

Tagungsbericht zum 17. Migrationspolitischen Forum „Die Zukunft des Zuwanderungsgesetzes“ veranstaltet vom Forschungszentrum für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht der Universität Konstanz am 17. März 2003 in der Landesvertretung Baden-Württemberg in Berlin (Julia Mutter)

I. Einleitung

Das Migrationspolitische Forum fand bereits zum 17. Mal statt. Diese Foren dienen dem Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und der Öffentlichkeit, über zentrale Fragen der Ausländer- und Asylpolitik. Seit dem ersten Forum im Jahre 1997 wurden viele Themen diskutiert, wie die Kontrolle illegaler Einwanderung, die doppelte Staatsangehörigkeit oder das Antidiskriminierungsgesetz.

Sicherlich nicht ganz zufällig wurde für die Erörterung der Zukunft des Zuwanderungsgesetzes mit dem 17. März 2003 ein Datum gewählt, welches durch die erste Lesung des Gesetzesentwurfs im Bundestag wenige Tage zuvor besondere Aktualität erhielt.

II. Thema des Forums

Nachdem das Bundesverfassungsgericht am 18. Dezember 2002 das Zuwanderungsgesetz wegen eines Formfehlers im Gesetzgebungsverfahren für nichtig erklärt hatte, hat nun die Bundesregierung den Entwurf des „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts sowie der Integration von Bürgern der Europäischen Union und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) dem Bundestag erneut und in unveränderter Form vorgelegt. Das Gesetz soll „[...] die Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit [erleichtern], die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern und die Integration dauerhaft aufhältiger Ausländer [verbessern] sowie das Ausländerrecht

und das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern [vereinfachen]“¹.

Die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern werden in einem neuen Aufenthaltsgesetz ausgehend von ihrem Zweck (Ausbildung, Erwerbstätigkeit, humanitäre Gründe, Familiennachzug) statt wie bisher nach Aufenthaltstiteln neu geregelt, die Zahl der Aufenthaltstitel wird reduziert. Der Aufenthalt zu Erwerbszwecken wird bedarfsabhängig und branchenübergreifend geregelt. Darüber hinaus wird die Zuwanderung einer ausgewählten und begrenzten Zahl von Personen ermöglicht. Die Rechte und Pflichten der Ausländer im Hinblick auf ihre Eingliederung werden geregelt. Die Durchführung der Asylverfahren und die Rückkehr ausreisepflichtiger Personen wird beschleunigt. Das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger wird zusammengefasst; die Aufenthaltsgenehmigungspflicht entfällt. Eine Reihe von Zuständigkeiten von Bundesbehörden bei der Einreise, dem Aufenthalt und der Integration von Ausländern werden bei einem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gebündelt.

III. Referenten, Diskussion, Meinungen

An der Podiumsdiskussion über die Zukunft des Zuwanderungsgesetzes nahmen teil: Prof. Dr. Kay Hailbronner, der als Leiter des Forschungszentrums zu dem Forum einlud, Prof. Dr. Günter Renner, Vorsitzender Richter am Hessischen VGH, Josef Winkler, MdB, migrationspolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen,

¹ Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Zuwanderungsgesetz, http://www.bmi.bund.de/downloads/20030115_ZuwG.pdf (Stand 15. Januar 2003).

Wolfgang Bosbach, MdB, Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, *Ulrich de Tallez*, Ministerialdirigent im Bayerischen Staatsministerium des Innern, *Dr. Dieter Wiefelspütz*, MdB, Innenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag, *Anja Klug*, Rechtsberaterin des UNHCR sowie als Vertreter der migrationspolitischen Diskussion in den USA, *Prof. Philip L. Martin*, University of California.

Prof. Dr. Hailbronner eröffnete das Forum mit einer Einführung zu den Themen Asyl, Flüchtlingsrecht und Abschiebungshindernisse. Er schlug drei mögliche Alternativen vor, auf deren Grundlage eine Änderung/Neufassung des vom BVerfG aufgehobenen Zuwanderungsgesetzes diskutiert werden könne:

1. die Beibehaltung des „alten“ Ausländergesetzes von 1990,
2. die Beibehaltung desselben unter Einarbeitung konsensfähiger Änderungen oder
3. ein modifiziertes Zuwanderungsgesetz.

Insgesamt gab sich *Hailbronner* kritisch gegenüber dem Gesetzentwurf zum Zuwanderungsgesetz. Seiner Meinung nach seien wesentliche Änderungen durch ein modifiziertes Ausländergesetz und Asylverfahrensgesetz möglich, eine europäische Harmonisierung mache ein nationales Zuwanderungsgesetz überflüssig. Darüber hinaus gab er zu bedenken, daß die Richtlinien bis 2004 bezüglich des Visumrechts und des Asylverfahrensgesetzes erneute Änderung des Zuwanderungsgesetzes nötig machen würden.

Als zweiter Referent führte *Prof. Dr. Renner* seine Überlegungen zur Zukunft des Zuwanderungsgesetzes aus, wobei er, wie sein Vorredner, drei Gesichtspunkte anführte, unter denen an die vorliegende Problematik herangegangen werden könnte. So ist er der Ansicht, daß bezüglich Änderungen der bestehenden Gesetzeslage „Eile [Not] tut, da noch wesentlich umfassendere EU-Regelungen sowohl für Unions-

bürger als auch für Drittstaatsangehörige [...] konkret absehbar sind für die Jahre 2003 bis 2005“. Des weiteren könnten Einzelfragen dadurch gelöst werden, daß Änderungen von bereits bestehenden Verordnungen über die Anwerbung für Mangelberufe oder der Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz - u. a. bezüglich der Anwerbung und dem Verbleib von Selbständigen oder Studenten - ohne umfassendes Zuwanderungsgesetz vorgenommen werden. Abschließend nahm *Renner* zu nur mit dem Zuwanderungsgesetz zu verwirklichenden Änderungen Stellung, worunter, seiner Meinung nach, Regelungen über neue Aufenthaltstitel, den humanitären Zuzug und Aufenthalt, den Verfolgungsbegriff und die Integration fallen.

Der nächste Referent, Herr *Bosbach*, vertrat vor dem Plenum die Sicht der CDU zum Zuwanderungsgesetz. Er warnte angesichts der prekären Arbeitsmarktlage in Deutschland vor einer Aufhebung des Anwerbestopps, da nach seiner Ansicht kein genereller Arbeitskräftemangel herrsche. Darüber hinaus bildete das Thema Integration einen weiteren Schwerpunkt seiner Ausführungen. Hier vertrat er die Position, daß es vorrangiges Ziel der Ausländerpolitik sein müsse, Einwanderer und - mehr noch - bereits in Deutschland lebende Ausländer durch obligatorische integrative Maßnahmen in die deutsche Gesellschaft einzugliedern. Auf eine griffige Formel gebracht, können die diesbezüglichen Einlassungen *Bosbachs* formuliert werden: kein Bleiberecht ohne Integration.

Den Integrationsbegriff griff der Abgeordnete *Winkler*, der als dritter Redner das Zuwanderungsgesetz aus der Sicht von Bündnis 90/Die Grünen beleuchtete, auf und betonte Integration als gesellschaftliche Aufgabe, welche auch die hier schon lebenden Ausländer einbeziehen müsse. Im übrigen verteidigte er den Regierungsentwurf zum Zuwanderungsgesetz gegen die Kritik seiner Vorredner und bezog sich fast ausnahmslos auf die bereits aufgeworfenen Einzelfragen.

Nach einer kurzen Diskussion und der folgenden Pause ergriff Herr *de Taillez* das Wort und stellte die Kernforderungen des Freistaates Bayern vor, welche sich aus dem – nach Meinung der Landesregierung – verfehlten Ansatz ergeben, die Zuwanderung auszuweiten. Bei diesen betonte er besonders die Punkte „wirksame Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“, „Zuwanderung in den Arbeitsmarkt nicht ohne wirkliches nationales Arbeitsmarktbedürfnis“ und „Begrenzung der humanitären Zuwanderung auf den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention“

Herr *Wiefelspütz*, der auf dem Forum die SPD vertrat, schlug moderate Töne an, indem er die Notwendigkeit eines Zuwanderungsgesetzes unterstrich, aber auch vorhandene Mängel nicht unberücksichtigt ließ. Mit seiner eher allgemein als parteipolitisch gehaltenen Meinung leitete er zum nächsten Vortrag über, in dem Frau *Klug* aus der Sicht des UNHCR Stellung zum Zuwanderungsgesetz bezog.

Klugs Anmerkungen beschränkten sich vor allem auf den flüchtlingsrechtlichen Aspekt der Zuwanderungsproblematik. Insbesondere begrüßte sie, daß durch die Einbeziehung der nichtstaatlichen Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff eine Grundlage geschaffen wird, um Schutz nach internationalem Standard zu gewähren. Auch die Intention des Gesetzgebers, Opfern geschlechtsspezifischer Verfolgung den Flüchtlingsstatus zu gewähren, fand ihre Zustimmung. Als problematisch stufte sie allerdings die durch den Gesetzesentwurf eingeführten Beschränkungen des Schutzbereichs der Genfer Flüchtlingskonvention – durch Erweiterung der Ausschlußgründe der GFK – ein.

Außerdem sprach sie die Themen Familienzusammenführung und Bürgerkriegsflüchtlinge an. In diesem Zusammenhang wies sie darauf hin, daß sich der UNHCR dafür einsetzt, die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK umfassend und uneingeschränkt in das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz zu übernehmen.

Zusammenfassend erkannte sie das Zuwanderungsgesetz als einen richtigen Schritt auch im Hinblick auf Europa an.

Der letzte Referent, *Prof. Martin*, bot dem Plenum einen Einblick in die „*techniques of selecting qualified immigrants in the United States of America*“. *Martin* stellte kurz und knapp die Möglichkeiten vor, als Einwanderer aus wirtschaftlichen oder Arbeitsmarktgründen in den USA anerkannt zu werden.

Zum Abschluß der Diskussion im Plenum gab ein rechtsvergleichender Beitrag von Herr *Mag. Vogl*, Leiter der Abteilung Legistik im österreichischen BMI, Einsicht in die österreichische Rechtspraxis hinsichtlich Zuwanderung.

Das Forum bot einen umfassenden Einblick in die durch das neue Zuwanderungsgesetz aufgeworfenen Probleme und lud sowohl die Referenten als auch die Teilnehmer zum Diskutieren ein.

Das 18. Migrationspolitische Forum fand am 27. Mai 2003 statt und war dem Thema „Der Familiennachzug im Ausländerrecht“ gewidmet. Ein Tagungsbericht wird im nächsten MRM veröffentlicht werden.

Webseiten zum Zuwanderungsgesetz:

- http://www.bmi.bund.de/downloads/20030115_ZuwG.pdf
- <http://www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/bosbach-marschewski.pdf>
- http://www.gruene-fraktion.d/rsvgn/rs_dok/0,,4063,00.htm
- <http://www.unhcr.de/pdf/20.pdf>