

Rothenburger Beiträge
Polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe der
Fachhochschule für Polizei Sachsen
Band 22



Klemens H. Schrenk (Hrsg.)

Zuwanderung und Integration

Aktuelle Tendenzen und Probleme der Migrationspolitik
im Kontext der sächsischen Polizei

Fachhochschule für Polizei Sachsen
University of Applied Sciences
Rothenburg/Oberlausitz 2005

ISBN 3-938015-01-2

Zuwanderung und Integration – Aktuelle Tendenzen und Probleme der
Migrationspolitik im Kontext der sächsischen Polizei

Rothenburger Beiträge
Polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe der
Fachhochschule für Polizei Sachsen
Band 22

Klemens H. Schrenk (Hrsg.)

Zuwanderung und Integration –
Aktuelle Tendenzen und Probleme der
Migrationspolitik im Kontext der sächsi-
schsen Polizei

Eigenverlag der Fachhochschule für Polizei Sachsen
Rothenburg/Oberlausitz 2005

**Herausgeber ist der Beirat der Schriftenreihe
der Fachhochschule für Polizei Sachsen
in Rothenburg/OL**

Mitglieder des Beirates: Prof. Dr. Eberhard Kühne (Vorsitzender),
Prof. Dr. Wolfgang Geierhos, Ltd. PD a.D. C. Siegfried Grom-
mek, Prof. Dr. Karlhans Liebl, Prof. Dr. Dieter Müller, POR Wer-
ner Reuter, Ass. jur. Paul Senghaus, Prof. Dr. Joachim Schubert
Verantwortlich im Sinne des Presserechts: Rektor/Prorektor der
Fachhochschule für Polizei Sachsen

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Zuwanderung und Integration : Aktuelle Tendenzen und Probleme der
Migrationspolitik im Kontext der sächsischen Polizei / Klemens H. Schrenk
(Hrsg.). –
Rothenburg/OL : Fachhochschule für Polizei Sachsen, 2005. – (Rothenburger
Beiträge ; 22)

ISBN 3-938015-01-2
ISSN 1439-393X

EIGENVERLAG DER FACHHOCHSCHULE FÜR POLIZEI SACHSEN -
ROTHENBURG/OL

Copyright ©: Bei den Autoren der einzelnen Beiträge.

Alle Rechte vorbehalten. Der Nachdruck oder
die Vervielfältigung des Werkes insgesamt oder
in Auszügen ist nur mit der Zustimmung der
Verfasser gestattet.

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	3
------------------	---

Teil I: ZUWANDERUNG UND INTEGRATION

<i>Kerstin Laske/Klemens H. Schrenk</i> Zuwanderung und Integration in Deutschland	11
---	----

<i>Jan Schneider/Volker B. Tuchan</i> Zuwanderungsgesetzgebung und Migrationspolitik	49
---	----

<i>Christof Roos</i> Europäische Asyl- und Migrationspolitik	85
---	----

<i>Thomas Geisen</i> Migration und Weltwirtschaft im Kontext der europäischen Entwicklung	103
--	-----

Teil II: ZUWANDERUNGSKONTROLLE

<i>Mechthild Baumann</i> Grenzschutz und Migrationskontrolle	129
---	-----

<i>Monika Eig Müller/Daniel Schmidt</i> Grenzsicherungspolitik und Grenzregime	151
---	-----

<i>Thomas Geisen</i> Migration, Innere Sicherheit und Europa. Zur neuen Rolle des BGS	175
--	-----

Teil III: ZUWANDERUNG, INTEGRATION UND POLIZEI

<i>Frank Gesemann</i> Polizei in der Einwanderungsgesellschaft	215
---	-----

<i>Marten Harms</i> Integration im Rahmen der Personalwerbung für die Polizei in NRW	233
---	-----

Teil IV: ZUWANDERUNG UND INTEGRATION IN SACHSEN

<i>Kerstin Laske</i> Zuwanderungspolitik in Sachsen.....	243
<i>Matthias Heinecke</i> Zuwanderung und Integration in Sachsen. Interview.....	269
<i>Heike Steege</i> Zuwanderungspolitik in Chemnitz.....	279

Teil V: INTEGRATION VON ZUWANDERERN IN SACHSEN

<i>Klemens H. Schrenk</i> Russlanddeutsche in Sachsen.....	327
<i>Duc Le Tu</i> Vietnamesen in Sachsen und Deutschland.....	355
<i>Céline Caro</i> Franzosen in Sachsen.....	367
<i>Andrea Orchidea</i> Italiener in Sachsen.....	373
<i>Gangaamaa Purevdorj</i> Mongolen in Sachsen.....	385
Autorenverzeichnis.....	393
Verzeichnis der Schriftenreihe <i>Rothenburger Beiträge</i>	397

Jan Schneider/Volker B. Tuchan

Zuwanderungsgesetzgebung und Migrationspolitik im neuen Jahrtausend

Sicherheit über alles oder eine offenere Republik?

1. Einleitung

„Deutschland ist ein Einwanderungsland“ – dieser Satz geht trotz der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes (ZuwG)¹ den verantwortlichen Politikern nicht gerade leicht über die Lippen. Aus zwei Gründen ist dies nachvollziehbar.

Erstens war der Diskurs in den etablierten politischen Parteien über Jahrzehnte von der Prämisse des Nicht-Einwanderungslandes geprägt, insbesondere seit 1973. Damals sollte mit dem Anwerbestopp die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Angehörigen beendet werden, die de facto längst zu einer Einwanderungssituation geführt hatte (vgl. Bade 1983, 1994, Bade/Oltmer 2004). Im Laufe der siebziger Jahre bestand über die Verhinderung von weiterer Zuwanderung und die Schaffung von Anreizen zur Rückkehr in die Herkunftsländer ein Partei übergreifender Konsens in der Ausländerpolitik. Wesentlich zögerlicher und kontroverser diskutierte man die Frage der Integration der auf Dauer zugewanderten Arbeitnehmer und ihrer Familien. Die Selbstidentifikation als Nicht-Einwanderungsland ist in dieser Zeit fester Bestandteil der politischen Kultur der Bundesrepublik geworden (Ba-

¹ Der vollständige Titel lautet „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)“ (BGBl. 2004 I: 1950ff.). Es handelt sich dabei um ein Artikelgesetz, welches in insgesamt 15 Artikeln die Einführung zweier neuer Gesetze, des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) sowie des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU), vorsieht. Artikel 1 und 2 umfassen deren Wortlaut, während Artikel 3 bis 15 Änderungen bereits bestehender Gesetze regeln und diese an die beiden neuen Gesetze anpassen. Im Folgenden werden jeweils die verkürzten Namen bzw. die offiziellen Abkürzungen benutzt; §§ ohne besondere Nennung sind solche des AufenthG.

de/Bommes 2000). Obwohl sich seit einigen Jahren die Erkenntnis durchsetzt, dass Deutschland in Zukunft weiter auf Einwanderung angewiesen sein könnte, ist die Abkehr von diesem „Abwehrparadigma“ ein gradueller Prozess, der – zumindest bei den großen Parteien CDU/CSU und SPD – nur sehr langsam vonstatten geht. Die zögerliche Affirmation äußert sich typischerweise in Umschreibungen oder in der aussagekräftigen Negation „Deutschland ist kein klassisches Einwanderungsland“, wie sie im Diskurs der letzten Jahre vorzugsweise von Vertretern der Unionsparteien geäußert wurde (vgl. CDU/CSU 2001). Selbst im ersten Gutachten des Anfang 2003 eingerichteten Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, dessen ursprüngliche Aufgabenstellung u.a. die jährliche Feststellung möglicher Kontingente für arbeitsmarktpolitische Einwanderung umfasste, wird sehr vorsichtig mit dem Begriff umgegangen. Die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist oder nicht, sei „aus Sicht des Gesetzgebers [...] positiv beantwortet“ (Sachverständigenrat 2004: 3); die Bundesrepublik sei „im Sinne der Statistik“ ein Einwanderungsland (ebd.: 69). Ein klares Bekenntnis steht im politischen Mehrheitsdiskurs bislang aus.

Zum Zweiten ist die Konzeption Deutschlands als Einwanderungsland aus international-vergleichender, aber auch materiell-rechtlicher Perspektive weiterhin höchst zweifelhaft. Einwanderungsländer zeichnen sich nicht nur durch das Vorhandensein einer signifikanten Zahl von Eingewanderten in der Wohnbevölkerung aus, sondern auch durch die Anwerbung und aktive Ermöglichung von Einwanderung in einem geregelten und objektiv nachvollziehbaren Verfahren, erweitert um die Perspektive schneller Einbürgerung und Integration; sie konstituieren sich über „pro-aktive Migrationsregime“ (Fassmann 2003: 22ff.).

1.1 Abkehr vom Fortschritt

Der im Aufenthaltsgesetz ursprünglich vorgesehene § 20 zur „Zuwanderung im Auswahlverfahren“ wäre in diesem Sinne ein erster Indikator für den Einstieg in eine pro-aktive Migrationspolitik gewesen. Er versprach dem (neu einwandernden oder bereits in Deutschland lebenden) Ausländer bei erfolgreicher Teilnahme an einem Auswahlverfahren eine unbefristete Niederlassungserlaubnis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Dazu führte der Entwurf aus: „Das Auswahlverfahren erfolgt im wirtschaftlichen und wissen-

schaftlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland und dient der Zuwanderung qualifizierter Erwerbspersonen, von denen ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland zu erwarten sind. Die Auswahl erfolgt durch ein Punktesystem [...]“ (Art.1 § 20 Abs. 2 ZuwG-E, BT-Drs. 15/420). Die gesamte Vorschrift wurde jedoch am Ende des Gesetzgebungsverfahrens im Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag ersatzlos gestrichen und der über dreißig Jahre alte Anwerbestopp explizit aufrecht erhalten – ein hoher symbolischer Tribut, den die rot-grüne Koalition und mit ihr das unvollendete Einwanderungsland an die Union bzw. die von ihr geführten Bundesländer für deren Zustimmung zum Gesetz zollen musste.

Ferner wurde der schwierige Weg zum Zuwanderungsgesetz nicht unwesentlich von externen Faktoren beeinflusst. Die Anschläge von New York und Washington brachten zu Beginn des ersten Gesetzgebungsprozesses unvermittelt das Thema Terrorismus auf die Agenda. Die besonders vom Innenministerium vorangetriebenen Bestrebungen, die Gefahr terroristischer Anschläge und Aktivitäten in der Bundesrepublik zu verringern, kanalisiert sich zwar primär in zwei zügig durch Bundestag und Bundesrat geschleusten „Sicherheitspaketen“,² wirkten sich aber fatal auf das allgemeine politische Klima zur Diskussion um eine offenere Zuwanderungspolitik aus. Bereits an diesem Punkt begann die Abkehr auch der progressiv denkenden Unionsvertreter um den saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller von einem Zuwanderungsgesetz mit echten *Einwanderungsoptionen*. Die lange Zeitspanne zwischen den beiden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren tat zur einwanderungspolitischen Regression ihr Übriges, die sich im Lichte der kontinuierlich steigenden Arbeitslosenzahl schließlich in Gänze vollzog. Mitten in die Verhandlungen des Vermittlungsausschusses fiel im März 2003

² Besonders das umfangreiche Paket im Terrorismusbekämpfungsgesetz vom Herbst 2001 (Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, BT-Drs. 14/7830, BGBl. 2002 I: 361ff.) enthielt einige ausländerrechtlich relevante, restringierende Punkte, die eigentlich Teil des geplanten Artikelgesetzes zur Zuwanderung gewesen wären und dieses somit quasi ex ante verschärften (vgl. dazu auch Reißlandt 2002: 36 ff.). Neben Großbritannien war Deutschland zu diesem Zeitpunkt das einzige EU-Land, in dem Änderungen in der Migrations- und Asylgesetzgebung direkt mit der Anti-Terrorpolitik in Zusammenhang standen (Brouver 2003), wobei das Ausmaß der Beschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte in der Bundesrepublik nicht unbedingt stärker ausgeprägt war, als etwa in Frankreich oder Großbritannien (Haubrich 2003).

schließlich der Terroranschlag von Madrid, mit dem CDU und CSU neuerlich die Aufnahme weiterer Regelungen zur Erhöhung der Inneren Sicherheit zur Bedingung für eine Einigung machten (vgl. Bendel 2004).

In diesem Beitrag werden zunächst die groben Linien der Debatte seit dem Jahr 2000 bis zur Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes nachgezeichnet. Im mittleren Teil unterziehen wir zentrale Änderungen im Recht, die sich insbesondere durch das neue Aufenthaltsgesetz im Vergleich zum alten Ausländergesetz ergeben, einer kritischen Analyse. Abschließend werfen wir einen Blick auf wahrscheinliche Szenarien deutscher Migrationspolitik in Europa und einige ihrer ungelösten Problematiken.³

2. Von der Greencard zum Zuwanderungsgesetz

Lange Zeit schien es so, als wolle die rot-grüne Bundesregierung nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999 und der im Zuge der Anti-Doppelpass-Kampagne der hessischen CDU verlorenen Landtagswahl (vgl. Meier-Braun 2002: 93ff.) kein weiteres migrationspolitisches Thema auf die Agenda ihrer ersten Legislaturperiode setzen – und dies obwohl man noch 1997 unter maßgeblicher Beteiligung des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Schily die damalige Regierung Kohl zur Vorlage eines „Gesetzes zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration“ aufgefordert und ein solches Gesetz bereits inhaltlich skizziert hatte.⁴ Im Gegenteil: Bereits relativ kurz nach der gewonnenen Bundestagswahl 1998 gab eben jener – nun Bundesinnenminister – Otto Schily sein viel zitiertes, später durch ergänzende Erläuterungen leicht entschärftes Statement zur Einwanderungssituation in Deutschland ab: „Selbst wenn wir heute ein Zuwanderungsgesetz hätten, müsste eine Zuwanderungskommission die Zuwanderungsquote auf Null setzen. Die Grenze der Belastbarkeit Deutschlands durch Zuwanderung ist überschritten.“⁵

³ Für Kritik wertvolle Hinweise danken wir Nina Kazda und Carolin Reißlandt.

⁴ Initiativantrag zur Vorlage eines „Gesetzes zur Steuerung der Einwanderung und Förderung der Integration“ der SPD-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 13/7511); vgl. zur „Ambivalenz der SPD“ auch Treibel 2001: 119ff.

⁵ *Tagesspiegel* vom 15. November 1998.

2.1 Wettbewerb der Konzepte

Etwas mehr als zwei Jahre später richtete der Innenminister höchst persönlich eine Zuwanderungskommission ein, die Reformvorschläge zur Migrationspolitik erarbeiten sollte (vgl. Angenendt 2002). Bundeskanzler Schröder hatte auf der Computermesse CEBIT im Frühjahr 2000 die Initiative zur Anwerbung eines Kontingents ausländischer IT-Fachkräfte verkündet und damit einen erfolgreichen Testballon aufsteigen lassen.⁶ Unverhofft entwickelte sich eine politische Debatte um Einwanderung, in der zwar schnell ein Partei übergreifender Konsens bezüglich der Notwendigkeit einer Neugestaltung der Zuwanderungspolitik deutlich wurde, jedoch sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung dieser neuen Politik vorherrschten. Im Juli 2001 hatten die Parteien sowie die von Schily einberufene 21-köpfige Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter dem Vorsitz von Rita Süßmuth jeweils ihre Konzepte vorgelegt (vgl. Wilamowitz-Moellendorff/Wolffs 2001).

Das Innenministerium hatte jedoch bereits parallel auf der Grundlage eigener Vorarbeiten und ohne Abstimmung mit den Ressorts, Regierungsfractionen und Interessenverbänden einen Referentenentwurf entwickelt. Die am 3. August 2001 präsentierte Vorlage übernahm zwar Teile des auf Öffnung ausgerichteten Süßmuth-Berichts, beschränkte daneben aber den Kinder nachzug, ließ nicht-staatliche und geschlechtsspezifische Fluchtgründe unberücksichtigt, sah restriktive Abschiebungsmaßnahmen vor und näherte sich damit weitgehend den Positionen der Unionsparteien an. Gleichwohl wurde er von diesen – trotz anfänglich positiver Signale – „nach detaillierter Prüfung“ als „nicht zustimmungsfähig“ bezeichnet.⁷ Der Ministerialentwurf wurde in teils schwierigen Verhandlungen mit den Grünen zu einem gemeinsamen Entwurf der Regierungsfractionen umgearbeitet (BT-Drs. 14/7387) und zu Beginn des Jahres 2002 parlamentarisch beraten. Trotz einiger Änderungen, die durchaus auch im Sinne der Unionsparteien waren, verstärkte

⁶ Vgl. allgemein zur so genannten „Greencard“: Greifenstein 2001, Hunger/Kolb 2003 sowie zum Öffentlichkeitsprozess im Besonderen: Ette 2003.

⁷ Vgl. Pressemitteilung der CDU/CSU Nr. 135/2001 vom 23. August 2001, in: www.cdu.de/presse/archiv-2001/pr135-01.htm, vom 25.11.2004. Ebenso wenig waren Bündnis 90/Die Grünen und Teile der SPD-Bundestagsfraktion einverstanden und sahen den Bestand der Koalition gefährdet bzw. drohten mit Ablehnung im Bundestag (vgl. *FAZ* vom 8. September 2001 bzw. *FR* vom 10. September 2001).

sich deren Widerstand gegen das Gesetz und mündete in zahlreichen Änderungsanträgen, die an verschiedener Stelle vorgebracht wurden.⁸ Der Konfrontationskurs verfügte somit über ein solides Fundament.

2.2 Das doppelte Gesetzgebungsverfahren

Der Bundestag verabschiedete das rot-grüne Zuwanderungsgesetz mit der Mehrheit der Regierungsfractionen am 1. März 2002. Als zustimmungspflichtiges Gesetz war es jedoch im Bundesrat nicht nur auf die Stimmen der SPD-geführten Länder, sondern auch auf die vier Stimmen des „swing-state“ Brandenburg angewiesen, das von einer großen Koalition aus SPD und CDU regiert wurde. Bei einer Enthaltung Brandenburgs, die per Koalitionsvertrag in strittigen Fragen vorgesehen war, wäre das Gesetz gescheitert. In der denkwürdigen und im Voraus bis ins Detail choreographierten Bundesratsabstimmung vom 22. März 2002 votierte Brandenburg uneinheitlich. Vom amtierenden Bundesratspräsidenten wurde jedoch das Ja von Ministerpräsident Stolpe als vermeintlichem „Stimmführer“ als Zustimmung gewertet. Trotz Bedenken fertigte Bundespräsident Rau das Gesetz einige Monate später aus, woraufhin die Union das Bundesverfassungsgericht anrief. Zwei Wochen vor seinem geplanten Inkrafttreten zum 1. Januar 2003 erklärte die Mehrheit des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts das Zuwanderungsgesetz für verfassungswidrig zu Stande gekommen – und damit für nichtig.⁹

Unter unveränderten Vorzeichen brachte die wieder gewählte Koalition das Gesetz im Januar 2003 wieder in den politischen Prozess ein (BT-Drs. 15/420). Da man keine weitere Veränderungen am Gesetzesinhalt vorgenommen hatte und die unionsgeführten Länder im Bundesrat nunmehr über eine Stimmenmehrheit verfügten, war dabei von vornherein klar, dass das Gesetz entweder scheitern oder in einem Einigungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat erneut verändert werden würde. Nach der Ablehnung

⁸ In der Stellungnahme des Bundesrats zum Gesetzentwurf der Regierungskoalition (vgl. BT-Drs. 14/7987) und in den Detailberatungen des Innenausschuss (vgl. BT-Drs. 14/8414).

⁹ Vgl. zum Hergang der Bundesratsabstimmung sowie zur verfassungsrechtlichen Diskussion: BR-Plenarprotokoll 774: 131-175, Gusy 2003, Lang 2003, Starck 2003 sowie die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und die abweichende Meinung vom 18. Dezember 2002 (BVerfG, 2 BvF 1/02).

durch den Bundesrat im Juni 2003 setzte der von der Bundesregierung angeordnete Vermittlungsausschuss eine 20 Mitglieder umfassende Arbeitsgruppe zur Formulierung eines Kompromisses ein, an der unter dem Vorsitz des saarländischen Ministerpräsidenten Müller auch einige Länder-Innenminister sowie die Fachpolitiker des Bundestags beteiligt waren.¹⁰ Trotz eines wahren Vermittlungsmarathons in einem Dutzend ausgiebiger Sitzungen konnte sich das zwischenzeitlich zur Überwindung von Verhandlungsblockaden verkleinerte Gremium über ein halbes Jahr nicht einigen. Schließlich erklärten Bündnis 90/Die Grünen, die in der Arbeitsgruppe einen schweren Stand hatten und lediglich mit einem Mitglied vertreten waren, Anfang Mai 2004 die Bemühungen um einen Kompromiss für gescheitert.¹¹ Daraufhin entwickelte sich eine neue Dynamik, da keine der Parteien bereit war, das Vorhaben tatsächlich aufzugeben. Auf höchster Ebene – unter Federführung des Bundeskanzlers und Beteiligung der Parteivorsitzenden – wurden Sondierungsgespräche geführt und die Eckpunkte einer politischen Einigung formuliert.¹² Auf dieser Grundlage arbeiteten Bundesinnenminister Schily, Ministerpräsident Peter Müller und der bayerische Innenminister Beckstein schließlich das Gesetz aus. Die Grünen, die außen vor geblieben waren, und die FDP billigten den Kompromiss und das Gesetz wurde noch vor der parlamentarischen Sommerpause von Bundestag und Bundesrat verabschiedet und im Bundesgesetzblatt verkündet.¹³

¹⁰ Vgl. *SZ* vom 24. September 2003, *FAZ* vom 25. September 2003.

¹¹ Der Empfehlung des Grünen-Vertreters in der Vermittlungsgruppe, des Parlamentarischen Geschäftsführers Volker Beck, an seine Partei, die Verhandlungen abzubrechen (vgl. *FAZ am Sonntag* vom 2. Mai 2004) folgte die offizielle Verkündung durch Parteichef Bütikofer („Das Spiel ist aus!“; vgl. *SZ* vom 4. Mai 2004).

¹² Vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung Nr. 260 vom 25. Mai 2004, in: www.bundesregierung.de/Pressemitteilung/657762/dokument.htm vom 25.11.2004.

¹³ Vgl. BR-Drs. 528/04 sowie BGBl. 2004 I: 1950ff.

3. Aufenthalt und Niederlassung: Sinnvolle Neuerungen und vertane Chancen

Im Ausländergesetz unterschied man bislang zwischen einer Vielzahl von Aufenthaltstiteln.¹⁴ Diese Regelung blieb bis zuletzt wenig übersichtlich und relativ komplex, obwohl bereits die Reform von 1990 u.a. bessere Verständlichkeit und die Verkleinerung der Ermessensspielräume zum Ziel gehabt hatte (vgl. Hailbronner 1990). Mit der Einführung des Aufenthaltsgesetzes ist dies nun vereinfacht und die Anzahl der Aufenthaltstitel auf zwei reduziert worden: die (befristete) Aufenthaltserlaubnis nach § 7 und die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis nach § 9. Letztere ist der früheren unbefristeten Aufenthaltserlaubnis sowie der Aufenthaltsberechtigung des AuslG gleichzusetzen, deren Voraussetzungen in § 9 Abs. 2 zusammengefasst wurden. Insgesamt sind es nun neun Bedingungen, die ein Ausländer erfüllen muss, um einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu erhalten. In diesem Zusammenhang wurden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse erhöht. Reichten früher „einfache“ Kenntnisse der deutschen Sprache aus, so werden nun „ausreichende“ Sprachkenntnisse gefordert. Neu aufgenommen in den Katalog wurde außerdem die Forderung nach Kenntnissen der Rechts-, und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Dies ist die Konsequenz aus der Teilnahmeberechtigung bzw. -verpflichtung an Integrationskursen nach §§ 43 ff. Ausgenommen von den o.g. Bedingungen sind die Hochqualifizierten und deren Familienangehörige, die nach § 19 eine sofortige Niederlassungserlaubnis erhalten, sowie Selbständige, denen gem. § 21 Abs. 4 S. 2 bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird.

Die Aufenthaltserlaubnis dagegen richtet sich alleine danach, zu welchem Zweck ein Ausländer nach Deutschland kommt. Das Aufenthaltsgesetz unterscheidet hierbei zwischen Ausbildung, Erwerbstätigkeit, humanitären sowie familiären Gründen. Im Folgenden sollen speziell einige Änderungen bei der Ausbildung und Arbeitsmigration untersucht werden.

¹⁴ Im Einzelnen: befristete und unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung, Aufenthaltsbewilligung sowie Aufenthaltsbefugnis.

3.1 Ausbildung – Neue Bleibemöglichkeiten

Mussten ausländische Studenten nach den Vorschriften des AuslG wieder in ihre Heimatländer reisen, nachdem sie ihr Studium in Deutschland abgeschlossen hatten, bietet Ihnen das AufenthG nun eine bessere Perspektive. Ihre Aufenthaltserlaubnis kann gemäß § 16 Abs. 4 um bis zu einem Jahr verlängert werden. In dieser Zeit können die Absolventen einen dem Studienabschluss angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland suchen. Ziel der Vorschrift ist es, die Abwanderung junger hoch qualifizierter Arbeitskräfte in andere Industriestaaten zu verhindern und die Attraktivität eines Studiums in Deutschland zu erhöhen.¹⁵ Der Gesetzgeber hat sich damit – wenn auch mit zeitlicher Beschränkung – für eine Bleibemöglichkeit der Absolventen entschieden, um damit gut ausgebildete Fachkräfte im eigenen Land zu halten. Es bleibt nun abzuwarten, ob von der Kann-Vorschrift hinreichend Gebrauch gemacht wird. Da beim Ausüben des Ermessens die Regelungen der §§ 18 und 21, also die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und übergeordnete wirtschaftliche Interessen, berücksichtigt werden müssen, ist angesichts der derzeit angespannten Arbeitsmarktlage mit einem eher zurückhaltenden Gebrauch zu rechnen. Insgesamt positiv ist jedoch, dass von der früher geltenden Rückkehrpflicht Abstand genommen wurde, um die Handlungsspielräume für gut qualifizierte ausländische Arbeitssuchende zu erweitern.

Verbessert wurden auch die Arbeitszeitregelungen für ausländische Studierende. Durften sie früher maximal 90 Tage im Jahr neben dem Studium jobben, unabhängig von der Anzahl der geleisteten Stunden, so haben sie nun das Recht, alternativ auch 180 halbe Tage im Jahr zu arbeiten, Dies erleichtert ein Nebeneinander von Studium und Finanzierung des Lebensunterhaltes.

3.2 Arbeitsmigration

Ein zentraler Bestandteil jeglicher Ausländerpolitik ist die Frage, unter welchen Bedingungen und in welcher Zahl erwerbsfähige und -willige Personen aus anderen Ländern in den heimischen Arbeitsmarkt aufgenommen werden. In diesen Punkten ist das Gesetz bei weitem nicht überzeugend ausgefallen.

¹⁵ Vgl. Fn. 12

Zwar können hoch Qualifizierte gemäß § 19 Abs. 1 von nun an sofort eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten. Dies gilt allerdings nur in „besonderen Fällen“, nämlich dann, wenn entweder die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder eine Verordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung diese Zustimmung ersetzt. Zudem müssen Integrationsfähigkeit und gesicherte Lebensverhältnisse der Bewerber plausibel erscheinen. Schließlich gehört zu diesen hoch Qualifizierten nur ein erlesener Kreis von Personen, die Abs. 2 der Vorschrift exemplarisch aufzählt: Wissenschaftler, Lehrpersonen oder sonstige Spezialisten und leitende Angestellte, die mindestens das Doppelte des Beitragsbemessungssatzes verdienen.

Mit der Vorschrift sollen bestimmte, den Interessen der Wirtschaft besonders dienende Erwerbstätige einen Anreiz erhalten, sich in Deutschland niederzulassen. Diese Intention ist im Grundsatz zu begrüßen, doch scheint es, als hätte der Gesetzgeber Angst vor der eigenen Courage bekommen und mit zahlreichen Einschränkungen dafür gesorgt, den Kreis der privilegierten Niederlassungsberechtigten möglichst gering zu halten. Wenn zudem eine Erlaubnis nur in „besonderen Fällen“ und auch nur nach Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt wird, kann man diese Einreisbedingungen nicht gerade als „unbürokratisch“ und „attraktiv“ bezeichnen, wie dies der Zuwanderungsrat gefordert hat (Sachverständigenrat 2004: 218). Deshalb erscheint es durchaus fraglich, ob die ausersehenen Personen unbedingt nach Deutschland kommen wollen. Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung in den anderen europäischen Ländern, kann davon ausgegangen werden, dass die Bundesrepublik in den kommenden Jahrzehnten nicht alleine um die besten Köpfe buhlen wird (Reinberg/Hummel 2004). Es ist durchaus denkbar, dass bei der Wahl des Arbeitsortes in Zukunft die Frage nach der bürokratischen Ausgestaltung der Zuwanderung ein entscheidendes Kriterium ist.

Nicht- und Geringqualifizierte haben nach wie vor grundsätzlich keine Möglichkeit, in Deutschland eine Arbeit aufzunehmen. Für sie gilt weiterhin nach § 18 Abs. 3 der Anwerbestopp. Ausnahmen hiervon sind wie bisher für verschiedene Berufsgruppen nur durch Verordnung möglich.¹⁶

¹⁶ Der DGB formulierte dazu in seiner Stellungnahme zu dem Gesetz treffend: „Von der Anwerbestoppausnahmereverordnung zur Verordnung über die Ausnahme vom Anwerbestopp!“ (DGB 2004: 7).

Gleiches gilt im Grundsatz auch für qualifizierte Erwerbstätige. Jedoch kann ihnen im Einzelfall nach § 18 Abs. 4 S. 2 eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsaufnahme erteilt werden, wenn an ihrer Beschäftigung ein öffentliches, insbesondere regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht. Leicht herausgehoben aus dieser Gruppe sind Angehörige der EU-Beitrittsstaaten. Sofern keine qualifizierten Bewerber aus Deutschland oder den EU-Staaten vorhanden sind, räumt ihnen § 39 Abs. 6 einen Vorrang gegenüber Drittstaatsangehörigen ein.

Beibehalten wurde indes die notwendige Voraussetzung eines konkreten Arbeitsplatzangebotes, um überhaupt die Chance auf eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Etwas erleichtert wurde durch § 39 Abs. 1 hingegen das Genehmigungsverfahren selbst. Von nun an wird die Arbeitsgenehmigung in einem Akt mit der Aufenthaltsgenehmigung von der Ausländerbehörde erteilt („one-stop-government“; vgl. BMI 2004: 2), sofern intern die Arbeitsverwaltung zugestimmt hat.

Die Situation der Selbständigen hat mit dem Aufenthaltsgesetz erstmals eine ausdrückliche gesetzliche Regelung gefunden.¹⁷ Ihnen kann nach § 21 Abs. 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis vorliegt, die Finanzierung gewährleistet ist und positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwartet werden können. Die Voraussetzungen gelten in der Regel als gegeben, wenn mindestens eine Million Euro investiert wird *und* zehn Arbeitsplätze entstehen. Diese Hürden sind nicht eben niedrig, und selbst wenn die Anforderungen erfüllt werden, liegt es immer noch im Ermessen des jeweiligen Sachbearbeiters der zuständigen Ausländerbehörde, ob eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Außerdem wird das wirtschaftliche oder regionale Interesse unter Beteiligung von Körperschaften, Behörden und Berufsvertretungen mit beurteilt, was eine eventuelle Marktabschottung zugunsten einheimischer Selbständiger oder Unternehmen zumindest begünstigt (Renner 2004). Sind diese Anforderungen erfüllt, ist nach spätestens drei Jahren zu prüfen, ob dem Selbständigen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann. Nur eingeschränkt gilt die Regelung bei älteren Selbständigen: Wer über 45 Jahre

¹⁷ Vorher gab es eine Verwaltungsvorschrift (AuslG-VwV vom 28. Juni 2000, Nr. 15.0.2.1: B.Anzeiger [Beilage] Nr. 188a v. 06.10.2000), die als Grundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Ermessen herangezogen wurde.

alt ist, muss zusätzlich eine dem eigenen Lebensstil angemessene Altersversorgung nachweisen. Die Aussicht, die eigenen Vermögensverhältnisse weitestgehend aufdecken zu müssen, dürfte auf niederlassungswillige Ältere nicht besonders anziehend wirken.

3.3 Verhinderte Öffnung

Betrachtet man diese Regelungen, gibt es zwar Verbesserungen für Hochschulabsolventen und hoch qualifizierte Berufstätige, in sehr geringen Maßen auch für qualifizierte Arbeitnehmer. Der große Wurf ist jedoch nicht gelungen und insgesamt ist von einer wirklichen Veränderung in der Arbeitsmigrationspolitik nicht allzu viel zu spüren. Dem entsprechend ist in § 1 des Aufenthaltsgesetzes auch von einer „Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“ die Rede. Die Chance, ein Signal an einwanderungswillige Arbeitnehmer zu setzen, ist jedenfalls vertan worden (Schönwälder 2004). Dies zeigt sich vor allem daran, dass das ursprünglich von der Bundesregierung vorgesehene Punktesystem – ein Kernstück der rot-grünen Reformbemühungen – im Rahmen des Zuwanderungskompromisses aus den aktuellen Vorschriften herausgenommen wurde. Durchsetzen konnte sich die Opposition mit ihrer Ansicht, den Anwerbestopp grundsätzlich beizubehalten (Müller 2004).

Dabei bietet eine Punkteregelung, wie sie bereits die Süßmuth-Kommission in Anlehnung an andere Einwanderungsländer vorgeschlagen hatte (Unabhängige Kommission 2001: 87), viele Vorteile. Mit dem Punktesystem wäre eine effektivere Steuerung der Zuwanderung möglich gewesen als mit dem jetzigen System des Behördenermessens, das eher abschreckend als einladend wirkt. Der von Innenminister Otto Schily eingesetzte Zuwanderungsrat übt denn auch indirekt Kritik an der jetzigen Ausgestaltung. Unter der Prämisse der Steuerung von Zuwanderung und Integration dachte er in seinem ersten Jahresbericht 2004 auch über die Ergebnisse des Zuwanderungskompromisses hinaus und mahnte ein offeneres System der Zuwanderung an. Gerade aus dem Blickwinkel „wirtschaftlicher Notwendigkeiten“ und demographischer Alterungsprozesse sei die Anwerbestoppausnahmereverordnung „ein bürokratisches, wenig transparentes und ungeeignetes Instrument, das klein- bis mittelständische Arbeitgeber ohne entsprechend ausgestattete Personalabteilungen kaum nutzen können. Benötigt wird stattdessen ein transparentes Zuwanderungssystem, das die individuelle Vorrangprüfung

unter anderem auch für nicht hoch Qualifizierte durch eine globale Vorrangprüfung ersetzt.“ (Sachverständigenrat 2004: 432f.).

Aus Sicht der Wirtschaft hat ein auf globalen Auswahlkriterien beruhendes Punktesystem zudem den Vorteil, dass Einwanderungswillige nach den Kriterien berufliche Qualifikation, Alter und Sprachkenntnisse aufgenommen werden (vgl. Straubhaar 2004). Angesichts der Herausforderungen, die sich auf Grund der demographischen Entwicklung in Deutschland in Zukunft stellen, wäre es sinnvoller gewesen, den Bedarf an Zuzug mittels einer solcher Punkteregelung und der Festlegung von jährlichen Kontingenten zu steuern, und nicht den Behörden die Prognose der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer und Selbständiger zu überlassen. Zwar können auch steigende Zuwanderungszahlen den Trend zur Überalterung und die Abnahme der Bevölkerungszahl in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten nicht verhindern, sondern allenfalls bremsen (Birg 2004). Die Zuwanderung sollte dennoch als „Hilfe zur Lösung“ (Straubhaar 2004: 135) angesehen werden. Dass sich letzten Endes die Position der Unionsparteien durchgesetzt hat, einen Zuzug von Arbeitnehmern ohne Arbeitsplatzzusage zu ermöglichen, ist im Hinblick auf die Zukunft zu bedauern. Denn eine Abschottung gegenüber Migranten wird sich Deutschland in Zukunft immer weniger leisten können, will es seine Wettbewerbsfähigkeit erhalten.

4. Integration: Fokus auf Sprache und Kultur

Bereits in den ausländerpolitischen Konzepten der Bundesregierungen der siebziger und achtziger Jahre wurde stets ein deklamatorischer Schwerpunkt auf den Bereich der Integration gelegt. Hinter dieser „ökumenisch geteilten Leitidee“ verbarg sich jeweils ein „höchst unterschiedliches Verständnis von ‚Integration‘“ (Leggewie 2000: 85). Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz hat sich erstmals eine Verschiebung hin zu einer tatsächlichen, materiell verstärkten Integrationspolitik ergeben. Gemäß dem Prinzip „Fördern und Fordern“ sind einerseits klare Rechtsansprüche im Gesetz verankert. Andererseits sind Zuwanderer unter Einschluss von Sanktionsmöglichkeiten auch dazu verpflichtet, an Deutschkursen teilzunehmen und sich Kenntnisse des Rechts- und Wirtschaftslebens anzueignen. Zudem müssen sich Ausländer grundsätzlich an den Kosten der Integrationskurse beteiligen (vgl. §§ 43ff.).

Es ist bisher nicht klar empirisch nachzuweisen – aber auch nicht zu widerlegen –, dass für den größten gesamtgesellschaftlichen Integrationserfolg ein Pflichtprogramm tatsächlich förderlich ist. Bedenklich scheint indes zumindest folgender Umstand: Einerseits entfällt zwar bereits nach zwei Jahren der Anspruch auf Kursteilnahme (§ 44 Abs. 2), andererseits können zur Kursteilnahme aufgeforderte, so genannte „Bestandsausländer“, die „in besonderer Weise integrationsbedürftig“ sind oder Sozialleistungen empfangen, bei Pflichtverletzung mit Leistungskürzungen oder sogar aufenthaltsrechtlichen Sanktionen belegt werden (§ 44a Abs. 3).

4.1 Integration durch Institution

Im Zentrum der neuen Zuwanderungs- und Integrationspolitik steht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Neben der Durchführung der Asylverfahren ist es u.a. für die Führung des Ausländerzentralregisters, Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, wissenschaftliche Begleitforschung sowie die Koordinierung zentraler Fragen der Arbeitsmigration verantwortlich (vgl. § 75). Auch für Konzepte und die zentrale Koordination der Integrationskurse für Erwachsene ist es zuständig. Ein Kurs besteht nach dem Konzept des Bundesamts¹⁸ aus einem Basissprachkurs mit 300, einem Aufbausprachkurs mit ebenfalls 300 sowie einem „Orientierungskurs“ mit 30 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten. Somit liegt der Schwerpunkt klar auf dem Spracherwerb.

Obwohl die Erfolgsaussichten der Kurse mit Blick auf das angestrebte Sprachniveau – insbesondere von Seiten des Deutschen Volkshochschulverbands¹⁹ – sehr skeptisch beurteilt werden, bleibt hier zunächst die Entwicklung abzuwarten. Äußerst kühn erscheinen allerdings die Ziele des Orientierungskurses: Er soll bei den Immigranten „Verständnis für das deutsche Staatswesen wecken“, „Kenntnisse der Rechte und Pflichten als Einwohner und Staatsbürger vermitteln“ und „zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben befähigen (Handlungskompetenz)“. Die Kursteilnehmer sollen ferner „inter-

¹⁸ Vgl. zu den folgenden Ausführungen das „Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs“ des BAMF, in: www.bafg.de/template/index_integrations_kurse_konzept.htm, vom 20.11.2004.

¹⁹ Vgl. SZ vom 12. Oktober 2004.

kulturelle Kompetenz erwerben“, die „Fähigkeit herausbilden, sich weiter zu orientieren (Methodenkompetenz)“ sowie eine „positive Bewertung des deutschen Staates entwickeln“. Jenseits der Frage, ob die genannten Ziele im Einzelfall sinnvoll sind,²⁰ bedeutet dies nichts weniger, als zentrale Teile dessen zu leisten, was gemeinhin als „gesamtgesellschaftliche“ oder „kulturell-identifikatorische“ Integration bezeichnet wird. Wie dieser Anspruch in Form abstrakter Unterrichtung einer Kursgruppe und binnen lediglich 30 Unterrichtseinheiten auch nur ansatzweise erfüllt werden soll, bleibt indes ein Rätsel.

Ein weiteres zentrales Moment bei der Diskussion um Integrationsmaßnahmen ist deren Finanzierung. Neben den anteiligen Kosten, die Kursteilnehmer selbst aufbringen sollen, übernimmt der Bund komplett die Finanzierung der Integrationskurse in Höhe von rund 260 Mio. Euro pro Jahr – ein Zugeständnis der Bundesregierung an die Länder und Kommunen im Zuwanderungskompromiss. Primär sollen gemäß dem Anspruchsmodell alle Neuzuwanderer „bedient“ werden. Ein bestimmtes Kontingent soll auch für bereits länger in der Bundesrepublik lebende Ausländer zur Verfügung stehen – zur „nachholenden Integration“ der so genannten „Bestandsausländer“. Dem positiven Ansatz, endlich auch materielle Integrationsangebote in Form eines Anspruchsmodells für Migranten gesetzlich zu verankern, stehen deutliche Bedenken bezüglich der Reichweite der veranschlagten finanziellen Mittel gegenüber. Während die jährlichen Gesamtkosten eines systematischen Erstförderprogramms von der Süßmuth-Kommission mit umgerechnet rund 330 Mio. Euro wesentlich höher veranschlagt worden waren (Unabhängige Kommission 2001), kritisierte die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowohl die vorgesehene Kursvergütung von gut zwei Euro pro Teilnehmerstunde als zu niedrig angesetzt, als auch den für Integrationskurse vorgesehenen Haushaltsansatz, der deutlich unter den von der Bundesregierung erwarteten Kosten liege.²¹

²⁰ So könnte etwa – unterstützt durch die Ergebnisse der Migrationsforschung – unterstellt werden, dass ein Migrant in der Regel bereits von vornherein über ein tendenziell positives Bild des Staates, in den er einwandert, verfügt.

²¹ Vgl. Stellungnahme zum Entwurf einer Integrationsverordnung vom 11. Oktober 2004, in: www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/inhalt/brennpunkte/zuwanderung/aktuell/umsetzung_der_integrationskursangebote_nach_dem_zuwanderungsgesetz/index.html, vom 17.11.2004.

4.2 Integration und Exklusion?

Die im Zusammenhang mit der Integration diskutierten Themenfelder sind vielfältig. Die Unionsparteien hatten den frühen Kindernachzug stets als besonders integrationsrelevant bezeichnet und zuletzt ein Höchstalter von zehn Jahren gefordert.²² Das Gesetz räumt jedoch beim Kinder- und Familiennachzug der Einheit der Familie einen relativ hohen Stellenwert ein. Das Nachzugsalter bleibt – auch in Anlehnung an die zwischenzeitlich beschlossene EU-Richtlinie²³ – für den Regelfall bei 16 Jahren. Bei Kindern von Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen, Einreise im Familienverbund und in Sonderfällen gilt ein Nachzugsanspruch bis zum 18. Lebensjahr. Obwohl es keine verlässlichen Daten zum Kindernachzug gibt, ist die Anzahl der Jugendlichen, die erst nach der Vollendung des zehnten Lebensjahres zu ihren Eltern in die Bundesrepublik kommen, vermutlich relativ klein. Daneben ist die Frage, ob ein früher Nachzug tatsächlich integrationsfördernd wirkt, in Politik und Wissenschaft bisher strittig (vgl. Beauftragte 2002: 106f.). Unabhängig davon, wann Migrantenkinder in die Bundesrepublik kommen, sind die Bildungsbenachteiligungen im schulischen Bereich eklatant. Hier haben sich im zeitlichen Verlauf die teils erheblichen Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern kaum verringert. Es kann nur von sehr zögerlichen Integrationsfortschritten gesprochen werden (Hinrichs 2003). Für diese und eine Reihe anderer drängender Fragen im Bereich der Integration und des gesellschaftlichen Zusammenlebens bieten das Zuwanderungsgesetz und die damit verfolgte Migrationspolitik dagegen kaum einen Fortschritt. Als politische Aufgabe hätte Integration nämlich auch darauf abzielen, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen“ (Unabhängige Kommission 2001: 200). Ein deutlicher Anstoß dazu war die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000, die allerdings mit Blick auf die erhofften Partizipationsmöglichkeiten durch Einbürgerung noch nicht zufriedenstellend umgesetzt ist.²⁴ Daneben hat der Zuwanderungsrat deutlich gemacht, dass gerade in den Bereichen Kommunales,

²² Vgl. BT-Drs. 15/955: 18

²³ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158: 77ff.).

²⁴ Vgl. hierzu etwa Göbel-Zimmermann (2003).

Ausbildung und Beruf, Wohnen sowie der zivilgesellschaftlichen Integration gravierende Aufgaben zu lösen bleiben (Sachverständigenrat 2004). Auf dem Arbeitsmarkt ist im Rahmen des parallel zum Zuwanderungsgesetz verabschiedeten so genannten Hartz-IV-Gesetzes sogar mit exkludierenden Effekten zu rechnen, nicht zuletzt, weil auf Grund verschärfter Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme bei deutschen Erwerbslosen die Job-Nische für Ausländer weiter schwindet (vgl. Butterwegge/Reißlandt 2005). Auch die Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien²⁵ wurde nicht im Zuge einer ganzheitlichen Integrationspolitik diskutiert, sondern erst nach Überschreitung der Umsetzungsfrist Anfang 2005 auf den parlamentarischen Weg gebracht. Denkbar wäre auch gewesen, im Rahmen der neuen Migrationspolitik Standards für berufliche und bildungsbezogene Integration – wenn nicht festzuschreiben, so doch verbindlich zu proklamieren. Die im Winter 2004/2005 aufgeflammete heftige Debatte um Integration, Leitkultur und Patriotismus führte die zentralen Versäumnisse der Integrationspolitik der vergangenen Jahre erneut deutlich vor Augen.²⁶

5. Generosität auf dem Rückzug? – „Humanitäre“ Zuwanderung

5.1 Vom kleinsten gemeinsamen Nenner: Erweiterung der Verfolgungsgründe

Bisher war die Lage der Flüchtlinge in Deutschland dadurch gekennzeichnet, dass Anerkennungsgründe sich von denen in anderen Staaten unterschieden und ein sicherer Aufenthaltsstatus selbst dann nicht gewährt wurde, wenn die Rückkehr in das Herkunftsland nicht zumutbar war (Renner 2004). Erweitert wurde in einigen Punkten die Möglichkeit der Aufnahme von Flüchtlingen.

²⁵ Richtlinien 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180: 22ff.) bzw. Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303: 16ff.).

²⁶ Vgl. *Migration und Bevölkerung* 9/2004: 1f., *Der Spiegel* 49/2004: 40ff. sowie die Bundestagsdebatte vom 2. Dezember 2004 (BT-Plenarprotokoll 15/145: 13437-13467); zur aufkeimenden europäischen Dimension die Haager Beschlüsse über gemeinsame Grundprinzipien der Integration, Rat der Innen- und Justizminister vom 19. November 2004 in Brüssel.

Neben Statusverbesserungen für subsidiär Geschützte wird nunmehr auch bei nichtstaatlicher Verfolgung der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention²⁷ gewährt. Daneben ist die geschlechtsspezifische Verfolgung anerkannt (vgl. §§ 24, 25, 60). Die Verbesserungen im humanitären Bereich sind allerdings nur bedingt auf ein Umdenken von Regierung und Opposition zurückzuführen, sie beruhen vielmehr auf der notwendigen Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben (sog. „EU-Qualifikationsrichtlinie“, die auch nichtstaatliche und geschlechtsbezogene Verfolgung als Aufnahmegrund ansieht).²⁸ Sie vermeiden somit eher die Entstehung einer Schutzlücke, als dass sie originäre Intentionen deutscher Migrationspolitik umsetzen.

Über eine seit vielen Jahren geforderte dauerhafte Bleiberechtsregelung für so genannte „geduldete Altfälle“ – Flüchtlinge oder ehemalige Asylbewerber, für die aus verschiedenen Gründen Schutz vor Abschiebung besteht – konnten sich die Parteien bei den Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz nicht einigen. Viele Geduldete leben über mehrere Jahre in einem ständigen Zustand der Rechtsunsicherheit und bleiben von elementaren Grundrechten ausgeschlossen, etwa dem Recht, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Der Handlungsbedarf ist bereits seit der Reform des Ausländerrechts 1990 immer wieder erkannt worden, hat aber nie zu einer befriedigenden Lösung geführt, die „Kettenduldungen“ vermieden hätte (vgl. Heinhold 2003). Auch die im Referentenentwurf und im gemeinsamen Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgesehene Abschaffung des Status der Duldung wurde in den Verhandlungen des Vermittlungsausschuss fallen gelassen; als „Instrument der Feinsteuerung“ (BMI 2004: 3) behielt man sie bei. Stattdessen sind die Ausländerbehörden nach § 25 Abs. 5 dazu ermächtigt, bei faktischen Ausreisehindernissen, die nicht selbst verschuldet sind, eine befristete Aufenthaltserlaubnis (inklusive Arbeitserlaubnis) zu erteilen; wenn eine Abschiebung bereits für 18 Monate ausgesetzt ist, „soll“ die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Es bleibt abzuwarten, ob sich damit die Problematik in den

²⁷ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II: 560ff.)

²⁸ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304: 12ff.).

nächsten Jahren entschärft. Die Mehrzahl der Fälle wird vermutlich nicht begünstigt.²⁹

5.2 Per Härtefallklausel zum Bleiberecht?

Neu ist hingegen die in § 23a des Aufenthaltsgesetzes explizit festgeschriebene Option, auf Länderebene per Verordnung Härtefallkommissionen einzurichten, die im Einzelfall den obersten Landesbehörden aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen die Verleihung eines Aufenthaltstitels an einen formal ausreisepflichtigen Ausländer empfehlen können. In einigen Ländern hatten solche Kommissionen unter der Beteiligung von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden bereits vor dem Zuwanderungsgesetz bestanden und meist recht unauffällig mit den jeweiligen Innenministerien zusammengearbeitet. Angesichts der breiten Mehrheit für den Gesamtkompromiss im Zuwanderungsgesetz und damit auch der Härtefallregelung dürfte es sich eigentlich keine Landesregierung erlauben, von der Einrichtung eines solchen Gremiums gänzlich abzusehen. Bei Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zeichneten sich zwar in vielen Bundesländern Härtefallkommissionen ab.³⁰ In

²⁹ Zum Ende des Jahres 2004 entwickelte die erneute, parallel in verschiedenen Medien lancierte Initiative der innenpolitischen Sprecher der Regierungsfractionen sowie der rot-grünen Mehrheit im Menschenrechtsausschuss für eine Bleiberechtsregelung eine neue Dynamik (vgl. *Berliner Zeitung* bzw. *FR* vom 10.11.2004), nachdem bereits im Jahr 2003 die Arbeitsgemeinschaft Pro Asyl eine große Kampagne gestartet hatte. In der Konferenz der verantwortlichen Landesinnenminister blieb das Thema jedoch zunächst höchst kontrovers und ohne Lösungsperspektive.

³⁰ Neben den bereits bestehenden in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern sollten zum Jahresbeginn 2005 in den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen Härtefallgremien eingesetzt werden. In Sachsen-Anhalt (Antrag der PDS-Fraktion vom 6. Oktober 2004, LT-Drs. 4/1829) und Bremen (Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 21. September 2004, Drs. 16/401 der Bürgerschaft) lagen zwar jeweils Initiativen einzelner Oppositionsfractionen vor; dort blieb jedoch – ebenso wie in Sachsen, dessen große Koalition das Vorhaben zunächst auf die lange Bank schob (vgl. LT-Plenarprotokoll 4/3: 140-147) – bei Inkrafttreten des ZuwG unklar, ob zu einem späteren Zeitpunkt tatsächlich Kommissionen eingesetzt würden. Auf jeden Fall werden sämtliche Härtefallgremien aufgrund einer im Zuwanderungsgesetz verankerten fünfjährigen Experimentierklausel spätestens Ende 2009 wieder aufgelöst (vgl. Art. 15 Abs. 4 ZuwG).

Bayern, Niedersachsen und Hessen lehnten jedoch die Landesregierungen bzw. die jeweiligen Landtagsmehrheiten deren Einrichtung explizit ab.³¹

Einerseits ist kein Bundesland dazu verpflichtet, eine solche Kommission einzusetzen. Andererseits enthalten weder der § 23a noch die Durchführungsverordnung zum Zuwanderungsgesetz (BR-Drs. 731/04) Vorgaben darüber, wie eine Kommission besetzt werden und arbeiten soll. Dies ist äußerst bedenklich, denn je nach politischer Ausrichtung und Zielsetzung können damit unterschiedliche Verhältnisse zwischen den Bundesländern entstehen. Da für den Einzelnen kein subjektives Recht auf Anrufung besteht, sondern die Kommission nur im Wege der Selbstbefassung tätig wird, stellen die Härtefallgremien auch keine Rechtsschutzinstanz im üblichen und bekannten Sinne dar (vgl. Hailbronner 2001). Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist deshalb sogar vorgebracht worden, sie entsprächen nicht der Rechtssystematik und seien verfassungswidrig (Schönenbroicher 2004). Nicht zuletzt überdeckt die aufgeregte Diskussion um Härtefallkommissionen den wahren Kern des Problems: Die Unfähigkeit der Politik, durch die Einführung ermessensunabhängiger Bleiberechtstatbestände, die objektiv nachvollzieh- und einklagbar sind, das Auftreten von Härtefällen grundsätzlich zu vermeiden.

5.3 Arbeiten am beschädigten Asylrecht

Der langsame Rückbau des deutschen Asylrechts hatte bereits in den 1970er Jahren begonnen, als die damalige Bundesregierung zusammen mit der Opposition ein erstes Gesetz zur Straffung der Asylverfahren erließ, das u.a. die Widerspruchs- und Klageoptionen gegen ablehnende Bescheide einschränkte. Zahlreiche „Beschleunigungsgesetze“ folgten (vgl. Münch 1992). Unter dem Eindruck stetig steigender Asylbewerberzahlen Ende der 1980er Jahre kam

³¹ Vgl. für Bayern den Antrag der SPD-Fraktion vom 5. Juli 2004 (LT-Drs.-Nr. 15/1354) sowie die Beschlussempfehlung zur Ablehnung vom 24. November 2004 (LT-Drs. 15/2132). Hessen hat beschlossen, der Petitionsausschuss des Landtags solle in Zukunft die Funktion einer Härtefallkommission mit übernehmen (vgl. LT-Plenarprotokoll 16/48: 3186-3207). Diesem Weg hat sich die Mehrheit der Hamburger Bürgerschaft angeschlossen (vgl. Plenarprotokoll 18/15 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: 704-711); ebenso möchte Niedersachsen laut der Beschlussempfehlung vom 3. November 2004 (LT-Drs. 15/1399) vorgehen, wobei die SPD-Fraktion für diesen Fall beantragte, der Petitionsausschuss solle zumindest von einer Kommission *beraten* werden (LT-Drs. 15/1437).

es schließlich zur bisher stärksten Zäsur im deutschen Asylrecht: Der Einfügung eines Zusatzartikels in das Grundgesetz im Jahre 1993, der die Losung des Artikels 16 („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) unter die Vorbehalte der Drittstaatenregelung und des Flughafenverfahrens stellte und die Bundesrepublik damit für zahlreiche Flüchtlinge quasi unerreichbar machte (vgl. Bade 1994).

Auch der Auftrag der Süßmuth-Kommission hatte die Erarbeitung von Empfehlungen zur Straffung der Asylverfahren umfasst, obwohl die Zahl der Asylbewerber nach dem so genannten Asylkompromiss stark gesunken war. Während der Zuwanderungsdebatte 2001 bis 2004 setzte sich dieser Trend fort, so dass die hauptsächlich von der CSU immer wieder vorgebrachte Idee, das grundgesetzlich verbürgte Asylrecht zu Gunsten einer institutionellen Garantie abzuschaffen, nie ernsthaft diskutiert wurde. Die Änderungen des Zuwanderungsgesetzes beziehen sich somit primär auf das Asylverfahrensrecht und das Asylbewerberleistungsrecht. Eine der zentralen Änderungen im Zuge der Einführung eines Systems von neuen Aufenthaltstiteln betrifft den Aufenthaltsstatus von Asylberechtigten. Auf der Grundlage von § 26 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes wird nicht mehr automatisch ein Daueraufenthaltsrecht eingeräumt, sondern nach drei Jahren zunächst geprüft, ob gegebenenfalls Tatsachen zum Widerruf des Aufenthaltstitels führen können, wie etwa die Situation im Herkunftsland (§ 73 Abs. 2a Asylverfahrensgesetz). Wie sich die Regelung im Einzelnen auswirken wird, bleibt indes abzuwarten; materiell-rechtlich stellt sie jedenfalls eine Verschlechterung dar.

Daneben wird im Zuge der Verfahrensstraffung die Weisungsunabhängigkeit der so genannten Einzelentscheider im Asylverfahren ebenso abgeschafft wie das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten. Dies bedeutet einerseits eine gewisse Zentralisierung, könnte andererseits aber auch zu mehr Verfahrensgerechtigkeit führen. Schließlich gab es auch beim Bezug staatlicher Leistungen von Personen, die aus humanitären Gründen in der Bundesrepublik verbleiben dürfen, einige Verbesserungen, die allerdings erst nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes in einem zustimmungsfreien Änderungsgesetz im Frühjahr 2005 geklärt wurden.³²

³² Vgl. zum Änderungsgesetz Kapitel 7 in diesem Beitrag; zu den zentralen Änderungen im Asylbewerberleistungsrecht Deibel 2004.

6. Das Primat der Inneren Sicherheit

Bei den Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz sind die zunächst vorherrschenden wirtschafts- und integrationspolitischen Ansätze zunehmend in den Hintergrund getreten. Stattdessen konnte man beobachten, wie sich der Schwerpunkt auf Sicherheitsaspekte und die Abwehr möglicher terroristischer Gefahren verlagerte. Dies wurde insbesondere bei den „aufenthaltsrechtlichen, ausweisungsrechtlichen und flüchtlingsrechtlichen Vorschriften“ deutlich (Marx 2004: 275).

6.1 Neue Instrumente im Kampf gegen den Terror

Nachdem bereits 2002 im Rahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes³³ erweiterte Gründe für die Beendigung des Aufenthaltsrechts sowie eine erleichterte Durchsetzung der Ausreisepflicht im Ausländergesetz verankert wurden, kamen im Laufe der Beratungen um das Aufenthaltsgesetz weitere Verschärfungen in diesem Bereich hinzu.

Eine der wichtigsten Neuerungen findet sich in § 58a. Die Vorschrift ermöglicht eine erleichterte Abschiebung ohne vorherige Ausweisung, wenn aufgrund einer auf „Tatsachen gestützten Prognose“ eine besondere Gefahr für die Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristische Gefahr abgewehrt werden soll. Die Tatsachen müssen also nicht die Gefahr selbst, sondern nur eine entsprechende Annahme, es bestehe eine solche Gefahr, rechtfertigen. Ähnlich geregelt sind die Versagung eines Aufenthaltstitels nach § 5 Abs. 4 i.V.m. den Ausweisungsgründen des § 54 Nr. 5. In diesen Fällen müssen Tatsachen eine „Schlussfolgerung“ in Bezug auf die Zugehörigkeit zu oder Unterstützung von terroristischen Vereinigungen rechtfertigen.

Diese „Ausweisungen auf Verdacht“ (Schmahl 2004: 223) sind insofern bedenklich, weil jeder Prognose und Schlussfolgerung gewisse Unwägbarkeiten anhaften können, und bei der Frage, ob, wann und wie terroristische Gefahren, Förderungs- oder Unterstützhandlungen vorliegen, Abgrenzungs- und Definitionsschwierigkeiten nicht auszuschließen sind (vgl. Renner 2003, Marx 2004).

³³ Vgl. Fn. 2.

Im Fall des § 58a sind die Innenminister der Länder für diese „tatsachengestützte Gefahrenprognose“ zuständig. Bei besonderem Interesse des Bundes kann der Bundesinnenminister die Zuständigkeit an sich ziehen und damit Entscheidungen der Länder zuvorkommen oder sogar ergangene Entscheidungen ändern. Dem Bund werden so erstmals eigene ausländerrechtliche Kompetenzen eingeräumt, die über die sonstigen Aufgaben in den Auslandsvertretungen und den Grenzbehörden hinausgehen (vgl. Renner 2004). Ob man diese Regelung jedoch als „Geburtsstunde einer zentralen Ausländerbehörde“ (ebd.: 272) bezeichnen kann, bleibt abzuwarten. In jedem Fall werden der Handlungsspielraum des Bundesinnenministers und damit einhergehend gemäß § 58a Abs. 2 S. 3 auch die Vollzugsbefugnisse des Bundesgrenzschutzes erweitert.

Darüber hinaus sind noch weitere Besonderheiten der Vorschrift hervorzuheben. Zum einen besteht anders als bei den übrigen Ausweisungsgründen der §§ 53ff. für den betroffenen Ausländer nach § 11 Abs. 1 S. 5 generell ein unbefristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot. Folglich sind jene, die nur aufgrund einer Prognose ausgewiesen wurden, besonders hart betroffen. Eine Ausnahme hiervon kann nur im Einzelfall von der obersten Landesbehörde ausgesprochen werden. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass dieses Hintertürchen in so gut wie allen Fällen verschlossen bleibt und die Ausweisung endgültigen Charakter haben wird.³⁴

Zum anderen wird die Vorschrift auch Auswirkungen auf das Recht der Flüchtlinge haben (vgl. Duchrow 2004). Zwar gilt auch bei einer Abschiebung auf Grund von § 58a grundsätzlich der Flüchtlingsschutz des § 60 Abs. 1 bis 8. Die entscheidende Ausländerbehörde ist allerdings nicht an hierzu getroffene Feststellungen aus anderen Verfahren (etwa des zuständigen Bundesamtes) gebunden und prüft eigenständig die Voraussetzungen eines Abschiebeverbots, mit allen eventuell folgenden negativen Konsequenzen.

Schließlich wird der Rechtsschutz auf eine Instanz beim Bundesverwaltungsgericht begrenzt. Der Betroffene ist gemäß § 62 Abs. 2 in Abschiebungshaft zu nehmen, es sei denn, die Abschiebung kann aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, innerhalb der nächsten drei Monate nicht durchgeführt werden.

³⁴ Aus diesem Grund bezweifelt Marx (2004) auch die Vereinbarkeit der Vorschrift mit Art. 8 EMRK und Art. 1 Abs. 1 GG.

Die Abschiebungsanordnung nach § 58a kann insgesamt als bislang schärfste Regelung im Aufenthaltsrecht der Ausländer bezeichnet werden. Wegen der Unwägbarkeiten von Prognoseentscheidungen und den drastischen Konsequenzen für die Betroffenen sollte von ihr jedoch nur in einschränkendem Maße Gebrauch gemacht werden.

6.2 Neue Regelungen gegen Schleuser, Hassprediger und Leiter verbotener Vereine

Besonderes hart zeigt sich das Gesetz nun gegenüber Schleusern. Diese sind nach § 53 Nr. 3 zwingend auszuweisen, wenn sie wegen Einschleusens von Ausländern rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt wurden. Im Gegensatz zu anderen in § 53 genannten Straftaten ist hierfür keine Mindeststrafe vorgesehen, was die Intention des Gesetzgebers ausdrückt, verstärkt gegen diese besonders rücksichtslosen Auswüchse der organisierten Kriminalität vorzugehen. Denn nicht selten wird der Tod von Menschen bei der Einschleusung nach Deutschland in Kauf genommen.

Auch andere Themen, die vermehrt im Blickpunkt der Öffentlichkeit standen, haben bei den Nachverhandlungen von Regierung und Opposition noch Eingang in das Gesetz gefunden. Im Zusammenhang mit dem Stichwort der – insbesondere islamistischen – „Hassprediger“ sind die Regelungen des § 55 Abs. 2 Nr. 8a und 8b zu sehen. Danach können Nicht-Deutsche ausgewiesen werden, die terroristische Taten billigen oder zu Hass und Gewalt gegen Teile der Bevölkerung aufrufen. Diese Vorschriften decken sich zum großen Teil mit Tatbeständen des Strafgesetzbuchs, auch wenn sie nach ihrem Wortlaut teils noch darüber hinausgehen.³⁵ Wegen der weitgehenden Übereinstimmung dürfte es sich in diesem Zusammenhang daher nicht selten um strafrechtlich relevantes Verhalten handeln. Da ein Verstoß gegen Strafnormen aber immer auch einen „nicht nur geringfügigen Verstoß“ gegen Rechtsvorschriften i.S.d. § 55 Abs. 2 Nr. 2 darstellen dürfte und schon nach

³⁵ § 55 Abs. 2 Nr. 8a ist an § 111 (Öffentliche Aufforderung zu Straftaten), § 55 Abs. 2 Nr. 8b an § 130 (Volksverhetzung) StGB angelehnt. Nach § 55 Abs. 2 Nr. 8a genügt es jedoch schon, ein Verbrechen oder terroristische Taten von vergleichbarem Gewicht zu *billigen*. § 55 Abs. 2 Nr. 8b ist insofern als weiter gefasst zu sehen, da der Begriff „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ über den des „öffentlichen Friedens“ in § 130 StGB hinausgeht.

dieser Vorschrift eine Ausweisung möglich ist, lässt sich der „Verdacht reiner Symbolpolitik“ (Marx 2004: 277) nicht ganz von der Hand weisen.

Anknüpfend an die Schwierigkeiten im Fall „Kaplan“ wurde ferner mit § 54 Nr. 7 eine Regelausweisung von Leitern verbotener Vereine in das Gesetz aufgenommen. Ebenso wie § 55 Abs. 2 Nr. 8a und 8b findet sich diese Vorschrift nicht im ursprünglichen Gesetzesentwurf aus dem Jahre 2002.³⁶ Insgesamt drängt sich so der Eindruck auf, diese Neuerungen scheinen eher der Beruhigung der Öffentlichkeit geschuldet zu sein als einer tatsächlichen gesetzgeberischen Notwendigkeit.

6.3 Erweiterte Anfragen, Auskunfts- und Überwachungsmöglichkeiten

Vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, also des zeitlich unbefristeten Aufenthaltstitels und der Entscheidung über eine Einbürgerung wurde mit § 73 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz bzw. § 37 Staatsangehörigkeitsgesetz eine Regelanfrage über verfassungsfeindliche Erkenntnisse eingeführt. Ein Einbürgerungswilliger ist zudem verpflichtet, seine Vorstrafen im Ausland bekannt zu geben, sofern sie in einem rechtsstaatlichen Verfahren ausgesprochen wurden.

Zur inneren Sicherheit sollen ferner erweiterte Überwachungsmöglichkeiten nach § 54a beitragen, die sich vornehmlich auf die Ausweisungsgründe der §§ 54 Nr. 5 und 5a sowie 58a stützen, also gegen mutmaßliche oder tatsächliche Terroristen gerichtet sind. Wenn deren Abschiebung nicht möglich ist, weil dem Betroffenen in seinem Land Folter oder die Todesstrafe drohen, sieht das Gesetz nun verschärfte Auflagen vor: Reiseverbot, Meldepflicht, eingeschränkte Freizügigkeit sowie Verbot bestimmter Kommunikationsmittel. Es leuchtet ein, dass sich die Bundesrepublik nicht als „sicherer Hafen“ (Schmahl 2004: 224) ausreisepflichtiger Ausländer erweisen darf, weshalb diese Maßnahmen nicht grundsätzlich abzulehnen sind. Man sollte jedoch fragen, ob etwa Kommunikationsverbote per E-Mail oder Mobilfunk wirksam überwacht werden können.

³⁶ BGBl. 2002 I: 1946ff.

6.4 Der hohe Preis des Gesetzes

Alle diese Neuerungen zeigen, dass sich der Schwerpunkt und damit auch der Zweck des Gesetzes von einer Förderung des Elitenzuzugs und der Verbesserung der humanitären Aufnahmepolitik zugunsten des Ausbaus von Sicherheitsvorschriften verschoben haben. Obwohl dieser Zweck nicht in § 1 des Gesetzes aufgeführt wird, ist er nicht zu übersehen und auch von der Bundesregierung intendiert.³⁷ Es kann in diesem Zusammenhang nicht bezweifelt werden, dass der Staat eine Schutzpflicht gegenüber seinen Bürgern hat und schon deshalb eine wirksame Bekämpfung terroristischer und sonstiger Bedrohungen vornehmen muss. Bedauerlich ist jedoch, dass die eigentliche Stoßrichtung des Gesetzes, die Darstellung Deutschlands als aufnahmeberechtigtes Zuwanderungsland, von sicherheitspolitischen Tendenzen überlagert wird. Die zahlreichen erst nachträglich eingefügten Neuerungen auf diesem Gebiet sprechen eine deutliche Sprache und setzen ein falsches Signal. Denn es kann dem Klima zwischen Deutschen und Migranten nur schaden, wenn aufenthaltsrechtliche Regelungen hauptsächlich als Schutz- und Abwehrmaßnahmen wahrgenommen werden und der „Gleichsetzung von terroristischer Gefahr und Zuwanderung“ (Sachverständigenrat: 378) Vorschub leisten. Betrachtet man den Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (siehe 2.), so erweist sich die Dominanz von Regelungen zur Erhöhung der Inneren Sicherheit – und damit einhergehend zur Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte von Migranten – als der von SPD und insbesondere den Grünen zu entrichtende Preis dafür, dass es *überhaupt* zur Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes kam.

7. Das Zuwanderungsgesetz – Halbwertszeit begrenzt

Noch bevor das im Sommer 2004 beschlossene Zuwanderungsgesetz zum Jahresbeginn 2005 in Kraft trat, befand sich sein zentraler Bestandteil, das neue Aufenthaltsgesetz, bereits in z.T. substanzieller Überarbeitung. Schon lange vor dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag war klar, dass es sich bei den Neuregelungen im Zuwanderungs-

³⁷ So schon in der Einleitung ihrer Pressemitteilung zum Zuwanderungskompromiss die Bundesregierung am 25. Mai 2004, vgl. Fn. 12.

und Aufenthaltsrecht um *work in progress* handeln und der Gesetzgeber kontinuierlich mit Veränderungen und Anpassungen beschäftigt sein würde. Schließlich stammte die ursprüngliche Konzeption des Gesetzes aus dem Sommer 2001 (war also bei seiner Verabschiedung bereits drei Jahre alt). Häufiger Änderungsbedarf ist bei komplexen Regelwerken, die zudem noch sehr stark von den Politikprozessen auf mehreren Ebenen beeinflusst werden, durchaus nicht ungewöhnlich. Auch das Ausländergesetz von 1990 war in den 14 Jahren seines Bestehens Dutzende Male geändert worden, wobei es sich meist um geringfügige Änderungen oder Anpassungen handelte. Die zentralen Inhalte des Gesetzes blieben jedoch unverändert. Einiges spricht dafür, dass dem neuen Aufenthaltsrecht keine derart lange Bestandskraft beschieden sein wird wie seinem Vorgänger oder gar dem ersten Ausländergesetz der Bundesrepublik von 1965, welches nach 25 Jahren erstmals einer Reform an Haupt und Gliedern unterworfen wurde.

7.1 Die Prärogative der EU-Migrationspolitik

Es lassen sich mindestens drei verschiedene Einflüsseebenen identifizieren, die unterschiedlich intensiven Veränderungsdruck auf das neue Zuwanderungsrecht ausüben werden:

- a) Zum einen ergibt sich hauptsächlich redaktioneller Anpassungsbedarf mit Blick auf andere deutsche Gesetzeswerke, die parallel zum ZuWG behandelt wurden und erst danach zum Abschluss kamen.
- b) Daneben besteht die Notwendigkeit zur Anpassung an diverse EU-Richtlinien und Vorschriften, die bereits erlassen sind, sich in Verhandlung oder erst in Planung befinden.
- c) Schließlich wird mittelfristig auch auf konzeptioneller Ebene deutlicher Reformdruck spürbar werden. Spätestens wenn der prognostizierte Mangel an Fachkräften durch die Regelungen der „Anwerbestoppausnahmereverordnung“ oder Sonderprogramme wie die so genannte *Greencard* nicht mehr zufriedenstellend gedeckt werden kann, könnten die Forderungen nach attraktiven Einwanderungsoptionen für Hoch- und Höchstqualifizierte im Rahmen eines Gesetzes Wandlungsprozesse einleiten. Daneben besteht das Problem von Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus fort.

Zu a) In dem am 11. November 2004 vom Bundestag verabschiedeten „Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze“ sollten primär redaktionelle Anpassungen an parallel zum Zuwanderungsgesetz verhandelte Neuregelungen vorgenommen werden. Diese waren z.B. eine Folge des so genannten Hartz-IV-Gesetzes, durch das die Leistungen des Arbeitslosengeldes II eingefügt werden mussten. Enthalten war aber auch eine umfassende inhaltliche Neuerung zur Gesichtserkennung von Ausländern über aufgefundene Pässe in Verbindung mit einer „Fundpapier-Datenbank“. Dieser Teil des Gesetzes beruhte auf zwei Beschlüssen der Innenministerkonferenz und war bewusst aus den Hauptverhandlungen zum Zuwanderungsgesetz herausgehalten worden.³⁸ Die Regelung zielte auf Ausländer und Asylbewerber, die sich ohne Dokumente, die ihre Identität und Staatsangehörigkeit belegen, im Bundesgebiet aufhalten. Die Analyse gefundener, nicht eindeutig zuzuordnender ausländischer Ausweispapiere sollte über besondere Gesichtserkennungssysteme anhand der Passbilder, also mittels eines elektronischen Abgleichs zwischen Daten und biometrischen Merkmalen, Zweifel an der Identität oder Staatsangehörigkeit von passlosen Personen ausräumen und somit Rückführungen erleichtern (vgl. BT-Drs. 15/3784: 7ff.).

Die unionsgeführten Länder nutzten das Änderungsgesetz beim ersten Durchgang im Bundesrat sogleich zu dem Versuch, gewissermaßen durch die Hintertür weitere Restriktionen im neuen Aufenthaltsrecht festzuschreiben.³⁹ In der Bundestagsdebatte dagegen warf die Union ihrerseits der Regierungskoalition vor, den Zuwanderungskompromiss aufzukündigen, da das Änderungsgesetz eine Besserstellung in der medizinischen und materiellen Versorgung von Flüchtlingen sowie deren Aufenthaltsstatus impliziere, die nicht Gegenstand der Einigung im Vermittlungsausschuss gewesen seien (vgl. BT-Plenarprotokoll 15/138: 12728ff.). Am 26. November 2004 lehnte der Bun-

³⁸ Vgl. Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 15. Mai sowie 21. November 2003, in: www1.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/3_20Konferenzen/3.2_20Innenminister-Konferenz/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html, vom 24.11.2004.

³⁹ In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung forderte der Bundesrat mit der Mehrheit der CDU/CSU-geführten Länder unter anderem, die Möglichkeit des Widerspruchs bei versagter Duldung durch die Ausländerbehörde aus dem Gesetz zu streichen. Die Bundesregierung lehnte diese Forderung mit dem Verweis ab, die Einräumung des Rechts auf Widerspruch sei Teil des parteiübergreifenden Kompromisses zum Zuwanderungsgesetz gewesen (vgl. BT-Drs. 15/3984).

desrat das Gesetz ab und überwies es an den Vermittlungsausschuss, in dem es allerdings zu keiner Einigung kam. Als Folge des neu aufgebrochenen Dissenses überarbeitete die Regierungskoalition das Änderungsgesetz, um es als Einspruchsgesetz im Frühjahr 2005 ohne die Zustimmung der Opposition beschließen zu können (vgl. BT-Drs. 15/4491). Die „Fundpapier-Datenbank“ erhält somit zunächst keine Rechtsgrundlage, während rot-grün mit einer Änderung des § 104 eine „kleine Bleiberechtsregelung“ einführte, die anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Konvention nach drei Jahren ein Niederlassungsrecht garantiert.

Zu b) Weiter lässt sich der Veränderungsbedarf der nächsten Jahre auf aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Union zurückführen. Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 wurden die Bereiche Einwanderung, Asyl und Visapolitik „vergemeinschaftet“, d.h. aus relativ unverbindlicher zwischenstaatlicher „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ (vgl. Müller-Graff 1996, Monar 1997) als genuiner Politikbereich in einen gemeinschaftspolitischen Rahmen überführt. Seitdem ist die EU formal für die Migrationspolitik zuständig. Zwar schob der Europäische Rat den im Vertrag von Nizza vorgesehenen Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zunächst auf, weil einige Mitgliedstaaten auf ihre volle Souveränität über dieses sensible Politikfeld nicht verzichten wollten. Dennoch arbeiten Kommission und Rat seit einigen Jahren intensiv an der Umsetzung der Ende 1999 formulierten Ziele für die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik, die u.a. folgende Punkte umfassen:

- ein Konzept zur Steuerung von Migrationsbewegungen, das einen Ausgleich zwischen der Aufnahme aus humanitären und aus wirtschaftlichen Gründen schafft, u.a. mittels Aufbau von Partnerschaften mit den Herkunftsländern;
- eine gemeinsame Integrationspolitik, die einwandernden Angehörigen von Drittstaatsangehörigen nach Möglichkeit Rechte und Pflichten zuerkennt, die denen der Angehörigen des jeweils aufnehmenden EU-Staates vergleichbar sind;
- eine gemeinsame Asylpolitik auf der Grundlage uneingeschränkter Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention.

Beim EU-Gipfeltreffen Ende 2004 legten die Minister schließlich den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat fest. Lediglich Regelungen zur Zuwanderung auf die Arbeitsmärkte unterliegen weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip. Ferner erhält ab 2005 das EU-Parlament, das bisher nur angehört wurde, Mitentscheidungsrechte. Das Ziel eines einheitlichen Asylverfahrens soll bis 2010 verwirklicht werden.⁴⁰

Die bereits abgeschlossenen und zum Teil noch verhandelten EU-Richtlinien zur gemeinsamen Flüchtlings-, Asyl- und Migrationspolitik werden an verschiedenen Punkten Anpassungen im deutschen Freizügigkeits-, Asylverfahrens- und Aufenthaltsrecht erfordern. Das Aufenthaltsgesetz muss dafür sogar teilweise „grundlegend neu gestaltet werden“ (Renner 2004: 266), je nach dem, wie deutlich sich die Verhandlungsergebnisse zu den Richtlinienvorschlägen in der EU von der neuen deutschen Rechtslage unterscheiden. Beispielsweise ist bis 2006 die Richtlinie betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen umzusetzen,⁴¹ die u.a. einen Aufenthaltstitel mit der Bezeichnung „Daueraufenthalt – EG“ vorsieht. Besonderen Einfluss dürften hier auch die frühestens 2005 zum Abschluss kommende Richtlinie über Einreise und Aufenthalt zu Studien- oder Ausbildungszwecken und – sofern der Rat sich dem seit 2001 vorliegenden, bisher blockierten Entwurf annimmt – die Richtlinie über Einreise und Aufenthalt zur Arbeitsaufnahme entfalten.⁴²

⁴⁰ Vgl. das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, dokumentiert in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes bei der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel, 4./5. November 2004 (14292/04: 11ff.).

⁴¹ Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Abl. L 16: 44ff.).

⁴² Die vollständigen Titel der Richtlinienentwürfe KOM (2001) 386 und KOM (2002) 548 lauten: „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit“ sowie „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes“. Weitere Richtlinien, die ab 2005 zu Änderungen in zentralen Regelungen des Zuwanderungsgesetzes führen werden, betreffen die Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihrer Familienangehörigen (vgl. Fn. 23) sowie das Flüchtlings- und Asylrecht. Hier besteht nunmehr Einigkeit über die so genannte „Qualifikationsrichtlinie“, die „Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen“ (vgl. Fn. 28) und über die Richtlinie zu „Mindestnormen für Verfahren in

Zu c) Am 19. Oktober 2004 stellte der so genannte Zuwanderungsrat – von Innenminister Schily als quasi-Nachfolger der viel beachteten unabhängigen Süßmuth-Kommission eingesetzt – sein erstes Jahresgutachten vor (Sachverständigenrat 2004) und schlug darin vor, die individuelle Vorrangprüfung auf dem Arbeitsmarkt auch für niedrig Qualifizierte durch eine globale Vorrangprüfung zu ersetzen (siehe 3.). In fast allen Parteien, außer bei den Grünen, regte sich z.T. heftiger Widerstand gegen die wissenschaftlich abgesicherten Vorschläge des Rates.⁴³ In Anbetracht der Tatsache, dass der Zuwanderungsrat als gerade erst eingerichtetes Gremium neben seiner gesetzlichen Grundlage bereits zentraler Bestandteile seines Haushalts beraubt wurde,⁴⁴ hat hier ein weiterer Rückschlag stattgefunden. Dennoch steht zu erwarten, dass sich die gewonnenen Einsichten *peu à peu* durchsetzen und letztlich auch neue Anforderungen an den Gesetzgeber stellen.

Ein selten thematisierter Makel deutscher Migrationspolitik besteht auch darin, dass sie sich – und daran änderte auch die lange Diskussion um das Zuwanderungsgesetz nichts – bisher systematisch der Frage nach dem Umgang mit so genannten Illegalen, die bereits im Land leben, verschlossen hat.⁴⁵ Fast undenkbar erscheint die in vielen anderen europäischen und außereuropäischen Ländern bereits erprobte Praxis der Regularisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus (vgl. Apap/de Bruycker/Schmitter 2000) die hinnimmt, dass Grenzen eine gewisse Durchlässigkeit behalten bzw. die volle Kontrolle über eingereiste Personen nicht herzustellen ist. Nicht einmal die zaghaften Anregungen der Süßmuth-Kommission, Schulen und Lehrer von der Verpflichtung zu entbinden, den Behörden ausländische Schüler zu melden, die sich illegal in Deutschland aufhalten bzw. Personen und Organisationen, die sich aus humanitären Gründen um Illegale kümmern, nicht in Strafverfahren zu ziehen (Unabhängige Kommission 2001: 196ff.), wurden offensiv diskutiert. Die Arbeit der Bundesregierung befasst sich dagegen mit

den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft“, KOM (2002) 326 endg.

⁴³ Vgl. z.B. Pressemitteilung der CDU-CSU vom 19. Oktober 2004, „Süßmuth-Gutachten enthält alte Parolen und keine Konzepte für Integration“, in: www.cducsu.de/section_2/subsection_1/id_9472/Meldungen.aspx, vom 30.11.2004.

⁴⁴ Vgl. Migration und Bevölkerung 9/2004: 3.

⁴⁵ Vgl. (mit umfangreicher Bibliographie) stellvertretend für diesen Problemkomplex: Alt 2003.

exterritorialen Aufnahmezentren und konzentriert sich auf europäische Grenzsicherungspolitik, die derzeit im Rahmen von Rat und Kommission intensiv vorangetrieben wird.⁴⁶ Doch diese Maßnahmen werden auf die Probleme des teilweise menschenunwürdigen Lebens von irregulären Migranten in der „Schattenwelt“ (Alt 2003) keinen unmittelbaren Einfluss haben. Zentrale Herausforderungen müssen auch hier mittelfristig angegangen werden (vgl. Cyrus 2004).

8. Fazit

Durch das Zuwanderungsgesetz wird die deutsche Migrationspolitik nicht grundsätzlich neu buchstabiert. „Steuern“, „begrenzen“ und „sichern“ lauten die Maximen; „integrieren“ und „öffnen“ folgen rhetorisch erst in zweiter und dritter Linie. Das Erbe des Ausländergesetzes wirkt auch in weiten Teilen des Aufenthaltsgesetzes nach, wengleich es an verschiedener Stelle deutliche Änderungen und Vereinfachungen gegenüber der alten Rechtslage aufweist und bei der Integration substanzielle Neuerungen enthält. Was bleibt also faktisch von der „historischen Zäsur“, die Bundesinnenminister Otto Schily verkündet hat?⁴⁷ Die Arbeitsmigration ist nach wie vor durch den prinzipiellen Anwerbestopp geprägt, eine Rückkehr zur Punkteregelung wohl auf lange Sicht ausgeschlossen. Die Möglichkeit, hoch qualifizierten Ausländern eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, beschränkt sich auf „besondere Fälle“, was eine restriktive Handhabung geradezu bedingt. Die Verbesserungen im humanitären Bereich sind zwar ersichtlich, gleichen die deutsche Rechtslage jedoch nur den Standards in anderen europäischen Ländern an, und können deshalb nicht als bahnbrechend bezeichnet werden.

„Historisch“ ist allenfalls das Ausmaß der Abwehr- und Sicherheitsmaßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität, die als Reaktion auf die terroristischen Zäsuren des 11. September 2001 und des 11. März 2003 dem Gesetz ihren Stempel aufdrücken und es von der ursprünglichen

⁴⁶ Vgl. das Arbeitspapier der Kommission vom 25. Oktober 2004, „Annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents (SEC [2004] 1349) sowie Cholewinski 2001, Alt 2004.

⁴⁷ Vgl. BR-Plenarprotokoll 802: 345.

Intention, eine gewisse „migrationspolitische Aufbruchstimmung“ (Marx 2004: 282) oder gar den viel beschworenen „Paradigmenwechsel“ zu erzeugen, immer weiter entfernen.

Literaturverzeichnis

- Alt, Jörg, 2003: Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex „illegale“ Migration, Karlsruhe.
- Alt, Jörg, 2004: Illegale Migration: Von Grüner und Blauer Grenze zur „Embedded Migration“, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 9, S. 310-315.
- Angenendt, Steffen, 2002: Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000/2001, in: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.), Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M., S. 31-59.
- Apap, Joanna/de Bruycker, Philippe/Schmitter, Catherine, 2000: Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study, in: European Journal of Migration and Law, H. 2: 263-308.
- Bade, Klaus J., 1983: Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980, Berlin.
- Bade, Klaus J., 1994: Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland. Dritte, neubearbeitete und aktualisierte Ausgabe, Hannover.
- Bade, Klaus J./Bommes, Michael, 2000: Migration und politische Kultur im ‚Nicht-Einwanderungsland‘, in: Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven Frankfurt a.M., S. 163-204.
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (Hrsg.), 2004: Normalfall Migration, Bonn.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 2002: Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2003: Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung, Berlin.
- Bendel, Petra, 2004: Totgesagte leben länger: Das deutsche Zuwanderungsgesetz, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, H. 2, S. 205-212.
- Birg, Herwig, 2004: Soziale Auswirkungen der demographischen Entwicklung, in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 282/2004, S. 35-51
- BMI – Bundesministerium des Innern, 2004: Einzelheiten des Zuwanderungsgesetzes, Berlin, 04. August 2004, in: http://www.bmi.bund.de/cln_007/nn_122688/Internet/Navigation/DE/Themen/Zuwanderung/DatenUndFakten/datenUndFakten__node.html, vom 22.11.2004.
- Brouwer, Evelien, 2003: Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09, in: European Journal of Migration and Law, H. 4, S. 399-424.
- Butterwegge, Christoph/Reißlandt, Carolin, 2005: Hartz und Migration, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 1, S. 90-98.
- CDU/CSU, 2001: Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung vom 10. Mai 2001, in: <http://www.cdu.de/politik-az/zuwanderung/inhalt.htm>, vom 15.10.2004.
- Cholewinski, Ryszard, 2001: The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights, in: European Journal of Migration and Law, H. 2: 361-405.
- Cyrus, Norbert, 2004: Aufenthaltsrechtliche Illegalität. Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Oldenburg, in: <http://www.zuwanderungsrat.de>, vom 29.10.2004.
- DBG Bundesvorstand, 2004: Eine unendliche Geschichte. Das Zuwanderungsgesetz – ein Rückschritt in der Einwanderungs- und Integrationspolitik? Berlin, 30. August 2004,

- in: http://www.dgb.de/themen/migration/dokumente/stllgn_gesetz.pdf, vom 29.11.2004.
- Deibel, Klaus, 2004: Die Neuregelung des Asylbewerberleistungsrechts 2005, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 9/2004, S. 321-327.
- Duchrow, Julia, 2004: Flüchtlingsrecht und Zuwanderungsgesetz unter Berücksichtigung der sog. Qualifikationsrichtlinie, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 10, S. 339-346.
- Ette, Andreas, 2003: Politische Ideen und Policy-Wandel: die ‚Greencard‘ und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungspolitik, in: Hunger, Uwe/Kolb, Holger (Hrsg.): Die deutsche ‚Green-Card‘. Migration von Hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive, Osnabrück, S. 39-50.
- Fassmann, Heinz, 2004: Gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung. Ausgangslage – pro-aktive Migrationspolitik – Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration, Wien, in: <http://www.zuwanderungsrat.de>, vom 29.11.2004.
- Göbel-Zimmermann, Ralph, 2003: Das neue Staatsangehörigkeitsrecht – Erfahrungen und Reformvorschläge, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 2, S. 65-75.
- Greifenstein, Ralph, 2001: Die Green Card. Ambitionen, Fakten und Zukunftsaussichten des deutschen Modellversuchs, Bonn.
- Gusy, Christoph, 2003: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Zuwanderungsgesetz. Politisches Theater als parlamentsrechtlicher Ernstfall, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 3, S. 605-614.
- Hailbronner, Kay, 1990: Das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift, H. 35, S. 2153-2216.
- Hailbronner, Kay, 2001: Reform des Zuwanderungsrechts. Konsens und Dissens in der Ausländerpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B43, S. 7-19.
- Haubrich, Dirk, 2003: September 11, Anti-Terror Laws and Civil Liberties: Britain, France and Germany Compared, in: Government and Opposition, H. 1, S. 3-28.
- Heinhold, Hubert, 2003: Aufenthaltsrecht, Duldung, „Bescheinigung“ und Härtefallregelung – weiter wie gehabt ?! Referat im Rahmen der Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003, in: http://www.akademie-rs.de/dates/030131_auslaenderrecht_heinhold.htm, vom 27.11.2004.
- Herbert, Ulrich, 2001: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, München.
- Hinrichs, Wilhelm, 2003: Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland. Integrationschancen 1985 und 2000, Berlin.
- Hönekopp, Elmar: Non-Germans on the German Labour Market, in: European Journal of Migration and Law, H. 5, S. 69-97.
- Hunger, Uwe/Kolb, Holger (Hrsg.), 2003: Die deutsche ‚Green-Card‘. Migration von Hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive, Osnabrück.
- Lang, Joachim, 2003: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Zuwanderungsgesetz. Zur Frage uneinheitlichen Stimmverhaltens im Bundesrat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 3, S. 596-605.
- Leggewie, Claus, 2000: Integration und Segregation, in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M., S. 86-107.
- Marx, Reinhard, 2004: Terrorismusvorbehalte des Zuwanderungsgesetzes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 8, S. 275-282.
- Meier-Braun, Karl-Heinz, 2002: Deutschland, Einwanderungsland, Frankfurt a.M.

- Monar, Jörg, 1997: Die Bereiche Inneres und Justiz im Prozeß der Integration, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anläßlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden, S. 241-252.
- Müller, Peter, 2004: „Wir brauchen eine andere Zuwanderung“, in: Kommunalpolitische Blätter, H. 7, S. 6-7.
- Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), 1996: Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: Der dritte Pfeiler der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Münch, Ursula, 1992: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen.
- Münz, Rainer/Seifert, Wolfgang/Ulrich, Ralf, 1999: Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven. 2., aktualisierte und erw. Auflage, Frankfurt a.M.
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus, 2004: Fachkräftemangel bedroht Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B28, S. 3-10.
- Reißlandt, Carolin, 2002: Kontroversen über Zuwanderung: Migrations- und Integrationspolitik unter neuen Vorzeichen?, in: Butterwegge, Christoph u.a. (Hrsg.): Themen der Rechten – Themen der Mitte. Zuwanderung, demografischer Wandel und Nationalbewusstsein, Opladen, S. 11-42.
- Renner, Günter, 2003: Terrorismusgesetz und Schutzsuchende, in Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 2, S. 52-59.
- Renner, Günter, 2004: Vom Ausländerrecht zum Zuwanderungsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 8, S. 266-275.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, Berlin.
- Schmahl, Stefanie, 2004: Internationaler Terrorismus aus der Sicht des deutschen Ausländerrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 7, S. 218-225.
- Schönenbroicher, Klaus, 2004: Rechtsstaat auf Abwegen? – Die neue „Härtefallklausel“ des Ausländerrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 10, S. 351-358.
- Schönwälder, Karen, 2004: Kleine Schritte, verpasste Gelegenheiten, neue Konflikte. Zuwanderungsgesetz und Migrationspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 10, S. 1205-1214.
- Starck, Christian, 2003: Legitimation politischer Entscheidungen durch Verfahren. Das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat und vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, H. 1, S. 81-91.
- Straubhaar, Thomas, 2004: Vor einem Zuwanderungskompromiss?, in: Wirtschaftsdienst, H. 3, S. 134-135.
- Treibel, Annette, 2001: Von der Anwerbestoppausnahme-Verordnung zur Green Card: Reflexion und Kritik der Migrationspolitik, in: Currle, Edda/Wunderlich, Tanja (Hrsg.): Deutschland – Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen, Stuttgart, S. 113-126.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, 2001: Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Kommission vom 4. Juli 2001, Berlin.
- Wilamowitz-Moellendorff, Ulrich von; Wolffs, Michael, 2001: Integrations- und Zuwanderungskonzepte – Synopse der Positionen. Arbeitspapier Nr. 39/2001 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.

Autorenverzeichnis

Baumann, Mechthild, geb. Stöhr, Dipl.Pol., geb. 1976, studierte Politikwissenschaft, 2000 Diplom am Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2001 Diplom am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Seit 2000 freie Mitarbeiterin der Europäischen Akademie Berlin, seit 2002 Lehrbeauftragte der Freien Universität Berlin. Seit 2002 Promotion an der Berlin Graduate School of Social Sciences zum Thema „Deutsche Interessen bei der Europäisierung von Grenzsicherung“, Stipendiatin der Studienstiftung des deutschen Volkes.

Mailadresse: mechthild.baumann@berlin.de

Caro, Céline, M.A., geb. 1979 in Paris, studierte in Frankreich an der Université Sorbonne-Nouvelle. Sie schreibt zur Zeit eine Doktorarbeit im Bereich der deutsch-französischen Beziehungen (Kulturwissenschaft) und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dozentin im Institut für Romanistik, TU Dresden.

Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: die Geschichte der deutsch-französischen Beziehungen; der Vergleich zwischen deutscher und französischer Gesellschaft; die Wahrnehmung der Natur, die Umweltbewegungen und die ökologischen Parteien in beiden Ländern.

Veröffentlichungen (Auswahl): „Harmonisierung oder Scheinharmonisierung? Das Problem der Anerkennung von Qualifikationen zwischen Deutschland und Frankreich“, *Airbag Magazine*, Internetzeitschrift, März 2003. / „Les relations franco-allemandes en cette année de commémoration des quarante ans du Traité de l'Elysée, Analyses et perspectives“, Carolus-Magnus-Kreis, Tagungsbericht 2003, Juli 2004 / „Le rôle de la France dans la construction de l'identité allemande“, in: IFRI (Hsg.), *Radioscopie de l'Allemagne*, Mai 2005.

Mailadresse: celine_caro@hotmail.com

Le Tu, Duc, B.A., geb. 1982, Studium der Internationalen Beziehungen an der TU Dresden und der Université des Antilles et de la Guyane.

Mailadresse: letu@gmx.de

Eigmüller, Monika, Dipl.Pol., geb. 1975, studierte an der Universität Leipzig. Arbeitete zunächst als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig und ist jetzt Promotionsstipendiatin der Studienstiftung des deutschen Volkes. Ihre Doktorarbeit behandelt Fragen des europäischen Grenzregimes.

Veröffentlichungen (Auswahl): Grenzsicherungspolitik. Illegale Migration nach Spanien, in: *Context XXI*, Heft 2-3 (2004) / *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raums* (Hrsg. gemeinsam mit Georg Vobruba) (2005). VS-Verlag, Wiesbaden.

Mailadresse: eigmuell@uni-leipzig.de

Geisen, Thomas, M.A., geb. 1968, ist Soziologe, Politikwissenschaftler und Diplom-Sozialarbeiter/Sozialpädagoge. Er studierte in Saarbrücken, Trier und London und ist zur Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dozent an der Universität Zürich tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Migration, Jugendforschung, Rassismus, Identität, Arbeit.

Veröffentlichungen (Auswahl): Antirassistisches Geschichtsbuch. Quellen des Rassismus im kollektiven Gedächtnis der Deutschen. Frankfurt a. M.: IKO-Verlag 1996 / Mitherausgeber und Autor in: *Sozialstaat in Europa. Geschichte - Entwicklung - Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2001 / Herausgeber der Reihe „Beiträge zur Regional- und Migrationsforschung“, darin u.a.: zusammen mit Allen Karcher (Hrsg.): *Grenze. Sozial – Politisch – Kulturell*. Frankfurt: IKO-Verlag 2003 / zusammen mit Anthony Andrew Hickey und Allen Karcher (Hrsg.): *Migration, Mobility and Borders: Issues of Theory and*

Policy. Frankfurt: IKO-Verlag 2004 / Herausgeber und Autor in: Arbeitsmigration. WanderarbeiterInnen auf dem Weltmarkt für Arbeitskraft. Frankfurt: IKO-Verlag (2005).

Mailadresse: tgeisen@paed.unizh.ch

Gesemann, Frank, Dr. phil., geb. 1959 in Herford, Diplom-Politologe, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören vor allem die Migrations-, Jugend- und Konfliktforschung.

Veröffentlichungen (Auswahl): Junge Zuwanderer und Kriminalität in Berlin. Bestandsaufnahme – Ursachenanalyse – Präventionsmaßnahmen, Berlin 2004; Öffentliche Sicherheit durch private Dienste: Rechtsgrundlagen – Aufgabenfelder – Qualifikationsbedarf, Berlin 2004; Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven (Herausgeber), Opladen 2001; Flucht, Migration und gesellschaftlicher Wandel im Nahen und Mittleren Osten, Frankfurt am Main 1999.

Mailadresse: Frank.Gesemann@t-online.de

Harms, Marten, Kriminaloberkommissar, Kreispolizeibehörde Mettmann, Personalwerbung

Mailadresse: marten.harms@t-online.de

Heinecke, Matthias, geb. 1961, studierte in Marburg, Hamburg und München Rechtswissenschaften. Seit 1991 ist er im Staatsdienst des Freistaates Sachsen tätig, zunächst im Regierungspräsidium Dresden, danach im Polizeipräsidium Dresden. Derzeit ist er Leiter des Referats Spätaussiedler- und Vertriebenenangelegenheiten im Sächsischen Staatsministerium des Inneren.

Mailadresse: matthias.heinecke@smi.sachsen.de

Laske, Kerstin, M.A., geb. 1979, Studium der Politikwissenschaft, Philosophie sowie der Neueren und Neuesten Geschichte an der TU Dresden.

Mailadresse: Kerstin.Laske@gmx.de

Orchidea, Andrea, Dipl.Pol., geb. 1974 in Rom, Politikwissenschaftler mit einer Diplomarbeit über Ost-West Auswanderung in Europa nach dem Fall der Berliner Mauer, zur Zeit Mitarbeiter des italienischen Generalkonsulats in Leipzig.

Veröffentlichungen (Auswahl): Postmoderne Migration, in: Marcello, N./Moretti, E. (Hrsg.), Siamo pochi o siamo troppi? Alcuni aspetti delle relazioni tra evoluzione demografica e sviluppo economico e sociale, FrancoAngeli, Milano, 2003.

Mailadresse: orchidea@tiscali.it

Purevdorj, Gangaamaa, M.A., geb. 1967, Studium der Politikwissenschaft, Germanistik (Deutsch als Fremdsprache) an der TU Dresden.

Mailadresse: gangaa@gmx.de

Roos, Christof, Student der Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, Mitglied im Young Researchers Network des European Research Forum on Migration and Ethnic Relations (EuroFor).

Mailadresse: christofroos@gmx.de

Schmidt, Daniel, Dr. rer. pol., geb. 1975 in Dessau, studierte Politikwissenschaft und Journalistik an der Universität Leipzig. Promovierte 2004 mit einer Dissertation über Statistik als Staatswissen. Von 1999 an Wissenschaftliche Hilfskraft, seit 2002 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Theorien und Ideengeschichte der Universität Leipzig.

Veröffentlichungen (Auswahl): Der pädagogische Staat. Die Geburt der staatlichen Schule aus dem Geist der Aufklärung, Nomos, Baden-Baden 2000; Overath, Petra/Schmidt, Daniel (Hrsg), Volks-(An)Ordnung. Einschließen, ausschließen, einteilen, aufteilen, in: Comparativ, Heft 3/2003; Tödliches Quartett; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/2004; Statistik und Staatlichkeit, VS-Verlag, Wiesbaden 2005.

Mailadresse: dschmidt@uni-leipzig.de

Schneider, Jan, geb. 1974, Studium am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Wiesbaden und am Beit Berl College in Israel, Promotionsstudium am Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen, z.Zt. Doktorand am dortigen Institut für Politikwissenschaft; Redaktionmitglied des Newsletters Migration und Bevölkerung.

Veröffentlichungen (Auswahl): Politikberatung und Regierungsmacht – über 'Retatisierung' zum 'Neo-Dezisionismus'? Wandel von Expertise und Entscheidungsvorbereitung im deutschen Regierungssystem, in: Ernst, Thomas u.a. (Hrsg.), Wissenschaft und Macht. Münster 2004, Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 205-226; Drug Treatment and Ethnicity. A Comparative Study in the Metropolitan Areas of Frankfurt, San Francisco and Tel Aviv. Gießen 2001, Psychosozial-Verlag; Anregungen für die interkulturelle Suchthilfe – ein Ansatz aus den Vereinigten Staaten. In: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, Nr. 2/2001, S. 66-69.

Mailadresse: jan.schneider@info-migration.de

Schrenk, Klemens H., M.A., geb. 1968, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität Dresden und Lehrbeauftragter im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Fachhochschule für Polizei Sachsen, Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Kommunikationswissenschaft in Dresden, Kapstadt und Jerusalem.

Veröffentlichungen (Auswahl): Föderalismus in Südafrika: Entwicklung, Strukturen, Funktionshemmnisse, in: Piazzolo, Michael/Weber, Jürgen, Föderalismus – Zukunft und Leitbild für die Europäische Union?, Olzog Verlag, München 2004, S. 148-178.

Mailadresse: klemens.schrenk@mailbox.tu-dresden.de

Tuchan, Volker B., Mag. jur. int., geb. 1974, Rechtsassessor.

Mailadresse: vtuchan@gmx.de

Bisher erschienen in der Schriftenreihe "Rothenburger Beiträge"

Band 1:

Kriminalitätswahrnehmung und Lebenszufriedenheit.

Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Hoyerswerda

Joachim Burgheim & Anton Sterbling (1999)

ISBN 3-00-004558-9

Band 2:

Studium im Spannungsfeld zwischen Hochschule und Beruf

Beiträge zum I. Hochschuldidaktischen Kolloquium an der Fachhochschule für Polizei Sachsen

Anton Sterbling (1999)

ISBN 3-00-004559-7

Band 3:

Modernisierungsprobleme und Ungleichzeitigkeiten des Denkens in Ost und West

Anton Sterbling (2000)

ISBN 3-00-004860-

Band 4:

Subjektive Sicherheit und Lebensqualität in Görlitz

Joachim Burgheim & Anton Sterbling (2000)

Unter Mitarbeit von Hans-Dieter Wiesner

ISBN 3-00-005428-6

Band 5:

Lern- und Wissenstransfer unter besonderer Berücksichtigung didaktischer und fachdidaktischer Fragen

Beiträge zum II. Hochschuldidaktischen Kolloquium an der Fachhochschule für Polizei Sachsen

Anton Sterbling, (2000)

ISBN 3-00-006182-7

Band 6:

Drogenkriminalität und Ansätze zur Bekämpfung

Seminararbeiten zu ausgewählten Aspekten Organisierter Kriminalität

Joachim Burgheim & Karoline H. Starkgraff (2000)

ISBN 3-00-006622-5

Band 7:

Der Aufbruch Europas ins 21. Jahrhundert und die Hochschulausbildung der Polizei

Festschrift für Wolfgang Geierhos zum 60. Geburtstag

Wilfried Thewes, Anton Sterbling & Joachim Burgheim (2000)

ISBN 3-00-006623-3

Band 8:

Autonomie der Hochschule

Überlegungen zum Studium an einer Bedarfshochschule

Anton Sterbling (2000)

ISBN 3-00-006621-7

Band 9:

Soziale Kompetenz als Schlüsselqualifikation des modernen Polizeiberufes

Wilfried Thewes, Joachim Burgheim & Anton Sterbling (2001)

ISBN 3-00-007632-8

Band 10:

Kultur in Grensräumen

Anton Sterbling (2001)

ISBN 3-00-008230-1

Band 11:

Polizei gestern, heute und morgen - Aufgaben und Ausbildung.

Wolfgang Geierhos, Joachim Burgheim, Anton Sterbling (2002)

Festschrift zum 60. Geburtstag von Herrn Polizeipräsident a.D. Prof. Dr. Wilfried Thewes

ISBN 3-9808219-0-0

Band 12:

Qualitätsmessung und Qualitätssicherung

Bürgerfreundlichkeit der Polizei & Evaluation der Hochschulausbildung

Ergebnisse empirischer Untersuchungen (2002)

Anton Sterbling (Hrsg.)

ISBN 3-9808219-1-9

Band 13:

Görlitzer Lehrerbefragung über Gewalt an Schulen

Anton Sterbling unter Mitarbeit von Marianne Sterbling (2002)

ISBN 3-9808219-2-7

Band 14:

Die Erweiterung der Europäischen Union

Perspektiven und Aufgaben (2003)

Eberhard Kühne (Hrsg.)

ISBN 3-9808219-3-5

Band 15:

Innere Sicherheit

Aktuelle Tendenzen und Zielstellungen im Kontext einer Landespolizei

Dieter Müller (Hrsg.) (2003)

ISBN 3-9808219-4-3

Band 16:

Soziologische Wortmeldungen

Zu Migration und Integration, Ost- und Südosteuropa, Gewalt an Schulen und Polizeiwissenschaften

Anton Sterbling (2003)

ISBN 3-9808219-5-1

Band 17:

Nochmals Hoyerswerda

Lebensqualität und subjektive Sicherheit – eine Wiederholungsuntersuchung

Anton Sterbling & Joachim Burgheim (2004)

ISBN 3-9808219-6-X

Band 18:

Am Scheideweg?

Beiträge zur Weiterentwicklung der Polizeiausbildung und zu Präventionsanliegen

Anton Sterbling (Hrsg.) (2004)

ISBN 3-9808219-7-8

Band 19:

Aktuelle Forschungen zur Polizei

Forschungsergebnisse aus Projekten für und über die Polizei

Karlhans Liebl (2004)

ISBN 3-9808219-8-6

Band 20:

10 Jahre Fachhochschule für Polizei Sachsen

Beiträge zur Geschichte der Hochschule und zur aktuellen wissenschaftlichen Diskussion

Wolfgang Geierhos & Eberhard Kühne (Hrsg.) (2004)

ISBN 3-9808219-9-4

Band 21:

Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Aktuelle Aufgaben für Ausbildung und Strafverfolgung

Referate der Arbeitstagung vom Oktober 2003 in Rothenburg/OL.

Eberhard Kühne & Karlhans Liebl (Hrsg.) (2004)

ISBN 3-938015-00-4

Band 22:

Zuwanderung und Integration

Aktuelle Tendenzen und Probleme der Migrationspolitik im Kontext der sächsischen Polizei

Klemens H. Schrenk (Hrsg.) (2005)

ISBN 3-938015-01-2

