

Journal

für Konflikt- und Gewaltforschung
Journal of Conflict and Violence Research

Band 5 · Heft 2 · 2003 · S. 143-156

Karl-Heinz Meier-Braun

Zuwanderungspolitik. Von einer
Geschichte, die nicht zu Ende ge-
hen wollte

Immigration policy - a never ending story

Lizenz

Dieser Artikel wird vom Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld mit Genehmigung der Autorin/des Autors veröffentlicht. Er steht unter einer Creative-Commons-Attribution-No-Derivative-Works-Lizenz (CC-by-nd). Es gilt der Lizenztext unter <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/de/legalcode>.

Zuwanderungspolitik Von einer Geschichte, die nicht zu Ende gehen wollte

Lange Zeit ging die staatliche Ausländerpolitik im Nachkriegsdeutschland davon aus, dass die ausländischen Arbeitskräfte über kurz oder lang wieder heimkehren würden. Die Wortschöpfung „Gastarbeiter“ war jedoch von Anfang an falsch, denn Gäste lässt man bekannter Weise nicht arbeiten und diese gehen nach einiger Zeit wieder nach Hause. Das traf jedoch für unsere „Gastarbeiter“ nicht zu. Max Frisch machte deshalb schon bald (1965) auf diesen „Denkfehler“ der staatlichen Anwerbepolitik aufmerksam und brachte zu Papier, was – wenn auch verkürzt – zum geflügelten Wort werden sollte: „Ein kleines Herrenvolk sieht sich in Gefahr: man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen. Sie fressen den Wohlstand nicht auf, im Gegenteil, sie sind für den Wohlstand unerlässlich.“ Der Gedanke von Frisch, der in zahllosen Reden zum Ausländerthema in Deutschland bis zum heutigen Tag immer wieder auftaucht, stammt aber eigentlich von Ernst Schnydrick vom Deutschen Caritasverband, der bereits 1961 feststellte: „Wir wollten Arbeitskräfte importieren – und es kamen Menschen.“

Kirchen, Gewerkschaften und Verbände versuchten lange Zeit vergeblich eine „menschlichere Ausländerpolitik“ durchzusetzen. Unterstützung fand die „Ausländerlobby“ aber auch von staatlichen Stellen. So legte bereits 1979 der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung und frühere Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn (SPD), ein Memorandum vor, in dem er die Anerkennung der „faktischen Einwanderung“ und beispielsweise ein Kommunalwahlrecht für Ausländer forderte. Wie später die Vorsitzende der Zuwanderungskommission der Bundesregierung und ehemalige Bundestagspräsidentin, Rita Süßmuth (CDU), in ihrem Bericht im Jahre 2001, forderte Kühn seinerzeit schon einen grundsätzlichen Perspektivenwechsel in der Ausländerpolitik. Deutschland verharrte jedoch im „Gastarbeiterdenken“. Ausländerpolitik blieb weiterhin in erster Linie Arbeitsmarktpolitik. Integrationsmaßnahmen spielten lange Zeit keine große Rolle. Später stand „Integ-

ration und Rückkehr“ der ausländischen Mitbürger, wie sie dann genannt wurden, als Motto über der deutschen Ausländerpolitik. Beide Zielsetzungen ließen sich jedoch nicht gleichzeitig erreichen. Diese Politik und ihre Widersprüche erschwerten die langfristige Lebensplanung und Integration der Migranten und war geradezu kontraproduktiv.

Grundsätzliches wollte die 1998 gewählte Bundesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen ändern. In der Tat nahm die neue Bundesregierung Abschied vom Staatsangehörigkeitsrecht, das im Kern noch aus Kaiser Wilhelms Zeiten aus dem Jahre 1913 stammte. Schon bald rückte die Bundesregierung jedoch von ihren Plänen ab, bei den geplanten Einbürgerungserleichterungen generell doppelte Staatsangehörigkeiten in Kauf zu nehmen. Die Unterschriftenkampagne der CDU/CSU gegen den so genannten „Doppelpass“ und der unter anderem damit erzielte Wahlerfolg der Union in Hessen am 7. Februar 1999 hatten maßgeblich zu diesem Rückzieher beigetragen. Diese Instrumentalisierung der Ausländerpolitik zum Machterwerb und Machterhalt hat in Deutschland Tradition. Schon in den 80er Jahren setzten die Unionsparteien die Ausländerpolitik gezielt dazu ein, um die Basis der Sozialdemokraten zu unterminieren. Anfang der 90er Jahre benutzte die CDU/CSU die Asylpolitik ganz bewusst als Wahlkampfmittel gegen die SPD. Die Sozialdemokraten versuchten ihrerseits – allerdings vergeblich – den Zuzug von Spätaussiedlern und die damit verbundenen Integrationsprobleme der Union als „Deus-tümelei“ anzukreiden.

Die rot-grüne Bundesregierung wollte das Thema positiv besetzen und eine moderne, zukunftsweisende Einwanderungspolitik auf den Weg bringen. Den Stein ins Rollen brachte Bundeskanzler Schröder am 23. Februar des Jahres 2000, als er auf der Technologiemesse CeBIT in Hannover verkündete, über eine sogenannte „Green Card“-Regelung ausländische Computerspezialisten ins Land zu holen und damit die Diskussion über eine grundlegende Neuregelung der Einwanderung nach Deutschland eröffnete. In den nächsten drei Jahren überschlugen sich die Ereignisse: Am 12. Juli 2000 setzt Innenminister Otto Schily eine überparteiliche Kommission ein, die „praktische Lösungsvorschläge und Empfehlungen für eine neue Ausländer- und Zuwanderungspolitik“ erarbeiten soll. Am 4. Juli 2001 übergibt die Ausschussvorsitzende Rita Süßmuth ihren Abschlussbericht. Den Wettlauf um ein Konzept zur Steuerung und Regelung der Zuwanderung gewinnt allerdings die CDU, die – wie

alle anderen Parteien auch – eine Kommission eingesetzt hatte. „Das Boot ist nicht voll, es wird immer leerer“, stellt der Vorsitzende der Unionszuwanderungskommission und Ministerpräsident des Saarlandes, Peter Müller, in diesem Zusammenhang fest. Eine sensationelle Wende in der Zuwanderungsdebatte zeichnet sich ab. Auch in konservativen Kreisen setzt sich allem Anschein nach die Einsicht durch, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist.

Das Rennen um ein Zuwanderungsgesetz läuft weiter: SPD und Grüne einigen sich nach zähen Verhandlungen auf einen gemeinsamen Entwurf, der am 7. November 2001 vom Kabinett beschlossen wird. Die Grünen drohen bei den Verhandlungen sogar mit dem Bruch der Koalition. Forderungen der Unionsparteien werden in den Entwurf aufgenommen, auch wenn die Union schließlich aus den parteiübergreifenden Gesprächen aussteigt. Am 1. März 2002 verabschiedet der Bundestag den Entwurf mit den Stimmen der Koalition. Auch drei frühere CDU-Minister der Regierung Kohl und ein ehemaliger FDP-Wirtschaftsminister votierten für das Gesetz. Am 22. März stimmt der Bundesrat in seiner umstrittenen Entscheidung dem Zuwanderungsgesetz zu. Der Bundesratspräsident wertet das geteilte Votum des Landes Brandenburg als Zustimmung zum Zuwanderungsgesetz. Die Union kündigt Verfassungsklage an. Am 20. Juni 2002 unterzeichnet Bundespräsident Johannes Rau das Gesetz, rügt das Verhalten der Parteien und legt eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Abstimmung im Bundesrat nahe. Am 16. Juli reichen unionsregierte Bundesländer ihre Klage in Karlsruhe ein. Am 18. Dezember 2002 gibt das Bundesverfassungsgericht der Klage der Union statt, so dass das Gesetz aus formalen, nicht aus inhaltlichen Gründen nicht in Kraft treten kann. Am 15. Januar 2003 beschließt das Bundeskabinett den Gesetzentwurf unverändert einzubringen. Am 14. Februar überrascht die FDP mit einem eigenen Gesetzentwurf die Öffentlichkeit und verhindert über ihre Beteiligung an unionsregierten Landesregierungen, dass die CDU/CSU mit 128 Änderungsanträgen das Gesetz endgültig kippt. Mit diesen Anträgen versuchen die Unionsparteien das migrationspolitische Rad zurückzudrehen und verlangen unter anderem, dass die liberalen, neuen Einbürgerungsbestimmungen wieder rückgängig gemacht werden. Am 9. Mai verabschiedet der Bundestag erneut mit den Stimmen von Rot-Grün das Zuwanderungsgesetz. Am 20. Juni lehnt der Bundesrat erwartungsgemäß das Gesetz ab. Am 2. Juli ruft die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss an.

Weder Regierung noch CDU/CSU-Opposition haben sich seit der umstrittenen Bundesratsabstimmung auch nur einen Millimeter aufeinander zu bewegt. Bereits am 22. März 2002 war im Bundesrat „eine politische Kampfsituation auf die Spitze getrieben worden“, wie Bundespräsident Johannes Rau kritisierte. Im Hinblick auf die anstehenden Bundestagswahlen ging es in erster Linie um eine Machtprobe zwischen dem Bundeskanzler und seinem Herausforderer und bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber. Schließlich handelte es sich um ein Kernstück rot-grüner Politik, das die Unionsparteien unter Beschuss nahmen. So wundert es nicht, dass der Beschluss, das Zuwanderungsgesetz unverändert ohne Gespräche mit der Opposition wieder in den Bundestag einzubringen, im engsten Kreise zwischen Bundeskanzler und Bundesaußenminister Joschka Fischer getroffen wurde. Die FDP versuchte sich ohne Erfolg als „Brückenbauer“ und eigenständige Kraft in der Zuwanderungspolitik zu profilieren. Dabei hatten die Parteien mit ihren Konzepten gar nicht so weit auseinander gelegen. Der Gesetzentwurf war bereits ein rot-grün-schwarzer Kompromiss. Man hätte sich durchaus einigen können, wenn man gewollt hätte, aber Regierung und Unionsparteien setzten die Zuwanderungspolitik wieder zum Machterwerb und Machterhalt ein. Dabei wurde einmal mehr deutlich, welche wichtige Rolle die Ausländerpolitik im Konkurrenzkampf der Parteien, aber auch im Wettbewerb zwischen Bundesländern und dem Bund beziehungsweise zwischen den Bundesländern untereinander spielt. Vor allem das Verhalten der CDU/CSU im Blick auf die Bundestagswahlen und Wahltermine in den Ländern erscheint höchst problematisch. Rita Süsmuth kritisierte ihre Partei deshalb mit scharfen Worten. Sie habe es noch nie erlebt, dass so viel Desinformation betrieben wurde, wie bei diesem Gesetz. Süsmuth warnte davor, die Bevölkerung zu verunsichern, in dem Tatsachen verdreht würden. „Und das ist gründlich geschehen“, hielt sie der CDU vor. Der Gesetzentwurf sei so stark im Sinne der Union geändert worden, dass sie nicht mehr begriffen habe, „warum wir nicht zugestimmt haben“. Selbstkritisch erinnerte sie daran, dass ihre Partei erst dann „Integrationspapiere“ entworfen habe, als sie den Platz auf der Regierungsbank verloren hatte. Süsmuth wörtlich: „Jahrelang, haben wir denen, die bleiben wollen, keine Perspektive gegeben.“ In der Tat hatte die Regierung Kohl vor gar nicht allzu langer Zeit noch Rückkehrprämien für Türken bezahlt. Erklärtes Ziel der Regierung war es damals, die Ausländerzahlen, vor

allem die der Türken, zu verringern. In Wirklichkeit stiegen aber die Zahlen in den 16 Regierungsjahren um über 60 Prozent an. Weitere Widersprüche im „Nicht-Einwanderungsland Deutschland“, die geradezu Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit verstärken mussten.

Schon immer war Ausländerpolitik eine Art von Symbolpolitik, bei der einer beunruhigten Wählerschaft konsequentes Handeln vorgeführt werden sollte, war sie ein Mittel, um sich politisch zu profilieren. Die Interessen und Bedürfnisse der Minderheiten, der früheren „Gastarbeiter“, Flüchtlinge, Asylsuchenden oder Spätaussiedler und ihre Integration in die Gesellschaft standen in keiner Weise im Mittelpunkt, sondern die politische Ausschlichtung des Themas. Ausländerpolitik ist ein Beispiel dafür, wie jahrzehntelang in einem Bereich Politik gemacht werden kann, ohne auf eine Bevölkerungsgruppe, die der Ausländer, Rücksicht nehmen zu müssen. Im Gegenteil, lange Zeit konnte die Politik geradezu auf dem Rücken der Betroffenen ausgetragen werden, ohne dass sie sich dagegen wehren konnten, vor allem, weil sie kein Wahlrecht hatten. Das hat sich in letzter Zeit geändert, denn jetzt geht es um schätzungsweise eine Million Stimmen Deutscher ausländischer Herkunft. Die Parteien haben diese Wählergruppe entdeckt, die Union die Spätaussiedler, die SPD die Türken, die sich haben einbürgern lassen. So wird schon gesagt, Bundeskanzler Kohl habe die Bundestagswahlen 1994 nur knapp mit den Stimmen der Spätaussiedler gewonnen und Schröder die Wahlen 2002 mit Stimmen der Deutsch-Türken.

Auf Wählerstimmen und -stimmungen wird auf jeden Fall bis zum heutigen Tage Rücksicht genommen. So erklärt sich offensichtlich auch die widersprüchliche Position von Bundesinnenminister Otto Schily in der Zuwanderungspolitik. Noch 1984 hatte er ein Wahlrecht für Ausländer gefordert. Als Bundesinnenminister sprach er davon, dass „die Grenze der Belastbarkeit überschritten“ sei. Auch Schilys Äußerung, die „beste Form der Integration ist Assimilierung“ hätte von einem seiner Amtsvorgänger der Union stammen können. Diese hatten es übrigens jahrelang fertig gebracht, die Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge in der monatlichen Statistik zu steigern, wobei das auch dadurch geschah, dass der Vergleichszeitraum entsprechend variiert wurde: einmal stieg die Zahl im Vergleich zum letzten Jahr, ein anderes Mal im Vergleich zum Halbjahr des letzten Jahres usw. Bundesinnenminister Schily hingegen vermeldet Monat für Monat, dass die Zahl der Asylbewerber sinkt und bezeichnet dies als Politikerfolg seines Hauses. Insgesamt hat der

Bundesinnenminister schon unter der Regierung Kohl die Kompetenzen in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik an sich gezogen, was auch für die Innenminister der Bundesländer gilt. Auf Bundesebene wurde jetzt eine gewisse Korrektur vorgenommen: die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Marie-Luise Beck (Bündnis 90/Grüne), zur Integrationsbeauftragten umbenannt, wechselte als weisungs-unabhängige Staatssekretärin ins Familienministerium.

Als der Bundesrat das Zuwanderungsgesetz am 20. Juni 2003, dem Weltflüchtlingstag erneut ablehnte, lobte Schily das CDU-regierte Baden-Württemberg für seine restriktive Ausweisungspraxis und bewegte sich offensichtlich bereits im Hinblick auf das Vermittlungsverfahren weiter auf die Unionsparteien zu. Andererseits hielt er den Unionsparteien einen Brief zweier CDU-Abgeordneter vor, in dem diese im Vorgriff auf ein Einwanderungsgesetz den Minister baten, eine Abschiebung unter dem Motto „Menschlichkeit vor Recht“ zu verhindern. Nicht Flüchtlingsorganisationen, sondern die Wirtschaft klagt seit langem über solche Fälle und kritisiert, wie bürokratisch die Behörden bei der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte verfahren würden, wie wichtig deshalb neue Zuwanderungsregelungen seien. Bei den Flüchtlingen aus dem früheren Jugoslawien hätten sich regelrechte Dramen abgespielt. So verstand beispielsweise der Vorsitzende des Verbandes „Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Baden-Württemberg“ die Welt nicht mehr, als nachts um zwei Uhr ein Bosnier, der bei ihm beschäftigt war, ausgewiesen wurde. Der Flüchtling mit dem Status einer Duldung war seit fünf Jahren in Deutschland. Seine Kinder wurden hier geboren. Er arbeitete als Führungskraft im Betrieb, zahlte seine Steuern und Abgaben, fiel niemandem zur Last. Der schwäbische mittelständische Unternehmer wusste nicht, wie er ihn ersetzen sollte. Er konnte am nächsten Tag seine Arbeiter auch nicht mehr hinausschicken, weil der Kolonnenführer fehlte.

Der Flüchtlingsbereich und die humanitären Verpflichtungen, die Deutschland dabei eingegangen ist, spielten in der Debatte um das Zuwanderungsgesetz keine zentrale Rolle, auch wenn nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung auf Grund des Drucks, den die Grünen ausgeübt hatten, im Gesetzentwurf berücksichtigt worden war. Diesen Punkt hatte die Union besonders aufs Korn genommen und ein Horrorszenario von Hunderttausenden von Flüchtlingen an die Wand gemalt, die sich angeblich darauf berufen

könnten. Rita Süssmuth hielt ihrer Partei entgegen, dass Deutschland das einzige Land in der EU sei, das diese Frage bisher nicht geregelt habe. In keinem der anderen Länder habe sich der Zuzug erhöht, außerdem gehe es nur um einige hundert Fälle im Jahr. Auch die jahrelange Diskussion um das Nachzugsalter für Ausländerkinder war eine Scheindebatte, bei der in den Verhandlungen zwischen SPD und Grünen bzw. in den Gesprächen mit der Union, die Altersgrenze hin- und hergeschoben und schließlich auf 12 Jahre abgesenkt wurde. Nach der Kindergeldstatistik handelt es sich lediglich um 12.000 Kinder, die noch nachziehen könnten. Insgesamt unterstellte die Union der Bundesregierung – man könnte fast meinen, wider besseren Wissens –, mit dem neuen Gesetz nicht die Zuwanderung zu verringern, sondern gleichsam Tür und Tor für immer mehr Zuwanderer zu öffnen. Dem widersprach aber sogar die Bild-Zeitung. Am 22. Juni 2002 beantwortete die Boulevardzeitung sachlich Fragen wie: „Wie viele Ausländer kommen jetzt zu uns?“ BILD zitierte den Vorsitzenden des Rats für Migration, Dieter Oberndörfer, mit den Worten: „Das Gesetz wird zunächst keinen deutlichen Anstieg der Zuwanderung bringen“. Das Blatt verneinte auch die Frage, ob ausländische Fachkräfte Deutschen die Arbeitsplätze wegnehmen würden.

Vom „Weltflüchtlingsproblem“ spricht kaum einer in der Zuwanderungsdebatte. Von den 175 Millionen Migranten und Flüchtlingen kommt nur ein Rinnsal nach Deutschland. Die Diskussion wird aber oft so geführt, als ob alle, die mühselig und beladen sind, Zuflucht bei uns suchen und auch finden würden. Anlässlich des Internationalen Tages der Migranten, den die Vereinten Nationen am 18. Dezember ausgerufen hatten, also an dem Tag, als das deutsche Zuwanderungsgesetz vom Bundesverfassungsgericht gekippt wurde, ermahnte UN-Generalsekretär Kofi Annan die Industrieländer, Einwanderer nicht als Last, sondern auch als Gewinn für die Gesellschaft zu sehen. Politiker müssten nach seinen Worten zum Abbau von Ängsten beitragen. In Deutschland dagegen wurden in den letzten 50 Jahren der Nachkriegseinwanderungsgeschichte – ob gewollt oder ungewollt spielt keine Rolle – eher Ängste gegenüber Fremden geschürt als abgebaut. Selbst die „De-Luxe-Gastarbeiter“, die sogenannten Green Card-Besitzer, klagen über Bürokratismus, Willkür und geringe Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft gegenüber Fremden. Dabei – so der erklärte Wille aller Parteien – sollte für diese MigrantInnen beim „Wettbewerb um die besten Köpfe der

Welt" ein „roter Teppich“ ausgerollt werden. Bei einer Umfrage in einem Chatroom im Internet für diese ausländischen Computerspezialisten (<http://www.trust7.com>) wurde gefragt, ob Deutschland – verglichen mit anderen Ländern – das richtige Land zum Einwandern sei. 70 Prozent antworteten nicht mit „very good“ oder „good“, sondern mit „bad“, also negativ. Auch wenn diese Umfrage nicht repräsentativ ist, gibt sie doch ein ziemlich schlechtes Stimmungsbild wieder. Oftmals forderten Ausländerbehörden arbeitslose Green Card-Migranten zur umgehenden Ausreise auf und räumten ihnen nur eine 72-Stundenfrist ein. Erst als das Bundesinnenministerium im Jahr 2002 auf die Behörden einwirkte, wurde die Praxis offenbar liberaler. Trotzdem sind ausländerrechtliche Entscheidungen immer noch häufig uneinheitlich und restriktiv. Dies erleben die Einwanderer als Ausgeliefertsein an Willkür. Viele überlegen, aus der Bundesrepublik abzuwandern und anderen von einer Einwanderung abzuraten. Die Bundesanstalt für Arbeit weist in einer Untersuchung über arbeitslose Green Card-Inhaber darauf hin, dass sich aber die Attraktivität eines Einwanderungslandes nicht zuletzt darin zeigt, wie es mit seinen ArbeitsmigrantInnen in Zeiten wirtschaftlicher Krise umgeht. Einheitliche und großzügige Verfahrensweisen, die für die Betroffenen transparent gemacht werden müssten, seien „humanitär-ethisch“ geboten. In der Migrationsdiskussion seien jedoch ökonomische Gesichtspunkte dominierend, aber selbst aus ökonomischer Sicht unterhöhlten restriktive Verfahren die Attraktivität der Bundesrepublik als Einwanderungsland. Die Beiträge der Green Card-Spezialisten in dem Chatroom sprechen Bände. „Foreigners are no toys!“ schreibt beispielsweise ein Green Card-Besitzer. Auch hier wirken sich offenbar Widersprüche in der „neuen Ausländerpolitik“ aus: Weltoffenheit und gleichzeitig Begrenzung, das als Ziel über dem Zuwanderungsgesetz steht, lassen sich nun einmal nicht so einfach unter einen Hut bringen und müssen für die Betroffenen zu Problemen führen.

Die Bundesanstalt für Arbeit macht in ihrer Untersuchung deutlich, dass Deutschland wegen seiner Bevölkerungsentwicklung mit anderen Ländern um gut ausgebildete Fachkräfte konkurrieren wird. Diese Erkenntnis, dass Deutschland wegen seiner geringen Geburtenrate verstärkt auf Zuwanderer angewiesen ist, war Grundlage für alle Zuwanderungskonzepte der Parteien. Auf dieser Basis schien es möglich zu sein, eine vernünftige Zuwanderungspolitik in die Wege zu leiten, auch wenn Einwanderung die Entwicklung zu einer immer

älter werdenden Gesellschaft gar nicht mehr rückgängig machen, sondern höchstens noch etwas abfedern kann. Auf jeden Fall sind EinwanderInnen in diesem Sinne ein „Glücksfall“ für das „Altersheim Deutschland“. Um den Weg für eine neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik zu ebnen, ist es unbedingt notwendig, dass Politik und Medien solche positiven Bilder von „den Ausländern“ vermitteln. Dazu gehört beispielsweise die Tatsache, dass die Ausländerbeschäftigung längst für Deutschland unverzichtbar geworden ist. Fast 45 Prozent aller in Krankenhäuser Beschäftigten haben einen ausländischen Pass, wie man im Kommissionsbericht der Union nachlesen kann. In der Altenpflege fehlten im Jahr 2003 bundesweit 20.000 Fachkräfte. Der Verein Deutscher Ingenieure forderte eine Ausweitung der Green Card-Regelung auf sämtliche technisch-naturwissenschaftliche Berufe. Der Verband wörtlich: „Uns fehlen jedes Jahr 20.000 Ingenieure. Wir brauchen mehr ausländische Fachkräfte, sonst ist der Wirtschaftsstandort Deutschland in Gefahr“.

Zuwanderer sind wichtig, damit Deutschland nicht noch tiefer in die demographische Katastrophe stürzt. Ohne die Beiträge der MigrantInnen wären die Renten schon längst nicht mehr finanzierbar. Mit solchen Daten und Fakten lassen sich unter Umständen viele von der Notwendigkeit einer „neuen Ausländerpolitik“ überzeugen. Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass man damit in eine „Nützlichkeitsdiskussion“ verfällt. Ausländer werden wieder wie die einstigen „Gastarbeiter“ auf ihren ökonomischen Verwendungszweck und damit auf ihre Nützlichkeit reduziert. Andere positive Aspekte wie die kulturelle Bereicherung und Begegnung, die durch Zuwanderung stattfindet, können dadurch in den Hintergrund gedrängt werden. Die Einteilung von Zuwanderern in „solche, die uns nutzen und solche, die uns ausnutzen“ ist auf jeden Fall gefährlich. Unionsparteien malten dieses Bild wiederholt nicht nur im letzten Bundestagswahlkampf an die Wand. Aber auch Bundesinnenminister Schily hatte im Dezember 2002 gesagt: „Ohne Einigung bleibt es beim geltenden Recht, und das bedeutet, es kommen zu viele und die falschen Leute nach Deutschland. Das hätte dann die Union zu verantworten.“

Im Bundestagswahlkampf warb die Bundesregierung in einem Faltblatt damit, dass das Gesetz die Zahl der Zuwanderer deutlich verringern wird: „Als Zuwanderer werden nur noch Menschen kommen, die in Deutschland eine Perspektive haben und Chancen

als qualifizierte Arbeitskräfte geboten bekommen.“ In diesem Zusammenhang wurde betont, dass ein großer Teil der Zuwanderer ausländische Familienangehörige von Spätaussiedlern sind, deren Zahl es durch das Gesetz zu reduzieren gelte. Anfang der 90er Jahre hatte die damalige Bundesregierung noch eine Sympathiewerbung unter dem Motto „Aussiedler sind keine Ausländer!“ auf den Weg gebracht. So ändern sich die Zeiten! Die CDU/CSU stand jedoch zumindest noch am 18. Dezember 2002, als das Zuwanderungsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht scheiterte, fest zu den Spätaussiedlern und bezeichnete die Entscheidung aus Karlsruhe als einen „Segen für die deutschen Spätaussiedler“. Monate später bröckelte jedoch auch in der Union die Sympathiefront für die sogenannten Russlanddeutschen und auch die Unionsparteien sprachen sich dafür aus, den Spätaussiedlerzuzug zu reduzieren.

Alles in allem hat sich zwar in den letzten Jahren ansatzweise ein Paradigmenwechsel in der „Ausländerfrage“ vollzogen. Das Fundament, auf dem die neue Zuwanderungspolitik ruht, ist jedoch noch sehr schwach und hat bereits Risse bekommen. Mit dem Staatsbürgerschaftsrecht und dem Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz hat die rot-grüne Bundesregierung einen fast schon historisch bedeutsamen Kurswechsel in der Ausländerpolitik vorgenommen. Wird damit vielleicht doch endlich ein Schlussstrich unter die 50 Jahre Anwerbung gezogen und die Tatsache akzeptiert, dass Deutschland längst zum Einwanderungsland geworden ist. Das Zuwanderungsgesetz in seiner jetzigen Form ist auf jeden Fall besser als der gegenwärtige Zustand. So vereinfacht das Gesetz das Ausländerrecht, das kaum noch von Juristen zu durchschauen ist. Bei weiteren Zugeständnissen gegenüber der CDU/CSU-Opposition könnte aber durchaus ein Gesetz herauskommen, das eher Verschlechterungen gegenüber dem geltenden Recht mit sich bringt. Die Frage ist, in wie weit die Grünen als Koalitionspartner Verwässerungen mittragen. Rückzugsgefechte hat nicht nur der Bundesinnenminister bereits eingeläutet. Auch der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Dieter Wiefelspütz, sagte bereits im Februar 2003 selbstkritisch, der Gesetzentwurf sei als Kompromiss „weder spektakulär noch besonders mutig“. Das Gesetz sei „weniger revolutionär, als beide Seiten behaupten“, pflichtete die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Marieluise Beck, bei.

Während die „Gastarbeiter“ längst in Rente gehen und ihre Enkel bzw. Urenkel bereits in der vierten Generation eingeschult wer-

den, leugnen die Unionsparteien immer noch die Wirklichkeit im Einwanderungsland Deutschland. Barbara John (CDU), die dienstälteste, inzwischen aus dem Amt geschiedene Ausländerbeauftragte Deutschlands, schrieb ihrer Partei nach 22 Amtsjahren ins Stammbuch: „Die CDU hat immer Realitätsverweigerungspolitik betrieben, sich den Ausländern verschlossen“. Nicht nur für die Union gilt, was ein anderer Experte feststellt: „Kaum ein Bereich der politischen Kultur in Deutschland ist so von Ressentiments und Vorurteilen, von Emotionalität und Engstirnigkeit geprägt wie die Zuwanderungspolitik – und zwar quer durch alle politischen Lager und Parteien. Im Umgang mit dem Problem des Ausländerzuzugs lässt sich deswegen mit (un-)schöner Regelmäßigkeit eine Grundregel des politischen Betriebes beobachten: Je weiter die Fakten- und Interessenslage vom politischen Wunschdenken entfernt, desto höher die Neigung zu Scheindebatten mit hohem Symbol- und Unterhaltungswert. Nur so ist erklärbar, dass sich semantische Streitfälle wie z. B. die Verwendung der Begrifflichkeiten ‚Leitkultur‘ oder ‚(Nicht-) Einwanderungsland‘ zu politischen Eiertänzen ohne jeden Erkenntnisgewinn, geschweige denn brauchbare Lösungsansätze aufbauen.“ Dem, was Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes und Vorsitzender der Zuwanderungskommission der CDU, zu Beginn der Debatte um das Einwanderungsgesetz vor über zwei Jahre geschrieben hat, ist eigentlich nicht mehr viel zuzufügen außer vielleicht, dass das „politische Schmierentheater“ um das Zuwanderungsgesetz die Politikverdrossenheit insgesamt verstärkt hat. Nach Meinungsumfragen ist die Bevölkerung des Themas längst überdrüssig. 90 Prozent wollen, dass die Einwanderung nach Deutschland endlich gesetzlich geregelt wird.

Zwar distanzierte sich bei der Bundesratsdebatte im Juni 2003 ein Vertreter der CDU/CSU wieder vom Begriff „Gastarbeiter“ und sagte, er wisse, dass aus „Gastarbeitern“ längst „Daueranwesende“ geworden seien. Offensichtlich scheuen CDU-Politiker das Wort „Einwanderer“ nach wie vor wie der Teufel das Weihwasser, ohne dies genau begründen zu können. Jahrelang war es geradezu tabu, in Deutschland von „Einwanderung“ zu reden, obwohl Artikel 73 des Grundgesetzes schon immer klar von „Einwanderung“ als Aufgabe des Bundes spricht, die gerade unionsgeführte Bundesregierungen nur unzureichend wahrgenommen haben. Jahrelang verzeichnete Deutschland die höchsten Zuwanderungszahlen der Welt. Rückblickend wird auf jeden Fall deutlich, dass die jahrelange Dis-

kussion um „Null-Zuwanderung“ im „Nicht-Einwanderungsland“ und die Wirklichkeit weit auseinander klaffen: Hätte es in den letzten drei Jahrzehnten keine Zuwanderung gegeben, so lebten in den alten Bundesländern zur Zeit nur noch rund 55 Millionen Menschen. Also weniger als 1960! Durch die tatsächlich stattgefundenene Einwanderung sind es rund 12 Millionen mehr. Wie sehr sich die Bevölkerung in den alten Bundesländern und Berlin (West) von 1950 bis 1999 verändert hat, haben die Statistiker ausgerechnet: Im Durchschnitt stieg die Einwohnerzahl um rund 32 Prozent an. Der Anstieg ist zu zwei Drittel vor allem auf Zuwanderung aus dem Ausland zurückzuführen. Baden-Württemberg ist dabei Spitze mit einer Zunahme der Bevölkerung um knapp 63 Prozent.

Die Bundesregierung hat ihre „neue Ausländerpolitik“ nicht offensiv gegenüber der Opposition und Öffentlichkeit vertreten. Vor allem die SPD hat sich wie so oft in der Vergangenheit beim Ausländerthema wieder in die Defensive drängen lassen. 1992, als sich die öffentliche Debatte um die Asylpolitik zuspitzte, gab die SPD „unter dem Druck der Straße“, wie es später die Bundesjustizministerin Däubler-Gmelin ausdrückte, nach und stimmte der Grundgesetzänderung zu. Angesichts steigender Arbeitslosigkeit und Verlusten bei Landtagswahlen scheint die Sozialdemokraten wieder einmal der Mut in der Ausländerfrage zu verlassen. Das von der Bundesregierung angekündigte Kommunalwahlrecht wurde zu den Akten gelegt, weil keine Zweidrittelmehrheit für die dafür notwendige Grundgesetzänderung vorhanden sei. Das Tabu-Thema „Illegale“ wurde ebenfalls nicht in Angriff genommen. Andere Länder, wie Italien dagegen, haben wiederholt Legalisierungskampagnen vorgenommen und beispielsweise im letzten Jahr rund 700.000 Illegalen Aufenthaltspapiere gegeben. Schätzungsweise eine Million Illegale leben in Deutschland. Im Bericht der Süßmuth-Kommission ist das Thema wenigstens angesprochen worden. Beim Entwurf des Zuwanderungsgesetzes spielt es allerdings keine Rolle mehr. Es ist sogar zu befürchten, dass die rund 220.000 in Deutschland lebenden Ausländer, die nur eine Duldung – also eine Aussetzung einer Abschiebung – haben, eher in die Illegalität gedrängt werden. Unter diesen Geduldeten befinden sich auch 10.000 unbegleitete Kinder, die allein nach Deutschland gekommen sind. Sicher ist, dass durch die Grundgesetzänderung des Asylrechts, die sich am 1. Juli 2003 zum zehnten Mal jährte, die Zahl der Illegalen zugenommen hat. Nach der Änderung ist es für Flüchtlinge immer schwieriger gewor-

den, einen Asylantrag zu stellen. Deutschland ist mit einem Gürtel von sicheren Drittstaaten umgeben, in die Flüchtlinge zurückgeschickt werden. In Deutschland ist es praktisch nicht mehr möglich auf dem Landweg einzureisen, um einen Asylantrag zu stellen, weil die Einreise entweder über einen sicheren Drittstaat oder aus einem sicheren Herkunftsland erfolgt. Das deutsche Asylrecht orientiert sich – überspitzt formuliert – nicht mehr an der Schutzbedürftigkeit des Asylbewerbers, sondern am Fluchtweg und am gewählten Transportmittel. Diejenigen, die nicht mit dem Flugzeug einreisen, bekommen den Art. 16a – „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ – praktisch überhaupt nicht mehr, wie das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg bestätigte. Die meisten Asylbewerber – so das Bundesamt – erreichen Deutschland auf dem Landweg, mit Hilfe von Schlepperbanden. Internationale Gangsterorganisationen verdienen bereits weltweit schätzungsweise sieben Milliarden Euro im Jahr an den Flüchtlingen. Mit dem Menschenschmuggel wird mehr Geld gemacht als mit dem Drogenhandel.

Das Anti-Diskriminierungsgesetz, dessen Entwurf bereits 2001 vorlag, ist vorerst gescheitert. Dabei hätten europäische Antidiskriminierungsrichtlinien schon längst in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Widerstand gegen eine europäische, gemeinsame Migrationspolitik, die seit langem gefordert wird und dringend notwendig ist, hat die Bundesregierung wiederholt geleistet. So wandte sie sich vehement gegen Pläne, ein Veto-Recht bei Beschlüssen aufzugeben und Mehrheitsentscheidungen innerhalb der EU bei ausländerpolitischen Fragen zu akzeptieren. Nationale Kompetenzen in dieser Frage wollte Deutschland nicht aufgeben und liberalere Bestimmungen beispielsweise beim Familiennachzug nicht akzeptieren. Auch die UNO-Konvention über die Rechte von WanderarbeitnehmerInnen und ihren Familien, die am 1. Juli 2003 in Kraft trat, hat die Bundesregierung (wie alle anderen Aufnahme-länder von Arbeitsmigranten auch) nicht unterschrieben. Die Vereinten Nationen wollen mit dem Abkommen die Grundrechte der Migranten wie Meinungs- und Religionsfreiheit schützen. Die westlichen Industrienationen befürchten, dass durch die Konvention die Zahl der Illegalen ansteigen könnte.

Marieluise Beck nannte für die Notwendigkeit eines Antidiskriminierungsgesetzes Beispiele von Wohnungsanzeigen mit „k. A.“ für „keine Ausländer“ und verwies auf Fahrgäste, die bei Taxifahrten

nur „deutsche Fahrer“ anforderten oder auf eine junge Afrodeutsche, die ihre Arbeit als Hostess verlor, weil sie nicht dem „mitteleuropäischen Aussehen“ entsprochen habe. Selbst wenn das neue Zuwanderungsgesetz kommt, bleiben Integrationsprobleme, aber auch Ausländerfeindlichkeit und Gewalt gegen Ausländer in Deutschland ungelöst. Fremdenfeindlichkeit darf auf Dauer kein Element der politischen Kultur Deutschlands werden. „Ausländerpolitik“ darf nicht länger ausgrenzen. Integrations- und Zuwanderungspolitik sollte vielmehr ein selbstverständlicher Bestandteil der Sozial-, Schul- und Bevölkerungspolitik sein und als ganz normales Politikfeld behandelt werden. Die Politik sollte aufklären und darauf verzichten, Ausländer zum politischen Spielball zu machen. Die Medien sollten besser aufklären und gelungene Beispiele von Integration und interkultureller Begegnung in die Öffentlichkeit bringen. Ein „Jahrzehnt der Integration“, das die Regierung in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt hat, ist bitter notwendig, denn Nachholbedarf besteht auf fast allen Ebenen.

Der Autor:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Südwestrundfunk Stuttgart
SWR International
70150 Stuttgart

E-Mail: karl-heinz.meier-braun@swr.de

**Journal für Konflikt- und Gewaltforschung (JKG),
5. Jg., Heft 2/2003**

**Journal of Conflict and Violence Research,
Vol. 5, 2/2003**

Herausgeber:

Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld (Vorstand: Günter Albrecht, Otto Backes, Heiner Bielefeldt, Rainer Dollase, Wilhelm Heitmeyer, Filiz Kutluer, Jürgen Mansel, Jana Klemm).

Wissenschaftlicher Beirat:

Jens Dangschat (Wien); Manuel Eisner (Cambridge); Hartmut Esser (Mannheim); Friedrich Heckmann (Bamberg); Hans-Gerd Jaschke (Berlin); Wolfgang Kühnel (Berlin); Alf Lüdtke (Erfurt/Göttingen); Amélie Mummendey (Jena); Gertrud Nunner-Winkler (München); Karl F. Schumann (Bremen); Helmut Thome (Halle); Michael Vester (Hannover); Peter Waldmann (Augsburg).

Redaktion:

Heiner Bielefeldt (Berlin); Wilhelm Heitmeyer; Peter Imbusch; Kurt Salentin; Peter Sitzer; Gisela Wiebke; Stefanie Würtz (Trier).

Cover:

Doris Voss, Audiovisuelles Zentrum der Universität Bielefeld.

Gesamtherstellung:

Druckerei Hans Gieselmann, Bielefeld

Aboverwaltung/Rechnungswesen:

Sabine Passon, Tel.: 0521/106-3163

Anschrift der Redaktion:

Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld, Universitätsstr. 25, 33615 Bielefeld, Tel.: 0521/106-3165; Fax: 0521/106-6415; E-Mail: ikg@uni-bielefeld.de

Erscheinungsweise:

Zweimal jährlich (15. April und 15. Oktober).

Bezugsbedingungen:

Jahresabonnement: € 20 (ermäßigt für Studierende und Erwerbslose: € 15); Einzelhefte: € 12,50 (ermäßigt € 7,50). Preise jeweils zzgl. Versandkosten. Schriftliche Bestellungen bitte an die Redaktionsanschrift oder an den Buchhandel (ISSN 1438-9444).

Das „Journal für Konflikt- und Gewaltforschung“ wird für folgende Referateorgane ausgewertet: SOLIS, Sociological Abstracts, Social Services Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts und Linguistics and Language Behavior Abstracts.

Themenschwerpunkt: Konflikte um religiöse Symbole

<i>Stefano Allievi</i> Konflikte um islamische Symbole in Europa	6
<i>Jonas Otterbeck</i> The Legal Status of Islamic Minorities in Sweden	32
<i>Jordi Moreras</i> „Die katholischen Könige sollen zurückkehren!“ Die Konflikte um die muslimische Präsenz in Katalonien	52
<i>Jörg Hüttermann</i> Der Konflikt um islamische Symbole zwischen lebensweltlich sedimentiertem Gastrecht und formalem Recht: Eine fallgestützte Analyse	74
Analysen	
<i>Klaus Dörre</i> Rechte Orientierungen in der Arbeitswelt: Marktsteuerung als Ursache des neuen Rechtspopulismus?	103
<i>Pénépole Larzillière</i> Palästinensische „Märtyrer“: eine vergleichende Analyse über Selbstmordattentäter	121
Essay	
<i>Karl-Heinz Meier-Braun</i> Zuwanderungspolitik. Von einer Geschichte, die nicht zu Ende gehen wollte	143
Summaries	157

Rezensionen

- Kien Nghi Ha: *Ethnizität und Migration*, Münster: Westfälisches Dampfboot 1999
(*Joachim Brüß*) **161**
- Hans Jürgen Hohm: *Urbane soziale Brennpunkte, Exklusion und soziale Hilfe*, Opladen: Leske und Budrich 2003
(*Hartmut Häußermann*) **162**
- Martin Kronauer: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt a. M./New York: Campus 2002
(*Peter Imbusch*) **165**
- Michael Hinz: *Der Zivilisationsprozess: Mythos oder Realität? Wissenschaftssoziologische Untersuchungen zur Elias-Duerr-Kontroverse*, Opladen: Leske und Budrich 2002
(*Peter Imbusch*) **168**
- Dani Rodrick: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomische Integration und soziale Desintegration*, Frankfurt a. M./New York, Campus 2000
(*Peter Imbusch*) **170**
- Peter Waldmann: *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, Opladen: Leske und Budrich 2002
(*Peter Imbusch*) **173**
- Christian Menhorn: *Skinheads: Portrait einer Subkultur*, Baden-Baden: Nomos 2001
(*Nicolle Pfaff*) **176**
- Karl Otto Hondrich: *Wieder Krieg*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2002
(*Dariusš Zifonun*) **178**
- Thomas Scheffler (ed.): *Religion between Violence and Reconciliation*, Würzburg: Ergon 2002.
(*Peter Waldmann*) **181**

Sammelrezension

Rechte Jugendliche und pädagogische Perspektiven:

- Bruno Hafeneger, Mechthild M. Jansen: Rechte Cliques: Alltag einer neuen Jugendkultur, Weinheim/München: Juventa 2001.
- Carsten Wippermann, Astrid Zarcos-Lamolda; Franz Josef Krafeld: Auf der Suche nach Thrill und Geborgenheit. Lebenswelten rechtsradikaler Jugendlicher und neue pädagogische Perspektiven, Opladen: Leske und Budrich 2002.

(Nicolle Pfaff)

186

Hinweise für Autorinnen und Autoren

192