

Kathrin Weber

Die fabelhafte Wandlung von einem Zuwanderungs- in ein Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz – ein Rückblick

Im folgenden soll versucht werden, den Weg nachzuzeichnen, der bei der geplanten Neuregelung des Ausländergesetzes bisher gegangen wurde. Obwohl das so genannte Zuwanderungsgesetz nicht, wie zunächst vorgesehen, am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, bleibt die Analyse der Debatten, die in diesem Rahmen geführt wurden, vor dem Hintergrund einer Fortsetzung der Verhandlungen über ein neues Gesetz aktuell.

Einwanderung als ökonomische Frage

Den Anstoß zu „Innovationen“ im Bereich des Ausländergesetzes gaben nicht etwa vorwiegend die langjährigen Forderungen von Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsräten, UnterstützerInneninitiativen oder MigrantInnengruppen, sondern Forderungen von VertreterInnen der Wirtschaft, die unter Berufung u.a. auf demografische Daten nach mehr Arbeitskräften verlangten. Im Frühjahr 2000 ließ die Bertelsmannstiftung verlauten, dass in der BRD 80.000 qualifizierte Fachkräfte für Informationstechnologie fehlten. Dem schloss sich eine breite Diskussion um Zuwanderung von Fachkräften, besonders SpezialistInnen in der IT-Branche, an. Kanzler Schröder stellte daraufhin die Green-Card-Initiative vor, die 20.000 IT-ExpertInnen einen auf fünf Jahre begrenzten Aufenthalt in der BRD ermöglichen sollte. Zuwanderung wurde nun hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt des demografischen Wandels und unter dem „Nützlichkeitsaspekt“ verhandelt, und von diversen Lagern wurden exzessiv errechnet, wie viele ausländische Arbeitskräfte die BRD jährlich brauche.

Bundesinnenminister Otto Schily setzte im Juli 2001 die 21 Mitglieder starke „Unabhängige Kommission Zuwanderung der Bundesregierung“ unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Rita Süßmuth (CDU) ein. Deren Aufgabe war es, alle mit Migration einschließlich der Integration verbundenen Fragen zu prüfen und Empfehlungen zur politischen Gestaltung eines neuen Gesamtkonzepts zu geben. Der Bericht „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ wurde nach neunmonatiger Arbeit im Juli 2001 in Berlin präsentiert. Er bestand aus den vier Teilen „Langfristig Wohlstand sichern“, „Humanitär handeln“, „Miteinander leben“ und „Zur Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik“.

Das darin vertretene Konzept setzte viele neue Akzente und fand sowohl breite Zustimmung hinsichtlich seiner fortschrittlichen integrationspolitischen Ideen als auch differenzierte Kritik aus verschiedenen Richtungen. Wohlfahrtsverbände beispielsweise bemängelten, das Konzept sei nur an den Interessen der Wirtschaft ausgerichtet, während allen voran die Union kritisierte, es sei zu sehr auf eine Zuwanderungserweiterung fixiert.

Die Regierung wurde daraufhin aufgefordert, ein Bundeszuwanderungs- und Integrationsgesetz (!) zu schaffen, da „bestehende Gesetze sich nicht dazu eignen, den Paradigmenwechsel und die Grundentscheidungen einer neuen Zuwanderungspolitik zu verankern“ (UKZ 2001:276). An dieses, unter einer Rot-Grünen Regierung zu schaffendes Gesetz, wurde von vielen Seiten Hoffnungen geknüpft.

Der Lauf der Dinge

Am 3. August 2001 stellte Bundesinnenminister Schily seinen ersten Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration“ (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) vor, der unter Ausschluss der Öffentlichkeit erarbeitet worden war. Viele der humanitären Zielsetzungen der Kommission waren darin jedoch nicht mehr zu finden. Folgendes Zitat spiegelt die damaligen Ereignisse wider:

„Ein eh schon auf Konsens gebürsteter Entwurf wird noch einmal umfrisiert. Mag Otto Schily bereits in Vorleistung getreten sein. Jetzt wird an Grundpositionen noch einmal kräftig nachgeschliffen – hübsch scheibchenweise. Kindernachzugsalter? Zwei, drei Jahre mehr oder weniger? In der Praxis ein Streit um kleine Personengruppen. Mit Blick auf das Ganze eine Quantité négligable. Flexible Einwanderung nach regionalen Arbeitsmarktengpässen? Fortschrittliche Idee, aber soll daran der breite Konsens scheitern? Ausweitung der Sozialhilfekürzung für Asylbewerber? Das große Reformvorhaben wird doch nicht an 16,42 Mark für Flüchtlinge hängen! Und letztlich die phönstärkste Forderung der Union – die Begrenzung der Zuwanderung als erklärtes Ziel der Paragraphen. Ein Einwanderungsgesetz zur Verhinderung der Einwanderung? Warum nicht? Man hat schließlich schon manche politische Absurdität zu Paragraphen gemacht. Ohnehin nur kosmetische Gesetzesfloskeln. (...) Irgendwann greift die gezielte Zermürbung die Substanz des politischen Materials an. Ein Gesetz zerbröselst, sein Geist löst sich in Beliebigkeit auf, seine Entstehungsabsicht droht sich ins Gegenteil zu verkehren.“ (Vera Gaserow, FR vom 13.12.2001)

Nachdem auf Druck der Grünen noch einige Veränderungen vorgenommen und in mehr als hundert Punkten auf die Forderungen der Union eingegangen

wurde, passierte das Gesetz am 1. März 2001 den Bundestag.¹ Im Bundesrat kam es zu einem Eklat, als Bundesratspräsident Wowereit die nicht eindeutige Stimmabgabe Brandenburgs als Zustimmung wertete. Bundespräsident Rau unterzeichnete das „Zuwanderungsgesetz“ trotz der verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der Abstimmung im Bundesrat. Das Gesetz wurde Ende Juni verkündet und trat in einigen Teilen am 1. Juli 2002 in Kraft.

Nachdem sieben unionsregierte Bundesländer beim Bundesverfassungsgericht Normenkontrollklage erhoben hatten, entschied dieses am 18. Dezember 2002, dass das Gesetz im Bundesrat nicht verfassungsgemäß verabschiedet worden sei und somit auch nicht am 1. Januar 2003 in Kraft tritt und, dass die Regelungen vom 26. Juni und 01. Juli 2001 nichtig seien. Die Bundesregierung erklärte daraufhin, dass sie in Kürze einen neuen Gesetzesvorschlag einbringen würde.

Dieser lässt wohl nicht viel Besseres erwarten, wird er doch in der gleichen Logik verhaftet bleiben (s.u.) und außerdem aller Voraussicht nach noch mehr als schon bisher den Forderungen der Union Rechnung tragen.

Zuwanderungsbegrenzung und Abbau des Asylmissbrauchs

Doch noch einmal einen Schritt zurück, als die meisten noch davon ausgingen, dass das Gesetz zu Beginn des Jahres 2003 in Kraft treten würde. Spätestens ab dem Beginn des Wahlkampfes 2002 spielten die Inhalte des „Zuwanderungsgesetzes“ kaum eine Rolle mehr, es ging nun allein um dessen Vermarktung und positive Publicity. Die fabelhafte Transformation von mehr Einwanderung zur Zuwanderungsbegrenzung war mit Nachhilfe der Opposition schnell vollzogen. Schily, auf Wählerstimmenfang, betonte nunmehr bei jedem Anlass, dass es sich bei der vollbrachten Glanzleistung, dem Jahrhundertwerk, um ein „Zuwanderungsbegrenzungsgesetz“ handele.

Die Bundesregierung verschickte dementsprechend als Beilage in den regionalen Abonnement-Tageszeitungen am 21./22.08.2002 das Pamphlet „Im deutschen Interesse“. In dieser Zeitungsbeilage war zu lesen:

„Weniger Zuwanderung: Das Gesetz wird die Zahl der Zuwanderer deutlich verringern. Als Zuwanderer werden nur noch Menschen kommen, die in Deutschland eine Perspektive haben und Chancen als qualifizierte Arbeitskräfte bekommen“.

Und einige Zeilen weiter ist in dem selben Papier unter der Rubrik „Kommen künftig mehr Zuwanderer als bisher nach Deutschland?“ erneut zu lesen „Nein. Das Gesetz wird die Zuwanderung deutlich senken.“ Dass ursprüng-

¹ Schilys Ziel, das Gesetz in lediglich drei Monaten im Bundestag zu verabschieden, kamen die Ereignisse vom 11. September in New York dazwischen.

lich andere Intentionen mit dem neuen Gesetz verfolgt werden sollten, spielte zu diesem Zeitpunkt scheinbar keine Rolle mehr.

Außerdem wurde in ganzseitigen Zeitungsanzeigen am 26. Juni 2002 das „Zuwanderungsgesetz“ von der Bundesregierung gelobt: „Weniger Zuwanderung, Kein Missbrauch des Asylrechts“. Dies impliziert geradezu ungerechtfertigter Weise eine hohe Missbrauchsquote des Asylrechts. Auch in dem Pamphlet „Im deutschen Interesse“ wird gezündelt. Diese Papier bedient rechte Propaganda und rassistische Ressentiments mit naiven Fragen (und ebenso naiv anmutenden Antworten) wie beispielsweise „Was ist mit Ausländern, die sich nicht integrieren wollen?“, „Was ist aber, wenn die Zuwanderer ihre ganze Familie nachholen?“, „Erhöht die Zuwanderung die Kriminalität?“. Vorurteile, die damit wohl angeblich mittels Aufklärung der BürgerInnen abgebaut werden sollen, werden so erst recht geschürt.

Das Primat der Nützlichkeit

War zu diesem Zeitpunkt auch die ursprüngliche Intention nach mehr Zuzug von AusländerInnen nicht mehr auszumachen, so war doch eine gewisse Kontinuität festzustellen: die Stoßrichtung des „Zuwanderungsgesetzes“ war weiterhin an nationalen ökonomischen Interessen ausgerichtet. Die Überzeugung „wir brauchen mehr, die uns nutzen, als die uns ausnutzen“ (Günter Beckstein, 12.06.2002) war und ist nicht nur in den Reihen der Opposition zu finden, sie bildet auch das ideologische Fundament des gekippten Gesetzes. Slogans wie „Den Standort Deutschland fördern und die Einwanderung in die Sozialversicherungssysteme unterbinden“, die im Wettstreit der politischen RhetorikerInnen dominierten, wurde Rechnung getragen.

Menschen sollten nach der Logik „die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen“ ausgelesen und in die dichotomen Kategorien „Nützlich“ und „Unnützlich“ aufgeteilt werden. Sie werden dabei geradezu reduziert auf ihren Nützlichkeitsaspekt und ihr Wert wird ganz im Zeichen neoliberaler Ideologie allein an ihrer Verwertbarkeit gemessen. Gewinnversprechende Gruppen wurden in dem Gesetzentwurf bessergestellt und mit Privilegien versehen, während BittstellerInnen, also Flüchtlinge, ihnen gegenüber diskriminiert wurden. Diese Hierarchisierung spiegelt sich auch deutlich in den Integrationsmaßnahmen wider, die ebenfalls im „Zuwanderungsgesetz“ geregelt werden sollen. (vgl. „Integration in deutschem Interesse“).

Flüchtlinge und das gekippte Zuwanderungsgesetz

Dabei wurde von offizielle Seite immer wieder betont, dass die BRD weiterhin ihre „humanitäre Verpflichtungen“ einhalten werde. „Pflicht“ impliziert bereits, dass es sich hierbei um Menschen handelt, auf deren Anwesenheit gerne verzichtet würde. Wurde bei ArbeitsmigrantInnen versucht, ein positives Image zu etablieren, da sie der deutschen Wirtschaft und dem Wohlstand dienlich wären, so blieb das Bild des Flüchtlings weiterhin durch rassistische Propaganda auch von Seiten der Regierung negativ besetzt.

Der Status derjenigen Flüchtlinge, die in einem juristischen Sinne als solche zählen und anerkannt sind, wäre durch das neue Gesetz zum Teil verbessert, teilweise jedoch sogar verschlechtert worden. Die Lebensumstände besonders derjenigen jedoch, deren Status noch ungeklärt ist, die noch im Asylverfahren stecken, die abgelehnt wurden und die „geduldet“ sind, hätten sich nach dem neuen Gesetz maßgeblich verschlechtert.

Literatur

Die Bundesregierung 2002, Im deutschen Interesse, Berlin.

UKZ (Unabhängige Kommission Zuwanderung) 2001, Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin.

Ein Mensch wird hinterrücks gepackt und in den Strom geworfen. Er droht zu ertrinken. Die Leute auf beiden Seiten des Stroms sehen mit wachsender Beunruhigung den verzweifelten Schwimmversuchen des ins Wasser Geworfenen zu, denkend: wenn er sich nur nicht an unser Ufer rettet.

*Alfred Polgar
im Prager Tagblatt vom 18. 09. 1938*