
Das Zuwanderungsgesetz von 2005 und die neue Migrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland

Klaus Stüwe

1 Einleitung

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Jeder fünfte Einwohner hat einen Migrationshintergrund¹, bei Kindern unter zehn Jahren liegt dieser Anteil sogar bei einem Drittel. Immer mehr Menschen kommen nach Deutschland, das nach den Zahlen der OECD das zweitbeliebteste Zielland von Migranten weltweit ist. Seit 2007 steigen die Zuwanderungszahlen kräftig an. Allein im Jahr 2013 wurden etwa 1,23 Millionen Zuzüge in Deutschland registriert. Eine derartig hohe Zuwanderungszahl, die einer Zunahme von 13 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht, war zuletzt im Jahr 1993 verzeichnet worden. Gleichzeitig stieg aber auch die Zahl der Fortzüge im Vergleich zum Vorjahr um 12 Prozent auf 800.000 an. Dadurch ergab sich im Jahr 2013 ein Wanderungsgewinn von 430.000 Menschen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015, S. 8). Mit der Zuwanderung steigt auch die Zahl der Ausländer in Deutschland: Zum Jahresende 2014 waren im Ausländerzentralregister insgesamt knapp 8,2 Millionen Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit erfasst (10,07 Prozent der Gesamtbevölkerung). Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes war das die höchste jemals in Deutschland registrierte Zahl (Bundesamt für Statistik 2015).

Die Erkenntnis, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, hat sich erst spät durchgesetzt. Die Migrationspolitik der Bundesrepublik verfolgte seit den 1970er Jahren vorwiegend das Ziel, den Zuzug von Ausländern zu begrenzen und die freiwillige Rückkehr von „Gastarbeitern“ in ihre Heimatländer zu fördern: „Die Zuwanderung nach Deutschland war ungewollt und wenig geliebt“ (Oberndörfer 2008, S. 150). Erst spät wurde den politischen Akteuren und auch der Öffentlichkeit

1 Zu den Begriffen Migration, Einwanderung und Zuwanderung vgl. Bade 2008, S. 1051-1059.

bewusst, dass die Zuwanderung nach Deutschland nicht aufgehalten werden kann. Die Tatsache, dass seit den 1990er Jahren immer mehr Migranten nach Deutschland kamen und auch dauerhaft blieben, machte eine neue Migrationspolitik notwendig. Nach langen, teils heftigen politischen Auseinandersetzungen trat im Jahr 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz ein Gesetzespaket in Kraft, mit dem neue Weichen für Migration und Integration in Deutschland gestellt wurden. Mit diesem Gesetz wurde erstmals ein Rechtsrahmen vorgegeben, durch den die Zuwanderung gezielt gesteuert werden sollte. Gleichzeitig wurden erstmals Maßnahmen zur Integration der auf Dauer in Deutschland lebenden Zuwanderer gesetzlich verankert. Der vorliegende Beitrag zeichnet Vorgeschichte und Entstehungsprozess des Zuwanderungsgesetzes nach und bewertet dessen wichtigste Regelungen.

2 Vorgeschichte: Eine kurze Darstellung der Einwanderung in Deutschland

Die Einwanderung nach Deutschland ist ein Phänomen, das nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte. Noch im 19. Jahrhundert bis weit in das 20. Jahrhundert hinein war Deutschland in erster Linie ein Auswanderungsland gewesen. Millionen hatten in Zeiten wirtschaftlicher oder politischer Not das Land verlassen, um ihr Glück in den USA, Afrika oder anderswo zu suchen. Erst nach 1945 wandelte sich Deutschland allmählich zu einem Einwanderungsland. Nach dem Krieg wurde zunächst die Integration von 13 Millionen Vertriebenen zu einer Herausforderung, auch wenn es sich dabei vorrangig um deutsche Staatsangehörige handelte.

Der Ausländerzuzug begann schon wenige Jahre später. Westdeutschland hatte mit dem Beginn des „Wirtschaftswunders“ einen steigenden Bedarf an Arbeitskräften, der nur aus dem Ausland gedeckt werden konnte (Oltmer 2010, S. 52 ff.). Neben der rasant wachsenden Wirtschaft trugen der Eintritt geburtenschwacher Jahrgänge in den Arbeitsmarkt, die Verlängerung der Ausbildungszeiten, die Verkürzung der Wochenarbeitszeiten, der Anstieg des durchschnittlichen Renteneintrittsalters und der Aufbau der Bundeswehr zu den Engpässen am Arbeitsmarkt bei (Höhne 2014, S. 3). Bereits in den 1950er Jahren kamen deshalb die ersten sogenannten „Gastarbeiter“, nachdem die Bundesrepublik 1955 ein „Anwerbeabkommen“ mit Italien geschlossen hatte. Ähnliche Abkommen mit anderen Staaten folgten: Griechenland (1960), Spanien (1960), Türkei (1961), Marokko (1963), Südkorea (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968).

Der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung in Deutschland wuchs im Zuge der Anwerbepolitik von 1,2 Prozent im Jahr 1960 auf über 4,9 Prozent im Jahr

1970 an. Waren 1954 nur 72.900 ausländische Arbeitnehmer in Westdeutschland beschäftigt gewesen, so stieg deren Zahl 1960 auf 279.400 und 1962 schon auf 655.500. 1964 wurde der einmillionste Gastarbeiter, der Spanier Rodrigues de Sá, feierlich auf dem Bahnhof Köln-Deutz begrüßt. Im November 1973, als durch Erlass des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung im Kontext der Ölkrise ein Anwerbestopp verfügt wurde, waren etwa 2,6 Millionen ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik beschäftigt (Daten: Steinert 1995, S. 281).

Die größte Gruppe der ausländischen Nationalitäten in der Bundesrepublik stellten 1973 mit 22,96 Prozent die Türken dar, gefolgt von Jugoslawen (17,69 Prozent) und Italienern (15,9 Prozent). Zwischen 1963 und 1977 kamen jedoch auch rund 18.000 südkoreanische Gastarbeiter nach Westdeutschland, viele von ihnen als Bergarbeiter oder Krankenschwestern (Yoo 1996).

Auch nach dem Anwerbestopp von 1973 hielt der Ausländerzuzug an, wenn auch zunächst noch auf niedrigem Niveau. Der Hauptanteil der Zuwanderung erfolgte nun durch den Nachzug von Familienangehörigen der in Westdeutschland lebenden Gastarbeiter. Deren Ehepartner und Kinder erhielten auf der Grundlage des Ausländergesetzes von 1965 eine Aufenthalts- bzw. Zuzugsgenehmigung. Der Familiennachzug blieb für einige Jahre die einzig noch zugelassene Form von Zuwanderung.

In der Zeit der sozial-liberalen Koalition begannen Ende der 1970er Jahre erste Debatten über die künftige konzeptionelle Ausgestaltung der Ausländerpolitik. Denn mittlerweile war offensichtlich geworden, dass sich viele Gastarbeiter nicht nur temporär in der Bundesrepublik aufhalten wollten, sondern mit ihren Familien einen dauerhaften Aufenthalt anstrebten. Damit rückte die Frage der Integration, die bis dahin immer nur auf eine zeitlich begrenzte Eingliederung ausgerichtet gewesen war, immer stärker in den Mittelpunkt. Der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Heinz Kühn, legte Ende 1979 ein Memorandum vor, dessen zentrale Forderung die Anerkennung der faktischen Einwanderungssituation durch die Regierung in Form einer konsequenten Integrationspolitik war (Bade 2007, S. 34). Doch diese Initiative blieb weitgehend ohne konkrete Folgen. Stattdessen konzentrierte sich die SPD/FDP-Regierung angesichts steigender Arbeitslosenzahlen darauf, die freiwillige Rückkehr von Arbeitsmigranten in ihre Heimatländer stärker zu fördern.

Nach dem Regierungswechsel kam es 1983 unter der christlich-liberalen Koalition in Fortführung dieser politischen Linie zum *Gesetz zur befristeten Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern*. Daneben wurden neue Integrationsangebote für hier lebende Ausländer beschlossen. Trotzdem blieb der Familiennachzug aus den ehemaligen Anwerbeländern in den 1980er Jahren weiterhin die wichtigste

Form der Migration. Seit Mitte der 1980er Jahre kamen vermehrt Personen hinzu, die in der Bundesrepublik Asyl suchten.

Nach langen Debatten erfolgte im Jahr 1990 eine Novellierung des Ausländergesetzes von 1965. Es erleichterte Einbürgerungen von in Deutschland aufgewachsenen Jugendlichen und von solchen Ausländern, die schon sehr lange hier lebten. Das Asylrecht wurde auch auf Ehepartner und Kinder politisch Verfolgter ausgedehnt. „Gleichzeitig wurden aber auch Ausweisungsbefugnisse (z. B. bei Straftaten) verschärft und die Ermessensspielräume der Ausländerbehörden (z. B. hinsichtlich möglicher Aufenthaltsverfestigungen) erweitert“ (Bade 2007, S. 34).

Der Fall der Mauer und der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme führten ab 1989 dazu, dass die Zahl der Aussiedler vor allem aus Gebieten der ehemaligen Sowjetunion beträchtlich anstieg. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands gelangten zudem im Jahr 1990 weitere Ausländer, die sich in der DDR aufgehalten hatten, in den Geltungsbereich des Grundgesetzes. Auch in der DDR hatte nämlich seit den 1950er Jahren ein Mangel an einheimischen Arbeitskräften geherrscht. Die DDR-Regierung holte deshalb Arbeiter aus damals sozialistischen Ländern wie Ungarn, Polen, Algerien, Kuba, Mosambik und Vietnam ins Land. 1989 lebten 94.000 „Vertragsarbeiter“ in der DDR, darunter 60.000 Vietnamesen und 52.000 Polen (Stach und Hussain 1994, S. 6). Die meisten verließen Deutschland nach der Wiedervereinigung.

Ein starkes Ansteigen der Asylbewerberzahlen führte im Jahr 1992 zu politischen Konflikten. Waren im Jahr 1987 nur 57.379 Asylanträge gestellt worden, so wuchs deren Zahl 1990 auf 193.063, 1991 auf 256.112 und 1992 auf 438.191 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015, S. 3). Fremdenfeindliche Straftaten, die sich (wie in Rostock) gegen Asylbewerberwohnheime und (wie in Mölln) gegen Ausländer richteten, beunruhigten die Öffentlichkeit. Vor diesem Hintergrund vereinbarten die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP und die Oppositionspartei SPD im Dezember 1992 einen so genannten „Asylkompromiss“. Dazu wurde zum 1. Juli 1993 Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) ersetzt durch den neuen Art. 16a GG, der den Zugang zum politischen Asyl in Deutschland einschränkte. So führte z. B. Art. 16a Abs. 1 GG das Prinzip der sicheren Drittstaaten ein. Wer aus einem als sicherer Drittstaat klassifizierten Land nach Deutschland einreist, kann sich nicht mehr auf das Grundrecht auf Asyl berufen. Auch bei Personen, die aus einem sicheren Herkunftsstaat einreisen, erfolgt in der Regel die Ablehnung des Asylantrages. Die sicheren Herkunftsstaaten werden durch Bundesgesetz festgelegt. In den folgenden Jahren sank die Zahl der Asylbewerber dann wieder deutlich ab.

Der Regierungsantritt der rot-grünen Koalition brachte nach 1998 neue Impulse für die Ausländerpolitik. Eine erste Initiative war die Reform des Staatsangehö-

rigkeitsrechts, die im Jahr 2000 in Kraft trat und die unter anderem das Ziel der Erleichterung der Einbürgerung unter Akzeptanz von Mehrstaatigkeit verfolgte. Danach besitzt ein in Deutschland nach dem 1. Januar 2000 geborenes Kind, dessen Eltern beide Ausländer sind, nunmehr automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft, wenn ein Elternteil zum Zeitpunkt der Geburt seit acht Jahren seinen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland hat und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt (§ 4 Abs. 3 StAG). Kinder, die vor dem 1. Januar 2000 geboren wurden, konnten die deutsche Staatsbürgerschaft zusätzlich durch Einbürgerung erwerben. Zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr waren sie jedoch verpflichtet, gegenüber der staatlichen Stelle zu erklären, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit behalten wollten, wozu sie im Regelfall die andere Staatsbürgerschaft aufgeben mussten, oder ob sie die andere Staatsangehörigkeit vorzogen und auf die deutsche verzichteten².

Das Gesetz zeigte sogleich Wirkung. Im Jahr 2000, dem ersten Jahr nach der Reform, stieg die Zahl der Einbürgerungen im Vergleich zum Vorjahr um 30 Prozent auf 186.688 an. In den folgenden Jahren nahm die Zahl der Einbürgerungen freilich wieder ab, auf 178.098 (2001) und 154.547 (2002). Insgesamt erwarben seit dem Inkrafttreten des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) bis Ende 2012 über 1,65 Millionen Ausländer einen deutschen Pass.

Am Rande der Computermesse CeBIT kam im Jahr 2000 vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder eine weitere migrationspolitische Initiative, als er die Anregung machte, hoch qualifizierten ausländischen Computerspezialisten eine vorübergehende Arbeitserlaubnis für Deutschland zu erteilen. Dieser Anstoß zu einer aktiveren Einwanderungspolitik wurde vielfach positiv aufgenommen (Nuscheler 2004, S. 158), sodass daraus das „Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs“ entstand, das zwischen 2000 und 2004 IT-Fachkräften privilegiert ermöglichte, nach Deutschland einzuwandern. Insgesamt 13.041 ausländische Arbeitskräfte erhielten diese „Greencard“ (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006, S. 77-82).

Der CeBIT-Initiative des Bundeskanzlers folgte die Einberufung der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ durch Bundesinnenminister Otto Schily (SPD). Die nach ihrer Vorsitzenden, der früheren Bundestagspräsidentin Rita Süsmuth, benannte Kommission legte am 1. Juli 2001 ihren Abschlussbericht vor. Unter der Überschrift „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ forderte sie einen grundlegenden Wandel in der Migrations- und Integrationspolitik: „Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer. Die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland und die Integration der Zugewanderten werden zu den wichtigsten politischen Aufgaben der nächsten Jahrzehnte gehören.“ (Bundesministerium des

2 Diese Regelung gemäß § 29 StAG galt bis 19. Dezember 2014.

Innern 2001, S. 11) Der zu erwartende Arbeitskräftemangel und der einsetzende demographische Wandel machten dies notwendig. Zur Umsetzung ihrer Vorschläge empfahl die Kommission die Schaffung eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes des Bundes.

3 Der Entstehungsprozess des Zuwanderungsgesetzes

Bereits wenige Wochen später, am 3. August 2001, legte Bundesinnenminister Schily den 252-seitigen Referentenentwurf eines „Zuwanderungsgesetzes“ vor, das einige Vorschläge der Süssmuth-Kommission aufgriff. Schily wollte die Zuwanderung stärker an der deutschen Wirtschaft ausrichten. Hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte sollten sich nach kanadischem Vorbild künftig über ein Punktesystem als Einwanderer in Deutschland bewerben können. Der Minister schlug außerdem vor, bei anerkannten Asylbewerbern nach drei Jahren zu überprüfen, ob diese wieder in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden können. Flüchtlinge, die kein Asyl bekommen, aber nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht abgeschoben werden dürfen, sollten das so genannte „kleine Asyl“ nach § 51 Ausländergesetz (Verbot der Abschiebung politisch Verfolgter) erhalten und auch arbeiten dürfen. Darüber hinaus plädierte Schily dafür, dass bereits nach Deutschland eingereiste Familien ihre Kinder in der Regel nur bis zum 12. Lebensjahr nachholen dürfen. Bis dahin war die Grenze bei 16 Jahren gewesen.

Der Innenminister plante, das Zuwanderungsgesetz innerhalb von nur acht Wochen beraten zu lassen. Da es sich um ein zustimmungsbedürftiges Gesetz handelte, war die Bundesregierung allerdings auf die Unterstützung der Oppositionsparteien CDU und CSU angewiesen, die das Gesetz im Bundesrat blockieren konnten.

Während die SPD schon früh weitgehende Zustimmung für das Gesetzgebungspaket signalisierte, kam aus den anderen Bundestagsparteien Kritik. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU im Bundestag, Wolfgang Bosbach, sagte: „Das, was jetzt auf dem Tisch liegt, ist auf jeden Fall nicht zustimmungsfähig.“ Unter anderem müsse geklärt werden, dass die Integrationskosten eine gesamtdeutsche Aufgabe seien. Die Kosten dürften nicht weiter Kommunen und Ländern angelastet werden (zitiert in: Der Spiegel 2001). Die CSU kritisierte, in Schilys Entwurf fehlten Regelungen zur Begrenzung der Zuwanderung. Bündnis 90/Die Grünen monierten, dass die Bezüge für Asylbewerber unter denen von Sozialhilfeempfängern festgeschrieben werden sollten. Auch von Flüchtlingsorganisationen und Kirchen wurden Einwände gegen den Entwurf vorgebracht.

Die Terroranschläge vom 9. September 2001 führten zu einer ersten Modifikation des Gesetzesentwurfs. Innenminister Schily entschied, die Sicherheitsaspekte aus dem Einwanderungsgesetz auszuklammern. Gleichzeitig hielt er aber an seinem Vorhaben fest, das Reformpaket bis Ende des Jahres 2001 dem Kabinett vorzulegen. Doch unmittelbar vor der ersten Lesung des Zuwanderungsgesetzes machten CDU und CSU ihre kategorische Ablehnung der rot-grünen Pläne deutlich. Vor allem die CSU lehnte den Entwurf Schilys vehement ab, weil sie das Ziel einer Zuwanderungsbegrenzung noch deutlicher formuliert haben wollte. Die Unionsparteien wollten u. a. einen Nachzug von Kindern nur noch bis zu einem Alter von höchstens 10 Jahren zulassen, während Schilys Entwurf die Altersgrenze nur auf 14 Jahre senken wollte.

Beim ersten Durchgang des Gesetzesentwurfs im Bundesrat bekräftigten die unionsgeführten Bundesländer am 20. Dezember 2001 ihre Ablehnung. Um die Zustimmung von CDU und CSU doch noch zu erhalten, machte die rot-grüne Koalition daraufhin der Union einige Zugeständnisse und stellte einen möglichen Kompromiss vor. Bundeskanzler Schröder erklärte wenige Tage vor der Abstimmung im Deutschen Bundestag am 25. Februar 2001, mit dem Kompromissangebot komme die Regierung zentralen Forderungen der Bundesländer nach. Unter anderem sei die Koalition bereit, das Nachzugsalter für Kinder von Ausländern auf zwölf Jahre zu senken. Zudem solle in dem Gesetz das Ziel, die Zuwanderung zu begrenzen, deutlicher als bislang verankert werden, erklärte der Kanzler. Bei der Arbeitsmigration werde die Orientierung am Bedarf stärker betont. SPD-Generalsekretär Franz Müntefering erklärte, er halte es für vertretbar, die Zuwanderung auf maximal 300.000 Personen im Jahr zu begrenzen. Die Union lehnte den Konsensvorschlag jedoch ab.

So verabschiedete der Deutsche Bundestag am 1. März 2002 das Zuwanderungsgesetz nur mit den Stimmen der rot-grünen Koalition. Für das Gesetz stimmten 321 Abgeordnete, 225 votierten dagegen (die CDU/CSU-Fraktion und die meisten Abgeordneten der PDS), 41 Abgeordnete (die meisten Abgeordneten der FDP und einige der PDS) enthielten sich (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/222, 22061 C).

Nun kam es auf die Abstimmung im Bundesrat an. Vor allem dem Land Brandenburg kam im Bundesrat eine zentrale Rolle zu, weil die vier Stimmen der dort regierenden Großen Koalition aus SPD und CDU der Bundesregierung eine Mehrheit für das neue Zuwanderungsrecht sichern konnten. Bei einem Nein oder einer Enthaltung³ Brandenburgs wäre das Zuwanderungsgesetz hingegen gescheitert. Fünf

3 Beschlüsse können im Bundesrat nach Artikel 52 Abs. 3 GG nur mit absoluter Mehrheit, bei Verfassungsänderungen nur mit Zweidrittelmehrheit der Gesamtstimmenzahl gefasst

Stunden lang wurde am 22. März 2002 unter dem Vorsitz von Bundesratspräsident Klaus Wowereit (SPD) lebhaft über die Vor- und Nachteile des Gesetzentwurfs debattiert. Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) hatte angekündigt, das Gesetz abzulehnen. Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD) wollte dagegen für den Entwurf stimmen. Im Saal konnte man buchstäblich eine Stecknadel fallen hören, als Wowereit das Land Brandenburg zur Stimmabgabe aufrief. Das Grundgesetz erwartet im Bundesrat eine einheitliche Stimmabgabe, respektiert jedoch die Praxis, dass die Länder ihre Stimmführer autonom bestimmen. Stolpe rief „Ja“, Schönbohm „Nein“. Bundesratspräsident Wowereit fragte nach, wertete dann das „Ja“ des brandenburgischen Ministerpräsidenten als Zustimmung. Damit wurde im Bundesrat die Mehrheit für das Zuwanderungsgesetz erzielt. Danach kam es in der Länderkammer zum Eklat: Aus Protest gegen das Abstimmungsergebnis verließen die Vertreter der CDU- und CSU-regierten Bundesländer das Plenum und sprachen in einer improvisierten Pressekonferenz von einer „Verfassungskrise“⁴.

Nachdem Bundespräsident Johannes Rau das Einwanderungsgesetz nach langem Zögern unterzeichnet hatte, reichten sechs unionsgeführte Bundesländer einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht ein. In seiner Entscheidung vom 18. Dezember 2002 erklärte die Mehrheit des Zweiten Senats den Vorgang für verfassungswidrig. Nach den unterschiedlichen Äußerungen von Regierungsmitgliedern des Landes Brandenburg habe Bundesratspräsident Wowereit nicht Ministerpräsident Stolpe fragen dürfen, wie Brandenburg abstimme (2 BvF 1/02)⁵. Damit war das Einwanderungsgesetz vorerst gescheitert.

Wenige Monate später brachte die rot-grüne Regierung das Gesetz unverändert im Deutschen Bundestag ein, dem am 9. Mai 2003 erneut mit den Stimmen der rot-grünen Koalition zugestimmt wurde. Die Union lehnte das Zuwanderungsgesetz weiterhin ab. Wolfgang Bosbach von der CDU/CSU-Fraktion begründete die Ablehnung: „Die Umsetzung dieses Gesetzentwurfes würde in der Praxis zu einer erheblichen Ausweitung der ohnehin hohen Zuwanderung nach Deutschland führen“ (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/44, 3647 B).

Auch im Bundesrat wurde die Vorlage am 20. Juni 2003 abgelehnt. Die Bundesregierung rief daraufhin den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat an. Dieser setzte am 15. Oktober 2003 eine rund 20-köpfige Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller (CDU) ein⁶.

werden. Stimmenthaltung wirkt sich deshalb wie ein Nein aus.

4 Dokumentation des Vorgangs bei Stüwe 2004, S. 25-32.

5 Vgl. dazu aus juristischer Sicht: Meyer 2003.

6 Das fast zehn Monate dauernde Vermittlungsverfahren dokumentiert Bendel 2004, S. 205-212.

Die Arbeitsgruppe tagte mehrmals ohne Resultat. Besonders strittige Themen waren die humanitäre Flüchtlingspolitik und Abschieberegungen. Die CDU/CSU-Mitglieder der Arbeitsgruppe bekräftigten, auch Härtefallregelungen dürften keine Zuwanderungsanreize schaffen. Große Differenzen gab es beim Thema Arbeitsmigration, wo die Union das vom Gesetz vorgesehene Punktesystem ohne Nachweis eines Arbeitsplatzes ablehnte. Als die Verhandlungen in der Arbeitsgruppe zu stocken drohten, wurde eine Unterarbeitsgruppe mit sieben Spitzenpolitikern eingesetzt.

Fast eineinhalb Jahre zog sich das Vermittlungsverfahren hin, bis endlich eine Kompromisslösung gefunden werden konnte. Im Februar 2004 einigte sich die 7er-Gruppe zunächst darauf, das Punktesystem für Arbeitsmigranten ad acta zu legen. In einem Spitzengespräch im Bundeskanzleramt konnte dann am 25. Mai 2004 endgültig ein Durchbruch erzielt werden. Die Koalitionsparteien und die Union verständigten sich auf einen Kompromiss: „Wir haben eine politische Einigung erzielt“, sagte Bundeskanzler Gerhard Schröder nach dem Spitzentreffen mit den Vorsitzenden von CDU und CSU, Angela Merkel und Edmund Stoiber (zitiert in: Der Spiegel 2004). Vor allem sicherheitspolitische Forderungen der Union wurden in dem Einigungspaket berücksichtigt. So sollten Ausländer bei einer „auf Tatsachen begründeten Gefahrenprognose“ abgeschoben werden können. Für Zuwanderer sollte eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Einbürgerung eingeführt werden. Zudem sollte es künftig die Pflicht geben, rechtsstaatliche Vorstrafen aus dem Ausland anzugeben. Die Unionsparteien konnten eigenen Angaben nach mit diesem Kompromiss gut leben.

Auf der Basis dieses Ergebnisses erzielten Innenminister Otto Schily (SPD), der saarländische Ministerpräsident Peter Müller (CDU) und der bayerische Innenminister Günther Beckstein (CSU) bereits am 17. Juni 2004 eine Einigung über die Gesetzesform. Nachdem der Entwurf am 30. Juni 2004 vom Vermittlungsausschuss gebilligt worden war, wurde er am 1. Juli 2004 vom Bundestag fast einstimmig (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/118, 10723 B)⁷ angenommen. Am 9. Juli 2004 stimmte auch der Bundesrat zu (Bundesrat, Plenarprotokoll 802, 346 A). Das Zuwanderungsgesetz wurde am 30. Juli 2004 von Bundespräsident Horst Köhler ausgefertigt und am 5. August 2004 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. I, 2004, Teil I Nr. 41, S. 1950). Am 1. Januar 2005 trat das Gesetz in Kraft.

7 Die Beschlussempfehlung wurde gegen zwei Stimmen aus der Fraktion der CDU/CSU und gegen zwei Stimmen der fraktionslosen Abgeordneten angenommen.

4 Die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes

Das *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*, wie das Zuwanderungsgesetz formell heißt, umfasst als sogenanntes Artikelgesetz zwei gänzlich neue Gesetze, nämlich das *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* (Aufenthaltsgesetz, AufenthG) sowie das *Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern* (Freizügigkeitsgesetz/EU, FreizügG/EU). Des Weiteren wurden durch das Zuwanderungsgesetz zahlreiche bestehende Gesetze und Verordnungen geändert, u. a. das Asylverfahrensgesetz, das Staatsangehörigkeitsgesetz, das Bundesvertriebenengesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz. Im Bundesgesetzblatt erreichte das Gesetzespaket einen Umfang von 62 Seiten.

Rund zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurde vom Deutschen Bundestag am 15. Juni 2007 bereits eine Reform des Zuwanderungsgesetzes beschlossen. Mit der Änderung wurden elf aufenthalts- und asylrechtliche Richtlinien der Europäischen Union umgesetzt. Zudem fanden zahlreiche integrationspolitische Erkenntnisse Eingang in das Gesetz. Das Änderungsgesetz trat am 28. August 2007 in Kraft (BGBl. I, 2007, Teil I Nr. 42, S. 1970). Im Folgenden werden die wichtigsten Regelungen der im Jahr 2015 geltenden Fassung des Zuwanderungsgesetzes dargestellt.

4.1 Das Aufenthaltsgesetz

Das mit dem Zuwanderungsgesetz neu geschaffene Aufenthaltsgesetz bildet das Kernstück der neuen Migrationspolitik der Bundesrepublik⁸. Es löste am 1. Januar 2005 das bis dahin geltende Ausländergesetz aus dem Jahre 1965⁹ ab. Das Aufenthaltsgesetz gilt für Drittstaatsangehörige, also für Personen, die nicht EU-Bürger sind. Einige besondere Ausländergruppen wie Diplomaten und NATO-Angehörige werden ebenfalls nicht erfasst.

Das alte Ausländergesetz hatte noch – je nach dem Zweck des Aufenthalts – eine Vielzahl so genannter „Aufenthaltstitel“ unterschieden, die Nichtdeutsche für ihren legalen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland benötigten. Das mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführte Aufenthaltsgesetz kennt hingegen grundsätzlich nur noch

8 Vgl. aus juristischer Sicht Renner 2004, S. 266–275.

9 Das AuslG war zuletzt am 9. Juli 1990 novelliert worden (BGBl. I S. 1354, 1356).

Migration und Integration als transnationale
Herausforderung

Perspektiven aus Deutschland und Korea

Stüwe, K.; Hermannseder, E. (Hrsg.)

2016, XI, 326 S. 28 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-11644-6