schlüssels*, der auch für die Verteilung von jüdischen Zuwanderern und Asylbewerbern angewandt wird und eine ausgewogene Distribution über die Bundesländer vorsieht. (Vgl. § 8 BVFG mit § 45 AsylVfG)

⁸¹⁶ Der deutsch-polnische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit von 1991, garantiert der deutschen Minderheit den freien Gebrauch der Muttersprache, die Gründung von Kultureinrichtungen, ungehinderten Grenzkontakt und ermöglicht die Rücknahme der unter Zwang erfolgten Anpassung von Eigen- und Nachnamen. Die deutsche Minderheit tritt seither auch als politische Kraft auf: In Oppeln stellt sie Landtagsabgeordnete, Vertreter bei Gemeinderäten und Bürgermeister.

Im Zuge des Asylkompromisses vom 6. Dezember 1992 wird mit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz auch das Bundesvertriebenengesetz grundlegend erneuert. In der Neufassung wird festgelegt, dass von einer „*Fortwirkung der Kriegsfolgen*“ nur noch für Aussiedler aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ausgegangen wird. Die Annahme eines kollektiven Kriegsfolgeschicksals gilt nur noch für sie. Alle anderen müssen in ihrem Antrag darlegen, dass sie noch immer aufgrund ihrer Abstammung individuell benachteiligt werden. Dadurch sinkt die Zahl der Antragsteller und Einreisenden aus Polen, Ungarn, Rumänien, der ehemaligen Tschechoslowakei und des ehemaligen Jugoslawien deutlich. Heute liegt die Zuwanderung dieser Gruppe, die sowohl den Nachweis über die Volkszugehörigkeit erbringen als auch die anhaltende Benachteiligung im Siedlungsgebiet beweisen kann, bei ungefähr zwei Prozent.⁸¹⁷ In den GUS-Staaten bleibt der Verdrängungsdruck jedoch bestehen und nimmt sogar mit der Entstehung neuer Nationalstaaten zu. Armut, soziale Schutzlosigkeit und wirtschaftlicher Niedergang paaren sich mit ethnischer Exklusion. Trotz der Verträge über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der Sowjetunion (1990), Kasachstan (1996) und der Ukraine (1996), in denen die Verbesserung der Minderheitensituation vereinbart wird und sich die Bundesregierung zur Förderung der Volkszugehörigen bereiterklärt,⁸¹⁸ bleibt die Emigrationsmotivation hoch. Aufgrund der anhaltend schlechten Situation und der Novellierung des Bundesvertriebenengesetzes kommen seit 1993 circa 98 Prozent aller Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion.

Darüber hinaus wird im Gesetz eine Stichtagsregelung festgelegt, die die Spätaussiedlereigenschaft für nach dem 31. Dezember 1992 Geborene ausschließt. „*Als Spätaussiedler kann nur noch anerkannt werden, wer vor dem 1. Januar 1993 geboren ist; wer später geboren ist, wird nur noch als „Abkömmling“ aufgenommen, wenn er/sie mit den Eltern einreist. Damit ist ein zeitliches „Auslaufen“ der Spätaussiedlerpopulation berechenbar.*“⁸¹⁹ 1993 wird erstmals eine jährliche Zuwanderungsquote von 250 000 Aussiedlern (mit Familienangehörigen) festgelegt. Im Jahr 2000 wird diese Grenze auf 100 000 gesenkt. Auch der im Herbst 1997 zum Nachweis der Volkszugehörigkeit eingeführte obligatorische Sprachtest (simple Unterhaltung auch im Dialekt) im Herkunftsgebiet wirkt limitierend. „*Der Sprachtest*

⁸¹⁷ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 179

⁸¹⁸ Im Jahr 2000 werden 86 Millionen DM aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt. Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit übernimmt die Koordination der Hilfsprogramme in Russland.

⁸¹⁹ Blahusch, Friedrich: „*Aussiedler / Spätaussiedler*“, Jena, 1997, S.12

wird – mit steigender Tendenz – von fast 50 % der Antragsteller nicht bestanden.“⁸²⁰ Bei Nichtbestehen des Sprachtests wird der Spätaussiedlerstatus verweigert. Eine Wiederholung ist nicht vorgesehen. Die Rechtsprechung greift jedoch diese Regelung in ihrem Urteil vom 19. Oktober 2000 an.⁸²¹ Demnach genügt es, wenn Antragsteller, die nach dem 31. Dezember 1923 geboren sind (§6 Abs. 2 BVFG), mit der deutschen Sprache konfrontiert worden sind. Das Nichtvorliegen der aktuellen Sprachbeherrschung soll nicht zur Verweigerung des Status führen. Diese Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes wird vom Bundesinnenminister als „nicht überzeugend“ gewertet.⁸²² Eine gesetzliche Klarstellung wird angestrebt. Ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 2. Januar 2003 bestätigt die Politik der Bundesregierung und stärkt das Prinzip, Sprachkenntnisse als Zuzugsfilter zu nutzen. Laut Urteil müssen Spätaussiedler fähig sein, sich eines einfachen Wortschatzes bedienend in deutscher Sprache annähernd flüssig auszudrücken. Die rot-grüne Regierung fühlt sich damit gestärkt, während die CDU/CSU die Eingrenzung ablehnt. „Die Stoßrichtung des Urteils ist genau die, die wir mit dem Zuwanderungsgesetz verfolgen wollten, sagte Dieter Wiefelspütz, der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion. Trotz des Streits über das Gesetz bestehe Konsens, dass Sprachkompetenz als Schlüssel für Integration und gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft angesehen werde. Unionsfraktionsvize Wolfgang Bosbach kritisierte jedoch, dass die Sprachkurse für Aussiedler im Zuwanderungsgesetz erheblich reduziert werden sollten. Dies werde die Union nicht mittragen.“⁸²³

Auch die Dauer des Verfahrens (zweistufig mit Widerspruchs- und Klagemöglichkeit)⁸²⁴ wirkt regulierend auf diese Zuwanderung. Im Jahr 2000 schätzt das Bundesinnenministerium die Gesamtverfahrenszeit auf 35 Monate.⁸²⁵ Erika Steinbach geht 2003 jedoch von einer Bearbeitungsdauer von durchschnittlich vier bis sechs Jahren aus.⁸²⁶ Ziel des Bundes ist ferner, die interne Migration zu verhindern, wie es auch bei jüdischen Zuwanderern und Asyl-

⁸²⁰ Bundesministerium des Innern: „Status quo der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland“, Berlin, 06.2000, S. 38

⁸²¹ Bundesverwaltungsgerichtsurteil (BVerwG 5C 44.99) vom 19.10.2000

⁸²² Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Protokoll der 7. Sitzung der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘“, Berlin, 07.02.2001, S. 6

⁸²³ DPA: „Parteien begrüßen Aussiedler-Urteil“, 3.01.2003

⁸²⁴ „Danach waren [zwischen 1999 und 2000] im schriftlichen Widerspruchsverfahren 11,7 %, im mündlichen Widerspruchsverfahren 4,8 % und im Klageverfahren 5,13 % der Rechtsmittel erfolgreich.“ Bundesministerium des Innern: „Status quo der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland“, Berlin, 06.2000, S. 39

⁸²⁵ Damit dauert das Verfahren im Durchschnitt etwas länger als Asylverfahren. Doch anders als diese, werden Spätaussiedleraufnahmeverfahren seit 01.07.1990 aus dem Ausland betrieben.

⁸²⁶ Erika Steinbach: „Kaum Gelegenheit, Deutsch zu lernen“, Leserbrief in: Süddeutsche Zeitung, 21.01.2003

bewerbern angestrebt wird. Seit 1996 gilt daher das Wohnortzuweisungsgesetz, das darauf hinwirkt, dass die räumliche Verteilung der Spätaussiedler für den Zeitraum von drei Jahren nach ihrer Ankunft gewahrt bleibt. Wer vor Verstreichen der Frist aus der zugewiesenen Gemeinde wegzieht, verliert den Anspruch auf Eingliederungs- und Sozialleistungen. Die Beeinträchtigung des Freizügigkeitsrechts wird 2003 und 2004 vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt. Der Erste Senat kommt in seinem Urteil zum Schluss, dass die Bestimmungen des Wohnortzuweisungsgesetz verfassungskonform sind. Zur Lastenteilung und Planungssicherheit von Kommunen wie Individuen sei das Gesetz notwendig.⁸²⁷

Das Ende der Nachkriegszeit und die Neuordnung Europas erlauben und erzwingen eine Neugestaltung der Aussiedleraufnahme. Die Verbesserung der Lage in den Siedlungsgebieten, jährliche Quoten, eine Stichtagsregelung, Sprachtests, die Verfahrenszeit und Informationskampagnen in den Herkunftsgebieten bilden die Steuerungsinstrumente. Eine Rückkehrpolitik für jene, die einreisen und dann nicht als Spätaussiedler anerkannt werden, betreibt Deutschland jedoch nicht. Diese Personengruppe erhält i.d.R. eine Aufenthaltsbefugnis, über deren Verlängerung die Innenministerkonferenz entscheidet.⁸²⁸ Im Sommer 2000 schätzt das Bundesinnenministerium, dass über 100 000 Volksdeutsche den Aufnahmebescheid „*als Sicherheitspapier*“ aufheben ohne einzureisen.⁸²⁹ Das Zuwanderungspotenzial wird heute auf 1,8 Millionen Menschen geschätzt.⁸³⁰ Ein plötzlicher Wandel in der Aussiedlerpolitik oder weltpolitische Veränderungen könnten neue Massenwanderungen auslösen. Kontinuität und Vertrauenserhalt seien daher zentral, um die Zuwanderung steuerbar zu erhalten. Doch ist nicht eindeutig geklärt, was die Abstammung ausmacht, da es sich bei dem *ius sanguinis* um ein diffuses und schwer fassbares Konstrukt handelt, was der Streit um das Feststellungskriterium Sprache offenbart. Mit der Zunahme der kulturellen Distanz und der Verbesserung der Lage in den Siedlungsgebieten nimmt zudem die Aufnahmelegitimation ab.

⁸²⁷ Bundesverfassungsgericht: „*Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats*“, Karlsruhe, 17.03.2004, 1 BvR 1266/00

⁸²⁸ „*Speziell hinsichtlich der Personen, die zwar mit einem Aufnahmebescheid nach Deutschland eingereist sind, deren Antrag auf Ausstellung einer Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 BVFG jedoch abgelehnt wurde, hat das Bundesinnenministerium mit Schreiben vom 11.05.1998 an die Innenminister und -senatoren der Länder sein mit Schreiben vom 26.06.1991 erklärtes Einvernehmen zur Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbefugnissen an abgelehnte Vertriebenenbewerber auf diesen Personenkreis (abgelehnte Spätaussiedler) erweitert.*“ Bundesministerium des Innern: „*Status quo der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*“, Berlin, 06.2000, S. 43. Dies stellt eine Schiefelage der deutschen Zuwanderungspolitik dar. Denn eben dieser Status wird auch an anerkannte GFK Flüchtlinge verliehen.

⁸²⁹ Bundesministerium des Innern: „*Status quo der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*“, Berlin, 06.2000, Anlage 6, S. 51

⁸³⁰ Vgl. Welt, Jochen (Bundesaussiedlerbeauftragter), Vortrag in der evangelischen Akademie Tutzing am 17.03.2001

2.2.3 Integrationsprobleme

Die Aussiedlerintegrationspolitik des Bundes erstreckt sich schwerpunktmäßig auf vier Bereiche. Sprachförderung (Aussiedler erhalten i.d.R. über den Zeitraum von sechs Monaten Ganztagsunterricht), soziale Beratung und Betreuung (durch Wohlfahrts- und Vertriebenenvereine), berufliche Integration (berufliche Weiterbildung und sprachliche Schulung) und gesellschaftliche Integration (staatskundliche Bildungsseminare). Die Sprachvermittlung gilt als zentrale Element der Aussiedlerintegration. Bereits im Mai 1976 beschließt die Bundesregierung ein Aussiedlerprogramm, mit dem Schwerpunkt Sprachförderung. Nach dem drastischen Anstieg der Aussiedlerzahlen 1988 wird ein ergänzendes Sonderprogramm lanciert.⁸³¹ Finanziell wendet der Bund im Haushaltsjahr 2000 für die Integration von Spätaussiedlern etwa 1,4 Milliarden DM auf. Fast die Hälfte dieser Ausgaben fallen für Sprachförderung und Eingliederungshilfe an. Für die Sprachförderung wird annähernd eine Milliarde DM ausgegeben.⁸³² Vier Bundesministerien bestimmen die Integrationspolitik, die weiter auf Länder- wie Kommunalebene getragen und umgesetzt wird. Mit knapp 800 Millionen DM im Jahr 2000 für Sprachförderung und Eingliederungshilfen trägt das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die finanzielle Hauptlast. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend speist den Garantiefonds mit circa 80 Millionen DM im Jahr und gibt noch einmal 80 Millionen DM für soziale Betreuungs- und Beratungsaufgaben für Spätaussiedler aus. Das Bundesministerium des Innern hält jährlich ungefähr 50 Millionen DM für weitere Integrationsförderung bereit und das Bundesministerium für Bildung und Forschung betreibt ein Akademikerprogramm für Spätaussiedler, dem 11 Millionen DM zur Verfügung stehen. Daneben gibt es andere Programme der Bundesregierung, die direkt oder indirekt der Integration von Spätaussiedlern zugute kommen.⁸³³ Durch diese Integrations- und Eingliederungsleistungen heben sich die Spätaussiedler als privilegierte Zuwanderer von anderen Migranten ab.

Während der ersten Zuwanderungsphase (1953 – 1989) wird ein gesellschaftlicher Gewinn aufgrund von Alterstruktur, beruflicher Qualifikation und Integrationsfähigkeit festgestellt. *„Im Vergleich zu den Arbeitsmigranten der sechziger und siebziger Jahre bringen die*

⁸³¹ Vgl. Mies-van Engelshoven, Brigitte: *„Partizipation und Chancengleichheit von jugendlichen Aussiedlerinnen und Aussiedlern in Deutschland“*, in: *„Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit“*, Heft 2, 2001

⁸³² Welt, Jochen : *„Vortrag in der evangelischen Akademie Tutzing“*, Tutzing, 17.03.2001

⁸³³ Das Sofortprogramm der Bundesregierung, das Jugendlichen den Start in das Berufsleben erleichtern soll umfasst im Jahr 2000 2 Milliarden DM. Jugendliche Spätaussiedler sind eine wichtige Adressatengruppe.

*Aussiedler eine formal bessere Ausbildung und ein breiteres Spektrum an Berufserfahrungen mit.*⁸³⁴ Auch die sozialstaatlichen Unterstützungsmaßnahmen tragen – bis zu ihrem Abbau zu Beginn der 90er Jahre – zum Gelingen der wirtschaftlichen Integration der Aussiedler bei.⁸³⁵ In den letzten zehn Jahren zeichnet sich jedoch ein neues Bild ab, das einerseits durch das neue Spätaussiedlerprofil, die massenhafte Zuwanderung und andererseits durch die veränderte Lage in Deutschland entsteht. Nach wie vor ist die Alterstruktur positiv für die deutsche Bevölkerungsentwicklung. Das Profil der Aussiedler hat sich jedoch gewandelt: 1993 gelten 74 Prozent dieser Zuwanderer als Volkszugehörige, 25 Prozent sind mitreisende Ehegatten und Kinder und nur 0,6 Prozent sind sonstige Familienangehörige.⁸³⁶ Im Jahr 2000 kehrt sich diese Zusammensetzung um. Nur noch 26 Prozent (2002 nur noch 22 Prozent) sind eigentliche Spätaussiedler, 63 Prozent sind Ehegatten und Kinder und weitere zehn Prozent sonstige Familienangehörige.⁸³⁷ Die Integrationsfähigkeit nimmt damit drastisch ab. Gleichzeitig verschlechtern sich in den vergangenen zehn Jahren die Arbeitsmarktlage und damit die Chancen der Zuwanderer. Rückläufige Eingliederungshilfen, fehlende Akzeptanz der Einheimischen und die Zunahme von reinen Aussiedlerwohngebieten fördern die gesellschaftliche Isolation. Kulturdistanz und Perspektivlosigkeit sind vor allem bei Jugendlichen zu beobachten. Krafeld spricht von der „akzeptierten Eigenwelt.“⁸³⁸ Der Besuch eines Gymnasiums ist die Ausnahme, der Hauptschulabschluss aber auch nicht für alle erreichbar.⁸³⁹ „Sie verfügen weitgehend über geringe Deutschkenntnisse, und ihre Berufsausbildung, Denk- und Lebensweisen sind nicht mit denen in der Bundesrepublik vergleichbar. Ursächlich dafür ist die sehr hohe Zahl binationaler Familien bei der deutschen Minderheit in der ehemaligen Sowjetunion, in denen kaum noch Deutsch gesprochen

⁸³⁴ Dietz, Barbara: „Integrationspolitik für Aussiedler: Krisenverwaltung oder konzeptioneller Neuanfang?“ in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 1999, S. 24

⁸³⁵ Vgl. Klös, Hans-Peter: „Integration der Einwanderer aus Ost-/Südosteuropa in den deutschen Arbeitsmarkt“, in: Sozialer Fortschritt, 11, 1992, S. 261–270 und 133–155 und Zimmermann, Klaus F.: „The Labour Market Impact of Immigration“, in: Spencer, Simon (Hg.): „Immigration as an Economic Asset. The German Experience“, Stoke-on-Trent, 1994, S. 39–64.

⁸³⁶ Der Nachzug von sonstigen Verwandten zu Deutschen (und darum auch zu Spätaussiedlern, ihren Ehegatten und Abkömmlingen) erfolgt auf Grundlage des § 22 *AuslG*. Zur Vermeidung einer *außergewöhnlichen Härte* kann die Ausländerbehörde für diesen Personenkreis eine Aufenthaltserlaubnis erteilen.

⁸³⁷ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 181/182

⁸³⁸ Krafeld, F. J.: „Cliquenorientierte Jugendarbeit mit zugewanderten Jugendlichen - unter besonderer Berücksichtigung von Aussiedlerjugendlichen“, in: „Deutsche Jugend“, Heft 1, 1999

⁸³⁹ Vgl. Dietz, B.: „Jugendliche Aussiedler in Deutschland. Risiken und Chancen der Integration“, in: Bade, K. J., Oltmer, J.: „Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa“, IMIS-Schriften 8, Osnabrück, 1999

wird.⁸⁴⁰ Während die Minderheit im Ausland stigmatisiert und diskriminiert wird, wird sie auch von der einheimischen Bevölkerung nicht als deutsch wahrgenommen.

„*De facto* sehen sich die Spätaussiedlerinnen und -aussiedler kulturell und sozial vor eine Einwanderungssituation gestellt.“⁸⁴¹ Gemeinsame Wohnbereiche, russischsprachige Presse sowie politische Interessenvertretungen entwickeln sich. In der praktischen Arbeit mit den einzelnen Zuwanderungsgruppen ähneln sich daher auch Lebenslage und Problembereiche unabhängig vom Aufenthalts-/Rechtsstatus bedeutend.⁸⁴² Die Bundesregierung gibt zu, dass Spätaussiedler primär im zweiten Arbeitsmarkt unterkommen: „*Teilweise nehmen Spätaussiedler auch Beschäftigungen an, die einheimische Arbeitnehmer ungern übernehmen.*“⁸⁴³ Obwohl Sprachprobleme geringer sind als bei anderen Zuwanderern, greift ein Unterschichtungsprozess – von einer grundlegenden Deprivation kann jedoch nicht gesprochen werden – diese wird vom Gesetzgeber bislang weitestgehend verhindert.⁸⁴⁴ Da Spätaussiedler deutsche Staatsbürger sind, fehlt es jedoch an aussagekräftigen Statistiken, die mehr Aufschluss über die soziale Lage bieten. Die Arbeitslosenstatistik weist Aussiedler nur in den ersten fünf Jahren nach ihrer Einreise separat aus. Dadurch entsteht zwangsläufig der Eindruck, die Arbeitslosigkeit von Aussiedlern sei in den letzten zehn Jahren zurückgegangen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass Arbeitslosigkeit mittlerweile ein Strukturmerkmal der Aussiedlerzuwanderung ist. „*Hochgerechnet auf Basis der Zahlen der Arbeitsverwaltung ist heute mindestens jeder vierte erwerbsfähige Spätaussiedler ohne reguläre Beschäftigung.*“⁸⁴⁵

⁸⁴⁰ Vgl. Engels, D., Hägele, H., Machalowski, G., Sellin, C.: „*Aussiedlerinnen und Aussiedler in der Sozialhilfe*“, Kurzfassung, Institut „*Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*“ (ISG), Köln, 08.2000, S.3

⁸⁴¹ Engels, D., Hägele, H., Machalowski, G., Sellin, C.: „*Aussiedlerinnen und Aussiedler in der Sozialhilfe*“, Kurzfassung, Institut „*Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*“ (ISG), Köln, 08. 2000, S. 3

⁸⁴² Die Weiterentwicklung der Aussiedlerbetreuung zu einem umfassenden Migrationssozialdienst wird daher angestrebt. Vgl. Schubert, Christine: „*Lebenslagenkonzept oder Statusorientierung? Von der Aussiedlerbetreuung zum Migrationssozialdienst*“ in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „*Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik*“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 1999, S. 32/33

⁸⁴³ Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates „*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes*“, Bundestagsdrucksache 13/6915 vom 07.02.1997

⁸⁴⁴ Vgl. Fuchs, Marek: „*Identifikation und Integration – Zur Lage von Aussiedlern 15 Jahre nach der Einreise*“, in: Wendt, Hartmut (Hg.): „*Zuwanderung nach Deutschland: Prozesse und Herausforderungen*“, Wiesbaden, 1998, S. 25

⁸⁴⁵ Vgl. Engels, D., Hägele, H., Machalowski, G., Sellin, C.: „*Aussiedlerinnen und Aussiedler in der Sozialhilfe*“, Kurzfassung, Institut „*Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*“, Köln, August 2000, S. 7

2.2.4 Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode

Seit Ende des Systemkonfliktes kommt es zu parteipolitischen Auseinandersetzungen über die Frage des Spätaussiedlerzuzugs, in denen Änderungsoptionen – von der Beendigung der Aufnahme, einer Änderung des Grundgesetzartikels 116 bis zu einer Statusänderung für mitreisende Familienangehörige – zur Debatte stehen. Im Rahmen des Asylkompromisses wird auch das Bundesvertriebenengesetz geändert und die Spätaussiedleraufnahme begrenzt. Doch liegen die Meinungen der großen Volksparteien in diesem Bereich weiterhin auseinander. Die Spätaussiedlerpolitik ist 1997 ein zentraler Streitpunkt der Zuwanderungspolitik zwischen regierender Union und der Opposition, die die Mehrheit im Bundesrat hält.

Am 7. Februar 1997 nimmt der Bundesrat einen Gesetzentwurf an, der auf Initiative von Rheinland-Pfalz zurückgehend, die Gleichstellung aller Antragsteller (die individuelle Glaubhaftmachung soll für alle zukünftigen Antragsteller gelten) anvisiert und das Kriterium Sprache als Nachweis der deutschen Volkszugehörigkeit hervorhebt.⁸⁴⁶ Die Privilegierung der Zuwanderung von Volkszugehörigen soll abgebaut werden. Helmut Kohl und mit ihm die Koalitionsmehrheit im Bundestag lehnen das Gesetz jedoch ab. Dies wird mit dem Bestand der Benachteiligung der deutschen Minderheit in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion begründet. Die CDU/CSU-Fraktion bleibt bei der Meinung, dass die Zuflucht nach Deutschland speziell für Russlanddeutsche weiterbestehen muss. Den Bedarf für eine verbesserte Integration sehen allerdings alle Bundestagsparteien.⁸⁴⁷ So verlagert sich die Spätaussiedlerpolitik am Ende der 13. Wahlperiode auf die Bereiche Integrationsförderung und Bleibehilfen für die deutsche Minderheit in den Aussiedlungsgebieten.⁸⁴⁸

⁸⁴⁶ Gesetzentwurf des Bundesrates: „*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes*“, Bundestagsdrucksache 13/6915, 07.02.1997

⁸⁴⁷ Im Frühjahr 1998 wird im Bundestag über drei Anträge zum Thema Aussiedlerpolitik abgestimmt. Alle drei verfolgen das Ziel einer besseren Integration von Aussiedlern in die deutsche Gesellschaft. Das Problembewusstsein hat sich bei der Mehrheit der im Bundestag vertretenen Parteien auf diesen Politikbereich fokussiert. Der Antrag (13/10845) von Union und FDP zur besonderen Förderung von jungen Aussiedlern wird angenommen, während die Anträge von SPD (13/10862) für eine verbesserte Eingliederungshilfe und der Grünen (13/10787), die die Einbettung der Aussiedlerpolitik in ein transparentes und sozialverträgliches Gesamtkonzept für die Regelung zukünftiger Einwanderungen anstreben, von der Bundestagsmehrheit abgelehnt werden.

⁸⁴⁸ Die Herkunftsstaatenpolitik betrachtet Fumetti als eine Investition in die Zukunft, vor allem, wenn das Zusammenleben der deutscher Minderheit mit der übrigen Bevölkerung gefördert wird. Vgl. Fumetti, Wolfgang von: „*Hilfen für die Spätaussiedler in den Herkunftsländern: Sinnvolle Zukunftsinvestitionen oder ‚Faß ohne Boden‘?*“, in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „*Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik*“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 1999

Die neue Koalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen, die 1998 an die Macht kommt, strebt ein ganzheitliches Integrationskonzept für alle bereits in Deutschland lebenden Ausländer und der Zuwanderungsgruppen – die langfristig in Deutschland bleiben – an. „Wir erkennen an, 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.“⁸⁴⁹ Doch auch die Zuwanderung von Spätaussiedlern wird bejaht. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Wir haben vor der Wahl gesagt, daß wir uns unserer historischen Verantwortung für die Deutschen Minderheiten in Osteuropa und insbesondere in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion bewußt sind, daß wir eine sozialverträgliche Zuwanderung wollen und daß die Integration der bereits Zugezogenen für uns absolute Priorität hat.“⁸⁵⁰ So kommt es zu Beginn der 14. Wahlperiode zu keiner gravierenden Änderung der Aussiedlerpolitik. Bundesinnenminister Schily bestätigt in seiner Festrede zum 50. Jahrestag des Bundes der Vertriebenen im Mai 1999 die gesellschaftliche, wirtschaftliche und staatspolitische Bedeutung des Zuzugs von Spätaussiedlern. Die Grundzüge der Aussiedlerpolitik der vorherigen Regierung sollen bewahrt werden. Die Zuzugsbegrenzung und die Einschränkungen in den sozialen Leistungen werden fortgesetzt. Die Reduzierung der jährlichen Aufnahmequote auf 100 000, die Einschränkung der Reisekostenerstattung und die Verlängerung des Wohnortzuweisungsgesetzes belegen nach Meinung von CDU und CSU die schwindende Solidarität und Verantwortung.⁸⁵¹

Der neue Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen wird am 2. Dezember 1998 der SPD-Bundestagsabgeordnete Jochen Welt. Er löst Horst Waffenschmidt, den ersten Bundesaussiedlerbeauftragten ab.⁸⁵² Die Ziele der Aussiedlerpolitik werden unter dem Titel: „Aussiedlerpolitik 2000, Integration in Deutschland - Hilfen in den Herkunftsländern“⁸⁵³ oder im Bericht „Aussiedlerpolitik: Neue Wege, Fakten, Akzente“ zusammengefasst. Hier

⁸⁴⁹ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN: „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, Bonn, 20.10.1998

⁸⁵⁰ Welt, Jochen: „Kontinuität und Wandel der neuen Spätaussiedlerpolitik“, in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 1999

⁸⁵¹ CDU-Bundesgeschäftsstelle: „Aussiedlerpolitik von SPD und Grünen“, unter: <http://www.cdu.de/politik-a-z/vertriebenen/kap7.htm>, Stand: 21.01.2003

⁸⁵² Das Amt des *Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen* wird am 28. September 1988 von der Bundesregierung eingeführt. Durch einen Beschluss des Bundeskabinetts wird es am 20. November 2002 in *Bundesbeauftragten für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in Deutschland* erweitert. Somit kümmert sich der Beauftragte nunmehr auch um Dänen, Friesen, Sorben und deutschen Sinti und Roma.

⁸⁵³ Bundesministerium des Innern: „Aussiedlerpolitik 2000: Integration in Deutschland - Hilfen in den Herkunftsländern“, Info-Dienst Deutsche Aussiedler, Nr. 103, 09.1999

wird wiederholt: *„die Aussiedlerpolitik hat für die Bundesregierung eine große gesellschafts-politische Bedeutung – dies nicht zuletzt aufgrund unserer historischen Verantwortung für die deutschen Minderheiten in Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion.“*⁸⁵⁴ Im Sinne einer intensivierten Integrationspolitik sollen Kürzungen bei Sprachkursen rückgängig gemacht und speziell jugendliche Aussiedler gefördert werden. Haushaltsmittel, die zuvor abgebaut wurden, werden wieder bereitgestellt. Das Programm *„Aussiedlerpolitik 2000“* begründet ein Integrationskonzept, das verschiedene Akteure verbindet und sich sowohl an Aussiedler als auch andere Zuwanderer wendet. Aussiedlerverbände, Kirchen, Ämter und Vereine sollen in Kooperation Projekte für Aussiedler, Ausländer und Einheimische entwerfen. Für die Herkunftsländer gilt das entwicklungspolitische Credo *Hilfe zur Selbsthilfe*. Zentral für die Aussiedlerpolitik der neuen Bundesregierung ist, dass die Programme und Erfahrungen der Aussiedlerintegration auf andere Zuwanderungsgruppen übertragen werden. Da die wirtschaftliche und soziale Integration der Aussiedler im Vergleich zu Arbeitsmigranten oder Flüchtlingen seit Jahren intensiv gefördert wird, kann hier ein Zusammenhang zwischen Aufwand und Resultat hergestellt werden. *„Keine andere Immigrantengruppe kann in Deutschland auf vergleichbare Integrationshilfen zählen. Auch im internationalen Vergleich ist die Förderung der Integration von Aussiedlern umfassend. Mit der Ausnahme von jüdischen Einwanderern in Israel gibt es dazu kaum Parallelen.“*⁸⁵⁵

Auch die UKZu beschäftigt sich mit dem Spätaussiedlerzuzug. Der Auftrag des Bundesinnenministers enthält die Aufgabe, zu untersuchen, ob die Zuwanderungsregelungen für Spätaussiedler beibehalten, beendet oder modifiziert werden sollen.⁸⁵⁶ Die Arbeitsgruppe I, die sich mit humanitären Verpflichtungen beschäftigt, widmet sich diesem Thema.⁸⁵⁷ Auf einer Plenarsitzung erklärt der bayrische Staatsminister Günter Beckstein: *„In zwei Bereichen sei eine Reduzierung von volkswirtschaftlich problematischer Zuwanderung erforderlich: Zum einen zur Vermeidung des Asylmissbrauchs und zum anderen beim Spätaussiedlerzuzug.“*⁸⁵⁸ Die Zuwanderung von Spätaussiedlern sei zu begrenzen und eine strikte Prüfung der Zuzugs-

⁸⁵⁴ Bundesministerium des Innern: *„Spätaussiedlerpolitik. Neue Wege, Fakten, Akzente“*, Bonn, 2001

⁸⁵⁵ Vgl. Münz, Rainer, Seifert, Wolfgang und Ulrich, Ralph: *„Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven“*, Frankfurt a. M., 1997, S. 116

⁸⁵⁶ Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung: *„Auftrag der Unabhängigen Kommission Zuwanderung“*, Berlin, 12.09.2000

⁸⁵⁷ Bevor der Komplex Asyl behandelt wird, wird der Bereich Spätaussiedlerzuzug weitestgehend abgeschlossen. Die AG II beschäftigt sich mit Arbeitsmigration (*Langfristig Wohlstand Sichern*) und die AG III entwirft ein umfassendes Integrationskonzept (*Miteinander Leben*).

⁸⁵⁸ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Protokoll der 6. Sitzung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung“*, Berlin, 20.12.2000, S. 4

voraussetzungen nötig. Dieses Statement wiederholt sich in den CSU-Zuwanderungsthesen: *„Die Aufnahme von Spätaussiedlern muss sich angesichts der zunehmenden Probleme bei der Eingliederung stärker an dem Aufnahmepurpose einer Integration deutscher Volkszugehöriger orientieren. Dazu gehört in erster Linie die Beherrschung der deutschen Sprache.“*⁸⁵⁹ Die AG I tendiert zunächst auch dahin, die rechtliche Bevorzugung der Spätaussiedler aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion aufzuheben. Die Festlegung eines Stichtages wird diskutiert. Die individuelle Glaubhaftmachung soll für alle Antragsteller ab einem festgelegten Alter verlangt werden. Übergangsregeln für bereits gestellte Anträge sollen gelten. Die AG I plant darüber hinaus, den automatischen Erwerb der Staatsangehörigkeit für nichtdeutsche Ehegatten, Abkömmlinge und sonstige Angehörige von einem Nachweis über Deutschkenntnisse abhängig zu machen. Ohne das Bestehen eines (wiederholbaren) Sprachtests sollten diese nur im Rahmen eines ausländerrechtlichen Familiennachzugs nach Deutschland kommen können.⁸⁶⁰ Vor allem die Stichtagssetzung, die die Privilegierung der deutschen Minderheit in den GUS-Staaten aufheben würde, ist in der Kommission umstritten und wird letztendlich mit knapper Mehrheit verworfen. *„Sie [UKZu] ist der Auffassung, dass.. die Deutschen in der ehemaligen Sowjetunion, im Gegensatz zu anderen Spätaussiedlern, bis in die jüngere Vergangenheit hinein insgesamt erheblich benachteiligt wurden. Zudem konnten die meisten Betroffenen erst nach 1989 nach Deutschland ausreisen.“*⁸⁶¹ Der Erwerb des Deutsch-Status für Ehegatten oder andere Familienangehörige soll jedoch an das Vorliegen von Sprachkenntnissen geknüpft werden. Daneben empfiehlt die UKZu die Konzentration der Zuständigkeit bei einer Bundesbehörde, da die momentane Regelung zu unvermeidbaren Härten führe.⁸⁶² Die CDU setzt sich für die Beibehaltung der bestehenden Regelungen ein: *„Die Zuwanderung von Spätaussiedlern wollen wir im Rahmen fester Kontingente weiterhin ermöglichen. Dies ist die Konsequenz der historischen Verpflichtungen... zur Kriegsfolgenbewältigung. Die gesetzlichen Bestimmungen für Spätaussiedler sind strikt einzuhalten. Im Ergebnis ist es nicht gerechtfertigt, die Aufnahme von Spätaussiedlern an schärfere Bedingungen im Vergleich zur Aufnahme sonstiger Migranten zu binden. Hierauf abzielende politische Konzepte sind abzulehnen.“*⁸⁶³

⁸⁵⁹ Beschluss des Parteivorstandes der CSU: *„Thesen zur Zuwanderungspolitik“*, Bayreuth, 23.04.2001, S. 6

⁸⁶⁰ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Protokoll der 7. Sitzung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung“*, Berlin, 07.02.2001, S. 4

⁸⁶¹ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 183

⁸⁶² Der föderale Charakter der Bundesrepublik wird diesen Ansatz jedoch schwer umsetzbar machen.

⁸⁶³ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: *„Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“*, Berlin, 07.06.2001, S. 15

Das Zuwanderungsgesetz strebt eine Angleichung der Zuwanderungsgruppen an. Es ändert das Bundesvertriebenengesetzes (Artikel 6 ZuWG) in Paragraph 27 dahingegen, dass nicht-deutsche Ehegatten oder Abkömmlinge nur in den Aufnahmebescheid einbezogen werden können, „...wenn die Bezugsperson dies ausdrücklich beantragt, sie ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen und in ihrer Person keine Ausschlussgründe im Sinne des § 5 vorliegen;“ Die Kenntnis der deutschen Sprache soll in einem Gespräch/Sprachtest nachgewiesen werden, der nach dem neuen Paragraphen 15 BVFG nicht wiederholt werden darf. Der neue Paragraph 100 (b) sieht jedoch eine Übergangsregelung für diese Verschärfungen vor. In den Paragraph 9 BVFG werden darüber hinaus die Integrationsleistungen modifiziert: „Spätaussiedler...haben Anspruch auf kostenlose Teilnahme an einem Integrationskurs, der einen Basis- und einen Aufbausprachkurs von gleicher Dauer zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland umfasst....“ Jugendliche sollen besonders gefördert werden (§ 9 Abs. 4 BVFG).

3.3 Arbeitsmigranten

Bereits wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zeichnet sich in vielen Staaten Europas in Industrie und Landwirtschaft ein struktureller Arbeitskräftemangel ab. In Frankreich wird daraufhin das *Office National d'Immigration* gegründet und 1947 den Bewohnern der damaligen Kolonie Algerien die französische Staatsbürgerschaft zugesprochen. Großbritannien fördert die inner-europäische Migration und nutzt seine Commonwealth-Verbindungen. Der *Nationality Act* (1948) ermöglicht die Freizügigkeit der Kolonial- und Commonwealthbürger, die ebenfalls die britische Staatsbürgerschaft erhalten. Im Sog des Weltwirtschaftsaufschwungs reisen Migranten aus der ganzen Welt in die boomenden Industriezentren. In den 50er Jahren erlebt auch die Bundesrepublik Deutschland einen strukturellen Arbeitskräftemangel. Zwischen 1951 und 1973 kommen 14 Millionen Gastarbeiter nach Deutschland, dieselbe Anzahl an Personen, die unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg an Heimatvertriebenen aufgenommen wurde. Doch trotz Anwerbestopp und der Rückkehr eines Großteils der Arbeitsmigranten wächst die ausländische Wohnbevölkerung kontinuierlich und Arbeitsmigration findet weiterhin statt: Einerseits wird die Zuwanderung von Arbeitnehmern durch die Entwicklung der europäischen Integration ermöglicht, andererseits aber auch über Ausnahmeregelungen und über illegale Kanäle. Die Ausnahmeregelungen für Arbeitsmigration werden 1990 in zwei Bundesgesetzen festgeschrieben und das Prinzip *Verbot mit*

Erlaubnisvorbehalt setzt sich durch. Bis 2000 nimmt die Durchlässigkeit der Anwerbestoppverordnung weiter zu und die Tradition der Gastarbeiterbeschäftigung wird fortgeführt. Vor allem Arbeitskräfte für den zweiten Arbeitsmarkt werden für einen befristeten Zeitraum gesucht, bis 2000 erstmals die Anwerbung von hochqualifiziertem Personal (*Green-Card-Initiative*) im Vordergrund steht. Der *Wettbewerb um die besten Köpfe* ist ein neues Motiv der deutschen Zuwanderungsgeschichte. Das Zuwanderungsgesetz stellt schließlich eine Verbindung zwischen bisheriger Politik (Engpassarbeitskräfte mit temporärem Aufenthalt) und neuen Ansätzen (Hochqualifizierte mit Niederlassungsrecht) dar.

3.3.1 Gastarbeiterpolitik

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Bau der Mauer 1961 kann der Arbeitskräftebedarf teils durch Zuwanderung von Heimatvertriebenen und SBZ/DDR-Flüchtlingen ausgeglichen werden. Während unmittelbar nach dem Krieg noch Zweifel an der Aufnahmefähigkeit der jungen Bundesrepublik besteht, löst das Wirtschaftswunder diese Sorge. Das erste Abkommen über Gastarbeiter wird 1951 mit Frankreich geschlossen.⁸⁶⁴ Durch die Aufstellung der Bundeswehr 1955, die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht 1956 und die strengere innerdeutsche Grenzüberwachung, nimmt die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften rapide zu. Auftakt der Zuwanderungskampagne ist das deutsch-italienische Anwerbeabkommen vom 22. Dezember 1955, das für die späteren Verträge als Muster gilt.⁸⁶⁵ Schon 1958 folgt die erste Vereinbarung mit der Türkei.⁸⁶⁶ Zwischen 1960 und 1968 wirbt Deutschland noch Spanier, Griechen, Marokkaner, Portugiesen, Tunesier und Jugoslawen an. Im Sommer 1959 titelt *Der Spiegel*: „*Der Kampf um Arbeiter*.“⁸⁶⁷ Es gilt Arbeitskräfte zur Existenz- und Systemsicherung der Bundesrepublik anzuwerben. Nach fachlichen Qualifikationen oder Integrationsfähigkeiten wird jedoch nicht gefragt, da der

⁸⁶⁴ Vom 09.05.1951 stammt das *Gesetz betreffend die Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich über Gastarbeitnehmer*, das nach einer Einigung zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zustande kommt. s. „*Bundesgesetzblatt*“, Nr. 8, Bonn, 30.5.1951, S. 69

⁸⁶⁵ Bereits im November 1954 hatten sich Bundeswirtschaftsminister Erhard und der italienische Außenminister auf die Beschäftigung von 100 000 bis 200 000 Italienern geeinigt. Danach kommt es zu Abkommen mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Bei der Anwerbung überlagern die wirtschaftliche Interessen politische, kulturelle und auch religiöse Kriterien. So wird ein Teil der Staaten von Diktatoren geführt (Franco, Salazar, Tito), und die Maghreb-Staaten Marokko und Tunesien sind jung und instabil.

⁸⁶⁶ 1971 und 1972 folgen noch zwei Abkommen mit der Türkei. 1963 schließt die Europäische Gemeinschaft einen Vertrag mit der Türkei, der bis 1986 den freien Verkehr von Gütern und Personen garantieren soll. Diese Regelung tritt 1986 jedoch nicht in Kraft. s.: Bundesministerium ds Innern: „*Fundstellen Nachweis II für die Hinweise zu den Bundesgesetzblättern*“, (VII 1-937 020/15), Bonn, 1991

⁸⁶⁷ *Der Spiegel*: „*Vollbeschäftigung – Die dritte Garnitur*“, Heft 34, Hamburg, 1959, S. 26

Aufenthalt temporär (auf drei bis fünf Jahre befristet)⁸⁶⁸ sein soll und die Arbeitskräfte lediglich ein Rekrutierungsreservoir bzw. eine Flexibilitätsreserve⁸⁶⁹ für die arbeitsintensiven Branchen des zweiten Arbeitsmarktes⁸⁷⁰ (Schichtdienste, Fabrik/Fließbandarbeit, Stadtreinigung u.ä.) darstellen.⁸⁷¹ Grenzen stehen den Arbeitsmigranten offen, Arbeitsgenehmigungen werden umgehend erteilt.⁸⁷² Die ungelerten Zuwanderer gelangen quasi direkt vom Bahnhof in die Fabriken. Obwohl Entsenderstaaten und Gewerkschaften bei den Verträgen der Gastarbeiter auf eine sozialpolitische Gleichstellung⁸⁷³ hinwirken und in den Betrieben eine diskriminierungslose Integration durchsetzen, findet Inkorporation in den übrigen Bereichen kaum statt: Kulturell, sozial und politisch gibt es wenig Berührungspunkte. Die Zuwanderung bewirkt vielmehr eine Unterschichtung der Gesellschaft und erleichtert die Erosion der Unterschiede zwischen Vertriebenen, DDR-Flüchtlingen und Einheimischen.

Schon 1964 bezeichnet Bundesarbeitsminister Blank die Arbeitsmigration als wichtigen Schritt für die europäische Annäherung.⁸⁷⁴ Deutschland entwickelt sich zum Magneten für Menschen rund um das Mittelmeer. In all diesen Ländern entstehen Vermittlungsbüros. Migrationspfade werden geschaffen und Lebensmittelpunkte verlagern sich. Diese Veränderungen kann auch die Anwerbstopverordnung nicht rückgängig machen. Ein Großteil der Zuwanderer kommt aus Gegenden, die wirtschaftlich unterentwickelt, politisch instabil und autoritär regiert werden. Krieg, Militärputsch, Staatsstreich sind keine Seltenheit. Häufig sind die Migranten Minderheitenangehörige, denen fundamentale Rechte in der Heimat vorenthalten werden. Diese Faktoren erschweren später die Rückkehr.

⁸⁶⁸ Die von Staat und Wirtschaft geförderte Migration wird jedoch unterschätzt. s. Rasmussen, Hans Korno: „No Entry - Immigration Policy in Europe“, Kopenhagen 1997, S. 79

⁸⁶⁹ s.: Herber, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 206

⁸⁷⁰ Erst nach fünfjähriger ununterbrochener rechtmäßiger Beschäftigung in diesem zweiten Arbeitsmarkt kann die Arbeitserlaubnis auch für den allgemeinen Arbeitsmarkt - auf dem Ausländer auf einheimische und europäische Konkurrenz treffen - erteilt werden. Vgl. Rittsteg, Helmut: „Wanderungspolitik als Gesellschaftspolitik“, in: Cropley, Arthur J., Ruddat, Hartmut, Dehn, Detlev, Lucassen, Sabine (Hg.): „Probleme der Zuwanderung“, Band 1: Aussiedler und Flüchtlinge in Deutschland, Göttingen, 1994, S. 136

⁸⁷¹ In der Literatur wird jedoch kritisch angemerkt, dass aufgrund der problemlosen Anwerbung von ungelertem Personal notwendige Rationalisierungsmaßnahmen ausblieben, die in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zu zusätzlichen Belastungen wurden.

⁸⁷² „Until the late 1960s foreigners frequently could enter countries where they obtained employment and established residence without any impediment.“ Lohrmann, Reinhard: „Irregular Migration: An Emerging Issue in Developing Countries“, in: Appleyard, Reginald (ed.): „The Impact of International Migration on the Developing Countries“, OECD, Paris, 1989

⁸⁷³ Darunter garantiertes Arbeitsverhältnis für die Vertragsdauer, Bezahlung nach Tarifen, eine angemessene Unterkunft und Lohntransfer. Auch sollen Anträge auf Familienzusammenführung bei angemessenem Wohnraum wohlwollend entschieden werden.

⁸⁷⁴ Vgl. Herber, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 210

Der Ölpreisschock von 1972/1973 beendet den Wirtschaftsboom. Im Verlauf des Winters 1973/74 steigt der Rohölpreis auf das Vierfache. Stagnation und Rezession sind die Folge. 11 Millionen der 14 Millionen in Deutschland lebenden Arbeitsmigranten kehren zurück. Mit dem Anwerbestopp nimmt die Ausländerbeschäftigung zwar ab, die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer jedoch zu. So wirkt der Abbruch der Anwerbepaxis konträr. Menschen holen ihre Familien nach, kommen als Asylsuchende⁸⁷⁵ oder illegal ins Land und erreichen einen regulären Aufenthalt bspw. durch Heirat. Ferner gelangen Werksvertragsarbeiter⁸⁷⁶ als neue Gastarbeiter ins Land. Der Gastarbeiterstatus bleibt als „*permanentes Provisorium*“ erhalten, obwohl der Aufenthalt dauerhaft geworden ist.⁸⁷⁷

**Tabelle 7: Arbeitsmigration in die EG aus verschiedenen Emigrationsländern
1973 und 1975 in Tausend**

Emigrationsland	1973	1975
Finnland	6,7	8,5
Griechenland	12,4	4,3
Italien	82,6	50,9
Portugal	73,0	6,3
Spanien	96,1	10,0
Türkei	135,8	15,6
Jugoslawien	100,0	17,6

Quelle: Rystad, Göran: „History and the Future of International Migration“, in: „International Migration Review“, Band: XXVI, Nr. 4, Winter 1992, S. 1178

⁸⁷⁵ Menschen, die zuvor der Anwerbung aufgrund ihres Schlechten Status im Heimatland folgten, werden zu Asylbewerbern. Politische, rechtliche und soziale Benachteiligung und Verfolgung verstärken den Emigrationswillen. Der Nexus zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Migration macht sich bemerkbar.

⁸⁷⁶ Unter dem Ausländergesetz vom 1.1.1991 ist die Rechtsform der Anwerbung auf Zeit vorgesehen. Zusätzlich werden Werkvertragsarbeitnehmer aus 12 ost-europäischen Staaten angeworben.

⁸⁷⁷ Die Status vs. Zustand – Frage wird 1979/1980 in Deutschland und den Niederlanden diskutiert. In Deutschland formuliert 1979 der erste Bundesausländerbeauftragte Kühn vergeblich Kriterien zur Statusverbesserung. In den Niederlanden werden Aufenthaltssicherung, Erleichterung der Einbürgerung und die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer beschlossen. s. Thränhardt, Dietrich: „*Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern*“, in: Heinelt, Hubert (Hg.): „*Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*“, Opladen, 1994, S. 52

Zwischen 1960 und 1974 geht mindestens die Hälfte der Ausländer in der Bundesrepublik einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. 1972 liegt das Verhältnis bei 3,5 Millionen (ausländische Bevölkerung) zu 2,1 Millionen (versicherungspflichtige Beschäftigte). 1984 verlagert sich die Relation auf 4,3 Millionen zu 1,5 Millionen. 1991 gehen von 5,8 Millionen Ausländern 1,9 Millionen einer geregelten Beschäftigung nach. 1998 setzt sich diese Tendenz fort: 2 Millionen Ausländer von insgesamt 7,3 Millionen gehen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. „*As a result of their weakening position in the labor market, immigrants compared to Germans have during the last few years consumed a disproportionately large share of unemployment benefits and of social assistance, whereas they have been net contributors to the health insurance and pension fund schemes as a result of their favorable demographic structure.*“⁸⁷⁸ Der Veränderung dieser Relation liegt auch die strukturelle Veränderung der ausländischen Wohnbevölkerung zugrunde. Zu Beginn der Gastarbeiterbeschäftigung dominiert die Migration von ledigen Männern. Diese holen mit der Aufenthaltsverfestigung ihre Familien nach. Aus Gastarbeitern werden Einwanderer.

Um trotz des Anwerbstopps auf Bedürfnisse des heimischen Arbeitsmarktes zu reagieren, wird 1990 die Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV: Zugang vom Inland) sowie die Anwerbestopausnahmeverordnung (ASAV: Zugang vom Ausland) verabschiedet. „*So wurden in den 90er Jahren jeweils etwa eine Millionen Arbeitserlaubnisse pro Jahr für Ausländer erteilt, in manchen Jahren sogar über 1,2 Millionen.*“⁸⁷⁹ Die Anwerbestoppdoktrin wird damit in den 90er Jahren aufgegeben. Unter der ASAV kommen im Jahr 2000 über 340 000 Menschen zur Arbeit nach Deutschland.⁸⁸⁰ Die meisten (69 Prozent) sind Saisonarbeiter. Der Arbeitsmarktzugang funktioniert nach dem Grundsatz *Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*.⁸⁸¹ Die Regelung wird als Ermessensnorm festgelegt und gilt als restriktiv. Die Arbeitserlaubnis ist vom Aufenthaltszweck abhängig.⁸⁸² Die Gastarbeiterpolitik wird fortgeführt.

⁸⁷⁸ Angenendt, Steffen (Hg.): „*Asylum and Migration Policies in the European Union*“, Berlin, 1999, S. 181

⁸⁷⁹ Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002, S. 90

⁸⁸⁰ Darunter 235 166 Migranten mit befristeten Verträgen, 65 000 Personen mit Werkverträgen, 23 000 Zuwanderer zur Aus- und Weiterbildung und 7 000 sonstige Erwerbstätige (Künstler, Hauspersonal, Seelsorger, Wissenschaftler, Fachkräfte und leitende Angestellte). Hinzu kommen 2 500 Grenzgänger und 10 000 sonstige Beschäftigte und Einzelfall-Ausnahmen. Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten – Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, Tabelle S. 62

⁸⁸¹ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 56

⁸⁸² Drittstaatenangehörige können nur beschäftigt werden, wenn eine Aufenthaltsgenehmigung vorliegt. In der Regel wird eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, die streng befristet und an den Aufenthaltszweck gebunden ist. Fällt dieser weg (Arbeitsplatz oder Studium), so ist die Ausreise vorgeschrieben. Eine Aufenthaltsverfestigung ist bei diesem Status weitgehend ausgeschlossen.

Gleichzeitig entwickelt sich das EG/EU-Freizügigkeitsrecht: Von der Arbeitsgenehmigung sind Personen mit einer Aufenthaltsberechtigung oder unbefristeten Aufenthaltserlaubnis wie EU-Bürger, Isländer, Liechtensteiner und Norweger befreit. Für Assoziationsstaatsangehörige gelten wiederum andere Regeln und Fristen für den Arbeitsmarktzugang. Auch den Familienangehörigen von Migranten steht nach Wartefristen der Arbeitsmarkt – in Abstufungen – offen. Asylbewerber und Geduldete können sich nach einem Jahr um Arbeit bemühen. Studierende aus Drittländern dürfen an 90 Tagen im Jahr arbeiten. Der Vorrang der Einheimischen gegenüber Drittstaatenangehörigen wird in Einzelfallprüfungen und Arbeitsmarkteinschätzungen (globale und individuelle Überprüfungen) sichergestellt. Ungefähr die Hälfte der in Deutschland lebenden Ausländer besitzt rechtlich den gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt wie deutsche Staatsbürger.⁸⁸³ Damit ist eine autonome, nationalstaatliche Regulierung der Arbeitsmigration nur noch eingeschränkt möglich. Ein neues Arbeitskräftereservoir wird die EU-Osterweiterung bringen.⁸⁸⁴ Mit einer Übergangsfrist von fünf bis sieben Jahren – ähnlich jener nach dem Beitritt Spaniens und Portugals 1986 – wird die Freizügigkeit für Arbeitsmigranten aus den mittel- und osteuropäischen Ländern verwirklicht werden. Der europäische Arbeitsmarkt wird dann um 50 Millionen Menschen anwachsen.⁸⁸⁵ Deutschland kann daher lediglich Arbeitsmigration für Angehörige dritter Staaten gestalten und auch in diesem Politikbereich beansprucht die EU Kompetenzen. Die deutsche Gastarbeiterpolitik und Aufnahmestoppausnahmepolitik erweist sich aus der Erfahrung als verfehlt und durch die Abgabe von Kompetenzen an die EU als unzeitgemäß.

3.3.2 Card-Initiativen

Demographische Veränderungen und die verstärkte Nachfrage nach Arbeitskräften führen während der 14. Wahlperiode zu einer Wende in der deutschen Zuwanderungspolitik. *„Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland steht auf Grund des seit Jahrzehnten anhaltenden Geburtendefizits in diesem Jahrhundert vor einem dramatischen Einbruch. Das Problem ist*

⁸⁸³ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten – Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 59

⁸⁸⁴ Szenarien bewegen sich zwischen einer jährlichen Migration in die alte EU von 70 000 - 150 000 bzw. 220 000 - 335 000 Menschen, wobei der Großteil (80 %) in Deutschland erwartet wird. *„Befürchtungen, dass die EU nach Einführung der Freizügigkeit mit Migranten ‚überschwemmt‘ werden könnte, sind nach diesen Berechnungen unbegründet.“* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: *„EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten“*, Berlin, 25.05.2000 und Süddeutsche Zeitung: *„Interview mit Günter Verheugen: Was da auf uns zukommt, ist absolut beherrschbar“*, München, 21.03.2001

⁸⁸⁵ Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Menck, Karl Wolfgang und Straubhaar, Thomas: *„Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit“*, Zusammenfassung des Gutachtens für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Hamburg, 30.03.2001, S. 9

dabei nicht nur der zahlenmäßige Rückgang, sondern vor allem die Überalterung, die... zu einem Verlust an Innovationskraft und Dynamik führen kann.“⁸⁸⁶ Von Seiten der Wirtschaft heißt es nunmehr Zuwanderer schaffen Arbeitsplätze. Flexible und bedarfsorientierte Regelungen für den Zugang ausländischer Arbeitskräfte werden gefordert.⁸⁸⁷ Trotz hoher Arbeitslosigkeit bleiben Stellen sowohl für Hochqualifizierte als auch für Unterqualifizierte frei. Die UKZu rechnet mit 1,5 Millionen offener Stellen gegenüber 4 Millionen Arbeitssuchender.⁸⁸⁸ Vor allem kleine und mittlere Unternehmen im Dienstleistungssektor suchen Arbeitskräfte. Eine Betriebsbefragung des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung von 2001 ermittelt, dass neben Qualifikationsmängeln der Bewerber Neuanstellungen häufig an der Unattraktivität der Arbeitsplätze scheitern.⁸⁸⁹ Zwar hätte die Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitspotenzials (Arbeitssuchende, Arbeitslose, ältere Arbeitnehmer, Frauen sowie bereits in Deutschland lebende Zuwanderer) Priorität, sei jedoch nicht ausreichend.⁸⁹⁰ Alle Parteien wollen die Zuwanderung von Fachkräften fördern.⁸⁹¹ Bundesinnenminister Schily plant den Aufenthalt von Hochqualifizierten durch einen unbefristeten Aufenthaltstitel und ein flexibles Familienzuzugsrecht attraktiv zu gestalten.⁸⁹² Während die CSU an der bestehenden Anwerbestoppverordnung festhalten will, streben die anderen Bundestagsparteien eine neue gesetzliche Festlegung der Zuwanderungspolitik an. In einem regelrechten Wettlauf reagiert die Politik auf die Forderung der Wirtschaft mit Card-Initiativen, Kommissionen und Gesetzentwürfen. Und die Innenministerkonferenzen treffen Bleiberechtsvereinbarung für Ausländergruppen, die neben einem langjährigen Aufenthalt eine legale Erwerbstätigkeit vorweisen und keine Sozialhilfe beziehen.⁸⁹³

⁸⁸⁶ Bayerisches Staatsministerium des Innern: „Bericht aus der Kabinettsitzung“, München, 12.12.2000

⁸⁸⁷ Nürnberger Nachrichten: „Die Zuwanderer schaffen Arbeit“, Nürnberg, 25.09.2000, Frankfurter Rundschau: „Politik soll offensiv für Einwanderung werben“, Frankfurt a.M., 09.10.2000, Focus: „Eliten bevorzugt“, 06.11.2000, Die Welt: „Mittelstand kann von verstärkter Einwanderung profitieren“, Berlin, 23.01.2000, Bild am Sonntag: „Deutsche Wirtschaft braucht mehr Ausländer“, 21.01.2001, Süddeutsche Zeitung: „Industrie fordert aktive Einwanderungspolitik“, München, 22.03.2001 und Frankfurter Allgemeine Zeitung: „BDI: Deutschland braucht 450 000 Zuwanderer im Jahr“, Frankfurt a.M., 23.03.2001

⁸⁸⁸ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 37

⁸⁸⁹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 41

⁸⁹⁰ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 56

⁸⁹¹ Die Welt: „CDU für Vorschlag Schilys zu Experten-Zuwanderung“, Berlin, 25.01.2001, Süddeutsche Zeitung: „Nur die Besten für Bayern“, München, 19.01.2001

⁸⁹² Financial Times Deutschland: „Schily für sofortige unbefristete Zuwanderung“, Hamburg, 24.01.2001

⁸⁹³ Vgl. Innenministerkonferenzen in Görlitz, Bonn und Schierke. Görlitz: 11.1999: Frankfurter Rundschau: „Wenig wurde versprochen, kaum etwas gehalten“, Frankfurt a. M., 21.09.2000. Bonn, 11.2000 und 02.2001: Süddeutsche Zeitung: „NRW will Bleiberecht für Kosovo-Flüchtlinge“, München, 31.01.2001. Schierke: 05.2001: Der Spiegel: „Bleiberecht für Balkan-Flüchtlinge“, Hamburg, 07.05.2001

Die Trennung zwischen den *Zuwanderern, die wir brauchen*, und den *Zuwanderern, die uns brauchen*, entsteht. Um auf die Nachfrage der Informationsbranche zu reagieren, verkündet Bundeskanzler Schröder am 23. Februar 2000 auf der CeBit-Messe in Hannover die Vergabe von bis zu 20 000 *Green-Cards* an IT-Fachleute innerhalb von zwei Jahren.⁸⁹⁴ Die Regelung tritt durch eine Änderung des Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsrechts in Kraft und wird auf Juli 2008 befristet. Die Bewerber müssen über einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss in der Kommunikations- und Informationstechnologie verfügen oder einen Arbeitsvertrag in Höhe von mindestens 100 000 DM Jahreseinkommen vorweisen. Zwischen August 2000 und April 2001 bekundeten 45 000 Personen Interesse und 7 000 erhalten die deutsche *Green Card*.⁸⁹⁵ Bayern, Bremen, Thüringen und Hessen ziehen mit der *Blue Card* nach. Die Verwaltungsanweisung der Landesregierungen lautet: Visa sollen an hoch qualifizierte Fachkräfte im *High-Tech*-Bereich pauschal erteilt werden. Im Februar 2001 wird beschlossen, die *Green Card* auch ausländischen Studienabsolventen in Deutschland zugänglich zu machen – bisher galt die unverzügliche Ausreise nach Beendigung des Studiums. Ferner wird die Ausweitung der *Green-Card-Regelung* auf andere Branchen, bspw. Ingenieure, erwogen.⁸⁹⁶ Im April 2001 setzt sich die bayerische Staatsregierung für eine *White-Card* ein, die ausländischen Wissenschaftlern und Studierenden erteilt werden soll.⁸⁹⁷ Seit Februar 2002 ermöglicht darüber hinaus die *Grey Card* die Anstellung von Haushaltsgehilfen aus Drittländern.⁸⁹⁸ Bundesinnenminister Schily erklärt, die *Green-Card-Initiative* habe 25 000 bis 30 000 neue Arbeitsplätze geschaffen.⁸⁹⁹ Genaue Resultate liegen allerdings nicht vor. Mit den *Card-Initiativen* gelingt es, positive Aspekte von Migration in den Vordergrund zu stellen. „Nun aber wurden Spitzenkräfte für die definierte Zukunftsbranche gesucht, was einerseits einem Eingeständnis deutscher Schwäche gleichkam, vor allem aber die traditionelle Gleichsetzung von Ausländern und sozial Schwachen aufhob.“⁹⁰⁰

⁸⁹⁴ Zwar leitet sich die Deutsche *Green Card* von dem US-Modell ab, doch ist der Aufenthalt im Gegensatz zum US-amerikanischen Namensgeber auf maximal fünf Jahre befristet.

⁸⁹⁵ Die Internationale Organisation für Migration (IOM) ist in das Vermittlungsverfahren eingebunden und wirbt Migranten für Deutschland an. s. IOM: „*Germany – Green Card Programme*“, Bonn, 29.01.2001

⁸⁹⁶ „... Günter Beckstein (CSU) sagte...eine Ausdehnung der *Green-Card-Regelung* auf andere Branchen sei eine ‚verheerende Flickschusterei‘. ‚Wir wollen ein Zuwanderungsgesetz, das ist eine dringende Notwendigkeit.‘ Deutschland könne ‚nicht einfach eine Anwerbepolitik wie mit den Gastarbeitern Anfang der 70er Jahre wiederholen, nur weil die Bundesregierung nicht in der Lage ist, dieses Zuwanderungsgesetz zu regeln.“ DPA: „*Green Card in der Kritik: Zuwanderungsgesetz und bessere Ausbildung*“, 04.02.2001

⁸⁹⁷ Süddeutsche Zeitung: „*White Card’ soll Wissenschaftler nach Bayern locken*“, München, 10.04.2001

⁸⁹⁸ Der Tagesspiegel: „*Riester plant Green Card für Pflegekräfte*“, Berlin, 23.11.2001

⁸⁹⁹ Deutscher Bundestag: „*208Sitzung*“, Berlin, 13.12.2001

⁹⁰⁰ Herbert, Ulrich: „*Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*“, München, 2001, S. 333

3.3.3 Arbeitsmigration unter dem Zuwanderungsgesetz

Die neue, gewollte Arbeitsmigration soll das komplexe System der Anwerbestoppausnahmereverordnung zugunsten einer überschaubaren Zuwanderungsregulierung ablösen.⁹⁰¹ Das neue Verfahren, um die, die wir brauchen, permanent ins Land zu holen, soll auf einem Punktesystem, beruhen. Neben diesem in klassischen Einwanderungsländern gepflegten Auswahlverfahren, das beste Integrationsergebnisse erzielt, soll Spitzen- und Schlüsselpersonal aus Wirtschaft und Wissenschaft die dauerhafte Zuwanderung nach Deutschland ermöglicht werden. Darüber ist temporäre Arbeitsmigration für Engpassarbeitskräfte, Auszubildende, Studierende, Selbständige und Existenzgründer vorgesehen.⁹⁰² Arbeitslosigkeit oder der Bezug von Sozialhilfe sollen zur Aufenthaltsbeendigung führen. Gleichzeitig sollen Sozialdumping vermieden, Arbeitsbedingungen angeglichen und die Abhängigkeit der Zuwanderer von Arbeitgebern vermieden werden. Das Zuwanderungsgesetz sieht nur zwei Aufenthaltstitel für alle Zuwanderungsgruppen vor: Die befristete Aufenthaltserlaubnis, die an einen Aufenthaltswitz gebunden ist und die dauerhafte Niederlassungserlaubnis. Während die UKZu eine Statusverfestigung nur für Hochqualifizierte über das Punktesystem vorsieht und andere Kommissionen Geringqualifizierte vom Daueraufenthalt ausschließen,⁹⁰³ verfolgt das Zuwanderungsgesetz einen generellen Ansatz mit dem Aufenthaltsgesetz.⁹⁰⁴

Entscheidend ist die Transparenz des Konzeptes, das sowohl im Inland Zustimmung finden und im Ausland bei potenziellen Zuwanderern Interesse wecken muss. Die UKZu stellt darum

⁹⁰¹ Dies fordern die Regierungsparteien. Die Union hält jedoch am Anwerbestopp fest. Vgl. Abschlussbericht der Kommission: „Zuwanderung und Integration“, der CDU Deutschlands, S. 71

⁹⁰² Während die UKZu das Punktesystem als einzigen Weg zum Erhalt eines dauerhaften Aufenthalts konzipiert, sieht das Zuwanderungsgesetz einen dauerhaften Aufenthalt auch für Hochqualifizierte ohne Punktesystem vor. Zweite Abweichung ist die Befristung des temporären Aufenthalts. Während die UKZu eine Begrenzung auf fünf Jahre vorsieht, wird die Aufenthaltserlaubnis im Zuwanderungsgesetz unter Berücksichtigung des beabsichtigten Aufenthaltswitzes befristet. § 7.2 AufenthG.

⁹⁰³ Abschlussbericht der Kommission: „Zuwanderung und Integration“, der CDU Deutschlands, S. 71, Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion: „Die neue Politik der Zuwanderung Steuerung, Integration, innerer Friede“, Berlin, 06.07.2001, S. 1, Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 4.07.2001, S. 101/102

⁹⁰⁴ „Einem Ausländer ist die Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn 1. er seit fünf Jahren die Aufenthaltserlaubnis besitzt, 2. sein Lebensunterhalt gesichert ist, 3. er mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet hat..., 4. er in den letzten drei Jahren nicht wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder einer Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen verurteilt worden ist, 5. ihm die Beschäftigung erlaubt ist, sofern er Arbeitnehmer ist, 6. er im Besitz der sonstigen für eine dauernde Ausübung seiner Erwerbstätigkeit erforderlichen Erlaubnisse ist, 7. er über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt, 8. er über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt und 9. er über ausreichenden Wohnraum für sich und seine mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienangehörigen verfügt. Die Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 7 und 8 sind nachgewiesen, wenn ein Integrationskurs erfolgreich abgeschlossen wurde. ...“

heraus, dass Zuwanderung den Abbau von Arbeitslosigkeit nicht hindern darf. *„Zuwanderung darf nicht die Anreize schwächen, mittels Aus- und Weiterbildungsentscheidungen, Änderungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen, Reformen des Arbeitsmarktes und anderen Maßnahmen die Arbeitskräftelücken aus dem einheimischen Potenzial zu schließen.“*⁹⁰⁵ Wo die UKZu ein breites Konzept entwickelt, hält sich das Zuwanderungsgesetz zurück.

Engpassarbeitskräfte erhalten nach der UKZu einen auf maximal fünf Jahre befristeten Aufenthalt. Die Kommission empfiehlt eine Kontingentierung dieser Gruppe auf 20 000 Personen und fordert, dass ein tatsächlicher Arbeitskräftemangel und ein konkretes Arbeitsplatzangebot nachgewiesen werden müssen. Ein zweigleisiges Verfahren wird vorgesehen. Eine Arbeitsmarktdiagnose soll die Notwendigkeit feststellen und die genaue Bedarfshöhe soll durch Umfrage bei den Unternehmen ermittelt werden.⁹⁰⁶ Bei der Zuwanderung von Engpassarbeitskräften sind sich die Parteien weitgehend einig. Sowohl SPD und Grüne als auch CDU, CSU und FDP sehen einen Bedarf. Das Zuwanderungsgesetz setzt die Empfehlungen im Paragraphen 18 AufenthG, *Zuwanderung im Regelverfahren*, um und legt die Entscheidungskompetenz über die Erteilung einer Arbeits-/Aufenthaltserlaubnis in die Hände der Bundesanstalt für Arbeit. Die Vorrangprüfung gilt weiterhin, doch erhält die Arbeitsverwaltung mehr Kompetenzen, um schneller auf regionale Bedürfnisse zu reagieren: *„Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn die Bundesanstalt für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit zulässig ist.“* Um nicht die Fehler der Gastarbeiterära zu wiederholen, wird der Verfestigung des

⁹⁰⁵ Zusammenfassung des Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 4.07.2001, S. 6

⁹⁰⁶ Die Mängeldiagnose basiert auf statistischen Erhebungen, die jedoch aufgrund der Dynamik des Arbeitsmarktes, fehlerhaft sein kann. *„Hierfür müssen die bisherigen Instrumentarien der Bundesanstalt für Arbeit erheblich weiterentwickelt werden.“* Die Feststellung des Arbeitskräftebedarfs soll durch ein Abgabeverfahren (welchen Preis sind Unternehmer bereit für Zuwanderer zu zahlen?) erfolgen. Die Abgabe soll bei 15 Prozent eines durchschnittlichen tätigkeits- und branchenbezogenen Jahresgehaltes liegen. Eine Befristung des Aufenthaltes und eine an die Arbeitsmarktlage angepasste Flexibilität sollen die Zuwanderung regulieren. Auch hier sind bestimmte Qualifikationen der Zuwanderer vorgesehen. *„Die befristete Zuwanderung von Arbeitskräften in Mangelbereichen soll daher nur für Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Berufsausbildung und Akademiker möglich sein.“* Das Recht auf Familiennachzug gilt auch für temporäre Arbeitsmigranten. Ehegatten sollen jedoch in der Regel eine einjährige Wartezeit bis zur Erteilung der Arbeitserlaubnis haben. Dieses Verfahren soll zur Steigerung der Attraktivität von heimischen Arbeitskräften führen und die Einzahlungen der Unternehmen zu Qualifizierungsmaßnahmen der heimischen Arbeitnehmer verwendet werden. Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 4.07.2001, S. 101 ff.

Aufenthaltesstatus strukturell entgegengewirkt. Nur wer die fachlichen und integrationspolitischen Bedingungen erfüllt, soll die Möglichkeit der dauerhaften Zuwanderung erhalten.

Im Wettbewerb um die besten Köpfe sollen zukünftig Hochqualifizierte und Investoren als privilegierte Zuwanderer nach Deutschland gelangen. So führt die UKZu die Zuwanderungsgruppen Existenzgründer und Spitzenkräfte/Schlüsselpersonal auf. Beliebig viele Zuwanderer dieser Kategorien sollen ins Land kommen können. Der Zuwanderungsprozess soll weniger durch bürokratische Hürden als durch Flexibilität (einfache und schnelle Verfahren) gekennzeichnet sein. Der Familiennachzug soll ohne Wartezeiten erfolgen und der zunächst auf fünf Jahre gültige Aufenthalt kann zum Daueraufenthaltsrecht führen. *„Als Führungskraft oder Schlüsselpersonal gilt in der Regel, wer in Deutschland ein Gehalt nachweisen kann, das mehr als doppelt so hoch ist wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung.“*⁹⁰⁷ Das Mindestgehalt wird damit im Jahr auf etwa 75 000 Euro festgelegt. Ebenso wie eine erleichterte Zuwanderung für Spitzenkräfte vorgesehen ist, sollen auch Wissenschaftler ins Land kommen können. Hierfür sieht die UKZu eine Gütesiegel vor. Das Zuwanderungsgesetz übernimmt allerdings nur einen kleinen Teil diese Empfehlungen und modifiziert sie. Hochqualifizierte, d.h. Führungspersonal, Wissenschaftler, Lehrpersonen und Spezialisten sollen in besonderen Fällen dauerhaft zuwandern können (§ 19 AufenthG), sofern *„die Annahme gerechtfertigt ist, dass die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland ohne staatliche Hilfe gewährleistet ist.“* Auch hier liegt die Entscheidungsgewalt bei der Bundesanstalt für Arbeit. Für Selbständige steht der Weg der Zuwanderung ebenfalls offen (§ 21 AufenthG). Sie erhalten – sofern ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis besteht und die Finanzierung gesichert ist – eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Die Investition sollte mindestens 1 Million Euro betragen und mindestens zehn neue Arbeitsplätze schaffen. Ausländische Studienabsolventen in Deutschland sollen darüber hinaus für ein Jahr eine Arbeitserlaubnis bekommen können.⁹⁰⁸

⁹⁰⁷ Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 4.07.2001, S. 99 übernommen im *Zuwanderungsgesetz*, § 19.2 (3)

⁹⁰⁸ Um junge Ausländer für Deutschland zu interessieren und demographische Engpässe abzumildern, ist eine befristete Zuwanderung zwecks Ausbildung vorgesehen. Obwohl der Aufenthalt zunächst befristet ist, soll eine dauerhafte Zuwanderung zu einem späteren Zeitpunkt über das Punktesystem ermöglicht werden. Die UKZu legt für das *„18-Plus-Programm“* zunächst – in einer Testphase – eine Obergrenze von 10 000 Personen fest. Die Entscheidungen über die Zuwanderung sollen die bereits bestehenden regionalen Ausbildungskonferenzen treffen. Die Anwerbung soll über die Unternehmen erfolgen. Der Bezug von öffentlichen Leistungen wird ausgeschlossen. Die Wirtschaft soll für die Kosten aufkommen. Einzig das Vorliegen von einem tatsächlichen Arbeitsplatzangebot und von Ausbildungskapazitäten soll zur Aktivierung dieser Zuzugsmöglichkeit führen. Ebenfalls dem Austausch von Wissen und Kulturen dienend, sollen vermehrt Studierende temporär nach Deutschland kommen. Eine Kontingentierung dieser

Die qualifizierte, dauerhafte Zuwanderung beruht auf einem bundeseinheitlichen Punktesystem (§20 *Zuwanderung im Auswahlverfahren*, AufenthG) wie es die UKZu und die SPD-Querschnittsarbeitsgruppe vorsehen.⁹⁰⁹ „Es handelt sich dabei um ein zusätzliches optionales Steuerungsinstrument, das voraussichtlich zunächst nur einer sehr begrenzten Anzahl von Zuwanderern offen steht und erst in einigen Jahren angewandt werden wird (vermutlich nicht vor 2010).“⁹¹⁰ Integrationsfähigkeit, Bildungsgrad, Berufserfahrung, Alter, Sprachkenntnisse, Familienstand, Herkunftsland und andere Faktoren fließen in die Beurteilung. Paragraph 20 (3) AufenthG legt fest: „Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates die Bedingungen für die Teilnahme an dem Auswahlverfahren, die allgemeinen Kriterien für die Auswahl der Zuwanderungsbewerber sowie die Bewertung durch ein Punktesystem und Einzelheiten des Verfahrens festzulegen.“ Die Prüfung der Zuwanderungsanträge, zu denen auch ein Nachweis über gesundheitliche Eignung und ein guter Leumund zählen, sollen nach Meinung der UKZu in den deutschen Auslandsvertretungen vorgenommen werden.⁹¹¹ Die Zuwanderer, die über das Punktesystem ausgewählt werden, gelangen als Einwanderer ins Land und erhalten sofort eine Niederlassungserlaubnis und die Aussicht auf Einbürgerung.⁹¹² Die Zuwanderung nach dem Punktesystem soll auch für ausländische Hochschulabsolventen, die bereits in Deutschland leben, gelten. Temporär Schutzbedürftige sollen ebenfalls an dem Verfahren teilnehmen können. Abgelehnten Asylbewerbern soll dies nur gestattet werden, sofern sie freiwillig ausgereist sind und ihren Antrag aus dem Ausland stellen. „Um Missbrauch zu vermeiden,

Zuwanderungsgruppe ist nicht vorgesehen. Derzeit sind ca. 165 000 ausländische Studierende an deutschen Hochschulen eingeschrieben. 110 000 sind mit dem Ziel des Studiums ins Land gekommen. Nach Abschluss des Studiums wird nach geltendem Recht keine Aufenthaltsverlängerung gewährt. Hochqualifizierte werden damit unerreichbar für den deutschen Arbeitsmarkt, obwohl sie beste Voraussetzungen zu einer erfolgreichen Integration in die Gesellschaft vorweisen können. Die UKZu fordert daher einen Übergangstatus für Absolventen für einen Zeitraum von zwei Jahren nach Abschluss des Studiums. Für diese Gruppe soll kein Nachrangigkeitsprinzip gelten jedoch soll der Bezug von Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Der Wechsel in den Daueraufenthaltsstatus soll ebenfalls über das Punktesystem möglich sein. Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 4.07.2001, S. 109 ff.

⁹⁰⁹ Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion Querschnittsarbeitsgruppe Integration und Zuwanderung, Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion: „*Die neue Politik der Zuwanderung Steuerung, Integration, innerer Friede*“, Berlin, 06.07.2001, S. 7, Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 4.07.2001, S. 89 ff.

⁹¹⁰ Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung: „*Informationen zum Entwurf des Zuwanderungsgesetzes und Stellungnahme zu einzelnen Kritikpunkten*“, Berlin, 07.09.2001, S. 5

⁹¹¹ Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 4.07.2001, S. 94

⁹¹² Beschluss des Bundesrates: „*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*“, Drucksache 157/02, Bonn, 22.03.2002, Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 4.07.2001, S. 88

sollte der Zugang zum Punktesystem vom Inland aus jedoch nur Ausländern möglich sein, die einen gültigen Aufenthaltstitel besitzen. Während der Prüfung im Punkteverfahren sollte keine Aufenthaltsverlängerung eingeräumt werden, der Einwanderungsantrag kann aber vom Ausland aus weiterverfolgt werden. Generell besteht kein Rechtsanspruch auf den Statuswechsel und kein Bleiberecht zur Durchführung etwaiger Verwaltungsgerichtsverfahren.“⁹¹³

Für Zuwanderer über das Punktesystem schreibt die UKZu eine jährliche Kontingentierung von zunächst maximal 20 000 Personen (inklusive mitreisender Angehöriger) vor. Im Zuwanderungsgesetz (§ 20 (4) AufenthG) wird festgehalten: „Das Auswahlverfahren wird nur durchgeführt, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundesanstalt für Arbeit nach Beteiligung des Zuwanderungsrates (§ 76) gemeinsam eine Höchstzahl für die Zuwanderung im Auswahlverfahren festgesetzt haben.“ Ein Rechtsanspruch auf einen Aufenthalt zur Durchführung von Zuwanderungsverfahren besteht ebenso wenig wie ein Rechtsanspruch auf Zuwanderung.

3.4 EU-Bürger

Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU ist eines der tragenden Prinzipien des gemeinsamen Binnenmarktes. In den letzten Jahren ist der Kreis der Freizügigkeitsberechtigten und das Recht der EU-Binnenmigranten sukzessive erweitert worden. „Die rd. 1,8 Mio. erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Unionsbürger in Deutschland genießen Personenfreizügigkeit auf der Grundlage des Primärrechts (Art. 18 Abs. 1 EGV).“⁹¹⁴ Europäisches Recht wird mit dem Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Aufenthaltsgesetz/EWG – AufenthG/ EWG) vom 31. Januar 1980 und der aus den drei Nichterwerbstätigenrichtlinien der EU (Richtlinien 90/364 und 90/365 vom 28. Juni 1990 und Richtlinie 93/96 vom 29. Oktober 1993) hervorgehenden Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Freizügigkeitsverordnung/EG – FreizügV/EG) vom 17. Juli 1997 in deutsches Recht transformiert. Die klassischen Freizügigkeitsberechtigten sind die in der Richtlinie von 1980 aufgeführten Arbeitnehmer, Arbeitssuchende, Dienstleister, Selbständige wie auch Bleibeberechtigte (nach Beendigung der Erwerbstätigkeit) und deren Familienan-

⁹¹³ Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 4.07.2001, S. 96

⁹¹⁴ Bundesministerium des Innern: „Status quo der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland“, Berlin, 06.2000, S. 3

gehörige (Ehepartner, Kinder bis zum 21. Lebensjahr und unterhaltsabhängige Personen). Im Europäischen Binnenraum können sich diese Personen frei bewegen und erhalten weitgehende Rechte. Für die Dauer von bis zu 3 Monaten sind sie von einer Aufenthaltserlaubnis befreit. EU-Migranten die über diesen Zeitraum in einem anderen EU-Land bleiben, erhalten die Aufenthaltserlaubnis-EG, die i.d.R. auf fünf Jahre befristet ist und danach in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis-EG (sofern Aufenthaltsdauer, Sprachverständnis, Wohnverhältnis und wirtschaftliche Unabhängigkeit dafür sprechen) umgewandelt wird. Ihr Status ist recht sicher und der Schutz vor Ausweisung hoch. Paragraph 12 AufenthG/ EWG legt fest: „Ausländer, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis-EG besitzen, dürfen nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden.“ Die Verordnung von 1997 erweitert den Kreis der Berechtigten um Nichterwerbstätige wie Studierende und Rentner. Sie erhalten denselben Aufenthaltstitel, Existenzsicherung und Krankenversicherungsschutz müssen jedoch für die Dauer des Aufenthaltes nachgewiesen werden (§§ 7/8 FreizügV/EG). Ferner einigen sich am 28. Juli 2000 Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien, Unionsbürger von einer Aufenthaltserlaubnispflicht ganz zu befreien: Die Meldung beim Einwohneramt soll automatisch die Aufenthaltserlaubnis beinhalten.⁹¹⁵

Die Anzahl der in Deutschland lebenden Bürger anderer EG/EU-Länder steigt in den letzten zwanzig Jahren stetig. Ihr Anteil an der gesamten Ausländerzahl nimmt jedoch proportional ab.⁹¹⁶ Der jährliche Zuzug von EU-Staatsangehörigen (außer Deutschen) liegt zwischen 1990 und 1999 zwischen 117 000 und 175 000 Personen. Die Fortzüge von EU-Staatsangehörigen (außer Deutschen) übertreffen in den letzten Jahren den Zuzug von EU-Bürgern: 1990 liegen die Fortzüge noch bei 85 000, 1997 bereits bei 159 000. Auch die Zahl der Abwanderer mit deutscher Staatsangehörigkeit in andere EU-Länder liegt über der Zahl der Rückkehrer, so dass insgesamt ein Migrationsdefizit in dieser Kategorie vorliegt. Mit der EU-Erweiterung wird sich dies voraussichtlich ändern.

⁹¹⁵ Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten*“, Berlin, November 2001, S. 21

⁹¹⁶ 1985 leben 1,124 Mio. EG-Ausländer (von 4, 379 Mio. Ausländern) in Deutschland. 1986 sind 1,362 Mio. EG-Ausländer (4,513 Mio. Ausländer insgesamt). 1987: 1,375 Mio. EG-Ausländer (4,630 Mio. Ausländer insgesamt), 1988: 1,410 Mio. EG-Ausländer (4,879 Mio. Ausländer insgesamt), 1989: 1,412 EG-Ausländer (5,046 Mio. Ausländer insgesamt), 1990: 1,436 Mio. EG-Ausländer (5,343 Mio. Ausländer insgesamt), 1991: 1,484 Mio. EG-Ausländer (5,882 Mio. Ausländer insgesamt), 1992: 1,504 Mio. EG-Ausländer (6,496 Mio. Ausländer insgesamt), 1993: 1,532 Mio. EG-Ausländer (6,878 Mio. Ausländer insgesamt), 1994: 1,561 Mio. EU-Ausländer (6,991 Mio. Ausländer insgesamt), 1995: 1,808 Mio. EU-Ausländer (7,174 Mio. Ausländer insgesamt), 1996: 1,837 Mio. EU-Ausländer (7,314 Mio. Ausländer insgesamt), 1998: 1,852 Mio. EU-Ausländer (7,320 Mio. Ausländer insgesamt), 1999: 1,886 Mio. EU-Ausländer (7,344 Mio. Ausländer insgesamt)

Im Bereich des Familienzuzugs besitzen EU-Bürger weitgehende Rechte: Die Nachzugsmöglichkeiten zu EU-Bürgern sind weitreichender als diejenigen zu Deutschen. Deutsche sind damit gegenüber EU-Bürgern schlechter gestellt (*Inländerdiskriminierung*). Bspw. sind, je nachdem, zu wem der Nachzug drittstaatsangehöriger Kinder erfolgt (zu Drittstaatsangehörigen, Deutschen oder EU-Bürgern), ein anderes Nachzugsalter (16, 18 bzw. 21 Jahre) und unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen vorgegeben. Dies erschwert nicht nur die Rechtsanwendung, sondern erscheint auch unter dem Aspekt der Übersichtlichkeit und Transparenz problematisch. Die UKZu empfiehlt daher die Beseitigung der Inländerdiskriminierung und die allgemeine Festlegung des Kindernachzugsalters auf 18.⁹¹⁷ Das Zuwanderungsgesetz erschafft mit Artikel 2 das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU - FreizügG/EU), das das Aufenthaltsgesetz/EWG mit der Freizügigkeitsverordnung/EG verbindet. Das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger wird zusammengefasst und die Aufenthaltsgenehmigungspflicht – entsprechend der Vereinbarung mit Frankreich, Italien und Spanien – entfällt. Paragraph 5 FreizügG/EU sieht eine Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht, vor: *„(1) Freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen mit Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union wird von Amts wegen eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht erteilt. (2) Familienangehörigen, die nicht Unionsbürger sind, wird von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis-EU erteilt.“* Die Trennung zwischen Unionsbürgern und Drittstaatenangehörigen zieht sich durch das Gesetz, um die Inländerdiskriminierung abzubauen. So heißt es unter Paragraph 2.4 FreizügG/EU: *„Unionsbürger bedürfen für die Einreise keines Visums und für den Aufenthalt keines Aufenthaltstitels. Familienangehörige, die nicht Unionsbürger sind, bedürfen für die Einreise eines Visums, sofern eine Rechtsvorschrift dies vorsieht.“* Auch das Familienzusammenführungsrecht wird angepasst (§ 3 FreizügG/EU). Daneben werden in Paragraphen 6 und 7 FreizügG/EU die Ausreisevorschriften verschärft. Hier unternimmt das Zuwanderungsgesetz einen notwendigen Schritt, um das nationale Recht dem europäischen anzupassen, sieht Entwicklungen voraus und baut Inländerdiskriminierung ab.

⁹¹⁷ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 191/192

3.5 Jüdische Zuwanderung

Die Umbrüche in Europa nach dem Fall der Mauer verschlechtern zunächst die Lage für Minderheiten. So verlassen unter zunehmendem Antisemitismus auch Juden die Sowjetunion und gelangen in die DDR, wo sie bei der jüdischen Gemeinde in Berlin Unterstützung erhalten.⁹¹⁸ Unter dem starken Zuwanderungsdruck und angesichts der Verantwortung für erfolgtes Leid reagiert die letzte DDR-Regierung unter Ministerpräsident Lothar de Maizière auf dieses spezielle Flüchtlingsproblem. Am 11. Juli 1990 wird der Beschluss gefasst, wonach Juden aus der Sowjetunion die Einreise und eine ständige Aufenthaltserlaubnis gewährt werden soll. Da diese Regelung nicht Aufnahme in den Einigungsvertrag vom 3. Oktober 1990 findet, wird das Thema von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble am 9. Januar 1991 der Innenministerkonferenz vorgelegt. Hier wird die Entscheidung getroffen, die Aufnahme im Rahmen des Kontingentflüchtlingsgesetzes (Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge, HumHAG) zu regeln.⁹¹⁹ Mit der Zuwanderung von jüdischen Emigranten aus der Sowjetunion findet in geringem Maß auch eine Rückwanderung von deutschen Volkszugehörigen jüdischen Glaubens statt.⁹²⁰

Damit bekennt sich das wiedervereinigte Deutschland zum Schutz von Juden und zur jüdischen Kultur in Deutschland.⁹²¹ Im Herbst 2002 kündigt Bundeskanzler Schröder an, die Bundesregierung wolle mit dem Zentralrat der Juden in Deutschland einen Staatsvertrag schließen und die drittgrößte jüdische Gemeinde Europas auch finanziell stärker unterstützen.

⁹¹⁸ Bereits zwischen 1970 und 1980 kommen um die 2 200 Juden aus der Sowjetunion nach Deutschland (primär nach West-Berlin). Die Zuwanderungswege führen über Wien, Rom und Israel aber auch direkt aus der Sowjetunion nach Deutschland. Der Vorsitzende des Zentralrates der Juden in Deutschland und der jüdischen Gemeinde in West-Berlin, Heinz Galinski, organisiert die jüdische Zuwanderung. Die Aufnahme erfolgt auf der Basis von Interimsvereinbarungen zwischen der jüdischen Gemeinde und dem Berliner Senat. 1987 beschließt der Innensenat sowjetischen Juden mit einer „*ansässigen Bezugsperson*“ eine Duldung zu erteilen. Zwischen 1987 und 1989 kommen um die 500 Personen unter dieser Ausnahmeweisung nach Berlin. Obwohl die jüdische Zuwanderung bis 1990 provisorisch geregelt wird, glückt die Integration und führt zu einer Wiederbelebung der jüdischen Kultur. Vgl. Drimmer, Norma: „*Der Krieg ist zu Ende: Rückkehr nach Deutschland*“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „*Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. September / 1. Oktober 1999, München, S. 56

⁹¹⁹ Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge, vom 22.07.1980 (BGBl. I S. 1057). Diese Rechtsvorschrift ist ideal für temporäre Aufnahme oder Aufnahme im Rahmen eines Resettlement Programmes.

⁹²⁰ Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung: „*Einbürgerung der Nachkommen Danziger Juden*“, Berlin, 02.05.2001

⁹²¹ Das Wiederbeleben der jüdischen Kultur erfolgt auch aus der Kenntnis, dass Juden seit dem 3. Jahrhundert in Deutschland leben und Teil der deutschen Kultur ausmachen. Vgl. Drimmer, Norma: „*Der Krieg ist zu Ende: Rückkehr nach Deutschland*“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „*Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. September und 1. Oktober 1999, München, S. 53

Deutschland begrüße nicht nur, dass es eine wachsende jüdische Gemeinde gebe, sondern wolle auch, dass sich diese etabliere.⁹²² Die Wiederentstehung des jüdischen Gemeindezentrums im Zentrum Münchens verdeutliche dies. Die Aufnahme der Zuwanderer erfolgt aus politischem Gestaltungswillen. Eine Höchstquote wird nicht verabredet. Es gilt jedoch, sich an der Aufnahmefähigkeit der Bundesländer zu orientieren. Die Verteilung der jüdischen Zuwanderer geschieht nach demselben System, das auch für die Distribution von Asylbewerbern gilt (*Königsteiner-Schlüssel*). Zu einer faktischen Steuerung der jüdischen Migration kommt es durch die Verfahrensdauer, die zwei bis fünf Jahre betragen kann.⁹²³ „Von 1991 bis März 2001 wurden für insgesamt 217 854 Personen Aufnahmeanträge gestellt. Die Länder haben für 164 707 Personen Aufnahmezusagen gegeben, davon sind 130 752 Personen (Berechtigte und in den Antrag einbezogene Familienangehörige) bisher eingereist...“⁹²⁴ Das entspricht einem Jahresdurchschnitt von 12 700 Zuwanderern.

Aufgrund gezielter antisemitischer Übergriffe in den Staaten der GUS wird die Flüchtlings-eigenschaft der jüdischen Migranten angenommen. Der Nachweis einer konkreten Verfolgung ist nicht nachzuweisen, kann jedoch zu einer bevorzugten Antragsprüfung führen. Zuwanderungsberechtigung erhält, wer nach sowjetischen Urkunden jüdischer Nationalität ist oder mindestens ein jüdisches Elternteil hat.⁹²⁵ Über die Aufnahme wird in einer Einzelfallprüfung entschieden und bei positivem Ergebnis der Rechtsstatus gemäß GFK (§ 1.1 HumHAG) und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt.⁹²⁶ Zwischen dem 15. Februar 1991 und dem 31. Januar 2003 liegt das Verfahren in der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsamts. Durch Erlass vom 30. Dezember 2002 überträgt das Bundesinnen-

⁹²² Süddeutsche Zeitung: „Wir stehen vor der Renaissance des Judentums in Deutschland“, München, 16./17.11.2002

⁹²³ Die Prüfung der Zuwanderungsanträge, die Erteilung der Visa und Zustellung der Aufnahmezusagen wird in den deutschen Auslandsvertretungen in Moskau, St. Petersburg, Kiew, Riga, Wilna und Tallin getätigt. Die Zusage muss jedoch an die Aufnahmebereitschaft eines Bundeslandes geknüpft sein. Das Bundesverwaltungsamt ist bis 2002 als Instanz zwischen Auslandsvertretungen und Länder geschaltet. s. Bundesverwaltungsamt: „Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion“, Köln, 1992 Seit 2003 hat diese Aufgabe das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge übernommen.

⁹²⁴ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 185 ff.

⁹²⁵ Hier findet eine Abweichung von der Abstammungslehre der jüdischen Religionsgesetze statt, wonach die Abstammung von einer jüdischen Mutter notwendig ist. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung empfiehlt daher auch, den Kreis der Zuwanderungsberechtigten in Abstimmung mit diesen Regeln einzugrenzen. s. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“, Berlin, 04. 07. 2001, S. 188

⁹²⁶ Diesen Titel erhalten neben jüdischen Migranten aus der Sowjetunion rechtskräftig anerkannte Asylberechtigte (*großes Asyl*, grundgesetzliches Asyl). GFK-Flüchtlinge (Personen mit *kleinen Asyl*) hingegen bekommen lediglich eine Aufenthaltsbefugnis oder eine Duldung. Diese Praxis stört das Gleichgewicht zwischen nationalen Interessen und internationalen Verpflichtungen in der Migrationspolitik.

ministerium dem BAFl die Federführung.⁹²⁷ Die Integrationsleistung besteht aus Sprachkurs, Unterkunft und Sozialhilfe. In den Zuzugsantrag können – im Gegensatz zu der großzügiger gehandhabten Aussiedleraufnahme, in deren Aufnahmebescheid Ehegatten und Verwandte der steigenden und fallenden Linie aufgenommen werden können – Ehegatten, minderjährige Kinder, unverheiratete volljährige Kinder wie auch Adoptivkinder einbezogen werden.

Die jüdische Zuwanderung nach Deutschland entspricht politisch-pragmatischen Überlegungen. Problematisch ist jedoch, dass Menschen einen Rechtsstatus als GFK-Flüchtlinge bekommen, obwohl kein Nachweis individueller Verfolgung verlangt wird.⁹²⁸ D.h. Personen erhalten einen Schutzstatus, obwohl dessen Bedarf nicht feststeht. Im Zuge der jüdischen Zuwanderung kommt es darüber hinaus zu Abweichungen vom internationalen Flüchtlingsrecht. Denn sowohl nach der GFK als auch nach dem HumHAG erlöscht die Rechtstellung als Flüchtling bspw. durch die Reise in das Herkunftsland (Art. 1 C, 1, 4 GFK und § 2a HumHAG). Jüdische Emigranten werden jedoch von dieser Regelung ausgenommen, so dass ihr Status bei einer Rückreise bestehen bleibt und sogar der Nationalpass des Herkunftslandes beantragt werden kann. Da die Zuwanderungsregulierung weder eindeutiges Schutzbedürfnis feststellt, noch klar eine Aufnahme aus nationalem Interesse fordert, geht Legitimation verloren. Eine neue – speziell für diese Schutzgruppe zu schaffende – Gesetzesregelung wäre daher vorzuziehen. Diese würde ein deutliches Signal im In- und Ausland setzen und die GFK ihrem Zweck und ihrer Bedeutung nicht entfremdet. Das Zuwanderungsgesetz setzt mit Artikel 15 das HumHAG außer Kraft. *„An Stelle des zugleich aufgehobenen Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (Kontingentflüchtlingengesetz) ist die Regelung in § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes aufgenommen worden.“*⁹²⁹ Dieser Paragraph des Zuwanderungsgesetzes besagt: *„Bei besonders gelagerten politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland kann die Anordnung vorsehen, dass den betroffenen Personen eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird. In diesen Fällen kann abweichend von § 9 Abs. 1 eine wohnsitzbeschränkende Auflage erteilt werden.“* Ebenso wie neue jüdische Emigranten eine Niederlassungserlaubnis erhalten

⁹²⁷ Bundesverwaltungsamt: *„Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion“*, unter: http://www.bva.bund.de/aufgaben/jued_emigration/index.html, Stand: 05.01.2004

⁹²⁸ In gewisser Weise liegt diese Praxis in der Tradition der Aufnahme von Ostblockflüchtlingen, die zuvor aus systemideologischen Gründen nun aus allgemein menschenrechtlichen und aus Gründen der Vergangenheitsbewältigung in der Bundesrepublik einen Schutzstatus erhalten.

⁹²⁹ s. Bundesrat: *„Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“*, Bundesrats Drucksache 157/02, vom 22.03.2002, Begründung, S. 197

sollen, ist die Transformation der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in eine Niederlassungserlaubnis vorgesehen (§ 101.1 AufenthG). Diese neue Regelung würde die Verschränkung der bisherigen Aufnahmeregulierung überwinden, der Zuwanderungspolitik Stringenz verleihen und das Bekenntnis zur Förderung neuen jüdischen Lebens in Deutschland unterstreichen.

3.6 Familiennachzug

Der Nachzug von Familienangehörigen von in Deutschland lebenden Personen (Deutschen und Ausländern) ist je nach Fallkonstellation sehr unterschiedlich und komplex geregelt. Die Rechtstellung des in Deutschland lebenden Angehörigen bestimmt Anspruch und Ermessensnormen für die Zusammenführung. Der Nachzug zu Deutschen, Asylberechtigten, GFK-Flüchtlingen, EU-Bürgern und Ausländern wird unterschiedlich gehandhabt. Der Familiennachzug ist bei Personen mit Duldung und Asylbewerbern ausgeschlossen. Bei Personen mit einem befristeten Aufenthaltstitel ist Familienzusammenführung die Ausnahme. Maßgeblich sind die Paragraphen 17 - 23 des Ausländergesetzes, die auf Basis von Artikel 6, Absatz 1 GG, Schutz von Ehe und Familie, und Artikel 8 EMRK, Schutz von Privat- und Familienleben, beruhen. Grundsätzlich sieht das Ausländergesetz nur den Familiennachzug der Kernfamilie (Ehepartner und minderjährige Kinder) vor. Für sonstige Angehörige kann bei außergewöhnlicher Härte (§ 22 AuslG) eine Ausnahme erfolgen. Anspruch auf Ehegattenzug (§ 18 Abs. 1 AuslG) besteht bei Ausländern, die einen verfestigten Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis) besitzen, über ausreichend Wohnraum verfügen und für ihren Lebensunterhalt und auch den des nachziehen Partners selbst aufkommen können.⁹³⁰

Ausländer mit demselben verfestigten Aufenthaltsstatus haben Anspruch auf Nachzug von minderjährigen, ledigen Kindern bis zum 16. Lebensjahr. Deutsche und Asylberechtigte können ihre ausländischen Kinder bis zum Alter von 18 nachkommen lassen. Auch hier gilt die Prämisse, dass genügend Wohnraum und die finanzielle Absicherung gewährleistet sein müssen. In allen anderen Fällen entscheidet die Ausländerbehörde nach Ermessen über den Familiennachzug. *„Beim Ehegattennachzug ist wegen der großen Bedeutung des Art. 6 Abs. 1 GG im Rahmen der Ermessensausübung vor allem die Frage von Bedeutung, inwieweit es bei Berücksichtigung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland den Beteiligten zuzumuten ist, ihre eheliche Lebensgemeinschaft in einem anderen Land herzustellen... Die Unmöglich-*

⁹³⁰ Ausnahmen von dieser Regelung können bei Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen gemacht werden, als auch für Ausländer der zweiten Generation gelten.

*keit der Herstellung der Familieneinheit im Herkunftsland führt z.B. bei Konventionsflüchtlingen... zur Reduktion des Ermessens, die einem Anspruch nahe kommt.*⁹³¹

Das Verfahren wird aus dem Ausland betrieben. Der Antrag auf Familienzusammenführung wird bei den Auslandsvertretungen gestellt. In der Regel muss ein Visum zum Zwecke des Familiennachzugs ausgestellt werden.⁹³² Das Visum wird jedoch nur nach Rücksprache mit der zuständigen Ausländerbehörde erteilt. Eine Versagung des Visums muss nach Paragraph 66 Absatz 2 AuslG nicht begründet werden. Gegen eine negative Entscheidung kann geklagt werden. Im Jahr 2000 kommen um die 100 000 Familienangehörige als Zuwanderer nach Deutschland (Tendenz steigend). Die UKZu schlägt einige Empfehlungen zur Verbesserung des Familiennachzugs vor. *„Das Kindernachzugsalter sollte auf 18 Jahre angehoben werden. Hierbei erscheint der Kommission aber eine Differenzierung zwischen einer unmittelbaren Einreise im Familienverband einerseits und Fällen des späteren Nachzugs andererseits bedenkenswert. Gegen eine Absenkung des Höchstalters für den Nachzug von Kindern bestehen wegen des Vorrangs der Elternverantwortung für das Kindeswohl gegenüber einwanderungspolitischen Belangen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.*⁹³³ Darüber hinaus regt die Kommission eine bessere Strukturierung des komplexen Regelungsgeflechts an. Das Zuwanderungsgesetz legt den Familiennachzug in Paragraphen 27 bis 32 AufenthG fest. Einerseits gewinnt das Nachzugssystem an Klarheit, andererseits wird jedoch das Kindernachzugsalter für Kinder von Drittstaatenangehörigen auf das 12. Lebensjahr herabgesetzt.⁹³⁴ Der Nachzug über diese Altersgrenze hinweg soll allerdings bspw. bei deutschen Sprachkenntnissen ermöglicht werden. Die Gestaltung der Ausnahmen wird wiederum in das Ermessen der Ausländerbehörden gelegt. In Paragraph 32 (2) AufenthG heißt es: *„Einem minderjährigen ledigen Kind, welches das zwölfte Lebensjahr vollendet hat, ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn es ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache besitzt und beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine*

⁹³¹ Bundesministerium des Innern: *„Status quo der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland“*, Berlin, 06.2000, S. 6

⁹³² Von der Visumpflicht ausgenommen sind EU-Bürger, Staatsangehörige des Europäischen Wirtschaftsraums, der Schweiz, USA, Australien, Kanada, Neuseeland, Japan und Israel. Der Familiennachzug dieser Staatsangehörigen wird daher auch nicht mit der Statistik des Auswärtigen Amtes erfasst. Vgl. Bundesministerium des Innern: *„Vereinfachtes Verwaltungsverfahren in Ausländerangelegenheiten“*, Berlin, 15.12.2000

⁹³³ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 195/196

⁹³⁴ Dies widerspricht vor allem dem *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* vom 20.11.1989, das am 05.04.1992 in Kraft tritt und zu dem eine deutsche Vorbehaltserklärung vorliegt.

Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis besitzen.“ Die Herabsetzung des Kinder- nachzugsalters beruht auf einer Forderung der CDU, die das Alter aus integrationspolitischen Gründen weiter senken möchte.⁹³⁵ „Das gegenwärtige Nachzugsalter ist mit 16 Jahren zu hoch. Es ist in der Regel auf sechs, höchstens auf zehn Jahre abzusenken.“⁹³⁶

3.7 Irreguläre/Illegale Zuwanderer

Migrationsdruck entlädt sich durch irreguläre, illegale Migration. Zur Umschreibung der schwer greifbaren Gruppe der *sans papiers* werden Begriffe wie *Schattengesellschaft*, *juristische Unmenschen*, *latent population* oder *unknown population* gebraucht.⁹³⁷ Als Illegale gelten sie, weil ihr Aufenthalt inoffiziell und unerlaubt ist. Ihre Anwesenheit stellt einen Rechtsverstoß dar, auf den mit sofortiger Ausweisung oder Abschiebung reagiert wird. Irreguläre Migranten stellen eine äußerst heterogene Gruppe dar, die sich in Zusammensetzung und Motivation sehr unterscheidet. Die Wege, die in die Illegalität führen, sind zahlreich: illegale Einreise (unkontrolliert über die grüne Grenze, Angabe falscher Daten oder gefälschter Papiere, Bestechung von Grenzbeamten), Untertauchen von Ausreisepflichtigen, Ablaufen eines Studenten- oder Tourismusvisums. Fachverbände kritisieren, das Zuwanderungsgesetz führe zudem zu einer Illegalisierung von rund 250 000 Geduldeten in Deutschland, die mit Wegfall der Duldung keinen Aufenthaltstitel bekämen.

Wirtschaftliche Gründe gelten als Hauptmotiv für die illegale Einreise und den illegalen Aufenthalt. So fördert illegale Beschäftigung – in Landwirtschaft, Bauwesen, Restaurationsbetrieben, Hotelgewerbe, privaten Haushalten – weitere illegale Migration. Obwohl die irreguläre Migration immer auch eine Begleiterscheinung der regulären Migration darstellt, ist zumindest die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Bereich in Deutschland jung. Schätzungen rechnen jährlich mit ca. 500 000 illegale Migranten in die EU gelangen. Um die Dunkelziffer der illegalen Migration zu erfahren haben einige EU-Länder den Weg der Amnestie beschritten. So gibt es in manchen europäischen Staaten Legalisierungskampagnen, um dem Staat Gewissheit über die Zahl der Zuwanderer zu verschaffen, die Situation der

⁹³⁵ Ministerpräsident Teufel fordert 2001 die Begrenzung des Nachzugsalters auf das 6. bzw. das 3. Lebensjahr. Die Forderung der Senkung des Kindernachzugsalters von Gastarbeitern auf sechs besteht auch schon 1980. Vgl. Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002, S.49, 124

⁹³⁶ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „*Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*“, Berlin, 07.06.2001, S.15

⁹³⁷ Lederer, Harald W.: „*Illegale Migration in Deutschland: Formen, Zahlen, Trends*“, in: Wendt, Hartmut (Hg.): „*Zuwanderung nach Deutschland: Prozesse und Herausforderungen*“, Wiesbaden, 1998, S. 84

Migranten zu stabilisieren und auch zukünftige Steuerquellen freizulegen. In Italien, Spanien und Frankreich sind Stichtagsamnestien für illegale Migranten üblich. Zwischen 1985 und 2001 erhalten insgesamt über 1,2 Millionen Menschen in Italien, Spanien, Portugal und Griechenland einen legalen Aufenthalt.⁹³⁸ Deutschland lehnt diese Option ab. Forderungen nach Amnestien stellen jedoch die Wirtschaft und humanitäre Organisationen. „*Mindestens 50 Prozent der illegalen könnte sofort legalisiert werden...*“⁹³⁹ Sowohl die *Müller-Kommission* als auch die *Süssmuth-Kommission* lehnen Legalisierungskampagnen ab. Zur Aufenthaltsbeendigung und sofortigen Rückführung formuliert die CDU einen umfangreichen Maßnahmenkatalog, der von der Einführung der Beugehaft über den fälschungssicheren Arbeitserlaubnissachweis zum konsequenten Ausschluss von Unternehmen von öffentlichen Aufträgen, die illegale Personen beschäftigen, reicht.⁹⁴⁰ So gibt es in Deutschland keine verlässlichen Angaben über illegale Migration. Schätzungen gehen weit auseinander. „*Die Zahl oder auch nur die Größenordnung der in Deutschland lebenden Illegalen ist nicht bekannt. Schätzungen schwanken zwischen 100 000 und einer Million Menschen, doch sind diese Angaben nicht viel mehr als Spekulation. Unbestritten ist jedoch, dass Deutschland einem enormen illegalen Migrationsdruck ausgesetzt ist... Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil dieser Ausländer einer illegalen Beschäftigung nachgeht.*“⁹⁴¹ Indizien bieten Daten über illegale Grenzbewegung, jährliche Ausweisungen und Verfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung. Aus diesen lässt sich für den Zeitraum 1990 bis 1998 ein rapider Anstieg ausmachen. 2002 erfassen die Grenzbehörden 22 638 illegale Migranten, 21 Prozent weniger als im Vorjahr. Sie verdienen ihren Lebensunterhalt mit Putzen, Kinderbetreuung, der Renovierung von Wohnungen, der Arbeit auf der Baustelle, als Gärtner oder Computer-Fachleute. In der Pflege alter, hilfebedürftiger Menschen sind laut Schätzungen 10 000 Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus tätig. Mit der *Grey Card* reagiert die Bundesregierung im Februar 2002 auf die Nachfrage im Pflegebereich. *Sie [osteuropäische Haushaltshilfen] dürfen maximal drei Jahre in versicherungspflichtigen Verhältnissen arbeiten, wenn sich dafür keine deutschen Kräfte finden... bis Ende September 2002 haben... gerade einmal 790 Frauen aus den fünf Ländern eine ‚Grey Card‘ beantragt.*⁹⁴²

⁹³⁸ ECRE: „*Regularisation Programmes*“, London, 2003

⁹³⁹ Der Spiegel: *Illegale Einwanderer – Ausgenutzte ohne Lobby*“, Hamburg, 08.05.2001

⁹⁴⁰ Vgl. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „*Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*“, Berlin, 07.06.2001, S. 17/18

⁹⁴¹ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 196

⁹⁴² Frankfurter Rundschau: „*Pflegekräfte aus osteuropäischen Ländern: Illegal aber unverzichtbar*“, Frankfurt a.M., 01.11.2002

Illegale Migration unterminiert die Autorität des Staates und vermindert die Lebensqualität der Migranten. Eine regulierte Zuwanderung liegt daher im beidseitigem Interesse. Im Eckpunktepapier der SPD-Bundestagsfraktion zum Thema Zuwanderung heißt es: *„Wir wissen um die Existenz der illegalen Migration. Wer den legalen Aufenthalt ermöglichen will, kann den illegalen nicht dulden. Die organisierte Kriminalität der illegalen Schleusung werden wir dagegen weiter mit Nachdruck bekämpfen. Wir wollen aber diejenigen schützen, die aus humanitären Gründen menschliche Hilfe leisten.“*⁹⁴³ Wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften im Inland jedoch gar nicht oder nicht ausreichend bedient wird und noch dazu der Migrationsdruck an den Grenzen groß ist, kommt es zur Beschäftigung illegaler Migranten. Zentral für die effektive Bekämpfung illegaler Einreise ist daher die Erkenntnis, dass die Nachfrage nach illegalen Arbeitskräften stark ist und die Verdienstmöglichkeiten für illegale Migranten attraktiv sind. *„Nach Ansicht des Linzer Schattenwirtschaftsexperten Friedrich Schneider und des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen erreicht die deutsche Schattenwirtschaft im laufenden Jahr ein Volumen von über 370 Milliarden Euro. Damit würde der illegale Sektor gut 17 Prozent des Bruttoinlandsprodukts... ausmachen.“*⁹⁴⁴ Kennzeichen der irregulären Arbeitsmigration ist dass sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer mögliche Strafen hinzurechnen. Daher kann auf dieses Problem mit einer Anhebung der Strafen – bei einer verbesserten Kontrolle – für Unternehmen und Migranten oder aber mit einer gezielten, legalen Migration reagiert werden. Die Einführung einer ökonomisch gewollten und gesteuerten Zuwanderung könnte zur Abnahme irregulärer Migration führen. Ein Gesetzentwurf des Bundesfinanzministeriums sieht Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Arbeit vor. Nach Vorstellung des Ministeriums sollen höhere Bußgelder veranschlagt und bei Verstoß sollen bspw. Bauunternehmen für mehrere Jahre von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden.

Das Paradoxon in Deutschland ergibt sich aus dem Nicht-Aufenthalt illegaler Wanderer: Obwohl sie theoretisch ihren Lohn vor einem Arbeitsgericht erstreiten können und verpflichtet sind, ihre Kinder bis zum Hauptschulabschluss zur Schule zu schicken, machen sich Schulleiter, Ärzte, Sozialarbeiter und Seelsorger, mit denen sie in Kontakt treten, strafbar. Kirchen und Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass illegale Migranten

⁹⁴³ Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion Querschnittsarbeitsgruppe Integration und Zuwanderung, Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion: *„Die neue Politik der Zuwanderung Steuerung, Integration, innerer Friede“*, Berlin, 06.07.2001, S. 12

⁹⁴⁴ Süddeutsche Zeitung: *„Härter Strafen für Schwarzarbeit“*, München, 31.01.2003/01.01.2004

rechtlos seien und werfen dem Staat vor, mit dem Ausländerrecht die Entstehung von Illegalität zu fördern.⁹⁴⁵ Diese zeigen sich auch enttäuscht über die Ergebnisse der UKZu.⁹⁴⁶ Im August 2001 kritisiert auch der Ausschuss der Vereinen Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dass Illegale in Deutschland keine allgemeine medizinische Versorgung bekämen, obwohl Deutschland sich hierzu durch internationale Verträge verpflichtet habe.⁹⁴⁷ Vor allem müsse der Schutz von Menschen, die physisch ausgebeutet werden, verbessert werden. Eine solche Kooperation zwischen Staat und Opfer besteht seit 1994 in Belgien, wo ein befristeter Aufenthaltstitel erteilt und eine Eingliederungsunterstützung erfolgt. An diesem Modell orientierte Vorschriften gelten ferner in Italien, den Niederlanden und in Spanien.⁹⁴⁸ Das Zuwanderungsgesetz behandelt die Thematik nicht.

4 Dauerhafte Lösungen

Auch in Deutschland wird Rückkehr als wichtigste dauerhafte Lösung angesehen. Doch die Integration von permanent im Land lebenden Ausländern gewinnt zusehends an Bedeutung. Weiterwanderung hingegen erfolgt eher selten und ist an Gruppen und Situationen gebunden.

4.1 Rückkehr

Zwischen 1945 und 1990 stehen realpolitische Überlegungen häufig einer Durchsetzung der Rückkehr entgegen. Mit Ende des Kalten Krieges und dem rapiden Anstieg der Zuwanderung, wird Rückkehr möglich und die Notwendigkeit, Rückkehrpolitik zu betreiben, steigt. Zwischen 1998 und 2002 verlassen im Jahresdurchschnitt 552 110 Ausländer Deutschland (im gleichen Zeitraum kommen im Jahr durchschnittlich 776 663 Ausländer ins Land).⁹⁴⁹ Während Deutschland seine Erfahrungen in der Rückkehr von Flüchtlingen und abgelehnten Asylbewerbern vermehrt seit Ende des Systemkonfliktes macht, verfügt die Bundesrepublik jedoch bereits über Erfahrungen im Bereich der Rückkehrpolitik von Gastarbeitern. Teil der 1983 beschlossenen neuen Ausländerpolitik der Koalition aus Union und FDP ist die

⁹⁴⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Bischöfe setzen sich für Illegale ein*“, Frankfurt a.M., 29.05.2001 oder Frankfurter Rundschau: „*„Illegale’ sind nicht ohne Rechte*“, Frankfurt a.M., 17.02.2001

⁹⁴⁶ Die Tageszeitung: „*illegale sollen mit ins deutsche Boot*“, Berlin, 26.07.2001

⁹⁴⁷ Süddeutsche Zeitung: „*Internationale Kritik an deutscher Asylpolitik*“, München, 14.08.2001

⁹⁴⁸ Griechenland verabschiedet im Herbst 2003 ein Gesetz, dass Prostituierte aus dem Griff von Menschen-smugglern lösen soll. Das neue Gesetz gibt ihnen das Recht bis zum Abschluss des Prozesses gegen die Menschenhändler im Land zu bleiben. Bislang führte die sofortige Abschiebung weder für den Staat noch für die Opfer des Menschenhandels zu dauerhaften Lösungen. Da die Schlepper nicht gefasst wurden und die Opfer meist in der Abhängigkeit verblieben. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „*Europas goldenes Tor zur Hölle*“, München, 13.11.2003

⁹⁴⁹ Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Migration und Asyl*“, Nürnberg, 2003, S. 11

Förderung der Rückkehrbereitschaft.⁹⁵⁰ Für Nicht-EG-Ausländer werden die Instrumente der *Rückkehrförderung* und *Rückkehrhilfe* geschaffen. Die *Rückkehrhilfe* gilt für Ausländer, die von Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit betroffen sind. Der finanzielle Anreiz liegt für sie in Höhe von 10 500 DM. Hinzu kommen 1 500 DM für ausreisende Ehepartner und unterhaltspflichtige Kinder. Daneben erhalten alle Ausländer Anspruch auf *Rückkehrförderung*, bei der Beiträge aus Rentenversicherung, Bausparverträgen und Spareinlagen ohne Wartezeiten ausgezahlt werden. „Insgesamt beantragen etwa 140 000 ausländische Arbeitnehmer die vorzeitige Auszahlung ihrer Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung... Die Zahl der Anträge auf Rückkehrbeihilfen infolge von Konkurs oder Betriebsstillegungen hingegen lag deutlich niedriger: 16 833, darunter 14 459 Türken.“⁹⁵¹ Insgesamt verlassen unter diesen Maßnahmen 300 000 Ausländer Deutschland. Der finanzielle Nutzen der Politik wird angezweifelt. „Eine Auswertung bisheriger Rückkehrhilfeprogramme kommt zu dem Ergebnis, daß Rückkehrentscheidungen stärker durch eine Änderung der politischen und ökonomischen Verhältnisse in den Herkunftsländern beeinflusst werden als durch finanzielle Anreize.“⁹⁵²

Die Durchsetzung der Ausreisepflicht bei Personen ohne Aufenthaltsrecht stellt sich als zentrales Problem der Rückkehrpolitik heraus. „Kennzeichnend für die bisherige Einwanderungspolitik in Deutschland ist weiterhin das Problem der krassen Diskrepanz zwischen Rechtgebung und Rechtswirklichkeit, insbesondere im Asylrecht. Wir haben es bisher zugelassen, dass hier eine weitgehend ungesteuerte Einwanderung stattfindet, weil die Rückführung illegal eingereister Flüchtlinge und abgelehnter Asylbewerber aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen oftmals nicht mehr möglich ist.“⁹⁵³ Die UKZu ermittelt, dass im Jahr 2000 insgesamt 234 682 Personen vor der Ausweisung bzw. der Abschiebung stehen.⁹⁵⁴ Daneben verfügen 261 506 Personen über eine Duldung; ihre Abschiebung wird lediglich ausgesetzt.⁹⁵⁵ Rückführungszahlen sind relativ niedrig und Abschiebungen stellen sich als problematisch heraus. Es heißt, bei einem Drittel aller jährlichen Abschiebungen (10 000 im

⁹⁵⁰ Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28.11.1983 (BGBl. I 1377)

⁹⁵¹ Herbert, Ulrich: „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“, München, 2001, S. 255

⁹⁵² Münz, Rainer und Weiner, Myron: „Migration, Flucht und Außenpolitik“, in: Angenendt, Steffen: „Migration und Flucht“, Bonn, 1997, S. 205

⁹⁵³ Müller, Peter: „Von der Einwanderungskontrolle zum Zuwanderungsmanagement – Plädoyer für ein nationales Programm der Zuwanderungspolitik in Deutschland“ in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.): „Zukunftsforum Politik“, Nr. 23, Sankt Augustin, 03.2001, S. 13

⁹⁵⁴ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 151

Jahr 2000) entstünden Schwierigkeiten. Die Rückführung auf dem Luftweg, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, verdeutlicht die Hindernisse: Im Jahr 2000 verlassen 40 047 ausreisepflichtige Ausländer mit dem Flugzeug Deutschland. Von diesen können 28 505 unbegleitet zurückgeführt werden, während bei 11 542 Beamte oder Sicherheitspersonal der Fluggesellschaften eingesetzt wird. Teilweise kann nicht von einer freiwilligen Ausreise ausgegangen werden. Es kommt zu Verstößen gegen das Non-refoulement-Gebot. Rückführungshindernisse entstehen auch durch die Verschleierung von Identität, Staatsbürgerschaft oder Reiseweg. *„Im Asylverfahren können oder wollen rd. 80 Prozent der Antragsteller keine Ausweise vorlegen.“*⁹⁵⁶ Ebenso können Herkunfts- und Transitstaaten Hindernisse bei der Rückkehr bilden. Aus politischen, wirtschaftlichen oder demographischen Überlegungen lehnen Staaten die Rücknahme ihrer Bürger ab oder verzögern deren Einreise. Bearbeitungszeiten können mehrere Jahre dauern und hohe Gebühren verursachen. Scheitert die Identifizierung einer Person, gelingt auch die Rückführung nicht. Vor allem mit Ägypten, Äthiopien, China, Ghana, Libanon, Nigeria und Vietnam begegnet die Bundesrepublik Rückführungsproblemen. Auch mit anderen Ländern bleibt die Verständigung auf Rückübernahmeabkommen aus.⁹⁵⁷

Zur Vereinfachung der Probleme empfiehlt im Mai 2000 die Innenministerkonferenz eine intensivere Zusammenarbeit von Auswärtigem Amt und Innenbehörden. *„Die Innenminister und -senatoren appellieren an den Bund, im Rahmen der Zuständigkeiten seiner Ressorts die Bemühungen gegenüber ausländischen Staaten zu verstärken, um Hindernisse bei der Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer zu beseitigen. Es entspricht völkerrechtlichen Verpflichtungen aller Staaten, ihre Staatsbürger, die im jeweiligen Ausland kein Aufenthaltsrecht haben und deshalb ausreisepflichtig sind, schnell und ohne großen bürokratischen Aufwand wieder in die Heimat einreisen zu lassen.“*⁹⁵⁸ Nach Vorstellung der Innenminister der Länder sollten Fingerabdrücke aller Visumbewerber aus Problemstaaten genommen und zentral gespeichert werden. Auch sollten Entscheidungen über Erteilung und

⁹⁵⁵ Auch wenn Duldung und Grenzübertrettsbescheinigung kennzeichnen, dass der Aufenthalt faktisch vor der Beendigung steht, gelten diese doch auch als Schutzform, die De-facto-Flüchtlinge vor refoulement bewahren. Bspw. Erhalten Opfer nichtstaatlicher Verfolgung in Deutschland eine Duldung.

⁹⁵⁶ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 154

⁹⁵⁷ Rückübernahme- bzw. Durch-Beförderungsabkommen bestehen derzeit mit 26 Ländern. Darunter allen Nachbarstaaten der Bundesrepublik.

⁹⁵⁸ Innenministerkonferenz, Beschlussniederschrift über die 161. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, TOP 37: *„Bericht der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärsbene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten“*, 05.05.2000, S. 54

Verweigerung von Visumsanträgen in einer zentralen Datei des Ausländerzentralregisters gespeichert werden und von anderen Behörden abrufbar sein. Die Anfertigung von Passkopien als Indiz der Staatsangehörigkeit sei ebenfalls notwendig.⁹⁵⁹ Die UKZu greift diese Vorschläge auf und fordert die Bundesregierung auf, hierfür die Rechtsgrundlagen zu schaffen.⁹⁶⁰ Auch die Zuwanderungskommission der CDU betrachtet die Vorschläge als effektiven Beitrag zur Vermeidung von Asylmissbrauch.⁹⁶¹

Neben der strengeren und kontrollierteren Visaerteilung dringt die UKZu darauf, die Förderung der freiwilligen Ausreise weiterzuentwickeln und eine frühe und kompetente Migrationsberatung aufzubauen. IOM, leitet bereits zwei Rückkehrförderungsprogramme für Deutschland. Das *Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany (REAG)* fördert – im Auftrag der Bundesregierung und bei anteiliger Finanzierung durch Bund und Länder – die freiwillige Rückkehr und Weiterwanderung von Asylbewerbern, Flüchtlingen und ehemaligen Vertragsarbeitnehmern. Das Programm besteht seit 1979 und hat seither ca. 470 000 Personen aus 100 Ländern finanziell und organisatorisch bei der Rückkehr unterstützt.⁹⁶² Die Leistungen unter REAG sehen die Übernahme von Reisekosten (Beförderung per Flugzeug, Bahn, Bus und PKW) und die Bereitstellung von Reisebeihilfen als Taschengeld (maximal 150 DM pro Erwachsenen) oder für Gepäckkostenzuschüsse (maximal 150 DM pro Erwachsenem) vor. Die Ausgaben von Bund und Ländern belaufen sich insgesamt auf über 210 Millionen DM.⁹⁶³ Doch im Jahr 2000 entscheidet die Bundesregierung, sich finanziell nur noch an den Kosten der freiwilligen Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina und in die Bundesrepublik Jugoslawien zu beteiligen. Damit fällt der Großteil der Rückkehrpolitik den Ländern zu. Der finanzielle Aufwand der Bundesländer gegenüber Rückkehrern schwankt jedoch sehr: So übernehmen 2001 Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen 100 Prozent der Kosten für Transport, Gepäck und Taschengeld der Rückkehrer nach Bosnien-Herzegowina.

⁹⁵⁹ Beschluss der Innenministerkonferenz: „*Bericht der Arbeitsgruppe zur Optimierung der Zusammenarbeit mit den deutschen Auslandsvertretungen*“, 05.05.2000

⁹⁶⁰ Bericht der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 155 - 157

⁹⁶¹ Vgl. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „*Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*“, Berlin, 07.06.2001, S. 12

⁹⁶² s.: IOM: „*Allgemeine Informationen zur Internationalen Organisation für Migration*“, Bonn, 01.2001, S. 3

⁹⁶³ Vgl. Bundesministerium des Innern: „*Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland*“, Berlin, 08.2000, S. 99

Hessen und Saarland stellen die finanzielle Rückkehrförderung ganz ein und in den übrigen Ländern besteht eine 50-prozentige Förderung.⁹⁶⁴

Das zweite IOM-Programm, *Government Assisted Repatriation Programme (GARP)* besteht seit 1989 und ist das Pendant zum REAG. Es gewährt zusätzliche finanzielle Mittel als Starthilfe im Heimatland. Angehörige bestimmter Länder⁹⁶⁵ können vor ihrer Heimreise Gelder beantragen, die von IOM in Deutschland oder auch den IOM-Büros in Pristina und Belgrad ausgezahlt werden. Zwischen 1989 und 2000 erhalten 262 500 Personen diese Überbrückungshilfe in Höhe von bis zu 450 DM pro Person und 1 350 DM pro Familie. Bund und Länder wenden hierfür bis 2000 insgesamt ca. 78 Millionen DM auf.⁹⁶⁶ Seit 2000 beteiligt sich der Bund nicht mehr an der Finanzierung, so dass die Mittelbereitstellung ebenfalls nur noch von den Ländern erbracht wird. „Dies führt z.B. beim einmal wöchentlich stattfindenden Direktflug Frankfurt – Eriwan dazu, daß manche Familien am Flughafen in Frankfurt Gelder in Höhe von bis zu 1050,- DM ausgezahlt bekommen und andere armenische Familien daneben stehen und nichts bekommen.“⁹⁶⁷ Das Problem der Zuständigkeiten ist in der Rückkehrpolitik eklatant. Die UKZu fordert daher eine ressortübergreifende und angepasste Rückkehrpolitik und eine strategische Zusammenarbeit zur Verbesserung der Rückführungspraxis. Auch eine Konzentration von Rückführungsaufgaben wird von der Kommission empfohlen.⁹⁶⁸ Erste Ansätze einer verstärkten Kooperation zeichnen sich bereits ab: So haben die Bundesländer für Staatsangehörige aus Liberia, Sierra Leone, Nigeria, Sudan und Togo die Beschaffung der Heimreisedokumente zentralisiert.⁹⁶⁹

⁹⁶⁴ s.: IOM: „Zusammenfassung Finanzierung durch die Bundesländer im Jahr 2001, nachdem der Bund sich an REAG-Taschengeld und Gepäckkosten nicht mehr beteiligt“, Bonn, 30.01.2001

⁹⁶⁵ 1999 sind diese Länder: Albanien, Bangladesch, Bosnien-Herzegowina, Chile, Kroatien, Ägypten, Eritrea, Äthiopien, die Bundesrepublik Jugoslawien, Indien, Libanon, Mosambik, Nepal und Pakistan. Vgl. Noll, Gregor: „Rejected asylum seekers: the problem of return“, New issues in Refugee Research, University of Lund, Lund, 05.1999, S. 32

⁹⁶⁶ Bundesministerium des Innern: „Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland“, Berlin, 8.2000, S. 99

⁹⁶⁷ IOM: „Anschauliche Beispiele für die Folgen der Uneinheitlichkeit des REAG-Global-Programms in den einzelnen Bundesländern für die ausreisenden Asylbewerber“, Bonn, 12.02.2001

⁹⁶⁸ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 151 ff.

⁹⁶⁹ Nachdem das Thema Rückkehr im Jahr 2001 wieder an Bedeutung gewinnt, unterbreitet IOM weitere Vorschläge, bietet die Einrichtung von Beratungsstellen im In- und Ausland, die Durchführung von Informationskampagnen in den Herkunftsländern und die Realisierung von Orientierungsreisen an. Gleichzeitig plädiert sie für die Zuständigkeitsfestlegung auf eine Bundesbehörde und die Vereinheitlichung der Politik in der EU. Vgl. IOM Deutschland: „Präsentation von IOM zur Rückführungsproblematik“, Anhörung von Experten auf der Sitzung der AG I der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, Berlin, 14.02.2001

4.2 Integration

Zuwanderung verändert den Empfängerstaat. Damit diese Veränderung langsam und kontrolliert abläuft, muss die Integrationsfähigkeit des Landes und der Migranten beachtet werden. Die Müller-Kommission sieht eine jährliche Festlegung von Zuwanderungskontingenten „*durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates*“ vor.⁹⁷⁰ Auch die UKZu empfiehlt: „*Das jährliche Zuwanderungsprogramm sollte in der Form einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erstellt werden. Die Bundesregierung sollte bei ihrem Vorschlag von Empfehlungen eines neu zu schaffenden Zuwanderungsrates ausgehen, der einen gesellschaftlichen Konsens über die Frage der weiteren Zuwanderung vorbereitet.*“⁹⁷¹ Das Zuwanderungsgesetz sieht unter Paragraph 76 AufenthG die Einsetzung eines weisungsunabhängigen *Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration* vor. „*Er hat die Aufgabe, die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten sowie die aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen regelmäßig zu begutachten.*“⁹⁷² Das Gutachten soll eine Empfehlung zur Zuwanderungshöchstzahl nach dem Auswahlverfahren enthalten. 2003 kommt, es trotz Scheiterns des Zuwanderungsgesetzes, zur Einführung des Rates.⁹⁷³ Die FDP verlangt hingegen eine Jahreszuwanderungsquote.⁹⁷⁴

⁹⁷⁰ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „*Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*“, Berlin, 07.06.2001, S. 10

⁹⁷¹ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 272

⁹⁷² Gesetzentwurf der Bundesregierung: „*Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*“, Berlin, 22.03.2002, S. 45

⁹⁷³ Der von Bundesinnenminister Otto Schily errichtete Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (*Zuwanderungsrat*) konstituiert sich am 26.05.2003 im BAFI. Ihm gehören Rita Süßmuth (Vorsitz), Klaus J. Bade, Christoph Kannengießer, Gerd Landsberg, Heinz Putzhammer und Gert G. Wagner an.

⁹⁷⁴ Auch die übrigen Parteien formulieren Vorschläge zur Festlegung einer Höchstgrenze. Die FDP legt im Sommer 2000 ein Gesetz zur Regelung der Zuwanderung vor, dass unter Paragraph 4 eine Quotierung und unter Paragraph 5 die Festsetzung der Jahresquote vorsieht: „*(1) Die Bundesregierung bestimmt durch Jahresverordnung mit Zustimmung des Bundesrates jeweils für zwei Jahre im voraus auf der Grundlage des Vorschlags eines Sachverständigengremiums... im Rahmen der gesellschaftspolitischen Aufnahme- und Integrationsmöglichkeiten unter Berücksichtigung des Zuzugs der Spätaussiedler nach wirtschafts-, arbeitsmarkt- und entwicklungspolitischen sowie nach humanitären Gesichtspunkten 1. die Höchstgrenze des jährlichen Zuzugs von Ausländern (Jahresquote), 2. die nach Absatz 2 zu ermittelnde Zahl der Zuwanderungsbescheide,..., 3. Gruppen von Zuwanderungsbewerbern, die nach Herkunftsländern, beruflicher Qualifikation, humanitären Gründen oder anderen Merkmalen bei der Erteilung von Zuwanderungsbescheiden berücksichtigt werden sollen, und 4. den Anteil der Gruppen nach Nummer 3 an der Jahreszuwanderungsrate.*“ Alle Zuwanderer, die aufgrund von geltendem Recht Aufnahme finden sollen bei der Jahreszuwanderungsquote berücksichtigt bzw. von dieser abgezogen werden.

„Der Gedanke der Integration muß die Leitidee aller ausländerpolitischen und gesellschafts-politischen Maßnahmen und Schritte sein.“⁹⁷⁵ Neben dem Ermitteln der Integrationsfähigkeit des Staates gilt es die Integrationsfähigkeit der Migranten abzufragen und den Integrationsprozess zu fördern. Zur Integration von dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländern ist das Angebot von Integrationsprogrammen und die Möglichkeit der Erlangung der Bürgerrechte von Bedeutung. Integrationspolitik ist auf die Herstellung von Rechts- und Chancengleichheit gerichtet. Ziel ist es, eine Segmentierung durch die gleichberechtigte Teilhabe am ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Leben zu vermeiden, gleichzeitig jedoch Raum für Besonderheit zu lassen. „Integration bedeutet nicht Assimilation. Ihr Ziel ist nicht die vollständige Anpassung der Zuwanderer an die Kultur und die Lebensform des Aufnahmestaates. Integration ist aber auch mit der Entstehung von Parallelgesellschaften unvereinbar. Eine multikulturelle Gesellschaft im Sinne eines dauerhaften, unverbundenen Nebeneinanders... ist nicht akzeptabel...“⁹⁷⁶ Integrationspolitik variiert jedoch nach Zuwanderungsgruppen. Sie erstreckt sich zwischen den Polen des bloßen Tolerierens bei minimalen Rechten bis hin zur Anerkennung als Staatsangehörige mit vollen Rechten. Indikatoren für eine erfolgte bzw. nicht-erfolgte Integration sind der Rechtsstatus, Bildungsgrad, Qualifikation, Einkommen, interethnische Kontakte, Wohnort und Wohnverhältnisse, Anzahl der Kinder, Partnerwahl, Arbeitslosigkeit, Strafanfälligkeit, gesellschaftliches Engagement und politische Partizipation.

4.2.1 Integrationsgruppen

Indikatoren belegen, dass in Deutschland die strukturelle Integration schwer erreichbar ist. Die Ausgangslage der ersten Generation scheint sich zu vererben. „Von allen Einflussfaktoren wirkt sich die Schulbildung des Haushaltsvorstandes am stärksten auf Bildungschancen des Kindes aus, so dass ausländische Familien ceteris paribus strukturell benachteiligt bleiben...“⁹⁷⁷ 1999 verlassen über 15 Prozent aller ausländischen Absolventen eine deutsche

⁹⁷⁵ Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.): „Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland“, Bonn, 1997, S. 147

⁹⁷⁶ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, Berlin, 07.06.2001, S. 19 Fast wortgleich klingt die Ausführung der Süsmuthkommission: Integration ist ein Prozess, der „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt“ ermöglicht. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 200

⁹⁷⁷ Leggewie, Claus: „Integration und Segregation“, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: „Migrationsreport 2000“, 2000, Frankfurt a.M., S. 95

Schule ohne Abschluss (5,7 Prozent der deutschen Absolventen). Im selben Jahr machen 40 Prozent den Hauptschulabschluss (in der deutschen Vergleichsgruppe ca. 21 Prozent). Den Realschulabschluss erlangen 32,7 Prozent der ausländischen Absolventen (43,3 Prozent in der deutschen Gruppe) und die allgemeine Hochschulreife erreichen 10,9 Prozent der ausländischen Absolventen (gegenüber 29 Prozent der deutschen Absolventen).⁹⁷⁸ Ähnlich ist die Lage von jungen Aussiedlern, die selten Realschule oder Gymnasium abschließen.⁹⁷⁹

Auch die Arbeitslosigkeit der Zuwanderer, die zwischen 1955 und 1973 als Gastarbeiter nach Deutschland kommen, weist signifikante Unterschiede zur einheimischen Bevölkerung auf: Zwischen 1980 und 1999 steigt sie von 5 Prozent auf knapp 16 Prozent. *„Zuwanderer sind überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre Arbeitslosenquote übersteigt die der Einheimischen seit 20 Jahren kontinuierlich...: Im Jahr 2000 war sie mit 16,4 Prozent fast doppelt so hoch wie die der westdeutschen Bevölkerung mit 8,8 Prozent.“*⁹⁸⁰ Von den ca. 450 000 ausländischen Arbeitslosen haben über 80 Prozent keinen Berufsabschluss.⁹⁸¹ Obwohl Aussiedler durch ihre Einreise zu Deutschen werden, werden Daten für die ersten fünf Jahre ihres Aufenthaltes gesondert erhoben. Diese deuten eine höhere Arbeitslosigkeit an. Studien gehen für 1999 von einer Erwerbslosenquote von 18,5 Prozent aus.⁹⁸² Damit würde die Aussiedlerarbeitslosigkeit die allgemeine Ausländerarbeitslosigkeit erreichen.

Die Berufsstruktur der Aussiedler hebt sich jedoch positiv von jener der Ausländer ab: Während ca. acht Prozent der Aussiedler Berufe in Land-, Forstwirtschaft oder Fischerei gelernt haben, kommen 13 Prozent der Ausländer aus diesem Tätigkeitsfeld. In Energie und Bergbau sind nur 0,5 Prozent der Aussiedler tätig, während die Zahl bei Ausländern bei fünf Prozent liegt. Aus Industrie- und Handwerk kommen ca. 36 Prozent der Aussiedler und sogar über 44 Prozent haben Erfahrung im Dienstleistungssektor (20,8 Prozent der Ausländer kommen aus diesem Sektor). Jüdische Kontingentflüchtlinge, von denen die Mehrzahl einen akademischen Hintergrund hat und fast zwei Drittel beruflich als hochqualifiziert einzustufen

⁹⁷⁸ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 215

⁹⁷⁹ Vgl. Dietz, Barbara: *„Jugendliche Aussiedler“*, Berlin, 1997, S. 60 ff.

⁹⁸⁰ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 219

⁹⁸¹ Seidel, Hans: *„Die schwierige Integration in die Leidskultur“*, Interview zur öffentlichen Anhörung zur Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, am 02.02.2001 im Abgeordnetenhaus von Berlin.

⁹⁸² Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 221

sind, heben sich wiederum positiv von Aussiedlern ab.⁹⁸³ Dennoch fordert Migration Brüche in den Erwerbsbiographien, so dass die Arbeitslosenquote der jüdischen Zuwanderer in Nordrhein-Westfalen sogar auf 40 Prozent geschätzt wird.⁹⁸⁴ Die strukturelle Integration scheint oft zu scheitern, während die kulturelle Assimilation und soziale Integration als stockend eingeschätzt wird. Manche Autoren bewerten die deutsche Integrationspolitik als konzeptlos und nicht-existent.⁹⁸⁵ Charakteristisch ist die Fortführung der Kategorieneinteilung, die bei der Einreise in die Bundesrepublik gilt. Dies verkompliziert die Integration.⁹⁸⁶

Tabelle 8: Integrationsleistungen für Zuwanderungsgruppen nach Aufenthaltsstatus

	Aussiedler	Asylberechtigte (16 GG)	GFK-Flüchtlinge (51 AuslG)	Abschiebungs-hindernisse (53 AuslG)	Geduldete	Asylbewerber
Aufenthaltsstatus	Staatsbürger	unbefristete Aufenthaltserlaubnis	Befugnis	Duldung bzw. Befugnis	Duldung	Gestattung
Sprachförderung	ja	ja	nein	nein	nein	nein
Schulbesuch	Schulpflicht	Schulpflicht	Schulpflicht	Schulpflicht	Schulrecht/ Schulpflicht	(Schulrecht/ Schulpflicht)*
Arbeitsgenehmigungspflicht	nein	nein	zunächst ja	je nach Status ó	1 Jahr Wartezeit & Arbeitsmarktprüfung	1 Jahr Wartezeit & Arbeitsmarktprüfung
Familienzusammenführung	ja	möglich	bei Lebensunterhalt	je nach Status ó	nein	nein
Aufenthaltsverfestigung	Bleiberecht	Bleiberecht	möglich	je nach Status ó	nein	nein
Sozialhilfe nach BSHG /AsylbIG	nach BSHG	nach BSHG	nach BSHG	nach BSHG	nach AsylbIG	nach AsylbIG
Kindergeld	ja	ja	nein	nein	nein	nein
Med. Versorgung	ja	ja	ja	ja	eingeschränkt	eingeschränkt
Freizügigkeit	ja (nach 3 Jahren)	eingeschränkt	eingeschränkt	eingeschränkt	nein	nein

* Die Schulpflicht für Asylbewerberkinder gilt nur eingeschränkt und wird von den Ländern unterschiedlich angewandt

Quelle: Der Ausländerbeauftragte der Landesregierung Sachsen-Anhalt: „*Verbesserung der Integrationschancen von Neuzuwanderern*“, Magdeburg, 28.03.2001, S. 6

⁹⁸³ Vgl. Rüßler, Harald: „*Berufliche Integrationsprobleme hochqualifizierter Zuwanderer. Das Beispiel der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den GUS Staaten*“, in: ZAR, 06.2000, S. 270

⁹⁸⁴ Rüßler, Harald: „*Berufliche Integrationsprobleme hochqualifizierter Zuwanderer. Das Beispiel der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den GUS Staaten*“, aus: ZAR, 06.2000, S. 271

⁹⁸⁵ Vgl. Seidel, Hans: „*Die schwierige Integration in die Leidkultur*“, Interview zur öffentlichen Anhörung zur Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, am 02.02.2001 im Abgeordnetenhaus von Berlin.

⁹⁸⁶ Dormann, Franz, Schlebusch, Martina: „*Die Sprachförderung für Migranten in Deutschland: Systematische Inkonsistenzen bei gleicher Zielsetzung*“, in: Schriftenreihe, Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „*Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft*“, Nr. 91, Bonn, 1999, S. 65

In Deutschland gelten unterschiedliche Integrationsansprüche für die diversen Zuwanderergruppen: Der Anspruch auf Integrationskurse, Arbeitsmarktzugang, Aufenthaltsverfestigung, Schulbesuch, Familienzusammenführung, Transferleistungen, medizinische Versorgung, Freizügigkeit und Partizipation divergieren. Während Spätaussiedler und Asylberechtigte einen gesetzlichen Anspruch auf Integrationsmaßnahmen besitzen, erfolgt Integration aller anderen Zuwanderungsgruppen unsystematisch. In der obigen Tabelle sind jüdische Kontingentflüchtlinge und Arbeitsmigranten zu ergänzen. Jüdische Kontingentflüchtlinge erhalten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und eine unbeschränkte Arbeitsberechtigung, „... seit 1. Januar 1998 unterliegen sie nicht mehr der Arbeitsgenehmigungspflicht. Aufgrund dieser vergleichsweise guten Rechtsstellung haben sie einen verbrieften Anspruch auf fast alle Sozialleistungen, wie Sozialhilfe, Pflegegeld, Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, allerdings mit einer schwerwiegenden Einschränkung: die Beschäftigungszeiten im Herkunftsland begründen im Regelfall keinen Rentenanspruch.“⁹⁸⁷ Damit werden sie als Flüchtlinge in Deutschland aufgenommen und erhalten einen Status, der mit dem von Asylberechtigten vergleichbar ist. Ihr Status hebt sich deutlich von dem der GFK-Flüchtlinge ab. Ferner fördern die jüdischen Gemeinden die Integration. Schwieriger ist die Einordnung der Arbeitsmigranten, denn ihr Status variiert je nach Aufenthaltsdauer. Ebenso gelten für EU-Bürger und türkische Staatsangehörige andere Bestimmungen. Für Neuzuwanderer aus einem Drittland gilt jedoch i.d.R., dass der Aufenthalt zweckgebunden sein muss.⁹⁸⁸ Entfällt der Zweck des Aufenthaltes, muss die Person in die Heimat zurückkehren. Wenn der Lebensunterhalt nicht selbst finanziert wird, ist weder der Aufenthalt gesichert, noch ein Familiennachzug möglich. Der Eintrag in die Tabelle würde lauten: Aufenthaltsstatus: variabel, Sprachförderung: möglich, Schulbesuch: Schulpflicht, Arbeitsgenehmigungspflicht: ja, Familienzusammenführung: möglich, Aufenthaltsverfestigung: möglich, Sozialhilfe: je nach Status, Kindergeld: möglich, medizinische Versorgung: ja, Freizügigkeit: ja.

Die Integrationsförderung wird in Deutschland als Querschnittsaufgabe verstanden, an der sich Bund, Länder und Gemeinden beteiligen. Die gesamten Kosten, die in diesen Bereich fließen, sind aufgrund der geteilten Zuständigkeiten kaum feststellbar. Berechnungen im

⁹⁸⁷ Rübler, Harald: „Berufliche Integrationsprobleme hochqualifizierter Zuwanderer. Das Beispiel der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den GUS Staaten“, in: ZAR, 06.2000, S. 269

⁹⁸⁸ Bei Arbeitnehmern im Sinne der Paragraphen 2 ff. der Arbeitsaufenthaltsverordnung wird die Erteilung eines Visums an die Zustimmung des Arbeitsamtes und der Erteilung einer Arbeitserlaubnis gebunden. Auch die Einreise von Arbeitsmigranten unter der Green Card Verordnung erfolgt nach einer Prüfung des Arbeitsamtes. Bei Saisonarbeit muss eine Arbeitserlaubnis vor der Einreisegenehmigung vorliegen.

Auftrag der UKZu gehen für das Jahr 2000 von einem Gesamtvolumen von 4,626 Milliarden DM aus. Die Ausgaben der Länder werden auf 3,3 Milliarden DM geschätzt.⁹⁸⁹ Der Großteil der Gelder ist auf Bundes- wie auf Landesebene für die Integration der Statusdeutschen vorgesehen. Die Ausgaben des Bundes für Spätaussiedler halbieren sich jedoch zwischen 1996 und 2001 von 2,4 auf 1,2 Milliarden DM, was auch mit dem Rückgang der Spätaussiedlerzuwanderung zusammenhängt.⁹⁹⁰ Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, das die berufliche Integration fördert, finanziert ganztägige Sprachkurse für Spätaussiedler von bis zu sechs Monaten.⁹⁹¹ Zusätzlich erhalten Spätaussiedler, ihre Ehepartner und Kinder vom Ministerium eine Eingliederungshilfe – die als Lohnersatzleistung bei Bedürftigkeit konzipiert ist – sofern die Betroffenen in dem Jahr vor ihrer Einreise für einen Zeitraum von mindestens fünf Monaten einer Beschäftigung nachgegangen sind, die in Deutschland sozialversicherungspflichtig wäre.⁹⁹² Teilweise wird die Auszahlung der Gelder an die Teilnahme an Sprachkursen gebunden.⁹⁹³ Das Bundesinnenministerium finanziert hingegen Projekte zur sozialen Eingliederung. Spätaussiedler, die vor dem 1. April 1956 geboren sind, erhalten eine Eingliederungshilfe in Höhe von 4 000 DM. Personen, die vor dem 1. Januar 1946 geboren sind, bekommen 6 000 DM. Darüber hinaus führt das Ministerium Bildungsseminare durch.⁹⁹⁴ Das Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zahlt aus Mitteln des Garantiefonds Sprachkurse für jugendliche Aussiedler und kümmert sich um ihre berufliche und soziale Integration. Das Bundesforschungsministerium ist mit seinem Akademikerprogramm zu nennen.

Jüdische Zuwanderer erhalten für die Dauer von maximal sechs Monaten ganztägig Deutschunterricht und zugleich eine Eingliederungshilfe. Zugang besteht für sie auch zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Europäischen Kommission, des Bundes, der Länder und der Kommunen. Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) ebenso wie Beihilfen aus dem Garantiefonds des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend können beantragt werden.

⁹⁸⁹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 208

⁹⁹⁰ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 205

⁹⁹¹ Im Haushalt des BMA sind im Jahr 2000 hierfür 240 Millionen DM eingeplant.

⁹⁹² Die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte führt im Laufe der 90er Jahre zu drastischen Kürzungen von Eingliederungshilfen und Integrationsleistungen.

⁹⁹³ Das BMA hält für diese Leistung im Haushalt 2000 560 Millionen DM zur Verfügung.

⁹⁹⁴ Hierfür werden im Haushalt des BMI im Jahr 2000 45 Millionen DM bereitgehalten.

Auf Initiative des Bundesarbeitsministeriums wird 1974 der Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V. gegründet, dessen Arbeit das Ministerium seit seinem Bestehen mit 500 Millionen DM unterstützt und damit etwa 100 000 Sprachkurse für 1,5 Millionen Ausländer ermöglicht. *„In Germany, the first larger-scale integration programs started in the 1970s as it slowly became clear that the rotation model for foreign workers no longer fit reality.“*⁹⁹⁵ Zielgruppe der Förderung sind ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige aus den ehemaligen Anwerbestaaten (Griechenland, Italien, Ex-Jugoslawien, Marokko, Portugal, Spanien, Türkei und Tunesien), aus Korea und den Philippinen und auch ehemalige Vertragsarbeitnehmer der DDR (aus Angola, Mosambik und Vietnam).⁹⁹⁶ Diese Förderung stellt einen Bruchteil der Integrationsleistungen für Spätaussiedler dar: Die Aufwendungen, die das Bundesarbeitsministerium für die Sprachförderung von Spätaussiedlern in einem Jahr ansetzt, liegt knapp über den Ausgaben, die das Ministerium für Sprachkurse aller Ausländer in den letzten 30 Jahre bereitgestellt hat. *„Aus fachlicher Perspektive wird... bemängelt, daß das für ausländische Arbeitnehmer, Spätaussiedler Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge in Deutschland bestehende Sprachfördersystem in einem hohen Maße selektiv und inkonsistent, also reformbedürftig ist.“*⁹⁹⁷

Da Sprachkompetenz als Schlüssel zur Integration gilt, strebt die Bundesregierung 1999 ein Gesamtsprachkonzept für Zuwanderer an. Eine umfassende Regelungskompetenz des Bundes für die Sprachförderung von Ausländern besteht im Gegensatz zu der für Aussiedler jedoch nicht. Daher wird empfohlen: *„Obwohl der rechtliche Status der Einwanderergruppen unterschiedlich ist, sollte der Zugang zu Integrationsmaßnahmen angeglichen werden.“*⁹⁹⁸ Auch die UKZu empfiehlt, einen einheitlichen Anspruch auf Integrationskurse für alle auf Dauer in Deutschland lebenden Migranten.⁹⁹⁹ Die Mitglieder der AG III der Kommission, die zum Thema Integration arbeiten, erwägen zunächst sogar die Einbeziehung von Asylbewerbern in die Integrationsförderung. *„Asylbewerber sollen mit Zulassung zum Arbeitsmarkt (nach einjährigem Aufenthalt) in den Kreis der Förderberechtigten mitaufgenommen*

⁹⁹⁵ Angenendt, Steffen (Hg.): *„Asylum and Migration Policies in the European Union“*, Berlin, 1999, S. 47/48

⁹⁹⁶ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 205 ff.

⁹⁹⁷ Rübler, Harald: *„Berufliche Integrationsprobleme hochqualifizierter Zuwanderer. Das Beispiel der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den GUS Staaten“*, aus: ZAR, 06.2000, S. 273

⁹⁹⁸ Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion Querschnittsarbetsgruppe Integration und Zuwanderung, die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion: *„Die neue Politik der Zuwanderung Steuerung, Integration, innerer Friede“*, Berlin, 06.07.2001, S. 46

⁹⁹⁹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Zuwanderung gestalten, Integration fördern“*, Berlin, 04.07.2001, S. 260

werden.“¹⁰⁰⁰ Diese Überlegung wird jedoch verworfen. Die Frage, ob das neue Integrationsangebot nur für Neuzuwanderer gelten soll, rückt in den Mittelpunkt der Diskussion.

4.2.2 Integrationsprogramm

Während der 14. Wahlperiode wird die einheitliche Erstförderung, in Form eines Integrationsvertrages, auf unterschiedlichen Ebenen diskutiert. Im Oktober 2000 reicht das Bundesland Baden-Württemberg einen Gesetzentwurf im Bundesrat ein, der die Integration der auf Dauer bleibeberechtigten Ausländer fördern soll. *„Ausländer, die berechtigterweise einreisen und einen Daueraufenthalt erlangen können, sollen an einem umfassenden Eingliederungsprogramm (Integrationskurs) teilnehmen.“*¹⁰⁰¹ In 720 Pflichtstunden sollen die deutsche Sprache, Grundzüge der Rechtsordnung sowie Hilfe zur beruflichen Orientierung erteilt werden. Der Inhalt des Integrationskurses, an dessen Ende eine Prüfung stehen soll, soll vom Bundesministerium des Innern mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden. Von der Verpflichtung zur Kursteilnahme sollen Unionsbürger, Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums, Bürger assoziierter Staaten und Asylbewerber ausgenommen werden. Ein System aus Sanktionen und Anreizen soll die Integrationsbereitschaft fördern.

Die Parteien einigen sich, Integrationsförderung zu vereinheitlichen und für alle auf Dauer Einreisenden zugänglich zu machen.¹⁰⁰² Die UKZu möchte die Integrationsförderung jedoch auch auf Altzuwanderer, die bereits seit längerem im Land leben, ausweiten. Dies ist ebenfalls Anliegen der Grünen: *„Wir wollen... Integrationsangebote für alle Zuwanderer und Zugewanderten schaffen.“*¹⁰⁰³ Das Modell des niederländischen Integrationsvertrags wird von den Parteien favorisiert. Differenz besteht in Bezug auf Zwangsmaßnahmen bei Abwesenheit vom Integrationsprogramm und der Festlegung der Kostenträger: Die CSU bevorzugt eine Beteiligung der Betriebe, die von der Integrationsförderung profitieren,¹⁰⁰⁴ während die CDU den Kursteilnehmer als Kostenträger sieht (der hierfür ggf. ein Darlehen bekommen kann), aber auch eine Kostenbeteiligung der begünstigten Unternehmen empfiehlt und ansonsten die

¹⁰⁰⁰ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: *„Ergebnisprotokoll der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe III“*, Berlin, 14.03.2001, S. 7

¹⁰⁰¹ Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg: *„Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Integration von auf Dauer bleibeberechtigten Ausländern (Integrationsgesetz – IntegG)“*, Bundesrats Drucksache 616/00, Berlin, 12.10.2000

¹⁰⁰² Abschlussbericht der Kommission: *„Zuwanderung und Integration“* der CDU Deutschlands, S. 90

¹⁰⁰³ Bündnis 90/Die Grünen: *„Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern“*, Berlin, 11. 2000, S. 16/17

¹⁰⁰⁴ Beschluss des Parteivorstandes der CSU: *„Thesen zur Zuwanderungspolitik“*, Bayreuth, 23.04.2001, S. 6

Finanzierung durch Bund und Länder zu gleichen Teilen vorsieht.¹⁰⁰⁵ Diese Differenzen nähern sich im Laufe der Diskussion jedoch einander an.

Tabelle 9: Ein Überblick über die Meinungen zur Integrationsförderung

	Zuwanderungs- gesetz	Süssmuth- kommission	Müller- kommission	CSU	Bündnis 90/Grüne	FDP
Anspruchs- berechtigte	Neu- (und Altzuwanderer)	Neu- (und Altzuwanderer)	Neu- (und Altzuwanderer)	n.B.	Neu- und Altzuwanderer	n.B.
Kostenträger	Mischform	Mischform	Mischform	Betriebe	n.B.	Zuwanderer
Verpflichtung	ja	ja	ja	ja	n.B.	nein
Anreiz	ja	ja	ja	n.B.	n.B.	ja.
Sanktion	ja	ja	ja	n.B.	n.B.	ja
Integrationskurs (Stunden)	Erfolgt durch Rechtsverordnung	600	n.B.	n.B.	n.B.	n.B.
Sprache	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Recht, Kultur, Geschichte	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Berufliche Orientierung	n.B.	ja	ja	n.B.	ja	n.B.
Zertifikat	ja	ja	ja	n.B.	n.B.	ja

Quelle: Eigene Tabelle. Daten aus: Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, Beschluss des Bundesrates: „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“, Drucksache: 157/02, Berlin, 22.03.2002, Abschlussbericht der Kommission: „Zuwanderung und Integration“, der CDU Deutschlands, Beschluss des Parteivorstandes der CSU: „Thesen zur Zuwanderungspolitik“, Bayreuth, 23.04.2001, Bündnis 90/Die Grünen: „Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern“, Berlin, 11.2000, FDP: „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung“, Bundesrats Drucksache 14/0, 27.06.2000

Das Zuwanderungsgesetz plant unter Paragraph 43.3 AufenthG ebenfalls die Kostenbeteiligung der Migranten: „Für die Teilnahme am Integrationskurs kann unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit ein angemessener Kostenbeitrag erhoben werden.“

¹⁰⁰⁵ Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, Berlin, 07.06.2001, S. 22 und Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 265

Zur Zahlung ist auch derjenige verpflichtet, der dem Ausländer zur Gewährung des Lebensunterhalts verpflichtet ist.“¹⁰⁰⁶ Die Kosten für das Programm schätzt die Bundesbeauftragte für Ausländerfragen auf rund 620 Millionen DM. Pro Teilnehmer werden etwa 2 000 DM berechnet.¹⁰⁰⁷ Die Erstellung des Integrationsprogramms und die Vergabe von Integrationsprojekten soll beim neuen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge liegen. Obwohl es aufgrund des Scheiterns des Zuwanderungsgesetzes nicht zur Umstrukturierung des BAFl kommt, erhält das Amt dennoch 2002 die Zuständigkeit für Integrationsprogramme.

4.2.3 Staatsbürgerschaftsrecht

Die deutsche Staatsbürgerschaft beruht bis zum 31. Dezember 1999 nahezu ausschließlich auf dem Prinzip des *ius sanguinis*, dem Recht auf Einbürgerung durch Abstammung. Im Grundgesetz hält Artikel 116 (1) fest: „*Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.*“ Gleichzeitig bestimmt Artikel 116 (2) GG, dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen nicht anerkannt wird, sofern der Wohnsitz in Deutschland geblieben ist und nicht ein entgegengesetzter Wille zum Ausdruck gebracht wird. Damit spiegelt das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht bis 1999 sowohl das Prinzip der Kulturnation und bildet die Nachkriegssituation ab.

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist das Staatsangehörigkeitsgesetz 15 Mal geändert und ergänzt worden. Die Einbürgerungsrichtlinien vom 15. Dezember 1977 heben hervor: „*daß die Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft nur dann in Betracht kommen kann, wenn einmal die genannten Mindestvoraussetzungen erfüllt seien, und wenn zweitens ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung bestünde.*“ Das Vorliegen öffentlichen Interesses wird unter der Bestimmung „*staatsbürgerliche und kulturelle Voraussetzungen*“ präzisiert. Dazu zählen die freiwillige und dauerhafte Hinwendung zu Deutschland, das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung und die Kenntnis der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik. Behr folgert, dass die kulturelle Integration von größter Bedeutung ist. Es

¹⁰⁰⁶ Beschluss des Bundesrates: „*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*“, Drucksache: 157/02, Berlin, 22.03.2002

¹⁰⁰⁷ Mitteilungen der Bundesbeauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Anstöße zum Thema Integration: Eckpunkte für die Integrationsgesetzgebung*“, Berlin, 12.2000, S. 1

gehe um die Teilhabe am deutschen Kulturkreis, um die Beherrschung der Sprache in Schrift und Wort und um die Bereitschaft zum Beitritt zur Grundordnung der Bundesrepublik.¹⁰⁰⁸ Diese Richtlinien gehen von dem Konzept der Assimilation aus und erschweren dadurch Personen der ersten Zuwanderergeneration das Erlangen der Staatsangehörigkeit.

Im Laufe der Jahre tritt die geforderte Assimilation hinter den Aspekt der wirtschaftlichen und sozialen Integration, sprich das gesicherte Einkommen, das selbständige Bestreiten des Lebensunterhaltes und das Vorliegen von ausreichend Wohnraum, zurück. Die Voraussetzung der *„einwandfreien Lebensführung und Unbescholtenheit des Lebenswandels“*, wie sie 1977 besteht, wird zur *„Straffreiheit“* und schließlich zum Nichtvorliegen eines *„Ausweisungsgrunds nach § 46 Nr. 1 bis 4, § 47 Abs. 1 oder 2 AuslG“* geändert. Während kulturelle und moralische Bedingungen abnehmen, werden strukturelle Voraussetzungen erschwert. So wird 1992 die Mindestaufenthaltsdauer zum Erlangen der Staatsbürgerschaft von zehn Jahren auf 15 Jahre erhöht. Doch die zweite und dritte Zuwanderergeneration soll die Staatsbürgerschaft bevorzugt erhalten: *„Für junge Ausländer zwischen der Vollendung des 16. und... des 23. Lebensjahres gilt danach eine auf acht Jahre reduzierte notwendige Mindestaufenthaltsdauer zur Einbürgerung und durch den Fortfall der Forderung nach Lebensunterhaltsfähigkeit (die... durch einen Schulbesuch von mindestens sechs Jahren ersetzt werden kann) ein zuvor nicht eingeräumter Sonderstatus innerhalb der ausländischen Bevölkerung.“*¹⁰⁰⁹

Das Ausländergesetz enthält neben dem Staatsangehörigkeitsgesetz die wesentlichen Rechtsgrundlagen.¹⁰¹⁰ Während das Ausländergesetz die Anspruchseinbürgerung regelt, wird die Ermessenseinbürgerung nach dem Staatsangehörigkeitsrecht erlangt. Die Anspruchseinbürgerung für Ausländer wird 1993 eingeführt und seitdem ist die erforderliche Dauer von 15 auf acht Jahre gekürzt worden. Die Anspruchseinbürgerung, der formelle Antrag auf Einbürgerung, gilt bis zum 31. Juli 1999 primär für Aussiedler und deren Familienangehörigen. Mit dem neuen Staatsangehörigkeitsgesetz vom 15. Juli 1999 erlangen Statusdeutsche ab dem

¹⁰⁰⁸ Hartmut Behr: *„Zuwanderung im Nationalstaat: Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich“*, Opladen, 1998, S. 80

¹⁰⁰⁹ Hartmut Behr: *„Zuwanderung im Nationalstaat: Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich“*, Opladen, 1998, S. 81

¹⁰¹⁰ § 8 StAG bildet die Grundlage der allgemeinen Ermessenseinbürgerung von Ausländern. § 85 AuslG regelt die Anspruchseinbürgerung für Ausländern mit längerem Aufenthalt in Deutschland sowie die Miteinbürgerung ausländischer Ehegatten und minderjähriger Kinder. § 9 StAG Einbürgerung deutschverheirateter/deutschverheiratet gewesener Ausländer nach Ermessen. § 13 StAG Ermessenseinbürgerung ehemaliger Deutscher im Ausland. § 16 Abs. 2 StAG Ermessenseinbürgerung ausländischer Kinder, deren Eltern eingebürgert wurden (Erstreckungserwerb). § 40 b StAG Anspruchseinbürgerung für ausländische Kinder bis zum 10. Lebensjahr (Übergangsregelung).

1. August 1999 die Staatsangehörigkeit mit der Ausstellung der Bescheinigung gemäß BVFG. Damit erlischt die Anspruchseinbürgerung für diese Gruppe. Sie gilt jedoch weiterhin für Personen, die durch bzw. im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben.

Die Anspruchseinbürgerung für Ausländer wird durch das Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993, (dem Asylkompromiss) das die Paragraphen 85 und 86 AuslG neu ordnet, eingeführt.¹⁰¹¹ Im Gesetz von 1993 regelt Paragraph 85 die Einbürgerung junger Ausländer, die nach Vollendung ihres 16. und vor Vollendung ihres 23. Lebensjahres die Einbürgerung beantragen.¹⁰¹² Während Paragraph 86 Absatz 1 Ausländer eingebürgert, die seit 15 Jahren rechtmäßig in Deutschland leben, betrifft Paragraph 86 Absatz 2 AuslG weiterhin die Ermessenseinbürgerungen, die z. B. für staatenlose und ausländische Ehegatten von Deutschen die Möglichkeit der Ermessenseinbürgerung nach kürzeren Aufenthaltszeiten vorsieht.¹⁰¹³ In allen Fällen gehört die Abgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zu den Bedingungen. Die Mindestaufenthaltsdauer beträgt seit dem 1. Januar 2000 acht an Stelle von 15 Jahren. Mit dem Inkrafttreten der Staatsangehörigkeitsreform von 1999 hat ein Ausländer, der seit acht Jahren in Deutschland lebt, einen Anspruch auf Einbürgerung unter den Voraussetzungen, dass eine Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis vorliegt, der Lebensunterhalt selbst bestritten wird, grundsätzlich keine Straftaten vorliegen, die deutsche Sprache verstanden wird und ein schriftliches Bekenntnis zum deutschen Grundgesetz ablegt wurde.¹⁰¹⁴ Die Regelanfrage bei den Landesämtern für Verfassungsschutz ist seit 1998 in Bayern üblich und wird nach der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1999 von den Länderinnenministern beschlossen.¹⁰¹⁵ Zusätzlich wird eine *Schutzklausel* festgelegt, die die Einbürgerung von Extremisten ausschließt. „*Dabei stellen Dauerarbeitslosigkeit und Zweifel an der Verfassungstreue, als Indikatoren mangelhafter struktureller Integration and*

¹⁰¹¹ Im Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 legten die §§ 85 bzw. § 86 noch die erleichterte Einbürgerungen fest.

¹⁰¹² Mit dem Gesetz von 1999 wird ein einheitlicher Anspruchstatbestand (§ 85 *AuslG*) für alle Ausländer geschaffen. Die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer wird aufgehoben.

¹⁰¹³ Im Reformgesetz von 1999 wird § 86 – im Zuge der Trennung von Anspruchseinbürgerung und Ermessenseinbürgerung zwischen Ausländer- und Staatsangehörigkeitsgesetz – wiederum neugestaltet. In der aktuellen Version regelt § 86 die Ausschlussgründe, nach denen die Einbürgerung verweigert wird: nicht ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache, Opposition gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und das Vorliegen eines Ausweisungsgrund werden hier wiederholt.

¹⁰¹⁴ Die Regelung, dass ab Vollendung des 16. Lebensjahres ein ausdrückliches Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung sowie eine Loyalitätserklärung verlangt werden kann, ist neu.

¹⁰¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Heute im Bundestag: „*Vor einer Einbürgerung Regelanfrage beim Verfassungsschutz*“, Nr. 4, Berlin, 08.01.2002

*symbolischer Identifikation, wesentliche Exklusionsgründe dar.*¹⁰¹⁶ Schließlich soll die Staatsbürgerschaft verlieren, wer sich erfolgreich um ausländische Bürgerrechte bemüht.

Die Ermessenseinbürgerung wird in den Paragraphen 8 und 9 Staatsangehörigkeitsgesetz geregelt. Die Einbürgerung nach Paragraph 8 kommt in Betracht, wenn der Antragsteller keinen Anspruch auf Einbürgerung (nach § 85 AuslG) geltend machen kann und auch nicht als Ehegatte eines Deutschen (gemäß § 9 StAG) eingebürgert werden kann. Sie gilt speziell für Personen, deren dauerhafter Aufenthalt im Interesse des Staates liegt. Daher fallen unter diese Regelung vor allem auch Menschen, die zur Migration gezwungen wurden und denen der Weg in die Heimat auf Dauer verschlossen bleibt. Als politische Willensbekundung und Zeichen, diese Personen permanent im Land zu behalten, wird die Staatsbürgerschaft verliehen. *„Auch die Ermessenseinbürgerung wird in der Regel erst nach achtjährigem Aufenthalt in Deutschland vorgenommen, jedoch gelten für bestimmte Personengruppen (z.B. Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge, jüdische Emigranten, Staatenlose) kürzere Mindestaufenthaltszeiten als bei Anspruchseinbürgerungen nach dem Ausländergesetz. Bei Asylberechtigten, Staatenlosen, etc. wird eine Aufenthaltsdauer von sechs Jahren als ausreichend angesehen.*¹⁰¹⁷ Auch bei der Ermessenseinbürgerung gilt, dass keine Ausweisungsgründe (nach § 46 Nr. 1 bis 4 und § 47 (1 und 2) AuslG) vorliegen dürfen. Hierzu gehören die Ablehnung der freiheitlich demokratischen Ordnung, der Verstoß gegen Rechtsvorschriften, die Gefährdung der öffentlichen Gesundheit und z.T. auch der Bezug von Sozialhilfe. Ferner muss ausreichend Wohnraum vorhanden sein, Kenntnisse der deutschen Sprache nachgewiesen werden und die bisherige Staatsbürgerschaft abgegeben werden.¹⁰¹⁸

Mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird das Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsrecht grundlegend verändert. *„Betrachtet man die lange Geschichte des deutschen Staatsbürgerrechts seit 1913, so wird man in dem Gesetz von 1999 eine historische Wende erkennen können.*¹⁰¹⁹ Verschiedene Möglichkeiten zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit werden festgelegt. Neben das Abstammungsprinzip tritt das Geburtsortprinzip. Die Einbürgerung wird erleichtert: Die befristete Übergangsregel für Kinder, die zwischen

¹⁰¹⁶ Leggewie, Claus: *„Integration und Segregation“*, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: *„Migrationsreport 2000“*, 2000, Frankfurt a.M., S. 85

¹⁰¹⁷ Amt für Ausländerangelegenheiten, Stadtverwaltung Trier: *„Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit - Das neue Staatsangehörigkeitsrecht“*, Trier, 2000

¹⁰¹⁸ Die Hinnahme von Mehrstaatlichkeit erfolgt in einer Einzelfallprüfung.

¹⁰¹⁹ Herbert, Ulrich: *„Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge“*, München, 2001, S. 333

dem 2. Januar 1990 und dem 31. Dezember 1999 in Deutschland geboren sind, weitet das *ius soli* auf eine Generation aus. Daneben gilt die Anspruchseinbürgerung für dauerhaft in Deutschland lebende Ausländer nach dem Ausländergesetz und die Ermessenseinbürgerung nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz sowie die Einbürgerung von Ehegatten und minderjährigen Kindern von Deutschen. „Das neue Staatsangehörigkeitsrecht ist ein Integrationsangebot an die dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer.“¹⁰²⁰ Das Gesetz entspricht einem zentralen Anliegen der Bundesregierung in der 14. Wahlperiode und ist ein Kompromiss zwischen rot-grüner Bundesregierung und der FDP.¹⁰²¹ Während der ursprüngliche Entwurf die Aufgabe der grundsätzlichen Vermeidung der Mehrstaatlichkeit beinhaltet, einigen sich die drei Fraktionen auf ein Optionsmodell, dass weiterhin an dem Prinzip der Einstaatlichkeit festhält jedoch Ausnahmeregelung vorsieht.¹⁰²² „Dennoch kann von einer wirklichen Modernisierung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts gesprochen werden, da das traditionelle Abstammungsprinzip durch Elemente des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland, das sog. *ius soli* ergänzt worden ist.“¹⁰²³ Es gilt die Verbindung von *ius soli* mit den Bedingungen der Anspruchseinbürgerung, da mindestens ein Elternteil einen gefestigten Rechtsstatus besitzen muss, der nach geltendem Recht auch zum Erwerb der Staatsbürgerschaft berechtigt. So erhalten seit dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kinder (Geburtsortprinzip) ausländischer Eltern mit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig den gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. 1999 erfüllen fast drei Millionen Ausländer in Deutschland diese Bedingungen. Ihre Kinder werden automatisch mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. Im Jahr 2000 werden 50 000 deutsche Kinder mehr geboren.¹⁰²⁴ Die jährliche Einbürgerungszahl steigt von ca. 20 000 im Jahr 1990 über 86 356 im Jahr 1996 auf etwa 180 000 im Jahr 2001.¹⁰²⁵

¹⁰²⁰ Bundesministerium des Innern: „Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland“, Berlin, 8.2000, S. 54

¹⁰²¹ Der Kompromiss wird nach den Landtagswahlen in Hessen und dem hiermit eingetretenem Regierungswechsel und der veränderten Bundesratsmehrheit notwendig. Das Optionsmodell ist auf Vorschläge der FDP und dem Bundesland Rheinland-Pfalz zurückzuführen.

¹⁰²² Die Möglichkeit der Einbürgerung unter der Hinnahme von Mehrstaatlichkeit räumt § 87 (in der Fassung vom 01.01.2000) Ausländergesetz ein.

¹⁰²³ Bundesministerium des Innern: „Aktuelle Lage und Perspektive im Staatsangehörigkeitsrecht“, Berlin, 05.04.2001, S. 2

¹⁰²⁴ Bundesministerium des Innern: „Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, MdB beim Bundesminister des Innern zur 1. Beratung des Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes“, Berlin, 08.03.2001

¹⁰²⁵ Vgl. Eurostat: „Recent statistics on migration and asylum“, Table 4: „Acquisition of citizenship, 1995 – 1999“, Figure 6: „Change in the numbers acquiring citizenship, 1990-most recent year“, Straßburg, 2002

Zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr werden sich die jungen Erwachsenen¹⁰²⁶ gemäß Optionsmodell für eine Staatsangehörigkeit entscheiden und zum Erhalt der deutschen Staatsangehörigkeit die Abgabe ihrer anderen Staatsbürgerschaft(en) nachweisen müssen.¹⁰²⁷ Die Zugehörigkeitserklärung zu einem Staat gilt jedoch nur für Kinder, bei denen beide Elternteile Zugewanderte sind.¹⁰²⁸ In den Fällen, in denen mehrere Bürgerrechte durch die unterschiedliche Herkunft der Eltern oder die Geburt in einem Land mit Ius-soli-Prinzip, erworben werden, gilt nach wie vor die Hinnahme der Mehrstaatlichkeit. Da binationale Ehen zunehmen – jede sechste Ehe in Deutschland wird zwischen Angehörigen verschiedener Staaten geschlossen – wird die Mehrstaatlichkeit zwangsläufig zunehmen.¹⁰²⁹ Die unterschiedliche Behandlung der Gruppen könnte in Zukunft zu Problemen führen. Die UKZU empfiehlt daher eine großzügige Handhabung und Zulassung von Mehrstaatlichkeit: „*Migranten, die bis zum Anwerbestopp im Jahr 1973 nach Deutschland gekommen sind, und ihre Ehepartner sollten generell die Möglichkeit der Mehrstaatlichkeit haben.*“¹⁰³⁰ Weitere Veränderungen wird die Einführung der EU-Staatsbürgerschaft mit sich bringen.¹⁰³¹

Obwohl die Rückkehr die bevorzugte dauerhafte Lösung im deutschen Zuwanderungssystem ist, scheitert deren Durchsetzung häufig und begründet eine faktische Zuwanderung. Neben dem Abbau finanzieller Anreize zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, zeichnet sich die Rückkehrpolitik Deutschlands, mehr denn je durch Länderunterschiede aus. Das

¹⁰²⁶ Kinder, die vor dem Stichtag des 1. Januar 2000 unter elf Jahren alt sind, und bei deren Geburt die selben Voraussetzungen wie für Geburten nach dem 31. Dezember 1999 vorgelegen haben, erhalten einen befristeten Einbürgerungsanspruch. Auch für diese Gruppe gilt das Optionsmodell. Das Bundesministerium des Innern geht von 280 000 einbürgerungsberechtigten Kindern unter dieser Kategorie aus. Bis Ende 2000 werden jedoch lediglich 30 000 Anträge gestellt. Diese niedrige Zahl veranlasst die Regierung zu einer Antragsfristverlängerung bis zum 31. Dezember 2002 und zu einer Herabsetzung der Gebühren von 500 DM auf 100 DM. (Bundesministerium des Innern: „*Bundeskabinett entscheidet über verlängerte Frist der Kindereinbürgerung*“, Berlin, 24.01.2001).

¹⁰²⁷ Ausnahmeregelungen werden für besondere Härtefälle festgelegt: 1. Bei Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen wird auf den Nachweis von Entlassungsbemühungen aus ihrer bestehenden Staatsbürgerschaft verzichtet. 2. Unzumutbarkeit für Entlassungsbemühungen wird in Fällen hoher Entlassungsgebühren und entwürdigender Entlassungspraxis festgestellt. 3. Unzumutbarkeit gilt ebenfalls bei hiermit verbundenen Nachteilen (besonders wirtschaftlicher und vermögensrechtlicher Art). 4. Ausnahmen sollen auch für ältere Personen (über dem 60. Lebensjahr) gemacht werden, die auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stoßen.

¹⁰²⁸ Aussiedler und Spätaussiedler, die die deutsche Staatsangehörigkeit auf Grundlage des *ius sanguinis* automatisch erhalten, werden in dieser Hinsicht nicht als Zuwanderer angesehen und können ebenfalls eine doppelte oder mehrfache behalt.

¹⁰²⁹ Vgl. Thränhardt, Dietrich: „*Integration und Staatsbürgerschaftsrecht*“, in: Bade, Klaus J., Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, 2000, Frankfurt a.M., S. 154

¹⁰³⁰ s. Bericht der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 04.07.2001, S. 215

¹⁰³¹ Die Bundesrepublik ratifiziert am 4. Februar 2002 das Europäische Übereinkommen vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit, mit dem bestehende völkervertragliche Regelungen aufgegriffen und ergänzt werden und eine umfassende Regelung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen stattfindet. Das Ziel der Fortentwicklung des europäischen Staatsangehörigkeitsrechts wird hier genannt.

Zuwanderungsgesetz bietet hier einheitliche Ansätze und verlangt eine bessere Koordination. Fortschritte in der Rückkehrpolitik sollen vor allem auch durch die Abstimmung auf EU-Ebene erzielt werden. Der eigentliche Schwerpunkt der Zuwanderungspolitik liegt während der 14. Wahlperiode jedoch bei der Integrationspolitik. Die rapide Zunahme der Einbürgerungen, die Verleihung der Staatsbürgerschaft an ausländische Kinder bei Geburt in Deutschland und die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsprogrammen zeichnet das Land als Zuwanderungsland aus.

5 Politikwechsel

In der 14. Wahlperiode erkennen führende Persönlichkeiten aus Politik und Gesellschaft Deutschland als Zuwanderungsland und das Wort Paradigmenwechsel kommt in diesem Zusammenhang auf.¹⁰³² Man spricht von einem „überraschenden Diskurswechsel“, „Sinneswandel“ und einer „historischen Zäsur“.¹⁰³³ Die Zuwanderungspolitik soll nach Deutschlands ökonomischen, sozialen und humanitären Interessen umgesetzt werden. Der Schwerpunkt wird auf Integration gelegt. In der ersten Regierungserklärung vom 10. November 1998 setzt sich Bundeskanzler Schröder für eine „entschiedene Politik der Integration“ ein. Das erste Ergebnis der Zuwanderungspolitik der neuen Regierung ist die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Mit Unterstützung der FDP werden dem *ius sanguinis* Elemente des *ius soli* zur Seite gestellt. *„Die Diskussionen und Aktionen um die Reform des neuen Staatsangehörigkeitsrechts haben deutlich gemacht, dass Migrations- und damit auch Aussiedlerpolitik Gesellschaftspolitik im weitesten Sinne ist, dass es in der Vergangenheit versäumt wurde, Konzepte in der Migrationspolitik langfristig mit klaren Perspektiven und förderrechtlichen Grundlagen zu entwickeln und die einheimische Bevölkerung einzubeziehen*

¹⁰³² Der Bewusstseinswandel wird bei einer Umfrage der Mannheimer Forschungsgruppe Wahlen im November 2000 ermittelt. Demnach befürworten 69 % der Befragten einen erleichterten Zuzug für Arbeitsmigranten. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Stihl: Wir sind ein Einwanderungsland“, Frankfurt a.M., 21.09.2000, DPA: „Struck: Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz“, 20.09.2000, Die Zeit: „Ende einer Lebenslüge – Einwanderung: Debattieren wir jetzt“, Hamburg, 19.10.2000, Süddeutsche Zeitung: „Merz: Deutschland braucht Einwanderung“, München, 23.10.2000, CDU-Homepage: „Angela Merkel: Die CDU sagt Ja zur Zuwanderung“, 06.11.2000, Die Welt: „CDU räumt alte Positionen zur Asylpolitik: Nach den Disputen um die Leitkultur wächst jetzt die Chance zur Einigung über ein Einwanderungsgesetz“, Berlin, 08.11.2000, Frankfurter Rundschau: „Süssmuth fordert anderes deutsches Selbstverständnis“, Frankfurt a.M., 07.12.2000, Deutschlandfunk, Informationen am Morgen: „Interview mit Bundesinnenminister Schily zur Zuwanderungs- und Asylpolitik“, 02.02.2001, Nürnberger Nachrichten: „Das Wort Migration wird jetzt gesellschaftsfähig“, Nürnberg, 29.01.2001, Frankfurter Rundschau: „Wir brauchen zusätzliche Einwanderung“, Frankfurt a.M., 14.03.2001 und Die Zeit: „Deutschland, einig Einwanderungsland: Die Parteien stellen sich auf die Wirklichkeit ein – und auf den Wahlkampf“, Hamburg, 27.04.2001

¹⁰³³ Die Welt: „Experte verlangt Einwanderungsgebühr“, Berlin, 04.07.2001 und Die Welt: „Mit der Green Card kam der deutsche Sinneswandel“, Berlin 18.04.2001

und vorzubereiten.“¹⁰³⁴ In einer Erklärung der Bundesregierung zum neuen Gesetz heißt es erstmals von einer deutschen Regierung: „*Deutschland ist schon längst zum Einwanderungsland geworden.*“¹⁰³⁵ Auch wird die Förderung des Zuzugs Hochqualifizierter außerhalb des Ausnahmestoppsystems erstmals erwogen. Diese Wende der Zuwanderungspolitik wird mit wirtschaftlicher Notwendigkeit begründet.¹⁰³⁶

Nach Verabschiedung der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts geben der Bundeskanzler und der Bundespräsident dem Thema neue Impulse. Im Februar 2000 verkündet Gerhard Schröder die neue Green-Card-Regelung zur Anwerbung von Computerspezialisten und Johannes Rau fordert im Mai 2000 eine offene Diskussion zum Thema Zuwanderung, Integration und Fremdenfeindlichkeit: „*Einwanderung darf nicht dem Zufall überlassen bleiben. Wir brauchen gut durchdachte, praktikable Konzepte, die niemanden überfordern.*“¹⁰³⁷ Am 28. Juni stellt die FDP-Bundestagsfraktion den Antrag, die „*Berliner Rede des Bundespräsidenten umsetzen – Zuwanderung nach Deutschland verbindlich regeln*“.¹⁰³⁸ Wenig später gewinnt Bundesinnenminister Schily die ehemalige Bundestagspräsidentin und CDU-Bundestagsabgeordnete Rita Süßmuth als Vorsitzende der neu einzurichtenden Unabhängigen Kommission Zuwanderung (UKZu),¹⁰³⁹ die im September 2000 ihre Arbeit aufnimmt. Mit der Erarbeitung eines Gesamtzuwanderungskonzeptes werden 21 Vertreter von Parteien, Verbänden, Organisationen, Kirchen und Wissenschaft betraut. „*Der Auftrag der Kommission ist keinen politischen Schranken unterworfen. Sie soll alle mit der Zuwanderung verbundenen Fragen vorurteilsfrei und ohne Tabus prüfen.*“¹⁰⁴⁰ Tatsächlich nehmen kurz nach der Einsetzung der UKZu auch andere Kommissionen zum selben Thema konkurrierend die Arbeit auf, so die CDU-Kommission unter dem Vorsitz des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller. Die SPD-Fraktion ernannte den Bundestagsabgeordneten Ludwig Stiegler zum Leiter der Querschnittsarbeitsgruppe Integration und Zuwanderung und die CSU-Kommission wird vom bayrischen Innenminister Günther Beckstein einberufen. Bis

¹⁰³⁴ Vgl. Mies-van Engelshoven, Brigitte: „*Partizipation und Chancengleichheit von jugendlichen Aussiedlerinnen und Aussiedlern in Deutschland*“, in: „*Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit*“, Heft 2, 2001

¹⁰³⁵ Zitiert bei: Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002, S. 98

¹⁰³⁶ Vgl. Herbert, Ulrich: „*Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*“, München, 2001, S. 333

¹⁰³⁷ Bundespräsident Johannes Rau: „*Berliner Rede: Ohne Angst und ohne Träumereien: Gemeinsam in Deutschland leben*“, Berlin, 12.05.2000

¹⁰³⁸ Deutscher Bundestag, Antrag der FDP-Fraktion: „*Berliner Rede des Bundespräsidenten umsetzen – Zuwanderung nach Deutschland verbindlich regeln*“, Drucksache 14/3697, Berlin, 28.06.2000

¹⁰³⁹ Dies führt zunächst zu parteiinternem Streit, bis klargestellt wird, dass die Mitglieder der Kommission nicht die Meinung ihrer Parteien und Organisationen repräsentieren können.

¹⁰⁴⁰ Bundesministerium des Innern: „*Schily beruft Zuwanderungskommission*“, Berlin, 12.07.2000

zum Sommer 2001 legen die diversen Kommissionen ihre Abschlussberichte vor. Gleichzeitig stellen auch die Bundestagsparteien ihre Konzepte vor.¹⁰⁴¹ Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass Deutschland ein Zuwanderungsland geworden ist und es einer rechtlichen Neuordnung bedarf.

Die Aussicht, zu einer einheitlichen Regelung zu kommen und einen gesellschaftlichen und parteiübergreifenden Kompromiss zu erzielen, scheint greifbar.¹⁰⁴² Bereits am 6. Juli 2000 kündigt sich im Deutschen Bundestag in der Aussprache zum Thema „*humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten*“ auf gemeinsamen Antrag der Abgeordneten Christian Schwarz-Schilling (CDU), Heide Mattischeck (SPD), Claudia Roth (Bündnis90/Die Grünen) und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) und weiteren Abgeordneten der Fraktionen CDU/CSU, SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP, ein Konsens an.¹⁰⁴³ Hier verlangen die Abgeordneten noch kein neues Gesetz, sondern die Ausschöpfung des Rechtsrahmens, damit die verbleibenden Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien angemessenen Schutz erhalten. Der Antrag für eine humanere Flüchtlingspolitik wird vom Bundestag einstimmig angenommen. Wenig später scheint eine Annäherung für ein neues Zuwanderungskonzept möglich. Die Mitglieder der UKZu betrachten allein schon die Einberufung der Kommission als Ausdruck einer Bewusstseinsänderung. Hans-Jochen Vogel, stellvertretender Leiter der Kommission, führt aus: „*Weiter muss in der Einleitung etwas über die begonnene Bewusstseinsänderung stehen, denn ohne sie hätten wir den Auftrag auch nicht bekommen. Diese Bewusstseinsänderung ist daran zu erkennen, dass Deutschland nunmehr in allen Papieren als Einwanderungsland bezeichnet wird und der Streit jetzt zunehmend die Adjektive und somit die Frage betrifft, ob wir ein klassisches oder ein modernes oder nicht klassisches Einwanderungsland sind.*“¹⁰⁴⁴ So wird im Bericht auch festgehalten, dass Deutschland – nicht zum ersten Mal in seiner Geschichte – ein Einwanderungsland geworden

¹⁰⁴¹ Auch einzelne Persönlichkeiten, Verbände und Organisationen formulieren umfassende Konzepte. So bspw. der ehemalige Bundesminister Schwarz-Schilling (MdB und Mitglied der CDU-Zuwanderungskommission), der sich besonders für die Belange von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Ex-Jugoslawien einsetzt. Schwarz-Schilling, Christian: „*Thesenpapier: Präsidiumskommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, Thema: Flüchtlinge / Asyl / Integration*“, 03.2001

¹⁰⁴² Leisinger, Klaus M.: „*Einwanderungskontinent, Einwanderungsland*“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt a.M., 22.06.2001

¹⁰⁴³ Insgesamt unterschreiben um die 225 Abgeordnete den Antrag. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, Tagesordnungspunkt 18: „*Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten*“, Berlin, 06.07.2000, S. 10914

¹⁰⁴⁴ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Protokoll der 10. Sitzung der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*“, Berlin, 25.04.2001, S. 10/11

sei.¹⁰⁴⁵ Weiter bewertet die Kommission: „Die in der Vergangenheit vertretene politische und normative Festlegung ‚Deutschland ist kein Einwanderungsland‘ ist als Maxime der Zuwanderungs- und Integrationspolitik unhaltbar geworden“.¹⁰⁴⁶ Karl-Heinz Meier-Braun betont die Bedeutung der Tätigkeit und des Abschlussberichts der Kommission und die Nähe der Parteienkonzepte und beobachtet die Entwicklung einer Allparteienkoalition.¹⁰⁴⁷ „Wir wissen, dass wir nur Millimeter voneinander entfernt sind.“¹⁰⁴⁸ „Gar nicht so weit auseinander“ betitelt der *Blickpunkt Bundestag* Ende November 2000 seine Ausgabe.¹⁰⁴⁹ Die Süddeutsche Zeitung schreibt: „Ein Konsens über Zuwanderung rückt näher“.¹⁰⁵⁰ Die umstrittene Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat, die Klage der Union und spätere Nichtigkeitserklärung des Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht und die fehlende Mehrheit bei der erneuten Gesetzesabstimmung in der 15. Wahlperiode sprechen jedoch dafür, dass die Zeit für ein neues, umfassendes Zuwanderungskonzept nicht reif ist.

5.1 Die Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung

Nach der Kühn-Kommission von 1978 ist die UKZu die zweite Regierungskommission, die sich mit Zuwanderung beschäftigt.¹⁰⁵¹ Die Vorsitzende der UKZu und ihr Stellvertreter, Rita Süßmuth und Hans-Jochen Vogel, sind erfahrene und angesehene Vertreter der Volksparteien. Cornelia Schmalz-Jacobsen, ehemalige Bundesbeauftragte für Ausländerfragen und Ralf Fücks, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, vertreten FDP und die Grünen. Lediglich die PDS bleibt als Bundestagspartei in der Personalbesetzung der Kommission

¹⁰⁴⁵ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001, S. 13

¹⁰⁴⁶ Zusammenfassung des Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 4.07.2001, S.

¹⁰⁴⁷ Meier-Braun, Karl-Heinz: „Deutschland, Einwanderungsland“, Frankfurt a.M., 2002, S. 109, 113, 132

¹⁰⁴⁸ Ministerpräsident Gabriel in seiner Rede vor dem Bundesrat am Tag der Abstimmung des Zuwanderungsgesetzes, Berlin, 22.03.2002

¹⁰⁴⁹ *Blickpunkt Bundestag*: „Streitgespräch über Zuwanderung: ‚Gar nicht so weit auseinander‘“, Berlin, 30.11.2000

¹⁰⁵⁰ Die Süddeutsche Zeitung schreibt: „Ein Konsens über Zuwanderung rückt näher“, München, 04.05.2001

¹⁰⁵¹ Mit dem Asylrecht haben sich schon zahlreiche Kommissionen auseinandersetzt (neu ist in diesem Fall die Zusammensetzung der Kommission und das breite Themenspektrum). So war bspw. Wolfgang Schäuble als Leiter einer Kommission von Bund und Ländern tätig, die Empfehlungen zum Asylrecht abgaben. Vgl. Statement von Rolf Olderog (MdB, CDU), in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989

unberücksichtigt.¹⁰⁵² Doch auch die CSU fühlt sich nicht ausreichend durch die CDU-Kollegen vertreten.¹⁰⁵³ Um den Kompromiss auch zwischen Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerorganisationen zu schmieden, werden Hans-Olaf Henkel (Bundesverband der Deutschen Industrie), Roland Issen (Deutsche Angestellten Gewerkschaft), Christoph Kannengießer (Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände, Bundesanstalt für Arbeit), Frank Niethammer (Deutscher Industrie- und Handelstag) und Heinz Putzhammer (Deutscher Gewerkschaftsbund) in das Gremium berufen. Die föderalen Einheiten werden durch Hans-Joachim Hoffmann (Deutscher Städtetag) und Gerd Landsberg (Deutscher Städte- und Gemeindebund) repräsentiert. Jürgen Schmude (Bundesjustizminister a.D.), Herbert Schnoor (Innenminister a.D.) und Horst Eylmann (ehemals im Rechtsausschuss des Bundestags) sind als Vertreter von Ländern und Parteien zu erkennen und zeichnen sich darüber hinaus durch ihre Erfahrungen im Innen- und Justizressort aus. Aus der Wissenschaft ergänzen die Professoren Kay Heilbronner (öffentliches Recht, Völker- und Europarecht) und Rainer Münz (Bevölkerungswissenschaft) die Kommission. Als Vertreter moralischer Instanzen ruft Otto Schily Bischof Karl Ludwig Kohlwege, Weihbischof Josef Voß, Paul Spiegel und Roland Schilling, Vertreter des UNHCR, in die UKZu. Die Kommission soll den Nukleus eines Kompromisses bilden. An der Besetzung wird kritisiert, dass wichtige Experten – wie der Migrationsforscher Klaus J. Bade – fehlen und Immigranten selbst nicht vertreten sind.¹⁰⁵⁴ Als Vertreter der Migranten wird schließlich jedoch als 21. Mitglied Vural Öger, türkischer Migrant und erfolgreicher Unternehmer, aufgenommen. Innerhalb von neun Monaten soll die UKZu konkrete Empfehlungen für ein zukünftiges zugewanderungspolitisches Gesamtkonzept erarbeiten. Die Kommission bildet drei Arbeitsgruppen, die sich gezielt mit wirtschaftlichen Fragen, humanitären Themen und dem Integrationskomplex beschäftigen.

¹⁰⁵² Auch während des Gesetzgebungsprozesses erhält sie von der Regierung wenig Aufmerksamkeit, obgleich ihr durch das Stimmverhältnis im Bundesrat eine wichtige Funktion zukommt. Im Bundestag wird die PDS nicht in den parteiübergreifenden Antrag zur Flüchtlingspolitik eingebunden. Hierüber beschwert sich Ulla Jelpke (PDS): „*Ich möchte hier deutlich sagen, dass ich es nicht gut finde, dass man bei einer solchen Frage nicht in der Lage war, PDS-Abgeordnete bei diesem Antrag einzubeziehen*“, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, Tagesordnungspunkt 18: „*Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten*“, Berlin, 06.07.2000, S. 10918. Am 12.12.2001 tritt die PDS für einen „*Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik*“ ein: Deutscher Bundestag: „*Antrag der Fraktion der PDS: Einwanderung und Flüchtlingsschutz menschenrechtlich gestalten*“, Drucksache 14/7810, Berlin, 12.12.2001

¹⁰⁵³ Süddeutsche Zeitung: „*Das wird ein Wahlkampfthema*“, München, 13.09.2000

¹⁰⁵⁴ Vgl. Anmerkung von Jan Motte in: Bade, Klaus J.: „*Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945*“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „*Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, 30. September / 1. Oktober 1999, München, S. 32

Rita Süßmuth betrachtet die Aufgabe folgenderweise: „*Ich empfinde es als große Chance für die Kommission, noch einmal mehr Klarheit und Faktenorientierung in die öffentliche Auseinandersetzung hineinzubringen, denn das Neue ist wirklich die Gestaltungsaufgabe in der Verbindung mit den drei Ebenen, wie sie sich auch in den drei Arbeitsgruppen niedergeschlagen hat. Insofern kann unsere Antwort kaum anders lauten, als dass wir das Große und das Neue der Aufgabe mit seinen positiven Möglichkeiten und auch seinen Herausforderungen darstellen.*“¹⁰⁵⁵ Zentrale Forderung der UKZu ist die Umsetzung eines einheitlichen klaren und transparenten Zuwanderungssystems, das an erster Stelle die Öffnung einer neuen Zuwanderungstür vorsieht. Die Anwerbestoppverordnung soll von einer gesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften abgelöst werden. Es gilt, in einem Wettbewerb um die besten Köpfe junge, qualifizierte und integrationsbereite Zuwanderer ins Land zu holen, um wirtschaftlich leistungsfähig zu bleiben. „*Generell soll Mobilität erleichtert werden. Das Modell sieht eine überschaubare Zahl neuer Zuwanderungswege vor.*“¹⁰⁵⁶ Allgemeine Charakteristik der neuen Arbeitsmigration ist, dass sie flexibel, transparent und ganz von den Interessen des Staates gelenkt werden soll. Sechs Wege zum Erlangen eines regulären Aufenthaltes und der Arbeitserlaubnis sind für Drittstaatenangehörige vorgesehen. Einerseits sollen Hochqualifizierte permanent ins Land kommen, andererseits soll es eine temporäre Zuwanderung von Engpassarbeitskräften geben. Eine Kontingentierung wird bei Spätaussiedlern, Hochqualifizierten und Engpassarbeitskräften vorgeschlagen. Ein neues System der Aufenthaltstitel soll eine Aufenthaltsverfestigung verhindern.

5.2 Das Zuwanderungsgesetz

Vorschläge zu Einwanderungs- und Integrationsgesetzen liegen bei Antritt der neuen Regierung bereits vor. In der 14. Legislaturperiode werden diese intensiv diskutiert und münden in einen Gesetzentwurf. Sämtliche im Bundestag vertretenen Parteien beschließen Forderungspakete, und die Thematik wird bis auf die kommunale Ebene getragen, wo sich ebenfalls Arbeitsgruppen mit der zukünftigen Gestaltung und Ausrichtung von Zuwanderung beschäftigen. Noch bevor der Bundesinnenminister die Regierungskommission einberuft, legt die FDP am 27. Juni 2000 als erste Bundestagsfraktion einen Gesetzentwurf vor. Knapp zwei Wochen später setzt Bundesinnenminister Schily die UKZu ein. Er hofft auf eine umfassende

¹⁰⁵⁵ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Protokoll der 10. Sitzung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung*“, Berlin, 25.04.2001, S. 7

¹⁰⁵⁶ Zusammenfassung des Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Zuwanderung gestalten, Integration fördern*“, Berlin, 4.07.2001, S. 5

Umsetzung und keine Teillösungen in der Zuwanderungspolitik und beabsichtigt die Einführung des modernsten Zuwanderungsrechts in Europa.¹⁰⁵⁷ Am 8. November 2000 legen sich die Grünen auf ein zuwanderungspolitisches Modell fest.

Zwischen April und Juli 2001 präsentieren die diversen Zuwanderungskommissionen ihre Ergebnisse. Am 23. April legt die CSU-Einwanderungskommission ihr Modell vor. Der CDU-Vorstand verabschiedet am 3. Mai das in der CDU-Kommission unter der Leitung von Peter Müller erarbeitete Einwanderungskonzept. Auf ein gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU einigen sich Angela Merkel und Edmund Stoiber am 10. Mai. Der CDU-Parteitag verabschiedet am 7. Juni seine Vorstellungen. Die PDS-Bundestagsfraktion stellt am 27. Juni ihr Eckpunktepapier vor. Am 3. Juli stellt die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag den Antrag ein „*Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen.*“ Hierin heißt es: „*Ziel künftiger Zuwanderungspolitik muss es sein, das bisherige Nebeneinander unterschiedlicher Zuwanderungstatbestände zu beenden und ein Gesamtkonzept zu entwickeln. Dieses muss sowohl den internationalen und europäischen Verpflichtungen als auch den nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland und vor allem der Aufnahmefähigkeit der deutschen Gesellschaft angemessen Rechnung tragen. Es geht daher sowohl um den Umfang als auch um das Profil zukünftiger Zuwanderung.*“¹⁰⁵⁸ Am 4. Juli 2001 überreicht die UKZu ihren Abschlussbericht dem Bundesinnenminister. Die SPD-Fraktion beschließt ihre Eckpunkte zwei Tage später, am 6. Juli. Die FDP stellt am 30. Juli ein überarbeitetes Konzept vor. Die Papiere weisen große Übereinstimmungen auf, die in das Zuwanderungsgesetz einfließen. Grundlage des neuen Gesetzes ist jedoch die Arbeit der UKZu, deren Geschäftsstelle in Personalunion mit dem Bundesinnenministerium verbunden ist. Vorschläge werden von Beamten des BAFI und des BMI erarbeitet und der UKZu zur Abstimmung vorgelegt.¹⁰⁵⁹

¹⁰⁵⁷ Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „*Protokoll der 7. Sitzung der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘*“, Berlin, 07.02.2001, S. 5

¹⁰⁵⁸ Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU: „*Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen*“, Drucksache 14/6641, Berlin, 03.07.2001, S. 3

¹⁰⁵⁹ Die Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung wird auf Veranlassung des Bundesinnenministers zum 01.09.2000 in der Abteilung „*Ausländer- und Asylangelegenheiten*“ im Bundesinnenministerium eingerichtet. Sitz der Geschäftsstelle ist die Bundesallee 216 –218 in Berlin, wo auch der überwiegende Teil der Sitzungen abgehalten wird. Aufgabe der Geschäftsstelle ist gemäß GMBI 2000 Nr. 29, Seite 550: „*a. Unterstützung der Kommission, Vorbereitung und Protokollierung von deren Sitzungen. b. Zusammenführung, Koordinierung und Dokumentation der Arbeit der Mitglieder. c. Publizierung der Ergebnisse der Kommission. d. Wahrnehmung sonstiger anfallender Verwaltungsaufgaben sowie der laufenden Geschäfte der Kommission als ständiger Ansprechpartner für die partizipierenden Stellen, Vereinigungen, Verbände und Einrichtungen.*“

Aufgrund der engen Verzahnung zwischen der Geschäftsstelle der UKZu und dem Bundesinnenministerium wird bereits am 3. August 2001 ein Referentenentwurf für ein Zuwanderungsgesetz vorgelegt, das zu großen Teilen auf den Empfehlungen und Erkenntnissen UKZu basiert, aber auch Vorschläge anderer Kommissionen und Gremien übernimmt. Ziel des Gesetzes ist die Schaffung eines übersichtlichen und flexiblen Zuwanderungssystems, das die Regulierungsinstrumente bedarfsorientiert einsetzt. *„Die Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit soll erleichtert, die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern und die Integration dauerhaft aufhältiger Ausländer verbessert sowie das Ausländerrecht und das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern vereinfacht werden. Die Durchführung des Asylverfahrens soll gestrafft und beschleunigt und dem Missbrauch von Asylverfahren entgegen gewirkt werden.“*¹⁰⁶⁰ Die Regelungen sollen mit europäischem Recht kompatibel sein.

5.2.1 Kernelemente

Das Zuwanderungsgesetz umfasst 15 Artikel. Es modifiziert und verbindet bestehende Regelungen des deutschen Zuwanderungssystems. Größte Veränderungen betreffen das Ausländergesetz, das zum Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) wird und einer grundlegenden Revision des Ausländerrechts gleichkommt.¹⁰⁶¹ Gleichzeitig nimmt das Zuwanderungsgesetz Änderungen am Bundesvertriebenengesetz, Asylverfahrensgesetz, Staatsangehörigkeitsgesetz, Aufenthaltsgesetz/EWG, und anderen Gesetzen vor.

Das Zuwanderungsgesetz richtet die administrativen Strukturen an der neuen Zielsetzung aus: Ein Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das aus dem Nürnberger Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hervorgeht, soll geschaffen werden (§ 75 AufenthG). Bei diesem Amt sollen die Aufgaben des zusammenlaufen. Nicht nur die Durchführung der Asylverfahren, die Aufnahme jüdischer Zuwanderer, sondern auch die Auswahl von Arbeitsmigranten nach dem Punktesystem soll das Amt übernehmen. Darüber hinaus soll es bundesweit geltende Integrationsprogramme entwickeln, die freiwillige Rückkehr fördern und das Ausländerzentralregister führen. Bei dem neuen Bundesamt soll ein Sachverständigenrat

¹⁰⁶⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung: *„Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“*, Berlin, 02.2002, S.1

¹⁰⁶¹ Die Neuordnung überrascht selbst den kleinen Koalitionspartner Gottstein, Margit: *„Interview zum Zuwanderungsgesetz“*, Berlin, 15.01.2004

für Zuwanderung und Integration eingerichtet werden (§ 76 AufenthG), der die Migrationslage bewerten und Empfehlungen über Aufnahme- und Integrationsfähigkeit abgeben soll.¹⁰⁶² Ferner soll mit dem Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung ein unabhängiges Institut eingerichtet und mit dem Bundesamt verbunden werden (§ 75 AufenthG). Parallel zur Evolution des neuen Bundesamtes soll das Amt der Bundesbeauftragten für Ausländerfragen weiterentwickelt werden. Paragraph 92 (1) AufenthG legt fest: „Die Bundesregierung bestellt eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration.“¹⁰⁶³ Auch das Asylverfahren soll neugestaltet werden: „Die Asylverfahren werden durch die Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider beschleunigt. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgt die Entscheidung durch den Einzelrichter.“¹⁰⁶⁴

Im Rahmen des neuen Gesetzes wird auch das komplexe System der Aufenthaltstitel vereinfacht. Eines der zentralen Merkmale der Wende in der deutschen Zuwanderungspolitik findet seine Ausformulierung in Paragraph 9 Aufenthaltsgesetz. Hier wird die Niederlassungserlaubnis eingeführt: „...[Sie] ist ein unbefristeter Aufenthaltstitel. Sie berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, ist zeitlich und räumlich unbeschränkt...“ Dieser Titel soll bei Erfüllung festgelegter Bedingungen, sofort oder nach längerem Aufenthalt – im Sinne einer Aufenthaltsverfestigung – erlangt werden. Die unmittelbare Erteilung der Niederlassungserlaubnis an Hochqualifizierte stellt die Abkehr der Prämisse des zeitlich begrenzten Aufenthaltes (der nach bisherigem Recht ausnahmslos gilt) dar. Paragraph 19 AufenthG regelt die Modalitäten: „(1) Einem hoch qualifizierten Ausländer kann in besonderen Fällen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, wenn die Bundesanstalt für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach §42 oder zwischenstaatliche Vereinbarungen bestimmt ist, dass die Niederlassungserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit erteilt werden kann und die Annahme gerechtfertigt ist, dass die Integration in die Lebens-

¹⁰⁶² Im Herbst 2002 – noch vor der Nichtigkeitserklärung – werden die Mitglieder des Zuwanderungsrates ernannt. Nach dem Urteil (Dezember 2002) wird dieses Organ neben anderen strukturellen Veränderungen wieder aufgelöst. Über eine Verordnung kommt es 2003 jedoch wieder zur Einrichtung des Gremiums, das am 26. Mai 2003 seine Tätigkeit aufnimmt. Rita Süßmuth (Vorsitzende), Klaus J. Bade, Christoph Kannengießer, Gerd Landsberg, Heinz Putzhammer und Gerd G. Wagner gehören dem Rat an

¹⁰⁶³ Der neue Titel der Bundesbeauftragten wird nach der Aufhebung des Gesetzes ebenfalls wieder eingeführt und auch das Amt des Aussiedlerbeauftragten wird neu ausgerichtet. Durch einen Beschluss des Bundeskabinetts wird es am 20. November 2002 in *Bundesbeauftragten für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in Deutschland* umbenannt.

¹⁰⁶⁴ Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung: „Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“, Berlin, 02.2002, S.135

verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland ohne staatliche Hilfe gewährleistet ist...“ Die Erteilung des Titels erfolgt über Kriterien wie Bildung, Fachkenntnis, Spezialisierung und Integrationsfähigkeit. Darüber hinaus wird das Aufenthaltsrecht an das Arbeitsgenehmigungsrecht geknüpft, so dass das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren (Arbeit/Aufenthalt) abgelöst wird.¹⁰⁶⁵ Auch hier zeigt sich die Abkehr von einem polizeilichen Fremdenrecht hin zu einem serviceorientierten Zuwanderungsrecht. Das neue Gesetz etabliert ein Zuwanderungssystem, das auf verschiedenen Zuwanderungstüren basiert: Die Anwerbestoppausnahmereverordnung vom 17. September 1998, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 30. Januar 2002, tritt mit dem Zuwanderungsgesetz außer Kraft. Reguläre Arbeitsmigration wird ermöglicht. Vier Wege der Arbeitsaufnahme für Zuwanderer sind vorgesehen. Das Punktesystem der klassischen Einwanderungsländer wird übernommen (§ 20 *AufenthG*) und soll vor allem als Übergangsregelung für die Arbeitnehmerfreizügigkeit der Angehörigen der neuen EU-Staaten mit „*préférence communautaire*“ eingesetzt werden.¹⁰⁶⁶ Darüber hinaus ordnet das Zuwanderungsgesetz die Regulierungsinstrumente neu. Der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen wird speziell in den Paragraphen 22 – 26 *AufenthG* geregelt und der Aufenthalt aus familiären Gründen wird in den Paragraphen 27 – 36 *AufenthG* festgelegt. Daneben werden Rückkehr und Wiedererlangung des Aufenthalts für ehemalige Staatsbürger und frühere Migranten geregelt (§ 37/38 *AufenthG*). Zum neuen System gehört, dass die Rückkehrbestimmungen verschärft werden, der Flüchtlingsstatus bei Wegfall der Verfolgungsgefahr widerrufen werden soll (§ 52 *AufenthG*) und Ausreiseeinrichtungen (§ 61 *AufenthG*) vorgesehen sind.

5.2.2 Kompromiss und Scheitern des Gesetzes

Vertreter aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen und humanitäre Organisationen begrüßen im August 2001 den Entwurf des Zuwanderungsgesetzes. Bevor es jedoch zu einer Einigung der Koalitionspartner kommt, die für den 26. September vorgesehen ist, zerschlagen die Terrorangriffe des 11. September jede Terminplanung und bedrohen das Zustandekommen des Gesetzvorhabens, schaffen jedoch auch eine neue Verhandlungsbasis. „*Nach den Terroranschlägen in den USA wird der Kabinettttermin auf einen unbestimmten Zeitpunkt ver-*

¹⁰⁶⁵ Die Arbeitsgenehmigung wird zusammen mit der Aufenthaltserlaubnis von der Ausländerbehörde erteilt, vorausgesetzt, die Arbeitsverwaltung stimmt intern zu.

¹⁰⁶⁶ Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung: „*Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*“, Berlin, 02.2002, S. 138, 172

schoben. Die Beratungen der von den Koalitionspartnern eingesetzten Arbeitsgruppe werden vorübergehend unterbrochen.¹⁰⁶⁷ Die Union sieht keine Chancen mehr für die Neuregelung der Zuwanderung. Bundesinnenminister Schily verteidigt das Gesetz jedoch: „Wenn wir zu einer Regelung kommen, wird sich die Sicherheitslage nicht verschlechtern, sondern verbessern.“¹⁰⁶⁸ Wenig später nimmt die Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit wieder auf und am 28. Oktober, im Rahmen der Abschlussverhandlungen der Koalition zum Sicherheitspaket II, bietet Bundesinnenminister Schily Bündnis90/Die Grünen einen Kompromissvorschlag an. In den Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern werden vor allem flüchtlingsschutzrelevante Teilbereiche modifiziert, bevor es am 7. November 2001 zur Annahme des Gesetzesentwurfes im Bundeskabinett kommt: Das Kindernachzugsalter wird von 12 auf 14 Jahre erhöht und der spezielle Schutz für Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung aufgenommen. So führt die parallele Verhandlung von Sicherheitsgesetzen und Zuwanderungsgesetz zu einem Durchbruch in zentralen Streitpunkten der Koalitionäre.

Ein kategorisches Nein ist allerdings am 13. Dezember 2001 bei der ersten Lesung im Bundestag und eine Woche später im Bundesrat von der Union bzw. den unionsregierten Ländern zu vernehmen – obwohl sich einige Abgeordnete kompromissbereit zeigen.¹⁰⁶⁹ Nachbesserungen in 70 bis 80 Punkten werden verlangt. „Sie müssen einen Gesetzentwurf vorlegen, der den Zuwanderungsdruck nicht erhöht, sondern ihn mildert, der den Integrationserfordernissen gerecht wird, der... den Interessen unseres Landes dient. Nur für diese Politik, nicht für die, die Sie hier vorgestellt haben, können Sie mit der Zustimmung der Union und der Bevölkerung rechnen.“¹⁰⁷⁰ Am 16. Januar 2002 findet die Anhörung im Innenausschuss des Bundestages statt. Das Gesetz wird mehrheitlich begrüßt.¹⁰⁷¹ Die Union widerspricht in 14 Punkten: 1. Artikel 1 soll neugefasst und Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung als Hauptanliegen des Gesetzes genannt werden. 2. Der Anwerbestopp soll beibehalten werden. 3. Zuwanderung nach dem Punktesystem, soll gestrichen werden (§ 20 AufenthG). 4. Die Zuwanderung von Selbständigen (§ 21 (1) AufenthG) soll nur bei einer Startinvestition von mindestens 1 Million Euro erfolgen. 5. Für ausländische Studien-

¹⁰⁶⁷ Spiegel Online: „Von der Green Card zum Einwanderungsgesetz“, Berlin, 05.11.2001

¹⁰⁶⁸ Süddeutsche Zeitung: „Kabinett verschiebt Entscheidung über Zuwanderungsgesetz“, München, 15.09.2001

¹⁰⁶⁹ Der Spiegel: „Union findet keine Linie“, Hamburg, 01.12.2001

¹⁰⁷⁰ Wolfgang Bosbach (Innenpolitischer Sprecher der CDU-Bundestagsfraktion) zu Otto Schily bei der ersten Lesung des *Zuwanderungsgesetzes* im Bundestag. Deutscher Bundestag: „208 Sitzung“, Berlin, 13.12.2001

¹⁰⁷¹ Die Bundestagsausschüsse empfehlen die Zustimmung zum Gesetz am 27.02.2002. Während CDU/CSU das Gesetz in allen Ausschüssen ablehnen, enthalten sich FDP- und PDS-Politiker in einigen Ausschüssen. Vgl. Deutscher Bundestag: „Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 14/7987, 14/8046“, Drucksache 14/8414, Berlin, 28.02.2002, S. 3 - 6

absolventen soll die Verlängerung des Aufenthalts (gem. § 16 (4) AufenthG) auf ein halbes Jahr (im Gegensatz zu einem Jahr) begrenzt werden. 6. Das Kindernachzugsalter bei Drittstaatenangehörigen (§ 32 (2) AufenthG) soll auf das 10. Lebensjahr zurückgestuft werden. 7. Das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider sollen erhalten bleiben. 8. Die Integrationskosten (§ 43 (3) AufenthG) sollen zu zwei Drittel vom Bund und einem Drittel vom Land getragen werden und Ausländer sollen an ihnen beteiligt werden. 9. Die Nicht-Teilnahme an Integrationskursen soll sich negativ auf den Aufenthaltsstatus auswirken können (§ 8 (3) AufenthG). 10. Nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung (§ 25 und 60 AufenthG) sollen nicht zum Asylschutz führen. 11. Das Asylbewerberleistungsgesetz soll verschärft und entfristet werden (§ 25.3 AufenthG). 12. Die Regelausweisung soll nach Verhängung einer einjährigen Haftstrafe erfolgen (es gelten zwei Jahre Haftstrafe: § 47.2 AuslG). 13. Die Aufenthaltserlaubnis soll nicht erteilt werden, sofern kein Aufenthaltzweck vorliegt (§ 7 (1) AufenthG). 14. Die Einreise von Spätaussiedlern soll nur an Sprachkenntnisse geknüpft werden, sofern ein ausreichendes Sprachangebot in den Herkunftsgebieten vorliegt.

Am 25. Februar 2002 nähert sich die Regierung der Union an und übernimmt einige ihrer Forderungen:¹⁰⁷² Im Artikel 1 wird festgehalten: *„Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen... und dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen...“*. Dem Wunsch der Länder Brandenburg und Saarland folgend, wird im Gesetz klargestellt, dass Schutz vor nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung nur im Rahmen der Vorgaben der GFK gewährt werden soll. Das Kindernachzugsalter wird von 14 wieder auf das 12. Lebensjahr herabgesetzt. Arbeitsmigration nach dem Punktesystem soll erst bei nachgewiesenem Bedarf – als optionales Modell (ab 2010) – erfolgen. Die Vorrangigkeit deutscher und privilegierter Ausländergruppen wird betont. Dem Vorschlag aus dem Saarland folgend, wird eine allgemeine Härtefallregelung in das Gesetz aufgenommen. Ferner werden Mindeststandards bei Integrationsleistung beschlossen und festgelegt, dass die Länder diese nicht zusätzlich zu tragen haben. Die Union lehnt den Kompromissvorschlag jedoch ab.

¹⁰⁷² Bis 4.00 Uhr morgens des 25. Februars beraten sich die Koalitionspartner, bis sich schließlich Schröder, Schily, Fischer und Roth einigen. Vgl. Deutschland Radio: *„Zugeständnisse der Koalition beim geplanten Zuwanderungsgesetz“* und *„Kompromiss bei der Zuwanderung“*, Berlin, 26.02.2002

Am 1. März 2002 wird das Gesetz im Bundestag verabschiedet. 321 Abgeordnete stimmen dafür, 225 votieren dagegen und 41 enthalten sich. Bis zur Abstimmung im Bundesrat am 22. März 2002 ist unklar, wie die unionsgeführten Länder und Länderkoalitionen abstimmen werden. Aufgrund der Stimmverteilung im Bundesrat ist der Ausgang der Abstimmung bis zuletzt ungewiss.¹⁰⁷³ Vorschläge, eine Volksbefragung oder Unterschriftensammlung durchzuführen, verdeutlichen die Kompromissuche.¹⁰⁷⁴ In der Gesellschaft überwiegt die Zustimmung zum Gesetz: Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen, humanitäre Organisationen und Prominente rufen zur Annahme des Gesetzes auf. Während Rita Süßmuth einen Konsens für realisierbar hält,¹⁰⁷⁵ beharrt die Unionsmehrheit auf ihrer Ablehnung.¹⁰⁷⁶ Jörg Schönbohm (CDU, Innenminister von Brandenburg), will die Debatte in den Vermittlungsausschuss verlagern.¹⁰⁷⁷ Auch die FDP unterstützt die Einsetzung des Ausschusses.¹⁰⁷⁸ Doch selbst für die Anrufung des Vermittlungsausschusses fehlt die absolute Mehrheit im Bundesrat. Auch in dieser Frage kommt dem Land Brandenburg mit seiner großen Koalition die entscheidende Rolle zu.¹⁰⁷⁹ Schon Tage vor der Bundesratsdebatte wird vom „*Show-down*“ und dem „*Machtkampf*“ zwischen Stoiber und Schröder gesprochen.¹⁰⁸⁰ Bis zur Sitzung und selbst noch während der Redebeiträge wird an einem Kompromiss gearbeitet.¹⁰⁸¹ Im Bundesrat wird das Gesetz (in einer hitzigen fünfstündigen Debatte) schließlich mit der Mehrheit von 35 gegenüber 34 Stimmen angenommen. Aufgrund der umstrittenen Abstimmung des Mehrheitsbeschaffers Brandenburg wird die Rechtmäßigkeit des Zustandekommens jedoch

¹⁰⁷³ Länderregierungen und Stimmgewichtung: SPS-dominierte Länder: Niedersachsen (SPD,6), Sachsen-Anhalt (SPD: 4), Nordrhein-Westfalen (SPD/Grüne: 6), Schleswig-Holstein (SPD/Grüne: 4), Berlin (SPD/PDS: 4), Mecklenburg-Vorpommern (SPD/PDS: 3). Unklare Mehrheit: Rheinland-Pfalz (SPD/FDP: 4), Bremen (SPD/CDU: 3), Brandenburg (SPD/CDU: 4). Unions-dominierte Länder: Bayern (CSU: 6), Sachsen (CDU: 4), Thüringen (CDU: 4), Saarland (CDU: 3), Baden-Württemberg (CDU/FDP: 6), Hessen (CDU/FDP: 5), Hamburg (CDU/Schill/FDP: 3). Die Einigung zwischen SPD und PDS findet kurz vor der Bundesratsabstimmung statt: Frankfurter Rundschau: „*Rot-Rot auf Zuwanderungskurs*“, Frankfurt a.M., 16.03.2002

¹⁰⁷⁴ Frankfurter Rundschau: „*Extremisten setzen auf Volksbegehren*“, Frankfurt a.M., 06.03.2002, Nordwest Zeitung: „*Kampagne gegen Zuwanderung: Koch denkt an Unterschriftensammlung*“, 13.03.2002

¹⁰⁷⁵ Deutschland Radio: „*Streit um das Zuwanderungsgesetz: Süßmuth sieht Möglichkeit für einen Kompromiss*“, 20.02.2002

¹⁰⁷⁶ Welt am Sonntag: „*Merkel: Union bleibt hart bei Zuwanderungsgesetz*“, Berlin, 03.03.2002

¹⁰⁷⁷ Der Spiegel: „*Brandenburgs Schönbohm will Vermittlungsausschuss*“, Hamburg, 04.03.2002,

¹⁰⁷⁸ Lange bleibt ungewiss, ob die Stimmen von Rheinland-Pfalz für das Gesetz zustande kommen Doch die Landesregierung von Rheinland-Pfalz (SPD/FDP) stimmt schließlich für das Gesetz. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „*Auch Stimmen von Rheinland-Pfalz nicht mehr sicher*“, München, 05.03.2002

¹⁰⁷⁹ Deutschlandfunk: „*Ein Vermittlungsverfahren ist eher unwahrscheinlich*“, Interview mit Heribert Blens, CDU, Vorsitzender des Vermittlungsausschusses, 19.03.2002

¹⁰⁸⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Stoiber und Merkel schwenken um*“, Frankfurt a.M., 17.03.2002, Die Welt: „*Machtkampf zwischen Schröder und Stoiber um Zuwanderung*“, Berlin, 22.03.2002

¹⁰⁸¹ Die Union strebt die Einsetzung des Vermittlungsausschusses an, Brandenburg und Rheinland-Pfalz streben Nachverbesserungen in einigen Punkten an. Vgl. Spiegel Online: „*Brandenburg und Rheninland-Pfalz feilen an Not-Kompromiss*“, Hamburg, 19.03.2002

angezweifelt und die Union kündigt den Gang vor das Bundesverfassungsgericht für den Fall, dass das Gesetz in Kraft tritt, an. Hier ein Auszug der Abstimmung im Bundesrat: „Präsident Klaus Wowereit: Wir kommen dann zur Frage der Zustimmung. (...) Ich bitte den Schriftführer die Länder aufzurufen. Manfred Weis (Bayern), Schriftführer: Baden-Württemberg: Enthaltung, Bayern: Nein, Berlin: Ja, Brandenburg: Alwin Ziel (Sozialminister/SPD): Ja! Jörg Schönbohm (Innenminister/CDU): Nein! Wowereit: Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg nicht einheitlich abgestimmt hat. Ich verweise auf Artikel 51, Absatz 3, Satz 2 Grundgesetz. Danach können Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Ich frage Herrn Ministerpräsident Stolpe, wie das Land Brandenburg abstimmt. Manfred Stolpe (Brandenburg): Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja. Jörg Schönbohm: Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident! Wowereit: Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg mit Ja abgestimmt hat. Peter Müller: Das ist unmöglich! Roland Koch: Das geht wohl gar nicht! Weitere Zurufe: Verfassungsbruch! – Das gibt es doch nicht! ... Peter Müller: Das Grundgesetz gilt auch für Sie!...Wowereit: Ich kann auch Herrn Ministerpräsidenten Stolpe noch mal fragen, ob das Land noch Klärungsbedarf hat. Roland Koch: Das Land hat keinen Klärungsbedarf! Sie manipulieren eine Entscheidung des Bundesrates! Was fällt Ihnen ein!... Manfred Stolpe: Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja. Roland Koch: So! Und was sagt Herr Schönbohm? Wowereit: So, dann ist das festgestellt. Ich bitte fortzufahren in der Abstimmung, Zuruf: Unerhört!... Wowereit: Das ist die Mehrheit. Der Bundesrat hat dem Gesetz zugestimmt... Roland Koch: Eiskalter Rechtsbruch! Eiskalt! Edmund Stoiber: Das hat Konsequenzen!“¹⁰⁸² Edmund Stoiber ersucht nach der Sitzung Bundespräsident Rau das Gesetz nicht zu unterzeichnen.¹⁰⁸³ Er kündigt für den Fall eines Sieges bei den Bundestagswahlen im September 2002 einen eigenen Gesetzentwurf an. Zum Abstimmungsverhalten im Bundesrat

¹⁰⁸² Das Parlament: „Das Grundgesetz gilt auch für Sie!“, Nr. 13 – 14, Bonn, 2./5.04.2002 s. auch „Abstimmung über Zuwanderung endet mit Protesten und Tumulten: Ministerpräsidenten der Union zogen aus dem Saal“ und „Verpasste Sternstunde“ aus der Ausgabe. Kern des Streits ist die Auslegung des Artikels 51, Absatz 3, Satz 2 Grundgesetz wonach die Stimmen eines Landes bei einer Bundesratsabstimmung „nur einheitlich abgegeben“ werden können. Da es zu dieser Vorschrift jedoch keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt, ist die Auslegung auch in der verfassungsrechtlichen Literatur umstritten. Ebenfalls umstritten ist, ob ein Ministerpräsident kraft seiner Richtlinienkompetenz für ein Land stimmen darf. Wowereit nimmt auf die Geschäftsordnung des Bundesrats Bezug und beruft sich auf den Vermerk des Bundesratsdirektors Georg-Bernd Oschatz für den Fall einer uneinheitlichen Stimmabgabe. Stolpe kündigte noch in der Sitzung die Stellung der Vertrauensfrage im Landesparlament an.

¹⁰⁸³ Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Der Brief an Rau: Brandenburgs Stimmen waren ungültig“, Frankfurt a.M., 28.03.2002

fragt die Berliner Zeitung: „*Hat Wowereit die Verfassung gebrochen?*“. Die Zeit kritisiert die Union: „*Die Partei sah nur die eigene Raison, nicht die historische Notwendigkeit.*“¹⁰⁸⁴

Am 20. Juni 2002 unterschreibt Bundespräsident Rau das Gesetz mit der Erklärung. „*Ich wäre... nur dann berechtigt und verpflichtet, das Gesetz nicht auszufertigen, wenn ich davon überzeugt wäre, dass zweifelsfrei und offenkundig ein Verfassungsverstoß vorliegt. Mit Blick auf die kontroversen Auffassungen in dieser verfassungsrechtlichen Frage habe ich diese Überzeugung nicht gewinnen können... Ich habe meine Entscheidung in Respekt vor der Kompetenzordnung des Grundgesetzes getroffen, und sie steht in der Kontinuität der Staatspraxis meiner Amtsvorgänger.*“¹⁰⁸⁵ In bezug auf die Bundesratssitzung rügt der Bundespräsident das Verhalten aller Beteiligten und warnt vor dem Ansehensverlust von Staat und Parteiensystem. Der Bundesrat sei weder als Vollzugsorgan der Bundesregierung noch als verlängerter Arm der Opposition konzipiert, sondern als Integrationsorgan. Rau ruft die Amtsträger zu einer verantwortungsvollen Politik auf und hofft, dass die Inhalte des Zuwanderungsgesetzes wieder in den Vordergrund treten. Dieses soll bis zum 1. Januar 2003 in Kraft treten. Am 18. Dezember 2002 gibt das Bundesverfassungsgericht jedoch der Normenkontrollklage statt und stoppt das Gesetz. Die Mehrheit des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts kommt zu dem Schluss, „*dass das angegriffene Gesetz mit Art. 78 GG unvereinbar und daher nichtig ist. Damit tritt das Gesetz nicht am 1. Januar 2003 in Kraft.*“¹⁰⁸⁶ Die Richter führen aus, dass ein Ministerpräsident nicht das Weisungsrecht beanspruchen dürfe und die Unterscheidung zwischen Stimmabgabe und Auffassungskundgabe eindeutig sein müsse. Um Klarheit zu erlangen, hätte wohl kein Weg an der Koalitionsfrage in Brandenburg vorbeigeführt. So aber wurde das Zustandekommen eines Gesetzes, das zuvor alle Parteien gefordert hatten, dem Zufall überlassen. Ein wichtiges Reformvorhaben scheitert auf der Zielgeraden und das Fenster der Gelegenheit schließt sich mit Deutschland zunächst auch für die Asyl- und Migrationsrechtsharmonisierung der EU.

Das Bundeskabinett beschließt jedoch am 15. Januar 2003, in der neuen Legislaturperiode, das unveränderte Einbringen des Gesetzes in das Gesetzgebungsverfahren. Am 13. März findet die erste Lesung im Bundestag statt. Am 7. Mai 2003 legt die Union 128 Änderungs-

¹⁰⁸⁴ Berliner Zeitung: „*Hat Wowereit die Verfassung gebrochen?*“, Berlin, 23.03.2002, Die Zeit: „*Klare Fronten, harte Bandagen*“, Hamburg, 23.03.2002

¹⁰⁸⁵ Bundespräsidialamt: „*Pressemitteilung: Erklärung von Bundespräsident Johannes Rau zur Ausfertigung des Zuwanderungsgesetzes am 20. Juni 2002 im Schloss Bellevue in Berlin*“, Berlin, 20.06.2002, S. 4

¹⁰⁸⁶ Bundesverfassungsgericht: „*Zuwanderungsgesetz ist nichtig*“, Pressemitteilung Nr. 113/2002, Karlsruhe, 18.12.2002

wünsche vor.¹⁰⁸⁷ Nach wie vor lehnt die Union die Aufhebung des Anwerbestopps, die Zuwanderung nach dem Punktesystem und den Wegfall der Duldung ab. Am 9. Mai 2003 nimmt der Bundestag den Gesetzentwurf erneut mit den Stimmen der Koalition, gegen die Stimmen der Union, bei Enthaltung der FDP an. Am 14. Februar 2003 scheitert das Gesetz erneut im Bundesrat.¹⁰⁸⁸ Die Verhandlung im Vermittlungsausschuss bringen bislang keine Einigung: Am 25. Oktober 2003 nimmt eine 20 Mitglieder zählende Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses unter der Leitung von Peter Müller die Arbeit auf. Heribert Prantl spricht von einem „*Requiem für ein tiefgefrorenes Gesetz*“.¹⁰⁸⁹ Bis Ende Februar hofft die Regierung, sich im Bundesrat einigen zu können. Sollte ein Konsens bis zu den Wahlen 2004¹⁰⁹⁰ nicht zustande kommen, werden dem Gesetz keine guten Realisierungschancen gegeben. Doch die terroristischen Attentate in Madrid am 13. März 2004 und ihre Folgen bringen die sicherheitspolitische Komponente erneut ins Spiel und heben die Notwendigkeit der besseren Zuwanderungsregulierung hervor. Konsens zeichnet sich in Teilbereichen ab.

5.3 Die Sicherheitspakete

Nach den Terrorangriffen in den USA vollzieht sich in Deutschland eine innenpolitische Schwerpunktverlagerung. Die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes wird in Frage gestellt.¹⁰⁹¹ Doch gleichzeitig ergibt sich eine neue Verhandlungsbasis denn es gilt ein Gleichgewicht zwischen realen und idealen Strömungen herzustellen. Noch bevor über das Gesetz abgestimmt wird, werden zwei Sicherheitspakete angenommen. Die Streichung des Religionsprivilegs – die bereits im Frühjahr 2001 geplant ist – wird im Rahmen des ersten Anti-Terror-Pakets Ende September von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Das

¹⁰⁸⁷ Die Zahl der Änderungsanträge wächst stetig: Von 121 (Februar 2002) auf 128 (Mai 2003) auf 138 (September 2003). Deutscher Bundestag, Pressedienst: *Innenausschuss: 128 Änderungsanträge der CDU/CSU zum Zuwanderungsgesetz abgelehnt*“, Berlin, 07.05.2002

¹⁰⁸⁸ Mittlerweile – durch die Wahlniederlage der SPD in Niedersachsen (6 Stimmen)– hält die Union 41 der 69 Bundesratsstimmen.

¹⁰⁸⁹ Süddeutsche Zeitung: „*Requiem für Einwanderung und Integration*“, München, 25./26.10.2003

¹⁰⁹⁰ 2004 werden fünf Landtags- und acht Kommunalwahlen durchgeführt, doppelt so viele Wahlen, wie 2003.

¹⁰⁹¹ Hannoversche Allgemeine Zeitung: „*Terror stoppt Berliner Zuwanderungsgesetz*“, Hannover, 14.09.2001, Die Welt: „*Struck: Terror beeinflusst Zuwanderungsdebatte*“, Berlin, 14.09.2001, DPA: „*Jusos: Veränderte Weltlage verlangt Umdenken bei Zuwanderungsgesetz*“, 03.10.2001, Frankfurter Rundschau: „*Manche fragen uns, ob sie wieder auswandern sollen*“, Frankfurt a.M., 24.10.2001, Der Tagesspiegel: „*Verzögerung beim Sicherheitspaket*“, Berlin, 02.11.2001, Newsweek: „*Tolerating the Intolerable*“, 05.11. 2001, Die Welt: „*Bundesrat billigt erste Anti-Terror-Maßnahmen*“, Berlin, 01.12.2001, Frankfurter Rundschau: „*Hilflos und undifferenziert werden Bevölkerungsgruppen verdächtigt*“, Frankfurt a.M., 26.02.2002

Terrorismusbekämpfungsgesetz, Anti-Terror-Paket II, findet am 20. Dezember 2001 auch im Bundesrat Zustimmung und tritt zum 1. Januar 2002 in Kraft.

Das erste Anti-Terror-Paket beinhaltet neben der Streichung des Religionsprivilegs ein drei Milliarden-Mark-Programm für mehr Sicherheit.¹⁰⁹² Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften stehen bis dato nach deutschem Verfassungsrecht¹⁰⁹³ der besondere Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts zu. Damit wird der traditionelle Rechtsstatus der christlichen Kirchen fortgeführt und auf andere Gemeinschaften ausgeweitet. *„Die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, die Körperschaften sind, werden nicht in den Staat eingliedert; sie haben einen öffentlich-rechtlichen Status sui generis. Zu den besonderen Rechten, die den Gemeinschaften verliehen werden, zählen beispielsweise das Recht zum Steuereinzug und die Dienstherrenfähigkeit.“*¹⁰⁹⁴ Das bis zum 8. Dezember 2001 bestehende Religionsprivileg ist im Vereinsgesetz von 1964 niedergelegt und nimmt die genannten Körperschaften von demokratischer Kontrolle aus. In den 90er Jahren führt vor allem der verfassungsfeindliche *Kalifatstaat* von Metin Kaplan zu Kritik am Religionsprivileg, da hier die Entstehung eines gewaltbereiten, terroristischen Staates im Staat begünstigt wird.¹⁰⁹⁵ Mit der Änderung des Vereinsgesetzes bekommt der Staat Handhabe, extremistische Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsvereine wie alle anderen Vereine zu verbieten. Darüber hinaus wird mit Einführung von Paragraph 129b Strafgesetzbuch die Möglichkeit der strafrechtlichen Verfolgung von in Deutschland lebenden Mitgliedern und Unterstützern terroristischer Gruppen, die im Ausland aktiv sind, geschaffen.

Das zweite Sicherheitspaket, das mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) 17 Einzelgesetze verändert, sieht die Ausweitung der Kompetenzen der deutschen Geheimdienste vor. Die Aufgaben von Bundesgrenzschutz und Bundeskriminalamt werden erweitert. Auch das Ausländer- und

¹⁰⁹² 1,5 Milliarden Mark sind für die Bundeswehr, für die Sicherung der Grenzen und gefährdeter Objekte sowie den Einsatz in Afghanistan vorgesehen.

¹⁰⁹³ Nach Art. 140 *Grundgesetz* in Verbindung mit Art. 137 *Weimarer Reichsverfassung*.

¹⁰⁹⁴ Das Bundesministerium des Innern: *„Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts für Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften“*, Berlin, 02.11.2001

¹⁰⁹⁵ *„Der Erste, der wegen Kaplan massiv vorstellig wurde, war Bayerns Innenminister Günther Beckstein (CSU). Im November 1995 „empfahl“ er seinem Bundeskollegen Manfred Kanter, das im Vereinsgesetz verankerte schützende Religionsprivileg zu streichen – und berief sich dabei auf ein schon 24 Jahre altes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Das habe entschieden, „auch Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften“ seien „an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden“ und könnten bei Verstößen verboten werden.... Kanter versprach ein Überprüfung...“Selbst der Vorwurf terroristischer Straftaten“ schrieb Kanthers Ministerium in einem Vermerk, tangiere „diesen Status nicht.“ “ Der Spiegel: „Kampf dem Terror“, Hamburg, 05.11.2001*

Asylverfahrensrecht, das Sicherheitsüberprüfungsgesetz, das Pass- und Personalausweisgesetz, das Vereinsgesetz und das Sozialgesetzbuch werden geändert. Ziel des Gesetzes ist es, die Planung von terroristischen Gewalttaten früh zu erkennen und zu verhindern. „*Ein... Schwerpunkt des Gesetzes liegt in der Schaffung der notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen für eine Verbesserung des Informationsaustausches, die Verhinderung der Einreise terroristischer Straftäter... und notwendige identitätssichernde Maßnahmen.*“¹⁰⁹⁶ Regelausweisungstatbestände werden erweitert und die Rasterfahndung wird vorgesehen.¹⁰⁹⁷ Die Wiedereinführung der Kronzeugenregelung scheitert am Widerstand des kleinen Koalitionspartners.¹⁰⁹⁸ Mit dem Gesetz kommt die Bundesregierung internationalen Verpflichtungen nach, die sich aus der Resolution 1373 des VN-Sicherheitsrats vom 28. September 2001 ergeben. Das Gesetz, das am 11. Oktober 2001 eingebracht wird, passiert bereits am 20. Dezember desselben Jahres gegen die Stimmen der Oppositionsparteien FDP und PDS beide Kammern, um am 1. Januar 2002 in Kraft zu treten. Für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge stellt das Gesetz zentrale Änderungen dar. UNHCR begrüßt die Einführung des Artikels 1 F GFK in nationales Recht (Änderung von § 51.3 AuslG). Das Amt gibt allerdings zu bedenken, dass der Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsorganen nicht zu einer Freigabe von sensiblen Daten von Asylbewerbern/Flüchtlingen an Herkunftsstaaten führen darf (Einführung des Absatzes 1a in § 18.1 BundesverfassungsschutzG). Auch sollten Gründe für die Versagung einer Aufenthaltserlaubnis klarer formuliert werden.¹⁰⁹⁹ Die Union, die die Regelungen für ungenügend hält, fordert ein drittes Anti-Terror-Paket.¹¹⁰⁰

¹⁰⁹⁶ Bundesministerium der Innern, Pressemitteilung: „*Grünes Licht für Terrorismusbekämpfungsgesetz*“, Berlin, 20.12.2001

¹⁰⁹⁷ Gegen die Rasterfahndung klagen Studierende in Berlin, Hessen und Bremen. Das Berliner Landgericht sieht die rechtlichen Voraussetzung für die Rasterfahndung nicht gegeben und vertritt die Auffassung, die Behörden hätten ersichtlich machen müssen, dass eine drohende Gefahr für die Bundesrepublik, die Länder oder Leib und Leben von Personen abzuwehren sei. Vgl. DPA: „*Gericht verbietet Rasterfahndung gegen ausländische Studenten*“, 22.01.2002

¹⁰⁹⁸ DPA „*Schily mit Kronzeugenregelung endgültig gescheitert*“, 14.03.2002

¹⁰⁹⁹ UNHCR: „*UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2001*“, Berlin, 11.2001

¹¹⁰⁰ Süddeutsche Zeitung: „*Fahndungs-Werkzeug mit Gebrauchsanweisung*“, München, 22.04.2002. Sie fordert die Aufnahme der Religionszugehörigkeit in das Ausländerzentralregister - was bisher freiwillig erfolgt.

Das 20. Jahrhundert gilt als Jahrhundert der Flüchtlinge. Deutschland ist das Epizentrum und löst Flucht und Vertreibung, Zwangsarbeit und Deportationen aus. Die Bundesrepublik erfährt jedoch auch Massenzuwanderung, alte und neue Migration. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in den vergangenen 50 Jahren als großzügiges Land in der Aufnahme und Integration von Heimatvertriebenen aus den früheren Ostgebieten, Flüchtlingen aus der Sowjetischen Besatzungszone, Ostblockflüchtlingen, Übersiedlern, Aussiedlern und Spätaussiedlern aus den ehemaligen Ostblockstaaten gezeigt. Die Zuwanderungspolitik wird bis zum Fall der Mauer weitgehend von der Vergangenheit bestimmt. Neben dieser Zuwanderung erfolgen Arbeitsmigration, EG-/EU-Binnenmigration und Asylbewerberzuwanderung aus Dritte-Welt-Ländern. Bestimmend ist die Zuwanderung aus Europa. Das Zuwanderungssystem zeigt jedoch Schwächen: So ist die Trennung der Zuwanderungsgruppen diffus, die Zuzugs- und Aufenthaltsbestimmungen komplex und Integrations- und Rückkehrpolitik inkonsequent.

Deutschland ist de facto ein Zuwanderungsland. Die permanente Aufnahme von Aussiedlern sowie jüdischen Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion begründet eine typische Einwanderungssituation. Diese geregelte Zuwanderung wird jedoch kaum als eine solche wahrgenommen und benannt. Hinzu kommt die kontinuierlich erfolgte Beschäftigung von Fachkräften und Engpassarbeitnehmern aus dem Ausland. Zwar unterbindet die Bundesrepublik nach 1973 Arbeitsmigration offiziell, doch findet diese weiterhin über Ausnahmeregelungen statt und Familiennachzug erfolgt. Über die wirtschaftliche Integration und die Dauer des Aufenthaltes verfestigt sich der Aufenthaltsstatus der Arbeitsmigranten, sodass auch hier eine permanente Zuwanderung erfolgt. Außerdem empfängt die Bundesrepublik Deutschland zwischen 1982 und 2002 mehr Asylbewerber als alle übrigen westlichen Industriestaaten und verleiht Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen relativ sichere Aufenthaltstitel. Diese werden Teil der Bevölkerung. Der Fall des Eisernen Vorhanges und dessen Auswirkungen verstärken den Migrationsdruck auf die Grenzen Deutschlands. Eine neue Massenflucht setzt ein. Die menschliche Not in Europa führt zur Aufnahme von Hunderttausenden von Flüchtlingen aus dem Balkan. In Deutschland wird die Kategorie der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge geschaffen. Die Schwächen des Zuwanderungssystems werden eklatant.

Durch das Ende der Nachkriegszeit entstehen aber auch neue Möglichkeiten im Bereich der Zuwanderungspolitik. Es gilt, Interessen zu formulieren und diese politisch umzusetzen. „*Seit geraumer Zeit lässt die deutsche Politik ein weiteres Tabu hinter sich: Die Definition und Artikulation nationaler Interessen gilt auch für Deutschland als legitim.*“¹¹⁰¹ Doch bleibt das Zuwanderungssystem weitgehend in den Kategorien des Kalten Krieges verhaftet. Und nicht nur die massive Zuwanderung, sondern auch deren Kategorienüberlappung (Asylbewerber, Aussiedler und Arbeitsmigranten) führen zu einer Krise des deutschen Systems. Es kann – einerseits aufgrund des Nexus zwischen Migration und Asyl und andererseits aufgrund des Fehlens klarer Zuwanderungsregulierungen – kaum noch festgestellt werden, wer welchen Anspruch hat: Asylbewerber werden als Wirtschaftsflüchtlinge abgewiesen und jüdische Zuwanderer als Konventionsflüchtlinge aufgenommen. Bürgerkriegsflüchtlinge, die als Arbeitskräfte unverzichtbar werden, erhalten Bleiberecht und Spätaussiedler und deren Familienangehörige bekommen automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft – auch wenn immer mehr nicht-deutsche Familienangehörige zuziehen. Die Auswirkung dieser Politik ist der Verlust des Vertrauens und die zunehmende Ablehnung von Zuwanderung. Dabei kann beobachtet werden, dass Zuwanderung primär im Bereich der Flüchtlingspolitik gestaltet, d.h. begrenzt wird. Im Zuge des Asylkompromisses wird das Asylgrundrecht quasi aufgehoben, und das internationale Flüchtlingsrecht verbleibt in Vergessenheit. Zwar werden temporäre und subsidiäre Schutzkategorien eingeführt, doch diese stellen minderwertige Schutzformen dar, die die Bestimmungen der GFK unterlaufen. Die untergeordnete Bedeutung von temporärem und subsidiärem Schutz wird durch den Vergleich zwischen Flüchtlingsanerkennungsquote und Schutzquote deutlich. Während die Anerkennungsquote 2000 nur bei 2,96 Prozent liegt, erreicht die Schutzquote 48,4 Prozent. Dieses Missverhältnis zwischen anerkannten Schutzbedürftigen und De-facto-Flüchtlingen erschwert nicht nur das Leben der Schutzsuchenden, sondern auch die Legitimität und Akzeptanz der Politik.

1 Wende der deutschen Zuwanderungspolitik

Im Laufe der 14. Wahlperiode kommt zu einer Wende in der deutschen Zuwanderungspolitik. Diese Wende stellt keine absolute abrupte Neuerung der Zuwanderungspolitik dar. Sie ist in vielen Bereichen die Übernahme und Harmonisierung vieler einzelner bestehender Ausnahmeregelungen und Ermessensspielräume in ein abgestimmtes Gesamtkonzept. Doch

¹¹⁰¹ Die Welt: „*Die verunsicherte Republik*“, Berlin, 16.11.2001

der bewusste Paradigmenwechsel vom Nichteinwanderungsland hin zum Zuwanderungsland vollzieht sich in der Bevölkerung, in Parteien und in der Regierung. Die CSU ist die einzige Bundestagspartei, die am bisherigen Grundsatz, Deutschland sei kein Zuwanderungsland, festhält. Alle anderen Parteien betrachten Deutschland als ein solches, grenzen die Bundesrepublik jedoch von klassischen Einwanderungsländern ab. Aus dieser Einsicht entwickeln die Parteien Konzepte, die eine bessere Steuerung der Zuwanderung erlauben. Die Chance zu einer neuen Bewertung und Ausrichtung der Zuwanderungspolitik, die mit der Befriedung Europas, der Wiedervereinigung und neuen weltpolitischen Rolle Deutschlands als auch der EU-Entwicklung einhergeht, wird ergriffen.

Das Zuwanderungsgesetz ist das Produkt dieser Wende. Mit ihm, das auf der Vorarbeit diverser Regierungs- und Parteienkommissionen beruht, wird ein umfassendes und flexibles Zuwanderungssystem begründet. Nach Jahren der Reaktion auf neue Zuwanderung und Begrenzungs politik schafft der Gesetzgeber ein Instrument, das, nach den Interessen und Verpflichtungen der Bundesrepublik ausgerichtet, Zuwanderung regulieren kann. Neue administrative Strukturen sollen über Zuwanderung bestimmen. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wird zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Regulierungssysteme werden eingeführt und Kategorienüberlappungen weitgehend aufgelöst. Eine gezielte, permanente Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften soll erstmals ermöglicht werden und alle zukünftigen dauerhaften Zuwanderer in Integrationsprogramme eingebunden werden. Diese Wende geht mit einer Wiederholung aller Argumente der vergangenen 30 Jahre einher.

Die neue Zuwanderungspolitik kündigt sich zu Beginn der 14. Wahlperiode, mit dem Regierungswechsel an. Das Thema Zuwanderung und Integration ernennt die rot-grüne Regierung zu einem ihrer großen Reformprojekte. Politisch soll eine Anerkennung der permanenten Zuwanderung erfolgen und dadurch eine neue Integrationspolitik möglich werden. Im Koalitionsvertrag ist das Ziel der Regierungspolitik definiert. Unter Punkt 7 steht: *„Wir erkennen an, 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. ... Im Zentrum unserer Integrationspolitik wird die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts stehen.“*¹¹⁰² Die erste

¹¹⁰² Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN: „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, Bonn, 20. Oktober 1998

Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 1999 mit dem neuen Staatsbürgerschaftsrecht in Kraft. Dieses führt erstmalig in der deutschen Geschichte auch eine Ius-Soli-Komponente ein und stellt damit neben das Abstammungsprinzip eine Berechtigung des Erwerbes der Staatsangehörigkeit durch Geburt auf deutschem Boden bei Erfüllung weiterer Kriterien.

Während die Integrationspolitik die Weichen zur Bejahung der Eigenschaft als Zuwanderungsland stellt, wird auch die Zuwanderungspolitik zu einem pragmatischen Betätigungsfeld der Regierungspolitik erhoben. Aus Anlass einer vermehrten Nachfrage nach Arbeitskräften und Studien über die demographische Entwicklung in Deutschland wird eine weitere Ausnahme vom Anwerbestopp von 1973 vorgenommen. Mit der von Bundeskanzler Gerhard Schröder verkündeten Green-Card-Initiative setzt sich eine neue Betrachtungsweise von Zuwanderung durch.¹¹⁰³ Erstmals gilt es, Hochqualifizierte, *die, die wir brauchen*, in das Land zu holen. Diese gewünschte Zuwanderung soll die Bevölkerungsabnahme, den Abbau des Sozialstaates und wirtschaftliche Probleme lindern und durch ihre Steuerung Vorteile für Staat, Einheimische und Zuwanderer bringen. So folgen auf die Initiative des Bundeskanzlers andere Card-Regelungen, die das Anwerbestoppsystem weiter aufweichen. Doch erst mit der intensiven Auseinandersetzung zum Thema Zuwanderung durch zahlreiche Kommissionen, vollzieht sich die Wende in der deutschen Zuwanderungspolitik. Ziel der am 12. Juli 2000 eingesetzten Unabhängigen Kommission Zuwanderung (UKZu) ist, eine Politik zu formulieren, *„mit der wir die Zuwanderung besser als bisher steuern können.“*¹¹⁰⁴ Die UKZu soll als überparteilicher Sachverständigenpool frei von Tabus und Vorurteilen diskutieren, um praktische Lösungsvorschläge und Empfehlungen zu einer neuen Ausländer- und Zuwanderungspolitik vorzulegen. Tatsächlich entwirft die Kommission ein vollkommen neues Zuwanderungskonzept. Durch die enge Zusammenarbeit und personelle Überschneidungen mit dem Bundesinnenministerium wird die Arbeit der UKZu mit den Gesetzgebungsbemühungen der Bundesregierung koordiniert. Schon bald beginnt ein Wettlauf der Parteien um Zuwanderungskonzepte, und ein Konsens zeichnet sich ab.

¹¹⁰³ Frankfurter Rundschau: *„Einwanderer sind keine Belastung, sondern oft genug Bereicherung“*, Frankfurt a.M., 11.11.2000 und The Economist: *„Welcome Stranger“*, 08.09.2001

¹¹⁰⁴ Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 12. 07.2000

Der Referentenentwurf des Zuwanderungsgesetzes wird im August 2001 vorgelegt und die neuen Regelungen finden in der Bevölkerung, bei Fachverbänden und Experten überwiegend Zustimmung. Auch die Parteien nähern sich in ihren Vorstellungen einander an. Der Konsens scheint greifbar. Dabei stellt das Gesetz eine Revision des Ausländerrechts dar, das zum Aufenthaltsrecht wird. Neben befristeter soll erstmals dauerhafte Zuwanderung möglich sein, und die Zuwanderung von Arbeitskräften soll nach einem Punktesystem festgelegt werden. Die Terrorangriffe des 11. September 2001 bewirken jedoch vorerst den Stillstand der Gesetzesinitiative. Während die Union sich von dem Vorhaben distanziert, sieht die Regierung ein wachsendes Bedürfnis für das Gesetz und setzt den Legislativprozess fort. Sicherheitsgesetze und Zuwanderungsgesetz ergänzen sich sogar und die Parallelität führt zu einem Abwägen restriktiver und liberaler Elemente. Nach Anhörungen und Annahme des Zuwanderungsgesetzes im Bundestag findet am 23. März 2002 die Entscheidung im Bundesrat statt. Die uneindeutige Stimmabgabe des Landes Brandenburg führt zu einem Normenkontrollverfahren, das zunächst das Inkrafttreten des Gesetzes verhindert. Somit vollzieht sich in der 14. Wahlperiode zwar eine Wende in der Zuwanderungspolitik, doch das Werkzeug dieser Neuausrichtung kommt nicht zum Einsatz. Mein Ergebnis lautet daher, dass Deutschland es bislang versäumt hat und die verantwortlichen Parteien mit dem Scheitern des Zuwanderungsgesetzes abermals verweigern, ein einheitliches Zuwanderungssystem zu etablieren. Da die bestehenden Regelungen aus der Vorvereinigungszeit und unter dem Eindruck massiver Zuwanderung entstanden sind, wächst die Notwendigkeit für ein homogenes, in sich schlüssiges Zuwanderungskonzept. Nur auf die Weise kann die Zuwanderung begrenzt und im Interesse der Bundesrepublik gesteuert werden.

2 Internationale Wende der Migrations- und Asylpolitik

Seit Ende des Kalten Krieges fällt es Staaten schwerer, Asylwürdigkeit festzustellen. Der Flüchtlingsschutz gerät zunehmend unter Druck. Gleichzeitig sind Grenzen offener geworden und die Globalisierung hat sich mit der Überwindung der Teilung der Welt beschleunigt. Mehr Menschen migrieren. Die Zahl der unfreiwilligen Migranten liegt heute höher als jemals zuvor. Zugleich nimmt die Zahl der klassischen Flüchtlinge ab und die Bereitschaft diese aufzunehmen, dennoch wächst die Masse der Schutzbedürftigen, zu deren Schutz die Völkergemeinschaft verpflichtet ist. Diese reagiert mit einer neuen Interventionspolitik, die beabsichtigt, die Situation in den Herkunftsregionen zu verbessern. Auch die Klarheit, die zu Zeiten des Systemgegensatzes herrscht, wird zugunsten einer diffusen Flüchtlingspolitik

ersetzt. Die internationale Föderation von Rotem Kreuz und Rotem Halbmond spricht daher von einem vergessenen Desaster.¹¹⁰⁵ So gibt es weltweit eine Asylkrise, die sich Menschenschmuggler zu Nutze machen und Asylsuchende mit Illegalen gleichsetzt.

Zuwanderungspolitik hat zunehmend weniger mit Flüchtlingsschutz zu tun und wird vielmehr von nationalstaatlichen und regionalen Bedürfnissen geprägt. Da Flüchtlinge als Bedrohung für wirtschaftliche Prosperität und politische Stabilität betrachtet werden, gilt es, sie in ihren Herkunftsregionen zu schützen. Seit Ende des Kalten Krieges setzen sich neue Konzepte der Asylpolitik durch, die auf dem Prinzip von sicheren Drittstaaten und Herkunftsstaaten basieren, neue Schnellverfahren einführen, den Zugang zu Territorium und Asylschutz stark eingrenzen und durch die Errichtung von Schutzinseln, Sicherheitszonen und außerterritorialen Asylverfahren, gekennzeichnet sind. Internationaler Schutz wird abgebaut. Personen werden an der Flucht über internationale Grenzen gehindert und Interventionen in innerstaatliche Konflikte werden zur Verhinderung von Flüchtlingsströmen durchgeführt.¹¹⁰⁶ Neben der Stärkung von regionalen Schutzkonzepten, der Erschwerung der legitimen Einreise und der Asylantragstellung werden temporäre und subsidiäre Schutzformen eingeführt. Diese leiten sich teilweise von der GFK ab, stellen jedoch geminderte Schutzformen dar, die dem Staat mehr Handlungsraum erlauben und Individuen schlechter stellen.¹¹⁰⁷ So wird auf neue Konflikte mit neuen Konzepten reagiert und unsichere Schutzkonstrukte werden eingeführt.

Nicht nur an den Staatsgrenzen und EU-Außengrenzen, sondern auch über diese hinaus, werden Menschenrechte mit Staatssouveränität konfrontiert. Die nationale und europäische Außenmigrationspolitik verhindert Migration und setzt sich für Rückführungen ein. Während die klassischen Einwanderungsländer sich primär der selektiven Einwanderung bedienen, beschreitet die EU das Modell der Grenzerweiterung. Ihr Leitmotiv ist der gemeinsame Raum

¹¹⁰⁵ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: „*World Disasters Report 2003*“, Genf, 2003, S. 111 ff.

¹¹⁰⁶ Menschenrechte liefern hierfür die Legitimationsbasis. „*Denn Menschenrechte durchbrechen auch Landesgrenzen; wie wir auch gegenüber den Nationen sagen, dass dies keine innere Angelegenheit der Nationen ist.*“ Redebeitrag von Christian Schwarz-Schilling: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, Tagesordnungspunkt 18: „*Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten*“, Berlin, 06.07.2000, S. 10914

¹¹⁰⁷ Im Frühjahr 2001 warnen sowohl VN-Generalsekretär, Kofi Annan, der VN-Flüchtlingskommissar, Ruud Lubbers, als auch die VN-Menschenrechtskommissarin, Mary Robinson, vor der Abschottung Europas. Annan rügt, dass Europa „*seine Pflicht, Flüchtlinge gemäß internationalem Recht zu schützen*“ versäume. Robinson fordert eine „*Politik für rechtmäßige Flüchtlinge*“ und Lubbers kritisierte: „*Wir schließen die Vorhänge...und sagen, es gibt hier kein wirkliches Problem.*“ Frankfurter Rundschau. „*Annan rüffelt die Europäer wegen ihrer Asylpolitik*“, Frankfurt a.M., 31.01.2001 und Handelsblatt: „*UNO-Flüchtlingskommissar warnt Europa vor Abschottung*“, Düsseldorf, 06.02.2001

der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.¹¹⁰⁸ Zur Verwirklichung dieses Ziels, müssen gleiches Recht gelten und gleiche Maßnahmen greifen. In den letzten Jahren wurde die *Festung Europa* gesichert. Nun soll die innere Harmonisierung folgen, die verspricht, internationale Verträge und Verpflichtungen einzuhalten. Diese befindet sich im Prozess, aus dem Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit in die gemeinschaftliche Kompetenz zu gelangen. Doch der Vertrag von Amsterdam erreicht die Überführung nur begrenzt und die Zielsetzung des Vertrages, bis Mai 2004 diese Politik ganz in die Gemeinschaftskompetenz zu übertragen, wird nicht erfüllt. Wichtige Einigungen stehen aus. Nicht zuletzt fehlt es an Durchsetzungskraft, weil in diesem Politikbereich noch immer das Einstimmigkeitsprinzip gilt und die Entscheidungsgewalt beim Ministerrat liegt. Dennoch werden EU-Politik und deren Maßnahmen in Zukunft nationales Recht bestimmen. Damit stehen viele der deutschen Bemühungen im Zeichen der Vorbereitung auf die EU-Rechtsharmonisierung.

Deutschland beeinflusst die europäische Asyl- und Migrationspolitik erheblich, lässt jedoch selbst wenige Veränderungen zu. Regelungen, die eine Abkehr von der bisherigen Praxis beinhalten, werden blockiert oder derartig gestaltet, dass sie genügend Spielraum für nationalstaatliche Alleingänge lassen. So scheitert bspw. die Familienzusammenführungsrichtlinie lange am deutschen Widerstand und passiert erst die Gremien, als die Festlegung des Kindernachzugsalters in nationalstaatlicher Kompetenz verbleibt. Auch die EU-Richtlinie zur Flüchtlingsdefinition wird mit dem Scheitern des Zuwanderungsgesetz ausgebremst. Da die Harmonisierung nunmehr in kleinen Etappen erreicht werden soll, tritt weniger eine rechtliche Integration der Asyl- und Migrationspolitik als vielmehr eine Verteilung des Zuwanderungsproblems an die Außengrenzen ein. In der EU-Peripherie entstehen neue Zuwanderungsländer. Auch wenn mit der Erweiterung der EU die Rechtsharmonisierung immer dringlicher wird und die Festlegung gemeinsamer Grundlagen und Werte zentral für die entstehende Innen- und Justiz- wie Außen- und Sicherheitspolitik ist, stockt die Entwicklung der Union. Doch nur mit einer Einigung über die gemeinsame Identität kann die EU in Zukunft funktionieren. Mit dem vorersten Scheitern der Europäischen Verfassung ist

¹¹⁰⁸ Dieser Dreiklang kann als Leitmotiv für die Verwirklichung der Union betrachtet werden. Im EU-Vertrag ist die Formulierung in der Präambel, in Artikel 2 (hier im Zusammenhang mit Asyl und Migration), Artikel 29 und Artikel 40 zu finden. Im EG-Vertrag wird dieses Ziel unter Titel IV, Artikel 61 *Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr* genannt. In den Verträgen von Amsterdam und Nizza wird weiter an dem Konzept gearbeitet, das eine Prämisse für die Freizügigkeit innerhalb der Union darstellt. Auch in der Abschlusserklärung des EU-Gipfels von Tampere, im Dezember 1999, wird dieses Motiv aufgegriffen.

aber auch hier ein Rückschritt zu beobachten. Fest steht, dass die EU sich nicht weiterentwickeln kann, wenn die Mitgliedstaaten zentrale Fragen selbst ungelöst belassen. So muss die Bundesrepublik zunächst eigene Ziele der Zuwanderungspolitik definieren. Erst wenn die Staaten sich dieser Ziele bewusst sind, kann die Harmonisierung erfolgen und nur dann wird die Union auf neue Migration und neue Massenzuwanderung vorbereitet sein.

Das Gebot des Handelns ergibt sich jedoch aus den Erfahrungen der Geschichte. Migrationspolitik kann daher nur durch eine Kombination aus Präventivpolitik in den Herkunftsländern (Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechtsschutz) und einem an den Menschenrechten orientierten Flüchtlingsschutz in den Aufnahmeländern gelingen. Daneben kann sich das spezielle nationale Interesse in der Migrationspolitik niederschlagen. In Anbetracht der – den internationalen Trends von Bevölkerungswachstum und Unterentwicklung entgegengesetzten – Lage in Europa, wo der Geburtenrückgang die sozialen Sicherungssysteme gefährdet, wird deutlich, dass die EU-Mitgliedstaaten zusätzliche Strategien verfolgen müssen, um sowohl auf die eigenen Bedürfnisse als auch die globalen Tendenzen zu reagieren. Denn der Migrationsdruck wächst mit der Zunahme von Armut und Konflikten und wird auch in Zukunft zunehmen. Aber auch die Nachfrage nach Arbeitskräften wächst und wird in Zukunft weiter zunehmen. Europa und Deutschland werden sich daher daran messen müssen, ob sie den humanitären, menschenrechtlichen Prinzipien treu bleiben und als Vorbild für andere Regionen dienen können. Denn auch an der Verankerung gemeinsamer Werte hängt der Erfolg und die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union ab.

Eine weitere internationale Wende in der Migrationspolitik vollzieht sich nach den Angriffen auf die USA. Seit den Angriffen in New York und Washington D.C. ist die Weltordnung im Umbruch, die Rolle der Menschenrechte ungewiss und die Zukunft von Einwanderungsländern unklar. Die Frage der inneren Sicherheit erhält angesichts neuer Gefahren, die der Welt durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 bewusst werden, eine neue Bedeutung. Nach den Angriffen reagiert die Welt mit neuen Sicherheitsgesetzen, einer neuen Betrachtung von Migration und einer präventiven Verteidigungspolitik. Migranten stehen heute mehr denn je unter Verdacht, extreme Positionen zu vertreten oder Terrorismus in die Zielländer zu importieren. Die Sorge um die innere Sicherheit blockiert teilweise eine auf den Fundamenten der Menschenrechte basierende Aufnahmepolitik. Die Gefahr rechtfertigt Abschottung wie Intervention: *„Die Politik der inneren Sicherheit und die sie begleitenden Angst- bzw. Sicherheitsdiskurse werden immer mehr zum wichtigsten Legitimationsfeld des*

*Nationalstaates. Während die Möglichkeiten staatlichen Eingreifens in ökonomische Belange immer weniger wahrgenommen werden... bleibt die innere Sicherheit bis auf weiteres Sache der Nationalstaaten ...*¹¹⁰⁹ Auch in Deutschland werden während der 14. Wahlperiode zwei Sicherheitspakete verabschiedet und die Terrorgefahr führt zu einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Islam in Deutschland und der Frage nach einer besseren Integration.

Während zur Jahrtausendwende die Staaten der Vereinten Nationen noch vor Zuversicht und Tatendrang strotzen¹¹¹⁰ und die Vision einer Weltordnung, des Ausgleichs, der Stabilität, des Friedens und des Wohlstands verfolgen, zerschlagen die terroristischen Anschläge diese Hoffnungen. Seither wird die Institution der Vereinten Nationen und ihre rechtliche Grundlage, die Charta, hinterfragt. Die Werte und Prinzipien, die noch in der Millenniums-Erklärung vom September 2000 bestätigt werden, scheinen an Geltung zu verlieren: „... *in the area of human rights and democracy there is a danger that we may retreat from some of the important gains made in the previous decade.*“¹¹¹¹ Aufgrund des Glaubwürdigkeitsverlustes schließt VN-Generalsekretär Kofi Annan eine Neustrukturierung der Weltorganisation nicht aus. Die Verantwortung der Nationalstaaten für Frieden, Sicherheit und Abrüstung sowie das Engagement der Staatengemeinschaft scheinen geschwächt. Am 8. September 2003 ruft Annan die Mitgliedstaaten der VN auf, sich nicht allein auf den Kampf gegen den Terror und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen festzulegen, sondern die Armutsbekämpfung als Priorität beizubehalten.¹¹¹² Dies ist auch notwendig, um die Massenwanderungen der Zukunft entgegenzuwirken. Eine neue Zuwanderungspolitik aber auch eine neue Asyl- und Migrationspolitik sind dringend erforderlich, um diese Probleme vorausschauend zu behandeln und durch umfassende Konzepte zu regulieren.

¹¹⁰⁹ Anny Knapp/Herbert Langthaler: „Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung – Die Auswirkungen des Schengener Abkommens auf EU-Bürgerinnen, solche, die es noch werden wollen, und jene, die sicher draußen bleiben müssen“ in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Jochen Blaschke, Eckhardt Barthel (Hg.): „Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“, Berlin, 2000, S. 60

¹¹¹⁰ „We believe that the central challenge we face today is to ensure that globalization becomes a positive force for all the world’s people“ Bis 2015 soll der Hunger halbiert, der Zugang zu Trinkwasser um 50 Prozent verbessert und das Einkommen der Ärmsten verdoppelt sein. Im gleichen Zeitraum sollen alle Kinder weltweit Zugang zur Elementarbildung bekommen, die Mutter- und Kindessterblichkeit drastisch gesenkt und Ansteckungskrankheiten wie HIV/AIDS oder Malaria erfolgreich bekämpft werden. Vgl. United Nations: „Resolution adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration“, New York, 08.09.2000

¹¹¹¹ United Nations: „Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General“, A/58/323, New York, 02.09.2003, S. 2

¹¹¹² United Nations, Press release: „World must forge post-Iraq unity, rich states must help poor – new Annan report“, New York, 08.09.2003

VI Literaturverzeichnis

- Agence Europe: „*EU/JHA Council: Asylum issues are postponed till 2004*“, 27.11.2003
- Alleweldt, Ralf, Oeter, Stefan, Zimmermann, Andreas: „*Rechtliche Möglichkeiten zur Beschleunigung von Asylverfahren*“, 04.2001
- Amann, Christine: „*Die Rechte des Flüchtlings: Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung*“, Baden-Baden, 1994
- Amnesty International Deutschland, Pressemitteilung: „*Schwarzer Fleck in der Europäischen Menschenrechtspolitik*“, Bonn, 25.09.2001
- Amnesty International, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Anwaltsverein, Caritas, DGB, DPWV, DRK, Diakonisches Werk, Neue Richtervereinigung, Pro Asyl (Hg.): „*Memorandum zum Schutz der Flüchtlinge*“, 09.2000
- Amnesty International: „*Jahresbericht 2003*“, Frankfurt, 2002
- Amnesty International: „*Stellungnahme von amnesty international zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) – Bundestagsdrucksache 14/7387*“, Berlin, 11.01.2002
- Amnesty International: „*We must stand up for human rights*“, London, 28.09.2001
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: „*Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung*“, L 164/3, Brüssel, 22.06.2002
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: „*Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten*“, Brüssel, 18.07.2002
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: „*Rat Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO-Programm)*“, Brüssel, 13.06.2002
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: „*Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*“, Brüssel, 07.08.2001
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: „*Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte*“, Brüssel, 10.03.2001
- Angenendt, Steffen (Hg.): „*Asylum and Migration Policies in the European Union*“, Berlin, 1999
- Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997
- Angenendt, Steffen: „*Europa als Einwanderungsgebiet*“, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): „*Europa-Handbuch*“, Gütersloh, 1999
- Antrag der Fraktion der PDS: „*Gesetz zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten und zur Überwindung rassistischer Diskriminierung im Lande Berlin*“, Berlin, 14. Wahlperiode.
- Appleyard, Reginald (Hg.): „*The Impact of International Migration on the Developing Countries*“, OECD, Paris, 1989
- Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl. I), Verkündet als Art. 1 Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 09.07.1990 (BGBl. I) zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.05.2000 (BGBl. I)

- Auswärtiges Amt: „*Fünfter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen*“, Berlin, 2001
- Auswärtiges Amt: „*Neue Visumpraxis des Auswärtigen Amts*“, Berlin, 10.01.2001
- Bade, K. J., Oltmer, J.: „*Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*“, Osnabrück, 1999
- Bade, Klaus J. (Hg.): „*Deutsche im Ausland, Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*“, München, 1992
- Bade, Klaus J., Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, Frankfurt a. M., 2000
- Bade, Klaus J.: „*Amt der verlorenen Worte: das Reichswanderungsamt 1918 – 1924*“, in: „*Zeitschrift für Kulturaustausch*“, 1989
- Bade, Klaus J.: „*Ausländer, Aussiedler, Asyl. Eine Bestandsaufnahme*“, München, 1994
- Bade, Klaus J.: „*Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*“, München, 2000
- Bade, Klaus J.: „*Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland*“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, 04.2001
- Bade, Klaus J.: „*Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945*“, in: Hinz, Hans-Martin (Hg.): „*Zuwanderungen - Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30. 09/01/10 1999, München
- Bade, Klaus, J.: „*Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*“, 04.1998
- Bade, Klaus: „*Labor, Migration and the State: Germany from the late 19th Century to the Onset of the Great Depression*“, in: Benz, Wolfgang (Hg.): „*Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten: Ursachen, Ereignisse, Folgen*“, Frankfurt a.M., 1995
- Badische Zeitung: „*Wir brauchen eine Geburtenpolitik*“, 18.04.2001
- Bähr, Jürgen: „*Bevölkerungsgeographie*“, 2. Auflage, Stuttgart, 1992
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, Pressemitteilung: „*Bericht aus der Kabinettsitzung*“, München, 12.12.2000
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.): „*Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*“, Bonn, 1997
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Mitteilungen: „*Brüssel bestätigt Einigung der Koalition über nichtstaatliche Verfolgung*“, Berlin, 09.11.2001
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Mitteilungen: Anerkennungsquote und Schutzquote von Flüchtlingen in Deutschland*“, Berlin, [wohl 2000]
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Mitteilungen: Wider die Mythen im deutschen Asylrecht: Schutz vor politischer Verfolgung gewähren!*“, Berlin, 11.2000
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: „*Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten*“, Berlin, 11.2001
- Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Mitteilung: „*„Zuwanderung in die Sozialsysteme“ - eine Milchmädchenrechnung*“, Berlin, Sommer 2001
- Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Mitteilungen: „*Daten und Fakten zur Ausländersituation*“, Bonn, Juni 1999
- Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Mitteilungen: „*Anstöße zum Thema Integration I*“, Berlin, 01.2000
- Behr, Hartmut: „*Zuwanderung im Nationalstaat: Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich*“, Opladen, 1998
- Bender, Stefan, Rürup, Bert, Seifert, Wolfgang, Sesselmeier, Werner: „*Migration und Arbeitsmarkt*“, in: Bade, Klaus J., Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, Frankfurt a. M., 2000

- Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 04.07.2001
- Berliner Zeitung: „Ausländer erleben Diskriminierung bei Behörden“, 24.07.2001
- Berliner Zeitung: „BND-Beamter warnt erneut vor Terrorakten auch in Deutschland“, 26.11.2002
- Berliner Zeitung: „Die Gefahr des Islamismus ernst nehmen“, 19.09.2001
- Berliner Zeitung: „Hat Wowereit die Verfassung gebrochen?“, 23.03.2002
- Bertelsmann Foundation, Bertelsmann Group for Policy Research, German Marshall Fund of the United States (Hg.): „Migration in the New Millennium“, Gütersloh, 2. Auflage, 2000
- Bertelsmann Stiftung: „Aktion Demographischer Wandel“, Gütersloh, 03.2004
- Beschluss der Innenministerkonferenz: „Bericht der Arbeitsgruppe zur Optimierung der Zusammenarbeit mit den deutschen Auslandsvertretungen“, 05.05.2000
- Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion Querschnittsarbeitsgruppe Integration und Zuwanderung, Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion: „Die neue Politik der Zuwanderung Steuerung, Integration, innerer Friede“, Berlin, 06.07.2001
- Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands: „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, Berlin, 07.06.2001
- Beschluss des Bundesrates: „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“, Drucksache: 157/02, Berlin, 22.03.2002
- Beschluss des Parteivorstandes der CSU: „Thesen zur Zuwanderungspolitik“, Bayreuth, 23.04.2001
- Bild am Sonntag: „Deutsche Wirtschaft braucht mehr Ausländer“, 21.01.2001
- Bild online: „Zuwanderung kann Familienpolitik nicht ersetzen“, 20.04.2001
- Blahusch, Friedrich: „Aussiedler / Spätaussiedler“, Jena, 1997
- Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): „Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“, Berlin, 2000
- Borjas, George J.: „Economic theory and international migration“, in: International Migration Review, Band 23 Nr. 3, 1989
- Bosbach, Wolfgang: „Zuwanderung und Integration - Anlass der aktuellen Debatte: die Green Card Initiative“, Berlin, 2001
- Bothe, Michael: „Die verfassungsmäßige Aufteilung der Verantwortung für Zuwanderung und Integration auf Bund und Länder und Gemeinden und Folgerungen für ein Organisationsmodell“, Rechtsgutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Frankfurt a.M., 03.2001
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Asyl im Blick“, 3. Auflage, Nürnberg, Juni 2000
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Asyl in Zahlen“, Nürnberg, 30.06.2000
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Asylrecht - Erläuterung der Begriffe“, Nürnberg, 2003
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Auszüge aus der Geschäftsstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, für Januar – Dezember 2001“, Nürnberg, 31.12.2001
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Entscheidungen und Entscheidungsquoten seit 1985 in Jahreszeiträumen“ Nürnberg, 2003
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Migration und Asyl“, 10. Auflage, Nürnberg, 07.2003
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „Zuwanderung und Asyl in Zahlen“, 7. Auflage, Nürnberg, 31.12.2000

Bundesinnenministerium, Pressemitteilung: „*Schily und Behrens bedauern Entscheidung des OLG Düsseldorf*“, 27.05.2003

Bundesinnenministerium, Pressemitteilung: „*Schily: Grünes Licht für EU-Grenzschutzagentur und biometrische Merkmale in Visa und Aufenthaltstiteln*“, Berlin, 27.11.2003

Bundesministerium der Innern, Pressemitteilung: „*Grünes Licht für Terrorismusbekämpfungsgesetz*“, Berlin, 20.12.2001

Bundesministerium des Innern (Hg.): „*Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland*“, Bonn, 1991

Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung: „*Auftrag der Unabhängigen Kommission Zuwanderung*“, Berlin, 12.09.2000

Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung: „*Extremismus, Innere Sicherheit, Kirchen- und Religionsgemeinschaften*“, Nr. 337, 12.12.2001

Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung: „*Informationen zum Entwurf des Zuwanderungsgesetzes*“, Berlin, 07.09.2001

Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung: „*Schily: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2002 deutlich gesunken*“, Berlin, 25.04.2003

Bundesministerium des Innern: „*Aktuelle Lage und Perspektive im Staatsangehörigkeitsrecht*“, Berlin, 05.04.2001

Bundesministerium des Innern: „*Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland*“, Berlin, 8.2000

Bundesministerium des Innern: „*Aussiedlerpolitik 2000: Integration in Deutschland - Hilfen in den Herkunftsländern*“, Info-Dienst Deutsche Aussiedler, Nr. 103, September 1999

Bundesministerium des Innern: „*Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 2000/2001*“, Berlin, August 2002

Bundesministerium des Innern: „*Bundeskabinett entscheidet über verlängerte Frist der Kindereinbürgerung*“, Berlin, 24.01.2001

Bundesministerium des Innern: „*Polizeiliche Kriminalitätsstatistik 2001*“, Berlin, 2001

Bundesministerium des Innern: „*Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, MdB beim Bundesminister des Innern zur 1. Beratung des Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechtes*“, Berlin, 08.03.2001

Bundesministerium des Innern: „*Schily beruft Zuwanderungskommission*“, Berlin, 12.07.2000

Bundesministerium des Innern: „*Spätaussiedlerpolitik. Neue Wege, Fakten, Akzente*“, Bonn, 2001

Bundesministerium des Innern: „*Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts für Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften*“, Berlin, 02.11.2001

Bundesministerium des Innern: „*Status quo der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*“, Berlin, 06.2000

Bundesministerium des Innern: „*Vereinfachtes Verwaltungsverfahren in Ausländerangelegenheiten*“, Berlin, 15.12.2000

Bundesministerium des Innern: „*Verhältnis von Artikel 16a GG und Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)*“, Berlin, 28.09.2000

Bundespräsident Johannes Rau: „*Berliner Rede: Ohne Angst und ohne Träumereien: Gemeinsam in Deutschland leben*“, Berlin, 12.05.2000

Bundespräsidialamt: „*Pressemitteilung: Erklärung von Bundespräsident Johannes Rau zur Ausfertigung des Zuwanderungsgesetzes am 20. Juni 2002 im Schloss Bellevue in Berlin*“, Berlin, 20.06.2002

Bundesregierung: „*Untersuchung zur Mediennutzung und Integration von Türken in Deutschland*“, Berlin, 18.06.2001

- Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung: „BVerfG: Zu den Pflichten des Bundesbeauftragten im Asylverfahren“, Karlsruhe, 05.01.2001
- Bundesverfassungsgericht: „Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 2002“, Karlsruhe, 18.12.2002
- Bundesverfassungsgericht: „Zuwanderungsgesetz ist nichtig“, Karlsruhe, 18.12.2002
- Bundesverwaltungsamt: „Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion“, Köln, 1992
- Bundesverwaltungsgericht: „Kein Asyl für Funktionäre der verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK“, 30.03.1999
- Bundesverwaltungsgericht: „Einbürgerung der Nachkommen Danziger Juden“, Berlin, 02.05.2001
- Bündnis 90/Die GRÜNEN: „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, Bonn, 20. Oktober 1998
- Bündnis 90/Die Grünen: „Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern“, Berlin, 11.2000
- Bunyan, Tony: „Secrecy and Openness in the European Union“, London, 09.2002
- Bunyan, Tony: „Statewatching the new Europe: A handbook on the European State“, London, 1993
- Carrie, Heiko: „Das Diplomatische Asyl im gegenwärtigen Völkerrecht“, Baden-Baden, 1994
- Castles, Stephen, Miller, Marc J.: „The Age of Migration“, Hong Kong 1998
- CDU: „Angela Merkel: Die CDU sagt Ja zur Zuwanderung“, Berlin 06.11.2000
- CDU: „Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungs-Kommission der CDU Deutschlands“, Berlin, 06.11.2000
- CDU-Bundesgeschäftsstelle: „Aussiedlerpolitik von SPD und Grünen“, Berlin, 01.2003
- Child, Clifton J.: „The German-Americans in Politics 1914 – 1917“, New York, 2. Auflage 1970 [erste Auflage 1939]
- Chimni, B.S.: „The Meaning of the Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation“, in: International Journal of Refugee Law, Nummer 5, 1993
- Christian, Bryan Paul: „Comparative Study: Policies for Facilitating High-Skilled Migration to Advanced Industrial Countries“, Georgetown University, Washington D.C., 2000
- Commission of the European Communities: „Commission Staff Working Paper: Evaluation of the Dublin Convention“, Brüssel, 12.06.2001
- Committee of Ministers: „Recommendation No. R(97) 22 of the Committee of Ministers to Member States Containing Guidelines on the Application of the Safe Third Country Concept“, Straßburg, 25.11.1997
- Council of Europe, European Court of Human Rights, Third Section: „Decision as to the Admissibility of Application no. 43844/98 by T.I. against the United Kingdom“, Straßburg, 07.03.2000
- Council of the European Union: „Council Resolution on the creation of an early warning system for the transmission of information on illegal immigration and facilitator networks“, Brüssel, 11.05.1999
- Council of the European Union: „Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection“, Brüssel, 24.04.2002
- Danish Refugee Council: „Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries“, Kopenhagen, 05.2000
- Dardenne, Emmanuelle, Weerts, Laurence: „La communautarisation de la politique d'immigration: déterritorialisation ou permanence des territoires?“, in: Magnette, Paul, Remacle, Eric „Le nouveau modèle européen“, Vol 2, 2001

- Demmer, Anne-Marie: „*Prioritäten des Asylrechts in Europa aus der Sicht des UNHCR*“, in: Drücke, Luise, Weigelt, Klaus (Hg.): „*Fluchtziel Europa: Strategien für eine neue Flüchtlingspolitik*“, Bonn, 1993
- Der Spiegel: „*Alle Bürger unter Generalverdacht*“, 22.10.2001
- Der Spiegel: „*Bleiberecht für Balkan-Flüchtlinge*“, 07.05.2001
- Der Spiegel: „*Brandenburgs Schönbohm will Vermittlungsausschuss*“, 04.03.2002,
- Der Spiegel: „*Deutsche Heimat*“, 18.06.2001
- Der Spiegel: „*Dolch im Herzen*“, 18.11.2002
- Der Spiegel: „*Kampf dem Terror*“, 05.11.2001
- Der Spiegel: „*Politische Verzweiflungstat*“, 16.07.2001
- Der Spiegel: „*Raum ohne Volk*“, Nr. 43, 09.2000, S. 42 ff.
- Der Spiegel: „*Union findet keine Linie*“, 01.12.2001
- Der Spiegel: „*Vollbeschäftigung – Die dritte Garnitur*“, Heft 34, 1959
- Der Spiegel: „*Illegale Einwanderer – Ausgenutzte ohne Lobby*“, 08.05.2001
- Der Tagesspiegel: „*Militär mit Macht*“, 04.09.2002
- Der Tagesspiegel: „*Riester plant Green Card für Pflegekräfte*“, 23.11.2001
- Der Tagesspiegel: „*Süssmuth: Auch über Asylrecht reden*“, 18.09.2000
- Der Tagesspiegel: „*Umgang mit Rechts – Union streitet über Vorgehen im Wahlkampf*“, 12.10.2000
- Der Tagesspiegel: „*Umgang mit Rechts: Union streitet über Vorgehen im Wahlkampf*“, 12.10.2000
- Der Tagesspiegel: „*Verzögerung beim Sicherheitspaket*“, 02.11.2001
- Deutsche Bundesregierung: „*Sicherheitsbericht*“, Berlin, 2001
- Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Kleine Anfrage von CDU/CSU (15/2016): „*Über Menschenhandel als ‚Neue Form der Sklaverei‘ informieren*“, Berlin, 20.11.2003
- Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Protokoll der 78. Sitzung des Innenausschusses „*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema Terrorismusbekämpfungsgesetz (Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus*“, Berlin, 30.11.2001
- Deutscher Bundestag, Antrag der CDU/CSU: „*Zentrum gegen Vertreibung*“, Berlin, 19.03.2002
- Deutscher Bundestag, Antrag der FDP-Fraktion: „*‚Berliner Rede‘ des Bundespräsidenten umsetzen – Zuwanderung nach Deutschland verbindlich regeln*“, Berlin, 28.06.2000
- Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU: „*Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen*“, Berlin, 03.07.2001
- Deutscher Bundestag, Heute im Bundestag: „*Vor einer Einbürgerung Regelanfrage beim Verfassungsschutz*“, Nr. 4, Berlin, 08.01.2002
- Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, Tagesordnungspunkt 18: „*Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten*“, Berlin, 06.07.2000
- Deutscher Bundestag: „*Innenausschuss: 128 Änderungsanträge der CDU/CSU zum Zuwanderungsgesetz abgelehnt*“, Berlin, 07.05.2002
- Deutscher Bundestag: „*208Sitzung*“, Berlin, 13.12.2001
- Deutscher Bundestag: „*Antrag der Fraktion der PDS: Einwanderung und Flüchtlingsschutz menschenrechtlich gestalten*“, Berlin, 12.12.2001
- Deutscher Bundestag: „*Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung*“ Berlin, 28.02.2002
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: „*EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten*“, Berlin, 25.05.2000

Deutschland Radio: „Streit um das Zuwanderungsgesetz: Süßmuth sieht Möglichkeit für einen Kompromiss“, 20.02.2002
 Deutschlandfunk, Informationen am Morgen: „Interview mit Bundesinnenminister Schily zur Zuwanderungs- und Asylpolitik“, 02.02.2001
 Deutschlandfunk: „CDU-Streit um Einwanderungspolitik“, 16.10.2000
 Deutschlandfunk: „Ein Vermittlungsverfahren ist eher unwahrscheinlich“, 19.03.2002
 Dicke, Hugo: „Der Europäische Binnenmarkt“, in: Weidenfeld, Werner (HG.): „Europa-Handbuch“, Pößneck, 1999
 Die Tageszeitung: „Bischöfe: Asylrecht nicht einschränken“, 12.10.2000
 Die Tageszeitung: „Come on Germany, Get real“, 09.08.1991
 Die Tageszeitung: „Gesteuerte Arbeitsmigration“, 28.06.2001
 Die Tageszeitung: „Umfrage: Zu viele Ausländer“, 08.02.2001
 Die Tageszeitung: „Vier Türen nach Deutschland“, 09.02.2001
 Die Welt am Sonntag: „Front gegen Verbrechen beginnt im Ausland“, 10.11.2002
 Die Welt am Sonntag: „Merkel: Union bleibt hart bei Zuwanderungsgesetz“, 03.03.2002
 Die Welt online: „Wer hält noch zu Friedrich Merz?“, 17.10.2000
 Die Welt: „60 Prozent der Eingebürgerten wählen SPD“, 04.12.2002
 Die Welt: „Anklage gegen fünf mutmaßliche Al-Qaida Terroristen“, 05.03.2002
 Die Welt: „Ausländergesetz und Ausnahmefälle“, 07.03.2001
 Die Welt: „Bundesrat billigt erste Anti-Terror-Maßnahmen“, 01.12.2001
 Die Welt: „CDU für Vorschlag Schilys zu Experten-Zuwanderung“, 25.01.2001
 Die Welt: „CDU räumt alte Positionen zur Asylpolitik“, 08.11.2000
 Die Welt: „Das Ende des Kalifenstaates“, 13.12.2001
 Die Welt: „Die verunsicherte Republik“, 16.11.2001
 Die Welt: „Experte verlangt Einwanderungsgebühr“, 04.07.2001
 Die Welt: „Keine Denkverbote bei Zuwanderung“, 25.09.2000
 Die Welt: „Machtkampf zwischen Schröder und Stoiber um Zuwanderung“, 22.03.2002
 Die Welt: „Mit der Green Card kam der deutsche Sinneswandel“, Berlin 18.04.2001
 Die Welt: „Mittelstand kann von verstärkter Einwanderung profitieren“, Berlin, 23.01.2000
 Die Welt: „Polizeigewerkschaft: Pro Jahr 100 000 illegale Einwanderer“, Berlin, 22.03.2002
 Die Welt: „Rau: Menschen müssen aufeinander zugehen“, 23.12.2000
 Die Welt: „Schönbohm: Rot-Grün will von Zuwanderungsproblem ablenken“, 23.09.2000
 Die Welt: „Struck: Terror beeinflusst Zuwanderungsdebatte“, 14.09.2001
 Die Welt: „Verspätete Nation: Für Einwanderer kein Gesetz – für Auswanderer keine Beratung“, Berlin, 09.10.2000
 Die Welt: „Warum nicht im Wahlkampf über Einwanderung reden“, Berlin, 03.04.2001
 Die Welt: „Zuwanderung: Süßmuth macht Front gegen Merz“, 12.10.2000
 Die Zeit: „Deutsch, aber nicht ganz“, 30.03.2000
 Die Zeit: „Deutschland, einig Einwanderungsland“, 27.04.2001
 Die Zeit: „Die Erfindung der Vergangenheit“, 09.09.1994
 Die Zeit: „Ein leicht zu treffendes Ziel“, 21.11.2002
 Die Zeit: „Ende einer Lebenslüge – Einwanderung: Debattieren wir jetzt“, 19.10.2000
 Die Zeit: „Endstation Dover“, 29.06.2000
 Die Zeit: „Fleißig, billig, illegal“, 29.06.2000
 Die Zeit: „Geschlossene Gesellschaft“, 21.03.2002
 Die Zeit: „Kinder, Kinder!“, Nr. 33, 09.2000
 Die Zeit: „Klare Fronten, harte Bandagen“, 23.03.2002
 Diehl, Claudia, Urbahn, Julia, Esser, Hartmut: „Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland“, Mannheim, 2. Auflage, 1999

- Dietz, B.: „*Jugendliche Aussiedler in Deutschland. Risiken und Chancen der Integration*“, in: Bade, K. J., Oltmer, J.: „*Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*“, Osnabrück, 1999
- Dietz, Barbara: „*Integrationspolitik für Aussiedler: Krisenverwaltung oder konzeptioneller Neuanfang?*“ in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „*Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik*“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1999
- Dietz, Barbara: „*Jugendliche Aussiedler*“, Berlin, 1997
- Dormann, Franz, Schlebusch, Martina: „*Die Sprachförderung für Migranten in Deutschland: Systematische Inkonsistenzen bei gleicher Zielsetzung*“, in: Schriftenreihe, Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „*Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft*“, Nr. 91, Bonn, 1999
- DPA: „*BND hält Bevorstehen eines größeren El-Kaida-Anschlags für möglich*“, 04.11.2002
- DPA: „*Evangelische Kirche: Einwanderung nicht gegen Asyl aufrechnen*“, 31.08.2000
- DPA: „*Gericht verbietet Rasterfahndung gegen ausländische Studenten*“, 22.01.2002
- DPA: „*Green Card in der Kritik: Zuwanderungsgesetz und bessere Ausbildung*“, 04.02.2001
- DPA: „*Großbrazzia in München gegen mutmaßliche PKK-Mitglieder*“, München, 14.11.2002
- DPA: „*Veränderte Weltlage verlangt Umdenken bei Zuwanderungsgesetz*“, 03.10.2001
- DPA: „*Merkel: Aus Zuwanderungsdiskussion keine Personaldebatte machen*“, 22.10.2000
- DPA: „*Münftefering: Qualifizierung in Deutschland geht vor Zuwanderung*“, 26.12.2000
- DPA: „*Parteien begrüßen Aussiedler-Urteil*“, 3.01.2003
- DPA: „*Schleuser zu knapp dreieinhalb Jahren Haft verurteilt*“, 21.02.2002
- DPA: „*Struck: Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz*“, 20.09.2000
- DPA: „*Wirtschaftsforscher: Eintrittsgeld für Einwanderung nach Deutschland*“, 12.07.2001
- DPA: „*Zeitung: Teufel will Zuwanderung nicht aus Wahlkampf heraushalten*“, 20.10.2000
- DPA: „*Zeitung: Zahl der extremistischen Ausländer nahm wieder zu*“, 23.05.2002
- Drexler, Herta: „*Kontinuität und Kurskorrekturen in der Aussiedlerpolitik*“, 2000
- Drimmer, Norma: „*Der Krieg ist zu Ende: Rückkehr nach Deutschland*“, in: Hinz, Hans – Martin (Hg.): „*Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, Symposium, 30.09./01.10.1999, München
- Drücke, Luise, Weigelt, Klaus (Hg.): „*Fluchtziel Europa: Strategien für eine neue Flüchtlingspolitik*“, Bonn, 1993
- Drücke, Luise: „*Flüchtlingspolitik auf supra-nationaler Ebene. Das UN-Flüchtlingskommissariat, die UN und die EG*“, in: Heinelt, Hubert (Hg.): „*Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*“, Opladen, 1994
- Druke, Luise: „*Striking the Balance between Migration Control and Refugee Protection*“, [wohl 2001/2002]
- Ducloux, Anne: „*Naissance du droit d'Asile dans les Églises*“, Paris, 1994
- Düvell, Frank: „*Grundzüge des europäischen Migrationsregimes*“, in: „*Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*“, Heft 75/76, 05.2001
- Eberts, Martin: „*Die Cassandra der multikulturellen Gesellschaft Bassam Tibi: Islamische Zuwanderung – Die gescheiterte Integration*“, Stuttgart, 2002
- ECRE: „*ECRE Country Report 1999*“, London, 2000
- ECRE: „*EU asylum developments Overview of asylum developments in the EU*“, London, 2003
- ECRE: „*Non-State Agents of Persecution and the Inability of the State to Protect*“, London, 09.2000
- ECRE: „*Research Paper on Non-State Agents of Persecution*“, London, 2000
- ECRE: „*Safe Third Country report Summary of ECRE report*“, London, 1995
- ECRE: „*Update on EU Asylum Matters - December 2003*“, London, 2003

- Eichenbaum, Jacob: „*The Defined Matrix of Human Movement*“, in: „*International Migration*“, Quarterly Review of the International Governmental Committee for European Migration and the Research Group for European Migration Problems, Band XIII, Den Haag, 1975
- Eid, Uschi: „*Menschen auf der Flucht - Ursachen und Lösungsbeiträge der Entwicklungspolitik*“, Vortrag in der Evangelischen Akademie Baden, 18.09.1999
- Engels, D., Hägele, H., Machalowski, G., Sellin, C.: „*Aussiedlerinnen und Aussiedler in der Sozialhilfe*“, Köln, 2000
- Ermacora, Felix: „*Die Asyl- und Flüchtlingsproblematik aus völkerrechtlicher Sicht*“, in: Okkenfels, Wolfgang (Hg.): „*Problemfall Völkerwanderung: Migration, Asyl, Integration*“, Trier, 1994
- Ermacora, Felix: „*Internationale Dokumente zum Menschenrechtsschutz*“, 1971
- Esser, Hartmut: „*Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, eine handlungstheoretische Analyse*“, Darmstadt, 1980
- Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Thalhammer, Eva: „*Einstellungen gegenüber Minderheitengruppen in West- und Ostdeutschland*“, Wien, 04.2001
- Europäischen Gemeinschaften: „*Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird*“, Brüssel, 22.11.2000
- Europäischer Konvent: „*Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*“, Thessaloniki, 20.06.2003
- Europäischer Rat: „*Erklärung der Justizminister und der Innenminister der Mitgliedstaaten der EU zum Thema Asyl*“, Luxemburg, 15.10.2002
- Europäischer Rat: „*Schlussfolgerungen des Vorsitzes*“, Laeken, 14./15.12.2001
- Europäischer Rat: „*Schlussfolgerungen des Vorsitzes*“, Sevilla, 21./22.06.2002
- Europäischer Rat: „*Schlussfolgerungen des Vorsitzes*“, Tampere, 15./16.10.1999
- Europe Information Service: „*Justice and Home Affairs: Wide Disparities between Member States on Accelerated Asylum Procedures*“, Brüssel, 01.11.2000
- European Commission, Internal Commission document: „*Draft Proposal for a Directive relating to the qualification of a person as a refugee or as a person otherwise in need of international protection*“, Brüssel, 10.07.2001
- European Commission: „*Commission Working Document: The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments*“, Brüssel.12.2001
- European Commission: „*Living in an area of freedom, security and justice*“, Brüssel, 12.2000
- European Commission: „*Practitioner: Commentaries on the EU Acquis on Asylum*“, Wien, [wohl 2001]
- European Union: „*Free Movement of Persons*“, Brüssel, 22.03.2001
- Eurostat: „*Eurostat Jahrbuch 2003: Menschen in Europa*“, Straßburg, 2003
- Eurostat: „*Population by main groups of citizenship, 01.01.2000*“, Straßburg, 2001
- Eurostat: „*Recent statistics on migration and asylum*“, Straßburg, 2002
- Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee: „*Return of Persons Not in Need of International Protection*“, Genf, 30.05.1997
- Fassmann, Heinz, Münz, Rainer (Hg.): „*Migration in Europa: Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen*“, Frankfurt a. M., 1996
- Fawcett, J. T., Arnold, F.: „*Explaining diversity: Asian and Pacific immigration systems*“, in: Fawcett, J.T., Carino, B. V. (Hg.): „*Pacific Bridges: The New Immigration from Asia and the Pacific Islands*“, New York, 1987

FDP Bundestagsfraktion: „*Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung*“, Bundestags Drucksache 14/0, Berlin, 27.06.2000

Feldkamp, Michael F.: „*Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949*“, Stuttgart, 1999

Financial Times Deutschland: „*Berlin blockiert EU-Einwanderungspolitik*“, 01.12.2000

Financial Times Deutschland: „*NPD-Schlappe offenbart Geheimdienstmängel*“, 19.03.2003

Financial Times Deutschland: „*Schily für sofortige unbefristete Zuwanderung*“, 24.01.2001

Financial Times Deutschland: „*Schily warnt vor wachsender Terror-Gefahr*“, 20.11.2002

Fix, Michael E., Passel, Jeffrey S.: „*U.S. Immigration at the Beginning of the 21st Century Testimony before the Subcommittee on Immigration and Claims Hearing on 'The U.S. Population and Immigration' Committee on the Judiciary U.S. House of Representatives*“, Urban Institute 02.08.2001,

Focus: „*Asyl contra Fachkraft*“, 23.04.2001

Focus: „*CDU: Leitkultur trifft den Nerv*“, 06.11.2000

Focus: „*Eliten bevorzugt*“, 06.11.2000

Focus: „*Terrorgefahr: Der Plan für Phase III*“, 18.11.2002

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Bischöfe setzen sich für Illegale ein*“, 29.05.2001

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Der Brief an Rau*“, 28.03.2002

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Ein zu großer Name*“, 12.09.2001

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Einwanderung ist auch Belastung*“, 15.01.2002

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Eines für alle: Wider die Zersplitterung der Zuständigkeiten, für ein Bundesamt für Migration und Integration*“, 28.04.2001

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Einwanderungskontinent, Einwanderungsland*“, 22.6.2001

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Geheimdienste vermuten viele Schläfer in Deutschland*“, 29.05.2002

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Geschäftsethik des Menschen schmuggels*“, 21.03.2002

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Nicht einmal ihre Zahl ist bekannt*“, 11.01.2001

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Regierungskampagne*“, 30.11.1992

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Reise in den Wahnsinn*“, 03.03.2001

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Spiegel: Ausländer können sich nirgends sicher fühlen*“, 22.08.2002

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Stihl: Wir sind ein Einwanderungsland*“, 21.09.2000

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Stoiber und Merkel schwenken um*“, 17.03.2002

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Süssmuth sieht ‚wachsenden Konsens‘*“, 01.02.2001

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Vom Umgang mit Zuwanderung*“, 20.10.2000

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Vor geschlossenen Türen*“, 04.07.1998

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*Wir brauchen mehr Einwanderer*“, 30.04.2001

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „*BDI: Deutschland braucht 450 000 Zuwanderer im Jahr*“, 23.03.2001

Frankfurter Rundschau online: „*Asylbeauftragter sorgt für Unmut*“, 25.01.2001

Frankfurter Rundschau: „*Annan rüffelt die Europäer wegen ihrer Asylpolitik*“, 31.01.2001

Frankfurter Rundschau: „*1000 Bootsflüchtlinge entdeckt*“, 17.09.2001

Frankfurter Rundschau: „*Aufrechnung Flüchtling gegen IT- Experte ist unsinnig*“, 25.04.2001

Frankfurter Rundschau: „*Beck fordert einheitlichen Status für Flüchtlinge*“, 30.09.2000

Frankfurter Rundschau: „*Pflegekräfte aus osteuropäischen Ländern: Illegal aber unverzichtbar*“, 01.11.2002

Frankfurter Rundschau: „*Politik soll offensiv für Einwanderung werben*“, 09.10.2000

Frankfurter Rundschau: „*Süssmuth fordert anderes deutsches Selbstverständnis*“, 07.12.2000

Frankfurter Rundschau: „*Tödliche Folgen der Asylpolitik angeklagt*“, 31.01.2002

- Frankfurter Rundschau: „Über die unerwünschten Zuwanderer“, 28.09.2001
- Frankfurter Rundschau: „Wer heim will, braucht Schlepper“, 01.03.2001
- Frankfurter Rundschau: „Wie die Ausländer zum Wohlstand in Deutschland beitragen“, 19.08.1998
- Frankfurter Rundschau: „Wir brauchen zusätzliche Einwanderung“, 14.03.2001
- Frankfurter Rundschau: „Zuwanderer speisen die Kassen“, 12.11.2001
- Frankfurter Rundschau: „Union besteht nicht mehr auf Aus für Asyl-Artikel 16“, 01.02.2001
- Friauf, Karl Heinrich, Höfling, Wolfram (Hg.): „Berliner Kommentar zum Grundgesetz“, Berlin, 2000
- Fuchs, Stephan Pio: „Handlungsspielräume einer Flüchtlingspolitik zwischen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Prioritäten und kommunalen Interessen“, Frankfurt a. M., 1999
- Fulbrook, Mary: „German Identity after the Holocaust“, Cambridge/Oxford, 1999
- Fumetti, Wolfgang von: „Hilfen für die Spätaussiedler in den Herkunftsländern: Sinnvolle Zukunftsinvestitionen oder ‚Faß ohne Boden‘?“, in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 1999
- Gamauf, Richard: „Ad sttuam licet confugere: Untersuchungen zum Asylrecht im römischen Prinzipat“, Frankfurt a. M., 1999
- Gemeinsame Stellungnahme von acht deutschen Nichtregierungsorganisationen: „Zum Konzept des regionalisierten Flüchtlingsschutzes“, Frankfurt a.M., 19.06.2003
- General Anzeiger: „Der Laizismus ist nicht verhandelbar“, Bonn, 18.12.2003
- Geschäftsstelle der Unabhängige Kommission Zuwanderung, Anlage zum Protokoll der Sitzung der AG 2: „Erste Überlegungen zur Konzeption der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung“, Berlin, 28.02./01.03.2001
- Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Ergebnisprotokoll der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe III“, Berlin, 14.03.2001
- Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Protokoll der 7. Sitzung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung“, Berlin, 07.02.2001
- Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Protokoll der 4. Sitzung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung“, Berlin, 1.11.2000
- Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: „Protokoll der 10. Sitzung der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘“, Berlin, 25.04.2001
- Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Aufenthaltsgesetz/EWG – AufenthG/EWG) vom 31.01.1980
- Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge, (HumHAG) vom 22.07.1980 (BGBl. I S. 1057)
- Gesetzentwurf der Bundesregierung: „Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“, Berlin, 22.03.2002
- Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg: „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Integration von auf Dauer bleibeberechtigten Ausländern (Integrationsgesetz – IntegG)“, Bundesrats Drucksache 616/00, Berlin, 12.10.2000
- Global Consultations on International Protection: „Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM“, Genf, 31.05.2001
- Glover, Stephen, Gott, Ceri, Loizillon, Anais, Portes, Jonathan, Spencer, Sarah, Srinivasan, Vasanthi, Price, Richard, Willis, Carole: „Migration: an economic and social analysis“, RDS Occasional Paper No 67, London, 2001
- Göbel-Zimmermann, Ralph: „Asyl- und Flüchtlingsrecht“, München, 1999

- Göhler, Gerhard und Klein, Ansgar: „*Politische Theorien des 19. Jahrhunderts*“, in: Lieber, Hans-Joachim (Hg.): „*Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*“, Bonn, 1993
- Grahl-Madsen, Atle: „*Commentary on the Refugee Convention 1951*“, Genf, 1997
- Grahl-Madsen, Atle: „*The Status of Refugees in International Law*“, Band 1, Leiden, 1966
- Guild, Elspeth: „*Lecture: Borders, Law and the European Union*“, European Summer School ULB: European Union Law and Policy on Immigration and Asylum, Brüssel, 2002
- Hailbronner, Kay, Thiery, Claus: „*Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene*“, in: „*Europarecht*“, Heft 5, Baden-Baden, 09. – 10.1998
- Hailbronner, Kay: „*Ausweisung und Abschiebung in der neueren Rechtsprechung*“, JZ, 1995
- Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Menck, Karl Wolfgang und Straubhaar, Thomas: „*Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit*“, Zusammenfassung des Gutachtens für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Hamburg, 30.03.2001
- Handelsblatt: „*UNO-Flüchtlingskommissar warnt Europa vor Abschottung*“, 06.02.2001
- Hansen, Georg, Wenning, Norbert: „*Migration, Migration in Vergangenheit und Zukunft*“, Hagen, 1991
- Hathaway, James C.: „*A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*“, in: Harvard International Law Journal, Band 31 Nr. 1, 1990
- Heidemeyer, Helge: „*Die Politik der amerikanischen Besatzungsmacht gegenüber den Zuwanderern aus der SBZ 1945 – 1949*“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „*Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft*“, Mannheim, 1996
- Heidemeyer, Helge: „*Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*“, Bonn, 1994
- Hein, Christopher: „*Elemente für ein Europäisches Asylrecht: Rechtsvergleich und Mindeststandards*“, in: Barwig, Klaus (Hg.): „*Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes, Entwicklungen in Deutschland und Europa*“ Hohenheimer Tage zum Asylrecht, Baden-Baden, 1994
- Heinelt, Hubert (Hg.): „*Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*“, Opladen, 1994
- Heinelt, Hubert, Lohmann, Anne: „*Immigranten im Wohlfahrtsstaat am Beispiel der Rechtspositionen und Lebensverhältnissen von Aussiedlern*“, Opladen, 1992
- Heinen, Ute: „*Einführung*“, in: Informationen zur politischen Bildung: „*Aussiedler*“, Bonn, 2000
- Heinhold, Hubert: „*Internationale Menschenrechtsabkommen und die Anwendung in Deutschland*“, München, 1997
- Henkin, Alice H. (Hg.): „*Human Dignity: The Internationalization of Human Rights*“, New York, 1979
- Henning, Matthias: „*Schutzgewährung bei Bürgerkriegsflüchtlingen – Anspruch und Wirklichkeit bundeseinheitlicher Maßstäbe*“, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Asylpraxis*“, Band 6, 2. Auflage, 2000.
- Herbert, Ulrich: „*Ausländer und andere Deutsche*“, in: Geschichtswerkstatt 23: „*Fremde in Deutschland: Ausgegrenzt, Ausgebeutet, Ausgestoßen*“, Hamburg, 1991
- Herbert, Ulrich: „*Ausländer-Einsatz in der deutschen Kriegswirtschaft, 1933 – 1945*“, in: Bade, Klaus J. (Hg.): „*Deutsche im Ausland, Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*“, München, 1992
- Herbert, Ulrich: „*Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*“, München, 2001

- High Commissioner's Forum: „*Background document: Initiatives that could benefit from Convention Plus*“, Genf, 18.06.2003
- High Commissioner's Forum: „*Resettlement and Convention Plus Initiatives: A Discussion Paper Prepared by Canada*“, Genf, 18.06.2003
- Hinz, Hans-Martin (Hg.): „*Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945*“, Symposium des Deutschen Historischen Museums mit der Bundeszentrale für politische Bildung, 30.09/01.10.1999, München
- Hocké, Jean-Pierre: „*Beyond Humanitarianism. The Need for the Political Will to Resolve Today's Refugee Problem*“, in: Loescher, Gil, Monahan, Laila (Hg.): „*Refugees and International Relations*“, Oxford, 1989
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim: „*Migration - Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*“, Stuttgart, 1970
- Hofmann, Jochen: „*Die Erarbeitung von Artikel 16 GG in Herrenchiemseer Verfassungskonvent und Parlamentarischem Rat*“, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989
- Holbrooke, Richard, „*Rede in der Cardoza Law School*“, New York, 28.03.2000
- Home Office Research Study: „*The Settlement of Refugees in Britain*“, London, 1995
- Hurwitz, Agnès: „*The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment*“, in: „*International Journal for Refugee Law*“, Band 11, Nr. 4, Oxford, 1999
- Innenministerkonferenz, Beschlussniederschrift über die 161. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: „*Bericht der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten*“, 05.05.2000
- Institut für Deutschland und Osteuropaforschung, Göttinger Arbeitskreis e.V.: „*Die Rußlanddeutschen in der Sowjetunion und in deren Nachfolgestaaten. Entwicklungen nach 1956 und gegenwärtige Lage*“, Göttingen, [wohl 1997]
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: „*World Disasters Report 2003*“, Genf, 2003
- IOM Deutschland: „*Präsentation von IOM zur Rückführungsproblematik*“, Anhörung von Experten bei der Sitzung der AG 1 der *Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘*, Berlin, 14.02.2001
- IOM: „*Allgemeine Informationen zur Internationalen Organisation für Migration*“, Bonn, 01.2001
- IOM: „*Anschauliche Beispiele für die Folgen der Uneinheitlichkeit des REAG-Global-Programms in den einzelnen Bundesländern für die ausreisenden Asylbewerber*“, Bonn, 12.02.2001
- IOM: „*Germany – Green Card Programme*“, Bonn, 29.01.2001
- IOM: „*Teenage sex traffic into EU on rise, agency says*“, Genf, 12.06.2001
- Isaac, Julius: „*Economics of Migration*“, 2. Auflage, London, 1998
- Jaeger, G.: „*Les Nations Unies et les Réfugiés*“, in: ULB: „*La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile*“, Brüssel, 1990
- John, Barbara: „*Anmerkungen zum Thema Zuwanderung und Innere Sicherheit*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997
- Jong, Cornelis D., de: „*Europäische Integration und internationale Migration: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten*“ (aus: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997, S. 173 – 180) in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): „*Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik*“, Berlin, 2000
- Kälin, Walter: „*Non-State Agents of Persecution and the Inability of the State to Protect*“, Bern, [wohl 2000]

- Kälin, Walter: *„Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg“*, Bern, 1999
- Kegley, Charles W. Jr., Wittkopf, Eugene R.: *„World Politics - Trend and Transformation“*, New York, 1990
- Kessel, Gerry van: *„Asylum and Migration – The nexus“*, 6th International Metropolis Conference in Rotterdam, 27.11.2001
- Kimminich, Otto: *„Einführung in das Völkerrecht“*, 6. Auflage, Tübingen und Basel, 1997
- Klau, Arne: *„Globalisierung: Definition, Bestimmungsgründe, Auswirkungen“*, Freiburg im Breisgau, 1999
- Klös, Hans-Peter: *„Integration der Einwanderer aus Ost-/Südosteuropa in den deutschen Arbeitsmarkt“*, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 11, 1992
- Knapp, Anny und Langthaler, Herbert: *„Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen“* in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen und Barthel, Eckhardt (Hg.): *„Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik“*, Berlin, 2000
- Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen: *„Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit“*, Berlin, 16.10.2002
- Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN: *„Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“*, Bonn, 20.10.1998
- Köfner, Gottfried, Nicolaus, Peter: *„Die Genfer Flüchtlingskonvention im Schatten des Grundgesetzes“*, ZAR, 1986
- Köfner, Gottfried, Nicolaus, Peter: *„Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland“*, Band 1, Mainz 1986
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Zuwanderungs und Asylpolitik“*, Brüssel, 1994
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme“*, Brüssel, 03.06.2003
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird“*, Brüssel, 22.11.2000
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik - Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus“*, Brüssel, 28.11.2001
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat“*, Brüssel, 26.07.2001
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren“*, Brüssel, 11.02.2002,
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *„Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung“*, Brüssel, 15.11.2001
- Konvent über die Zukunft Europas: *„Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa dem Europäischen Rat auf seiner Tagung in Thessaloniki am 20. Juni 2003 überreicht“*, Thessaloniki, 20.06.2003

- Kopp, Karl: „*Der lange Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylrecht*“, in: Pro Asyl: „*Flüchtlinge haben keine Wahl*“, Frankfurt a.M., 04.2002
- Koser, Khalid, Helma, Lutz: „*The New Migration in Europe - Social Constructions and Social Realities*“, London, 1998
- KPMG: „*Institutionelle Optimierung im Bereich Zuwanderung*“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Berlin, 17.04.2001
- Krafeld, F. J.: „*Cliquenorientierte Jugendarbeit mit zugewanderten Jugendlichen - unter besonderer Berücksichtigung von Aussiedlerjugendlichen*“, in: „*Deutsche Jugend*“, Heft 1, 1999
- Krause, Peter: „*Asylraum Europa – eine Vision? Der Stand der Harmonisierungsbestrebungen*“, in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik, Einführungen Band 10, Blaschke, Jochen, Barthel, Eckhardt (Hg.): „*Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik*“, Berlin, 2000
- Krebs, Astrid: „*Daheimgeblieben in der Fremde: Vietnamesische VertragsarbeitnehmerInnen zwischen sozialistischer Anwerbung und marktwirtschaftlicher Abschiebung*“, Berlin, 1999
- Kreuzer, Christine, Wiedemann, Marianne, Häußler, Ulf: „*Einwanderungsrecht und -praxis in klassischen Einwanderungsländern, Kurzdarstellung zu Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika*“, Konstanz, [wohl 2000]
- Kubink, Michael: „*Verständnis und Bedeutung von Ausländerkriminalität*“, Pfaffenweiler, 1993
- Kühn, Heinz: „*Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*“, Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn, 09.1979
- Lange, Erhard H. M.: „*Die Würde des Menschen ist unantastbar – Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz*“, Heidelberg, 1993
- Läufer, Thomas: „*Europäische Gemeinschaft Europäische Union*“, Bonn, 1993
- Lauterpacht, Hersch: „*An international Bill of the Rights of Man*“, New York, 1949
- Lavenex, Sandra: „*Security Threat or Human Right? – Conflicting Frames in the Eastern Enlargement of the EU Asylum and Immigration Policies*“, San Domenico, 2000
- Lawyers Committee for Human Rights: „*Uncertain Haven: Refugee Protection on the Fortieth Anniversary of the 1951 United Nations Refugee Convention*“, New York, 1991
- Le Monde: „*La nécessité d'accueillir de nouveaux immigrants relance en Allemagne la question de l'intégration*“, 09.11.2000
- Leary, Heather A.: „*The Nature of Global Commitments and Obligations: Limits on State Sovereignty in the Area of Asylum*“, University of Indiana, 1998
- Lederer, Harald W., Rau, Roland, Rühl, Stefan: „*Migrationsbericht 1999: Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland*“, Bamberg, 1999
- Lederer, Harald W.: „*Illegale Migration in Deutschland: Formen, Zahlen, Trends*“, in: Wendt, Hartmut (Hg.): „*Zuwanderung nach Deutschland: Prozesse und Herausforderungen*“, Wiesbaden, 1998
- Lederer, Harald W.: „*Migration und Integration in Zahlen*“, Bonn, 1997
- Lee, Everett S.: „*Eine Theorie der Wanderung*“, in: Szell, György (Hg.): „*Regionale Mobilität*“, München, 1972 (Original 1966)
- Leggewie, Claus: „*Integration und Segregation*“, in: Bade, Klaus J., Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, 2000, Frankfurt a.M.
- Leipert, Christian (Hg.): „*Demographie und Wohlstand, neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*“, Opladen, 2003
- Liebaut, Fabrice (Hg.), Danish Refugee Council: „*Legal and Social Conditions for asylum Seekers and Refugees in Western European Countries*“, Kopenhagen, Mai 2000

- Loescher, Gil: „*The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*“, Oxford, 2001
- Löffler, Herbert: „*Familienzusammenführung bei Flüchtlingen – humanitäre Probleme und bürokratische Hürden*“, in: DRK: „*Rot-Kreuz-Magazin*“, 05,2001
- Lucassen, Jan, Lucassen, Leo: „*Migration, Migration History, History - Old Paradigms and New Perspectives*“, Bern, 1999
- Marrus, Michael R.: „*Die Unerwünschten – Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*“, Berlin, 1999 [Original aus dem Englischen 1985]
- Marx, Reinhard: „*Nichtstaatliche Verfolgung und deutsches Ausländerrecht*“, ZAR, 01.2001
- Maull, Hanns W.: „*Germany, Japan and Regionalism in Europe and Asia-Pacific: A Comparative Analysis*“, Universität von Trier, 1999
- McNamara, Dennis: „*Refugees, Politics and the Press*“, Keynote Address to British Refugee Council, Annual General Meeting, London, 6.11.2000
- Mehrländer, Ursula, Ascheberg, Carsten, Ueltzhöffer, Jörg: „*Repräsentativuntersuchung '95: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*“, Studie für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn, 1996
- Meier-Braun, Karl-Heinz: „*Deutschland, Einwanderungsland*“, Frankfurt a.M., 2002
- Meinecke, Friedrich: „*Die Idee der Staatsraison*“, München, 1924
- Menck, Karl Wolfgang, Straubhaar, Thomas, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv: „*Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit*“, Zusammenfassung des Gutachtens für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Hamburg, 30.03.2001
- Messerschmidt, Rolf: „*Wie können wir die Flüchtlinge zu Bürgern machen? Der Eingliederungsauftrag und seine Umsetzung in Hessen*“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „*Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft*“, Mannheim, 1996
- Mester, Frauke: „*Zuwanderungen in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrations-politische Implikationen*“, Münster, 2000
- Micklethwait, John, Wooldridge, Adrian: „*A Future Perfect: The Challenge and Hidden Promise of Globalization*“, 05.2000
- Mies-van Engelshoven, Brigitte: „*Partizipation und Chancengleichheit von jugendlichen Aussiedlerinnen und Aussiedlern in Deutschland*“, in: „*Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit*“, Heft 2, 2001
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „*Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten*“, Brüssel, 07.05.2002
- Müller, Peter: „*Von der Einwanderungskontrolle zum Zuwanderungsmanagement – Plädoyer für ein nationales Programm der Zuwanderungspolitik in Deutschland*“ in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.): „*Zukunftsforum Politik*“, Nr. 23, Sankt Augustin, 03.2001
- Münz, Rainer, Seifert, Wolfgang, Ulrich, Ralf: „*Zuwanderung nach Deutschland: Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*“, Frankfurt a. M., 1999 (2. aktualisierte Auflage)
- Münz, Rainer, Ulrich, Ralf E.: „*Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland*“, in: Bade, Klaus J., Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, Bonn, 2000
- Münz, Rainer, Weiner, Myron: „*Migration, Flucht und Außenpolitik*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1992
- Münz, Rainer: „*Internationale Migration*“, Berlin, [wohl 2002]
- Münz, Rainer: „*Phasen und Formen der europäischen Migration*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht: Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*“, Bonn, 1997
- National Geographic: „*21st Century Slaves*“, 09.2003
- National Geographic: „*Watching you: The World of High-Tech Surveillance*“, 11. 2003

- Neue Züricher Zeitung „Was soll ein Migrationsgesetz“, 08.05.1993
- Neue Züricher Zeitung: „Die Schweiz und die Konferenz von Evian 1938“, 06.07.1998
- Neue Züricher Zeitung: „Menschenrechtsklauseln in EU-Verträgen mit Drittstaaten“, 07.05.2001
- Neue Züricher Zeitung: „Schatten des Zweiten Weltkrieges: Die Flüchtlingspolitik in rechtlicher Sicht“, 11./12.12.1999
- Neue Züricher Zeitung: „Vorläufig keine Auslieferung von Sakajew“, 04.11.2002
- Neumann, Volker: „Feindschaft als Kriterium des asylrechtlichen Politikbegriffs“, NVwZ, 1985
- Newsweek: „Tolerating the Intolerable“, 05.11. 2001
- Nickel, James W.: „Making Sense of Human Rights: Philosophical Reflections on the Universal Declaration of Human Rights“, Berkeley, 1987
- Nicolaus, Peter: „Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention – eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?“, in: Otto Benecke Stiftung (Hg.): „Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989
- Noiriel, Gérard: „Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa“, Lüneburg, 1994.
- Noiriel, Gérard: „Etat, nation et immigration vers une histoire du pouvoir“, Paris, 2001
- Noll, Gregor, Fagerlund, Jessica, Liebaut, Fabrice: „Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure“, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Brüssel, 2002
- Noll, Gregor, Fagerlund, Jessica: „Safe Avenues to Asylum? The Actual and Potential Role of EU Diplomatic Representations in Processing Asylum Requests“, Lund, 04.2002
- Noll, Gregor: „Negotiating Asylum“, Den Haag, 2000
- Noll, Gregor: „Rejected asylum seekers: the problem of return“, New issues in Refugee Research, Lund, 05.1999
- Nordwest Zeitung: „Kampagne gegen Zuwanderung: Koch denkt an Unterschriftensammlung“, 13.03.2002
- Nunes De Almeida, Europäische Kommission: „Rede aus Anlass des UNHCR Symposiums 2001“, Berlin, 25.06.2001
- Nürnberger Nachrichten: „Ausländer sind nicht krimineller als Deutsche“, 22.08.2000
- Nürnberger Nachrichten: „Das Wort Migration wird jetzt gesellschaftsfähig“, 29.01.2001
- Nürnberger Nachrichten: „Deutschland vergreist“, 15.08.2000
- Nürnberger Nachrichten: „Die Zuwanderer schaffen Arbeit“, 25.09.2000
- Nürnberger Nachrichten: „Struck: Qualifizierung geht vor Anwerbung“, 28.12.2000
- Nürnberger Nachrichten: „Wahlkampf nicht auf dem Rücken von Ausländern austragen“, 31.03.2001
- Nürnberger Zeitung: „Kirchenasyl fand glückliches Ende“, 16.01.2001
- Nürnberger Zeitung: „Union weist die Kritik Paul Spiegels zurück“, 13.1..2000
- Nuscheler, Franz: „Internationale Migration, Flucht und Asyl“, Opladen, 1995
- NZZ online: „Intensified Immigration Debate in Australia: The ‚Tampa Affair‘ as a Turning Point“, Zürich, 09.09.2002
- Oberndörfer, Dieter: „Das Grundgesetz ist die Hausordnung der multikulturellen Gesellschaft Deutschlands“, in: Konrad-Adenauer-Stiftung: „Zukunftsforum Politik: Zuwanderung und Integration“, Nr. 23, Sankt-Augustin, 03.2001
- Office of the Minister of Citizenship and Immigration Canada: „Safe Third Country Agreement: Proposed Regulations Pre-Published“, Ottawa, 25.10.2002

- Official Journal of the European Communities: „*Council Decision concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on the European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis*“, Brüssel, 20.05.1999
- Official Journal of the European Communities: „*Council Regulation concerning the establishment of ‚Eurodac‘ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*“, Brüssel, 15.12.2000
- Official Journal of the European Union: „*Council Common Position 2003/651/CFSP of 12 September 2003 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2003/482/CFSP*“, Brüssel, 13.09.2002
- Opitz, Peter J. : „*Migrations- und Flüchtlingsbewegungen*“, in: Nohlen, Dieter, Nuscheler, Franz (Hg.): „*Handbuch der Dritten Welt*“, Band 1, Bonn 1993
- Opitz, Peter J.: „*Migration und Weltflüchtlingsproblematik*“, in: Woyke, Wichard (Hg.): „*Handbuch Internationale Politik*“, Opladen, 1994
- Osnabrücker Gespräch: „*Eine Leitkultur in Deutschland? Zusammenleben in Osnabrück*“, Osnabrück, 29.10.2001
- Otto Benecke Stiftung (Hg.): „*Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention*“, Viertes Expertengespräch für Asylrichter, Bonn, 1989
- Pagels, Elaine: „*The Roots and Origins of Human Rights*“ in: Henkin, Alice H. (Hg.): „*Human Dignity: The Internationalization of Human Rights*“, New York, 1979
- Petersen, Michael: „*Prospects and Challenges for Asylum in the Run-up to EU Enlargement*“, Address to the International Conference on Migration Policy and Management Bratislava, 29./30.04.2002
- Phizacklea, Annie: „*Migration and Globalization: A Feminist Perspective*“, in: Koser, Khalid, Helma, Lutz: „*The New Migration in Europe - Social Constructions and Social Realities*“, London, 1998
- Pratt, Sandra, Europäische Kommission: „*Introduction to European Immigration Policy*“, European Summer School, ULB: „*European Union Law and Policy on Immigration and Asylum*“, Brüssel, 03. 07.2002
- Pro Asyl: „*Hat Ausländerstelle Flüchtling bei türkischen Behörden denunziert?*“, Frankfurt a.M., 12.03.2002
- Pro Asyl: „*Pro Asyl zum Antirassismustag*“, Frankfurt a.M., 20.03.2002
- Pro Asyl: „*Tony Blairs Anschlag auf den internationalen Flüchtlingsschutz*“, Frankfurt a.M., 03.2003
- Quaritsch, Helmut: „*Das Grundrecht auf Asyl und die neuen Wirklichkeiten*“, in: Mohler, Armin (Hg.): „*Wirklichkeit als Tabu*“, München, 1986
- Randelzhofer, A., Wilke, D.: „*Die Duldung als Form flexiblen Verwaltungshandeln*“, Berlin, 1981
- Randelzhofer, Albrecht (Hg.): „*Völkerrechtliche Verträge*“, 9. Auflage, München, 01.07.2002
- Randelzhofer, Albrecht: „*Asylrecht, Kommentierung des Art. 16a Abs. 2 – 5 GG*“, in: Maunz, Theodor, Düring, Günter: „*Kommentar zum GG*“, München, 1999
- Rasmussen, Hans Korno: „*No Entry - Immigration Policy in Europe*“, Kopenhagen, 1997
- Reuter, Lutz R.: „*Zu den rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der Zuwanderung nach Deutschland*“, Hamburg, 1998/1999
- Richert, Klaus-Peter: „*Asyl für Terroristen?*“, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Der Einzelentscheider-Brief*“, Nürnberg, 03.2002
- Ritter, Gerhard: „*Ursprung des Wesens der Menschenrechte*“, in: Schnur, Roman (Hg.): „*Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte*“, Darmstadt, 1964

- Rittstiegl, Helmut: „*Asylrecht gegen Flüchtlinge*“, InfAuslR, 1986
- Rittstiegl, Helmut: „*Wanderungspolitik als Gesellschaftspolitik*“, in: Copley, Arthur J., Ruddat, Hartmut, Dehn, Detlev, Lucassen, Sabine (Hg.): „*Probleme der Zuwanderung*“, Band 1: Aussiedler und Flüchtlinge in Deutschland, Göttingen, 1994
- Robinson Nehemiah: „*Convention Relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation*“, original 1953, reprinted, Genf, 1997
- Rousset, Elisabeth (Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission) zur Situation in Afghanistan, Brüssel, 02.2003.
- Ruiz, Hiram: „*When Refugees Won't Go Home: The Dilemma of Chadians in Sudan*“, US Committee for Refugees, Washington D.C., 1987
- Rupperecht, Reinhard: „*Zuwanderung und innere Sicherheit*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997
- Rüßler, Harald: „*Berufliche Integrationsprobleme hochqualifizierter Zuwanderer. Das Beispiel der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den GUS Staaten*“, aus: ZAR, 06.2000
- Salt, John: „*Current Trends in International Migration in Europe*“, eine Studie im Auftrag des Europarates, Straßburg, 11.2002
- Samnøy, Åshild: „*Human rights as International Consensus: The Making of the Universal Declaration of Human Rights 1945 – 1948*“, Bergen, 1993
- Santel, Bernhard: „*European Community and Asylum Seekers - The Harmonization of Asylum Policies*“, in: Thränhardt, Dietrich: „*Europe - A New Immigration Continent*“, Münster, 1991
- Santel, Bernhard: „*Migration in und nach Europa: Erfahrungen, Strukturen, Politik*“, Opladen, 1995
- Sassen, Saskia, Appiah, Kwame Anthony: „*Globalization and its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*“, 06.1999
- Sassen, Saskia: „*Arbeit ohne Grenzen: Migration und Souveränität*“, in: Le Monde Diplomatique, 10.11.2000
- Sassen, Saskia: „*Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*“, New York, 1996
- Sassen, Saskia: „*Migranten, Siedler, Flüchtlinge: Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*“, Frankfurt a. M., 1996
- Schaeffer, Klaus: „*Asylberechtigung*“, Köln, 1980
- Schatzer, Peter: „*Immigration and Population Changes in the European Union*“, IOM Summit, 13.09.1998
- Schiedermaier, Rudolf, Wollenschläger, Michael: „*Handbuch des Ausländerrechts der BRD*“, Neuwied, 1999
- Schmid, Josef: „*Die deutsche Asylfrage zwischen Grundrecht und Gesinnungspolitik*“, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Asylpraxis*“, Band 5, Nürnberg, 1999
- Schmidt, Helmut: „*Die Deutschen und ihre Nachbarn*“, München, 1992
- Schnur, Roman (Hg.): „*Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte*“, Darmstadt, 1964
- Schorlemer, Georg Freiherr von: „*Die netzwerkbezogene Kettenmigration unter besonderer Berücksichtigung der migrationsfunktionalen Aspekte von Unterstützungsleitungen in sozialen Netzwerken*“, Berlin 1997
- Schraut, Sylvia: „*Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft. Konzeption einer Tagung*“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „*Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft*“, Mannheim, 1996
- Schraut, Sylvia: „*Make the Germans do it – Die Flüchtlingsaufnahme in der amerikanischen Besatzungszone*“, in: Schraut, Sylvia, Grosser, Thomas (Hg.): „*Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft*“, Mannheim, 1996

- Schubert, Christine: „*Lebenslagenkonzept oder Statusorientierung? Von der Aussiedlerbetreuung zum Migrationssozialdienst*“ in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „*Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik*“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 1999
- Schulze, Franz: „*Die polnische Zuwanderung im Ruhrrevier und ihre Wirkungen*“, Bigge, [1909]
- Schutter, Bart, de: „*Immigration and Security after 11th September: Schengen, Europol, Eurodoc and the others*“, Vortrag an der Freien Universität, Brüssel, 07.2002
- Schwan, Alexander: „*Politische Theorien des Rationalismus und der Aufklärung*“, in: Lieber, Hans-Joachim (Hg.): „*Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*“, Bonn, 1993, S.162
- Schwarz-Schilling, Christian: „*Thesenpapier: Präsidiumskommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, Thema: Flüchtlinge / Asyl / Integration*“, Berlin, 03.2001
- Schwegemann, Christoph „*Kann die EU die NATO auf dem Balkan ersetzen?*“, Berlin, 12.2002
- Seidel, Hans: „*Die schwierige Integration in die Leidkultur*“, Interview zur öffentlichen Anhörung zur Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, Berlin, 02.02.2001
- Seifert, Wolfgang: „*Berufliche Integration von Zuwanderern in Deutschland*“, Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Düsseldorf, 03.2001
- Selm-Thorburn, Joanne, van: „*Refugee Protection in Europe - Lessons of the Yugoslav Crisis*“, Den Haag, 1998
- Silbermann, Alphons, Hüßers, Francis: „*Der ‚normale‘ Hass gegen die Fremden: eine sozialwissenschaftliche Studie zu Ausmaß und Hintergründen von Fremdenfeindlichkeit in Deutschland*“, München, 1995
- Simrock, Karl; Kuhn, Hans: „*Die Götterlieder der Älteren Edda*“, 2. Ausgabe, Stuttgart 1991
- Smith, Anthony D.: „*Nationalism and Modernism: A Critical Survey of Recent Theories of nations and Nationalism*“, 1998
- SPD Karlsruhe: „*Zivilgesellschaft statt Leitkultur*“, Karlsruhe, 12.11.2000
- Spencer (Hg.): „*Immigration as an Economic Asset: the German Experience*“, Trentham, 1994
- Spiegel Online: „*Brandenburg und Rheninland-Pfalz feilen an Not-Kompromiss*“, Hamburg, 19.03.2002
- Spiegel Online: „*Von der Green Card zum Einwanderungsgesetz*“, 05.11.2001
- Statewatch: „*Immigration and asylum in the EU after 11 September 2001*“, Brüssel, 09.2002
- Statistisches Bundesamt, Mitteilung für die Presse: „*Bevölkerung Deutschlands nimmt von heute 82 Millionen bis zum Jahr 2050 um über 10 Millionen ab*“, Wiesbaden, 19.07.2000
- Steineck, Alexander: „*Ökonomische Anforderungen an eine europäische Zuwanderungspolitik*“, Baden-Baden, 1994
- Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates „*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes*“, Berlin, 07.02.1997
- Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: „*Jeder ist ein Fremder – fast überall*“, Ausstellung, Bonn, 2003
- Straubhaar, Thomas: „*Druck und/oder Sog: Migration aus ökonomischer Sicht*“, in: Knapp, Manfred (Hg.): „*Migration im neuen Europa*“, Studienkreis Internationale Beziehungen, Band 5, Stuttgart, 1994
- Straubhaar, Thomas: „*Migrationstheorie*“, in: Berthold, Norbert (Hg.): „*Allgemeine Wirtschaftstheorie: Neuere Entwicklungen*“, München, 1995
- Stürmer, Michael: „*Völkerwanderung und politische Stabilität in Geschichte und Gegenwart*“, in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997

Stuttgarter Nachrichten: „Gehen Deutschland die Arbeitskräfte aus? Ohne Zuwanderung stirbt der Wirtschaftsmotor ab“, 13.02.2001.

Stuttgarter Nachrichten: „Thema Zuwanderung nicht tabuisieren“, 17.10.2000

Süddeutsche Zeitung: „Worte zum Sonntag: Deutschland vergeist – da hilft nur viel Nachwuchs“, 20.10.2003

Süddeutsche Zeitung: „11. September wurde nicht in Hamburg geplant“, 25./26.10.2003

Süddeutsche Zeitung: „Beckstein dringt auf Beschränkung des Zuzugs von Ausländern“, 30.12.1999

Süddeutsche Zeitung: „CDU-Spitze verständigt sich auf Zuwanderungskonzept“, 07.11.2000

Süddeutsche Zeitung: „Deutschland braucht mehr Zuwanderung“, 08./9.02.2003

Süddeutsche Zeitung: „Die Hemmschwelle sinkt“, 12.12.2002

Süddeutsche Zeitung: „Die Zukunft verpfändet“, 21./22.06.2000

Süddeutsche Zeitung: „Ein Gefängnis für Rumänen“, 30.12.2003

Süddeutsche Zeitung: „Ein Konsens über Zuwanderung rückt näher“, 04.05.2001

Süddeutsche Zeitung: „Eine neue Dimension des Terrors“, 14.11.2003

Süddeutsche Zeitung: „Feilschen um Einfluss“, 28.11.2003

Süddeutsche Zeitung: „Gnade für bedrängte Massen“, 09.01.2004

Süddeutsche Zeitung: „Gotteskämpfer in Europa“, 19.06.2001

Süddeutsche Zeitung: „Industrie fordert aktive Einwanderungspolitik“, 22.03.2001

Süddeutsche Zeitung: „Internationale Kritik an deutscher Asylpolitik“, 14.08.2001

Süddeutsche Zeitung: „Kabinett verschiebt Entscheidung über Zuwanderungsgesetz“, 15.09.2001

Süddeutsche Zeitung: „Merz: Deutschland braucht Einwanderung“, 23.10.2000

Süddeutsche Zeitung: „Neue Runde im Streit um Kaplan-Abschiebung“, 09.10.2003

Süddeutsche Zeitung: „NRW will Bleiberecht für Kosovo-Flüchtlinge“, 31.01.2001

Süddeutsche Zeitung: „Nur die Besten für Bayern“, 19.01.2001

Süddeutsche Zeitung: „Pässe und Passagen aus dem Basar“, 27.10.2003

Süddeutsche Zeitung: „Rechtsextremismus bleibt ein Problem“, 03./4.05.2003

Süddeutsche Zeitung: „Reichtum im Gepäck“, 01.12.2003

Süddeutsche Zeitung: „Requiem für Einwanderung und Integration“, 25./26.10.2003

Süddeutsche Zeitung: „Schröder für Wettbewerb um Topkräfte“, 22.03.2001

Süddeutsche Zeitung: „Wachsamkeit ist der Preis der Freiheit“, 12.12.2003

Süddeutsche Zeitung: „Wahlleiter weckt Auslandsdeutsche“, 13.08.2002

Süddeutsche Zeitung: „Was da auf uns zukommt, ist absolut beherrschbar“, 21.03.2001

Süddeutsche Zeitung: „Wenn die Babyboomer in Ruhestand gehen“, 20.10.2003

Süddeutsche Zeitung: „White Card' soll Wissenschaftler nach Bayern locken“, 10.04.2001

Süddeutsche Zeitung: „Zukunftssicherung von außen“, 13.09.2000

Suhling, Hans-Wilhelm: „Bevölkerungsbiologische Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung in der BRD und der DDR seit 1945 unter besonderer Berücksichtigung der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer in die BRD nach 1961“, Braunschweig, 1976

Tagesschau: „EU-Staaten listen sichere Herkunftsländer“, 03.10.2003

Taylan, Kamil: „Die Feuerfalle von Rostock“, Film des Hessischen Rundfunks, 2002

The Associated Press: „EU OKs rules vs. smuggling humans“, 28.05.2001

The Economist: „Welcome Stranger“, 08.09.2001

The Guardian: „Navy to take refugees off Tampa“, 03.09.2001

The Washington Post: „Smuggling of humans into Europe is surging“, 28.05.2001

Thränhardt, Dietrich: „Die Bundesrepublik Deutschland - ein unerklärtes Einwanderungsland“, in: Das Parlament: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Bonn, 06. 1988

- Thränhardt, Dietrich: „*Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern*“, in: Heinelt, Hubert (Hg.): „*Zuwanderungspolitik in Europa: Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*“, Opladen, 1994
- Thränhardt, Dietrich: „*Europe - A New Immigration Continent*“, Münster, 1991
- Thränhardt, Dietrich: „*Integration und Staatsbürgerschaftsrecht*“, in: Bade, Klaus J. und Münz, Rainer: „*Migrationsreport 2000*“, Frankfurt a.M., 2000
- Thränhardt, Dietrich: „*Perspektiven einer europäischen Zuwanderungspolitik*“ in: Angenendt, Steffen (Hg.): „*Migration und Flucht*“, Bonn, 1997
- Tibi, Bassam: „*Leitkultur als Wertekonsens: Bilanz einer missglückten deutschen Debatte*“ in: Das Parlament: „*Aus Politik und Zeitgeschichte*“, Bonn, 2001
- Tibi, Bassam: „*Europa ohne Identität: Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*“, München, 1998
- Tibi, Bassam: „*Multikultureller Werte-Relativismus und Werte-Verlust*“, in: Das Parlament: „*Aus Politik und Zeitgeschichte*“, Bonn, 1996
- Torpey, J.: „*The Invention of the Passport*“, Cambridge, 2000
- Udo Mayer, Gerhard Stuby: „*Die Entstehung des Grundgesetzes: Beiträge und Dokumente*“, Köln, 1976
- UNHCR: „*UNHCR Aktuell: Flucht ohne Schlepper und falsche Papiere oft unmöglich*“, Genf, 01.06.2001
- UNHCR/NGOs: „*Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems – Track 3, Theme 2*“, Preparation for the Global Consultations on International Protection, UNHCR/NGO Meeting, Genf, 26.06.2001
- UNHCR: „*1999 Annual Protection Reports – Executive Summaries*“, Genf, 2000
- UNHCR: „*Aide Memoire: Richtlinie über Mindeststandards zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*“, Berlin/Wien, 24.11.2003
- UNHCR: „*Asylum policy considerations after 11 September 2001*“, Genf, 20.11.2001
- UNHCR: „*Die Lage der Flüchtlinge in der Welt*“, Bonn, 1994
- UNHCR: „*Eine Einführung in den völkerrechtlichen Schutz für Flüchtling*“, Juni 1995
- UNHCR: „*Europe and Refugees, Quarterly Newsletter on European Affairs*“, Brüssel, 12.2000
- UNHCR: „*EXCOM Resolution Nr. 30 (XXXIV) Das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung*“, Genf, 1983
- UNHCR: „*Flüchtlinge in Zahlen 2002*“, Berlin, 08.2002
- UNHCR: „*Flüchtlingskonvention schützt keine Terroristen*“, Genf, 24.10.2001
- UNHCR: „*Geplante Änderungen im österreichischen Asylgesetz könnten Genfer Flüchtlingskonvention verletzen*“, Genf, 08.10.2003
- UNHCR: „*Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*“, Genf, 1979
- UNHCR: „*Internationaler Flüchtlingsschutz, Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*“, Genf, 04.2001
- UNHCR: „*Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge: Beschlüsse des Exekutiv-Komitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen*“, Genf, 1988
- UNHCR: „*Memorandum UNHCR's Recommendations for the Greek Presidency of the European Union (January – June 2003)*“, Genf, 01.2003
- UNHCR: „*Opfer nicht mit Tätern verwechseln*“, Berlin, 27.09.2001
- UNHCR: „*Refugee Protection. A guide to international refugee law*“, Handbook for Parliamentarians, Nr. 2, 2001
- UNHCR: „*Refugees and Others of Concern to UNHCR – Statistical Overview*“, Genf, 2000

UNHCR: „*Regional Zones of Protection?*“, Genf, 13.09.2002

UNHCR: „*Remarks of Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, upon Launching the German Language Edition of ‚The State of the World’s Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action‘*“, Berlin, 27.11.2000

UNHCR: „*Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, at the first meeting of the High Commissioner's Forum*“, Genf, 27.06.2003

UNHCR: „*The safe third country policy in the light of the international obligations of countries vis-à-vis refugees and asylum-seekers*“, Genf, 1993

UNHCR: „*The State of the World’s Refugees 1993 - The Challenge of Protection*“, New York, 1993

UNHCR: „*The State of the World’s Refugees 1997/98 - A Humanitarian Agenda*“, Oxford, 1997

UNHCR: „*UNHCR auf einen Blick*“, Berlin, 01.08.2000

UNHCR: „*UNHCR Global Report 1999*“, Genf, 2000

UNHCR: „*UNHCR Summary Position on the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime*“, Genf, 11.12.2000

UNHCR: „*UNHCR unzufrieden mit neuen EU-Regelungen zur Familienzusammenführung*“, Wien/Berlin, 23.09.2003

UNHCR: „*UNHCR-Eckpunkte zu Problemen des Flüchtlingsschutzes in Deutschland*“, Bonn, 10.1998

UNHCR: „*UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung ‚Nichtstaatliche Verfolgung‘ des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 29. November 1999*“, Berlin, 11.1999

UNHCR: „*UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung ‚Terrorismusbekämpfungsgesetz‘ des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2001*“, Berlin, 11.2001

UNHCR: „*UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung Zuwanderungsgesetz des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Januar 2002*“, Berlin, 01.2002

UNHCR: „*UNHCR- Eckpunkte zum Flüchtlingsschutz*“, Berlin, 09.2002

UNHCR: „*Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt*“, Bonn, 2000

United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division: „*International Migration Policies*“, New York, 1998

United Nations Secretariat, Population Division, Department of Economic and Social Affairs: „*Replacement Migration*“, New York, 2000

United Nations Secretariat: „*United Nations Issues ‚National Population Policies 2001‘*“, New York, 31.10.2001

United Nations: „*Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General*“, A/58/323, New York, 02.09.2003

United Nations: „*Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism*“, A/57/273, S/2002/875, New York, 08/2002

United Nations: „*Resolution adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration*“, New York, 08.09.2000

United Nations: „*The Fall of Srebrenica, Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/55*“, UN Doc. A/54/549, 15/11/1999

United Nations: „*UN lacks support for proposed migration conference*“, New York, 14.08.2001

United Nations: „*World must forge post-Iraq unity, rich states must help poor – new Annan report*“, New York, 08.09.2003

- United States Department of State, Bureau of Consular Affairs: „*Visa Bulletin*“, Number 23, Volume VIII, Washington D.C., 09.2000
- Weiter, Theodor: „*Geschichte der Flüchtlingsforschung - 40 Jahre AER/WAR – Vaduz*“, Wien 1991
- Vereinte Nationen, Abteilung für Bevölkerungsfragen, Pressemitteilung: „*Ohne Einwanderung wird die Bevölkerung in fast allen europäischen Ländern schrumpfen*“, UNIC, Bonn, 20.03.2000
- Vereinte Nationen, Sicherheitsrat: „*Resolution 1373 (2001) verabschiedet auf der 4385. Sitzung des Sicherheitsrats am 28. September 2001*“, S/RES/1373 (2001), New York, 2001
- Vereinten Nationen: „*Migration ist Bestandteil des Lebens in einer modernen Welt*“, Bonn, 13.12.2001
- Weber, Albrecht: „*Zur Entwicklung des europäischen Asylrechts*“, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: „*Asylpraxis*“, Band 8, 2001
- Weber, Max: „*Politik als Beruf*“, in: Winkelmann, Johannes (Hg.): „*Max Weber: Gesammelte Politische Schriften*“, Tübingen, 1921, 5. Auflage, 1988
- Weiner, Myron: „*The Global Migration Crisis*“, New York, 1995
- Welt, Jochen, „*Vortrag in der evangelischen Akademie Tutzing*“, am 17.03.2001
- Welt, Jochen: „*Kontinuität und Wandel der neuen Spätaussiedlerpolitik*“, in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales: „*Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik*“, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 1999
- Weser Kurier: „*Paul Spiegel wartet noch immer auf den Ruck*“, 09.01.2001
- Westdeutsche Allgemeine Zeitung: „*Politiker hilft junger Kurdin im Kirchenasyl*“, 11.04.2001
- Wollenschläger, Michael (Hg.): „*Asylum and Integration in Member States of the EU*“, Berlin, 2003
- Yazicioglu, Ümit: „*Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung*“, Frankfurt a.M., 2000
- Zimmermann, Klaus F.: „*European Migration: Push and Pull*“, in: Supplement to the World Bank Economics Review and The World Bank Research Observer: „*Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*“, Washington D.C., 1995
- Zimmermann, Klaus F.: „*The Labour Market Impact of Immigration*“, in: Spencer, Simon (Hg.): „*Immigration as an Economic Asset. The German Experience*“, Stoke-on-Trent, 1994
- Zolberg, Aristide R.: „*Internationale Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen – ein historischer Überblick*“, in: „*Flüchtlinge*“, 12.1992
- Zolberg, Aristide R.: „*Negotiating Identities: The Second Generation in Europe and North America*“, Entwurf: 16.01.2001
- Zolberg, Aristide, Suhrke, Astri, Aguao, Sergio: „*Escape from Violence*“, New York, 1989
- Zolberg, Aristide: „*The Next Waves: Migration Theory for a Changing World*“, in: International Migration Review, Band 23 Nr. 3, 1989

Addendum

Nachdem das Zuwanderungsgesetz Ende 2002 vom Bundesverfassungsgericht als nichtig erklärt wurde und das zweite Gesetzgebungsverfahren 2003 im Bundesrat scheiterte, schien eine Renaissance des Gesetzes kaum möglich. Die rot-grüne Bundesregierung setzte jedoch einzelne Bestimmungen als Erlasse um. 2004 empfahl ein Rechtsgutachten, den Großteil des Gesetzes unabhängig von der Bundesrats-Zustimmung durchzusetzen.¹ Ein Alleingang der rot-grünen Regierung zeichnete sich ab. Doch in Deutschland wie Europa blieb die Zuwanderungspolitik aufgrund ihrer Berührungspunkte zur Terrorismusbekämpfung aktuell und Regierung wie Opposition gerieten in Handlungsnot.

Am 29. April 2004 – kurz vor Ablauf der in Tampere gesetzten Fünf-Jahres-Frist – einigte sich der Rat der Europäischen Union auf die noch ausstehenden Richtlinien in der Asylpolitik. Nach dem Durchbruch bei der Qualifikationsrichtlinie, in der die EU-Staats- und Regierungschefs übereinkamen, nicht-staatliche und geschlechts-spezifische Verfolgung in den Kanon der Asyl-Schutzwürdigkeit aufzunehmen, gelang auch in Deutschland ein Kompromiss zwischen Regierung und Opposition: Am 1. Juli 2004 stimmte der Bundestag mit überragender Mehrheit dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses – einem All-Parteien-Kompromiss – zu. Die Annahme im Bundesrat mit den Stimmen der unionsgeführten Länder folgte am 9. Juli 2004. Wesentliche Veränderungen zum zuvor abgelehnten Zuwanderungsgesetz betreffen den Bereich Sicherheitspolitik. Am 5. August 2004 wurde das Gesetz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und am 1. Januar 2005 trat es in Kraft.

Im Mai 2004 wurde auf EU-Ebene die zweite Phase der Asylrechtsharmonisierung eingeleitet. Auch das Thema Arbeitsmigration gelangte in Brüssel erneut auf die Agenda. In Deutschland stellte der Zuwanderungsrat 2004 sein erstes Gutachten² vor, dass jedoch wenig Echo in Politik und Bevölkerung fand. Vielmehr widmete sich die Regierung noch Ende 2004 den ersten Änderungen des Zuwanderungsgesetzes,³ was den Widerstand der Union hervorrief. Damit setzt sich die jahrzehnte währende Debatte fort.

¹ Robbers, Gerhard: „Kurzgutachten zur Frage des Erfordernisses der Zustimmung des Bundesrates zu bestimmten in Aussicht genommenen zuwanderungsrechtlichen Regelungen“, Trier, 22.05.2004

² Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: „Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen“, Berlin, 15.10.2004

³ Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze“, Drucksache: 15/4491, Berlin, 14.12.2004

Die Verfasserin wurde am 26. September 1973 in Erding, Oberbayern geboren.

1993 machte sie ihr Abitur an der Hermann-Tast-Schule in Husum an der Nordsee.

In den Jahren 1994 bis 2000 studierte sie an der Kieler Christian-Albrechts-Universität Politische Wissenschaft, Romanistik und Psychologie.

Im Juli 2000 wurde sie Magistra Artium mit einer Arbeit zur Migrations- und Flüchtlingsproblematik in Europa. Während Recherche und Anfertigung der vorliegenden Arbeit war sie beim Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen in Berlin und beim Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission in Brüssel tätig.