

Reform des Zuwanderungsrechts Konsens und Dissens in der Ausländerpolitik

I. Einführung

Am 3. August 2001 hat der Bundesinnenminister einen Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vorgelegt. Der Entwurf verweist auf Anregungen und Empfehlungen zahlreicher Kommissionen und Arbeitsgruppen, insbesondere der vom Bundesinnenminister selbst eingesetzten Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ und die von den Bundestagsparteien sowie zahlreichen Verbänden und kommunalen Spitzenverbänden vorgelegten Berichte, Arbeitspapiere und Stellungnahmen. Besonderes Gewicht kommt im Hinblick auf die anstehenden Beratungen im Bundestag den von der CDU am 7. Juni 2001 beschlossenen Leitlinien zur Zuwanderung auf der Grundlage der von einer Kommission bearbeiteten Empfehlung zur Zuwanderung und Integration zu.¹ Die Bündnis 90/Grüne haben ihre migrationspolitischen Vorstellungen in einem Bericht vom 8. November 2000 niedergelegt. Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion sind vom Parteivorstand der SPD am 9. Juli 2001 beschlossen worden.² Die FDP-Bundestagsfraktion hat schließlich am 30. Juli 2001 ebenfalls ein Zuwanderungskonzept unter Bezugnahme auf einen bereits zu Beginn der Legislaturperiode eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung vorgelegt.³

In einer Reihe zentraler Punkte besteht zwischen dem Entwurf des Bundesinnenministers und den migrationspolitischen Vorstellungen der CDU/CSU ein Maß von Übereinstimmung, das man vor wenigen Jahren noch für nicht recht vorstellbar gehalten hatte. Insbesondere in einigen Grundfragen der Ausländerpolitik hat sich in relativ kurzer

Zeit ein breiter Konsens entwickelt, der neuerdings häufig als Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik bezeichnet worden ist.⁴ Dieser Grundkonsens kann etwa folgendermaßen umschrieben werden:

1. Die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet hat künftig im Rahmen eines migrationspolitischen Gesamtkonzepts (Zuwanderungsgesetz) zu erfolgen, das sich stärker an den Interessen der Bundesrepublik Deutschland orientiert.
2. Das Gesamtkonzept schließt Rechte auf Daueraufenthalt (Einwanderung) und Integration mit ein.
3. Der befristete Aufenthalt und der Daueraufenthalt qualifizierter Ausländer liegen im Interesse der Bundesrepublik Deutschland und sind unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen und der Arbeitsmarktbedürfnisse mittels eines möglichst flexiblen Instrumentariums zu ermöglichen.
4. Die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern, der nicht im öffentlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegt, ist in stärkerem Maße als bisher einer Steuerung und Begrenzung zu unterwerfen. Ausländer, die über kein Aufenthaltsrecht in Deutschland verfügen, sind in ihre Heimatstaaten zurückzuführen.
5. Ausländern, die sich für einen Daueraufenthalt im Bundesgebiet entscheiden, müssen verstärkte Integrationsbemühungen (Deutschkenntnisse usw.) abverlangt werden. Umgekehrt sind verstärkte Integrationsangebote von Bund, Ländern und Gemeinden erforderlich.
6. Die Bundesrepublik gewährt weiterhin politisch Verfolgten und aus anderen Gründen schutzbedürftigen Personen Zuflucht.

1 Vgl. Vgl. Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR), (2001), S. 191, sowie die von der CSU vorgelegten bayerischen Eckpunkte zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung vom 6.11.2000.

2 Vgl. ZAR, (2001), S. 237.

3 Vgl. ebd.

4 Vgl. z.B. G. L. Braun, Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik wagen, in: ZAR, (2001), S. 194; H. Putzhammer, Für einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungs- und Migrationspolitik, in: ZAR, (2001), S. 204.

Auch in der Bevölkerung hat sich offenbar ein grundsätzlicher Wandel in der Einstellung gegenüber einem Einwanderungsgesetz vollzogen. In einer Umfrage halten es 98 % für wichtig, dass die Zuwanderung nach Deutschland bald geregelt wird. Dabei herrscht deutlich die Auffassung vor, dass eine weithin als ungesteuert angesehene faktische Zuwanderung durch einen quantitativ und qualitativ gesteuerten Zuzug ersetzt werden soll. Eine große Mehrheit (68 %) hält daher eine Ausweitung der Zahl der Zuwanderer für nicht verknäpft. 47 % wünschen ein Gesetz, das den Zuzug vermindert, während 35 % für eine Stabilisierung auf dem derzeitigen Niveau plädieren, und nur 8 % für eine Ausweitung eintreten. Eine überwältigende Mehrheit will die qualitative Steuerung der Zuwanderung an die berufliche Qualifikation und die Beherrschung der deutschen Sprache knüpfen, darüber hinaus aber auch Leumund, politische Einstellung, Integrationswillen und die Lage auf dem Arbeitsmarkt mit einbeziehen. 83 % der Bürger möchten die Einwanderung solchen Bewerbern verwehren, die radikalen politischen Gruppierungen angehören, 76 % Bewerbern, die Vorstrafen aufweisen, und 81 % verlangen als Bedingung die Beherrschung der deutschen Sprache oder zumindest die Bereitschaft, sie zu erlernen.⁵

Die Abwendung von einer durch die Formel „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland“ charakterisierten Ausländerpolitik wird damit deutlich. Zwar betont die CSU in ihren Eckpunkten unverändert, Deutschland sei kein „klassisches Einwanderungsland“ und dürfe dieses auch in Zukunft nicht werden. Eine Begrenzung der Zuwanderung sei daher unabdingbar, wenn die Gesellschaft nicht die innere Stabilität aufs Spiel setzen wolle. Sachlich dürfte damit zum Entwurf des BMI kein großer Dissens bestehen, der anlässlich der Einführung des Entwurfs betont hat, dass bei der Zuwanderung die Integrationskapazitäten Deutschlands Beachtung finden müssten. Allenfalls sind insoweit Divergenzen zu den Vorstellungen der Grünen erkennbar, die es ablehnen, eine „Belastungsgrenze“ anzuerkennen, und deshalb auch allen Vorstellungen einer Begrenzung oder einer Gesamtquote entgegenzutreten.

Ein zentraler Punkt des neuen migrationspolitischen Konzepts ist die Frage, auf welche Weise in Zukunft die „Zuwanderung Qualifizierter“ geregelt werden soll. Ungeachtet des „Anwerbe-

stopps“ hat entgegen einer häufig vertretenen Meinung bereits das geltende Recht die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen zum Zweck der unselbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen, allerdings nur im Rahmen einer durch den Bundesinnenminister mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Rechtsverordnung.⁶ Die „Arbeitsaufenthalteverordnung“⁷ hat die Erteilung von Aufenthaltsrechten zur Aus- und Weiterbildung, für Werkvertragsarbeitnehmer und für eine Reihe zeitlich begrenzter Arbeitsaufenthalte und sonstige im Interesse der Bundesrepublik liegende Beschäftigungen vorgesehen. In den meisten Fällen, nicht aber für besonders qualifizierte Personen (Wissenschaftler, Fachkräfte, leitende Angestellte usw.), ist dabei die Befristung des Aufenthaltsrechts vorgeschrieben. Im Übrigen erlaubt das geltende Recht, wie die „Green-Card-Verordnung“⁸ zeigt, dass auf aktuelle Mangellagen kurzfristig mit Ausnahmen vom Grundsatz der Verhinderung von Einwanderung reagiert werden kann. Allerdings besteht weiterhin Übereinstimmung darüber, dass die geltenden Regeln, insbesondere in ihrer Grundtendenz zur Abwehr von Einwanderung, dem neuen Einwanderungskonzept entgegenstehen.

Der Entwurf des BMI eröffnet in Anlehnung an die Vorschläge der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ eine Reihe neuer Möglichkeiten der Arbeitsmigration. Auf wenig Einwände dürfte zunächst stoßen, dass das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren als Folge einer gesonderten Genehmigung der Aufenthaltsnahme und der Erwerbstätigkeit zukünftig durch ein internes Zustimmungsverfahren ersetzt werden soll. Das Aufenthaltsrecht wird von der Ausländerbehörde erteilt, nachdem intern die Zustimmung der Arbeitsverwaltung eingeholt worden ist. Für besonders qualifizierte Ausländer (z. B. Ingenieure, Informatiker, Mathematiker und Führungspersonal in Wissenschaft und Forschung) ist vorgesehen, dass ein Daueraufenthaltsrecht von Anfang an erteilt werden kann.

Daneben ist vorgesehen, dass mittels eines Auswahlverfahrens eine begrenzte Zahl besonders geeigneter Zuwanderer aufgenommen werden soll. Auch die Unabhängige Kommission „Zu-

6 Vgl. K. Hailbronner, *Ausländerrecht. Kommentar*, Heidelberg 1992, § 10 AuslG, Rn. 1 f.; G. Renner, *Ausländerrecht in Deutschland*, München 1998, § 3.

7 Vgl. K. Hailbronner, *ebd.*, A 1.2.

8 Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV) vom 25. 6. 2000, in: K. Hailbronner (Anm. 6), C 1.5.

wanderung“ hatte dies als ein Kernelement des neuen Zuwanderungssystems in Anlehnung an ausländische Vorbilder (insbesondere Kanada)⁹ vorgeschlagen. Auf der Grundlage eines Punktesystems sollten junge, gut ausgebildete Menschen als Einwanderer gewonnen werden. Sie sollten sofort einen Daueraufenthaltsstatus mit der Perspektive der Einbürgerung erhalten. Ausschlaggebend nach den Kommissionsvorschlägen sollte ein Punktesystem sein, das ihre Integrationsfähigkeit in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Allgemeine Fähigkeiten sollten dabei wichtiger sein als Spezialkenntnisse und kurzfristige Bedarfslagen am Arbeitsmarkt. Die Kommission hat daher z.B. den Nachweis eines Arbeitsplatzes nicht als erforderlich angesehen. Selbst die Abhängigkeit von Sozialhilfe sollte nach Ablauf einer Übergangsperiode, für die ein Bewerber selbst für seinen Lebensunterhalt einstehen muss, keinen Beendigungsgrund darstellen.

Der BMI-Entwurf hat zu Recht diesen Vorschlag nicht übernommen und verlangt als Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts die Sicherung des Lebensunterhalts nicht nur für eine vorübergehende Zeit, was in der Regel das Vorhandensein eines gesicherten Arbeitsplatzes voraussetzt. Weitere Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts nach diesem Verfahren ist, dass Bundesamt und Bundesanstalt für Arbeit nach Beteiligung eines neu zu bildenden Zuwanderungsrats eine Höchstzahl für die Zuwanderung im Auswahlverfahren festgesetzt haben.

Ähnlich hat dies die Unabhängige Zuwanderungskommission vorgeschlagen, wobei hier eine in der Öffentlichkeit missverständliche „Anfangsquote“ von 20 000 Bewerbern zuzüglich ihrer Familien für dauerhafte Zuwanderung vorgeschlagen worden ist. Im Gegensatz zu den Vorschlägen der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ sieht freilich der BMI-Entwurf die Erteilung von auf drei Jahre befristeten Aufenthaltserlaubnissen an Arbeitsmigranten, Auszubildende und Studierende, Flüchtlinge und Asylberechtigte vor, wobei die Aufenthaltserlaubnis an einen Aufenthaltswort gebunden werden kann. Mit Recht ist der Entwurf auch dem Vorschlag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ nicht gefolgt, der Arbeitsverwaltung bei der befristeten Zuwanderung die abschließende Entscheidung über das Aufenthaltsrecht zuzubilligen. Eine solche Regelung hätte lediglich zu einem Kompetenzwirrwarr

geführt und die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Bundesbehörden und den Länderbehörden zusätzlich erschwert.

Die von der CDU beschlossenen Leitlinien sind zwar weniger präzise, sehen aber ein weitgehend gleichartiges System der Arbeitsmigration vor. Auch hier soll für Höchstqualifizierte eine Aufenthaltserlaubnis von Anfang an mit der Perspektive des Daueraufenthalts erteilt werden können. Für die Zuwanderung von Fachkräften ist die jährliche Feststellung des Bedarfs unter Beachtung des Vorrangs von Ausbildung und Qualifikation vorgesehen. Die Auswahl der betreffenden Personen soll sodann auf der Basis eines Punktesystems erfolgen, das nach Alter, Schulausbildung, Beruf, Sprachkenntnissen, Berufserfahrung, garantiertem Beschäftigungsangebot, bisheriger Berufstätigkeit in Deutschland und persönlicher Eignung differenziert. Es sollen in der Regel zunächst nur befristete Aufenthaltsrechte erteilt werden, allerdings mit der Perspektive dauerhafter Verlängerung bei unveränderten Arbeitsmarktbedingungen. Die bisher geltenden Regelungen über Saisonarbeitnehmer und Werkvertragsarbeiter sollen weiterhin Anwendung finden, wobei wie bisher im Einzelfall die Regelung des Vorrangs deutscher und gleichgestellter Arbeitnehmer gelten soll.

Auch ausländischen Studienabsolventen soll in Zukunft nach dem BMI-Entwurf die Arbeitsaufnahme ermöglicht werden. Sie sollen darüber hinaus eine Aufenthaltserlaubnis über ein Jahr zur Arbeitsplatzsuche erhalten können. Der CDU-Vorschlag liest sich insoweit restriktiver, als hier im Zusammenhang mit den Sonderkontingenten für Höchstqualifizierte vorgeschlagen wird, „besonders qualifizierte ausländische Absolventen deutscher Hochschulen sollten auf Dauer in Deutschland bleiben können“. Freilich passt diese Regelung im Zusammenhang mit dem Kontingent für die Höchstqualifizierten nicht ganz, da sie an der Realität eines gewöhnlichen Studienabschlusses in Deutschland für ausländische Studenten vorbeigeht. Hier bietet sich in der Praxis ein sehr viel vielfältigeres Bild, wobei auch berücksichtigt werden sollte, dass der Erwerb eines Studienabschlusses nicht zwingend eine hinreichende Garantie für eine berufliche Qualifikation darstellt. Die generelle Gewährung eines Aufenthaltsrechts zur Arbeitsplatzsuche – wie es im BMI-Entwurf vorgeschlagen wird – erscheint daher nicht unproblematisch. Der Vergleich des BMI-Entwurfs mit dem CDU-Konzept zeigt insgesamt im Bereich der Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer ein erhebliches Maß an Übereinstimmung in Abgrenzung zu den Vorschlägen der Unabhängigen Kom-

⁹ Vgl. dazu Th. Gnatzy, Zuwanderungssteuerung in den „klassischen“ Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien, in: ZAR, (2001) 6.

mission „Zuwanderung“, wie auch zu den Vorschlägen von Bündnis 90/Grüne. Zwar sind auch die Grünen nicht für eine unbeschränkte Arbeitskräftezuwanderung. So sollen für bestimmte Arbeitsmarktsegmente bzw. Wirtschaftsbereiche Teilquoten möglich sein. Abgelehnt wird aber grundsätzlich ein Konzept befristeter Aufenthaltsrechte. Nur für Sonderbereiche – etwa saisonale Beschäftigung – sollen Ausnahmen möglich sein, während im Übrigen ein Vorrang für dauerhafte Einwanderung im Gesetz verankert werden soll.

II. Begrenzung der Zuwanderung

Dreh- und Angelpunkt eines potentiellen Konsenses über ein Zuwanderungskonzept ist die Frage der Begrenzung. Zwar sind sich nahezu alle Beteiligten über die grundsätzliche Notwendigkeit einer Begrenzung der Zuwanderung einig. Einen erheblichen Dissens gibt es jedoch in der Frage, wie diese Begrenzung bewerkstelligt werden soll. Dies beginnt bereits bei der grundsätzlichen Frage, ob die neuen Möglichkeiten für eine befristete oder dauerhafte Zuwanderung von Arbeitskräften neben die bisher bestehenden großen Zuwanderungsströme, insbesondere Asylbewerberzugang, Familiennachzug, Spätaussiedler, humanitäre Aufnahme und illegale Einreise, oder zumindest teilweise an die Stelle dieser Zuwanderungskanäle treten. Es erscheint wenig sinnvoll, den Blick auf kunstvoll erarbeitete Punktesysteme und Auswahlverfahren zu richten, wenn dadurch die Realität der Zuwanderung von Ausländern ins Bundesgebiet verfehlt wird. Der „rote Teppich“ für den Nobelpreisträger konnte auch schon bisher ausgelegt werden, ohne dass das Ausländergesetz hätte geändert werden müssen. Die Vorschläge der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ haben insoweit der Versuchung, ein „Disneyland“ der Einwanderung hoch qualifizierter Ausländer zu kreieren, nicht ganz widerstanden.

Ein realistisches Konzept darf sich daher nicht mit der Erarbeitung neuer Verfahrensweisen zur Gewinnung qualifizierter Zuwanderer begnügen, sondern muss sowohl konkrete Vorschläge zur Begrenzung bestehender Zuwanderung anbieten als auch Konzepte zur Integration derjenigen Ausländer, die nach wie vor nicht den Voraussetzungen eines wie auch immer gearteten Punktesystems entsprechen und dennoch auf Dauer im Bundesgebiet verbleiben. Diese Personengruppe wird auch nach einem neuen Zuwanderungsgesetz

die weit überwiegende Mehrheit der nach Deutschland zuwandernden Ausländer darstellen.

Am klarsten ist die Begrenzungsproblematik vielleicht in den Papieren der CSU einerseits und der Fraktion Bündnis 90/Grüne andererseits formuliert. Während die CSU eine jährlich festzulegende Quote für Arbeitsmarkt und Migration und gleichzeitig eine Einschränkung der bestehenden Möglichkeiten zur Zuwanderung im Bereich des Familiennachzugs und des Asylrechts verlangt, möchte die Fraktion Bündnis 90/Grüne eine wenn auch kontrollierte Öffnung für neue Einwandererkategorien bei gleichzeitiger Erweiterung der Möglichkeiten des Familiennachzugs und der humanitären Aufnahme. Dazwischen befinden sich der BMI-Entwurf, die Vorschläge der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ und die Beschlüsse der CDU. Sie enthalten eine Reihe von Vorschlägen zur Begrenzung der Zuwanderung, die jedoch zum Teil nicht unerheblich differieren. Am weitesten geht vielleicht der Konsens in der Frage der Bekämpfung illegaler Einreise und illegalen Aufenthalts und der Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen zur Beendigung des Aufenthalts ausreisepflichtiger Ausländer.

Auch insoweit bestehen freilich in der Frage, mit welchen Mitteln der illegalen Einreise und dem illegalen Aufenthalt Einhalt geboten werden könnte, erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Ein zentraler Vorwurf, der in diesem Zusammenhang gegen den Entwurf des BMI von Seiten der CDU/CSU erhoben wird, ist das Fehlen eines ausreichenden Instrumentariums zur Begrenzung der Zuwanderung. Zugleich wird aber auch von den Wohlfahrtsverbänden und Kirchen neuerdings der Vorwurf erhoben, der BMI-Entwurf enthalte viel zu weitgehende Einschränkungen der Rechte von Ausländern, insbesondere im Bereich des Familiennachzugs und der sozialen Rechte von Ausländern, die nicht abgeschoben werden könnten. Darin zeigt sich ein Dilemma, dem keiner der vorgelegten Vorschläge entgeht. Das Dilemma besteht darin, dass „Patentrezepte“ zur Verhinderung ungewollter bzw. unkontrollierter Zuwanderung nicht vorhanden sind und effektive Maßnahmen zur Zuwanderungsbegrenzung wenn nicht an völkerrechtlichen, so doch jedenfalls an rechtspolitischen Grenzen scheitern.

1. Illegale Einreise und Aufenthalt

Eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung ist eine konsequente und effektive Politik der Rückführung solcher Ausländer, die über kein

Aufenthaltsrecht verfügen. Die praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten des Vollzugs aufenthaltsbeendender Maßnahmen sind eine der Hauptursachen für eine unkontrollierte Einwanderung. Der Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ macht das Problem deutlich: Bis zum Jahresende 2000 waren im Ausländerzentralregister allein 234 682 ausreisepflichtige und abzuschickende Personen erfasst; darüber hinaus gibt es eine große Zahl von ausreisepflichtigen Ausländern, die zwar eine Duldung besitzen, die aber die Hindernisse, die ihrer Rückführung entgegenstehen, selbst zu vertreten haben. Soweit Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer scheitern, ist dies in vielen Fällen den Ausländern oder bestimmten Herkunfts- oder Transitstaaten zuzurechnen. Der Bericht weist auf einen von der Innenministerkonferenz am 5. Mai 2000 verabschiedeten Bericht zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten hin, der die Ursachen für Rückführungsprobleme detailliert aufführt. Dazu gehören Vernichtung oder Fälschung von Ausweispapieren, Verschleierung von Identität, Geltendmachung von überprüfungsbedürftigen Abschiebungshindernissen beim Vollzug der Abschiebung oder mangelnde Kooperation bei der Erfüllung einer für die Rückführung erforderlichen Formalität. Nicht selten handeln die ausreisepflichtigen Personen auch in Kollusion mit ihren Heimatstaaten. Hinzu kommt, dass ungeachtet der in den letzten 20 Jahren unternommenen Maßnahmen zur Beschleunigung von Asylverfahren das geltende Ausländerrecht zahlreiche Möglichkeiten bietet, mittels Asylfolgeanträgen und anschließenden Anträgen auf Gewährung einer Aufenthaltsbefugnis oder Duldung die Durchsetzung von Ausreisepflichten nicht selten so lange hinauszuschieben, bis aus rechtlichen oder politischen Gründen (Familienschutz usw.) die erzwungene Ausreise unzumutbar geworden ist. Dies führt keineswegs immer zu unerwünschten Resultaten im Einzelfall. In einem Gesamtkonzept einer neuen, auf stärkere Regelung angelegten Zuwanderungspolitik kann jedoch ein solches Versagen der Steuerungsinstrumentarien nicht befriedigen.

Da als Instrumentarium einer stärkeren Begrenzung der Zuwanderung Maßnahmen gegen Missbrauch als zentraler Dissenspunkt hervorgehoben werden, verdienen die jeweiligen Vorschläge auf diesem Gebiet besondere Aufmerksamkeit. Der BMI-Entwurf schlägt zur besseren Bekämpfung der unerlaubten Einreise eine Reihe von datenrechtlichen Maßnahmen vor, wie z. B. Speicherung von Verurteilungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltstiteln oder dem Ein-

schleusen von Ausländern ebenso wie der Vorlage ge- oder verfälschter Dokumente bei der Visumsbeantragung im Ausländerzentralregister. Darüber hinaus sollen bei der Beantragung eines Visums zur Sicherung der Identität in Zukunft unter Umständen Lichtbilder und Fingerabdrücke gefertigt werden können. Damit soll die Identifizierung von Personen erleichtert werden, die nach ihrer Einreise die Reisedokumente verstecken oder vernichten.

Gewichtiger sind freilich die Bestimmungen des Gesetzentwurfs über die Durchsetzung von Ausreisepflichten. Der Entwurf sieht vor, den Aufenthalt von ausreisepflichtigen Personen räumlich zu beschränken. Darüber hinaus sollen diese Personen auch verpflichtet werden können, in einer Ausreiseeinrichtung zu wohnen. Ferner wird durch Abschaffung des Instituts der Duldung der bisherigen Praxis, die Duldung als Quasi-Aufenthaltsrecht zu erteilen, begegnet. Dies führt einerseits zu einer klaren Verbesserung des aufenthaltsrechtlichen Schutzes von Personen, die bislang für längere Zeit „Kettenduldungen“ erhalten haben. Andererseits wird von der Erteilung eines befristeten Aufenthaltsrechts in Zukunft ausgeschlossen, wenn ein Ausländer das Ausreisehindernis selbst zu vertreten hat, während bisher in derartigen Fällen nach einer wenn auch nicht unproblematischen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁰ eine Duldung erteilt werden musste. In derartigen Fällen ist auch zukünftig keine Erteilung einer Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung vorgesehen.

Die Vorschläge sind auf heftige Kritik von Seiten der Kirchen und freien Wohlfahrtsverbände gestoßen. Der Entwurf führe zu einer „gesetzlich geregelten Rechtslosigkeit“ eines großen Teils von Personen, deren Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich sei. Verwiesen wird stattdessen auf die Vorschläge für eine neue Härtefallregelung, wie sie in den Entwürfen von SPD und CDU/CSU enthalten seien.¹¹ Im Wesentlichen dürfte diese Kritik auch der Auffassung der Fraktion Bündnis 90/Grüne entsprechen, die in ihrem migrationspolitischen Gesamtkonzept allerdings die Frage aufenthaltsbeendender Maßnahmen schlicht ignorieren. Das Einzige, was zu diesem Thema gesagt wird, läuft lediglich auf eine Erweiterung von Abschiebungshindernissen hin-

¹⁰ Vgl. BVerwGE 105, 232, 236.

¹¹ Vgl. Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege vom 31. 8. 2001; ebenso die gemeinsame Stellungnahme einer Reihe von Verbänden zum Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes, in: Asylmagazin, (2001) 9, S. 9 ff.

aus. So soll z. B. die Bundesregierung ebenso wie Länder Abschiebungsstopps erlassen können. Wolle ein Land Bundeseinheitlichkeit herstellen, so sei der Weg über den Bundesrat zu beschreiten.

Etwas detaillierter sind in diesem Punkt die Beschlüsse der CDU. Beim Punkt Sicherstellung der Aufenthaltsbeendigung wird die Möglichkeit der Anordnung von Beugehaft zur Erzwingung der Mitarbeit, die Schaffung der Möglichkeit kontrollierter Unterbringung bei offensichtlicher Aussichtslosigkeit des Asylantrags und die Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten durch Maßnahmen der deutschen Auslandsvertretungen erwähnt. Zumindest zwei dieser Maßnahmen entsprechen den im BMI-Entwurf gemachten Vorschlägen. Ob die Anordnung von Beugehaft sich als sehr effektives Mittel erweist, ist immerhin nicht unzweifelhaft. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hat die Frage der Beugehaft eingehend erörtert und ist zum Ergebnis gekommen, dass der Beugehaft voraussichtlich keine große Bedeutung in der Erzwingung von Mitwirkungshandlungen zukommt.

Von erheblicher praktischer Bedeutung ist indes der CDU-Vorschlag, den Innenministern und den Innensenatoren der Länder auf gesetzlicher Grundlage die Möglichkeit einzuräumen, in Härtefällen Aufenthaltsrechte zu gewähren. Der Vorschlag läuft in der Praxis auf eine Institutionalisierung eines erneuten Überprüfungsverfahrens mit Suspensivwirkung hinaus, auch wenn die Schaffung von Rechtsansprüchen nach den Vorstellungen der CDU ausgeschlossen werden soll. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hatte sich mit der Härtefallproblematik eingehend befasst und sich letztlich gegen eine institutionalisierte Regelung aus rechtspolitischen und rechtssystematischen Überlegungen ausgesprochen. Entscheidend hierfür ist die Erwägung, dass jede institutionalisierte Härtefallregelung einen zusätzlichen Verfahrensweg ermöglichen würde. Die im CDU-Konzept niedergelegte Vorstellung, Rechtsansprüche ausschließen zu können, verkennt die verfassungsrechtlichen Folgewirkungen einer gesetzlichen Regelung einer Härtefallklausel.

Eine Reihe weiterer Vorschläge der CDU befassen sich mit der illegalen Zuwanderung und dem illegalen Aufenthalt. Die allgemeinen Ausführungen über Verhinderung illegaler Einreise und Verbesserung der Informationsmöglichkeiten bei der Bekämpfung des Schlepperunwesens dürften kaum einen Dissenspunkt darstellen, ebenso wenig wie die Aussage, dass der illegale Aufenthalt konsequent zu beenden ist. Darüber hinaus

wird die Schaffung „geeigneter Möglichkeiten“ zur Rückführung renitenter Ausreisepflichtiger vorgeschlagen. Man vermisst hierzu etwas präzisere Angaben, wie dieses Ziel angesichts der praktischen und rechtlichen Probleme des Vollzugs aufenthaltsbeendender Maßnahmen verwirklicht werden kann. Die in diesem Zusammenhang genannten zusätzlichen Maßnahmen (Abschluss von Rücknahmeabkommen, präventive Verweigerung der Visumserteilung bei Zweifeln über die Rückkehrbereitschaft; Anfertigung von Passkopien im Visumsverfahren – Warndatei, Speicherung der Entscheidungen über Visumsanträge) sind zu einem erheblichen Teil entweder geltendes Recht oder im Entwurf des BMI niedergelegt. Sie dürften daher kaum einen wesentlichen Konfliktpunkt abgeben.

Im Vergleich von CDU-Beschlüssen und BMI-Entwurf legt zwar das CDU-Papier verbal stärkeres Gewicht auf die Bekämpfung des illegalen Aufenthalts und der illegalen Beschäftigung. Inhaltlich enthalten freilich die CDU-Beschlüsse nur wenig Substantielles, das über die auch im BMI-Entwurf beschlossenen Einzelmaßnahmen im Zusammenhang mit einer effektiveren Rückführungspolitik hinausgeht. In der konsequenten Unterscheidung zwischen Personen, die ihrer Ausreisepflicht missbräuchlich nicht nachkommen, und solchen Personen, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können, liegt jedoch ein wesentlicher Vorteil des BMI-Konzepts. Demgegenüber sind die Beschlüsse der CDU insbesondere zur Härtefallregelung partiell geeignet, der Verfahrensverzögerung Vorschub zu leisten und damit insgesamt weitere Anreize zur missbräuchlichen Asylantragstellung zu geben.

2. Familiennachzug

Für die Frage der Begrenzung der Zuwanderung kommt dem Nachzug von Familienangehörigen ebenfalls eine erhebliche Bedeutung zu. Nach Schätzungen umfasste er in den siebziger und achtziger Jahren mehr als die Hälfte der gesamten Zuwanderung. Erst seit 1996 wird allerdings der Familiennachzug statistisch genauer erfasst. Danach hat die Zahl der jährlich erteilten Visa für ausländische Ehepartner und Kinder von 55 886 (1996) auf 75 888 (2000) zugenommen. Nicht eingerechnet in diese Zahl sind die Fälle von Familiennachzug, in denen Ausländer, die aus anderen Gründen nach Deutschland gekommen sind oder illegal nach Deutschland eingereist sind, aus Gründen des Familiennachzugs ein Aufenthaltsrecht erlangen. Die Unabhängige Kommission „Zu-

wanderung“ hat im Wesentlichen im Hinblick auf den europäischen Standard und die in dem Richtlinienentwurf der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge empfohlen, den Familiennachzug minderjähriger Kinder durch Anhebung des Nachzugsalter auszuweiten. Zwar wird anerkannt, dass, je früher die Einreise erfolge, desto wahrscheinlicher ein positiver Integrationsverlauf sei. Eine Trennung von Eltern und minderjährigen Kindern wird aber aus familienpolitischen Gründen als nicht wünschbar angesehen. Empfohlen wird daher eine Anhebung des Höchstalters für den Nachzug von Kindern von derzeit 16 auf 18 Jahre. Darüber hinaus wird ein zusätzliches Nachzugspotenzial dadurch geschaffen, dass die unterschiedliche Behandlung von Ausländern und Unionsbürgern künftig auch bei der Gestattung des Familiennachzugs entfallen soll. Das würde bedeuten, dass auch für den Nachzug von deutschen Staatsangehörigen künftig die großzügigen EG-Regeln gelten, die auch den Nachzug sonstiger Verwandter, denen Unterhalt gewährt wird, ermöglichen. Gegen eine Absenkung des Höchstalters für den Nachzug von Kindern werden wegen des Vorrangs der Elternverantwortung für das Kindeswohl gegenüber integrationspolitischen Belangen verfassungsrechtliche Bedenken geäußert.

Der BMI-Entwurf teilt diese Bedenken nicht. Zwar ist auch hier vorgesehen, dass ein Anspruch auf Nachzug von Kindern bis zum 18. Lebensjahr bei Einreise im Familienverband vorgesehen ist. Dagegen soll bei einer Einreise außerhalb des Familienverbandes, d. h. insbesondere im Falle des späteren Nachzugs von Familienangehörigen, das Höchstalter für den Nachzug von Kindern auf das 12. Lebensjahr abgesenkt werden. Darüber hinaus soll ein Nachzug nach Ermessen möglich sein, insbesondere bei Vorliegen ausreichender deutscher Sprachkenntnisse. Ziel dieser Regelung ist es, der Praxis, Kinder im Heimatstaat aufwachsen zu lassen und erst kurz vor Erreichen des Nachzugshöchstalters in die Bundesrepublik zu holen, einen Riegel vorzuschieben. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Praxis erhebliche integrationspolitische Probleme aufwirft. Kinder, die im Heimatstaat aufgewachsen sind und dort ihre schulische Ausbildung erhalten haben, haben wegen der Sprachprobleme häufig keine Chancen mehr auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Auch das CDU-Konzept sieht eine Beschränkung des Familiennachzugs unter Berücksichtigung des Verwandtschaftsgrades und der Integrationsperspektive vor. Das gegenwärtige Nachzugsalter von maximal 16 Jahren wird als zu hoch angesehen. Es soll in der Regel auf sechs, höchstens auf zehn

Jahre abgesenkt werden. Auch bei Ehegatten und sonstigen Verwandten sollen deutsche Sprachkenntnisse bei der Nachzugsentscheidung privilegiert berücksichtigt werden. Die Zuwanderung sonstiger Verwandter soll nur in Ausnahmefällen zugelassen werden und an das Vorliegen einer besonderen Härte gebunden werden.

Beide Vorschläge sind auf scharfe Kritik von Seiten der Kirchen und der Fraktion Bündnis 90/Grüne gestoßen. In diesem Zusammenhang werden auch völker- und verfassungsrechtliche Einwendungen erhoben.¹²

Es ist freilich keineswegs eindeutig, dass eine Absenkung des Nachzugsalter verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1987 Beschränkungen des Nachzugs von Familienangehörigen im Hinblick auf den Schutz von Ehe und Familien deutlichen Schranken unterworfen. Danach wäre eine Kontingentierung ebenso wie die Einführung von langen Wartezeiten für den Nachzug minderjähriger Kinder grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig. Eine generelle Einschränkung des Nachzugsalter auf zwölf Jahre wäre daher wohl verfassungsrechtlich bedenklich. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich hier allerdings nicht mit der Frage zu befassen, wie eine Einschränkung des Familiennachzugs verfassungsrechtlich zu bewerten ist, wenn die Ehegatten bzw. ein Elternteil sehr wohl die Möglichkeit hätte, im Familienverband bei der Aufenthaltnahme in die Bundesrepublik Deutschland minderjährige Kinder mitzunehmen, und sich dafür entscheidet, die Kinder im Heimatstaat aufwachsen zu lassen. Auf diese rechtliche Ausgangslage sind die Überlegungen über eine unzulässige Quotierung des Nachzugs ausländischer Ehegatten und Kinder zu in Deutschland lebenden Deutschen oder zu Ausländern mit gesichertem Aufenthaltsrecht nicht ohne weiteres übertragbar.

Auch den Hinweisen auf völkerrechtliche Übereinkommen, insbesondere Art. 8 EMRK, und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lassen sich zur Frage des Familiennachzugs keineswegs so eindeutige Leitlinien entnehmen, wie dies in ersten kritischen Reaktionen zum Entwurf des BMI behauptet wird. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass sich aus Art. 8 kein Anspruch auf Herstellung der Familieneinheit in

¹² Vgl. H. Putzhammer, Deutscher Gewerkschaftsbund, Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMI vom 10. 9. 2001.

dem gewünschten Aufenthaltsstaat ableiten lässt, wenn die Möglichkeit besteht, die Ehe- und Familieneinheit in einem anderen Staat herzustellen. Beschwerden, die auf die Verweigerung eines Nachzugsrechts von Ehegatten im Aufenthaltsstaat eines Ehegatten gestützt waren, erwiesen sich daher bislang durchweg nicht als erfolgreich. Der Gerichtshof hat dagegen sehr viel strengere Maßstäbe angelegt, wenn es um die Beurteilung der Vereinbarkeit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme wie z. B. Ausweisung oder Abschiebung im Hinblick auf die Trennung einer bestehenden Ehe oder Familie ging.¹³

3. Quantitative Begrenzung durch Quoten oder Kontingente

Die Frage der zahlenmäßigen Begrenzung der Zuwanderung hat in der öffentlichen Diskussion eine überragende Rolle gespielt. Dabei ist nicht immer deutlich unterschieden worden, was mit Quotenregelungen gemeint ist. Zum Teil wurde darunter in Anlehnung an Vorbilder klassischer Einwanderungsländer die Einführung von Kontingenten vorgeschlagen, bei denen für bestimmte Kategorien von Zuwanderern Höchstzahlen pro Jahr festgesetzt werden. Zum Teil wurde aber auch unter Quotenregelung verstanden, dass insgesamt durch die Festsetzung einer Höchstzahl an Zuwanderung einer unkontrollierten Zuwanderung begegnet werden sollte. Unklar ist in der öffentlichen Diskussion auch häufig, ob und inwieweit die Zuwanderung einzelner Kategorien von Personen (z. B. Asylsuchende, aus humanitären Gründen aufgenommene Flüchtlinge, Familiennachzug) in ein Gesamtsystem zahlenmäßiger Begrenzung aufgenommen werden sollte.

Der BMI-Entwurf enthält kein System einer planmäßigen Begrenzung der Gesamtzuwanderung. Die neuen Zuwanderungsmöglichkeiten sollen sich an den jeweiligen Arbeitsmarktbedürfnissen orientieren und ein offenes und flexibles Verfahren ermöglichen. Eine Höchstzahl ist lediglich für die Zuwanderung im Auswahlverfahren vorgesehen, während für alle anderen Kategorien keine zahlenmäßige Begrenzung gelten soll.

Das CDU-Konzept ist dagegen deutlich stärker an ausländischen Modellen von Zuwanderungskontingenten für bestimmte Kategorien von Ausländern orientiert. Gesetzlich sollen die Tatbestände geregelt werden, für die Zuwanderungskontingente geschaffen werden, sowie die Verfahren und

Grundsätze zur Bestimmung der Kontingente und der Auswahl der über die Kontingente einreisenden Personen. Insbesondere sollen Kontingente für Arbeitsmigranten aufgrund einer Rechtsverordnung der Bundesregierung festgesetzt werden. Für die Gesamthöhe der festgesetzten Kontingente sollen die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich sein. Die nichtlimitierte Zuwanderung soll auf der Basis der Zahlen des vorvergangenen Jahres berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Auswahl der auf die Kontingente entfallenden Personen sollen Kriterienkataloge niedergelegt werden. Dabei soll auf die jeweilige Integrationsperspektive als zentrales Entscheidungskriterium abgestellt werden. Angehörige künftiger EU-Beitrittsländer sollen vorrangig berücksichtigt werden.¹⁴

Auch nach dem CDU-Konzept ist freilich keine Kontingentierung der Zuwanderung von Asylbewerbern, von Bürgerkriegsflüchtlingen und von freizügigkeitsberechtigten Personen vorgesehen. Dennoch soll der Umfang der auf diese Tatbestände entfallenden Zuwanderung festgestellt werden, da er auf die Spielräume zur Festsetzung der Kontingente für die übrigen Zuwanderungsgruppen zurückwirke. Es wird nicht ganz deutlich, in welcher Weise diese Rückwirkung erfolgen soll. Da aber die Gesamthöhe der Kontingente nach Maßgabe der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland festgesetzt werden soll, steht zu vermuten, dass bei der Eröffnung zusätzlicher Zuwanderungsmöglichkeiten zu berücksichtigen ist, inwieweit nach den geltenden rechtlichen Vorgaben bereits eine nicht steuerbare Zuwanderung ins Bundesgebiet stattfindet. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass nicht nur die EU-Freizügigkeit keine Steuerung der Einreise und des Aufenthalts erlaubt, sondern dass auch bei Drittstaatsangehörigen künftig nur eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten bestehen.

Das gilt insbesondere für diejenigen Drittstaatsangehörigen, die über ein gesichertes Aufenthaltsrecht in einem der EU-Mitgliedstaaten verfügen und künftig im gesamten Unionsgebiet eine weitgehend Unionsbürgern angenäherte Freizügigkeit genießen werden. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass der Erwerb von Daueraufenthaltsrechten gegenüber türkischen Staatsangehörigen nur noch begrenzt steuerbar ist, nachdem der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden hat, dass aus dem Recht auf Zugang

¹³ Vgl. z. B. Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 2. 8. 2001 im Fall *Bultif*, in: *Migration News Sheet*, September 2001, S. 1.

¹⁴ Vgl. auch Antrag der CDU/CSU-Fraktion zu einem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration, BT-Drs. 14/6641.

zur Beschäftigung ein „implizites Aufenthaltsrecht“ abzuleiten ist. Soweit Steuerung der Zuwanderung im Sinne der Begrenzung einer Verfestigung von befristeten Aufenthaltsrechten zu einem Daueraufenthaltsrecht verstanden wird, scheiden türkische Staatsangehörige, denen einmal der Aufenthalt in Deutschland gestattet worden ist, weitgehend aus dem Anwendungsbereich von Regelungen über Begrenzungen des Erwerbs von Daueraufenthaltsrechten aus.

III. Asylrecht und humanitäre Aufnahme

1. Beschränkung des Asylbewerberzugangs

Der Zugang von Asylbewerbern hat unverändert eine erhebliche Bedeutung als Reservoir faktischer Zuwanderung. Auch von denjenigen Asylsuchenden, die nach häufig langwierigen Verfahren unter Stellung von Folgeanträgen rechtskräftig abgewiesen werden, verlässt nur ein relativ kleiner Teil die Bundesrepublik Deutschland. Seit neuerdings die Zahlen der Asylbewerber wieder im Ansteigen begriffen sind, sind auch die Stimmen, die das Asylbewerberproblem für quantitativ bedeutungslos erklären, etwas leiser geworden.

Mit Skepsis sind auch die mit großem publizistischen Aufwand geführten Versuche zu betrachten, die Erfolgsquote der Asylbewerber je nach politischem Lager hoch oder niedrig zu rechnen. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hat sich redlich bemüht, nach objektiven Kriterien Zahlen zu ermitteln, und kommt zu einer „Gesamtanerkennungsquote“ unter Einbeziehung der Gewährung von Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG und von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG von 20,98 %. Auch diese Zahl ist nicht unanfechtbar, da die größte Kategorie der aus rechtlichen Gründen den Schutz der Genfer Konvention genießenden Personen (§ 51 Abs. 1 AuslG) durchweg aus sicheren Drittstaaten eingereist ist und nur deshalb einen Status als Konventionsflüchtling erlangt, weil Reiseweg und Voraufenthalt in sicheren Drittstaaten, in denen jederzeit Asyl hätte beantragt werden können, regelmäßig verschleiert werden, um eine Abschiebung oder Rückführung in den sicheren Drittstaat auszuschließen. Erfasst sind von dieser Gruppe auch Personen, die sich durch exilpolitische Betätigung ohne Anknüpfung an eine frühere politische Tätigkeit erst ein Aufenthaltsrecht in Deutschland verschaffen.

Das individuelle Grundrecht auf Asyl, das ursprünglich eine zentrale Rolle in der politischen Diskussion eingenommen hat, hat im weiteren Verlauf der Diskussion keinen wesentlichen Konfliktstoff erzeugt. Sowohl der BMI-Entwurf als auch die CDU-Beschlüsse gehen unverändert von der Beibehaltung des individuellen Grundrechts auf Asyl aus. Allerdings wird hier ein Vorbehalt gemacht für den Fall, dass die einfachgesetzlichen Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung, Aufenthaltsbeendigung und Transfergestaltung zu einer deutlichen Reduzierung des Asylmissbrauchs führen. In diesem Fall soll überprüft werden, wie das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG in eine institutionelle Garantie umgewandelt werden kann. Mit einer gleichzeitigen Anpassung der Rechtsweggarantie in Art. 19 Abs. 4 GG soll in diesem Fall auch eine spürbare Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren möglich sein.

Auch die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hat sich intensiv mit der Frage des individuellen Grundrechts auf Asyl befasst und sich nach Einholung mehrerer Rechtsgutachten der Auffassung angeschlossen, dass eine Umwandlung des Asylrechts in eine institutionelle Garantie keine Möglichkeit aufzeigt, in rechtsstaatlicher Weise das Problem der massenhaften Überprüfung von Asylsuchenden, die individuelle politische Verfolgung geltend machen, schneller und effektiver zu lösen. Dem folgend hält auch der BMI-Entwurf am individuellen Grundrecht auf Asyl fest und sieht die Lösung des Asylproblems – ähnlich wie die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ – eher in einer Beschleunigung des Asylverfahrens, der obligatorischen Einführung des Einzelrichters (entgegen der Kommissionsempfehlung) und in Maßnahmen gegen den Missbrauch des Asylrechts.

So sehr die rechtliche Analyse zutrifft, dass eine Ersetzung des individuellen Grundrechts auf Asyl durch eine institutionelle Garantie oder objektivrechtliche Gewährleistung voraussichtlich an dem zentralen Problem einer gerichtsförmigen Überprüfung von hunderttausenden von Asylantragstellern nichts ändern würde, so sehr verfehlt sie doch den Kern des Problems. Das Problem besteht darin, dass die Konzeption eines individuellen Anspruchs auf Asyl nach nationalen Regeln auf deutschem Territorium und mittels deutscher Staatsorgane obsolet geworden ist. Rein rechtlich gesehen sind schon heute für den weitaus größten Teil der Asylsuchenden andere Staaten zuständig, entweder im Rahmen der Europäischen Union nach den Regeln des Dubliner Überein-

kommens oder, soweit es sich um Nicht-Unions-Staaten handelt, an die Bundesrepublik Deutschland angrenzende sichere Drittstaaten. Der Verfassungsgesetzgeber hat sich mit der Asylreform 1993 dafür entschieden, diejenigen von der Berufung auf Asyl auszuschließen, die aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder einem anderen sicheren Drittstaat einreisen. Die Perspektive der Erweiterung der Europäischen Union, die Erstreckung des Dubliner Zuständigkeitsystems und die datenmäßige Erfassung von Schutzsuchenden im gesamten Gemeinschaftsgebiet mit Hilfe von EURODAC führen zwangsläufig zu einer Auflösung nationaler Asylrechtskonzeptionen. Es kann aber nicht Sinn einer europäischen Harmonisierung des Asylrechts sein, den Staaten mit EU-Außengrenzen die gesamten Lasten der Bewältigung von Flüchtlingsbewegungen aufzubürden. Dies muss in der Konsequenz zu einer ausschließlich europäischen Verantwortlichkeit für die Durchführung von Asylverfahren nach europäischen Regeln führen, mit anschließender Verteilung derjenigen Antragsteller, denen als politisch Verfolgten oder aus anderweitigen Gründen Schutzbedürftigen ein Aufenthaltsrecht zugebilligt wird.

Ein zweites grundsätzliches Problem des geltenden Asylrechts besteht darin, dass die Konzentration auf das individuelle Asylrecht den Blick dafür verstellt, dass zwischen der Schutzgewährung wegen politischer Verfolgung und anderweitiger Schutzgewährung häufig nicht mehr präzise unterschieden werden kann. Alle EU-Staaten haben – wenn auch in unterschiedlicher Weise – Instrumentarien zur Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlings und sonstigen von extremen Gefahren für Leib und Leben bedrohten Personen entwickelt. Dem sollte auch durch ein einheitliches Verfahren, in dem abschließend über die Gewährung vorübergehenden oder dauernden Schutzes aus humanitären Gründen nach Maßgabe der Verhältnisse des individuellen Falles entschieden wird, Rechnung getragen werden. Schon nach dem geltenden Recht entscheidet freilich das Bundesamt über zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse. Dennoch kommt es nicht selten zu weiteren Verfahren, in denen zusätzliche Abschiebungshindernisse nicht zielstaatsbezogener Art geltend gemacht werden und über die von den Ausländerbehörden zu entscheiden ist. Diese Trennung macht aber wenig Sinn, zumal sie zu einer Verfahrensverperpetuierung führt. Die Einführung eines einheitlichen Verfahrens hätte den wesentlichen Vorteil, dass damit abschließend über sämtliche Gesichtspunkte, die eine Schutzbe-

dürftigkeit begründen können, entschieden wird. Das schließt nicht aus, weiterhin zwischen rechtlich zwingenden Abschiebungshindernissen und auf politischen Entscheidungen beruhenden humanitären Aufnahmeaktionen zu unterscheiden.

2. Angleichung der Aufenthaltsrechte

Einen kleinen Schritt in diese Richtung unternimmt immerhin der BMI-Entwurf durch die erste Befristung des Aufenthaltsrechts auch bei Asylberechtigten auf drei Jahre. Der Aufenthaltstitel kann zu einer Verfestigung führen, wenn die Voraussetzungen weiter bestehen.

Darüber hinaus sieht der Entwurf – insoweit den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ folgend – eine Angleichung des Aufenthaltsrechts für Asylberechtigte und Inhaber des „kleinen Asyls“ vor. Auch der CDU-Beschluss will beim Bestehen dauernder Abschiebungshindernisse den Status abgelehnter Asylbewerber verbessern und demjenigen von Asylberechtigten angleichen.

Grundsätzlich erscheint zwar aus integrationspolitischen Gründen eine aufenthaltsrechtliche Einschränkung des Status von Personen, die Abschiebungsschutz nach § 51 AuslG genießen, nicht sinnvoll. Der übereinstimmende Vorschlag einer Angleichung der Aufenthaltsrechte verkennt aber, dass damit ein wesentliches Element der „Drittstaatenregelung“ preisgegeben wird. Der Gesetzgeber ging nämlich bei der geltenden Regelung, die in derartigen Fällen prinzipiell nur einen Abschiebungsschutz vorgesehen hat, davon aus, dass Personen, die die Möglichkeit hatten, in sicheren Drittstaaten Schutz zu erhalten, grundsätzlich nicht asylberechtigt sein sollen. Durch die Angleichung der Aufenthaltsrechte wird dieser Unterschied konterkariert. Nun kann man einwenden, dass die Drittstaatenregelung als Folge der Verschleierung von Reisewegen und mangels aufnahmebereiter sicherer Drittstaaten ohnedies häufig auf dem Papier steht. Die Lösung dieses Problems kann aber nicht darin bestehen, asylberechtigte und vor Abschiebung in ein Verfolgerland geschützte Personen gleich zu behandeln, sofern diese anderweitige zumutbare Schutzmöglichkeiten gehabt hätten oder sich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Abschiebungsschutz erst in Deutschland durch entsprechende politische Aktivitäten verschafft haben.

Immerhin sieht im Gegensatz zum CDU-Beschluss der BMI-Entwurf eine Begrenzung insoweit vor, dass künftig auch das „kleine Asyl“ regel-

mäßig ausgeschlossen ist, wenn der Ausländer ohne Verfolgungshintergrund aus seinem Herkunftsland ausreist und erst durch selbst geschaffene (subjektive) Nachfluchtgründe eine Verfolgung im Herkunftsland auslöst. In diesem Fall hatte das Bundesverfassungsgericht eine Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG ausgeschlossen.

3. Begriff der politischen Verfolgung

Im Anschluss an die Bekanntmachung des BMI-Entwurfs ist eine heftige Kontroverse über die (Nicht-)Einbeziehung „nichtstaatlicher Verfolgung“ in den Begriff der politischen Verfolgung nach Art. 16a Abs. 1 GG entbrannt. Kritisiert wurde der BMI-Entwurf insbesondere im Hinblick auf die Nichteinbeziehung nichtstaatlicher Verfolgung in den Verfolgungsbegriff. Die CDU äußert sich demgegenüber nicht ausdrücklich zu dieser Frage. Der Abschlussbericht der Kommission spricht aber von der „vollumfänglichen Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“, was teilweise als Bekenntnis zur Einbeziehung nichtstaatlicher Verfolgung interpretiert wird.

Wie auch immer diese Formulierung zu verstehen sein mag, die Forderung nach Einbeziehung nichtstaatlicher Verfolgung verkennt jedenfalls, dass auch diejenigen Genfer Konventionsstaaten, die vom „Schutzprinzip“ ausgehen und daher unter bestimmten Voraussetzungen nichtstaatliche Verfolgung in den Anwendungsbereich der Genfer Konvention einbeziehen, keineswegs einer undifferenzierten Ausdehnung der Genfer Konvention auf alle Formen nichtstaatlicher Verfolgung das Wort reden. Auch die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hat sich mit der Frage der Definition der politischen Verfolgung im Sinne der Genfer Konvention befasst und ist mangels einer Einigung zu keinem abschließenden Ergebnis gekommen. Dahinter steht weniger eine mangelnde Übereinstimmung hinsichtlich der Notwendigkeit der Schutzbedürftigkeit bestimmter Kategorien von Ausländern, die nicht als politisch Verfolgte im herkömmlichen Sinne angesehen werden können. Ausdrücklich wird daher die Schutzbedürftigkeit von Frauen, die ihres Geschlechts wegen verfolgt werden, sowie die Schutzbedürftigkeit von Verfolgungssopfern in Situationen nicht oder nicht mehr bestehender staatlicher Strukturen bejaht.

Weder die grundsätzliche Akzeptanz eines Schutzbedürfnisses noch der Hinweis auf einen anzustrebenden einheitlichen europäischen Flüchtlings- und Verfolgungsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention führen aber zu dem Schluss einer Ausdeh-

nung des Anwendungsbereichs der Genfer Konvention. Gerade weil die Genfer Konvention sich sowohl in Bezug auf die Rechtstellung von Flüchtlingen als auch in Bezug auf die verfahrensmäßigen Ableitungen als wenig flexibel erwiesen hat, sollte über alternative Instrumente der Schutzgewährung stärker nachgedacht werden. Eine immer weitere Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Genfer Konvention kann schwerlich die Lösung des Problems sich auflösender Staaten, fundamentalistischer Regime und traditioneller Gesellschaftsstrukturen, die mit europäischen Vorstellungen nicht übereinstimmen, darstellen. Noch gravierender fällt ins Gewicht, dass eine gesetzliche Gleichstellung von nichtstaatlicher Verfolgung mit politischer Verfolgung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts eine erheblich andere rechtliche und praktische Dimension gewinnen würde als z.B. eine behutsame Änderung der Praxis des Bundesamts, bei der in verstärktem Maße auch der politische Charakter von Maßnahmen fundamentalistischer Regime gegenüber Frauen als Teil der politischen Herrschaftssicherung verstanden wird.

Im Endergebnis zeigt sich Konfliktstoff insoweit ebenfalls nur zwischen dem BMI-Entwurf und den öffentlich geäußerten Vorstellungen der Fraktion Bündnis 90/Grüne.

4. Missbrauch des Asylrechts

Mit dem schillernden Begriff des „Asylrechtsmissbrauchs“ werden eine Reihe von Verhaltensweisen umschrieben, insbesondere die Verhinderung aufenthaltsbeendender Maßnahmen durch Identitätsverschleierung, mangelnde Kooperation und Vernichtung von Dokumenten. Dazu gehört aber auch die steigende Zahl von Asylfolgeanträgen, die nach Beendigung des Asylverfahrens nicht selten als zweite und dritte Folgeanträge kurz vor dem Vollzug einer Abschiebung gestellt werden, um aufenthaltsbeendende Maßnahmen unmöglich zu machen.

Der BMI-Entwurf sieht neben den bereits oben erwähnten Maßnahmen zur Erreichung eines effektiveren Vollzugs insbesondere Sanktionen im Bereich der Reduzierung von Sozialleistungen vor. Künftig sollen ausreisepflichtige Personen auch nach Beendigung des Drei-Jahres-Zeitraums für die gesamte Dauer des Asylverfahrens Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Damit soll der Anreiz vermieden werden, die Asylverfahren und die Beendigung des Aufenthalts zu verzögern.

Der CDU-Beschluss spricht ebenfalls von der Notwendigkeit der Bekämpfung des Asylrechtsmissbrauchs. Über die bereits erwähnten Möglichkeiten einer Verfahrensbeschleunigung und Aufenthaltsbeendigung mittels einfachgesetzlicher Maßnahmen hinaus stellt freilich auch der CDU-Beschluss keine neuen Rezepte vor, wie dem Asylrechtsmissbrauch besser begegnet werden könnte.

Bemerkenswerterweise wird auch im CDU-Entwurf einer verstärkten Einführung von zwangsweiser Unterbringung ausreisepflichtiger Ausländer, wie sie in den klassischen Einwanderungsländern USA und Australien in weitem Umfang praktiziert wird, nicht das Wort gesprochen. Auch der CDU-Beschluss sieht keine weitere Absenkung von Sozialhilfeleistungen ausreisepflichtiger Ausländer vor, obwohl zumindest bei denjenigen Ausländern, denen die freiwillige Ausreise zumutbar ist und deren Abschiebung lediglich an ihrem eigenen Verhalten scheitert, durchaus an einen gänzlichen Ausschluss des Zugangs zum Sozialhilfesystem gedacht werden könnte. Für die missbräuchliche Praxis der Stellung von Folgeanträgen sieht der BMI-Entwurf vor, dass bei Folgeantragstellung vom Erlass einer erneuten Abschiebungsandrohung bzw. -anordnung abgesehen werden kann. Darüber hinaus soll Antragstellern, die im Folgeverfahren selbst geschaffene Fluchtgründe vorbringen, kein Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention zugebilligt werden.

Ob diese Vorschläge einen effektiven Beitrag zur Bekämpfung der weit verbreiteten Praxis von Dokumentenvernichtung und Verschleierung von Reisewegen bringen werden, bleibt abzuwarten. Eine durchgehende Änderung des Systems von Anreizen, sich des Asylrechts zur Erlangung anderweitig nicht erreichbarer Aufenthaltsrechte zu bedienen, wird wohl nur dann erreicht werden können, wenn die Geltendmachung eines humanitären Schutzanspruchs, der auf die Genfer Konvention oder Art. 3 der EMRK gestützt ist, nicht mehr dazu führt, im Aufenthaltsstaat der Wahl für zumindest mehrere Jahre ein faktisches und häufig auch dauerndes Bleiberecht ohne Rücksicht auf die Berechtigung des Asylanspruchs zu erlangen. Dies führt zu der Notwendigkeit einer strikten Trennung der Phase der Prüfung des Asylbegehrens von derjenigen der vorübergehenden oder dauernden Aufnahme nach festgestellter Schutzbedürftigkeit zurück. Erreichen lässt sich eine solche Trennung nur, wenn der Grundsatz der ausschließlichen Zuständigkeit im ersten sicheren Drittstaat, sei es innerhalb der EU oder in einem assoziierten sonstigen sicheren Drittstaat, durchgeführt wird. Ein (beschränktes) Recht auf freie

Wahl des Aufnahmelandes sollte erst dann zum Zuge kommen, wenn bereits über den Aufnahmeanspruch abschließend entschieden worden ist.

IV. Integration

Ein zentrales Anliegen des neuen migrationspolitischen Konzepts ist die Verknüpfung der Gewährung von Aufenthaltsrechten mit Integrationsanforderungen. Ein umfassendes Integrationskonzept ist daher Bestandteil sämtlicher Berichte und Entwürfe. Weithin übereinstimmend sind auch die Forderungen, die ein solches Integrationskonzept erfüllen soll. Insbesondere soll eine bessere und schnellere Integration der rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer durch Erwerb von Sprachkenntnissen erreicht werden. Der Ghettobildung von Ausländern soll begegnet werden. Die im Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ detailliert geschilderten Defizite in Schule, Beruf und bei sozialer Integration sollen vermieden werden. Vor diesem Hintergrund sind auch die z.T. besorgniserregenden Zahlen über die Kriminalitätsbelastung, insbesondere jugendlicher Ausländer, zu sehen.

Der BMI-Entwurf sieht vor, dass im Aufenthaltsgesetz ein Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote (Sprachkurse, Einführungen in die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands) gesetzlich geregelt werden soll. Dem neu zu gründenden Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soll die Aufgabe übertragen werden, ein bundesweites Integrationsprogramm zu entwickeln, in dem Grundstruktur, Inhalt und Umfang, Einzelheiten der Organisation, Ausgestaltung und der Durchführung sowie Rahmenbedingungen für die Teilnahme an den Integrationskursen festgelegt werden. Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, sollen einen Anspruch auf die Teilnahme an den Integrationskursen erhalten. Bei fehlenden Deutschkenntnissen und einem Aufenthalt von weniger als sechs Jahren soll eine Teilnahmepflicht bestehen. Diese Pflicht ist allerdings nur eingeschränkt durchsetzbar. Wenn der Ausländer der Pflicht nicht nachkommt, soll die zuständige Ausländerbehörde mit dem Ausländer ein Beratungsgespräch führen. Die Nichtteilnahme soll bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden.

Darüber hinaus sieht der Entwurf auch vor, dass ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesell-

schaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zukünftig Voraussetzung für die Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts sein sollen. Darüber hinaus soll die erfolgreiche Kursteilnahme auch eine Fristverkürzung bei der Einbürgerung von acht auf sieben Jahren begründen.

Die Vorstellungen der CDU unterscheiden sich zunächst in den Grundzielen der Integration nicht wesentlich von denen des BMI-Entwurfs. Integration wird definiert als die Einbindung in das gesellschaftliche, wirtschaftliche, geistig-kulturelle und rechtliche Gefüge des Aufnahmelandes, ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität. Damit dürfte der Streit um die „Leitkultur“ weitgehend erledigt sein. Allenfalls könnte die Formulierung, wonach Grundlage des Zusammenlebens nicht multikulturelle Beliebigkeit, sondern die Wertordnung der christlich-abendländischen Kultur, die von Christentum, Judentum, antiker Philosophie, Humanismus, römischem Recht und Aufklärung geprägt wurde, noch Anlass zu Konflikten mit anderen Parteien geben. Eine Divergenz zu den Vorstellungen des BMI ist darin schwerlich zu erkennen, da die in dem Integrationskurs zu vermittelnden Grundkenntnisse der Lebensverhältnisse sowie der Rechts- und Gesellschaftsordnung kaum anders als durch Bezugnahme auf eine Wertordnung definiert werden könnten. Eine gewisse Divergenz ist allenfalls zum Integrationskonzept der Grünen erkennbar, wo in einer vagen Formulierung vom „beständigen Prozess der Verständigung über die gemeinsamen Grundlagen und Regeln des Zusammenlebens“ gesprochen wird.¹⁵

Ein gewisser Dissens liegt allerdings in den Instrumenten der Integrationspolitik. Zwar ist auch nach dem Abschlussbericht der CDU-Kommission grundsätzlich ein Anreizsystem für die Integrationskurse vorgesehen. Wer die Kurse absolviert hat, soll durch eine Verbesserung seiner Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnissituation belohnt werden. Gleichzeitig soll aber der Verstoß gegen die Teilnahmepflicht sanktioniert werden. Denkbar sind danach der Verlust des Anspruchs auf soziale Transferleistungen, die Verlängerung der Fristen

¹⁵ Ähnlich vgl. D. Oberndörfer, Das Grundgesetz ist die Hausordnung der multikulturellen Gesellschaft Deutschlands, Zukunftsforum Politik, Nr. 23: „Diese (gemeint ist die Kultur der Republik) umfasst die Gesamtheit der kulturellen Güter und Präferenzen aller ihrer Staatsbürger. Wenn etwa in der Bundesrepublik Deutschland die Zahl der Staatsbürger muslimischen Glaubens zunehmen wird, werden deren religiöse Überzeugungen in noch stärkerem Umfang als schon heute zu einem Bestandteil der Kultur der Bundesrepublik Deutschland, der Kultur der Deutschen, werden.“

für die Verbesserung des Aufenthaltsstatus, die Versagung der Aufenthaltsverlängerung oder Auflagen und Befristungen des Aufenthaltsstatus. Unter Hinweis auf das niederländische Modell wird darüber hinaus die Möglichkeit der Anordnung von Geldstrafen vorgesehen, wobei allerdings verschwiegen wird, dass hiervon in der Praxis kein Gebrauch gemacht wird. Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass die Kosten der Kurse bei Leistungsfähigkeit grundsätzlich durch die Zuwanderer selbst getragen werden sollen. Daneben soll die Kostenbeteiligungspflicht für begünstigte Unternehmen, die Zuwanderer beschäftigen, geprüft werden. Weitgehend mit dem BMI-Entwurf ist dagegen die Forderung vereinbar, die Zuwanderungsgestaltung auf die Integration hin zu orientieren. So sollte bei der Auswahl der Zuwanderer möglichst eine Berücksichtigung des Vorhandenseins deutscher Sprachkenntnisse erfolgen. Zu prüfen soll auch sein, ob und inwieweit die Vermittlung von Sprach- und sonstigen Kenntnissen bereits in den Herkunftsländern erfolgen könnte.

Nach den Beschlüssen der Fraktion Bündnis 90/Grüne ist jedenfalls ausdrücklich von obligatorischen Integrations- und Sprachkursen nicht die Rede. Vielmehr wird davon gesprochen, Integrationsangebote auszubauen, wobei sie allerdings auf ein dem niederländischen Vorbild vergleichbares Angebot von umfassenden Sprach- und Orientierungskursen verweisen. Dieses Angebot sollte gezielt mit Anreizen verbunden werden.

Von dem umfangreichen Wunschkatalog der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, der unter anderem die Veranstaltung von Deutschkursen für Mütter mit Migrationshintergrund, interkulturelle Ausbildung von Erziehern und vieles mehr gefordert hatte, ist damit nur ein Teil übernommen worden. Das nimmt den Forderungen der Kommission nicht ihre Berechtigung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Integration erhebliche Kosten erfordert. Beim Angebot unentgeltlicher Integrationskurse für die Erstförderung beziffert die Kommission bei zunächst 220 000 Kursplätzen den Kostenaufwand auf 615 Millionen DM. Der Gesamtaufwand dürfte aber leicht in mehrstellige Milliardenbeiträge gehen. Zu erwägen wäre, ob nicht zumindest partiell die Ausländer auch an den Kosten ihrer Integration beteiligt werden sollten. Auf der anderen Seite wird die Integration unvermeidlich erheblich höhere finanzielle Mittel erfordern. Wenn die dringend erforderlichen Integrationsmaßnahmen unterbleiben, werden jedoch die Folgekosten langfristig höher sein als die jetzt notwendigen Investitionskosten.