

# **RAT FÜR MIGRATION**

**Wissenschaftliches Referentensystem  
Migration – Integration – Minderheiten**

**Migrationspolitik in Deutschland.  
Eine Zwischenbilanz**

Prof. Dr. Michael Wollenschläger  
Leiter des Rates für Migration  
Universität Würzburg  
Domerschulstraße 16  
D-97070 Würzburg  
Tel. 0931/31-2305 (Fax: -2910)

Diese Broschüre kann angefordert werden  
bei Prof. Dr. Wollenschläger oder beim:

Institut für Migrationsforschung  
und Interkulturelle Studien (IMIS)  
Universität Osnabrück  
D-49069 Osnabrück  
Tel. 0541/969-4384 (Fax: -4380)  
email: [imis@uni-osnabrueck.de](mailto:imis@uni-osnabrueck.de)  
internet: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>

Gefördert durch die Freudenberg Stiftung, Weinheim

September 1999

Redaktion: Dr. Jochen Oltmer, IMIS  
Druckvorbereitung und Satz: Jutta Tiemeyer, IMIS  
Druck: Rasch Druckerei und Verlag GmbH, Bramsche

# Inhalt

Vorwort.....	5
Die Empfehlungen des Rates für Migration an Bundestag und Bundesregierung zur zukünftigen Migrationspolitik.....	9
Zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Kommentar. <i>Von Dieter Oberndörfer</i> .....	17
Amsterdam und die Folgen. Wege zu einem europäischen Asylrecht. <i>Von Albrecht Weber</i> .....	25
Arbeitsmigration – Migration der Arbeit. Konsequenzen und Optionen. <i>Von Bert Rürup</i> .....	35
Der Rat für Migration: Leitung – Wissenschaftlicher Beirat – Mitglieder .....	43



## Vorwort

Der Rat für Migration, ein unabhängiges wissenschaftliches Gremium, will in den Forschungsfeldern von Migration, Integration, Minderheiten und interkultureller Begegnung Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen zusammenführen, um Politik in diesen Bereichen zu beraten und kritisch zu begleiten.<sup>1</sup>

Wegen der unvermeidlichen und notwendigen Spezialisierung der wissenschaftlichen Forschung will der Rat der Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung durch personelle Vernetzung des Wissens Rechnung tragen. Im Zeitalter der Datenüberflutung kommt es bei der Integration von Wissen vor allem auch auf den persönlichen Austausch an. Gerade dadurch möchte der Rat zur interdisziplinären Vernetzung hochspezialisierter Forschung beitragen.

In der Gründung des Rates konkretisierten sich Überlegungen von Wissenschaftlern, die sich schon seit längerem mit Fragen der Migration, Integration, Minderheiten und interkulturellen Begegnung befaßt und in den wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurs eingebracht hatten, so unter anderem in dem von Klaus J. Bade herausgegebenen »Manifest der 60«, das in der Debatte über Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland maßgebliche Akzente gesetzt hat und in ihr eine deutliche Zäsur darstellt.<sup>2</sup>

Der Rat für Migration stellte sich am 7. Juli 1998 im Wissenschaftszentrum des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft in Bonn der Öffentlichkeit vor. Die Eröffnungsveranstaltung wurde von Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Oberndörfer eingeleitet. Drei Mitglieder des Rates hielten Kurzvorträge zur aktuellen Diskussion: Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup (Volkswirtschaftslehre, Darmstadt) sprach zum Thema »Arbeitsmigration – Migration der Arbeit. Konsequenzen und Optionen«, Prof. Dr. Albrecht Weber (Rechtswissenschaften, Osnabrück) behandelte unter dem Stichwort »Amsterdam und die Folgen« die Bedeutung der Europäischen Union für das Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland. Prof. Dr. Claus Leggewie (Politikwissenschaft-

---

1 Hierzu s. die Broschüre: Rat für Migration – Wissenschaftliches Referentensystem Migration – Integration – Minderheiten, Präsentation einer Idee, Osnabrück 1998, sowie Jochen Oltmer, »Rat für Migration«, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 18. 1998, S. 283; ders., »Rat für Migration« gegründet: »Vernetzung der Köpfe« im Forschungsfeld Migration – Integration – Minderheiten, in: AWR-Bulletin, 36. 1998, H. 4, S. 222f.

2 Klaus J. Bade (Hg.), Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, München 1994.

ten, Gießen) bezog Position zum Streitthema »Doppelte Staatsbürgerschaft – Einbürgerung«.

Gemäß seiner Zielsetzungen hat der Rat für Migration am 9. Oktober 1998 anlässlich einer von der Freudenberg Stiftung organisierten und von Herrn Michael Bokler geleiteten Pressekonferenz in Bonn durch die Professoren Dr. Dr. hc. Dieter Oberndörfer und Dr. Dr. h.c. Bert Rürup ein Memorandum mit Empfehlungen an Bundestag und Bundesregierung vorgestellt.<sup>3</sup> Als Gast und Kommentator nahm der Bundestagsabgeordnete Cem Özdemir (Bündnis 90/Die Grünen) teil. Die Empfehlungen des Memorandums zielten darauf ab, die neugewählten Abgeordneten sowie die Mitglieder der neuen Bundesregierung von der Notwendigkeit grundlegender Reformen in der Migrationspolitik zu überzeugen.

Nach der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Regierungskoalition und der Regierungserklärung Bundeskanzler Schröders schien zunächst vieles angezielt zu werden, was im Memorandum des Rates und von anderer Seite (z.B. der Caritas) für die Liberalisierung der Einbürgerung und Integration der Zuwanderer in Deutschland vorgeschlagen worden war. Das Zentrum der ausländerpolitischen Komponenten der Koalitionsvereinbarung bildete ein neues Staatsangehörigkeitsrecht, das den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt in der Bundesrepublik ermöglichen sollte. Daneben wurden unter anderem eine »gezielte Förderung der Integration junger Ausiedler und der bei uns lebenden ausländischen Jugendlichen«, ein Gesetz gegen »Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung« sowie die Einführung des kommunalen Wahlrechts für in Deutschland lebende Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Landes besitzen, vereinbart. Von Marieluise Beck (Bündnis 90/Die Grünen), der neuen Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, wurden insbesondere auch eine an ethischen wie rechtlichen Grundsätzen orientierte Asyl- und Flüchtlingspolitik, die Ausgestaltung des Familiennachzugs, die Bekämpfung von Diskriminierung durch bessere Aufklärung der Bevölkerung und durch Schul- und Bildungspolitik gefordert.

Eine Überraschung und Enttäuschung bedeutete für viele die schroffe Ablehnung weiterer Zuwanderung durch Bundesinnenminister Otto Schily schon bei seinem Amtsantritt. Otto Schily hatte noch 1997 gemeinsam mit der damaligen Ausländerbeauftragten Cornelia Schmalz-Jacobsen ein Zuwanderungsgesetz mit ausdrücklich positiver Bewertung weiterer Zuwanderung gefordert.

---

3 Abgedruckt in: Frankfurter Rundschau v. 16.10.1998, S. 20; in zahlreichen Zitaten wiedergegeben und kritisch gewürdigt von: Udo Steinmetz, Anforderungen an eine neue Migrationspolitik, in: Migrare, 2. 1999, H. 1, S. 2ff.

Nach dem Wahlsieg der Union bei den hessischen Landtagswahlen am 7. Februar 1999 und dem damit verbundenen Verlust der rot-grünen Mehrheit im Bundesrat konnte die im ersten Entwurf eines neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes vorgesehene generelle Zulässigkeit der doppelten Staatsangehörigkeit nicht mehr beibehalten werden.

Um wenigstens die Gewährung der deutschen Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder von Ausländern durchzusetzen, wurde von der Bundesregierung das sogenannte Optionsmodell der FDP übernommen, nach dem ausländische Jugendliche Doppelstaatsangehörige werden, aber zwischen dem 18. und 23 Lebensjahr für ihre deutsche oder ausländische Staatsangehörigkeit ›optieren‹ müssen. Trotz aller im neuen Staatsangehörigkeitsgesetz enthaltenen möglichen Defizite hat das damit eingeführte *jus soli* für in Deutschland geborene Jugendliche ausländischer Herkunft eine revolutionäre ideelle Bedeutung für das nationale Selbstverständnis und markiert daher einen tiefen Einschnitt in der Geschichte der Bundesrepublik.

Angesichts der Undurchsichtigkeit der innenpolitischen Entwicklungen und der Hektik des Gesetzgebers im ersten Jahr der rot-grünen Koalition – besonders im Blick auf die Lage auf dem Arbeitsmarkt, den innenpolitischen Problemstau in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Polarisierung im Verhältnis von Regierung und Opposition und die psychologische Wirkung des Wahlausgangs in Hessen auf Regierung und Opposition – hielt sich der Rat für Migration seit seinem Memorandum vom Oktober 1998 zunächst mit Stellungnahmen zur Ausländerpolitik in Deutschland zurück.

Die folgenden Beiträge sind ein erster Versuch, aus der von der politischen Großwetterlage verordneten Nebellandschaft herauszukommen. In diesem Sinne zieht Dieter Oberndörfer in seinem Beitrag eine persönliche erste kritische Bilanz der Ausländerpolitik unter der rot-grünen Koalition. Die Broschüre dokumentiert zudem die beiden Stellungnahmen von Bert Rürup und Albrecht Weber anlässlich der Vorstellung des Rates für Migration. Darüber hinaus werden das Memorandum des Rates vom Oktober 1998 in einer überarbeiteten Fassung dokumentiert, seine Leitung und seine Mitglieder vorgestellt. Eine ausführliche Analyse der Empfehlungen des Rates erfolgt im Heft 6/1999 der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Der Rat für Migration dankt der Freudenberg Stiftung, Weinheim, und ihrem Geschäftsführer Christian Petry für die Finanzierung der Drucklegung dieser Broschüre.

Im Frühjahr 2000 wird der erste Bericht des Rates für Migration erscheinen unter dem Titel »Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Prognosen« (herausgegeben von Klaus J. Bade und Rainer Münz) im Campus Verlag, Frankfurt a.M./New York.

September 1999

Dieter Oberndörfer, Michael Wollenschläger

# Die Empfehlungen des Rates für Migration an Bundestag und Bundesregierung zur zukünftigen Migrationspolitik

Die Zuwanderung von Ausländern und Aussiedlern hat die Bundesrepublik Deutschland kulturell bereichert. Sie war alles in allem – gesamtwirtschaftlich und auch für die Sozialversicherungssysteme – ein ökonomischer Gewinn. Der Schrumpfs- und Alterungsprozeß der Bevölkerung wurde durch sie verlangsamt. Zugleich weist aber die rechtliche, politische und soziale Integration der Zuwanderer in die Gesellschaft Deutschlands trotz vielfältiger bisheriger Maßnahmen gravierende Defizite auf. Innerhalb der bisherigen Rahmenbedingungen konnten oder wollten nur wenige Ausländer deutsche Staatsbürger werden. Die Bereitschaft wächst, aber viel zu langsam. Die Gründe sind nicht nur auf Seiten der Einwandererbevolkerung, sondern auch auf Seiten des Aufnahmelandes zu suchen. Die in Deutschland aufgewachsenen Jugendlichen der zweiten und dritten Generation blieben in weitem Umfange sozial ausgegrenzt.

Der Anteil der Zuwanderer an der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik wird wegen höherer Geburtenrate und durch die grundgesetzlich und völkerrechtlich geschützte Zuwanderung (nachziehende Familienangehörige, Spätaussiedler, politisch Verfolgte und Flüchtlinge nach der Genfer Konvention) auch weiterhin zunehmen.

Der Alterungsprozeß der deutschen Bevölkerung samt der damit verbundenen realen Belastungen aufgrund des Geburtendefizites und der steigenden Lebenserwartung kann in absehbarer Zeit negative Folgen für die wirtschaftliche Dynamik und die Generationensolidarität haben und eine großzügige Aufnahmepolitik unumgänglich machen. Bei Konstanz der derzeitigen Geburtenhäufigkeit würde die überalterte Wohnbevölkerung in Deutschland am Ende des nächsten Jahrhunderts auf 30 Millionen Menschen zurückgehen.

Der Altersaufbau der Bevölkerung gliche dann einem breitkrepigen Pilz mit schmalem, sich nach unten verjüngendem Stiel. Die sozialen Sicherungssysteme werden ohne Einwanderung noch zu Lebzeiten der heutigen jungen und mittleren Generation starken Belastungen ausgesetzt sein. Durch eine zielgerichtete Einwanderungspolitik ließe sich dieser Schrumpfs- und Alterungsprozeß nicht aufhalten, wohl aber abmildern, und es würde Zeit gewonnen für eine Anpassung der Sozial- und Wirtschaftspolitik an den insgesamt unvermeidlichen Bevölkerungsrückgang sowie für eine innovative

Politik zur Verbesserung der Voraussetzungen für die wünschenswerte Geburtenhäufigkeit.

Dies alles verlangt eine kritische Überprüfung der Migrationspolitik, wie sie bereits 1994 im ›Manifest der 60‹ und 1997 in der Denkschrift der Kirchen gefordert wurde. Im wohlverstandenen Eigeninteresse Deutschlands müssen die bisherigen Versäumnisse bei der langfristigen und umfassenden Gestaltung von Migration und Integration korrigiert werden. Diese muß künftig stärker als bisher sozialverträglich gestaltet werden und sich dabei auch an der demographischen Entwicklung und am Bedarf des Arbeitsmarktes orientieren. Darüber hinaus müssen die rechtlichen Grundlagen für die Aufnahme und den Umgang mit Ausländern und die Praxis der für sie zuständigen Behörden humanisiert werden. Unnötige Härten und mangelnde Flexibilität widersprechen dem menschenrechtlichen Fundament unseres Grundgesetzes.

Daraus ergeben sich die folgenden Forderungen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik:

### **1. Steuerung und Gestaltung der Aufnahme**

Trotz des hohen Migrationsvolumens lag der Gesamtwanderungssaldo 1997 und 1998 unter 100.000 und war ohne Aussiedler sogar negativ. Es geht nicht um die Begrenzung oder pauschale Förderung von Zuwanderung, sondern um die politische Gestaltung einer gewünschten Einwanderung. Hierfür fehlt bisher ein Gesamtkonzept, das nach transparenten Regeln Anforderungsprofile für zukünftige Einwanderer entwickelt, ihnen einen sicheren Aufenthaltsstatus gibt und ihre politische und soziale Integration erleichtert. Alter, Bildung oder Qualifizierungswillen, aber auch familiäre Bindungen, die Integration erleichtern, werden als Auswahlkriterien zu gewichten sein. Damit lassen sich komplementäre Arbeitsmarktwirkungen induzieren und konkurrierende berücksichtigen.

Die Rechtfertigung für diese Auswahl – eventuell auf der Grundlage eines Einwanderungsgesetzes – ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Sie weckt zum einen weniger Widerstand als der Zustrom ungelerner, immer häufiger zur Erwerbslosigkeit verurteilter Einwanderer. Zum anderen würde damit die Aufnahme- und Integrationskapazität der deutschen Gesellschaft auch für die Einwanderung aus humanitären Gründen erweitert werden. Im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts darf diese grundsätzlich aus rechtlichen Gründen keiner ›Quotierung‹ unterworfen werden.

Eine geeignete, umfassende Institution auf Bundes- und Landesebene muß trotz aller Arbeitsteilung im einzelnen den Gesamtbereich von Zuwanderung und Eingliederung planen und gestalten. Die derzeitigen Kompetenzüberschneidungen sind unnötig und lähmend.

## **2. Einbürgerung**

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und der Einbürgerungsregelungen betrifft fundamentale Fragen unseres Staatsverständnisses. Sie ist als staatliches Angebot zur politischen Teilhabe ein wichtiges Signal an die Adresse der 7,3 Millionen Menschen mit ausländischem Paß, die hier leben. Sie ist Voraussetzung für einen umfassenden, über Generationen hinwegreichenden Prozeß sozialer und kultureller Integration. Die mit einer zügigen Einbürgerung verbundenen praktischen Fragen der rechtlichen Umsetzung können anhand der Regelungen vieler europäischer Nachbarstaaten beantwortet werden.

Die doppelte Staatsangehörigkeit sollte geduldet werden. Sie kommt den familienrechtlichen und familienpsychologischen Vorbehalten eines Teils der Eingewanderten entgegen und läßt sich mit den legitimen Loyalitätsansprüchen der Bundesrepublik vereinbaren. Die doppelte Staatsangehörigkeit sollte kein Stoff für Grundsatzdebatten sein, da etwa zwei Millionen Deutsche – darunter ein hoher Anteil von Spätaussiedlern – über eine weitere Staatsangehörigkeit verfügen. Es hat dadurch kaum praktische Probleme gegeben. Mehrstaatigkeit wird zudem auch von anderen Staaten mit einem hohen Einwandereranteil akzeptiert. Die Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit soll die Entscheidung zur Einbürgerung erleichtern sowie die Integration durch Partizipation fördern. Die Verleihung eines nationalen Minderheitenstatus ist damit nicht verbunden. Weil damit zu rechnen ist, daß mit der vermehrten Hinnahme von Mehrstaatigkeit der zum Familiennachzug berechnete Personenkreis erweitert wird, besteht um so mehr Bedarf an einer Steuerung der Zuwanderung über eine Zuwanderungsgesetzgebung.

Die Verleihung der Staatsbürgerschaft, bisher ein bürokratischer Vorgang, muß zukünftig in einer würdigen Form gewährt werden, die ihrer integrativen politischen Bedeutung entspricht und sie symbolisiert.

## **3. Humanisierung der bürokratischen Praxis**

Das geltende Ausländerrecht behandelt Zuwanderer – trotz einiger Verbesserungen aus dem Jahr 1990 – immer noch maßgeblich aus der Perspektive der potentiellen Gefährdung von öffentlicher Ordnung und Sicherheit. Darin spiegelt sich die bisherige Ausländerpolitik wider. Sie hat Abwehrhaltungen und das Gefühl der Überforderung unter der einheimischen Bevölkerung gefördert. Um den Anforderungen einer zukunftsfähigen Migrations- und Integrationspolitik zu genügen und die Konflikte einer Einwanderungsgesellschaft begrenzen zu können, müssen das Ausländerrecht und seine Anwendungspraxis die Gestaltungs- und Befriedungsfunktion des Rechts zur Geltung bringen.

Gesetze sind generelle Regelungen. Deshalb können sie häufig humanitären Aspekten des Einzelfalles nicht Rechnung tragen. Daher sollten im Rahmen einer gesetzlichen Härtefallklausel und eines für sie geschaffenen speziellen Aufnahmekontingents paritätisch besetzte und entscheidungsberechtigte Härtefallkommissionen in den einzelnen Bundesländern gebildet werden.

#### **4. Soziale Integration**

Soziale Integration braucht einen langen Atem. Eingliederungspolitik ist eine komplexe Aufgabe, die an alle Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge und des Sozialsystems Anforderungen stellt. Sie muß als eine gesetzliche Aufgabe auf Gegenseitigkeit verstanden und von einer effektiven Selbstorganisation der Zuwanderer mitgetragen werden. Die bisherige ›Ausländerpolitik‹ hat der Entwicklung einer solchen Organisationskultur, wie sie für Einwanderungsprozesse häufig typisch ist und in Ansätzen in einigen deutschen Großstädten existiert, direkt entgegengewirkt.

Die frühere ›Rückkehrförderung‹, die nur zögernde Erleichterung der Einbürgerung und die Restriktionen des Ausländerrechts haben zu kollektiven mentalen Verletzungen geführt. Dadurch wurden die Generationen der hier aufgewachsenen Kinder und Enkel der früheren ›Gastarbeiter‹ nachhaltig irritiert, zurückgestoßen und teilweise in die Selbstisolation getrieben. Ihr Rückzug in ethnische ›Wir-Gruppen‹ trotz langen Inlandsaufenthalts, die Verjüngung islamistischer Organisationen und die Ethnisierung von Jugendkonflikten (in besonderer Schärfe zwischen Jugendlichen türkischer Herkunft und jugendlichen Aussiedlern) sind auch Folgen gesetzgeberischer Versäumnisse und politischer Untätigkeit.

Ein Krisenpotential steckt in starken Aussiedlerkonzentrationen im ländlichen und kleinstädtischen Raum. Damit drohen die Erfolge bei der durchaus vorbildlichen Eingliederung von Aussiedlern zu verkümmern. Sie funktioniert zunehmend weniger nach dem Konzept ›Gleiche unter Gleichen‹. Viele kommen verstärkt aus binationalen Familien und bringen immer weniger deutsche Sprachkenntnisse, dafür um so häufiger die Erfahrung der sozialen Desintegration in ihren Herkunftsländern mit.

Problemverschärfend wirkt der Rückgang materieller Integrationsanstrengungen, z.B. bei der Sprachförderung und Jugendsozialarbeit. Damit werden Investitionen in die Zukunft versäumt, die trotz aller fiskalpolitischen Zwänge unaufschiebbar sind. So müßten die nur für bestimmte Personengruppen (junge Spätaussiedler, Ehegatten von Spätaussiedlern, Kinder von Spätaussiedlern, Familienangehörige, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge) vorgesehenen Ausgleichs- und Förderungsmaßnahmen (›Garantiefonds‹) dringend aufgestockt werden und für legal zugewanderte Perso-

nen ausländischer Herkunft grundsätzlich geöffnet werden. Erforderlich sind ein Antidiskriminierungs- und ein Integrationsgesetz.

Eine Schlüsselfunktion für das Gelingen der Integration kommt dem gesamten Bildungs- und Ausbildungssystem zu. Bildungsmöglichkeiten, die auf die Bedürfnisse der Zuwanderer zugeschnitten sind und die Mehrsprachigkeit und interkulturelle Begegnung fördern, müssen innovativ entwickelt und verstärkt angeboten werden.

Wünschenswert wäre ein umfassendes Programm der Zivilintegration, wie es alle niederländischen Gemeinden und Städte seit einiger Zeit praktizieren. Es verpflichtet Neuzuwanderer (z.B. nachziehende Familienangehörige, anerkannte und geduldete Flüchtlinge), an Sprach- und gesellschaftlichen Orientierungskursen im Umfang von 600 Stunden teilzunehmen. Damit wird anerkannt, daß eine multiethnische Gesellschaft – die die Bundesrepublik längst ist – über die Sprache und Kenntnis der politischen Ordnung hinaus ein Minimum an Gemeinsamkeit haben muß. Ferner soll durch Berufsorientierung und individuelle Arbeitsmarkt-Eingliederungspläne die Abhängigkeit vom Staat verringert und die Fähigkeit entwickelt werden, sich mit den Herausforderungen einer modernen Gesellschaft vertraut zu machen.

Zuwanderung von Ausländern konzentriert sich vor allem auf Städte und Ballungsräume. Nach einer Schätzung wird z.B. in nordrhein-westfälischen Groß- und Mittelstädten im Jahr 2010 in der Altersgruppe der 20 bis 40jährigen der Ausländeranteil um die 40% betragen. In den Städten besteht die Gefahr schleichender, später kaum korrigierbarer Segregationsentwicklungen. Aufgrund ihrer überkommenen Strukturen gelingt es selbst wirtschaftlich dynamischen Kommunen kaum, die komplexen Probleme der Integration entschieden und koordiniert anzugehen. In der Zukunft bedarf es neuer politischer Konzepte für die Aufwertung städtischer Räume als Integrationspole. Die Städte müssen die ihnen schon nach heutigem Recht gegebenen Eingliederungsmöglichkeiten verstärkt wahrnehmen. Darüber hinaus müssen sie die für die Integration der Zuwanderer notwendigen Kompetenzen und Ressourcen im föderalen Verflechtungssystem erhalten.

## **5. Asyl und Flüchtlingsschutz**

Die Zahl der Asylsuchenden in Westeuropa ist auf den niedrigsten Stand seit 1988 gesunken. Dieser ›Erfolg der Zuzugskontrolle‹ wird mit der Verstärkung illegaler Zuwanderung und irregulärer Aufenthalte erkaufte.

Das Asylrecht darf nicht noch stärker zur Disposition stehen. Die sich verstärkenden Restriktionen der nationalen Asylgewährung und des Flüchtlingsschutzes in Europa unterminieren das ethische und menschenrechtliche Fundament des modernen europäischen Verfassungsstaates. In einer Union europäischer Staaten, in der das Asyl- und Flüchtlingsrecht künftig zur

Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften gehören wird, ist die europaweite Abstimmung und Harmonisierung an den Maßstäben der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention auszurichten. Dabei muß sich jede Reform des Verfahrens und gerichtlichen Rechtsschutzes von der besonderen Achtung der Menschenrechte leiten lassen. Die Menschenwürde und die Grundvoraussetzung eines fairen Gerichtsverfahrens müssen im Falle der Abschiebung gewahrt bleiben.

Schutzbedürftige Flüchtlinge außerhalb des engen Kriteriums politischer Verfolgung fallen derzeit durch sämtliche Raster unseres Flüchtlings- und Asylrechts. Deshalb müssen insbesondere der Schutz vor Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sowie die Achtung von Familie und Ehe bei der Gewährung von Asyl an Ehegatten und Familienangehörige beachtet werden. Das Verfahren der Einzelfallprüfung muß durch eine ›Altfallregelung‹ entlastet werden.

Energisch muß eine europäische Lastenverteilung bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen gesucht werden, die in eine gesetzliche Regelung umzusetzen wäre. Trotz einer beachtlichen Aufnahmebereitschaft der Bundesrepublik muß solchen Flüchtlingen ein vorübergehender gesicherter Aufenthaltsstatus eingeräumt werden, der die Stop-and-Go-Politik beseitigt und die Furcht vor ständiger Abschiebung mindert. Auch dieses Problem kann nur im Rahmen der Europäischen Union und der OSZE gelöst werden. Hierfür könnte eine Europäische Flüchtlingskonvention einen ersten Ansatz zur Lösung bieten. Vorschläge für ein europäisches Flüchtlingsrecht wurden bereits von der Gesellschaft zur Erforschung des Weltflüchtlingsproblems (AWR) im Jahre 1988 vorgelegt.

## **6. Herausforderung für die Politik**

Das sich ausbreitende Klima der Fremdenfeindlichkeit und die Übergriffe gegen Menschen fremder Herkunft gefährden die Sicherheit und verletzen nicht nur das Selbstwertgefühl der in Deutschland lebenden Zuwanderer, sondern sie destabilisieren auch den inneren Frieden.

Politische Agitation und Polemik gegen Fremde sind keine läßliche Sünde der Meinungsfreiheit. Körperliche Übergriffe auf Ausländer sind keine einfachen kriminellen Delikte. Sie richten sich gegen die rechtliche und politische Ordnung insgesamt. Sie entlegitimieren die Republik. Es darf ihnen daher keine Möglichkeit weiterer Entfaltung gegeben werden.

Nach Artikel 3 Abs. 3 GG darf »niemand wegen seine Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.« Für die Verwirklichung dieses Postulats des Grundgesetzes müssen sich alle demokratischen Kräfte, die Gesetzge-

bung, die Organe der Staates, die Bildungseinrichtungen und die Medien weit nachdrücklicher einsetzen als bisher. Auch sollte die unterschiedliche Behandlung von sich rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern aufgegeben werden. Europäische Lösungen des Asyl- und Ausländerrechts sind gezeigt.

Nicht Abstammung oder Hautfarbe, sondern die Leistungen und Werthaltungen seiner Bürger sind das Lebensfundament jedes Staates. Ebenso wichtig ist daher die Wahrnehmung der von den Zuwanderern erbrachten und zu erwartenden Beiträge für unser Gemeinwesen. Der Übergang vom bloßen Zuwanderungsland zum Einwanderungsland setzt voraus, daß Fremde gleichberechtigte und willkommene Bürger werden können.



# Zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Kommentar

Von Dieter Oberndörfer

Trotz der Erleichterung der Einbürgerungen und ihrer seit 1990 kontinuierlich zunehmenden Zahl (seit 1974 ca. 700.000) blieb das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen eine relativ homogene Abstammungsgemeinschaft. Im Einbürgerungsgesetz der neuen rot-grünen Regierungskoalition wurden mit der Ergänzung des jus sanguinis durch Elemente des jus soli für in Deutschland geborene Kinder von Ausländern sowie durch die weitere Liberalisierung der Einbürgerung – u.a. mit dem Recht auf Einbürgerung statt wie bisher nach 15 jetzt nach acht Jahren – die Voraussetzungen für den Übergang von der Abstammungsnation zu einer multiethnischen Staatsbürgernation verbessert. Nunmehr haben mehr Menschen ausländischer Herkunft als bisher die Möglichkeit, Bürger der Bundesrepublik zu werden und deren Politik, Gesellschaft und Kultur gleichberechtigt mitprägen zu können. Mit der Beantwortung der Frage, wer vollberechtigter Bürger sein und daher uneingeschränkt am politischen Leben partizipieren darf, wird auch die nationale Identität bestimmt. Daher markiert das neue Einbürgerungsgesetz eine tiefe historische Zäsur im nationalen Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland.

Sowohl die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts als auch die damit einhergehende öffentliche Debatte lassen an der Verwirklichung dieses gesetzgeberischen Leitgedankens und an den Chancen einer weiteren Liberalisierung der Einbürgerung Zweifel aufkommen.

Sieht man von den neuen Staatsbürgern kraft Geburt ab, stellt sich die Frage, ob auch die Zahl der Einbürgerungen in signifikanter Weise zunehmen werde. Die Vorteile des Erwerbs eines deutschen Passes sind, wenn man einmal die uneingeschränkte Berechtigung bezüglich Wahlen außer acht läßt, für Angehörige von EU-Staaten gering. Dies gilt, wenn auch in eingeschränktem Maße, ebenso für andere Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsstatus. Es kommt hinzu, daß die von der Bundesregierung zunächst vorgesehene rechtlich vorbehaltlose Akzeptanz doppelter Staatsangehörigkeit aufgegeben wurde und statt dessen zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit füh-

ren soll. Damit und nicht zuletzt auch durch Abwehrhaltungen in Deutschland («die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland») wird vor allem für Zuwanderer der ersten und zweiten Generation mit immer noch starken Bindungen an die alte Heimat die Entscheidung, sich in Deutschland einbürgern zu lassen, erschwert.

Abzuwarten ist ferner die Auslegungs- und Implementierungspraxis des neuen Einbürgerungsrechts durch die dafür zuständigen Behörden der Länder und Kommunen. So soll die Einbürgerung von extremistischen Ausländern durch eine »Schutzklausel« ausgeschlossen werden. Was aber werden die Kriterien für Extremismus sein? Abgesehen von relativ eindeutigen Fällen werden hier schwierige Ermessensentscheidungen und konfliktive politische Bewertungen erforderlich sein. Zu den Voraussetzungen einer Einbürgerung gehört jetzt auch die Unterhaltsfähigkeit. Die Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe soll der Einbürgerung jedoch fortan nicht entgegenstehen, wenn sie vom Einbürgerungsbewerber nicht zu vertreten ist. Wann aber ist dies der Fall? Auch hier sind schwierige Ermessensentscheidungen zu fällen. Gleiches gilt – wie bislang – für die Fälle der Hinnahme von Mehrstaatigkeit aus Härtegründen (z.B. für ältere Personen, politisch Verfolgte, anerkannte Flüchtlinge oder bei erheblichen Nachteilen wirtschaftlicher und vermögensrechtlicher Art).

Zwar sind die meisten Bestimmungen des neuen Einbürgerungsgesetzes ein Fortschritt gegenüber dem bisherigen Recht. Dennoch können die Ermessensspielräume, die sie den Entscheidungsinstanzen geben, zum Fundament bürokratischer Inhumanität werden. Auch wegen der noch fehlenden Ausführungsbestimmungen und des Mangels an Erfahrungen wird es je nach individueller Kompetenz, persönlicher Einstellung und politischer Vorgabe seitens der örtlichen und regionalen Verwaltungsbehörden sehr unterschiedliche Praktiken geben. Bisherige Erfahrungen lassen vermuten, daß bei der Auslegung und Implementierung der neuen Bestimmungen viel Sand in die Liberalisierung der Einbürgerungen gebracht werden kann.

Weitere Ermessensspielräume für die Verwaltung gibt es durch die nun durch Gesetz für eine Einbürgerung geforderten »ausreichenden Kenntnisse« der deutschen Sprache. Sie wurden bisher bei Einbürgerungen nicht verlangt. Bürger eines demokratischen Staates sollten sich in der Tat verständigen können. Dies scheint die neue Bestimmung zu rechtfertigen. Aber wie steht es um die Kriterien für »ausreichende Kenntnisse«? Sie seien, so heißt es, »ohne bürokratischen Aufwand im persönlichen Gespräch feststellbar«. In Verwaltungen mit Vorbehalten gegen Ausländer und deren Einbürgerung kann die Forderung ausreichender Sprachkenntnisse unter Umständen zur Blockade der Einbürgerungsanträge benutzt werden. Die negativen Erfahrungen der USA mit den in einigen Bundesstaaten früher erforderlichen »literacy tests« für farbige Bürger bei Wahlen zeigen die Gefahren einer solchen

Regelung und zugleich die Notwendigkeit eines behördlicher Willkür vorbeugenden einheitlichen Standards auf. Andernfalls werden bei negativen Bescheiden langwierige, für die Betroffenen »ermüdende« Prozesse zur letzten Entscheidungsinstanz. Da viele »deutsche« Staatsbürger, wie z.B. Auslandsdeutsche oder Aussiedler, Deutsch nur wenig oder gar nicht beherrschen, stellt sich auch hier die Frage der Gleichbehandlung durch das Gesetz.

Kinder von Ausländern, die nunmehr durch Geburt im deutschen Staatsgebiet neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern auch die deutsche erhalten, sollen sich im Alter zwischen 18 und 23 Jahren für oder gegen den deutschen Paß entscheiden. Da in diesem von der FDP vorgeschlagenen und mit ihrer Hilfe durchgesetzten »Optionsmodell« die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem 23. Lebensjahr bei Beibehaltung eines ausländischen Passes annulliert werden soll, wird seine Verfassungskonformität bezweifelt. Die deutsche Staatsangehörigkeit dürfte nach dem Grundgesetz nicht entzogen werden. Dagegen wird unter Verweis auf die bisherige Rechtsprechung eingewandt, daß bei dem Optionsmodell die deutsche Staatsangehörigkeit nicht entzogen, sondern auf sie quasi »freiwillig« zugunsten einer anderen Staatsangehörigkeit verzichtet werde. Zugleich wurde aber bisher schätzungsweise 2 Millionen Deutschen (vornehmlich Kindern aus binationalen Ehen, Aussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion und der deutschstämmigen Bevölkerung im polnischen Schlesien) die Doppelstaatigkeit vom Gesetzgeber zugestanden. Eine rechtliche Anfechtung des Optionsmodells durch die davon Betroffenen vor dem Hintergrund dieser Ungleichbehandlung und der strittigen Verfassungsfragen eröffnet unter Umständen die Möglichkeit einer nachträglichen gerichtlichen Sanktionierung der Mehrstaatigkeit. In diesem Zusammenhang kann auch die Zunahme binationaler Ehen und Kinder Bedeutung erhalten (in Berlin heute bereits 23%). Im Zuge der wachsenden grenzüberschreitenden, weltweiten Mobilität deutscher Staatsbürger wird sich ihre Zahl noch vergrößern. Eine paradoxe Konsequenz des Optionsmodells besteht darin, daß die Kinder junger Ausländer mit doppelter Staatsangehörigkeit ohne Einschränkung Deutsche sind, ihre Eltern aber keine Deutsche bleiben sollen, wenn sie auf ihre bisherige weitere ausländische Staatsangehörigkeit nicht bis zum 23. Lebensjahr verzichtet haben.

Desaströs für die Möglichkeiten der weiteren Liberalisierung von Einbürgerung und Zuwanderung sind die Folgen der polarisierten innenpolitischen Auseinandersetzung über das neue Einbürgerungsrecht. Mit der von der CSU eingeleiteten und von Teilen der CDU aktiv unterstützten Unterschriftenkampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft wurde im Ergebnis (ob gewollt oder ungewollt ist irrelevant!) die Furcht vor der Zuwanderung und Einbürgerung von Ausländern verstärkt. Durch den mit einem Vorsprung von nur 20.000 Stimmen erreichten, aber von interessierter Seite zum politischen Erdbeben und Plebiszit gegen das neue Ausländerrecht

hochstilisierten Sieg der Union bei den hessischen Landtagswahlen wurden in den Unionsparteien die Kräfte, die sich seit langem und mit wachsender Stärke für eine moderne liberale Ausländerpolitik eingesetzt hatten, innerparteilich gelähmt.

Die Kampagne der Union und vor allem deren große Resonanz veranschaulichen, wie wenig in der Sicht großer Bevölkerungsteile die gemeinsame Verfassung, sondern vielmehr immer noch die Abstammung das einende Band unseres Staatsvolkes ist. Dabei wird außer acht gelassen, daß Doppelstaatigkeit in vielen Staaten, so z.B. in den USA, Großbritannien, Italien, Frankreich und Griechenland, problemlos und ohne substantielle politische Opposition akzeptiert wird. Zudem wird die nationale Staatsangehörigkeit im Zuge des europäischen Einigungsprozesses sowie der wachsenden Mobilität und globalen Verflechtung der Gesellschaften und Ökonomien zunehmend ihren erst vom Nationalstaat des 19. Jahrhunderts zugesprochenen sakralen Rang verlieren. Immer mehr Menschen werden nicht nur in *einem* Staat ihre Lebensschwerpunkte haben.

Die Bundesrepublik hatte trotz der Verheerungen des Zweiten Weltkrieges und zunächst bitterer Armut zwölf Millionen Flüchtlinge aufgenommen und es geschafft, sie einzugliedern. Auch später, zuletzt wieder bei der deutschen Vereinigung und der Integration von vier Millionen Aussiedlern, wurden von ihr immer wieder mit großer Kraft beeindruckende Leistungen erbracht. Angesichts dieser Bilanz ist die Furcht vor einer Erleichterung der Einbürgerung eines Teils der in Deutschland ohnehin lebenden Ausländer ein Indikator für geringes Selbstbewußtsein und wenig Vitalität.

Allerdings sollte die Ablehnung der doppelten Staatsangehörigkeit in Umfragen durch eine Mehrheit der Befragten nicht überschätzt werden. Es wird selten erwähnt, daß dabei der doppelten Staatsangehörigkeit nur von einer Minderheit von 20% eine »wichtige« politische Bedeutung zugebilligt wurde.

Der Mehrheitswille oder sogenannte Volkswille, den die Kampagne gegen die doppelte Staatsangehörigkeit zu ermitteln und mobilisieren vorgab, ist stets ein in einem komplexen Prozeß der Meinungsbildung erzeugter Wille. In diesem Prozeß aber sollte gerade von der Politik und den Politikern ihre Verantwortung für Führung wahrgenommen werden. Die damit verbundenen Aufgaben der Aufklärung und Werbung für das neue Staatsangehörigkeitsrecht wurden von der rot-grünen Regierungskoalition allerdings nicht mit dem notwendigen Ernst und Aufwand wahrgenommen.

Gefährlich für die weitere Entwicklung der politischen Kultur unseres Verfassungsstaates ist die von den Autoren der Kampagne gegen die doppelte Staatsangehörigkeit vertretene These, die Verleihung der Staatsbürgerschaft dürfe erst am Ende einer gelungenen »Integration« der Ausländer in das deutsche Staatsvolk stehen. Es spricht viel dafür, daß die geforderte Inte-

gration von den meisten Unterzeichnern als Angleichung bzw. Assimilation an einen fiktiven Einheitsdeutschen und eine ebenso fiktive deutsche Einheitskultur verstanden wurde.

Dies kann und darf ›Integration‹ in einem demokratischen Verfassungsstaat nicht bedeuten. Worum es hier geht, wird erkennbar, wenn wir uns fragen, wann denn ein deutscher Staatsbürger in das deutsche Staatsvolk integriert ist. Diese Frage ist nicht zu beantworten. Nach dem Grundgesetz darf die kulturelle Identität deutscher Staatsbürger politisch und gesetzlich nicht normiert werden. Ein Deutscher darf nach dem Grundgesetz Christ, Buddhist, Moslem oder Säkularist sein, er kann sich als Bayer oder Norddeutscher definieren, er kann für oder gegen die Regierung sein, ja er hat im Rahmen des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung sogar einen weiten Spielraum für Fundamentalkritik an unseren politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten. All diese Rechte müssen auch neuen Bürgern eingeräumt werden. Die Verleihung des Staatsbürgerrechts kann nicht am Ende einer kulturellen Integration stehen, da es – von den Eckdaten der Grundrechte und der Gesetzgebung abgesehen – in einem freien Land, so auch in der Bundesrepublik, nicht definierbar und einklagbar ist. Hinzu kommt die wachsende Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile und Lebensräume unserer Gesellschaft. ›Den‹ Deutschen, an dem die Integration der Ausländer zu messen wäre, gibt es nicht. Versuche, ihn zu konstruieren und zu fordern, sich an ihn anzupassen, sind mit dem pluralistischen Charakter der Kultur in einem demokratischen Verfassungsstaat unvereinbar.

Mit der Einbürgerung soll vielmehr neuen Bürgern politische Gleichberechtigung gewährt und damit die Identifikation mit unserem politischen Gemeinwesen erleichtert, also die Chance ihrer politischen Integration verbessert werden. Dabei ist politische Integration im Sinne der Bejahung der politischen und rechtlichen Ordnung des demokratischen Verfassungsstaates eine von jeder Generation und auch von allen, die die formale Staatsbürgerschaft schon besitzen, stets neu zu bewältigende Aufgabe. Politische Integration bleibt immer ein Prozeß mit Risiken und möglichen Rückschlägen. Sie ist dabei in hohem Grade von der sozialen Integration abhängig. Zu ihrer Verbesserung wurden von der Union wichtige, zum Teil an die neue holländische Integrationspolitik angelehnte Vorschläge ausgearbeitet (so z.B. die Verbesserung des Angebots von Deutschunterricht).

In der Regierungskoalition selbst, in der Teile der SPD und ihrer Wählerschaft die Liberalisierung der Einbürgerung nur mit großen Vorbehalten hingenommen hatten, schrumpfte nach der Niederlage in Hessen der Mut zu weiteren liberalen Kurskorrekturen in der Ausländerpolitik. Wohl auch unter dem Eindruck der hohen Arbeitslosigkeit und der Rivalität von Deutschen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt deutete sich dies schon vor den hessi-

schen Landtagswahlen in den Stellungnahmen der neuen Regierung zu weiterer Zuwanderung an.

Noch 1997 hatte der jetzige Bundesinnenminister Otto Schily mit der damaligen Ausländerbeauftragten Cornelia Schmalz-Jacobsen ein Einwanderungsgesetz gefordert und dabei die positiven Wirkungen weiterer Einwanderung in demographischer, ökonomischer und kultureller Hinsicht unterstrichen. Demgegenüber kündigte Schily als neuer Bundesinnenminister im Oktober 1998 an, ein Einwanderungsgesetz mache keinen Sinn. Die Grenzen der Belastbarkeit Deutschlands durch Zuwanderung seien erreicht. Allein im Jahre 1997 seien fast 750.000 Ausländer und Aussiedler nach Deutschland gekommen. Deutschland habe weit mehr Zuwanderer aufgenommen als andere Länder und selbst als klassische Einwanderungsländer wie die USA. Die Zuwanderung müsse daher künftig auf Null gesetzt werden.

In Wirklichkeit war der Gesamtwanderungssaldo von Ausländern trotz eines hohen Migrationsvolumens seit 1995 stark rückläufig. Schließlich sind 1997 und 1998 sogar mehr Ausländer abgewandert als zugewandert. Zuletzt nahm die Bevölkerung der Bundesrepublik 1998 trotz des weiteren Zuzugs von 100.000 Aussiedlern erstmals wieder ab. Da vor allem EU-Ausländer die Behörden häufig nicht über ihren Wegzug informieren, dürfte die Abwanderung aus der Bundesrepublik noch erheblich größer gewesen sein als nach den Zahlen der amtlichen Statistik.<sup>1</sup>

Die Zuwanderungssalden – insbesondere auch nach Abzug der immer geringeren Zahl der Aussiedler – widersprechen nicht nur den Stellungnahmen Innenminister Schilys oder anderer Vertreter von Regierung und Opposition, sondern auch den Argumenten der Gegner eines Zuwanderungsgesetzes mit jährlichen Quoten. Die Diskussion über ein solches Gesetz wurde von diesen ja gerade mit dem Argument abgewürgt, der jährliche Zustrom von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Familienangehörigen bereits in der Bundesrepublik lebender Ausländer sei so groß, daß für eine weitere Zuwanderung mit Quoten kein Raum verbleibe.

In diesem Zusammenhang ist zu unterstreichen, daß die Zahl der Ausländer in Deutschland mit einem Anteil von 9% an der Wohnbevölkerung im Vergleich mit anderen Zuwanderungsländern nicht ungewöhnlich hoch ist.<sup>2</sup> So beträgt der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung der Schweiz ohne Saisonarbeiter 18% und in Belgien 10%. Beim Vergleich der Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik mit europäischen oder außereu-

---

1 Erkennbar wird dies an der hohen Zahl der Rücksendungen von Wahlbenachrichtigungen von EU-Ausländern bei Kommunalwahlen wegen Wegzugs mit unbekannter Anschrift.

2 Hierzu s. die Angaben über Zuwanderung nach Westeuropa, Nordamerika und andere Einwanderungsgebiete bei: Demetrios G. Papademetriou, Weltweite Migrationsbewegungen, in: UNESCO-Kurier, 39. 1998, Nr. 11, S. 12ff.

ropäischen Staaten wird zudem oft übersehen, daß die Zuwanderer in diesen häufig durch eine schnelle und großzügige Einbürgerung als Ausländer aus der Statistik verschwinden (so z.B. in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden).

Es ist bedrückend, daß in den Stellungnahmen der Bundesregierung und der Opposition zu weiterer Zuwanderung die Daten der demographischen Entwicklung und ihrer Folgen für die Sozialstruktur und Politik bislang kaum berücksichtigt oder auch nur erwähnt wurden. So fand der gründliche und datenreiche zweite Zwischenbericht der Enquête-Kommission ›Demographischer Wandel‹ vom November 1998 trotz seiner politischen Brisanz bislang so gut wie keine Resonanz in der Politik und den Medien.

Die große und wachsende Bedeutung der demographischen Entwicklung für die Zuwanderung nach Deutschland und Europa veranschaulichen schon wenige Daten zur Geburtenhäufigkeit. So schrumpfte beispielsweise die Geburtenzahl Deutschlands 1998 auf 1,34 Kinder pro Frau (Bestandserhaltungszahl wäre 2,1). Ohne die Kinder seiner Ausländer (13% aller Geburten) bildete Deutschland zusammen mit Spanien und Italien mit 1,15 das Schlußlicht in der heutigen demographischen Entwicklung, die durch Schrumpfungprozesse in allen Staaten Europas gekennzeichnet ist. Die ›einheimische‹ Bevölkerung der Bundesrepublik selbst hat sich seit 1975 schon um vier Millionen verringert. Die Zunahme der Bevölkerung in den alten Bundesländern seit 1975 ging ausschließlich auf das Konto der Ausländer und Aussiedler. »Der sich bald noch beschleunigende Alterungsprozeß der deutschen und europäischen Bevölkerung«, so merkte der Rat für Migration in seinem Memorandum vom Oktober 1998 an, »hat schwerwiegende Folgen für die wirtschaftliche Dynamik und die Generationensolidarität. Dieser Faktor wird daher eine zusätzliche großzügige Aufnahmepolitik unumgänglich machen. Die bisherigen sozialen Sicherungssysteme werden ohne Einwanderung noch zu Lebzeiten der heutigen jungen und mittleren Generation kollabieren. Durch eine umfassende, integrierende und transparente Einwanderungspolitik würde jedoch Zeit gewonnen für eine Anpassung der Sozial- und Wirtschaftspolitik an den insgesamt unvermeidlichen Bevölkerungsrückgang sowie für eine innovative Politik zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die notwendige Anhebung der Geburtenhäufigkeit.«

Das neue Einbürgerungsrecht ist, wie betont, ein großer Fortschritt gegenüber dem bisherigen Status quo. Seine Bedeutung liegt allerdings zunächst primär in seiner symbolischen Botschaft: dem Aufbruch zur Staatsbürgerin. Auf dem Weg dorthin müssen die oben angesprochenen Gestaltungsaufgaben aber noch bewältigt werden.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt, der innenpolitische Problemstau in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie die Polarisierung im Verhältnis von Regierung und Opposition blockieren derzeit die weitere Liberalisierung

des Einbürgerungsrechts, die Öffnung für Zuwanderung und deren soziale Abfederung und Humanisierung.

Am ehesten hat heute die Verbesserung der Lebenssituation der Ausländer durch die in den Koalitionsvereinbarungen der Regierung vorgesehene Antidiskriminierungsgesetzgebung eine Chance. Sich Maßnahmen zur Bekämpfung der latenten oder manifesten Ausländerfeindlichkeit zu verschließen, ist in Deutschland für kein wichtiges politisches Lager möglich. Hier besteht nicht nur Handlungsbedarf, sondern auch eine Chance der Zusammenarbeit von Regierung und Opposition. Durch den Abbau der Diskriminierung von Ausländern mit Hilfe der Gesetzgebung und über das Bildungswesen könnte am ehesten jener innere Konsens einer positiveren Einstellung zu Ausländern geschaffen werden, der für die Akzeptanz einer liberalen Ausländerpolitik und einer aktiven Zuwanderungspolitik notwendig wäre. Damit könnten auch im voraus die Konflikte abgemildert werden, die sich einstellen werden, wenn ausschließlich Demographie und Wirtschaft eine Öffnung der Republik für weitere umfangreiche Zuwanderung erzwingen.

# Amsterdam und die Folgen. Wege zu einem europäischen Asylrecht

Von Albrecht Weber

Die Bedeutung eines europäischen Asyl- und Einwanderungsrechts bedarf heute angesichts des Migrationsdrucks aus den unterentwickelten und weniger entwickelten Ländern der ›Dritten Welt‹, aber teilweise auch europäischer Randstaaten kaum einer Begründung. Zwar sind die Asylanträge europaweit seit dem Höhepunkt 1992 kontinuierlich zurückgegangen. Hier spiegelt sich die verschärfte Asylpolitik in den EU-Staaten und den Nachbarstaaten. Doch hält der Einwanderungsdruck auf die ›Festung Europa‹ weiter an. Diese ›Fortress Europe‹, wie sie eher stolz als abwertend genannt wird, hat in den 40 Jahren des Bestehens der EG nicht nur einen gemeinsamen Binnenmarkt geschaffen und nun die Grundlagen einer gemeinsamen Währung konzipiert. Der EURO wird zweifellos die Identifikationsmöglichkeiten des europäischen Bürgers mit der EU erhöhen, doch wird er für das Zusammenwachsen Europas nicht mehr allein die maßgebliche Rolle spielen. Der ökonomisch-monetäre Rahmen wird zwar weiterhin eine *conditio sine qua non* für den künftigen Integrationserfolg der Gemeinschaft mit 20 Mitgliedstaaten im ersten Jahrzehnt des nächsten Jahrtausends sein, aber nur mehr im Sinne einer notwendigen, nicht hinreichenden Bedingung. Der Erfolg der europäischen Einigung im nächsten Jahrhundert hängt nach meiner Einschätzung weit mehr als vom ökonomischen Erfolg von zwei Faktoren ab, die gemeinhin mit dem recht unscharfen Begriff der ›politischen Einigung‹ umschrieben werden: zum einen die europäische Außen- und Sicherheitspolitik, zum anderen die europäische Innen- und Rechtspolitik. Immerhin hat erstere in der ›Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik‹ (GASP) eine Verankerung im Maastricht-Vertrag als zweite Säule erhalten, die erste Früchte zu tragen scheint, die Innen- und Rechtspolitik ist mit den Feldern der Asyl- und Einwanderungspolitik zwar ebenfalls nicht ›vergemeinschaftet‹, aber doch unter die Fittiche der intergouvernementalen Kooperation der dritten Säule genommen. Diese flankierende völkerrechtliche Kooperationspflicht hat tatsächlich durch den Amsterdamer Vertrag eine gemeinschaftsrechtliche Inkarnation – wenn auch mit einigen offenen Wunden – erfahren, die die enormen Schwierigkeiten der schrittweisen Harmonisierung des europäischen Asyl- und Einwanderungsrechts angesichts des bis

heute andauernden Vetorechts der Mitgliedstaaten offenbart. Zugleich läßt sie aber die bescheidene Hoffnung keimen, daß Europa auch in diesem höchst souveränitätsempfindlichen Bereich einmal zu einer gemeinsamen Sprache finden könnte.

Ich möchte dies exemplarisch nur am Beispiel des Asylrechts erläutern, das mir im Vergleich zum Einwanderungsrecht die besseren Harmonisierungsbedingungen zu bieten scheint.

## **1. Europäische Harmonisierung des Asylrechts**

### **1.1. Faktische und rechtliche Rahmenbedingungen**

Der Bundesrepublik als einem zentralen Aufnahmeland kommt hier nach wie vor der größte Anteil der Asyllast zu. Sie betrug in den Jahren 1992 und 1993 ca. 60%. Zwar hat sich auch in der Bundesrepublik die Zahl der Asylanträge von rund 440.000 im Jahr 1992 um mehr als drei Viertel auf rund 100.000 im Jahr 1997 reduziert, doch trägt damit die Bundesrepublik immer noch rund die Hälfte aller Asylanträge in der Gemeinschaft. Unter den Herkunftsregionen nehmen in Deutschland Asylbewerber aus Asien, gefolgt von Europa und Afrika, die Spitze ein; dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß auch die Asylanträge aus der Türkei, die 1997 mit rund 16% immer noch an der Spitze lagen, eingerechnet sind.

Zwar haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund teils autonomer, teils gemeinsamer Bemühungen den Anstrom der Asylbewerber zu stoppen vermocht, indem sie vor allem die Instrumente der sicheren Herkunfts- und Drittstaatenregelung einsetzten und damit deutlich schwerer überwindbare Hürden errichteten. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß das Asylrecht auch seit den großen Verfassungs- und Gesetzesreformen der verschiedenen Mitgliedstaaten und der tendenziell restriktiveren Rechtsprechung ein Haupttraktandum innerhalb der dritten Säule des Maastrichter Vertrags bleiben wird. Dies liegt vor allem in der Natur des Asylrechts selbst als eines Rechts begründet, das bei Geltendmachung ein subjektives Recht auf Prüfung und vorläufigen Aufenthalt bis zum rechtskräftigen Abschluß des Verfahrens erzwingt, soweit nicht offensichtlich mißbräuchliche oder unbegründete Anträge zu befürchten sind; zugleich birgt das Asylrecht immer auch die Gefahr eines verdeckten Einwanderungsrechts, wenn Asylanträge die Folgen von Armutswanderung, bürgerkriegsbedingter Verfolgung oder Umweltzerstörung sind. Daher stellt sich auch in dem zusammenwachsenden Europa entscheidend die Frage nach den Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft sowie nach den Kriterien des gemeineuropäischen Asylrechts, bevor Lösungsmodelle für ein europäisches Asylrecht angeboten werden können.

## 1.2. Harmonisierung aufgrund des Amsterdamer Vertrags

Der Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 enthält nun, wie bereits von der Regierungskonferenz für Maastricht II vorgeschlagen, einen neuen Titel mit der Überschrift »Visa-, Asyl-, Einwanderungs- und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr«. Damit ist zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Einigung – nach dem Zwischenschritt des Maastrichter Vertrags zur Aufnahme des Asylrechts in die dritte Säule – der entscheidende Schritt in Richtung auf eine Vergemeinschaftung des Asyl- und auch Einwanderungsrechts in der Europäischen Gemeinschaft getan. Diese Vergemeinschaftung bedeutet im Klartext, daß nach einer Übergangszeit von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages Mehrheitsentscheidungen über Kriterien und Verfahren des Asylrechts mit unmittelbarer Wirkung für die Mitgliedstaaten möglich sind. Für die genannte Übergangsfrist von fünf Jahren haben sich die Regierungschefs in Amsterdam nur auf eine einstimmige Beschlußfassung einigen können, wobei die Initiative für Gesetzgebungsvorschläge zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilt ist (Art. 73, Art. 67 Abs. 2 K.f.).

Die neuen Vertragsvorschriften ermächtigen daher zunächst zu einstimmiger Beschlußfassung, sodann zur Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit auch in den Bereichen Asylrecht, Einwanderung und Schutz der Rechte von Drittstaatsangehörigen. Die fünfjährige Übergangsfrist hat aber nicht nur eine Bedeutung für die Beschlußfassung im Europäischen Rat der Einwanderungsminister; nach Ablauf kann aufgrund einstimmigen Ratsbeschlusses sogar das Mitentscheidungsverfahren und die Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof einsetzen.

Damit haben sich freilich die Mitgliedstaaten eine letzte Tür zur Wahrung ihrer Souveränität vorbehalten, um eine Kontrolle des Gerichtshofs und des Parlaments hinauszuschieben. Die neuen Vertragsermächtigungen berechtigen den Rat zum Erlaß von Vorschriften nicht nur über die Anerkennung der Zuständigkeit für die Asylprüfung (gegenwärtig im Bereich der Schengener und Dubliner Abkommen), sondern ermöglichen auch den Erlaß von »Mindestnormen« zur Aufnahme von Asylbewerbern, die sich m.E. nicht nur auf die verfahrensrechtlichen, sondern auch materiell-rechtlichen Voraussetzungen erstrecken. Damit hat die Europäische Gemeinschaft nach fünf Jahren einen relativ breiten Aktionsradius im Bereich der Einwanderungs-, Asyl- und Außengrenzpolitik, die später auch unter Mitwirkung des Parlaments und Europäischen Gerichtshofs ausgestaltet werden kann.

### 1.3. Schengen II und Dublin als Kern einer asylpolitischen Zusammenarbeit

Der Amsterdamer Vertrag sieht zum ersten Mal die sogenannte Vergemeinschaftung des bisher durch das Schengener Übereinkommen von 1990 erreichten Besitzstandes vor. Die bereits 1985 geschlossenen Übereinkommen von Schengen I über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen sowie das 1990 vereinbarte Durchführungsübereinkommen (Schengen II, SDÜ) haben ein kompliziertes System der völkerrechtlichen Koordination nicht nur im Bereich der Außenkontrolle, der polizeilichen Zusammenarbeit und des wechselseitigen Informationssystems, sondern auch der Anerkennung der Prüfungszuständigkeit von Mitgliedstaaten errichtet. Das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 ist ein komplexes Regelwerk von acht Titeln und 142 Artikeln, das unter anderem auch die Reihenfolge der Anerkennung der Prüfungskriterien für das jeweilige Erstaufnahmeland bestimmt. Nach dem Grundsatz von Schengen II ist die Zuständigkeit nur eines Staates für die Prüfung von Asylbegehren vorgesehen; es regelt damit nicht die Anerkennung von vorläufigen oder rechtskräftigen Asylrechtsentscheidungen anderer Mitglieder, noch strebt es die Harmonisierung des formellen oder materiellen Asylrechts in den Schengenstaaten an. Ziel dieses *Ein-Staaten-Prüfungskonzepts* ist die Vermeidung der ›refugees in orbit‹, d.h. der Weiterschlebung von Asylbewerbern ohne die Zuständigkeitserklärung eines Staates. Die Schengen-Mitgliedstaaten haben daher die Pflicht zur Überprüfung, nicht jedoch eine Pflicht, Asyl oder Aufenthalt zu gewähren. Wegen der verfassungsrechtlichen Vorbehalte einiger Mitglieder, insbesondere auch der Bundesrepublik, besteht nur eine völkerrechtliche Pflicht zur Anerkennung der Prüfungszuständigkeit.

*Probleme des Funktionierens:* Das Schengener Durchführungsabkommen, das mit dem Dubliner Übereinkommen von 1990 im Asylrechtsbereich identisch ist, ist freilich nur ein erster zaghafter Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Asylrechtsharmonisierung. Schengen ist unter anderem auch deshalb der Kritik ausgesetzt, weil die jeweiligen Prüfungskriterien (z.B. Familienzugehörigkeit, Aufenthaltserlaubnis usw.) zu einer ungleichen Lastenverteilung innerhalb der Europäischen Union führen können. Weniger bedenklich ist die Wahl des Asyllandes, da es wohl keinen völkerrechtlichen Anspruch auf Aufnahme im jeweils erhofften ›Asylparadies‹ gibt. Immerhin besteht die Gefahr, daß sich Asylsuchende den europäischen Mitgliedstaat mit der liberalsten Asylgewährungspraxis aussuchen. Ein weiterer Nachteil liegt in der mangelnden Erfassung von De-facto-Flüchtlingen, die nicht von Schengen erfaßt werden. Das Schengener Zuständigkeitsmodell setzt schließlich ein funktionierendes Informationssystem über Namen und Fingerabdrücke voraus (wie jetzt durch EURODAC), weil sonst die Erstzuständigkeit des Aufnahmelandes ohne Feststellung des Reisewegs des Asylbewerbers

nicht möglich ist. Auch das Problem der Ausweisung oder Rückschiebung in sichere Drittstaaten ist durch die Abkommen nicht restlos geklärt. Vor allem aber ergibt die Praxis, daß Schengen nur sehr beschränkt funktioniert, da die Zustimmung zur Überstellung von Asylbewerbern, die sich aus den Schengener Übereinkommen ergibt, deutlich unter 50% liegt.

*Vergemeinschaftung des Besitzstands:* Angesichts dieser Umstände ist die Einbeziehung des Schengener Besitzstands durch den Amsterdamer Vertrag in das Gemeinschaftsrecht nur ein beschränkter Fortschritt. Immerhin ist es gelungen, das bisherige Schengener Recht, das sich durch die völkerrechtliche Zusammenarbeit außerhalb des Gemeinschaftsrechts innerhalb einiger Mitgliedstaaten vollzog und auch auf Nicht-EG-Staaten (wie z.B. Norwegen) Anwendung findet, in das Gemeinschaftsrecht einzufügen. Dies bedeutet die Eingliederung eines umfangreichen Rechtsmaterials (rund 7.000 Entscheidungen) in das geltende EG-Recht. Trotz dieser Fortschritte ist nicht zu übersehen, daß das Schengen-Recht den dritten Anwendungsfall eines »Europas mehrerer Geschwindigkeiten« bedeutet und den schon im Rahmen des Sozialprotokolls und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erkennbaren Fragmentierungsprozeß noch deutlich verstärkt. Denn die Mitglieder Irland, Großbritannien, Dänemark haben sich kraft Vertragsprotokolle den Beitritt vorbehalten. Zugleich stellen sich für die Übergangszeit schwierige Rechtsfragen zwischen dem Schengen II-Abkommen und dem Dubliner Übereinkommen, dem auch die früheren Mitglieder Vereinigtes Königreich und Irland, nicht aber Schweden, Finnland und Österreich angehören. Immerhin erhält der Europäische Gerichtshof nunmehr eine Auslegungs- und Entscheidungskompetenz hinsichtlich des gesamten Schengen-Besitzstandes nach seiner gemeinschaftlichen Inkorporation, was freilich durch die limitierte Auslegungskompetenz bei der Anrufung von Klauseln der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingeschränkt wird.

Wieweit künftig die Abgleichung zwischen dem inkorporierten Schengen-Besitzstand und dem auf die Asylprüfung beschränkten Dubliner Übereinkommen gelingt, bleibt abzuwarten.

## **2. Elemente eines gemeineuropäischen Asylrechts**

Nun ist kurz auf den möglichen Harmonisierungsstand der Europäischen Gemeinschaft einzugehen, der sich durch die intergouvernementale Kooperation im Laufe der letzten zehn Jahre als »soft law« gebildet hat. Hier sind im wesentlichen drei Aspekte zu unterscheiden: 1. die Kriterien der politischen Verfolgung, 2. die safe countries-Doktrin und 3. verfahrensrechtliche Minimalstandards.

## 2.1. Kriterien der politischen Verfolgung

Für die Harmonisierung des Asylrechts ist die Frage der *materiellen Kriterien* der politischen Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von Bedeutung. Dabei zeigt sich, daß die Mitgliedstaaten durchaus noch von unterschiedlichen Begriffen der politischen Verfolgung, sei es im Sinne eines subjektiven oder objektiven Begriffs, ausgehen. Als eine mögliche Leitlinie könnte sich der vom Rat verabschiedete *Gemeinsame Standpunkt* vom März 1996 über die harmonisierte Anwendung der Definition des Flüchtlingsbegriffs nach Art. 1 GFK anbieten. Dieser Standpunkt formuliert Leitlinien für die Anerkennung als Flüchtling. Die Flüchtlingskonvention geht zwar von einem weiten, auf die subjektive Verfolgungsfurcht abstellenden Flüchtlingsbegriff aus, bezieht andererseits aber nicht die de facto-Flüchtlinge ein. Wegen der unterschiedlichen Staatenpraxis im Hinblick auf die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft bei Individual- oder Gruppenverfolgung, der Ermittlung der Anerkennungsvoraussetzungen, Verfolgungsursachen, Verfolgungsgründe und anderer Umstände strebt der Gemeinsame Standpunkt Richtlinien für die Auslegung an. Danach bedeutet der Begriff der Verfolgung, daß die die Verfolgung begründenden Ereignisse eine hinreichend schwere Verletzung der Menschenrechte darstellen oder doch die Rückkehr oder den Aufenthalt im Herkunftsland verunmöglichen und die Verfolgungstatsachen auf einen der in Art. 1 GFK genannten Diskriminierungsgründe zurückzuführen sind. Der Gemeinsame Standpunkt berücksichtigt hier bereits den in der überwiegenden Staatenpraxis erweiterten Verfolgungsbegriff, der unter anderem auch die teilweise differenzierende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in einzelnen Punkten (z.B. inländische Fluchtalternative oder objektive Nachfluchtgründe) aufnimmt. Der Gemeinsame Standpunkt könnte daher durchaus der Ausgangspunkt für eine weitere materielle Angleichung der Verfolgungskriterien angesichts des teilweise recht heterogenen Flüchtlingsbegriffs in den Mitgliedstaaten bilden und sich später zu ›hard law‹ verfestigen. Über den Gemeinsamen Standpunkt hinausgehend wäre künftig auch eine Klärung der Frage wünschenswert, ob die de-facto-Flüchtlinge unter einen erweiterten Flüchtlingsbegriff fallen oder ob sich hier ein spezieller Vertrag anbietet.

## 2.2. Safe countries-Doktrin

Das Konzept der sicheren Drittstaaten und der sicheren Herkunftsstaaten als eines Instruments zur Abweisung von Asylbewerbern wegen offensichtlicher Unbegründetheit des Antrags scheint in allen Mitgliedstaaten akzeptiert und wurde noch vor der Bundesrepublik in der Schweiz eingeführt. Selbst die Staaten, die keine verfassungsrechtliche Regelung wie Art. 16 a Abs. 2 und 3 GG kennen, wenden das Prinzip des sicheren Dritt- oder Herkunftsstaates

an. Die safe countries-Doktrin ermöglicht eine Verkürzung der verfahrensrechtlichen Prüfung, wobei bei den *sicheren Drittstaaten* die Länder der Europäischen Gemeinschaft sowie einige Nichtmitglieder (z.B. Norwegen, Polen, Schweiz und Tschechische Republik) als unwiderleglich sichere Staaten gelten, während bei den *sicheren Herkunftsstaaten* eine *widerlegliche Vermutung* für die Sicherheit vor politischer Verfolgung besteht; diese kann entweder durch eine positive Listenregelung wie in Deutschland oder auch durch Verwaltungsvorschriften erfolgen. Bezüglich der Herkunftsstaaten gibt es noch unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, so daß künftig die Festlegung einer gemeinsamen Liste von Drittstaaten anzustreben ist, damit eine Kettenabschiebung unterbleibt, die gegen das Verbot der Zurückschiebung nach Art. 33 GFK oder das Verbot der Folter, grausamer oder erniedrigender Behandlung nach Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verstößt. Hier liegt eine immanente Schwäche der Asylkonzeption des safe countries-Konzepts, das nicht allein durch das vom Verfassungsgericht bekräftigte Gebot der ›normativen Vergewisserung‹ lösbar ist, sondern einer weitergehenden Koordinierung bedarf. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß das Menschenwürdekonzept als ein Fixstern des deutschen Grundgesetzes zwar die Richtung weist, zugleich aber nicht mit überhöhten Anforderungen an fremde Rechtsordnungen eine deutsche Grundrechtshybris um sich greifen darf. So hat selbst das deutsche Verfassungsgericht festgestellt, daß die unabänderbaren Verfassungsgrundsätze der Menschenwürde und der Staatsstrukturprinzipien nicht dadurch verletzt werden, daß Ausländern eine grundrechtliche Gewährleistung vorbehalten wird. Daher schränkt das Verfassungsgericht seine frühere Äußerung, dem Asylgrundrecht liege die von der Achtung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde bestimmte Überzeugung zugrunde, relativierend dahingehend ein, daß sich daraus nicht der Schluß ziehen lasse, das Asylgrundrecht gehöre zum Gewährleistungsinhalt der Menschenwürde (BVerfGE 89/103).

### 2.3. Verfahrensrechtlicher Minimumstandard

Ein wesentliches Element einer Harmonisierung bildet ein gemeinsamer verfahrensrechtlicher Nenner, der Minimalgarantien im Asylanerkennungsverfahren gewährleistet. Hier bestehen derzeit die wohl noch größten Schwierigkeiten der Harmonisierung im Bereich des Anerkennungsverfahrens, der Behördenzuständigkeit und Organisation, des Rechtsschutzes im Falle ablehnender bzw. aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Ferner sind wesentliche verfahrensrechtliche Garantien wie das Recht auf Anhörung, Beweislastverteilung, Stellung eines Dolmetschers und die Sicherstellung der vom Asylbewerber erhobenen Daten zu beachten. Aus den völkerrechtlichen Pflichten ergeben sich allenfalls Garantien, jedoch nicht bestimmte Verfahrensmuster

für die Prüfung von Asylanträgen. Aus der Flüchtlingskonvention läßt sich nur die verfahrensrechtliche Pflicht ableiten, ein in bestimmter Weise formalisiertes Verfahren bereitzustellen, aufgrund dessen die Einhaltung des *refoulement*-Verbots überwacht werden kann. Immerhin lassen sich aus der Empfehlungspraxis des Exekutivkommittees des UNHCR über Mindeststandards für das Verfahren sowie aus den Entschlüssen der Einwanderungsminister über Minimalgarantien im Asylverfahren gewisse Standards bei den Anerkennungsvoraussetzungen aufstellen, die teilweise auch in den Mitgliedstaaten anerkannt sind.

### **3. Chancen eines europäischen Asylrechts**

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Harmonisierung des europäischen Asylrechts heute sowohl im Hinblick auf die Vorarbeiten der intergouvernementalen Kooperation vor und nach Maastricht wie aufgrund der neuen Kompetenzen im Amsterdamer Vertrag bessere Chancen auf eine Verwirklichung hat als jemals zuvor. Dies bedeutet freilich einen mühsamen Angleichungsprozeß, der sich wohl langfristig auf einen Kompromiß verschiedener Modelle zubewegen könnte.

#### **3.1. Reziproke Anerkennung**

Denkbar wäre als Minimalmodell die reziproke Anerkennung der rechtskräftigen Asylentscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Erstantrag des Asylbewerbers im Sinne der wechselseitigen Anerkennung der materiellen und verfahrensrechtlichen Standards in den Mitgliedstaaten unabhängig von einer weitergehenden Harmonisierung. Diesem Konzept folgen ansatzweise das Schengener Durchführungsübereinkommen und die Dubliner Konvention, wobei sie sich freilich auf die Prüfungszuständigkeit beschränkt. Eine weitergehende Anerkennung aller rechtskräftigen Asylentscheidungen dürfte freilich an den verfassungsrechtlichen Hindernissen einiger Mitgliedstaaten, die wie die Bundesrepublik (noch) über ein subjektives Asylrecht verfügen, scheitern. Gewisse materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Standards dürfen durch eine multilateralisierte Anerkennung von Asylrechtsentscheidungen nicht einfach unterlaufen werden.

#### **3.2. Graduelle Rechtsangleichung**

Wahrscheinlicher ist der Weg zu einem europäischen Asylrecht über eine graduelle Rechtsangleichung sowohl der materiellen Verfolgungskriterien als auch der rechtsstaatlichen Verfahrensstandards. Aufgrund der bisherigen Vorarbeiten könnten die Verfolgungskriterien schrittweise angenähert werden und rechtsstaatliche Verfahrensgarantien als Minimalstandards festge-

legt werden, die auch als unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht in Verordnungen oder Richtlinien der Gemeinschaft umgesetzt werden.

### 3.3. Europäisches Grundrecht auf Asyl?

Der weitestgehende und mutigste Versuch einer Angleichung des europäischen Asylrechts läge in der verfassungsrechtlichen Verankerung eines europäischen Grundrechts auf Asyl durch die Gemeinschaftsverträge. Eine solche Grundrechtskodifikation, die ich nachhaltig befürworte, erscheint freilich vorläufig nicht erreichbar, da ein Konsens der Mitgliedstaaten zur Verabschiedung eines europäischen Grundrechtskatalogs derzeit nicht besteht. Erschwerend kommt hinzu, daß ein europäisches Grundrecht auf Asyl die bisherigen asylrechtlichen Garantien gewissermaßen ›konstitutionalisieren‹, d.h. in einen verfassungsrechtlichen Rang erheben würde, den das Asylrecht in der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten gerade nicht genießt. Eine solche Erhöhung auf den Altar des Gemeinschaftsverfassungsrechts erscheint mir zwar verfassungspolitisch wünschenswert, aber nicht realistisch.

Im Hinblick auf diese Umstände wird es bei dem mühsamen und schwerfälligen Prozeß der europäischen Asylrechtsharmonisierung bleiben, der den Mitgliedstaaten noch einen weitgehenden nationalen Spielraum der Asylgesetzgebung und Asylrechtsanwendung beläßt. Wenn man bedenkt, daß das Asylrecht und im weiteren Sinne das Flüchtlingsrecht immer eine auch quantitativ relevante Säule im Rahmen des gesamten Einwanderungsgeschehens bildet und zum Teil auch als verdecktes Einwanderungsrecht fungiert, wird erklärlich, daß hier ein besonders souveränitätssensibler Bereich der supranationalen Regelungskompetenz überantwortet wird. Dies gilt erst recht für das Einwanderungsrecht, das das ›Ausländerrecht‹ einem stärkeren Angleichungsprozeß unterziehen muß. Da hier aber Fragen nach dem Status des Fremden in der multikulturellen Gesellschaft, d.h. zentral auch die Staatsangehörigkeitsfrage, berührt sind, möchte ich hiermit schließen.



# Arbeitsmigration – Migration der Arbeit. Konsequenzen und Optionen

Von Bert Rürup

Der über mittlerweile fast drei Jahrzehnte zu beobachtende treppenstufenförmige Anstieg der Arbeitslosigkeit hat zu einer Vielzahl von Erklärungsansätzen geführt. Bis Ende der 1980er Jahre wurden die Hystereseemodelle als die relevanten Erklärungsmuster angesehen, und seit den frühen 1990er Jahren wurden diese Modelle in verstärktem Maße um den Zuwanderungsaspekt erweitert, d.h. um die Frage, inwieweit durch die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern inländische Arbeitnehmer in die Beschäftigungslosigkeit abgedrängt und dort ›gehalten‹ werden. Arbeitsmigration, so die dahinterstehende These, führe sowohl zu steigender Arbeitslosigkeit als auch zu verstärktem Lohndruck im Immigrationsland.

Seit Mitte der 1990er Jahre wird diese Diskussion unter dem Stichwort *Globalisierung* in einem deutlich breiteren Erklärungsrahmen und mit zum Teil umgekehrtem Vorzeichen geführt. Anstelle der Arbeitsmigration geht es nunmehr auch um die Migration von Arbeit, sprich von Arbeitsplätzen. Die diesbezügliche These lautet, daß Arbeitsplätze im Inland dadurch verloren gehen, daß Unternehmen durch international angelegte Outsourcing-Strategien, seien es Beschaffungsstrategien oder Direktinvestitionen, Arbeitsplätze ins Ausland verlagern und in der Folge die inländische Arbeitslosigkeit steigt. Beiden Thesen soll im folgenden nachgegangen werden.

## 1. Die Rolle der Arbeitsmigration

Theoretisch lassen sich die Wirkungen von Migration auf den Arbeitsmarkt des Zuwanderungslandes, sprich Deutschland, wie folgt skizzieren: Eine unbeschränkte Zuwanderung erhöht das Arbeitsangebot mit der Konsequenz, daß die Beschäftigung inländischer Arbeitnehmer sinkt bei einem gleichzeitigen Anstieg der Gesamtbevölkerung. Eine unbeschränkte Zuwanderung hat somit im Vergleich zur Situation ohne Zuwanderung eine höhere Arbeitslosigkeit der inländischen Arbeitnehmer bei einem niedrigeren Lohnniveau zur Folge. Eine Zuwanderungsbegrenzung würde in diesem Fall zu einer geringeren Arbeitslosigkeit und einer positiven Lohnentwicklung führen.

Aufgrund der Zuwanderung kann und wird es aber immer zu einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion und damit auch zu einer

Ausweitung der Arbeitsnachfrage kommen. Und abhängig vom Ausmaß dieser Ausweitung kann es in einem neuen Arbeitsmarktgleichgewicht zu höheren Beschäftigungs- und Lohnniveaus inländischer Arbeitnehmer aufgrund der Zuwanderung kommen.

Um zu einer validen saldierenden Antwort zu kommen, muß man sich von der Vorstellung eines einheitlichen Arbeitsmarktes lösen. Denn für die Untersuchung von Fragestellungen dieser Art ist vor allem die Positionierung in- und ausländischer Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt von entscheidender Bedeutung. Der Fragestellung angemessen und empirisch belastbare Befunde versprechend sind Überlegungen, die segmentierte Arbeitsmärkte unterstellen. Ausgehend von einer einfachen Dualisierung des Gesamtarbeitsmarktes in einen primären und einen sekundären Teilarbeitsmarkt – d.h. in Teilarbeitsmärkte für hoch und niedrig qualifizierte Arbeitnehmer – muß nach dem *Verhältnis* von inländischen zu ausländischen Arbeitnehmern gefragt werden. Dieses Verhältnis ist von entscheidender Bedeutung, denn die arbeitsmarktpolitischen Effekte hängen in dominanter Weise davon ab, ob die Beziehung zwischen den auf den beiden Teilarbeitsmärkten Tätigen *komplementärer* oder *substitutiver* Natur ist.

Der Komplementaritäts- oder Unterschichtungsthese zufolge besetzen die ausländischen Arbeitnehmer Arbeitsplätze, die die inländischen Arbeitnehmer aus verschiedensten Gründen nicht einnehmen wollen oder können, sie nehmen somit im Vergleich zum primären Arbeitsmarkt eine Ergänzungsfunktion ein, d.h. es wird kein einheimischer Arbeitnehmer verdrängt. Demgegenüber behaupten Vertreter der Substitutionsthese, daß Ausländer inländischen Arbeitnehmern die Arbeitsplätze wegnehmen, letztere also durch erstere substituiert in die Arbeitslosigkeit werden. In der Realität wird man davon ausgehen können, daß ausländische Arbeitnehmer auf inhomogenen Arbeitsmärkten sowohl komplementäre als auch eine substitutive Rollen einnehmen. Dies läßt sich folgendermaßen verdeutlichen:

Unter der Annahme, daß Migranten aufgrund ihrer vergleichsweise schlechteren Humankapitalausstattung Arbeit im sekundären Teilsegment suchen, erhöht eine Zuwanderung dort das Arbeitsangebot. Dies hat ein Absinken des Lohnsatzes für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer zur Folge. Sind die Arbeitnehmer im primären Segment Komplemente zu denen im sekundären, so führt dies zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage mit einer entsprechenden Erhöhung des (Gleichgewichts-)Lohnsatzes im primären Arbeitsmarkt. Gewinner wären – unabhängig von der Nationalität – die dort tätigen qualifizierten Arbeitnehmer.

Zudem ist die Komplementaritäts-/Substitutionalitätsbeziehung auch für die Produktivitätsentwicklung wichtig. Bei entsprechender substitutiver Beziehung sinken Produktivität und Lohnsatz (des zuletzt eingestellten Arbeitnehmers) mit der Zahl der insgesamt eingestellten Arbeitnehmer. Zu-

wanderung würde in diesem Falle das Arbeitsangebot ausdehnen und somit im Vergleich zum Fall ohne Immigration die Arbeitsproduktivität senken. Anders verhält sich der Fall bei Komplementarität, in diesem Fall muß Zuwanderung zu einer Produktivitätserhöhung führen.

Schließlich und endlich bestehen Zusammenhänge zwischen *Zuwanderung und Wachstum*. Direkte Wirkungen ergeben sich wiederum in Abhängigkeit von den Komplementaritäts-/Substitutionalitätsannahmen: Unterstellt man Substitution, führt eine Erhöhung des Arbeitsangebots aufgrund von Immigration zu einer tendenziellen Wachstumsabschwächung. Allerdings muß man zusätzlich noch berücksichtigen, daß Zuwanderer auch durch ihre Konsumausgaben zum Wachstum beitragen und daß sie spezifische Mismatch-Situationen am Arbeitsmarkt relativieren, wenn das Wachstum durch das zu geringe Arbeitsangebot beschränkt war. In der Summe ist jedoch der Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Wachstum ein sehr ›weicher‹.

Diese kurzen theoretischen Skizzen sollen an dieser Stelle genügen, denn es sollte deutlich geworden sein, daß die Theorie im Bereich der Migration allenfalls Anhaltspunkte geben kann. Die konkreten Zusammenhänge werden immer von der jeweiligen historischen Situation abhängen, denn entscheidend für die Effekte der Immigration ist die konkrete Situation am Arbeitsmarkt, in die die Zuwanderer hineinkommen: Bei einem Nachfrageüberhang dürfte es eher zu komplementären Effekten kommen, wohingegen ein Angebotsüberhang in der Tendenz zu Verdrängungseffekten führt.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen ist für Deutschland festzuhalten, daß bis zu Beginn der 1990er Jahre Zuwanderer eine komplementäre Position im Verhältnis zu dem inländischen Bereich einnahmen, wohingegen sie seit 1991/92 zunehmend als Substitute wirken. Für Beschäftigung, Produktivität und Wachstum bedeutet dies, daß der für die längste Zeit der Bundesrepublik positive Einfluß nach der Wiedervereinigung sein Vorzeichen geändert hat.

## 2. Die Rolle der Migration von Arbeit

Neben der Zuwanderung ist in den letzten Jahren, glaubt man den Volksvertretern, Topmanagern, Lobbyisten oder Gewerkschaftsfunktionären, die *Globalisierung* – und in diesem Zusammenhang die Auslagerung von Arbeitsplätzen – hauptverantwortlich für die Misere am Arbeitsmarkt.

Mit Internationalisierung wird üblicherweise die Außenhandelsverflechtung eines Landes bezeichnet. Ein Maß hierfür ist beispielsweise der sogenannte Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft (d.h. das Verhältnis der Summe von Exporten und Importen im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt). Hier ist auf den bemerkenswerten Befund hinzuweisen, daß die Au-

ßenhandelsquoten Deutschlands – entgegen der landläufigen Auffassung – heute kaum höher sind, als sie es im Jahre 1913 waren. Globalisierung ist aber weit mehr als eine Intensivierung des internationalen Handels. Sie beschreibt den Zustand und den Prozeß einer zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung sowie die daraus resultierenden Abhängigkeiten verschiedener Länder und ihrer Wirtschaftssubjekte in weit mehr Dimensionen als dem grenzüberschreitenden Güterverkehr. Globalisierung erfaßt alle Glieder der Wertschöpfungskette eines Unternehmens und damit neben den Gütermärkten auch die Finanz-, Technologie- und zunehmend auch die Arbeitsmärkte. Motor dieser neuen wirtschaftlichen Globalisierung ist die deutlich gestiegene Kapitalmobilität aufgrund des Abbaus institutioneller Beschränkungen und der Verfügbarkeit weltumfassender Renditeinformationen.

Vereinfacht, aber dennoch zutreffend gesagt: Das was wir als wirtschaftliche Globalisierung beobachten, sind Reaktionen der Unternehmensleitungen auf einen gestiegenen Rationalisierungsdruck, der selbst wiederum die Folge gestiegener Renditeansprüche der Inhaber und Zeichner von Risikokapitaltiteln ist. Dieser gestiegene Rationalisierungsdruck als Folge gestiegener Renditeerwartungen der (potentiellen) share-holder (Anteilseigner) ist nach dem Abklingen des sehr ›profitablen‹ Wiedervereinigungsbooms seit den frühen 1990er Jahren erkennbar. Ausgelöst wurde er durch die

- ◆ globale Verfügbarkeit von Renditeinformationen,
- ◆ die institutionelle Entgrenzung der nationalen Kapitalmärkte im Zuge von Deregulierungen und die damit verbundene
- ◆ Steigerung der Kapitalmobilität.

*Die Unternehmen reagieren darauf mit*

- ◆ global sourcing,
- ◆ Direktinvestitionen im Ausland und
- ◆ Fraktalisierung bzw. Virtualisierung von Unternehmensstrukturen.

Die Folge davon ist, daß es zunehmend weniger ›nationale‹ Produkte, Unternehmen oder Industrien gibt. Zur Illustration: Ein neuer Sportwagen eines koreanischen ›Herstellers‹ wird in Japan finanziert, in Italien designed, die Konstruktion des Motors und Getriebes erfolgt in Deutschland. In England wird der Wagen montiert, wobei elektronische Komponenten Verwendung finden, die in Silicon Valley erfunden und in Japan hergestellt wurden. Die Werbekampagne der Einführung dieses Wagens wird in Frankreich konzipiert, und die erforderlichen Fotoaufnahmen macht eine kanadische Gesellschaft in Spanien. Datenverarbeitung findet auf Barbados und die Gehaltsabrechnung in Irland statt.

Die Auswirkungen dieser Form der Globalisierung auf die inländischen Arbeitsmärkte werden im allgemeinen mit Hilfe zweier Ansätze untersucht: In den meisten Studien wird versucht, sich dem Beschäftigungsproblem über

eine Analyse des Außenhandels zu nähern. Daneben gibt es Untersuchungen, die den Einfluß von Direktinvestitionen betrachten.

### **2.1. Effekte des Außenhandels**

Zur Analyse der Effekte des Außenhandels auf die Arbeitsmarktsituation im Inland werden meist sogenannte Factor-content-Modelle verwendet, mit denen die Auswirkungen des Faktorgehalts des Handelsvolumens auf die Lohnstruktur bzw. Beschäftigung sowohl ausgebildeter als auch unqualifizierter Arbeitnehmer erfaßt werden sollen. Dabei werden zunächst die Mengen an hohem und niedrigem Humankapital geschätzt, die für den Export benötigt worden sind, und danach die entsprechenden Mengen, die benötigt worden wären, wären die importierten Güter im Inland produziert worden.

Die in den Exportvolumina inkorporierten Mengen an gelernter und ungelerner Arbeitskraft werden jeweils als Hinzufügung zur einheimischen Arbeitsnachfrage betrachtet, während die dem Import zugerechneten Mengen jeweils als Minderung der heimischen Nachfrage angesehen werden. Per Saldo ergeben sich dann die Verschiebungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften der einzelnen Ausbildungsklassen im Gefolge der Außenhandelsentwicklung. Die wichtigsten Ergebnisse der einschlägigen hierzu vorliegenden Studien können in zwei Aussagen zusammengefaßt werden:

Der Faktorgehalt des Handelsvolumens hat sich geändert. Die Arbeitsnachfrage im Inland hat sich zu Lasten ungelerner und zugunsten ausgebildeter Arbeitskräfte verschoben: Der Außenhandel beeinträchtigt die Beschäftigungschancen und damit die Lohnentwicklung niedrig qualifizierter Arbeitnehmer.

Der Außenhandel kann aber nur einen kleinen Teil dieser beiden Entwicklungen erklären. Eine Intensivierung des internationalen Güter- und Leistungsaustausches dürfte daher die Beschäftigungsprobleme bei gering Qualifizierten und den Lohnspread und deren Lasten weniger auslösen als vielmehr die bereits bestehenden Probleme katalysieren. Die Ursachen für Lohndruck und Arbeitslosigkeit vor allem für gering qualifizierte Arbeitnehmer sind in der technologischen Entwicklung und weniger in einer zunehmenden Handelsverflechtung zu sehen.

### **2.2. Die Rolle von Direktinvestitionen**

Eine wichtige Form der internationalen Kapitalverflechtung stellen die Direktinvestitionen dar. Mit ihnen werden außer Sachkapital, technisches und betriebswirtschaftliches Know-how auch Beschäftigungschancen ins Ausland übertragen. Zur Beantwortung der Frage, ob durch Direktinvestitionen im Ausland Arbeitsplätze im Inland verloren gehen, ist es erforderlich, Direkt-

investitionen in beschaffungs-, absatz-, binnenmarkt- und kostenorientierte Direktinvestitionen zu untergliedern.

Entgegen der vordergründig plausiblen und daher oft vermuteten substitutiven Wirkung zwischen in- und ausländischen Arbeitsplätzen, salopp eines Exportes an Arbeitsplätzen, zeigen faktisch alle vorliegenden Untersuchungen, daß genau die Unternehmen bzw. Branchen in Deutschland Arbeitsplätze schufen bzw. keinen Abbau zu verzeichnen hatten, diejenigen waren, die stark im Ausland investierten. Entsprechend dieses Ergebnisses und der eben vorgenommenen Unterteilung der Investitionsmotive kann deshalb davon ausgegangen werden, daß die getätigten Direktinvestitionen in ihrer Mehrzahl absatz- bzw. binnenmarktorientiert waren und eben nicht kostenorientiert sind und somit die Beschäftigung im Inland sichern.

Unterscheidet man darüber hinaus zwischen Zusammenschlüssen und Akquisitionen einerseits sowie Neugründungen und Investitionen andererseits, so sind erstere dadurch gekennzeichnet, daß kurzfristig keine neuen Produktionskapazitäten geschaffen werden, so daß eine Produktionsverlagerung ins Ausland nur begrenzt möglich ist.

Anders stellt sich die Situation bei Neugründungen dar. Zu Beginn der 1990er Jahre überwogen die Zusammenschlüsse und Akquisitionen, wohingegen in letzter Zeit mehr Neugründungen im Ausland getätigt werden. Dieser Trendwechsel beruht hauptsächlich auf einem verstärkten Engagement in Asien und dürfte schergewichtig vor allem der Sicherung von Marktzugängen dienen. Produktion und Arbeitsplätze in Deutschland werden dadurch – schon aufgrund der räumlichen Distanz – kaum substituiert.

Trotz der erheblichen Zunahme der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland und der wachsenden Zahl der dort Beschäftigten finden sich nur wenige Belege, wonach durch diese Globalisierung Beschäftigung im Inland verdrängt wird. Dieses Ergebnis spiegelt allerdings nur die kurzfristigen Wirkungen wider. Langfristig erhöht die Globalisierung in dieser Form die Möglichkeiten, mit der ein Unternehmen auf Nachfrageschwankungen oder Rationalisierungszwänge reagieren kann. Verfügt eine Firma erst einmal über Produktionskapazitäten im In- und Ausland, so kann es die Beschäftigung flexibel entsprechend der jeweiligen Kostensituation anpassen. Wenn also Auswirkungen auf die Beschäftigung im Inland bisher kaum nachweisbar sind, so heißt dies nicht, daß dies auch künftig so bleiben muß. Offen bleiben muß bei alledem auch, wie sich die Beschäftigung entwickelt hätte, wären die Investitionsmittel im Inland verwendet worden.

### **3. Konsequenzen und Optionen**

Die theoretischen Überlegungen und die Ergebnisse verschiedener empirischer Studien zeigen sowohl hinsichtlich der Arbeitsmigration als auch in

Bezug auf die Migration der Arbeit, daß sowohl positive wie negative Effekte für inländische Arbeitnehmer festzustellen sind. Die aus der Saldierung der Effekte resultierende Nettoposition deutscher Arbeitnehmer ist dabei abhängig von der konjunkturellen Situation und der Arbeitsmarktlage insgesamt. Zudem können statische und dynamische Betrachtungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Versucht man ein vorsichtiges politisches Resümee, wird man auf der Grundlage der vorliegenden Forschungsergebnisse drei Politikmaßnahmen skizzieren können:

- ◆ Eine Regulierung der Zuwanderung – auf welche Weise auch immer – sollte die Wirkungen von Immigration in Abhängigkeit vom jeweiligen Arbeitsmarktregime, also Angebots- oder Nachfrageüberhang, relativieren helfen.
- ◆ Eine wirksame Maßnahme zur Abschwächung des Konkurrenzdrucks durch Zuwanderung und Outsourcing ist in beständigen Qualifikations- und Weiterbildungsbemühungen zu sehen. Vor dem Hintergrund immer kürzerer Halbwertzeiten des Wissens muß das duale Ausbildungssystem um kontinuierliche Weiterbildungsmaßnahmen ergänzt werden.
- ◆ Schließlich ist es ratsam, über wirtschafts-, steuer- und sozialpolitische Maßnahmen die Schaffung nichthandelbarer Dienstleistungsarbeitsplätze für diejenigen Arbeitnehmer zu fördern, die dem Qualifikationsdruck nicht standhalten.

Dieses Maßnahmenbündel sollte die in der Bevölkerung vorfindbaren Ängste relativieren und die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Arbeitnehmer stärken.



# Der Rat für Migration

## Leitung

**Prof. Dr. Michael Wollenschläger** (Leiter)  
Universität Würzburg

**Prof. Dr. Rainer Münz** (Stellv. Leiter)  
Humboldt-Universität zu Berlin

## Wissenschaftlicher Beirat

**Prof. em. Dr. Dr. h.c. Dieter Oberndörfer** (Vorsitzender)  
Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg i.Br.

**Prof. Dr. Klaus J. Bade** (Stellv. Vorsitzender)  
Universität Osnabrück

**Prof. Dr. Max Matter**  
Universität Freiburg i.Br.

**Prof. Dr. Rainer Münz**  
Humboldt-Universität zu Berlin

**Prof. Dr. Franz Nuscheler**  
Universität/GH Duisburg

**Prof. Dr. Hans H. Reich**  
Universität Koblenz-Landau

**Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup**  
Technische Universität Darmstadt

**Prof. Dr. Michael Wollenschläger**  
Universität Würzburg

## **Mitglieder**

**Prof. Dr. Klaus J. Bade**

Universität Osnabrück

**Prof. Dr. Jürgen Bähr**

Universität Kiel

**Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer**

Universität Jena

**Prof. Dr. Hartmut Esser**

Universität Mannheim

**Prof. Dr. Wolfgang Franz**

Universität Mannheim

**Prof. Dr. Theodor Hanf**

Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg i.Br.

**Prof. Dr. Wilhelm Heitmeyer**

Universität Bielefeld

**Prof. Dr. Dirk Hoerder**

Universität Bremen

**Prof. Dr. Vittorio Höfle**

Universität/GH Essen

**Prof. Dr. Friedrich von Krosigk**

Universität Erlangen-Nürnberg

**Prof. Dr. Marianne Krüger-Potratz**

Universität Münster

**Prof. Dr. Klaus Laubenthal**

Universität Würzburg

**Prof. Dr. Claus Leggewie**

Universität Gießen

**Prof. Dr. Max Matter**

Universität Freiburg i.Br.

**Prof. Dr. Rainer Münz**

Humboldt-Universität zu Berlin

**Prof. Dr. Franz Nuscheler**

Universität/GH Duisburg

**Prof. em. Dr. Dr. h.c. Dieter Oberndörfer**  
Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg i.Br.

**Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Els Oksaar**  
Universität Hamburg

**Prof. Dr. Berndt Ostendorf**  
Universität München

**Prof. em. Dr. Wolfgang Pfeiffer**  
Erlangen

**Prof. Dr. Hans H. Reich**  
Universität Koblenz-Landau

**Prof. Dr. Gernot Rotter**  
Universität Hamburg

**Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup**  
Technische Universität Darmstadt

**Prof. Dr. Werner Schiffauer**  
Universität Frankfurt a.d. Oder

**Prof. Dr. Wendelin Strubelt**  
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

**Prof. Dr. Alexander Thomas**  
Universität Regensburg

**Prof. Dr. Dietrich Thränhardt**  
Universität Münster

**Prof. Dr. Albrecht Weber**  
Universität Osnabrück

**Prof. Dr. Michael Wollenschläger**  
Universität Würzburg