

Einwanderungsgesetz? Ist doch längst da!

Warum sich die Politik ungern an ihren früheren Umgang mit der Zuwanderung erinnert / Von Gregor Schöllgen

Deutschland braucht kein Einwanderungsgesetz. Es hat nämlich bereits eines. Und dieses Zuwanderungs- und Integrationsgesetz wurde sogar durch alle seinerzeit im Bundestag vertretenen Parteien gemeinsam auf den Weg gebracht. Für deren heutige Amnesie gibt es Gründe. Offenbar verdrängen die Politiker, wie sie damals mit dem hochsensiblen Thema umgegangen sind. Das geschah zeitweilig weniger sachorientiert als vielmehr hoch emotional und ziemlich populistisch.

Dass es heute ein durchaus tragfähiges Fundament für die vielfach verschlungene Asyl-, Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik gibt, geht auf die Arbeit der rot-grünen Bundesregierung zurück. Kaum hatte der Sozialdemokrat Gerhard Schröder im Herbst 1998 das Kanzleramt bezogen, machte er sich mit seinem Innenminister Otto Schily an die Arbeit. Neben einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die nach heftigen Widerständen aus den Reihen der Unionsparteien im Frühjahr 1999 realisiert wurde, ging es vor allem um eine Antwort auf die Frage: Wie reagiert Deutschland darauf, dass es nach dem Zusammenbruch der alten Weltordnung und dem Zerbröseln überkommener Grenzen zu einem Einwanderungsland geworden ist?

Inzwischen hatte Schily Lehrgeld bezahlt, denn die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wäre um ein Haar an einer Unterschriftenaktion der Unionsparteien gescheitert. „Integration ja, doppelte Staatsangehörigkeit nein“ lautete die Losung, mit der namentlich Hessens Oppositionsführer Roland Koch gegen die Pläne mobil gemacht hatte, Kindern von Gastarbeitern jedenfalls zeitweilig eine solche zu gewähren. Und weil Koch damit die Wahlen gewonnen hatte, zog der nordrhein-westfälische Oppositionsführer Jürgen Rüttgers nach und blies unter der Parole „Kinder statt Inder“ zum Angriff auf die Pläne der Bundesregierung, die Zuwanderung gesetzlich neu zu regeln: „Statt sich um die Integration der hier lebenden Ausländer zu kümmern“, klagte der Christdemokrat, „sollen jetzt noch Hindus hinzukommen.“ Hintergrund war der Vorschlag des Bundeskanzlers, eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für Computerfachleute unter anderem aus Indien, die sogenannte Greencard, einzuführen und so kurzfristig den in der Branche beklagten krassen Personalmangel zu lindern.

Um populistischen Kampagnen wie diesen gegenzusteuern, berief Innenminister Schily eine aus allen gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzte unabhängige Kommission „Zuwanderung“. Für den Vorsitz konnte er die populäre CDU-Politikerin und vormalige Kohl-Kritikerin Rita Süssmuth gewinnen. Ein kluger Schachzug. Am 4. Juli 2001 legte die Kommission ihren mehr als dreihundertseitigen Bericht „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“ vor.

Er räumte mit einer ganzen Reihe von Vorurteilen und Tabus auf, darunter vor allem mit der „politischen und normativen Festlegung ‚Deutschland ist kein Einwanderungsland‘“. Auch empfehlen die Autoren, am Asylgrundrecht in seiner bestehenden Form einschließlich des Artikels 16a des Grundgesetzes festzuhalten. Der war im Frühjahr 1993 ins Grundgesetz eingefügt worden und hält einerseits grundsätzlich am Asylrecht für politisch verfolgte fest, bestimmt aber andererseits, dass sich auf dieses „nicht berufen“ darf, „wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist“. Auf Festlegungen wie diese beziehen sich heute diejenigen, die eine gesonderte, beschleunigte Behandlung von Asylbewerbern aus bestimmten Herkunftsländern, namentlich des Balkans, fordern.

Dass dieser Artikel 16a nach heftigen Auseinandersetzungen 1993 Aufnahme ins Grundgesetz gefunden hatte, war nicht zuletzt Gerhard Schröder zu verdanken gewesen. Der damalige niedersächsische Ministerpräsident, seinerzeit einer der exponierten Linken der SPD, war ursprünglich ein entschiedener Gegner der Änderung des Asylrechts. Doch dann hatte er eingesehen, dass vor allem die Städte und Kommunen mit dem dramatisch zunehmenden Ansturm Asylsuchender überfordert waren, und sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass der sogenannte Asylkompromiss die hohen Hürden in seiner Partei, aber auch in deren Bundestagsfraktion nehmen konnte.

Als Bundeskanzler ging er noch einen Schritt weiter und forcierte eine Verbindung der Asyl- und Zuwanderungspolitik mit der Arbeitsmarktpolitik. Wie für die Kommission waren auch für Schröder die Beschleunigung des Asylverfahrens und die „Gestaltung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung“ zwei Seiten einer Medaille. Und das gleichfalls von der Kommission geforderte „Zuwanderungs- und Integrationsgesetz des Bundes“ war die notwendige Ergänzung des von der rot-grünen Bundesregierung bereits eingebrachten Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das am 1. Januar 2002 in Kraft trat. Weil nämlich angesichts des Bevölkerungsrückgangs die dort beschlossenen Maßnahmen nicht ausreichten, um künftig den Bedarf an Arbeitskräften zu decken, war es „bereits jetzt notwendig, das vorhandene Potential ... durch Zuwanderung zu ergänzen“.

Das war konsequent, wie man auch in den Reihen der Opposition wusste. Weil sich die aber vor der Bundestagswahl bereits im Wahlkampfmodus befand, lehnte sie das Zuwanderungs- und Integrationsgesetz ab. Die Sitzung des Bundesrates vom 22. März 2002, in der es um dieses Gesetz ging, gilt als eine der spektakulärsten. Zum einen liegt das an der nicht eindeutigen Stimmabgabe Brandenburgs, das von einer sozialdemokratisch geführten großen Koalition regiert wurde. Zum anderen versetzten lautstarke Protestrufe den Bundesrat zeitweilig in einen tumultuösen Zustand.

Sie kamen aus den Reihen der Ministerpräsidenten von CDU und CSU und waren, wie man wenige Tage danach erfuhr, geplant und inszeniert. Der saarländische Ministerpräsident Peter Müller, der heute als Richter im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts amtiert, hatte in vertrauter Runde davon berichtet, dass die „dort geäußerte Empörung hinsichtlich der Feststellung des Bundesratspräsidenten ... nicht spontan“ entstanden war. „Die Empörung haben wir verabredet ... Und ich sage: Das war Theater – aber legitimes Theater.“

An dieses Theater oder auch an damalige Kampagnen wie „Kinder statt Inder“ sollte sich erinnern, wer heute jene pauschal verdächtigt oder verurteilt, die sich von ihren diffusen Ängsten auf die Straße oder in die Arme zwielichtiger Parteien und Organisationen treiben lassen.

Wie nicht anders zu erwarten, wandten sich die unionsgeführten Länder ans Bundesverfassungsgericht, und das stoppte Mitte Dezember 2004 das Verfahren. Daraufhin legte Bundeskanzler Schröder am 25. Mai 2005 SPD, Grüne, CDU, CSU und FDP im Kanzleramt auf einen Kompromiss fest, und gut drei Wochen später verständigten sich Innenminister Schily und für CDU und CSU der saarländische Ministerpräsident Müller und Bayerns Innenminister Günther Beckstein auf eine Lösung.

Zum 1. Januar 2005 trat das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ in Kraft. Es war kein großer Wurf, aber in diesem Zuge wurden unter anderem „der Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“ geregelt – also jene Themen, um die es heute wieder geht. Der Gesetzesumfang – 107 Paragraphen, in zehn Kapiteln auf 62 engbedruckten Seiten – zeugt von der Komplexität der Materie und vom Kompromisscharakter des Gesetzes. Aber es war mehr als eine vorläufige Antwort auf die drängende Frage, wie Deutschland mit der Tatsache umgeht, dass es zum größten Einwanderungsland in Europa geworden ist. In Verbindung mit der Asyl- und der Arbeitsmarktgesetzgebung gibt es eine umfassende, wenn auch den jeweiligen Herausforderungen anzupassende und anpassbare Antwort auf Fragen, die sich heute noch drängender stellen als vor zehn Jahren.

Gregor Schöllgen lehrt Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Erlangen. Ende September erscheint bei der DVA seine Biographie Gerhard Schröders.

Frankfurter Allgemeine Zeitung,
30.07.2015, Feuilleton, Seite 12

© Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH 2015.
Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Archiv