

Weltbilder und Ideen

Eine Konstruktivistische Analyse am Beispiel der
deutschen Zuwanderungspolitik

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des doctor rerum politicarum (Dr.rer.pol.)
an der Ludwig-Maximilians-Universität
München

vorgelegt von

Janine Kissolewki, M.A.

Mai 2005

Referent: Prof. Friedrich Kratochwil, Ph.D.

Korreferent: Prof. Dr. Dr. Hans-Martin Schönherr-Mann

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Juni 2005

Danksagung

Wie jede wissenschaftliche Arbeit wäre auch diese nicht ohne die Unterstützung anderer Menschen möglich gewesen. Bedanken möchte ich mich bei Prof. Friedrich Kratochwil, dass er meine Arbeit betreut hat und mir dabei große inhaltliche Freiheiten gewährte. Dank gebührt auch Prof. Hans-Martin Schönherr-Mann, der spontan und kurzfristig bereit war, die Aufgabe des Correferenten zu übernehmen. Für all die wertvollen Informationen und interessanten Diskussionen bedanke ich mich bei meinen ehemaligen Kommilitonen Guido Schwellnuss, Mariano Barbato, Konrad Späth und Andrey Zinoviev. Besonderen Dank schulde ich meiner Freundin Sybille Brosch und meinem Schwager Nis Jensen für das Korrekturlesen meiner Arbeit und die dafür eingelegten Nachtschichten sowie Julia Gualandi für ihre Hilfe bei der abschließenden Formatierung dieser Arbeit.

Den größten Dank schulde ich meiner Familie, allen voran meiner Mutter Helga Kissolewski und meiner Schwester Sigi. Ihr unerschütterlicher Glauben an mich und ihr Zuspruch haben mir die Kraft gegeben, mein Ziel auch über kritischen Phasen hinweg zu verfolgen. Bei Klaus Oppermann bedanke ich mich zutiefst für die großzügige finanzielle Unterstützung, ohne die ich nicht in der Lage gewesen wäre, diese Arbeit fertig zu schreiben. Ihre Hilfe und moralische Unterstützung war für mich unermesslich.

INHALT

1. EINLEITUNG	1
1.1 Problemaufriss und Fragestellung	1
1.2 Theorie und Methodik.....	5
1.2.1 Der „Mehrwert“ des Konstruktivismus	5
1.2.2 Welcher Konstruktivismus?.....	12
1.2.3 Wissen und wissenschaftliche Theorien als soziales Konstrukt.....	15
1.2.4 Zusammenhänge in der sozialen Welt	18
1.2.5 Weltbilder und Ideen	21
1.2.6 Sprache als Träger sozial konstruierter Weltbilder und Ideen.....	27
1.2.7 Arbeitsmaterial.....	31
1.3 Migration und Zuwanderung: Ein Definitionsversuch.....	32
2. INTERNATIONALER KONTEXT	37
2.1 Humanitäres Völkerrecht	37
2.2 Internationales Flüchtlingsproblem.....	40
2.3 Internationale Arbeitsmigration	45
2.4 Europäisches Migrations- und Asylsystem.....	48
2.5 Zwischenbilanz.....	52
3. WELTBILDER: REALISMUS VS. LIBERALISMUS.....	53
3.1 Das realistische Weltbild	53
3.1.1 Entstehung und Kontextualisierung.....	53
3.1.2 Ordnungsprinzipien und politische Bestimmungsfaktoren.....	56
3.1.3 Normative Prämissen und migrationspolitische Implikationen.....	60
3.2 Das liberale Weltbild	64
3.2.1 Entstehung und Kontextualisierung.....	64
3.2.2 Ordnungsprinzipien und politische Bestimmungsfaktoren.....	67
3.2.3 Normative Prämissen und migrationspolitische Implikationen.....	74
4. ZUWANDERUNG NACH DEUTSCHLAND: BELASTUNG ODER BEREICHERUNG?	78
4.1 Einwanderungsland Deutschland?.....	78
4.2 Demographischer Wandel.....	82

4.3 Arbeitsmarktsituation	89
4.4 Innere Sicherheit.....	95
4.5 Flüchtlingsschutz	100
4.6 Vorschläge der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“	107
4.7 Zwischenbilanz.....	112
5. AKTUELLE STANPUNKTE DER POLITISCHEN PARTEIEN	116
5.1 Die Koalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen	117
5.1.1 Weltbild, Ideen und Strategien: Krisenprävention und internationale Solidarität.....	117
5.1.2 Die Idee der Steuerung und Gestaltung von Zuwanderung.....	130
5.1.2.1 Das Eckpunktepapier der SPD-Bundestagsfraktion	132
5.1.2.2 Der „ Schily- Gesetzentwurf“	136
5.1.2.3 Das „Drei-Säulen-Modell“ von Bündnis 90/Die Grünen	141
5.1.2.4 Der Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Ein Kompromiss.....	143
5.2 Die CDU/CSU-Koalition.....	147
5.2.1 Weltbild, Ideen und Strategien: Gefahrenabwehr und das Primat deutscher Interessen	147
5.2.2 Die Idee der Begrenzung von Zuwanderung	157
5.2.2.1 Das Zuwanderungskonzept der CDU	159
5.2.2.2 Die Zuwanderungsthesen der CSU	165
5.2.2.3 Das gemeinsame Positionspapier von CDU und CSU	170
5.3 Stand der Dinge - Das neue Zuwanderungsgesetz.....	172
6. SCHLUSSBETRACHTUNG	175
LITERATUR.....	183

1. Einleitung

1.1 Problemaufriss und Fragestellung

Sollte Deutschland (mehr) Zuwanderung zulassen und wenn ja, in welcher Form und aus welchen Gründen? Diese Frage führt in wissenschaftlichen und politischen Kreisen immer wieder zu kontroversen Diskussionen zwischen Zuwanderungsbefürwortern und -gegnern. In den Augen ihrer Befürworter ist Zuwanderung aus ökonomischen Gründen notwendig, um den Wirtschaftsstandort Deutschland zu sichern, und zudem humanitär geboten, um den völkerrechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden. Aus dieser Perspektive liegt die Bedeutung von Zuwanderung vor allem im Zuwachs von Verbrauchern, Investoren, Arbeitskräften und Beitragszahlern und in der daraus resultierenden wirtschaftlichen Zusatzleistung. In den Rechtfertigungen der Zuwanderungsgegner hält sich dagegen hartnäckig die Annahme, dass restriktive Zuzugskontrollen notwendig und unabdingbar sind, um die einheimische Bevölkerung, vor allem die unterprivilegierten Schichten, vor zusätzlicher Konkurrenz durch Armutzuwanderung zu schützen und den Import von Konflikten und Kriminalität zu vermeiden. Aus dieser Perspektive liegt die Bedeutung von Zuwanderungsbegrenzungen im Schutz der Stabilität, Sicherheit und des Wohlstands Deutschlands.

In den 1950er und 1960er Jahren verfolgte die damalige Bundesregierung mit der Anwerbung von „Gastarbeitern“ das Ziel, den Arbeitskräftemangel bestimmter Wirtschaftszweige in Deutschland auszugleichen. In der boomenden Nachkriegsökonomie übernahmen die ausländischen Arbeitnehmer wichtige Ersatz- und Erweiterungsfunktionen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Diese Form der staatlich organisierten Arbeitsmigration endete in der Zeit der Wirtschaftsrezession 1973 mit dem Anwerbestopp. Seither verfolgte Deutschland eine Politik, die in erster Linie von Zuwanderungsbegrenzungen für Personen aus den Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft/Union und von Rückkehrförderung sowie Reintegration von Zuwanderern in ihre Herkunftsländer geprägt war. Nach dem Fall der Berliner Mauer und der Wiedervereinigung 1989/90, in deren Gefolge vermehrt Zuwanderer aus Osteuropa und Flüchtlinge nach Deutschland kamen, wurde 1991 ein neues Ausländergesetz in Kraft gesetzt, das die Einbürgerung und den Familiennachzug von bereits lange im Land lebenden „Gastarbeitern“ erleichterte, den Schutz von Ehepartnern bzw. Kindern politisch Verfolgter ausdehnte und geduldete

Asylbewerbern ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht einräumte. Gleichzeitig wurden jedoch die Ausweisungsbefugnisse, z.B. für ausländische Straftäter, verschärft und die Ermessensspielräume für Ausländerbehörden im Aufenthaltsrecht ausgeweitet.¹ 1993 wurde dann der Zuzug von Asylbewerbern durch den sogenannten Asylkompromiss massiv begrenzt.² Mit der Regierungsübernahme durch die SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 1998 befürchteten einige und hofften andere, dass es in der Zuwanderungspolitik nun zu einem Paradigmenwechsel kommen werde. In der Tat wurde durch die sogenannte *Greencard*-Initiative³ in Deutschland eine neue Debatte über Zuwanderung angestoßen und die Begrenzung von Zuwanderung durch ein neues Konzept ergänzt: Die Zuwanderungsgestaltung. Am 01. Januar 2005 trat dann nach einer langen und kontroversen Auseinandersetzung zwischen den Parteien ein neues Zuwanderungsgesetz in Kraft.

Jeder, der sich mit dem Thema „Zuwanderung“ auseinandersetzt, betritt nicht nur ein politisch heftig umkämpftes Terrain, sondern wird zugleich auch mit höchst unterschiedlichen wissenschaftlichen Zugängen und Standpunkten konfrontiert, die es ausgesprochen schwierig, wenn nicht sogar unmöglich machen, zu einer allgemein annehmbaren Antwort auf die eingangs gestellte Frage zu gelangen. Juristen besitzen einen anderen Fokus als Wirtschaftsexperten. Deren Perspektive wiederum unterscheidet sich von eher soziologischen Sichtweisen. Hinzu kommen noch viele spontane Stellungnahmen zu der Thematik. Das Meinungsspektrum reicht hier von einer vehementen Ablehnung von (mehr) Zuwanderung bis hin zu einem teilweise naiven Plädoyer für mehr Offenheit. Und niemand kann sich in dieser Auseinandersetzung auf den Standpunkt eines objektiven Beobachters zurückziehen. Denn letzten Endes müssen sich alle über kurz oder lang dazu äußern, wie sie zur Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland stehen.

Die vorliegende Arbeit versucht mit Hilfe eines konstruktivistischen Analyserahmens in den Kern dieser Auseinandersetzung zwischen

¹ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (o.J.), Familien ausländischer Herkunft in Deutschland, S. 40.

² 1993 einigten sich die Parteien auf den sog. Asylkompromiss. Inwieweit dabei von einem Kompromiss gesprochen werden kann, ist fraglich. Der CDU/CSU ging es in erster Linie um eine Asylrechtsreform unter Beibehaltung der Spätaussiedlerregelung, während die SPD ihre Einwilligung zur Asylrechtsreform nur widerwillig unter der Bedingung der Neuregelung der Spätaussiedlerzuwanderung gab. Vgl. dazu Ulrich Herbert (2001), Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München, S.299.

³ Mit der *Greencard*-Initiative sollten Hochqualifizierte aus der Kommunikations- und Informationsbranche angeworben werden, da in Deutschland in diesem Bereich ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften herrschte.

Zuwanderungsbefürwortern und -gegnern vorzudringen. Der Fokus wird dabei auf dem ehemaligen Regierungsbündnis von SPD und Bündnis90/Die Grünen sowie dem der Opposition aus CDU und CSU in den Jahren 1998 bis 2005 liegen.⁴ Das Ziel ist es, die den jeweiligen Positionen zu Grunde liegenden Weltbilder und Ideen sowie die damit einhergehenden normativen Prämissen und Kausalannahmen herauszuarbeiten und sie am Beispiel der jüngsten Zuwanderungsdebatte aufzuzeigen. Die Begriffe „Weltbilder“ und „Ideen“ stehen also im Zentrum des Theorie- und Analyserahmens, der in dieser Arbeit entwickelt wird. Theoretisch lehnt dieser Ansatz an die konstruktivistische Debatte um die Frage „*Which norms matter*“ an.⁵ Es dreht sich also nicht darum, *ob*, sondern *welche* Weltbilder und Ideen die jeweiligen zuwanderungspolitischen Positionen prägen. Die Verbindung von Weltbildern und Ideen mit der deutschen Zuwanderungspolitik macht sich die Erkenntnis konstruktivistischer Ansätze zu Nutze, wonach sich Menschen die Welt durch intersubjektive Wahrnehmung und soziale Deutung erschließen und vor diesem Hintergrund bestimmte „Leitideen“ konstruieren, die wiederum ihr Denken und Handeln prägen.⁶

Nun mangelt es nicht an politikwissenschaftlichen Studien zur deutschen Zuwanderungspolitik, die sich durch eine hohe Detailkenntnis auszeichnen. Doch die Mehrheit von ihnen ist deskriptiv-chronologisch orientiert und konzentriert sich zudem auf die materiellen Determinanten der Zuwanderungspolitik.⁷ Aus einer konstruktivistischen Perspektive sind diese Studien vor allem deswegen unbefriedigend, weil sie Fragen der normativen Konditionierung und der „Weltanschauung“ weitestgehend außer Acht lassen bzw. normative Überzeugungen einerseits und die Interessen der politischen Akteure andererseits als zwei voneinander getrennte und teilweise gegensätzliche Bedingungsfaktoren konzeptualisieren, anstatt deren Zusammenhang herauszuarbeiten. Doch gerade die normative Dimension politischer Interessen und Handlungen ist, so die

⁴ In der Untersuchung werden die Positionen der FPD und PDS nicht berücksichtigt, da anhand der Positionen der Regierungsparteien (SPD und Bündnis 90/Die Grünen) einerseits und der Unionsparteien (CDU und CSU) andererseits die wesentlichen Weltbilder und Ideen, die der Auseinandersetzung um die Gestaltung von Zuwanderung zu Grunde liegen, herausgearbeitet werden können. Das bedeutet nicht, dass die Positionen der PDS oder der FDP uninteressant sind. Sie bringen jedoch keine essentiell neuen bzw. anderen Aspekte in die Analyse mit ein.

⁵ Martha Finnemore (1996a), *National Interests in International Society*, Ithaca, S. 130.

⁶ Vgl. Peter Berger und Thomas Luckmann (1969), *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt/Main.

⁷ Eine Ausnahme bildet hier z.B. Hartmut Behr (1998), *Zuwanderungspolitik im Nationalstaat*, Opladen.

Argumentation dieser Arbeit, von grundsätzlicher Bedeutung für das Verstehen der unterschiedlichen zuwanderungspolitischen Positionen. Denn in der Politik geht es nicht nur darum „wer, was, wann und wie bekommt, sondern vor allem *warum*.“⁸

Um dieses *Warum* besser zu verstehen, wird die vorliegende Arbeit das Thema Zuwanderung in einen breiten Zusammenhang einordnen. Dieser Zugang zum Untersuchungsgegenstand zielt nicht darauf ab, neue Erkenntnisse im Sinne des Sammelns neuer Daten und Fakten zu gewinnen. Die bekannten Aspekte werden vielmehr ordnend zusammengestellt und im Kontext der internationalen Beziehungen gesehen.⁹ Zudem wird der Untersuchungsgegenstand analytisch und möglichst neutral betrachtet, d.h. die jeweiligen Strategien und Positionen im Bereich der Migrations- und Zuwanderungspolitik werden als Konstrukt und nicht als normativer Appell verstanden. Einen vielversprechenden Ansatzpunkt bieten dafür die neuen konstruktivistischen Theorien und Forschungsansätze, die nach der sogenannten „konstruktivistischen Wende“ in den Internationalen Beziehungen auch in anderen wissenschaftlichen Disziplinen zunehmend Beachtung gefunden haben.¹⁰ Konstruktivisten weisen – bei allen internen Differenzen – darauf hin, dass Interessen gesellschaftlich gemachte, historisch kontingente Konstrukte sind, die nicht nur in eine materielle, sondern auch in eine soziale Struktur eingebettet sind. Intersubjektiv geteilte Weltbilder und Ideen sind danach entscheidende Bedingungsfaktoren gesellschaftlichen Zusammenlebens und somit auch von politischer Bedeutung. Mit dieser Einsicht geht eine meta-theoretische Re-Orientierung weg von eher rationalistischen Politikmodellen, wie z.B. dem *rational-choice*-Paradigma, hin zu soziologischen Ansätzen einher, welche den politischen Akteur nicht als rational-strategischen „*homo oeconomicus*“, sondern als „*homo sociologicus*“ begreifen, der sich in seinem Denken und Handeln an bestimmten Weltbildern und Ideen orientiert.¹¹

Nun ist eine Weltbild- und Ideenanalyse zwar weniger geeignet, den Inhalt oder die Auswirkungen konkreter zuwanderungspolitischer Maßnahmen zu erklären. Mit ihr

⁸ Mark Hoffmann (1987), *Critical Theory and the Inter-Paradigm-Debate*, in: *Millennium: Journal of International Studies* 16 (2), S. 231-249, daraus S. 234.

⁹ Im folgenden beschreibt der Begriff „internationale Beziehungen“ den Untersuchungsgegenstand, während sich der Begriff „Internationale Beziehungen“ auf die Disziplin bezieht.

¹⁰ Vgl. Jeffrey Checkel (1998), *The Constructivist Turn in International Relations Theory*, in: *World Politics* 50, S. 324-348.

¹¹ Vgl. Tomas Schaber und Cornelia Ulbert (1994), *Reflexivität in den Internationalen Beziehungen*, Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1), S. 139.169.

kann aber die soziale Konditionierung der deutschen Zuwanderungspolitik aufgezeigt und somit auch die normativen Hintergründe verständlich gemacht werden. Zudem erlaubt eine Weltbildanalyse, Zusammenhänge zwischen scheinbar isolierten Problemfeldern herzustellen und die Vielschichtigkeit und Komplexität zuwanderungspolitischer Probleme zu beleuchten.

Die vorliegende Arbeit ist in sechs Abschnitte unterteilt. Nach der Einleitung folgt zunächst eine Erläuterung des konstruktivistischen Analyserahmens. Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Entwicklungen im Bereich Migration auf der internationalen Ebene. In Anlehnung daran leitet Kapitel 3 die vorherrschenden Weltbilder und Ideen her. Während in Kapitel 2 und 3 der Fokus primär auf der Strukturseite internationaler Politik liegt, werden im Kapitel 4 die nationalen Rahmenbedingungen, in denen Zuwanderung diskutiert und bearbeitet wird, stärker betont. In Kapitel 5 stehen schließlich die Aussagen und Handlungen der Akteure im Vordergrund. Hier werden die Positionen der ehemaligen Regierungskoalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen und der CDU/CSU-Oppositionsparteien aufgezeigt. Das Schlusskapitel fasst die Ergebnisse noch einmal zusammen.

1.2 Theorie und Methodik

Dieser Abschnitt dient der Darstellung und Herleitung eines konstruktivistischen Analyserahmens, der zur Beantwortung der Forschungsfrage verwendet werden soll. Bei der Untersuchung eines vielschichtigen Phänomens wie der Zuwanderungspolitik ist ein solcher Analyserahmen unbedingt notwendig, um relevante Aspekte auswählen und ordnen zu können. Wichtig ist auch die Offenlegung der ontologischen und epistemologischen Grundannahmen, die jeder Untersuchung zu Grunde liegen. Aus diesem Grund soll es in den folgenden Abschnitten darum gehen, die Perspektive der Autorin auf die Thematik zu verdeutlichen, wohl wissend, dass mit diesem Zugriff eine gewisse Selektivität bei der Analyse nicht vermieden werden kann.

1.2.1 Der „Mehrwert“ des Konstruktivismus

Konstruktivistische Ansätze sind derart vielfältig, dass unter dieser Bezeichnung eine ganze Reihe unterschiedlichster Perspektiven zu finden sind. Eric Jörgensen

unterscheidet zwischen vier Verwendungsweisen des Begriffs Konstruktivismus, je nachdem auf welcher (Abstraktions-)Ebene man sich mit ihm beschäftigt: Konstruktivismus als philosophische Kategorie, Konstruktivismus als Meta-Theorie, konstruktivistische Theoriebildung und konstruktivistische empirische Forschung.¹² Je nach Standpunkt und Schwerpunktsetzung wird Konstruktivismus auch als Methode,¹³ Forschungsansatz¹⁴ oder als allgemeine theoretische Orientierung bezeichnet.¹⁵ Des Weiteren wird zwischen drei Typen konstruktivistischer Ansätze unterschieden: Dem Staatskonstruktivismus, der sich auf Staaten als einheitlich handelnde Akteure konzentriert, dem Sozialkonstruktivismus, der allgemeiner von sozialen Kollektiven ausgeht und damit auch zivilgesellschaftliche Akteure in die Analyse einbezieht und dem operativen Konstruktivismus, in dem der Beobachter selbst zum Objekt des Forschungsinteresses wird.¹⁶

Gerhard Ruggie wiederum unterscheidet drei Varianten des Konstruktivismus entsprechend ihrer philosophischen Wurzeln: den neoklassischen Konstruktivismus in der Tradition von Durkheim und Weber, den postmodernen Konstruktivismus in der Tradition von Nietzsche, Foucault und Derrida, und einen materialistischen Konstruktivismus, den er mit Wendt in die Nähe des strukturalistischen Realismus bringt.¹⁷ Emanuel Adler schließlich verortet den Konstruktivismus pragmatisch in der „*via media*“ zwischen dem Materialismus rationalistischer Ansätze und dem Idealismus postmoderner Ansätze.¹⁸ Alternativ dazu werden postmoderne Ansätze

¹² Knud Erik Jörgensen (2001), For Levels and a Discipline, in: Constructing International Relations. The Next Generation, hrsg. v. Karin Fierke und Knud Erik Jörgensen, New York/London, S. 36-53.

¹³ Jeffrey Checkel (1998), The Constructivist Turn in International Relations Theory, in: World Politics 50, S. 324-348, daraus S. 325.

¹⁴ Ted Hopf (1998), The Promise of Constructivism in International Relations Theory, in: International Security 23 (1), S. 171-200, daraus, S. 196.

¹⁵ Peter Katzenstein, Robert Keohane und Stephen Krasner (1998), International Organizations and the Study of World Politics, in: International Organization 52 (4), S. 645-685, daraus, S. 646.

¹⁶ Vgl. dazu Simone Wisotzki (2001), Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse, Frankfurt/M., S. 70.

¹⁷ Vgl. John Gerhard Ruggie (1998), What Makes the World Hang Together: Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge, in: International Organization 52 (4), S. 881-882.

¹⁸ Vgl. Emanuel Adler (1997), Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, in: European Journal of International Relations 3 (3), S. 319-363. Vgl. auch Jeffrey Checkel (1998), Thomas Christiansen, Knud Erik Jörgensen und Antje Wiener (1999), The Social Construction of Europe, in: Journal of European Public Policy. Special Issue 6 (4), S. 528-544; Antje Wiener (2003), Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft, in: Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, hrsg. v. Gunther Hellmann, Klaus Wolf und Michael Zürn, Baden-Baden, S. 133-160; Thomas Risse (2003), Konstruktivismus, Rationalismus und die Theorie Internationaler Beziehungen – Warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland, hrsg. v. Gunther Hellmann, Dieter Klaus und Michael Zürn, Baden-Baden.

auch als Variante des Konstruktivismus angesehen.¹⁹ Bei der Vielfalt und Vielschichtigkeit konstruktivistischer Perspektiven verwundert es nicht, wenn der Eindruck entsteht „*constructivism is what scholars make of it*“.²⁰

Der ontologische Minimalkonsens, der allen konstruktivistischen Ansätzen zu Grunde liegt, ist die Annahme, dass die Welt sozial konstruiert ist, dass das Handeln von Akteuren in diesem Konstruktionsprozess nicht machtinduziert sondern als normengeleitet zu verstehen ist und dass Sprache als Träger sozialer Konstruktionen eine wichtige Rolle spielt. Damit wenden sich konstruktivistische Ansätze von der rein „materiellen“ Ontologie rationalistischer Ansätze, wie dem Neorealismus, dem Institutionalismus und verschiedenen Varianten des Liberalismus, ab. Strukturen, Identitäten und Interessen sind gesellschaftlich gemacht, können also nicht aus materiellen Bedingungen abgeleitet werden, sondern müssen auf den sozialen Kontext, d. h. geteilte Ideen, Normen und Wertevorstellungen zurückgeführt werden. Diese besitzen eine konstitutive, d. h. soziale Tatsachen schaffende Wirkung.²¹ Zum anderen wenden sich konstruktivistische Ansätze vom methodologischen Individualismus rationalistischer Ansätze ab, indem sie sich in ihren Analysen auf soziale Interaktionen konzentrieren, in denen die Identitäten und Interessen der Akteure endogen herausgebildet werden.²²

Konstruktivistische Ansätze räumen der Wirkung von Ideen, Normen und Werten einen wichtigen Stellenwert ein. Diese bestimmen scheinbar selbstverständlich die Interessen und Identitäten politischer Akteure. Im Mittelpunkt ihrer Analysen steht deshalb auch die Frage nach der sozialen Konstruktion von Interessen und Identitäten. Der Konstruktivismus impliziert damit eine „Ontologie des Werdens“, die sich von der „Ontologie des Seins“ rationalistischer Ansätze unterscheidet.²³ Rationalistische und konstruktivistische Ansätze müssen jedoch nicht zwangsläufig

¹⁹ Vgl. Peter Katzenstein, Robert Keohane und Stephen Krasner (1998), Emanuel Adler (2002), *Constructivism and International Relations*, in: *Handbook of International Relations*, hrsg. v. Walter Carlsnaes, Beth Simons und Thomas Risse, London, S. 95-118.

²⁰ Zitiert nach Karin Fierke und Knud Erik Jörgensen, Hrsg. (2001), *Constructing International Relations. The Next Generation*, New York/London, S. 4.

²¹ Die Bedeutung von Ideen und Normen wird auch in rationalistischen Theorien anerkannt. Hier besitzen sie jedoch lediglich eine regulative, d. h. verhaltensbegrenzende Wirkung. Vgl. dazu Robert Keohane und Judith Goldstein (1993), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca.

²² Vgl. Jeffrey Checkel (1998), S. 325f; Ronald Jepperson, Alexander Wendt und Peter Katzenstein (1996), *Norms, Identity, and Culture in National Security*, in: *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, hrsg. v. Peter Katzenstein, New York, S. 33-75..

²³ Birgit Locher und Elisabeth Prügel (2001), *Feminism and Constructivism: Worlds Apart of Sharing the Middle Ground?*, In: *International Studies Quarterly* 45, S. 111-129, daraus S. 114.

miteinander konfliktieren.²⁴ Letztere sind jedoch breiter angelegt, da ihr Erklärungsanspruch weiter gefasst ist als der rationalistischer Ansätze. Sie stellen sozusagen einen größeren theoretischen Rahmen bereit, in dem Interessen und Identitäten sinnvoll verortet werden können. So können rationalistische Ansätze durchaus als Spezialfall der konstruktivistischen Theorie²⁵ verstanden werden und argumentiert werden, dass rational-strategisches Verhalten, im Sinne der effektiven Verfolgung nationaler Interessen, selbst normativ begründet ist: „...*rationality can be seen as a procedural norm associated with many of the identities of the polity, rather than as a fundamental logic of proper behaviour.*“²⁶ Die Frage, die es in einer wissenschaftlichen Arbeit zunächst zu klären gilt, ist also, ob für die Erklärung bestimmter Phänomene die Bildung von Interessen oder Identitäten vernachlässigt werden kann.²⁷ Im Fall der deutschen Zuwanderungspolitik sprechen einige Gründe dagegen:

1. Die Frage, warum überhaupt über ein neues Zuwanderungsgesetz nachgedacht und debattiert wurde, kann ohne Rückgriff auf Ideen, Normen und Werte nicht hinreichend beantwortet werden. Die bisherigen Studien, die von gegebenen materiellen Interessen ausgehen, besitzen nur eine sehr begrenzte Erklärungskraft. So kann im Rahmen dieser Ansätze z. B. nicht erklärt werden, warum sich zahlreiche politische Akteure und gesellschaftliche Gruppen für (mehr) Zuwanderung aussprechen, vor allem wenn es dabei um den Schutz von Flüchtlingen geht. Dieser Aspekt stellt gemäß der rational-strategischen Logik einen „harten Fall“ dar.²⁸ Zwar ist unbestreitbar, dass die Aufnahme von politisch verfolgten Personen eine vertragliche Verpflichtung Deutschlands darstellt, die sich aus der Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention ergibt, doch kann die Ausweitung des Schutzes auf geschlechtsspezifische und nicht-staatliche Verfolgung nicht allein auf internationale Verträge zurückgeführt werden, in denen die Schutzverpflichtung dieser Personen nicht ausdrücklich formuliert ist. Auch neoliberale Ansätze haben auf Grund ihrer

²⁴ Vgl. Ronald Jepperson, Alexander Wendt und Peter Katzenstein (1996), S. 68-72.

²⁵ Friedrich Kratochwil (2000), *Constructing a New Orthodoxy? Wendt's "Social Theory of International Politics" and the Constructivist Challenge*, in: *Millennium: Journal of International Studies* 29 (1), S. 73-101, daraus S. 87.

²⁶ James March und Johan Olsen (1994), *Institutional Perspectives on Governance*, in: *Systemrationalität und Partialinteresse*, hrsg. v. Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhard und Fritz Scharpf, Baden-Baden, S. 249-270, daraus S. 253 und James March und Johan Olsen (1998), *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, in: *International Organization* 52 (4), S. 943-969, daraus S. 953.

²⁷ Vgl. Friedrich Kratochwil (2000), S. 87.

²⁸ Vgl. Henning Boekle (2001), *German foreign human rights policy within the UN*, in: *German Foreign Policy Since Unification*, hrsg. v. Volker Rittberger, Manchester, S. 271-295..

ökonomischen Orientierung Schwierigkeiten, die Entstehung und den Einfluss internationaler Normen zum Schutz von Flüchtlingen auf staatliches Handeln zu erklären, denn dabei geht es nicht um kollektive Güter, deren Angebot und Nachfrage durch den Markt reglementiert wird.²⁹ Indem rationalistische Ansätze den Akteuren ein egoistisches Interessenkalkül unterstellen, verkennen sie die Normativität ihrer Handlungen.³⁰ Wie erklärt sich auf diese Weise z. B. die grundsätzliche Aufnahmebereitschaft von Staaten für Flüchtlinge? Was ist hier die „objektive“ Macht- oder Nutzenmaximierung? Was ist dabei der zu erwartende Gewinn? Prestige, Anerkennung oder gar die Zuneigung der Flüchtlinge? Wenn wir in diesem Zusammenhang überhaupt von Interesse sprechen können, ist dieses doch wohl eher auf intersubjektive Ansichten und Wertepräferenzen bzw. auf ein soziales Verantwortungsbewusstsein - oder in die Sprache des Konstruktivismus übersetzt - auf ein als angemessen geltendes Verhalten zurückzuführen.³¹ Wollten wir dagegen die grundsätzliche Bereitschaft, Flüchtlingen Schutz zu gewähren, ausschließlich durch ein egoistisches Nutzenkalkül als einem objektiven Attribut von Akteuren erklären, würden wir diese Aspekte marginalisieren.³² Eine plausible Erklärung ist dagegen dem Ansatz von Andrew Moravcsik zu entnehmen. Danach wären die Normen zum Schutz von Flüchtlingen auf das Interesse demokratischer Regierungen zurückzuführen, bestimmte Vorstellungen gesellschaftlicher Ordnung zu verbreiten und damit eigene Institutionen zu stabilisieren.³³ Da Moravcsik sich aber auf die Frage konzentriert, wie gegebene Akteure ihre bereits feststehenden Präferenzen durchzusetzen versuchen, kann auch er die normative Konditionierung dieser Präferenzen und die damit verbundenen Werte und Zielvorstellungen nicht befriedigend erklären.

²⁹ Vgl. Margaret Keck und Kathrin Sicking (1998), *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, S. 203.

³⁰ In diesem Sinn weisen Jack Donnelly und Frank Schimmelpfennig darauf hin, dass ein „nationales Eigeninteresse“ an der Durchsetzung von Menschenrechten außerhalb des eigenen Herrschaftsgebietes und eine materielle Interdependenz nur in sehr wenigen Fällen zu identifizieren ist. Vgl. Frank Schimmelpfennig (1997), *Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4 (2), S. 219-254, daraus S. 235f und Jack Donnelly (1986), *International human rights: A regime analysis*, in: *International Organization* 40 (3), S. 599-642.

³¹ Zur Logik der Angemessenheit (*logic of appropriateness*) vgl. James March und Johan Ohlsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, daraus S. 949-954.

³² Vgl. z. B. Friedrich Kratochwil (1989), *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge und Friedrich Kratochwil (1987), *Rules, Norms, Values and the Limits of „Rationality“*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 73 (3), S. 30-329.

³³ Vgl. Andrew Moravcsik (2000), *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*, in: *International Organization* 54 (2), S. 217-252.

Genau an dieser Stelle kann der Konstruktivismus weiterhelfen, denn er konzentriert sich darauf, wie scheinbar selbstverständliche Präferenzen, auf die sich Interessen beziehen, gebildet werden. Somit kann er aufzeigen, was passiert, bevor utilitaristische Überlegungen überhaupt einsetzen können.³⁴ Aus dieser Perspektive sind Interessen sozial konstruiert, kontingent und veränderbar. Ob Zuwanderungspolitik humanitär bedingt ist oder bei der Bearbeitung zuwanderungspolitischer Probleme wirtschaftliche und strategische Eigeninteressen dominieren, ist für Konstruktivisten keine theoretische, sondern eine empirische Frage.

Der in der Zuwanderungsdebatte vorherrschende Dualismus zwischen (neo)liberalistischen und nationalkonservativen Ansätzen kann mit Hilfe eines konstruktivistischen Ansatzes relativiert bzw. re-interpretiert werden, indem beide Theorien als Weltbilder konzeptualisiert und in einen größeren konstruktivistischen Rahmen eingebettet werden. Damit wird die Gestalt der Zuwanderungspolitik endogenisiert und auf einen sozialen Kontext und Diskurse zurückgeführt.³⁵ In Abgrenzung zu den traditionellen Ansätzen wird dabei das Interesse an Zuwanderung allgemein und am Schutz von Flüchtlingen im Besonderen nicht nur als bloße Rhetorik begriffen. Diese Abgrenzung ist jedoch nicht gleichbedeutend mit dem idealistischen Fortschrittsglauben und dem Vertrauen in die Vernunft und das Gute im Menschen. So schreibt Friedrich Kratochwil: *„The reason is not that constructivists believe in the inherent goodness of man or have peace as a political project, as opposed to realism’s preoccupation with security and defence. The reason is rather that there are no simple givens for constructivists, such as ‚structures‘ or ‚forces‘ that are not again results of particular actions and ‚constructions‘ that require further explanations.“*³⁶

Wenngleich der Konstruktivismus auf Grund seiner bisherigen Konzentration auf „gute Normen“ häufig als idealistisch bezeichnet wurde, ist seine Gleichsetzung mit dem politischen Idealismus nicht zulässig.³⁷ Wie Konstruktivisten selbst

³⁴ John Gerhard Ruggie (1998), S. 19.

³⁵ Alastair Iain Johnston und Simone Wisotzki haben beispielweise überzeugend dargelegt, dass sowohl realistische als auch institutionalistische und liberale Theorien auf einen sozialen Kontext zurückzuführen sind. Vgl. Alastair Iain Johnston (1996), *Cultural Realism and Strategy in Maoist China*, in: *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, hrsg. v. Peter Katzenstein, New York, S. 216-268 und Simone Wisotzki (2000).

³⁶ Friedrich Kratochwil (2000), S. 82.

³⁷ Zum Vergleich des Konstruktivismus mit dem Idealismus vgl. John Mearsheimer (1994/1995), *The False Promise of International Institutions*, in: *International Security* 19 (3), S. 5-49.

argumentieren, müssen Normen nicht automatisch „gute“ Normen sein. So schreibt z. B. Martha Finnemore: *“There is nothing inherently ‚good‘ in social norms. Social norms can prescribe ethically reprehensible behaviour, slavery, violence, intolerance – as well as charity and kindness.”*³⁸ Aus diesem Grund ist eine stärkere Beschäftigung mit „schlechten“ Normen durchaus zu befürworten.³⁹

2. Der Konstruktivismus schließt nicht von vornherein Verhaltensformen aus, die nicht rationalistisch im Sinne des Konzeptes des strategischen Handelns als Ziel-Mittel-Relation sind. In Anlehnung an Jürgen Habermas lässt er auch Handlungskonzepte zu, die andere Rationalitätsimplikationen für die Analyse der sozialen Welt haben,⁴⁰ so z.B. das Konzept des normenregulierten Verhaltens⁴¹ und das Konzept des dramaturgischen Handelns.⁴²

3. Konstruktivistische Ansätze bevorzugen nicht von vornherein bestimmte Akteure. Somit können im Rahmen konstruktivistischer Analysen - je nach Erkenntnisinteresse und Fragestellung - unterschiedliche, in der Zuwanderungspolitik relevante Akteure einbezogen werden - seien es nun individuelle oder kollektive, staatliche oder nicht-staatliche, nationale oder internationale Akteure.

4. Der Konstruktivismus erfreut sich gerade nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes regen Zulaufs, da er beansprucht, Wandel erklären zu können. Sowohl die europäische als auch die deutsche Zuwanderungspolitik ist in den letzten Jahren durch starke Veränderungen gekennzeichnet, so dass sich auch aus diesem Grund ein konstruktivistischer Ansatz als sinnvoll erweisen sollte. In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der Konstruktivismus nicht mit politischem Idealismus zu verwechseln ist, d. h. in diesem Fall, dass Wandel nicht immer zum

³⁸ Martha Finnemore (1996a), *National Interest in International Society*, Ithaca, S. 32. Für Finnemore ist Gewaltanwendung ethisch verwerflich. Vgl. dazu auch Martha Finnemore (1996b), *Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism*, in: *International Organization* 50 (2), S. 325-347.

³⁹ Vgl. dazu z. B. Jeffrey Checkel (1998), S. 339.

⁴⁰ Vgl. Jürgen Habermas (1995), *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Band 1, Frankfurt/Main, S. 126ff.

⁴¹ Vgl. James March und Johan Ohlsen (1989), S. 949-954; Thomas Schaber und Cornelia Ulbert (1994), *Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1), S. 139-169, daraus S. 142ff.

⁴² Vgl. Harold Garfinkel (1967), *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs/NY; Erving Goffman (1961), *Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction*, London; Erving Goffmann (1974), *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge; Joseph Gusfield (1981), *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago/London.

Besseren für alle Beteiligten führen muss. Ein konstruktivistischer Ansatz kann jedoch die sozialen Hintergründe und Mechanismen aufzeigen, die z. B. der Veränderung von Interessen im Zusammenhang mit Zuwanderung zu Grunde liegen.

5. Indem der Konstruktivismus soziale Strukturen hinterfragt, ist er auch geeignet, der sozialen Konstruktion von Grenzen, d. h. den Mechanismen von Inklusion und Exklusion und deren Legitimierung, nachzugehen.⁴³ So ließen sich im Rahmen eines konstruktivistischen Ansatzes etwa die Relativierung nationaler Bezugseinheiten aber auch das Festhalten an nationalen Kategorien bei der Formulierung und Implementierung von Zuwanderungskonzepten untersuchen. Gefragt werden könnte z. B. inwieweit sich die politischen Akteure in ihrem Denken und Handeln auf universelle Menschenrechtsnormen, europäische Anpassungsprozesse oder die wirtschaftliche Wohlfahrt des eigenen Landes beziehen.

6. Schließlich ist ein konstruktivistischer Ansatz auch geeignet, über die reine Beschreibung des in wissenschaftlichen und politischen Kreisen immer wieder konstatierten Dualismus zwischen nationalen Interessen einerseits und den Rechten und Ansprüchen von Zuwanderern andererseits hinauszugehen und zu hinterfragen, warum deren Ansprüche eigentlich ein zentrales Problem darstellen.⁴⁴ Denn der Konstruktivismus erfasst Normen und Interessen bzw. Werte und „Tatsachen“ nicht als zwei voneinander getrennte Faktoren. Vielmehr konzentriert er sich auf die konstitutive und bedeutungsstiftende Wirkung von Ideen, Normen und Werten bei der Definition und Bearbeitung politischer Probleme und der Herausbildung von Interessen und zeigt mögliche Differenzen auf.⁴⁵

1.2.2 Welcher Konstruktivismus?

Nachdem die generellen Vorteile einer konstruktivistischen Perspektive für die Analyse der Zuwanderungspolitik im Vergleich zu rationalistischen Ansätzen aufgezeigt wurden, ist noch zu klären welcher Konstruktivismus die empirische

⁴³ Vgl. Friedrich Kratochwil (2000), S. 96. Aus der Perspektive kritischer Theorie siehe Andrew Linklater (1996), *The achievements of critical theory*, in: *International theory: positivism and beyond*, hrsg. v. Steve Smith, Ken Booth und Marysia Zalewski, Cambridge, S. 279-298, daraus S. 287ff.

⁴⁴ Vgl. Friedrich Kratochwil (1998), *Vergesst Kant! Reflexionen zur Debatte über Ethik und internationale Politik*, in: *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, hrsg. v. Christine Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt, S. 96-149.

⁴⁵ Vgl. Friedrich Kratochwil (1989), Jutta Weldes (1996), *Constructing National Interests*, in: *European Journal of International Relations* 2 (3), S. 275-318 und Dvora Yanow (1995), *Practices on policy interpretation*, in: *Policy Sciences* 28, S. 11-126. und Dvora Yanow (1996), *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Washington D.C.

Analyse dieser Arbeit anleiten soll. Denn über den ontologischen Minimalkonsens hinaus, differieren konstruktivistische Ansätze sowohl auf ontologischer als auch auf epistemologischer Ebene. So ist es nach der Auseinandersetzung zwischen Rationalisten und Konstruktivisten auch zu einer stärkeren Ausdifferenzierung innerhalb des konstruktivistischen Lagers gekommen.⁴⁶ Dabei geht es vor allem um Fragen des Wissenschaftsverständnisses und der Theoriebildung. Konstruktivisten, wie z. B. Alexander Wendt, Thomas Risse u. a. haben wiederholt erklärt, dass sich der Konstruktivismus innerhalb eines positivistischen Wissenschaftsverständnisses verankern lasse und somit ein erkenntnistheoretischer Mittelweg zwischen post-positivistischen und positivistisch-empiristischen Ansätzen beschrrieben werden könne.⁴⁷ Auf diese Weise könne auch die sprachlich konstituierte Welt inkorporiert werden, ohne jedoch die „Bodenhaftung“ im rationalistischen Paradigma aufgeben zu müssen. Wendt schreibt: „*Mind and language help determine meaning, but meaning is also regulated by mind-independent, extra-linguistic world.*“⁴⁸ Bei „radikaleren“ Vertretern des Konstruktivismus stößt dieses Wissenschaftsverständnis jedoch auf erheblichen Widerspruch.⁴⁹ Sie lehnen eine erkenntnistheoretische Orientierung innerhalb des „aufgeklärten Positivismus“ strikt ab und weisen darauf hin, dass die Beschreibung von „Dingen“ nicht unabhängig vom sinnstiftenden Diskurs existiert, deren Bedeutung also erst durch den jeweiligen sprachlichen Kontext erfasst werden kann.⁵⁰ Der fehlende theoretische Rang der Sprache in Bezug

⁴⁶ Vgl. Karin Fierke und Knud Erik Joergensen (2001).

⁴⁷ Vgl. Alexander Wendt (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge; Thomas Risse (1999), Identitäten und Kommunikationsprozesse in der Internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive. Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. Monika Medick-Krakau, Baden-Baden, S. 33-57. Der Begriff des Mittelweges, den der Konstruktivismus nicht nur auf epistemologischer, sondern auch auf ontologischer Basis bietet, geht zurück auf Emanuel Adler (1997), *Seizing the Middle-Ground: Constructivism in World Politics*, in: *European Journal of International Relations* 3 (3), S. 319-363.

⁴⁸ Alexander Wendt (1999), S. 57.

⁴⁹ Vgl. Maja Zehfuß (1998), Sprachlosigkeit schränkt ein. Zur Bedeutung von Sprache in konstruktivistischen Theorien, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5 (1), S. 109-137, daraus S. 126 und Maja Zehfuß (2001), *Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison*, in: *European Journal of International Relations* 7 (3), S. 315-348; Karin Fierke (2001), *Critical Methodology and Constructivism*, in: *Constructing International relations. The Next Generation*, hrsg. v. Karin Fierke und Knud Erik Jörgensen, New York/London, S. 115-135; Friedrich Kratochwil (2001), S. 13-35. Zur Gegenüberstellung von moderaten und radikalen konstruktivistischen Ansätzen vgl. Bernhard Zangl und Michael Zürn (1996), *Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen. Moderate Anmerkungen zur post-realistischen Debatte*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3 (2), S. 341-366.

⁵⁰ Friedrich Kratochwil macht die Bedeutungskonstruktion am Beispiel des Konzeptes „Hund“ deutlich, indem er darauf verweist, dass mit dem Begriff Hund in unserem Sprachgebrauch immer das Konzept der domestizierten Gattung, also eine bestimmte Bedeutung, verbunden ist. Vgl. Friedrich

auf die soziale Konstruktion von Wirklichkeit führe somit zu einer unzulässigen Begrenzung der Reichweite des Konstruktivismus.

Zur Differenzierung des Konstruktivismus haben einige Autoren auch zwischen „konventionellen“ und „kritischen“⁵¹ bzw. zwischen „harten“ und „weichen“⁵² Ansätzen unterschieden. Zu den „harten“ Theorien werden z. B. die Ansätze von Nicholas Onuf, Friedrich Kratochwil und Rey Koslowski gezählt, in denen Politik grundsätzlich in Form normativ konstituierter Praktiken erfasst wird, deren Strukturen ausschließlich von Menschen gemachte Institutionen sind. „Weiche“ Konstruktivisten stellen demgegenüber eine größere, aber auch uneinheitlichere Gruppe dar, die mit den Worten Palans wie folgt beschrieben werden kann: *„Soft constructivists are an eclectic lot of practically anyone who shows interest in culture, identity, norms and accept the notion that ,actors' interests are not fixed but change and arise out of a social context.“*⁵³

Es ist deutlich geworden, dass der Begriff Konstruktivismus selbst ein höchst umstrittenes Konzept ist, auf das verschiedene Deutungsansprüche erhoben werden. An dieser Stelle soll die inner-konstruktivistische Debatte nicht näher ausgeführt werden, sondern als Anlass zur wissenschaftstheoretischen Positionierung des in dieser Arbeit verwendeten Ansatzes genommen werden. Diese Verortung wird erstens anhand des Verhältnisses zwischen wissenschaftlichen Theorien und der „Wirklichkeit“ bestimmt und zweitens anhand der Frage, ob das Auffinden kausaler Zusammenhänge analog zu den Naturwissenschaften möglich ist. Die Positionierung hat nicht unbedingt Auswirkungen auf die empirische Analyse, insofern sie sich mit unterschiedlichen Wissenschaftsverständnissen verbinden lässt. Da sich diese Arbeit jedoch innerhalb post-positivistischer Ansätze verortet, um mit Hilfe des erkenntnistheoretischen Konstruktivismus ein differenziertes Bild der Wissensgenerierung zu zeichnen, ist eine Reflexion der epistemologischen Implikationen notwendig.

Kratochwil (2000), S. 95. Zur Veranschaulichung der Konstruktion von Bedeutung am Beispiel der Kuba-Krise 1962 vgl. auch Jutta Weldes (1996), S. 275-318.

⁵¹ Vgl. Ted Hopf (1998).

⁵² Vgl. Vendulka Kubalkova, Hrsg. (2001), Foreign Policy in a Constructed World, Amonk.

⁵³ Vgl. Ronen Palan (2000), A world of their making: an evaluation of the constructivist critique in International Relations, in: Review of International Studies 26, S. 575-598, daraus S. 576.

1.2.3 Wissen und wissenschaftliche Theorien als soziales Konstrukt

Wenn Wissenschaftler davon sprechen, eine objektive Theorie entwickeln zu wollen und dieser allgemeine Gültigkeit zugestehen, so impliziert das die Möglichkeit eines außenstehenden Beobachterstatus und einer objektiven, sprachlich unabhängigen Wissens- und Wahrheitsanalyse, die mit Hilfe naturwissenschaftlicher Methoden durchgeführt werden kann. Danach ließen sich allgemeine Gesetze aus einem bereits vorhandenen theoretischen Vorverständnis formulieren, mit deren Hilfe die empirische Wirklichkeit erklärt und falsifizierbare Hypothesen formuliert werden können. In diesem Sinn erklärt Karl Popper: „Die Theorie ist das Netz, das wir auswerfen, um „die Welt“ einzufangen, sie zu rationalisieren, zu erklären und zu beherrschen. Wir arbeiten daran, die Maschen dieses Netzes immer enger zu machen.“⁵⁴ Die Mehrheit der sogenannten „weichen“ bzw. „konventionellen“ Konstruktivisten halten – häufig implizit – an diesen Prämissen fest. Der sozial konstruierte Untersuchungsgegenstand ist danach von außen zu beobachten und Theorien, zumindest von mittlerer Reichweite, zu entwickeln.⁵⁵

Die sogenannten „harten“ bzw. „kritischen“ Konstruktivisten, die sich eingehender mit erkenntnistheoretischen Fragen beschäftigt haben, lassen sich dagegen vom Konzept der Reflexivität leiten, das für sie auch den Theoriebildungsprozess prägt. Sie wenden sich explizit gegen den Positivismus rationalistischer Theorien und deren Annahme, wissenschaftliche Erklärungen seien objektiv und wahr, wenn sie die Empirie akkurat abbilden. Ihrem Verständnis nach gibt es verschiedene „Realitäten“, die allesamt das Ergebnis gemeinsam geteilter Vorstellungen von „Wirklichkeit“ und intersubjektiv generierter normativer Konzepte sind.⁵⁶ Sie argumentieren, dass die Ausblendung epistemologischer Fragen den Konstruktivismus nicht zu Ende denkt und postulieren, dass auch wissenschaftliche Theorien sozial konstruiert sind, somit unterschiedliche Perspektiven von „Wirklichkeit“ schaffen und Theoriebildung deshalb als sozialer Prozess aufgefasst werden muss, der bestimmten Normen und

⁵⁴ Karl Popper (1994), *Logik der Forschung*, 10. Auflage, Tübingen, S. 31 und S. 47ff.

⁵⁵ Vgl. Alexander Wendt (1999), *Social Theory of International Relations*, Cambridge; Bernhard Zangl und Michael Zürn (1996); David Dessler (1989), *What's at Stake in the Agent-Structure Debate?*, in: *International Organization* 43 (3), S. 441-473.

⁵⁶ Vgl. Friedrich Kratochwil (2001), *Constructivism as An Approach to Interdisciplinary Study*, in: *Constructing International Relations. The Next Generation*, hrsg. v. Karin Fierke und Knud Erik Joergensen, New York, S. 13-35, daraus S. 27. Vgl. auch Reinhard Meyers (1990), *Metatheoretische und methodologische Betrachtungen zur Theorie der internationalen Beziehungen*, in: *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, S. 48-68, daraus S. 55.

Regeln unterliegt.⁵⁷ Sie halten uns damit vor Augen, dass Theorien die Welt nicht adäquat oder objektiv abbilden, sondern relativ zum sozialen Kontext und den Diskursverflechtungen bestimmte Bilder von der Welt produzieren. Dieser Position soll in dieser Arbeit gefolgt werden, ohne jedoch den Konstruktivismus auf epistemologische Fragen und auf die Analyse von Diskursen zu reduzieren. Stefano Guzzini bringt diese Position wie folgt auf den Punkt: „...*constructivism...is epistemologically about the social construction of knowledge, and ontologically about the construction of social reality.*“⁵⁸

Nun wird dem erkenntnistheoretischen Konstruktivismus häufig vorgeworfen, die Existenz einer materiellen Realität bzw. einer gedanken- und sprachunabhängigen Welt zu negieren. Tatsächlich vertreten diese Position jedoch nur Wenige.⁵⁹ Der überwiegenden Mehrheit der Vertreter des erkenntnistheoretischen Konstruktivismus geht es vielmehr um das Erkennen bzw. Verstehen der Welt bzw. politischer Phänomene: „...*without necessarily embracing the postmodern position, the problem constructivism raises in a big way is not the one of existence but of recognising what the existing thing is. In other words, we cannot talk about ‚things in themselves‘, but need descriptions; these descriptions are not neutral and somehow objective but embrace all types of social practices and interests that then make the things into what they are called or referred to.*“⁶⁰

Aus dem erkenntnistheoretischen Konstruktivismus folgt also nicht notwendigerweise, dass die Existenz einer objektiven Welt außerhalb des Beobachters verneint wird, wie es vor allem Postmodernisten oder Vertreter der kritischen Theorie tun.⁶¹ Insofern die soziale Wirklichkeit zumindest bis zu einem gewissen Grad als linguistische Konstruktion verstanden wird, wird jedoch die Möglichkeit bestritten, die Welt bzw. die Bedeutung von „Dingen“ objektiv wahrnehmen und erfassen zu können. So schreibt Maja Zehfuß: „Wissen, das auf der Perspektive eines neutralen Beobachters beruht ist unmöglich, wenn das Medium,

⁵⁷ Vgl. Thomas Diez (1999), Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte, Opladen, S. 36ff; Friedrich Kratochwil (2001).

⁵⁸ Stefano Guzzini (2000), The Reconstruction of Constructivism in International Relations, in: European Journal of International Relations 6 (2), S. 147-182, daraus S. 160.

⁵⁹ Vgl. Knud Erik Jørgensen (2001), S. 41.

⁶⁰ Friedrich Kratochwil (2000), S. 95.

⁶¹ Vgl. dazu Robert Cox (1986), Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory, in: Neorealism and Its Critics, hrsg. v. Robert Keohane, New York, S. 204-254; Richard Ashley (1986), The Poverty of Neorealism, in: Neorealism and Its Critics, hrsg. v. Robert Keohane, New York, S. 255-300.

das wir benutzen, um Wissen zu erwerben, zu diskutieren und weiterzugeben, Anteil hat an der Schaffung des Gegenstandes des Wissens. Wenn Sprache Realität mitkonstruiert, verwickelt dies uns, nicht nur, aber auch als Wissenschaftler, in die Schaffung dieser Wirklichkeit.“⁶² Wenn Wissenschaftler ein Teil der Wirklichkeitskonstruktion sind, ist es folglich auch für sie nicht möglich, die Wirklichkeit aus der sicheren Distanz eines objektiven Beobachters zu betrachten und zu erklären. Reinhard Meyers geht davon aus: „Wissenschaft mag „wahre“ Aussagen nur über sprachliche Konstruktionen, nicht aber über die Wirklichkeit „an sich“ bringen. Damit ist aber die Forderung nach einer sprachübergreifend-universalen, transepochalen und transkulturellen Geltung theoretischer Aussagen nicht länger einzulösen.“⁶³ Das Plädoyer des erkenntnistheoretischen Konstruktivismus lautet dementsprechend: Relativismus und Reflexivität. Das Konzept des Relativismus impliziert die Vielfalt theoretischer Zugänge, nicht jedoch, dass Theoriebildung willkürlich ist.⁶⁴ Danach können Theorien zwar nicht auf ihren Wahrheitsgehalt aber auf ihre „Brauchbarkeit“ hin überprüft und als tauglich für das Erfassen bestimmter Gegenstände angenommen oder als untauglich abgelehnt werden. Kriterien können dabei etwa die intersubjektive Nachvollziehbarkeit, Plausibilität und innere Kohärenz des Ansatzes sein und seine Fähigkeit mit anderen Theorien in Dialog bzw. Austausch zu treten. Das Konzept der Reflexivität wendet sich explizit gegen den Positivismus und seine Annahme, Erklärungen seien wahr, wenn sie die Empirie akkurat abbildeten. Vielmehr handelt es sich bei Wissenschaft und Theoriebildung stets um eine Beobachtungsform zweiter Ordnung, also um eine Interpretation einer Interpretation, welche die beobachtenden Akteure ihrerseits vorgenommen haben.⁶⁵

⁶² Maja Zehfuß (1998), S. 126.

⁶³ Reinhard Meyers (1990), Metatheoretische und methodologische Betrachtungen zur Theorie der internationalen Beziehungen, in: Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, hrsg. v. Volker Rittberger, PVS-Sonderheft 21, S. 48-68, daraus S. 55.

⁶⁴ Michael Merlingen (1999), Die Relativität von Wahrheit dargestellt am Beispiel der Entstehungsgeschichte der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6 (1), S. 93-128; Friedrich Kratochwil (2000), S. 97-101.

⁶⁵ Vgl. Friedrich Kratochwil (1996), Is the Ship of Culture at Sea or Returning? In: The Return of Culture and Identity in IR Theory, hrsg. v. Yosef Lapid und Friedrich Kratochwil, Boulder, S. 201-222, S. 217. Vgl. auch Mark Neufeld (1995), The restructuring of International Relations theory, Cambridge, S. 74ff; Stefano Guzzini (2000), The Reconstruction of Constructivism in International Relations, in: European Journal of International Relations 6 (2), S. 147-182. Zum Konzept der sogenannten „doppelten Hermeneutik“ und dem Verhältnis von Selbst-Interpretation und einer wissenschaftlichen Analyse zweiter Ordnung vgl. Anthony Giddens (1994), Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung, Frankfurt.

Wenn, wie in der vorliegenden Arbeit angenommen, Theoriebildung als sozialer Prozess aufgefasst werden muss, der bestimmten Normen und Regeln unterliegt, dann ist Wissensproduktion immer auch normativ aufgeladen. Robert Cox schreibt in diesem Sinne: „Theorie ist immer für jemanden und für irgendeine Absicht verfasst.“⁶⁶ Diese Annahme macht es notwendig, die eigene normative Einbettung deutlich zu machen, die ansonsten implizit die Analyse der vorliegenden Arbeit anleiten würde. Meiner Überzeugung nach kann die Anerkennung von Opfern nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sowie die Flexibilisierung der Zuwanderung von Arbeitskräften als Fortschritt betrachtet werden, insofern Fortschritt im Sinne von Richard Rorty als „gesteigerte Fähigkeit, mehr und mehr Unterschiede zwischen den Menschen als moralisch irrelevant zu betrachten“ verstanden wird.⁶⁷ Politisches Denken und Handeln ist jedoch (nach wie vor) durch nationale Grenzen und partikuläre Loyalitäten gekennzeichnet. Diese gilt es deshalb aufzudecken. Eine Untersuchung, die z. B. die normative Konditionierung von Zuwanderungspolitik hinterfragt, ist deshalb als kritisch zu verstehen, weil die damit verbundene Frage der Inklusion und Exklusion thematisiert werden kann.⁶⁸ Nun ist ein konstruktivistischer Ansatz zwar nicht *per se* kritisch. Durch seine Offenheit ergibt sich jedoch durchaus kritisches Potential „...it is necessarily critical in the sense meant by Habermas and Cox. ...its underlying ontological and epistemological assumptions are normatively predisposed to questions of change (particularly to questions of moral inclusion and exclusion), just as contrasting assumptions ethically bound rationalist theories within certain limits.“⁶⁹

1.2.4 Zusammenhänge in der sozialen Welt

Sozialwissenschaftler, die ein positivistisches Wissenschaftsverständnis vertreten, folgen in ihren Überlegungen und im Prozess der Theoriebildung dem Wissenschaftsverständnis Newtons: Die Welt wird als mechanisches Gebilde von Ursache-Wirkungszusammenhängen verstanden, die bestimmten Regelmäßigkeiten

⁶⁶ Cox (1998), S. 31.

⁶⁷ Richard Rorty (1998), Truth and Progress. Philosophical Papers 3, Cambridge, zit. nach Michael Ignatieff (2002), Die Politik der Menschenrechte, Hamburg, S. 26.

⁶⁸ Andrew Linklater (1996).

⁶⁹ Richard Price und Christian Reus-Smit (1998), Dangerous Liaison? Critical International Theory and Constructivism, in: European Journal of International Relations 4 (3), S. 259-294, S. 288.

unterliegen.⁷⁰ Der radikale Konstruktivismus wendet sich jedoch gegen die „Naturalisierung“ des Sozialen.⁷¹ Seiner Perspektive zufolge muss die Kausalität in der sozialen Welt grundsätzlich von der Ursache-Wirkung-Beziehung in der materiellen Welt unterschieden werden.⁷² Mc Sweeney schreibt: „... *the concept of causality must be radically distinguished from the ideas applicable to our understanding of the natural order. To affirm the co-constitution of behaviour by agent and structure is to affirm causality in the social order, but is not to affirm what we mean by ‘cause’ in respect of the natural order. ...There is nothing out there in social behaviour which can stand as an effect of events or conditions which are independent of the human agent.*“⁷³

Die Wirkung sozialer Strukturen auf die handelnden Akteure ist sozusagen quasi-kausal.⁷⁴ Akteure haben danach immer eine Wahlmöglichkeit bzw. verschiedene Handlungsoptionen. Wendt verdeutlicht dies an einem Beispiel, in dem zwei Akteure – Ego und Alter – unter den Bedingungen der Anarchie aufeinander treffen. Er zeigt, dass in einer solchen Situation die weitere Entwicklung nicht determiniert ist, sofern wir von der Annahme abrücken, beide Akteure würden sich am schlimmsten Fall – der Vernichtung bei entgegenkommendem Verhalten – orientieren. Anarchie hat in diesem Fall keinen zwingenden Einfluss auf das Verhalten der handelnden Akteure, d. h. sie führt nicht automatisch zur Politik der Selbsthilfe.⁷⁵ Für den Untersuchungsgegenstand Zuwanderungspolitik bedeutet das, dass internationale Migrationsströme nicht automatisch und zwangsläufig dazu führen müssen, dass Staaten mit einer Politik der unilateralen Restriktionen reagieren müssen, sondern wie das Beispiel der EU-Asylharmonisierung zeigt, durchaus auch kooperative Strategien verfolgen. Konkrete Ursache-Wirkungs-Gesetze im naturwissenschaftlichen Sinn können folglich nicht bestimmt werden. Mayring schreibt: „...Regelmäßigkeiten sind keine rein automatischen Prozesse, sondern werden von Menschen selbst auch hervorgerufen. Abweichungen werden dadurch

⁷⁰ Vgl. Karl Popper (1994).

⁷¹ Vgl. Gert Krell (2000), Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorien der Internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 242.

⁷² Vgl. Steve Smith (2001), Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory, in: The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations, hrsg. v. John Baylis und Steve Smith, Oxford, S. 224-249.

⁷³ Bill Mc Sweeney (1999), Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations, Cambridge, S. 210f.

⁷⁴ Albert Yee (1996), The Causal Effects of Ideas on Policies, in: International Organization 50 (1), 69-108, daraus S. 97.

⁷⁵ Alexander Wendt (1992), Anarchy is What States Make of It, in: International Relations 46 (2), S. 391-425, S. 404.

zugelassen.“⁷⁶ Menschliches Handeln ist zwar immer an situative, sozio-historische Kontexte gebunden, diese sind aber nicht einfach gegeben, sondern von Menschen auf der Grundlage ihrer Interpretationen, Beweggründe und Intentionen gemacht und können deshalb von ihnen auch neu gestaltet werden. Aus der „doppelten Hermeneutik“ folgt zudem, dass mögliche Gesetze über kausale Zusammenhänge und entsprechende Prognosen in dem Moment verändert werden, in dem sie formuliert und publiziert werden, denn sozialwissenschaftliche Theorien wirken auf die Welt zurück. Sozialwissenschaftliche Theorien konstituieren die soziale Realität, die sie erklären, mit.

Gemäß dieser Prämissen gibt es keinen zwingenden Zusammenhang zwischen bestimmten Ereignissen und Strukturen – seien sie nun regional oder global - und der deutschen Zuwanderungspolitik. Diese Erkenntnis bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass im Rahmen konstruktivistischer Ansätze keine „Warum-Fragen“ gestellt und durch die Sichtbarmachung von (Hinter-)Gründen Entwicklungsmöglichkeiten und Grenzen aufgezeigt werden können.⁷⁷ In dieser Arbeit soll Zuwanderung durch das Aufzeigen von Weltbildern und Ideen im weiteren Sinne beleuchtet werden, ohne dabei bestimmte Hypothesen oder Prognosen zu formulieren.⁷⁸ Indem in dieser Arbeit gezeigt wird, *wie* die Migration und Zuwanderung wahrgenommen und interpretiert werden, können z. B. Antworten auf das „Warum“ von Zuwanderungsbegrenzungen gegeben werden. Auch wenn diese Arbeit wissenschaftstheoretisch bewusst post-positivistisch verortet wird und ich davon ausgehe, dass auch wissenschaftliche Theorien als sprachlich generierte Weltbilder gefasst werden müssen, halte ich – in Abgrenzung zu postmodernen und poststrukturalistischen Ansätzen – daran fest, dass mit Hilfe einer konstruktivistischen Analyse auch beobachtet und beschrieben werden kann. Im Gegensatz zu positivistischen Ansätzen, behaupte ich jedoch nicht, dass eine solche Analyse wahre Kenntnisse über den Untersuchungsgegenstand hervorbringt, sondern bin mir bewusst, dass auch meine Bewertung der „Fakten“ eine normativ aufgeladene Interpretation ist.⁷⁹

⁷⁶ Philipp Mayring (1990), Einführung in die qualitative Sozialforschung, 3. Aufl., Weinheim, S. 23f.

⁷⁷ Vgl. dazu Alexander Wendt (1999), S. 77-91.

⁷⁸ Zur Unterscheidung von „Erklären“ und „Verstehen“ vgl. Martin Holis und Steve Smith (1990), Explaining and Understanding International Relations, Oxford.

⁷⁹ Vgl. Friedrich Kratochwil (1989), S. 229.

Nachdem die ontologischen, epistemologischen und normativen Prämissen, die dieser Arbeit zu Grunde liegen, dargestellt wurden, sollen im folgenden Abschnitt die Konzepte „Weltbilder“ und „Ideen“, die die Untersuchung anleiten, vorgestellt werden.

1.2.5 Weltbilder und Ideen

Wir erschließen uns die Welt durch (inter-) subjektive Wahrnehmung und soziale Deutung⁸⁰ und konstruieren daraus spezifische Bilder von der Welt, wie sie sich uns darstellt.⁸¹ Vor ihrem Hintergrund entwickeln wir bestimmte Ideen, die in der Interaktion mit anderen wiederum die Funktion von Orientierungspunkten besitzen, an denen wir unser Denken und Handeln ausrichten. Weltbilder und die damit einhergehenden Ideen bilden die sinngebende und legitimierende Grundlage unserer Interessen und Handlungen und dienen uns bewusst oder unbewusst „zur Ermöglichung und Rechtfertigung von Handlungen, Handlungsspielräumen und Strategien“.⁸² Sie sind von uns gemachte, vorstrukturierte Deutungs- und Interpretationsmuster in Bezug auf die Wirklichkeit, in der wir leben, ohne die wir orientierungslos und kaum in der Lage wären, unsere Erfahrungen einzuordnen, Situationen einzuschätzen, auf Ereignisse zu reagieren und unsere Handlungen zu begründen.⁸³ Sie betreffen nicht nur unsere spezifische Realitätswahrnehmung und -interpretation und somit auch die Welt, wie sie von uns konstruiert wird, sondern auch unsere Interessen, Handlungen und deren Konsequenzen. Martin Rein spricht in diesem Zusammenhang von Rahmungen (*frames*) als „...a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality so as to provide guidespots for knowing, analyzing, persuading and acting...a perspective from which an amorphous ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon.“⁸⁴

⁸⁰ Vgl. Peter Berger und Thomas Luckmann (1969), Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt/Main.

⁸¹ Vgl. Markus Jachtenfuchs (1995), Ideen und Internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2 (2), S. 417-442.

⁸² Markus Jachtenfuchs (1993), Ideen und Interessen: Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse, Arbeitspapier 111/2, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung; Markus Jachtenfuchs (1995), S. 424; Simone Wisotzki (2001), S. 80ff.

⁸³ Klaus Eder (1992), Framing and Communicating Environmental Action. A Discourse Analysis of Environmentalism, Florenz, S. 4.

⁸⁴ Martin Rein (1986), Frame-Reflective Policy Discourse, Leyden, S. 2.

Konstruktivisten halten uns in diesem Zusammenhang zwei wichtige Aspekte vor Augen. Zum einen betonen sie, dass wir ein Bild von der Welt besitzen, „von dem wir nie mit Sicherheit sagen können, inwieweit es mit *der* Welt übereinstimmt“.⁸⁵ „*We construct worlds we know in a world we do not know*“ schreibt Nicholas Onuf.⁸⁶ Danach sind Weltbilder und Ideen nicht objektiv wahr oder vollständig, sondern immer selektiv, d. h. favorisieren bestimmte Aspekte, während andere vernachlässigt werden. Zum anderen weisen Konstruktivisten explizit auf die Unterschiedlichkeit von Weltbildern und Ideen hin.⁸⁷ Danach sind verschiedene Weltbilder und Ideen möglich und wahrscheinlich, die allesamt auf der Wirklichkeitskonstruktion ihrer jeweiligen Beobachter beruhen.⁸⁸ Sie implizieren also nicht nur das, was die Akteure wahrnehmen und wie sie das, was sie wahrnehmen, interpretieren, sondern auch das, was sie nicht wahrnehmen und wie sie nicht interpretieren. Ihre Analyse kann somit Aufschluss über die Unterschiede im Verständnis von „Realität“ geben, nicht aber über die Wirklichkeit „an sich“. In diesem Sinne spricht Erving Goffman von einer Untersuchung der Kamera, nicht aber des Films..⁸⁹

Um Missverständnisse zu vermeiden: Ein Weltbild ist keine Ideologie. Mit einer Ideologie geht in der Regel Einseitigkeit, Intoleranz, Manipulation und Herrschaft über andere Menschen einher. Sie trägt somit schon im Ansatz die Tendenz, anderen Menschen eine bestimmte Sichtweise aufzudrängen bzw. die Freiräume von Menschen einem Idealbild unter zu ordnen und deren Individualität durch Dogmatisierung zu verletzen. Ein Weltbild ist dagegen eine oft nicht bewusst reflektierte Konstruktion, eine Synthese aus Vorstellungen und Einschätzungen, Wissen und Glauben, Erfahrungen und Erkenntnissen auf deren Grundlage jeder Mensch (und Gruppen von Menschen) seine Umwelt und die ihn umgebende Gesellschaft begreift, und demgemäß er seine Handlungen plant und Ziele verfolgt. Insofern ist ein Weltbild auch nichts statisches, sondern kann sich im Laufe des Lebens eines Menschen durchaus verändern. Der Aspekt des Beharrens bzw. der

⁸⁵ Thomas Diez (1996), Postmoderne und europäische Integration, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3 (2), S. 255-281, daraus S. 257.

⁸⁶ Nicholas Onuf (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, S. 42..

⁸⁷ Vgl. Jutta Weldes (1996), Simone Wisotzki (2001).

⁸⁸ Gerhard Ruggie (1993), *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, in: *International Organization* 47 (1), S. 139-174, daraus S. 169, Richard Price und Christian Reus-Smit (1998), S. 273ff.

⁸⁹ Erving Goffman (1974), S. 2.

bewussten Herrschaft und Manipulation spielt hier keine oder lediglich eine sehr marginale Rolle.

Nach Deborah Stone können Weltbilder auch definiert werden als *“medium of exchange and a mode of influence even more powerful than money, votes and guns...Ideas...guide the way people behave.”*⁹⁰ Sie sind Ausdruck unseres „Wissens über die Wirklichkeit“, das neben „kognitiven“ immer auch „normative“ Elemente umfasst. Die kognitiven Elemente beziehen sich auf den Ist-Zustand eines Phänomens, wie z. B. Migration oder Zuwanderung, wie es von uns wahrgenommen wird. Mit Rückgriff auf diese Elemente beurteilen wir dieses Phänomen nach den Kriterien „wahr/falsch“. Dies darf jedoch nicht in dem Sinne missverstanden werden, dass diese Kriterien die „Realität“ wahr bzw. objektiv wiedergeben, sondern bedeutet, dass eine bestimmte Realitätssicht für uns als zutreffend gilt. Die normativen Elemente beziehen sich auf den Soll-Zustand dieses Phänomens. Sie sind Ausdruck bestimmter normativer Präferenzen, die zeigen, was unserer Ansicht nach verbesserungs- bzw. veränderungswürdig ist. Mit Rückgriff auf diese Elemente beurteilen wir das entsprechende Phänomen nach den Kriterien „gut/schlecht“.⁹¹ Diese Präferenzen geben sozusagen vor, welche Ziele wünschenswert sind. Die konsequente Umsetzung des konstruktivistischen Ideenverständnisses impliziert, dass wir entsprechend dieser kognitiven und normativen Aspekte gemäß der Logik der Angemessenheit handeln.⁹² Demnach darf der Mensch nicht als „homo oeconomicus“ sondern muss als „homo sociologicus“ verstanden werden, der nicht nutzenmaximierend, sondern ideengeleitet handelt.

Wenn Weltbilder und Ideen das Denken und Handeln von Menschen maßgeblich prägen, dann sind sie nicht nur in unserem Alltagsleben und der Wissenschaft, sondern auch in der Politik von Bedeutung. Denn Politik wird von Menschen (mit)gestaltet. Diese Prämisse legt nahe, die von den politischen Akteuren zur Steuerung und Reglementierung von Zuwanderung herangezogenen Weltbilder und Ideen zu untersuchen. Dabei muss aber vor dem Missverständnis gewarnt werden, diese seien eindeutig messbare oder quantifizierbare Daten, von denen wir direkt auf

⁹⁰ Deborah Stone (2002), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York/London, S. 11.

⁹¹ Markus Jachtenfuchs (1995), S 428ff.

⁹² Zur Logik der Angemessenheit (*logic of appropriateness*) konstruktivistischer Ansätze in Abgrenzung zur Logik der Nutzenmaximierung (*Logic of consequences*) rationalistischer Ansätze vgl. James March und Johan Ohlsen. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, daraus S. 949-954.

die Interessen und Handlungen der jeweiligen politischen Akteure schließen könnten. Gemäß des erkenntnistheoretischen Konstruktivismus sind Weltbilder und Ideen zwar von entscheidender politischer Bedeutung, besitzen jedoch keine „programmierende“ Wirkung.⁹³ Sie geben die Richtung von Handlungen vor, determinieren politische Entscheidungen jedoch nicht. Sie bilden die sozialen Strukturen, vor deren Hintergrund die Akteure Situationen und Ereignissen Bedeutung zuschreiben, ihre Intentionen kommunizieren, Ansprüche kritisieren und Entscheidungen rechtfertigen.⁹⁴

Wenn Weltbilder und Ideen keine determinierende Wirkung besitzen, dann müssen wir grundsätzlich davon ausgehen, dass z. B. ein und dasselbe Weltbild durchaus zu unterschiedlichen politischen Interessen und Handlungen führen kann, während umgekehrt ein politisches Interesse oder eine Handlung auf verschiedene Ideen zurückgeführt werden kann.⁹⁵ Es ist folglich nicht möglich, konkrete Hypothesen, Prognosen oder Handlungsmaximen zu formulieren. Eine Weltbild- und Ideenanalyse ermöglicht es jedoch, den Glaubenssätzen politischer Akteure über die Bestimmungsfaktoren von Zuwanderung bzw. Zuwanderungspolitik, ihren normativen Perspektiven sowie ihren Kausalannahmen auf den Grund zu gehen und somit ein besseres Verständnis von der Konstruktion und Bearbeitung politischer Probleme zu bekommen. Eine solche Analyse kann dann auch durch eine kritische Reflexion sinnvoll ergänzt werden. Dabei geht es in erster Linie um das „Verstehen“ des politischen Bewusstseins und nicht um das „Erklären“ konkreter Inhalte politischer Maßnahmen. Es geht weniger um die handlungsstiftende als vielmehr um die sinn- und bedeutungsstiftende Wirkung von Ideen. An dieser Stelle sei noch einmal explizit darauf hingewiesen, dass politische Entscheidungen im Bereich der Zuwanderung und das Wissen über sie nicht von Weltbildern oder Ideen „gemacht“ werden. Es wäre jedoch irreführend, so die Argumentation der vorliegenden Arbeit, in der Untersuchung eines Politikfeldes Handlungen von Ideen zu trennen. Denn Politik ist immer auch ein „*struggle over ideas*“ bzw. ein „*struggle for the determination of meanings*“. Wenn wir die Bedeutung von Strategien bzw. Handlungsplänen im Zusammenhang mit Migration und Zuwanderung besser

⁹³ Vgl. dazu Nicholas Onuf (1989), S. 23; Friedrich Kratochwil (1989).

⁹⁴ Friedrich Kratochwil (1989), S. 61.

⁹⁵ Vgl. Martin Rein und Donald Schön (1991), Frame-reflective policy discourse, in: Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads, hrsg. v. P. Wagner, C.H. Weiss, B. Wittrock und H. Wollmann, S. 262-289, daraus S. 268f.

verstehen wollen, ist es folglich notwendig, die ihnen zu Grunde liegenden Ideen zu beleuchten.

Grundsätzlich wird die Materialität der deutschen Zuwanderungspolitik in dieser Arbeit nicht geleugnet. Es wird jedoch argumentiert, dass sie ihre Bedeutung erst durch die sie konstituierenden Weltbilder und Ideen erhält und dass mit dieser Bedeutungs- und Sinnzuschreibung immer auch normative Präferenzen verbunden sind. Zuwanderungsbegrenzungen oder Einschränkungen von finanziellen Leistungen für Zuwanderer sind de facto existent, deren Bedeutungs- und Sinnzuschreibung ergibt sich jedoch erst über bestimmte Weltbilder und Ideen, die eine spezifische Vorstellung von Zuwanderern konstituieren. Im Gegensatz zu rationalistischen Theorien, in denen behauptet wird strukturelle Zwänge oder materielle Interessen seien objektiv gegeben, wird hier also davon ausgegangen, dass erst Weltbilder und Ideen den „Rahmen“ (*frame*) für bestimmte Interessen, Strategien und Handlungsmöglichkeiten bereitstellen.

Weltbilder und Ideen werden in dieser Arbeit allgemein als „Wissen über die Wirklichkeit“ definiert, die innerhalb einer sozialen Gruppe intersubjektiv herausgebildet werden und wiederum die Rahmungen für das Denken und Handeln der Mitglieder dieser Gruppe bilden. Es wird also argumentiert, dass Weltbilder und Ideen nicht nur als kognitives und normatives Potential von Individuen zu verstehen sind,⁹⁶ sondern dass auch soziale Kollektive über intersubjektiv gehaltene Ideen verfügen, die ihnen als Grundlage für die Auslegung von Problemen und als Legitimationsgrundlage für ihre Vorstellung von Zuwanderungspolitik dienen. Auf nationaler Ebene können solche Kollektive z. B. Regierungen, Oppositionen, Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbände sein, deren Mitglieder sich auf Grund der Nähe ihrer „Weltanschauung“ und normativen Konstrukte zusammengefunden haben, auch wenn diese in Teilen umstritten sind.⁹⁷ Mit anderen Worten: Weltbilder und Ideen sind sozial vermittelt und umfassen bestimmte Vorstellungen und Überzeugungen, welche die sozialen Gruppen in Abgrenzung zu anderen herausgebildet haben und auf Grund derer sie Probleme ähnlich beurteilen sowie bestimmte Ansprüche und Präferenzen favorisieren, andere dagegen marginalisieren.

⁹⁶ Vgl. dazu Robert Keohane und Judith Goldstein (1993).

⁹⁷ Vgl. dazu auch Birgit Hellmann, Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (2000), Globalisierung und Integration. Strategievorstellungen deutscher Parlamentarier, Arbeitspapier des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, Nr. 31, S. 8.

Nun ist es in der Praxis ausgesprochen schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, Ideen und Weltbilder in ihrer Wirkung immer genau voneinander zu trennen, denn sie stehen in engem wechselseitigem Verhältnis zueinander. Um jedoch dem Vorwurf der Beliebigkeit vorzubeugen, werden in dieser Arbeit Weltbilder und Ideen zumindest definitorisch und funktional unterschieden. Bei Judith Goldstein und Robert Keohane impliziert der Begriff Weltbilder allgemein Anschauungen, Meinungen und Ansichten und wird unter den Oberbegriff Ideen subsumiert.⁹⁸ In dieser Arbeit werden Weltbilder als „Wissen über das Funktionieren internationaler Beziehungen“ verstanden, das sich in erster Linie auf deren Ordnungsprinzipien und Bestimmungsfaktoren sowie die damit einhergehenden normativen Prämissen bezieht. Dieses Wissen bildet die Grundlage von Perzeptionen, so z. B. ob Migration und Zuwanderung als Bedrohung oder Bereicherung wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund werden bestimmte Ideen von Zuwanderungspolitik konstruiert, die wiederum dazu dienen, Handlungen zu begründen. Die jeweilige Bedeutung dieser Ideen steht in Zusammenhang mit konkreten Situationen und Ereignissen, während Weltbilder umfassenderer Natur sind. In Anlehnung an das konstruktivistische Normenverständnis werden Ideen als „*standard of appropriate behaviour for actors with a given identity*“⁹⁹ bzw. als „*shared expectations of appropriate behaviour held by a collectivity of actors*“ definiert.¹⁰⁰ Das heißt, sie bilden einen Verhaltensmaßstab, indem sie vorgeben wie entsprechend der jeweiligen Situation angemessen oder unangemessen zu handeln ist. Im Gegensatz zu rationalistischen Theorien, wie z. B. dem Neorealismus, Neoinstitutionalismus oder einigen Varianten der liberalen Theorie, in denen Ideen lediglich eine regulative Wirkung zugeschrieben wird, wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass Ideen ebenso wie Weltbilder - eine konstitutive, d. h. soziale Tatsachen schaffende Wirkung besitzen. Sie sind danach nicht als externe Bedingungsfaktoren zu verstehen, die sozusagen von außen das Verhalten der Akteure begrenzen, sondern als Grundlage für gesellschaftliches Zusammenleben, indem sie über den Prozess der kollektiven Intentionalität bestimmte Rechte und Verantwortlichkeiten schaffen und

⁹⁸ Vgl. Judith Goldstein und Robert Keohane (1993), S. 8ff .

⁹⁹ Martha Finnemore und Kathrin Sikkink (1998), *International Norm Dynamics and Political Change*, in: *International Organization* 52 (4), S. 887-917, daraus S. 891. Vgl. auch Peter Katzenstein, Hrsg. (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, S. 5; Audie Klotz (1995), *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca/London, S. 14.

¹⁰⁰ Jeffrey Checkel (1999), *Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe*, in: *International Studies Quarterly* 43, S. 83-114, daraus S. 83.

nach Prioritäten ordnen. Gesellschaftliches Zusammenleben ist somit ohne Ideen nicht möglich bzw. verständlich, denn diese regeln die Beziehungen der Gesellschaftsmitglieder zueinander.¹⁰¹

1.2.6 Sprache als Träger sozial konstruierter Weltbilder und Ideen

Wie bereits angedeutet, besitzt Sprache im Konstruktivismus eine besondere Bedeutung. Selbst in rationalistischen Theorien wird die Rolle von Sprache anerkannt. Hier wird jedoch lediglich deren instrumenteller Charakter betont, nicht aber ihre Bedeutungsorientierung. Gemäß des rationalistischen Verständnisses müssen politische Akteure nicht immer meinen was sie sagen, sondern setzen ihre Argumente eher strategisch ein, um die Entscheidungen der Gegenspieler im eigenen Interesse, d. h. in erster Linie zur Durchsetzung der eigenen Ziele und Handlungspläne, zu beeinflussen.¹⁰² Rationalisten fragen deshalb auch gar nicht erst nach den Weltbildern und Ideen, die den jeweiligen Argumentationen zu Grunde liegen, sondern konzentrieren sich in erster Linie auf das tatsächliche Handeln von Akteuren.

Konstruktivisten haben das rationalistische Grundverständnis von Sprache insofern abgelegt, als dass sie ihr eine konstitutive Wirkung eingeräumt haben.¹⁰³ So haben einige Konstruktivisten empirisch gezeigt, dass Argumentationsprozesse in der Politik zur sozialen und normativen Verständigung beitragen können, vorausgesetzt, alle Beteiligten verfolgen das Ziel, eine Einigung herbeizuführen und sind dafür grundsätzlich bereit, sich gegebenenfalls argumentativ überzeugen zu lassen.¹⁰⁴ Die

¹⁰¹ Vgl. Gerhard Ruggie (1998), *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, London, S. 24.

¹⁰² Vgl. Frank Schimmelpfennig (1997), *Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4 (2), S. 219-254; Frank Schimmelpfennig (2000), *International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment*, in: *European Journal of International Relations* 6 (4), S. 109-139 und Frank Schimmelpfennig (2001), *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, in: *International Organization* 55 (1), S. 47-80; Jack Goldsmith und Eric Posner (2001), *Moral and Legal Rhetoric in International Relations: A Rational Choice Perspective*, John M. Olin Law & Economic Working Paper No. 108, <http://www.law.uchicago.edu/Publications/Working/index.html>.

¹⁰³ Einen ersten Überblick bietet Maja Zehfuß (1998), *Sprachlosigkeit schränkt ein*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5 (1), S. 109-137.

¹⁰⁴ Vgl. z.B. Harald Müller (1994), *Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1), S. 15-44 und Harald Müller (2001), *International relations as communicative action*, in: *Constructing International Relations. The Next Generation*, hrsg. v. Karin Fierke und Knud Erik Jörgensen, Armonk/NY; Rodger Payne (2001), *Persuasion, Frames and Norm Construction*, in: *European Journal of International Relations* 7 (1), S. 37-61; Thoma Risse (2000), *Let's Argue! Communicative Action*

Funktion des „besseren Argumentes“ wird dabei besonders betont.¹⁰⁵ Grundsätzlich zeigen diese Studien, dass sich die Interessen von Akteuren unter bestimmten Bedingungen verändern können und dass dabei argumentative Prozesse eine wichtige Rolle spielen. Das Problem dieser Ansätze ist jedoch, dass die „Rationalität“ politischer Akteure in Abgrenzung zur Logik der Angemessenheit a priori als strategisch, d. h. einem Kosten-Nutzen-Kalkül folgend, verstanden wird. Es wird implizit von einer einheitlichen, invarianten Interpretation rationalen Handelns ausgegangen. Mögliche Bedeutungsunterschiede und damit einhergehende Handlungsunterschiede werden somit nicht thematisiert. In Anlehnung an Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns haben aber Vertreter des erkenntnistheoretischen Konstruktivismus darauf hingewiesen, dass Rationalität nur in Verbindung mit der intersubjektiven Bedeutung des Begriffs „rational“, d. h. als konstituiert durch seine normative Verwendung verstanden werden kann. Eine Handlung wird dementsprechend als rational bezeichnet, wenn es einen „Sinn“ ergibt, sie auszuführen.¹⁰⁶ In diesem Sinn erklärt Friedrich Kratochwil „*To call something rational means then to endorse it in terms of some norm or moral feeling that permits it.*“¹⁰⁷ Ob eine Handlung als rational gilt oder nicht hängt somit vom sozialen Kontext ab, in dem sie geschieht.

Andere Konstruktivisten haben sich auf die Bedeutung von Argumentation auf der intersubjektiven Ebene konzentriert.¹⁰⁸ In Abgrenzung zu den ersten beiden Ansätzen zielt die in diesen Studien verwendete Herangehensweise nicht darauf ab, die wahren oder wahrscheinlichen Motive der handelnden Akteure bzw. die handlungstheoretischen Grundlagen argumentativer Verständigungsprozesse herauszuarbeiten, sondern zeigt, dass Argumente auf der intersubjektiven Ebene eine eigene Bedeutung besitzen und auf diese Weise soziale „Realitäten“ schaffen können. Diese Ansätze sind insofern interessant, als dass sie die Rekonstruktion von verschiedenen Argumentationstypen (z. B. *utility-based, value-based, rights-based*)

in World Politics, in: International Organization 54 (1), S. 1-40; Jens Steffek (2000), The Power of Rational Discourse and the Legitimacy of International Governance, EUI Working Paper RSC No. 46, Florenz..

¹⁰⁵ Zur Kritik der „Macht des besseren Arguments“ vgl. Jeffrey Checkel (1999).

¹⁰⁶ Vgl. dazu Friedrich Kratochwil (1987), S. 304f.

¹⁰⁷ Friedrich Kratochwil (1987), S. 311.

¹⁰⁸ Vgl. Neta Crawford (2002), Argument and Change in World Politics, Cambridge; Helen Sjursen (2002), Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy, in: Journal for Common Market Studies 40 (3), S. 491-513; Helen Sjursen und Karen Smith (2001), Justifying EU Foreign Policy: The Logics underpinning EU-Enlargement, ARENA Working Paper WP01/1, Oslo.

in ihre Analyse integrieren und zeigen, mit welcher „Logik“ politische Handlungspläne jeweils begründet und gerechtfertigt werden können.¹⁰⁹ Dass im Rahmen dieses Ansatzes den jeweiligen Argumentationstypen häufig auch bestimmte Handlungslogiken zugeordnet werden, zeigt, dass auch hier die Bedeutung von Rationalität a priori als strategisches Kosten-Nutzen-Kalkül definiert und somit seine sinnstiftende Bedeutung vernachlässigt wird.

Jürgen Habermas weist auf den normativen Gehalt von kommunikativen Handlungen und auf deren positive Wirkung in Bezug auf die freie gesellschaftliche Entfaltung hin, denn dadurch können die Geltungsansprüche von Argumenten intersubjektiv überprüft werden.¹¹⁰ Andere Autoren weisen darauf hin, dass argumentative Prozesse immer auch Ausdruck von Macht und Herrschaft sind und stets mit bestimmten Intentionen verbunden sind.¹¹¹ So können sie z. B. darauf abzielen, über bestimmte Inhalte Bedeutungen zu schaffen oder die Öffentlichkeit von der Richtigkeit der Argumente zu überzeugen. Dabei wird grundsätzlich zwischen zwei unterschiedlichen Vorstellungen von Macht ausgegangen: Definitionsmacht und Diskursmacht. Der Begriff Definitionsmacht impliziert, dass politische Entscheidungsträger in der Regel auf ihr Vorrecht in der Diskursgestaltung bestehen und das nicht nur in autoritären sondern auch in demokratisch verfassten Staaten. Ihre Definitionsmacht kommt in Form bestimmter Argumentationsketten zum Ausdruck, in denen Begriffe miteinander verbunden und auf diese Weise bestimmte Bedeutungen generiert sowie politische Interessen gerechtfertigt werden. Jutta Weldes dokumentiert die Bedeutungsstiftung am Beispiel der Kuba-Krise: Hier wurde das Verhalten der Sowjetunion von US-Entscheidungsträgern mit der

¹⁰⁹ Helen Sjursen unterscheidet zwischen drei Argumentationstypen. Erstens, Argumenten der „Rentabilität“ (*utility*), die ein bestimmtes Kosten-Nutzen Kalkül zum Ausdruck bringen. Zweitens, Argumenten, die sich auf spezifischen Wertpräferenzen basieren (*value-based*) und drittens, den Argumenten, die die sich auf universelle Rechte beziehen (*rights-based*). Sie lehnt sich dabei an Habermas' Einteilung in drei unterschiedliche Argumentations-Dimensionen an: die pragmatische, die ethische und die moralische. Neta Crawford unterscheidet zwischen vier Argumentationstypen, wovon die ersten drei ebenfalls Habermas' Einteilung folgen: dem praktisch-instrumentellen (pragmatischen), dem identitäts-präferierenden (ethischen), dem ethischen (moralischen) und dem wissenschaftlichen Argumentationstyp. Vgl. Helen Sjursen (2002), Neta Crawford (2002), S. 23-26 und Jürgen Habermas (1991), Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt/Main, S. 100ff.

¹¹⁰ Dabei beziehen sich die Akteure nicht ausschließlich auf pragmatische Interessen, sondern auch auf bestimmte Wertpräferenzen und moralische Gebote, die somit der Beurteilung durch andere ausgesetzt sind. Jürgen Habermas (1992), Faktizität und Geltung, Frankfurt, S. 50ff und Jürgen Habermas (1991), S. 100ff.

¹¹¹ Vgl. z. B. Michael Foucault (1984), *The Order of Discourse*, in: *Language and Politics*, hrsg. v. Michael Shapiro, Oxford/Cambridge, S. 103-138; Jutta Weldes (1996), *Constructing National Interests*, in: *European Journal of International Relations* 2 (3), S. 275-318, daraus S. 282ff; Jennifer Milliken (1999), *The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods*, in: *European Journal of International Relations* 5 (2), S. 225-254, daraus S. 228ff.

Argumentationskette „*totalitarian-aggression-expansionism*“ beschrieben, während die eigene Handlungsweise mit den Stichworten „*democracy*“ und „*leader of the free world*“ gerechtfertigt wurde.¹¹² Politische Eliten besitzen insofern Definitionsmacht, als es ihnen als gewählte Vertreter der Bevölkerung obliegt, Begriffe zu prägen und Bedeutungen in die Öffentlichkeit zu transportieren.

Die Diskursmacht impliziert, dass es auch kritische politische Stimmen gibt, die aber von den „Diskursmächtigen“ häufig als falsch, unwahr, etc. bezeichnet oder marginalisiert werden. Politische Entscheidungsträger besitzen insofern Diskursmacht, als dass sie ihre demokratische Legitimation nutzen, um ihre Argumente und Bedeutungsinhalte als „richtig“ oder „wahr“ vermitteln zu können, was unter Umständen nicht unerheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung besitzt. Diese Überlegungen zur Definitions- und Diskursmacht sowie die Ausführungen zur Bedeutung von „Rationalität“ können auch auf Weltbilder und Ideen übertragen werden, denn auch sie sind sprachliche Konstrukte. Diese Konstrukte prägen nicht nur die Interessen der Akteure, sondern werden auch über politische Eliten in Form von Sprache geäußert und schaffen somit Bedeutungen.

Wenn Sprache ein Träger sozialer Konstruktionen und somit von Weltbildern und Ideen ist, dann werden diese durch Sprache auch erst sichtbar gemacht. Mit anderen Worten: Weltbilder und Ideen sind nicht unmittelbar zugänglich, sondern erst in ihrer sprachlichen Re- bzw. De-Konstruktion zu erfassen. Das wiederum impliziert, dass die in positivistischen Ansätzen vorherrschende strikte Trennung zwischen Subjekt (Akteure) und Objekt (Weltbilder und Ideen) aufgegeben werden muss. Denn die spezifische Bedeutung von Weltbildern und Ideen kann nur in Zusammenhang mit den akteurs- bzw. akteursgruppen-spezifischen Interpretationen erfasst werden.

Vertreter positivistischer Theorien mögen diesen Ansatz dafür tadeln, dass er zwar dekonstruiert und reflektiert, jedoch keine Alternativen bietet und zur Suche nach Lösungen kaum beitragen kann. Dagegen ist jedoch einzuwenden, dass sich der „Wert“ einer solchen Analyse aus dem besseren Verständnis der jeweiligen zuwanderungspolitischen Positionen ergibt, was wiederum die Voraussetzung für die „konstruktive“ Suche nach praktikablen Lösungen ist. Abgesehen davon ist auch

¹¹² Vgl. dazu Jutta Weldes (1996), S. 283ff; David Campbell (1992), *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis/MN, S. 23ff.

grundsätzlich nicht einzusehen, warum eine wissenschaftliche Analyse nicht ohne ein anschließendes Angebot von Alternativen durchgeführt werden kann.

Eine andere Kritik könnte lauten, dass die durch die handelnden Akteure bereits interpretierte „Wirklichkeit“ erneut interpretiert wird.¹¹³ Dagegen ist wiederum einzuwenden, dass die Bedeutung von politischen Interessen und Handlungen nicht aus der Distanz eines „objektiven“ Beobachters ermittelt werden kann, sondern dies immer ein Akt der Interpretation ist.¹¹⁴ Bei wissenschaftlichen Analysen handelt es sich – wie bereits erwähnt - immer um eine Beobachtungsform zweiter Ordnung, also um die Interpretation einer Interpretation.¹¹⁵ Die Darstellung von Politik ist somit niemals nur Beschreibung, sondern schließt immer auch die Bewertung der Fakten in Bezug auf bestimmte normative Überlegungen ein.¹¹⁶ Natürlich sind dabei immer auch Interpretationsfehler möglich. Indem ich mich in der Untersuchung jedoch auf intersubjektive Weltbilder konzentriere - auch wenn diese in Teilen umstritten sind - und nicht versuche in die Köpfe der jeweiligen Akteure hineinzuschauen, bzw. deren geistige Zustände oder Absichten zu hinterfragen, können solche Missinterpretationen, wenn auch nicht ganz ausgeschlossen, so doch minimiert werden. Denn Weltbilder und Ideen sind gleichermaßen von einer großen Anzahl von Akteuren gemeinsam und intersubjektiv konstruiert.

1.2.7 Arbeitsmaterial

Für die Untersuchung, könnte die Argumentation politischer Entscheidungsträger am „Verhandlungstisch“ herangezogen werden. Dort werden die Probleme der Zuwanderung thematisiert, Strategien festgelegt und Handlungsoptionen diskutiert. Mögliche Datenquellen für eine solche Analyse sind z. B. Verhandlungsprotokolle und -dokumente oder Analekten. Diese Herangehensweise erlaubt es, die Bedeutung der ausgetauschten Argumente zu erfassen, sozusagen die „Grammatik“, die den Entscheidungsfindungsprozess „konstruiert“. Auf diese Weise kann beantwortet werden *wie* es zu einer bestimmten Entscheidung gekommen ist.

¹¹³ Zum Konzept der sogenannten „doppelten Hermeneutik“ und dem Verhältnis von Selbst-Interpretation und einer wissenschaftlichen Analyse zweiter Ordnung vgl. Anthony Giddens (1994), Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung, Frankfurt.

¹¹⁴ Vgl. Friedrich Kratochwil (1996), S. 217.

¹¹⁵ Vgl. dazu Mark Neufeld (1995), The Restructuring of International Relations Theory, Cambridge, daraus S. 74ff. Vgl. auch Stefano Guzzini (2000), The Reconstruction of Constructivism in International Relations, in: European Journal of International Relations 6 (2), S. 147-182.

¹¹⁶ Friedrich Kratochwil (1989), S. 229.

Die vorliegende Arbeit wird sich jedoch in erster Linie auf die Debatte außerhalb des inneren Zirkels politischer Entscheidungsträger konzentrieren, um ein breiteres Spektrum relevanter Akteure und möglicher Bedeutungsunterschiede berücksichtigen zu können. Die Analyse wird dabei durch den Zugang über Texte erfolgen. Als Informationsquellen werden neben Regierungserklärungen, Gesetzesvorlagen und Reden auch Berichte, Studien zur Thematik sowie Pressemitteilungen, Medienkommentare und –interviews herangezogen. Diese Informationsquellen sind insofern interessant, als dass sie Aufschluss darüber geben können, wie politische Akteure versuchen, ihre Position und Pläne zu vermitteln und welche Argumente sie einsetzen, um nicht nur den politischen Gegner, sondern auch eine möglichst breite Öffentlichkeit von ihrer Autorität und der Legitimität ihrer Position zu überzeugen.

Nachdem die der Arbeit zu Grunde liegende Theorie und Methodik dargestellt wurde, sollen nun noch einige Begriffsdefinitionen vorgenommen werden.

1.3 Migration und Zuwanderung: Ein Definitionsversuch

Im Rahmen dieses Abschnittes soll nicht im Detail auf die unterschiedlichen Definitionen der Begriffe „Migration“ und „Zuwanderung“ und deren Implikationen eingegangen werden. Mit einem kurzen Überblick soll jedoch auf zwei Punkte hingewiesen werden: Erstens: Mit Begriffsdefinitionen werden verschiedene Deutungsansprüche erhoben. Sie sind das, was in der Wissenschaft ein umstrittenes Konzept genannt wird. Zweitens: Es soll darauf hingewiesen werden, dass den verschiedenen Definitionen jeweils unterschiedliche Beurteilungen und Situationsdefinitionen zu Grunde liegen. Je mehr wir uns also von der Illusion lösen, einheitliche, invariante und allgemein annehmbare Begriffsdefinitionen objektiv erfassen zu können, desto näher liegt die Annahme, dass es sich um soziale Konstruktionen handelt, mit deren Hilfe eine vielschichtige Vorstellung von Ursachen und Auswirkungen von Migration bzw. Zuwanderung auf einen Begriff gebracht werden soll. Die jeweiligen Begrifflichkeiten müssen somit auch vor dem Hintergrund bestimmter Wahrnehmungs- und Interpretationsmuster verstanden

werden. Dementsprechend versteht diese Studie die Pluralität der Definitionen auch als „*competing set of ideas*“.¹¹⁷

Ganz allgemein wird unter Migration „jede längerfristige, räumliche Verlagerung des Lebensschwerpunktes über eine größere Distanz, die ein Verlassen des sozialen Aktionsraumes zur Folge hat“ verstanden.¹¹⁸ Migration wird dabei nicht als unumkehrbare bzw. unveränderbare Bewegung von dem Herkunftsland in das Aufnahmeland interpretiert, sondern schließt auch Weiter- und Rückwanderungen ein. In der öffentlichen Debatte, aber auch in der Wissenschaft, wird darüber hinaus häufig zwischen „freiwilliger Migration“, womit die Arbeitsmigration verbunden wird, und der unfreiwilligen bzw. „Zwangsmigration“ in Zusammenhang mit Flucht vor Verfolgung unterschieden. So ist dann z. B. die Rede von „*economic refugees*“ oder „*political refugees*“, „Wirtschaftsflüchtlingen“ oder „Scheinasylanten“.¹¹⁹ Hier wird bereits deutlich, dass je nach Begrifflichkeit und Definition von Migration ein spezifischer Zusammenhang zwischen deren Ursachen und/oder deren Auswirkungen z. B. auf das Asylsystem konstruiert wird. Ein anderer Kommentator - konstatiert: „Eine klare Grenzziehung zwischen freiwilliger und erzwungener Wanderung kommt zweifellos unseren Wunschvorstellungen entgegen, in der Realität aber gibt es sie nicht.“¹²⁰ In diesem Sinne erklärt auch der UNHCR: „*Today, the reality is that many people leave their home countries for a combination of political, economic and other reasons, and do not fit neatly into categories.*“¹²¹ Im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) wird deshalb auch die Unterscheidung zwischen „*long-term migrants*“ und „*short-term migrants*“, d. h. zwischen permanenten und temporären Migranten, vorgezogen.¹²²

¹¹⁷ Vgl. dazu auch Reinhard Meyers (1990), Metatheoretische und methodologische Betrachtung zur Theorie der Internationalen Beziehungen, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, S. 48-68. Reinhard Meyers begreift die Profusion der IB-Theorien als „*competing set of ideas*“.

¹¹⁸ Georg Hansen und Norbert Wenning (1991), Migration in Vergangenheit und Zukunft, Hagen, S. 17.

¹¹⁹ Leo und Jan Lucassen (1999), Migration, Migration History, History – Old Paradigms and New Perspectives, Bern, S. 11ff, Charles Kegley und Eugen Wittkopf (1990), World Politics – Trends and Transformation, New York, S. 312 und Peter Opitz (1994), Migration und Weltflüchtlingsproblematik, in: Handbuch Internationale Politik, hrsg. v. Wichard Woyke, Opladen, S. 279.

¹²⁰ Vgl. dazu: „Was soll ein Migrationsgesetz“, in: Neue Züricher Zeitung, 08.05.1993.

¹²¹ UNHCR (2000), Remarks of Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees upon Launching the German Language Edition of „The State of the World’s Refugees - Fifty Years of Humanitarian Action“, Berlin, 27.11., S. 2.

¹²² Bereits nach einem Jahr gilt ein Migrant als *long-term immigrant*. Vgl. United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (1998), International Migration Policies, New York.

Im Gegensatz zum Sprachgebrauch im internationalen Kontext, wird auf nationaler Ebene eher von Immigration und Emigration (Auswanderung und Einwanderung) gesprochen, die wiederum, je nach Land, verschiedene Kategorien von Migranten umfassen. In den USA wird z. B. von „*Priority Workers*“ und „*Diversity Immigrants*“ gesprochen und in Großbritannien kennt man „*Immigration from the Commonwealth*“. In Deutschland gibt es z. B. die besondere Gruppe der „Spätaussiedler“. Diese verschiedenen Kategorien ergeben sich aus den historischen Verbindungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland, spiegeln aber auch die Interessen der Aufnahmeländer wider.¹²³

In Deutschland wird weniger von Immigration und Emigration gesprochen, sondern der Begriff „Zuwanderung“ verwendet, der, je nach Schwerpunktsetzung, mit unterschiedlichen, teilweise inkonsistenten Inhalten gefüllt ist.¹²⁴ So umfasst der Begriff verschiedenste Kategorien, wie Arbeitsmigranten, Flüchtlinge, ethnische Zuwanderer und Binnenvertriebene. Unter die Gruppe der Arbeitsmigranten fallen Gastarbeiter, ausländische Fachkräfte, Vertragsarbeiter, Werksvertragsarbeitnehmer und Saisonarbeiter, Wissenschaftler, Studenten und Auszubildende und Saisonarbeiter aber auch sogenannte Eliten und Privilegierte, wie Diplomaten und Hochqualifizierte.¹²⁵ Unter die Kategorie Flüchtlinge fallen Asylbewerber, Konventionsflüchtlinge, Asylberechtigte, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Kontingentflüchtlinge sowie auch die sogenannten „*boat-people*“. Ethnische Zuwanderer sind Aussiedler, Spätaussiedler, Übersiedler und Vertriebene sowie Flüchtlinge aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reichs und der Sowjetischen Besatzungszone bzw. der ehemaligen DDR.¹²⁶ Der Status der Binnenvertriebenen bezieht sich auf ehemalige Zwangsarbeiter, Deportierte, KZ-

¹²³ So steht z. B. der Begriff „*diversity immigrants*“ für diejenigen Einwanderer in die USA, die unterrepräsentierte Herkunftsnationen fördern sollen. In der Wissenschaft wird davon gesprochen, dass politische, ökonomische und historische Verbindungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland *push*- und *pull*-Faktoren auslösen. Vgl. dazu Saskia Sassen (1991), *Die Mobilität von Arbeit und Kapital: USA und Japan*, in: *Prokla* 83, S. 222-248 und Rainer Münz, Wolfgang Seifert und Ralf Ulrich (1997), *Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt/M.

¹²⁴ So gibt es in Deutschland z. B. bis 1952 den Status der „Vertriebenen“. Ab 1953 wird diese Personengruppe dann wie Zuwanderer aus der DDR behandelt und dieser rechtlich angeglichen. Für die 1947 eingeführte Bezeichnung „Flüchtlinge für Deutsche aus der SBZ/DDR“ werden 1961 die Begriffe „Deutsche aus der SBZ“ und „Sowjetflüchtlinge“ eingeführt. Die Inkonsistenz wird in Gesetzestexten, in der öffentlichen Debatte und in wissenschaftlichen Studien deutlich. Vgl. Helga Heidemeyer (1994), *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*, Bonn, S. 32ff, 78 und 230. Vgl. auch Frauke Mester (2000), *Zuwanderung in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen*, Münster, S. 43.

¹²⁵ Vgl. Frauke Mester (2000), S. 41.

¹²⁶ Vgl. dazu Helga Heidemeyer (1994).

Überlebende und Kriegsgefangene, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nach Deutschland kamen und hier blieben.¹²⁷

Die unabhängige Kommission Zuwanderung versteht unter dem Begriff Zuwanderung „alle Arten der Migration..., auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben. Von Einwanderung wird nur dann gesprochen, wenn ausdrücklich die dauerhafte Niederlassung in Deutschland gemeint ist.“¹²⁸ Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass Kinder der dritten Zuwanderungsgeneration, also Kinder deren Eltern sich dauerhaft in Deutschland niedergelassen haben, immer noch unter diesen Begriff fallen - also nicht unter die Kategorie „Einwanderung“, mit der eine dauerhafte Niederlassung impliziert wird.

Ebenso wie dem Begriff „Migration“ bzw. den Begriffen „Immigration/Emigration“ und dem deutschen Pendant „Zuwanderung“ werden auch den Begriffen „Migrations- bzw. Zuwanderungspolitik“ unterschiedliche Bedeutungen und Zielsetzungen zugeschrieben. Stephen Glover et al. sprechen von Migrationspolitik vor dem Hintergrund sozialer Stabilität und wirtschaftlichen Wachstums als: „*continuum, running from entry controls to settlement to integration.*“¹²⁹ Andere verbinden mit Zuwanderungspolitik, eine Politik, „die auf Veränderung der Wanderung in ein Land und der Bevölkerungszusammensetzung hinwirken soll“, dabei „Einfluss auf den Zuwanderungsdruck nimmt, Zuwanderung steuert und die Rückkehr von Ausreisepflichtigen sowie die Integration der legal anwesenden Migranten fördert“.¹³⁰ Weitere Autoren definieren Zuwanderungspolitik tendenziell eher humanitär als „bewusste Steuerung von grenzüberschreitenden Wanderungen zwischen Staaten“ und gliedern diese in drei Aspekte: 1. Langfristig angelegte, nach außen gerichtete Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik, 2. Regelung der Zuzugsberechtigung für definierte Personengruppen und 3. Gestaltung der Lebensbedingungen im Aufnahmeland.¹³¹ Für die unabhängige Kommission Zuwanderung bestehen die Kernaufgaben der Zuwanderungspolitik darin, den

¹²⁷ Vgl. Lutz Reuter (1999), Zu den rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der Zuwanderung nach Deutschland, Hamburg, S. 4f.

¹²⁸ Bericht der ‚Unabhängigen Kommission Zuwanderung‘: Zuwanderung gestalten. Integration fördern, Berlin, 04.07.2001, S. 13.

¹²⁹ Stephen Glover, Ceri Gott, Anais Loixillon, Jonathan Portes, Sarah Spencer Vasanthi Srinivasan, Richard Price und Carol Willis (2001), Migration: an economic and social analysis, RDS Occasional Paper No. 67, London, S. viii und 17.

¹³⁰ Vgl. Christina Catherine Krause (2004), Neue Zuwanderungspolitik? Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode in Deutschland, Kiel, S. 18.

¹³¹ Nils Zeino-Mahmalat (2000), Möglichkeiten und Grenzen der Zuwanderungspolitik, <http://politik-netzwerk.de/zuwanderungspolitik/zuwanderung.html>, zuletzt aufgerufen am 16.03.2003, S. 2.

Wohlstand in Deutschland langfristig zu sichern, humanitär zu handeln und das Zusammenleben mit den Zuwanderern bzw. Einwanderern gesellschaftlich zu gestalten.¹³² Dabei betont sie vor allem den durch den demographischen Wandel zu erwartenden Rückgang der deutschen Bevölkerung und die Auswirkungen der Globalisierung für die Wirtschaft, aber auch die humanitären Verpflichtungen Deutschlands.

Es sollte deutlich geworden sein, dass mit den verschiedenen Definitionen immer auch spezifische Bedeutungs- und Sinnzuschreibungen verbunden sind. Im wissenschaftlichen und politischen Sprachgebrauch hat sich dem internationalen Kontext entsprechend der Begriff Migrations- und Flüchtlingspolitik etabliert. Im Rahmen der Europäischen Union wird in der Regel mit dem Begriff „Migrations- und Asylpolitik“ gearbeitet und in Deutschland hat sich der Begriff „Zuwanderungspolitik“ etabliert. In der vorliegenden Arbeit wird – je nachdem in welchem Zusammenhang der Untersuchungsgegenstand behandelt wird – diesen Begrifflichkeiten gefolgt. Im Bemühen um Neutralität (nicht zu verwechseln mit Objektivität), versteht die vorliegende Arbeit sowohl unter Zuwanderungspolitik, als auch unter Migrations- und Flüchtlings- bzw. Asylpolitik ganz allgemein eine Politik, die auf die damit verbundenen Phänomene und Entwicklungen reagiert bzw. versucht, diese aktiv zu gestalten.

¹³² Im Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung werden dafür die Ausdrücke „langfristig Wohlstand sichern“, „humanitär handeln“ und „miteinander leben“ verwendet.

2. Internationaler Kontext

2.1 Humanitäres Völkerrecht

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert hatten Staaten große Anstrengungen unternommen, einen internationalen Rechtsrahmen für den weltweiten Schutz von Menschenrechten zu entwickeln und auszuarbeiten. Der Grundstein dafür wurde mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) im Jahre 1948 gelegt. In Art. 14 heißt es dort: „Jedermann hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Die Präambel der AEMR verweist deutlich auf die barbarischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, die die Verkündung „der Menschenrechte als das von allen Völkern zu erreichende gemeinsames Ideal“ motiviert haben.¹³³ Die AEMR geht von dem Grundsatz der „angeborenen Würde“ und der „gleichen Rechte“ aller Menschen aus, indem sie die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden sieht. Anspruch auf diese Rechte haben alle Menschen, „ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand“.

1951 folgte die Formulierung und Verankerung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und 1967 das Zusatzprotokoll zum Schutz von Flüchtlingen.¹³⁴ Die Orientierung der GFK am universellen, egalitären und kategorischen Grundsatz der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sollte allen Menschen auf der Welt das praktische Selbstbewusstsein geben, im Falle politischer Verfolgung in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.¹³⁵ Anspruch auf Asyl hat laut GFK jede Person, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung „wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet,

¹³³ Vgl. Wolfgang Heidelberg, Hrsg. (1982), Die Menschenrechte, Paderborn, München, Wien, Zürich, S. 271.

¹³⁴ Weitere für den Flüchtlingsschutz relevante Richtlinien sind: Die Satzung des UNHCR (1950), das Abkommen zur Rechtsstellung von Staatenlosen, das Abkommen über die Verminderung der Staatenlosigkeit (1961), das Vierte Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (1949) und dessen Zusatzprotokoll (1977), die Erklärung der Vereinten Nationen über territoriales Asyl (1967), die Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (1965), der Zivil- und der Sozialpakt (1966,1979), die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung (1975), die Konvention über die Rechte des Kindes (1989) und die Erklärung über Menschenrechte von Individuen, die nicht dem Staat des Landes, in dem sie wohnen, angehören (1985). Vgl. Myron Weiner (1995), The Global Migration Crisis, New York, S. 154.

¹³⁵ Vgl. Art. 14 der AEMR.

dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.¹³⁶ Das Ideal der GFK sieht vor, dass die in Art. 1 enthaltene Flüchtlingsdefinition die Asylpraxis der Staaten anleitet und den Rechtsstatus im einmal erhaltenen Asyl regelt, um den Flüchtlingen die Freiheiten und das Eigentum zu gewähren, welche ihnen in ihrer Heimat verwehrt werden. Indem die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen die GFK ratifiziert haben, verpflichteten sie sich, keine Asylsuchenden in ein Land abzuschieben, in dem ihnen Verfolgung droht (*non-refoulement*). Denn in Artikel 33 (1) der GFK ist ausdrücklich festgehalten: Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen in Länder ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner „Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht wäre.“

Mit der Formulierung der GFK wurde der „Übergang von der Flüchtlingsaufnahme als einem Akt staatlicher Gnade zu einem individuellen Schutzanspruch für Flüchtlinge“ geschaffen.¹³⁷ Die moralische Autorität dieser auch als „Magna Charta für Flüchtlinge“¹³⁸ bezeichneten Konvention ist beachtlich, was sich besonders während der politischen Umbrüche des ausgehenden 20. Jahrhunderts gezeigt hat. Denn überall auf der Welt beriefen sich nationale und internationale, staatliche und nicht-staatliche Organisationen auf die in ihr verankerten Grundsätze für den Flüchtlingsschutz. Heute gilt sie allgemein als ein nicht mehr zu ignorierender normativer Maßstab für den zivilen Umgang mit Flüchtlingen. Doch die Versuche das Recht auf Asyl für Flüchtlinge völkerrechtlich verbindlich zu verankern, scheiterten bislang an der ablehnenden Haltung der Staaten. „Das Asylrecht wurde

¹³⁶ Im Art. 1 Abs.2 der GFK heißt es weiter „(...)“; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befinden, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren will.“

¹³⁷ Vgl. Pro Asyl (03/2003), Tony Blairs Anschlag auf den internationalen Flüchtlingsschutz, Frankfurt, S. 2

¹³⁸ Vgl. Atle Grahl-Madsen (1966), *The Status of Refugees in International Law*, Band 1, Leiden, S. 20 und Christine Amann (1994), *Die Rechte des Flüchtlings: Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung*, Baden-Baden, S. 42.

nicht zum allgemeinen Menschenrecht ausgebildet ... letztlich ist der Flüchtling auf sich selbst zurückgeworfen.“¹³⁹

In der Praxis variiert die Aufnahme und der Schutz von Flüchtlingen gravierend.¹⁴⁰ Hier klafft eine Lücke zwischen den durch die Formulierung der GFK geweckten Erwartungen und den tatsächlichen Fähigkeiten und Leistungen in der Flüchtlings- und Asylpolitik der Staaten. Trotz zahlreicher Unterzeichner würden die GFK-Grundsätze nicht einmal in den westlichen Industrieländern respektiert und befolgt, kritisierte der UNHRC und konstatierte eine Abnahme der Bedeutung der GFK.¹⁴¹ Dass die GFK in der Praxis nicht aufgeht, wurde auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt. Das Hauptproblem liegt für viele im Egoismus der Staaten begründet, der mit den humanitären Normen des Völkerrechts konfligiert.¹⁴² Es wird aber auch bezweifelt, dass die GFK dem heutigen Flüchtlingsproblem noch gewachsen ist.¹⁴³ Andere verknüpften die Problematik mit der restriktiven Flüchtlingsdefinition der einzelnen Staaten. „*The conflict between various interpretations of the refugee is the real challenge, the clash between politics and ethics where law attempts...to be the link between legal principles and their effectiveness.*“¹⁴⁴ Da viele Staaten die Flüchtlingsdefinition der GFK nicht liberal sondern restriktiv interpretieren, wurde von Flüchtlingsvertretern die Vervollständigung der Definition gefordert.¹⁴⁵ Das Problem der Definition war und ist in der Tat gravierend, da es über die Aufnahme oder Abweisung von Flüchtlingen und somit auch oft über Leben und Tod entscheidet. Inwieweit jedoch eine invariante und allgemein akzeptierte Bedeutung des Flüchtlingsbegriffs geschaffen werden kann, bleibt fraglich.

Humanitäres „Völkerrecht und Saatsraison stehen in einem natürlichen Konkurrenzkampf zueinander“, bemerkte schon Hugo Grotius. In der Tat regelt die GFK zwar die Rechte von Flüchtlingen *im* Asyl, umfasst jedoch nicht das Recht *auf*

¹³⁹ Felix Ermacora (1994), Die Asyl- und Flüchtlingsproblematik aus völkerrechtlicher Sicht, in: Problemfall Völkerwanderung: Migration, Asyl, Integration, hrsg. v. Wolfgang Okkenfels, Trier, S. 114f.

¹⁴⁰ Vgl. Christina Catherine Krause (2004), Neue Zuwanderungspolitik? Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode in Deutschland, Kiel, S. 69f.

¹⁴¹ UNHCR (1997), The States of the World's Refugees 1997-98. A Humanitarian Agenda, Oxford.

¹⁴² Vgl. Gil Loescher und Laila Monahan, Hrsg. (1989), Refugees and International Relations, Oxford, S. 8

¹⁴³ Vgl. Joanne van Selm-Thornburn (1998), Refugee Protection in Europe- Lessons of the Yugoslav Crisis, Den Haag, S. 35. Vgl. auch Clauden Skran (1992), S. 8f.

¹⁴⁴ Jean-Yves Carlier (1997), One-Eyed Kings in the Land of Blinds ?, in: Europe and Refugees: A Challenge?, hrsg. v. Jean-Yves Carlier und Dirk Vanheule, Dordrecht, S. 279

¹⁴⁵ Bernhard Santel (1991), European Community and Asylum Seekers – The Harmonisation of Asylum Policies, in: Europe – A New Immigration Continent?, hrsg. v. Dietrich Tränhardt, Münster, S. 108.

Asyl. Somit bleibt das subjektive Recht der Asylgewährung der alleinigen Kompetenz und Souveränität der Staaten überlassen und kommt häufig beim Asylrecht nur defizitär zum tragen.¹⁴⁶ Ihre Wirkung auf die Flüchtlingspolitik der Staaten im Allgemeinen und der Asylgewährung im Besonderen liegt meiner Ansicht nach vor allem darin, dass rein national-egoistische Gründe, persönliche Vorlieben z.B. der Antragsbearbeiter oder bloßer Unwille bei der Entscheidung über die Gewährung oder Verweigerung von Asyl weitestgehend ausgeschlossen werden. Mit anderen Worten: Die Staaten können ihre Entscheidungen nicht in einem luftleeren Raum treffen, sondern sind der Beurteilung anderer ausgesetzt und müssen ihre Entscheidungen vor ihnen rechtfertigen.

2.2 Internationales Flüchtlingsproblem

Das Ende des antagonistischen und hochgerüsteten Ost-West-Systemkonfliktes wirkte für viele Menschen in der Welt zunächst wie eine Befreiung aus ideologischen Fesseln. Durch die Liberalisierung autoritärer Staatsstrukturen, vor allem in Osteuropa, schien für sie Emanuel Kants Vision eines Ewigen Friedens ein großes Stück näher gerückt zu sein, zumal die friedlichen Umbrüche in Osteuropa von einer „dritten Welle“, der Demokratisierung in anderen Weltregionen, begleitet war.¹⁴⁷ Das Ende des kalten Krieges weckte auch die Hoffnung, dass die Staaten sich nun endlich konsequenter für den völkerrechtlich verankerten Schutz der Menschen- und Flüchtlingsrechte einsetzen würden.

Doch kaum hatte sich der Ost-West-Systemkonflikt verflüchtigt, wurden in der westlichen Welt neue „Gefahren“ wahrgenommen. Ökologische Krisen, wie der weltweite Treibhauseffekt, „Bevölkerungsexplosionen“ in den Entwicklungsländern und scheinbar neue „ethnisch-religiöse Konflikte“, die nicht nur in der weltpolitischen Peripherie sondern auch mitten in Europa zu schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen führten. Diese Gefahren ließen viele mehr an den von Thomas Hobbes konstruierten Naturzustand des „Kampfes aller gegen alle“ denn an Kants Friedensvision glauben.¹⁴⁸ So entdeckte ein Beobachter

¹⁴⁶ Vgl. dazu Otto Kimminich (1992), Asylgewährung als Rechtsproblem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 9, S. 3-12 und Ders. (1983), Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt.

¹⁴⁷ Samuel P. Huntington (1991), The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norman.

¹⁴⁸ Samuel Huntington, beispielsweise, beschrieb die Zukunft als einen ‚Kampf der Kulturen‘. Dieses Szenario verfügt über ein gewisses Maß an Plausibilität, da es auf eine Reihe von Einzelphänomenen

sich ausbreitende Sphären der Anarchie¹⁴⁹ und ein Anderer ein „Pandämonium“ in nur noch virtuell existierenden Staatsgebilden¹⁵⁰ oder eine Zweiteilung in Welten der Zivilisation und Barbarei.¹⁵¹ In der April-Ausgabe 1999 von *Le Monde Diplomatique* tauchte sogar eine neue Ländergruppe auf: *Entité chaotique ingouvernable*.

Aus den Destabilisierungsprozessen in der weltpolitischen Peripherie wurden Bumerangeffekte verschiedener Art für den „Westen“ abgeleitet. Als ein besonderes Problem, das die westeuropäischen Länder vor allem als Empfänger betraf, wurden die mit diesen Prozessen einhergehenden massiven Migrationsbewegungen wahrgenommen.¹⁵² Überall war die Rede vom „Zeitalter der Migration“¹⁵³ bzw. einer „globalen Migrationskrise“¹⁵⁴ und immer größere Teile der in zunehmender Verarmung lebenden Weltbevölkerung wurden als potentielle Migranten beschrieben.¹⁵⁵ Flüchtlinge stellten für die Industrieländer zwar kein neues Phänomen dar, doch die Bedingungen, unter denen sie betrachtet wurden, hatten sich verändert. Noch währen des Ost-West-Konfliktes hatten die Länder Europas und Nordamerikas eine große Bereitschaft zur Aufnahme von Emigranten gezeigt, vor allem zur Aufnahme jener aus den Ländern des Ostblocks. In den westlichen Demokratien wurde argumentiert, dass Flüchtlinge aus diesem Bereich geschützt werden müssten, da ihnen dort die Menschenrechte verweigert würden.¹⁵⁶ Im Laufe der 1990er Jahre wurde der Zustrom von Migranten jedoch zunehmend als Bedrohung der nationalen Sicherheit definiert, bzw. als ökonomische und kulturelle Bedrohung wahrgenommen, welche die Stabilität der Aufnahmeländer massiv

verweist, die diese Sicht zu bestätigen scheinen. Allerdings liegt die Stärke dieser Perspektive, die sich darum bemüht, ein neues Paradigma der Konfliktinterpretation zu verankern, eher in der politischen Sinnstiftung als in der wissenschaftlichen Analyse; Samuel P. Huntington (1996), *Der Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt/Wien.

¹⁴⁹ Vgl. Robert Kaplan (1996), *The Ends of the Earth. From Togo to Turkmenistan, from Iran to Cambodia. A Journey to the Frontiers of Anarchy*, New York.

¹⁵⁰ Vgl. Daniel Patrick Moynihan (1993), *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*, Oxford.

¹⁵¹ Vgl. Jean-Christophe Rufin (1996), *Die neuen Barbaren. Der Nord-Süd Konflikt nach dem Ende des kalten Kriegs*, München.

¹⁵² Myron Weiner weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass interne Konflikte mehr und größere Flüchtlingsströme auslösen als zwischenstaatliche Kriege. Vgl. Myron Weiner (1995), *The Global Migration Crisis. Challenge to States and to Human Rights*, New York, S. 17.

¹⁵³ Stephen Castles und Marc Miller (1998), *The Age of Migration*, Hong Kong.

¹⁵⁴ Vgl. Myron Weiner (1995), *The Global Migration Crisis*, New York.

¹⁵⁵ Vgl. Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf (1997), *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, 2. Aufl., Münster, S. 330.

¹⁵⁶ Vgl. Joseph Schmid (1999), *Die deutsche Asylfrage zwischen Grundrecht und Gesinnungspolitik*, in: *Asylpraxis*, hrsg. v. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Band 5, Nürnberg, S. 101.

gefährdete.¹⁵⁷ Alle potentiellen Zielländer schlugen daraufhin einen zunehmend restriktiven asylpolitischen Kurs ein und verschärften ihr Asyl- und Ausländerrecht.¹⁵⁸ „Everywhere pernicious law now exists to turn away refugees and restrict their rights. This situation is a significant departure from state practice in the Cold War when – largely for political purposes – attitudes towards refugees were far more tolerant and welcoming.“¹⁵⁹

Je mehr Flüchtlinge ihren Anspruch auf Asyl geltend machten, desto größer wurde der Druck, der auf den Aufnahmeländern lastete, was für die *raison d'être* der Staaten ein großes Problem darstellte.¹⁶⁰ Dem begegneten sie - neben der Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts - mit einer personellen und materiellen Verschärfung der Grenzkontrollen. Der Mechanismus des Schengen-Abkommens an den Außengrenzen der Europäischen Union funktionierte recht gut. Auch die verstärkten Grenzkontrollen zwischen Nord- und Südamerika konnten die irreguläre Zuwanderung verringern. Die größten Migrationsbewegungen fanden jedoch nicht vom Süden in den Norden statt, sondern innerhalb des Südens und in der GUS-Region.¹⁶¹ Doch während grenzüberschreitende Migrationsbewegungen auf Grund der politischen Abwehrreaktionen, die sie in aller Welt auslösten, politische Brisanz erhielten, wurden interne Wanderbewegungen eher als eine normale Begleiterscheinung von Entwicklungsprozessen betrachtet.

Begleitend zu den unilateralen Asylreformen gewann in der „Flüchtlingsaußenpolitik“ das Prinzip des Multilateralismus und der humanitäre Interventionismus nach dem Prinzip der präventiven Sicherheitspolitik zunehmend an Bedeutung – nicht zuletzt deswegen, weil sich die Staaten nicht mehr in der Lage sahen, dem unplanbaren Zustrom von Flüchtlingen im Alleingang zu begegnen.¹⁶²

¹⁵⁷ Vgl. Myron Weiner (1995); Samuel Huntington (1996); George Borjas (1990), *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, New York; Peter Brimelow (1995), *Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster*, New York.

¹⁵⁸ Vgl. Anny Knapp und Herbert Langthaler (1998), *Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung – Die Auswirkungen des Schengener Abkommens auf EU-Bürgerinnen, solche, die es noch werden wollen, und jene, die sicher draußen bleiben müssen*, in: *Menschenjagd, Schengenland in Österreich*, hrsg. v. Anny Knapp und Herbert Langthaler, Wien, S. 11-18.

¹⁵⁹ Gil Loescher (2001), *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, S. 351.

¹⁶⁰ Vgl. dazu Sandra Lavenex (2000), *Security Threat or Human Rights? – Conflicting Frames in Eastern Enlargement of the EU Asylum and Immigration Policy*, San Domenico.

¹⁶¹ Vgl. Reginald Appleyard, Hrsg. (1999) *Emigration Dynamics in Developing Countries*, Aldershot.

¹⁶² Vgl. Gary Freeman (1992), *Migration Policy and Politics in Receiving States*, in: *International Migration Review* 26, S. 114-1167; James Hollifield (1994), *The Migration Crisis in Western Europe: The Search for a National Model*, Department of Political Science Haley Center; David Jacobson (1995), *Rights across Borders*, Baltimore; Saskia Sassen (1996), *Losing Control? New*

Bestehende Regelinstrumente wurden in Frage gestellt und nach neuen Lösungsansätzen gesucht. Im Rahmen der Vereinten Nationen griffen die Staaten nun in innerstaatliche Konflikte ein. Es folgten humanitäre Einsätze, u.a. in Haiti, Kambodscha und Friedensmissionen auf dem Balkan und im Kosovo sowie Einsätze zum Wiederaufbau Afghanistans, um die Situation bzw. den Schutz und die Lebensbedingungen potentieller Flüchtlinge in den Herkunftsländern zu verbessern und somit Flüchtlingsströme im Vorfeld zu verhindern. Die Legitimationsbasis dafür lieferten die Menschenrechte.¹⁶³ *„In the early 1990s, a political consensus prevailed for the first time since 1945, which enabled the UN Security Council to support collective interventionist policies previously thought to be impossible.“*¹⁶⁴ Durch den Aufbau und die Versorgung von Flüchtlingslagern in den Grenzregionen von Krisengebieten hatte die Staatengemeinschaft das Flüchtlingsproblem recht erfolgreich regionalisiert. Die militärischen Interventionen auf dem Balkan hatten einen weiteren Massenmord verhindern können und die Rückführung von Flüchtlingen möglich gemacht.

Mit den Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 und im März 2004 auch in Madrid hatten sich die Vorzeichen für Flüchtlinge erneut verschlechtert. Die Welt war in Angst und Schrecken versetzt. Der Politik und Öffentlichkeit wurde schlagartig bewusst, dass der Terrorismus seine Opfer nunmehr nicht länger überwiegend in den Staaten der Dritten Welt, sondern auch in der westlichen Welt forderte. Diese Ereignisse wurden zum Fanal einer scheinbar „neuen“ Bedrohung, die der „zivilisierten“ Welt ihre Verletzlichkeit vor Augen führte. Die Wahrnehmung des internationalen Terrorismus unterlag dabei einer eigentümlichen Dialektik. Einerseits wurde es als globales Problem definiert, dass die Teilung der Welt in nationale bzw. regionale Einheiten überspringt. Andererseits wurde es aus der Perspektive des „Nordens“ vorwiegend als Sicherheitsrisiko betrachtet, dass seinen Ursprung in den „Schurkenstaaten“ des Südens (Iran, Irak, Afghanistan) hatte.

York; Weiner (1995). Zur Kritik siehe Thomas Holzer und Gerald Schneider (2002), Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme, Opladen.

¹⁶³ Vgl. Gil Loescher (1999), Refugees: a global human rights and security crisis, in: Human Rights in Global Politics, hrsg. v. Timothy Dunne und Nicholas Wheeler, Cambridge, S. 233-258.

¹⁶⁴ Gil Loescher (2001), S. 13.

Die Welt war nunmehr mit einer religiös-fundamentalistischen und diffusen, nicht klar einzuordnenden Form des internationalen Terrorismus konfrontiert.¹⁶⁵ Je mehr die daraus gezogenen Konsequenzen mit den Themen „islamistischer Fundamentalismus“ und „ausländische Terroristen“ verknüpft wurden, desto mehr veränderte sich auch das Klima, in dem die Staaten Migrations- und Asylpolitik diskutieren und bearbeiteten. Migranten, vor allem junge Männer islamischen Glaubens, wurden nunmehr mit großem Misstrauen und Angst betrachtet. Gleichzeitig wurde aber auch gemahnt, Flüchtlinge nicht mit Terroristen gleich zu setzen.¹⁶⁶ „Internationales Flüchtlingsrecht würde Terroristen weder Schutz gewähren noch verhindern, diese strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die beste Garantie des Missbrauchs gegen das Flüchtlingsrecht durch extremistische Gewalttäter sei deshalb die vollständige Umsetzung und Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention in nationales Recht.“¹⁶⁷ Opfer dürften nicht mit Tätern verwechselt werden. Gerade der Flüchtlingsschutz sei eine Antwort der Zivilisation auf den Terrorismus.¹⁶⁸

Für die nahe Zukunft sagen Migrationsforscher folgende Szenarien voraus:¹⁶⁹ Eine weitere Zunahme der Migration, eine weitere Globalisierung der Migration, d.h. Einbeziehen von immer mehr Ländern in das internationale Migrationsgeschehen, eine weitere Differenzierung von Migrationsformen und eine zunehmende Feminisierung der Migration. Abgesehen davon, inwieweit diesem Szenario im Einzelnen zugestimmt wird, bleibt festzuhalten, dass Migration ein Teil moderner globaler Entwicklungen ist und nicht verhindert werden kann. Die Frage ist, wie damit umgegangen werden soll. Plausibel erscheint, dass die Probleme, wie vielfach konstatiert, nur durch die Bekämpfung ihrer Ursachen entschärft werden können.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Eine international einheitliche Definition von Terrorismus gibt es nicht. Vgl. dazu UNHCR (2001), *Asylum policy considerations after 11. September 2001*, Inter-Office Memorandum No. 101/Field Office Memorandum No. 98, Genf, S. 8.

¹⁶⁶ Die Diskussion um die Verbindung von Terrorismus und Flüchtlingen ist kein neues Phänomen. Vgl. dazu Michael Marrus (1999), *Die Unerwünschten – Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*, Berlin, S. 35.

¹⁶⁷ UNHCR Pressemitteilung: Flüchtlingskonvention schützt keine Terroristen, Genf, 24.10.2001.

¹⁶⁸ UNHCR Pressemitteilung: Opfer nicht mit Tätern verwechseln, Berlin, 27.09.2001.

¹⁶⁹ Stephen Castles und Mark Miller (1993), *The Age of Migration. International Population Movements in the modern World*, New York.

¹⁷⁰ Vgl. für Viele Gil Loescher und Laia Monahan, Hrsg. (1989), *Refugees in International Relations*, Oxford, daraus Kap. 11-17; Myron Weiner (1997), *Bad Neighbours, Bad Neighbourhoods. An Inquiry into Causes of Refugee Flows, 1969-1992*, in: *Migrants, Refugees and Foreign Policy. U.S. and German Policies toward Countries of Origin*, hrsg. v. Rainer Münz und Myron Weiner, Oxford, S.183-229; Jochen Blashke und Andreas Germershausen (1992), *Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem*, Berlin, Peter Opitz (1991), *Resignieren ist keine Alternative, Zu den Ursachen des internationalen Flüchtlingsproblems*, o.O.

Inwieweit ein solcher Ansatz Aussicht Erfolg hat und zu den gewünschten Ergebnissen führt, ist jedoch ausgesprochen fraglich. Den Willen und die Möglichkeiten aller vorausgesetzt, müssten wir dafür doch über ziemlich detaillierte Kenntnisse von komplexen Systemen, von nationalen und internationalen Bedingungsfaktoren, von deren Einfluss, Interdependenz und Entwicklungen sowie über ein vollständiges Wissen aller Alternativen und Optionen verfügen, was wir einfach nicht besitzen.¹⁷¹

2.3 Internationale Arbeitsmigration

De facto ist nicht nur die Zahl der Flüchtlinge, die vor Verfolgung ihren angestammten Lebensraum verlassen, enorm gestiegen. Auch die Zahl der Arbeitsmigranten hat stark zugenommen.¹⁷² Mit der Globalisierung und Modernisierung von Transport- und Kommunikationsmitteln geht auch eine Verbreitung von Wissen über Lebensstile, von Wohlstandsattributen und Arbeitsmarktchancen in den Industrieländern einher, die diese zu attraktiven Zielen für Migranten aller Art machen. Dies ist, so wird konstatiert, jedoch nur möglich, weil neben der ökonomischen Globalisierung auch eine „Wertehomogenisierung oder kulturelle Integration der Welt“ stattfindet, „die erst die Schichtung des internationalen Systems – und die damit bezeichnete Ungleichheit – im individuellen Bewusstsein ihren Niederschlag finden lässt.“¹⁷³

„Globalisierung der Arbeit“ bezeichnet den Transfer von Arbeitsplätzen oder Arbeitskräften über nationale Grenzen hinweg. Im Gegensatz zur Migration von Flüchtlingen wird die Arbeitsmigration von Politik und Wirtschaft grundsätzlich positiv bewertet. Im Streben nach Liberalisierung der Weltmärkte haben die Staaten mit der Unterzeichnung zahlreicher internationaler Wirtschaftsabkommen und Menschenrechtsvereinbarungen selbst zur Globalisierung der Arbeit beigetragen.¹⁷⁴ Die meisten Unternehmen profitieren davon: Der Arbeitsmarkt erweitert sich, die Lohnkonkurrenz senkt die Arbeitslöhne und wirkt als Druckmittel. Negativ betroffen von diesen Entwicklungen sind allerdings Arbeitskräfte mit vergleichsweise geringen

¹⁷¹ Auf diesen Punkt weist Friedrich Kratochwil im Zusammenhang mit der Forderung nach Wiedergutmachung für die Ausbeutung der Kolonialvölker hin. Vgl. Friedrich Kratochwil (1998), *Vergesst Kant! Reflexionen zur Debatte über Ethik und Internationale Politik*, S. 115.

¹⁷² Vgl. Peter Stalker (2000), *Workers without frontiers*. International Labour Organization, Genf.

¹⁷³ Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny (1989), *Weltmigration – eine soziologische Analyse*, in: *Migration aus der Dritten Welt*, hrsg. v. W. Kälin und R. Moser, Bern/Stuttgart, S. 31

¹⁷⁴ Vgl. *Le Monde Diplomatique*: Arbeit ohne Grenzen. Migration und Souveränität, 10.11.2000.

Qualifikationen. Für hochqualifizierte Beschäftigte bietet die Globalisierung eher Chancen, denn ihre Karrieremöglichkeiten nehmen zu. Weltweit zeichnet sich so ein neuer Konflikt ab, in dem sich eine Koalition von Unternehmen und Hochqualifizierten als Globalisierungsgewinner und gering qualifizierte Globalisierungsverlierer gegenüberstehen.¹⁷⁵

Weltweit findet ein „Kampf um die besten Köpfe“ statt. Weit überproportioniert zeigt sich dies in der Informations- und Kommunikationswirtschaft. Denn der Wohlstand der industrialisierten Länder basiert auf einem hohen Stand der Technologie und des Wissens, das zunehmend international erarbeitet wird. Aber auch in anderen Wachstumsbranchen wird es zukünftig darum gehen, ein „wirtschaftliches innovatives Milieu zu schaffen, das eine sich selbst verstärkende dynamische Entwicklung in Gang setzt.“¹⁷⁶ Das Leitmotiv lautet dabei „*Brain Gain*“, der „Gewinn von Intelligenz bzw. Verstand“. Gemeint ist damit, dass ein Land Spitzen- und Führungskräfte aus Forschung und Wirtschaft gewinnt, weil diese aus anderen Ländern zuwandern, wo sie schlechtere Bedingungen für ihre Arbeit vorfinden. Dem entgegen steht der „*Brain Drain*“, d.h. der Verlust qualifizierter Bevölkerungsschichten in den Ländern, die dieser Gruppe von Menschen nicht die Möglichkeiten geben oder geben können, eine ihrer Ausbildung entsprechende Arbeit zu finden. Damit geht nicht nur ein Verlust von Humankapital sondern auch ein Verlust von öffentlichen Investitionen, die für Ausbildung aufgewandt wurden, einher. Ein Beispiel dafür sind die bereits seit den 1970er Jahren in die USA abgewanderten Mediziner und Wissenschaftler aus Indien, Philippinen, China und Korea. Auch viele Länder in Lateinamerika haben bereits in den 1980er Jahren bis zu 20% aller Universitätsabsolventen durch Auswanderung verloren. Nach Einschätzungen der Vereinten Nationen machen sich die migrationsbedingten Produktivitätsverluste jedoch am stärksten für die afrikanischen Länder bemerkbar.¹⁷⁷ Aber auch in den Ländern Südosteuropas ist *Brain Drain* eines der größten Hindernisse für Fortschritt.

Während sich die hochqualifizierten Migranten in ihrer Wahlheimat besser entwickeln und vor allem auch mehr verdienen können als in ihrer Heimat und ihre

¹⁷⁵ Vgl. Werner Nienhüser (2000), Humankapital und Eigensinn. Die Globalisierung der Arbeit und ihre Folgen für Unternehmen und Arbeitnehmer, in: Essener Unikat 14, S. 16-29.

¹⁷⁶ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Bonn, S. 26.

¹⁷⁷ Vgl. UNDP (1994), United Nations Development Program: Human Development Report, Oxford/New York, S. 75.

neue Wirkungsstätte von ihnen als zusätzlichem Potenzial im Kampf um Spitzenpositionen im internationalen Wettbewerb profitiert, zeichnet sich bei den gering qualifizierten Migranten ein anderes Bild. Die Süd-Nord- und Ost-West-Migration in die USA und nach Europa ist nicht mehr, wie noch in den 1950/60er Jahren des Wirtschaftsbooms, eine „industrielle Migration“, sondern sie ist auf den tertiären Sektor (Dienstleistungen) gerichtet. Die Arbeitsplätze in diesem Bereich sind weniger stabil, sehr viel kurzfristiger und ungeschützt.¹⁷⁸ Und obwohl die Gruppe der geringqualifizierten die Masse der Arbeitsmigranten ausmacht, wird sie in internationalen Vereinbarungen über Arbeitsmigration kaum behandelt.¹⁷⁹ Den geringqualifizierten ausländischen Arbeitskräften gegenüber werden „Standards der Zivilität prekär und vielfach durchlöchert, wenn auch nicht insgesamt suspendiert.“¹⁸⁰

Die Arbeitsmigration ist Teil der weltweiten Globalisierung, in der Waren, Kapital und Dienstleistungen ausgetauscht werden. Im Bereich der Arbeitsmigration findet die Globalisierung der Welt ihren Ausdruck darin, dass der Anspruch auf Mobilität ein universeller geworden ist. Dieser Anspruch stößt jedoch an die nationalstaatlichen Grenzen, bzw. scheitert an den Reglementierungen der Aufnahmeländer. Mit anderen Worten: Es gibt einen „Konflikt zwischen dem Anspruch der souveränen Staaten auf Kontrolle des Zuzugs ... einerseits und dem Menschenrecht auf Selbstbestimmung und Mobilität andererseits...“.¹⁸¹ Denn die klassischen Einwanderungsländer (Neuseeland, Kanada, USA) quotieren und selektieren Arbeitsmigration. Ihr Motto dabei lautet: „Eliten bevorzugt“.¹⁸² Entscheidende Auswahlkriterien sind die Verwendbarkeit auf dem Arbeitsmarkt, Verhinderung der Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte und die Akzeptanz durch die Bevölkerung. Diese Kriterien prägen grundsätzlich auch die Arbeitsmigrationspolitik in den europäischen Ländern, wobei es hier keine jährlich festgelegten Quoten oder Punktesysteme gibt. „*Most governments have avoided comprehensive commitments, choosing instead to leave horizontal and sectoral*

¹⁷⁸ Vgl. dazu Laura Chies (1994), Das Migrationsproblem in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/M., S. 132.

¹⁷⁹ So legt z.B. die 1995 in Kraft getretenen GATS, General Agreement on Trade in Services lediglich Regeln für *business visitors* (Unternehmensbesucher), *foreign qualified professionals/practitioners* (Fachkräfte) und *intra-company transferees* (interne Firmen-Versetzte) fest.

¹⁸⁰ Claus Offe (1994), Barbarei als modernes Phänomen, in: Berliner Journal für Sozialforschung 43 (3), S. 229-247, daraus S. 238.

¹⁸¹ Dietrich Tränhardt (1997), Perspektiven einer europäischen Zuwanderungspolitik, in: Migration und Flucht, hrsg. v. Steffen Angenendt, Bonn, S. 180.

¹⁸² Vgl. Focus, 06.11.2000.

commitments unbound, except with regard to the admission of particular migrant classes, i.e. the most highly skilled.”¹⁸³

2.4 Europäisches Migrations- und Asylsystem

Nach dem Ende des Kalten Krieges war Europa erstmals als Migrationsraum vereinigt. Grenzen, die vorher verschlossen waren, hatten sich nun geöffnet. Als Raum der Freiheit, der Sicherheit, der Stabilität, des Wohlstandes und auf Grund der Aufhebung der Binnengrenzen war Europa zu einem attraktiven Anziehungspunkt für Menschen aus allen Weltregionen geworden. Alle EU-Länder hatten sich zu Einwanderungsländern entwickelt. In den ersten Jahren kamen mehr Migranten in die EG/EU als während des Ost-West-Systemkonfliktes. Insgesamt hatten zwischen 1980 und 1989 ca. 1,5 Mio. Personen Asyl in der EG/EU beantragt. Von 1990 bis 1999 stieg die Zahl auf mehr als das Doppelte.¹⁸⁴ *„For the first time in Europe’s history, international migration movements now affect all Member States as countries of immigration, even those such as Italy, Spain, Greece and Portugal which have previously been countries of emigration. Many are countries of transit.”¹⁸⁵*

Bereits bei der Grundsteinlegung der Europäischen Union 1992 hatten sich die Mitgliedsstaaten das Ziel gesetzt, „geeignete Maßnahmen in Bezug auf die Kontrolle der Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität“ zu ergreifen.¹⁸⁶ Durch die Errichtung des europäischen Binnenmarktes verstärkte sich das Bedürfnis nach Abbau von Differenzen im Asylrecht, einheitlicher Grenzkontrolle und Migrationssteuerung. „Eine gemeinsame Flüchtlingspolitik ist spätestens seit dem Wegfall der Binnengrenzen im Jahr 1995 zur Notwendigkeit geworden. Angesichts der damit geschaffenen faktischen Freizügigkeit von Asylbewerbern und Flüchtlingen ...“¹⁸⁷ Mit der fortschreitenden Vergemeinschaftung der EU waren im Bereich der

¹⁸³ Brian Paul Christian (2000), *Comprehensive Study: Policies for Facilitating High-Skilled Migration to Advanced Industrial Countries*, Washington, S. 5.

¹⁸⁴ Vgl. dazu UNHCR (2000), *Refugees and Others of Concern to UNHCR – Statistical Overview*, Genf, S. 87f und 110.

¹⁸⁵ European Commission (2000), *Living in an area of freedom, security and justice*, Brüssel, S. 8

¹⁸⁶ Vgl. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Art. 2, EU Amtsblatt C340 vom 10.11.1997.

¹⁸⁷ Bericht der unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘ (2000), *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*, Berlin, S. 176.

Migrations- und Asylpolitik auch insofern Interdependenzen entstanden, als dass unilaterale Maßnahmen Externalitäten auf andere Staaten hätten verursachen können. So wurde z.B. befürchtet, dass Flüchtlinge auf Grund von Verschärfungen im Asylrecht eines Landes auf die benachbarten Länder ausweichen könnten. Andererseits konnte eine zu generöse Asylpolitik eines Landes auch als Anziehungspunkt für eine ganze Region wirken und dazu führen, dass ein Teil des Zustroms auch auf Nachbarstaaten abfällt.¹⁸⁸ Um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen – und nicht zuletzt vor dem Hintergrund der massiven Zunahme von Migration nach Europa durch den Zusammenbruch der Sowjetunion – erschien der Aufbau eines gemeinsamen Migrations- und Asylsystems immer dringlicher.

„Der Konflikt zwischen dem Recht der souveränen Staaten auf Kontrolle des Zuzugs und auf Kohärenz ihrer Gesellschaften einerseits und dem Menschenrecht auf Selbstbestimmung und Mobilität andererseits kann in einer Ära transkontinentaler Mobilität auf zwei Arten gelöst werden: entweder über die selektive Zulassung ausgewählter Einwanderer (...) oder aber durch die schrittweise Ausweitung des Raumes freier Mobilität, soweit dies wünsch- und machbar ist,“ kommentierte ein Experte.¹⁸⁹ Die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik sollte auf vier Prinzipien beruhen: Einer Partnerschaft mit den Herkunftsländern, einer gerechten Behandlung von Drittstaatenangehörigen, einem gemeinsamen Asylsystem sowie einer Steuerung der Migrationsströme.¹⁹⁰ Grundsätzlich ist der Harmonisierungsprozess dabei von zwei Ideen getragen: Zum einen von der Idee der Kontrolle und Steuerung von Migration, die ihren Ausdruck im Schengener Abkommen (1985) und im Dubliner Übereinkommen (1997) finden, zum anderen von der Idee der Rechtsanpassung auf der Grundlage des Völkerrechts, die im Besonderen während des Treffens des Europäischen Rates in Tampere (1999) deutlich wurde.

Die EU-Mitgliedsstaaten haben sich in allen europäischen Verträgen zum internationalen Flüchtlingsschutz bekannt. In diesem Sinne wurde z.B. auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union explizit das Recht auf Asyl und der Schutz vor Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung formuliert, um die

¹⁸⁸ Vgl. dazu Thomas Holzer und Gerald Schneider (2002), Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme, Opladen, S. 22.

¹⁸⁹ Dietrich Tränhardt (1997), Perspektiven einer europäischen Zuwanderungspolitik, in: Migration und Flucht, hrsg. v. Steffen Angenendt, Bonn.

¹⁹⁰ Vgl. European Commission (2000), Living in an area of freedom, security and justice, Brüssel, S. 9.

menschenrechtliche Perspektive der europäischen Asylpolitik zu stärken.¹⁹¹ Die Gestaltung des materiellen Flüchtlingsrechts sollte sich, wie im EU-Vertrag von 1997 bereits verankert und dem EU-Gipfel von Tampere angekündigt, an der GFK ausrichten und das Recht auf Asyl als Menschenrecht wahren.¹⁹² In diesem Sinne bekräftigte der Europäische Rat, dass ein gemeinsames europäisches Asylsystem auf der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl beruhen muss, dessen Grundlage die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der GFK und dem in ihr verankerten Prinzip der Nicht-Zurückweisung (Non-Refoulement) ist.¹⁹³ Im Rahmen des im Vertrag von Amsterdam formulierten fünfjährigen Programms, das einen einheitlichen EU-Asylstandard sicherstellen sollte, wurden bereits erste gemeinsame Mindestnormen etabliert, die in diese Richtung zielen. So wurden u.a. Richtlinien für das Asylverfahren,¹⁹⁴ für die Anerkennung und den Status von Flüchtlingen und Personen, die einen menschenrechtlichen Schutz in den Mitgliedsstaaten erhalten sollen,¹⁹⁵ für die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber und den vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen¹⁹⁶ festgelegt. Diese Richtlinien sind für die EU-Staaten hinsichtlich der in ihnen enthaltenen Ziele verbindlich, wenn auch die Form und Mittel zu deren Erreichung noch nicht festgelegt wurden.

Es galt aber auch, die Migration effektiv zu steuern. Das bedeutete zwar eine – zu mindestens teilweise – Aufgabe der Souveränität der einzelnen Länder, ließ aber einen größeren Handlungsspielraum in diesem Bereich erwarten sowie eine bessere

¹⁹¹ Vgl. Art. 18 und 19 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, EU Amtsblatt C364/01 vom 18.12.2000.

¹⁹²

¹⁹³ Siehe dazu: Europäischer Rat (1999), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tampere, insbesondere Einleitung und Pkt. 14, 15.

¹⁹⁴ Vgl. Europäischer Rat: Vorschlag v. 20.09.2000 für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Anerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABI, EG Nr. C62E vom 27.02.2001; geänderter Vorschlag vom 18.06.2002 für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Anerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABI, EG Nr. C291E vom 26.11.2002, beide auf <http://europa.eu.int/eur-lex>, zuletzt besucht am 01. 03.2005.

¹⁹⁵ Vgl. Europäischer Rat Vorschlag vom 12.09.2001 für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatenangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, ABI, EG Nr. C513 v. 26.02.2002, beide auf <http://europa.eu.int/eur-lex>, zuletzt besucht am 01. 03.2005.

¹⁹⁶ Vgl. Europäischer Rat: Vorschlag vom 3.4.2001 für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten, ABI, EG, Nr. C213E vom 31.7.2001 und Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten, ABI, EG Nr. L31 v. 06.02.2003. Vgl. auch die Richtlinie Nr. 2001/55/EG des Rates vom 20.07.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedsstaaten, ABI, EG Nr. L212 vom 7.8.2001, alle auf <http://europa.eu.int/eur-lex>, zuletzt besucht am 01. 03.2005.

Kontrolle über die Ergebnisse der Migrations- und Asylpolitik. In diesem Sinne wurden im Schengener Abkommen z.B. Einreisebedingungen und der gegenseitige Informationsaustausch geregelt und eine gemeinsame Definition des Begriffs „Ausländer“ festgelegt, wodurch die EU-Bürger von Drittstaatenangehörigen klar getrennt wurden.¹⁹⁷ So wurde, obwohl es zu der Zeit „so was wie einen europäischen (Staats-) Bürger“ noch nicht gab, bereits dessen Negation konstruiert: der „Drittausländer“.¹⁹⁸ Mit dem Dubliner Übereinkommen (1997) wurden dann Regelungen bezüglich der Verantwortlichkeiten und Lastenteilung etabliert, mit dem Ziel Mehrfachasylbewerbungen zu vermeiden.¹⁹⁹ Damit wurde der Zugang zum Asyl für Migranten, die aus einem so genannten sicheren Herkunftsland kommen oder auf dem Weg in ein Land der EU über einen so genannten sicheren Drittstaat einreisen, stark eingeschränkt. Dadurch hatten diese Personen praktisch keine Chance mehr auf Asyl. Scharfe Kritik an dieser Politik kam u.a. aus den Reihen der Vereinten Nationen. Der Generalsekretär, Kofi Annan, rügte, dass Europa „seiner Pflicht, Flüchtlinge internationalem Recht gemäß zu schützen“, nicht nachkomme. Die Menschenrechtskommissarin, Mary Robinson, forderte eine bessere „Politik für rechtmäßige Flüchtlinge“ und der Flüchtlingskommissar, Ruud Lubbers, kritisierte die EU-Politik scharf mit den Worten: „Wir schließen die Vorhänge ... und sagen, es gibt hier kein wirkliches Problem.“²⁰⁰

Festzuhalten bleibt, dass die EU bis heute nicht über ein einheitliches Migration- und Asylregime verfügt. Doch im Rahmen des Harmonisierungsprozesses sind schon charakteristische Tendenzen festzustellen, so u.a. die Abnahme von Asylgesuchen und die Zunahme von Arbeitsmigration.²⁰¹ Ersteres ist auf die Stärkung des europäischen Schutzkonzeptes und die damit verbundene Erschwerung der Einreise sowie der Asylantragstellung zurückzuführen. Letztere wurde auf europäischer Ebene durch die Ausweitung des Freizügigkeitsrechts gefördert. Ausgangspunkt

¹⁹⁷ Der Begriff ‚Ausländer‘ wird definiert als: *“any person other than a national of a Member State of the European Communities”*. Vgl. Convention implementing the Schengen Agreement, 14.06.1985, Art.1.

¹⁹⁸ Anny Knapp und Herbert Langthaler (2000), Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung – Die Auswirkungen des Schengener Abkommens auf EU-Bürgerinnen, solche, die es noch werden wollen, und jene, die sicher draußen bleiben müssen, in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik. Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingschutzpolitik, Einführungen, Bd. 10, Berlin, S. 59

¹⁹⁹ Vgl. dazu Agnès Hurwitz (1999), The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment, in: Journal for Refugee Law 11 (4), S. 646.

²⁰⁰ Vgl. „Annan rüffelt die Europäer wegen ihrer Asylpolitik“, in: Frankfurter Rundschau, 31.01.2001 und „UNO-Flüchtlingskommissar warnt Europa vor Abschottung“, in: Handelsblatt, 06.02.2001.

²⁰¹ Vgl. Steffen Angenendt, Hrsg. (1999), Asylum and Migration Policy in the European Union, Berlin, S. 18.

dafür war das Übereinkommen für Gastarbeiter vom 17. April 1950. Bereits in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wurden allen Arbeitnehmern die gleichen Rechte zugesichert. Die Abnahme von Asylgesuchen und die Zunahme von Arbeitsmigration ist das Resultat der mittlerweile weit verbreiteten Vorstellung, dass Arbeitsmigration – zu mindestens unter der Prämisse des begrenzten Aufenthaltes – temporäre Defizite auf dem Arbeitsmarkt ausgleichen und somit zum wirtschaftlichen Wohlstand eines Landes maßgeblich beitragen kann, grundsätzlich jedoch keine Migration gefördert werden soll. Denn nach wie vor begreifen sich die EU-Staaten nicht als Einwanderungsland im klassischen Sinne.²⁰²

2.5 Zwischenbilanz

Mit Blick auf die Praktiken von Staaten im Bereich der Migrationspolitik zeigt sich, dass hier unterschiedliche politische Strategien favorisiert und verfolgt werden. Zum ersten die Strategie der Abgrenzung, die ihren Ausdruck sowohl in den unilateralen Aufnahmerestriktionen der Staaten als auch in den koordinierten Grenzbefestigungen auf EU-Ebene (Dubliner Abkommen) findet. Zum zweiten die Strategie der Steuerung von Migrationsbewegungen. Diese Strategie zeigt sich im Versuch der Staaten, Flüchtlingsströme mit Hilfe einer koordinierten Interventionspolitik zu vermeiden sowie in den Harmonisierungsbestrebungen hinsichtlich der EU-Migrations- und Asylpolitik. Sie zeigt sich aber auch in der selektiven Öffnung von Grenzen für politisch verfolgte Personen sowie für Personen mit professionellen Kenntnissen. Grundsätzlich zeichnen sich also zwei unterschiedliche Entwicklungen ab. Einerseits werden Grenzen durch Migration sowie den Austausch von Waren, Kapital und Wissen aufgeweicht. Andererseits gibt es aber auch eine Zunahme von Grenzbefestigungen.

Die Frage, die sich nun stellt, ist: Wie sind diese Entwicklungen und Strategien zu deuten bzw. zu verstehen? Gewöhnlich wird diese Frage mit dem Hinweis auf die materiellen Interessen der Staaten beantwortet. Staaten wählen danach rational-strategisch, mit welcher Strategie sie ihre eigenen materiellen Interessen bestmöglich durchsetzen können. Die vorliegende Arbeit geht dagegen davon aus, dass sich die Migrationspolitik der Staaten nur unter Berücksichtigung von Weltbildern und Ideen,

²⁰² Vgl. Frauke Mester (2000), *Zuwanderung in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen*, Münster, S. 25.

also nicht-materieller Aspekte verstehen lässt, da diese die Grundlagen für die Interessen- und Präferenzgenerierung bilden. Diese gilt es im folgenden Abschnitt aufzuzeigen.

3. Weltbilder: Realismus vs. Liberalismus

Die Entwicklungen der Migrationspolitik und deren Bewertung auf internationaler Ebene deuten auf zwei grundsätzliche Anschauungen und Überzeugungen hin: liberale und realistische. Während gemäß der realistischen Perspektive Massenmigration in Richtung „Westen“ bzw. „Norden“ grundsätzlich als Bedrohung wahrgenommen wird, gegen die sich die Staaten schützen, konzentriert sich die liberale Position auf das internationale Normengefüge und multilaterale Strategien, mit dem Ziel das Migrationsproblem zu lösen. Beide Positionen sollen hier in Form von Weltbildern dargestellt werden. Zu diesem Zweck wird auf die Theorien der internationalen Beziehungen und Studien zur Flüchtlings- und Migrationspolitik als auch eigene Wahrnehmungen zurückgegriffen.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Die hier dargestellten Weltbilder sind paradigmatische Konstruktionen. Sie bilden die „Wirklichkeit“ nicht adäquat ab. Es wird auch nicht beansprucht, dass sie der Vielschichtigkeit und Komplexität der Thematik gerecht werden. Mit Hilfe dieser Weltbilder können jedoch die Glaubenssätze hinsichtlich der Beschaffenheit und der Bestimmungsfaktoren von Politik sowie die damit einhergehenden normativen Prämissen und zuwanderungspolitischen Implikationen auf einen Nenner gebracht werden. Mit anderen Worten: Sie geben Aufschluss über die Wahrnehmungs- und Deutungsmuster – über die Rahmungen – vor deren Hintergrund Akteure bestimmte Ideen hinsichtlich der Bearbeitung und Gestaltung von Migrationspolitik entwickeln.

3.1 Das realistische Weltbild

3.1.1 Entstehung und Kontextualisierung

Als systematisches Gedankengebäude entwickelte sich das realistische Weltbild in den 1930er und 40er Jahren, also in einer Zeit, die von großen ökonomischen und politischen Krisen sowie totalitären Herrschaftsansprüchen einzelner Staaten bestimmt war. Die Weltwirtschaftskrise, das Scheitern des Völkerbundes, die

Gräueltaten Nazi-Deutschlands, der Stalinismus, das Versagen der britischen Appeasement-Politik und schließlich der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs wurden von Realisten als Widerlegung des idealistischen Fortschrittsglaubens gedeutet und veranlassten sie, sich in ihrer Reflexion über die internationalen Beziehungen von den bis dahin vorwiegend „idealistisch“ argumentierenden Positionen abzugrenzen.²⁰³ Die konkreten weltpolitischen Ereignisse stärkten dabei ihre Annahme, dass die Sicherung des Weltfriedens nicht allein ein organisatorisches Problem sei, welches, wie es die Idealisten/Utopisten behaupteten, mit Hilfe internationaler Normen und Institutionen „vernünftig“ gelöst werden könnte.²⁰⁴ Ihrer Ansicht nach war es illusorisch, im Vertrauen auf die Durchsetzung der menschlichen Vernunft und internationale Organisationen, die Weltprobleme lösen zu wollen.²⁰⁵ Die Augen durften vor der „Realität“ nicht verschlossen werden, denn dadurch würde die „tatsächliche“ Beschaffenheit der Politik verkannt und ihre gewaltsamen Aspekte ignoriert werden.

Das realistische Weltbild ist durch Konkurrenz und Wettlauf um Macht und Sicherheit bestimmt, ein Teufelskreis, der dazu führt, dass sich niemand je ganz sicher fühlen kann.²⁰⁶ Der Rüstungswettlauf, die nukleare Aufrüstung und Abschreckung sowie Machtbalance im Rahmen des antagonistischen Ost-West-Systemkonfliktes in den 1950er und 1960er Jahren bestärkten die Realisten in dieser Annahme.²⁰⁷ In den 1970er und 1980er Jahren konzentrierten sich ihre Wahrnehmung auf den relativen Niedergang der amerikanischen Hegemonie²⁰⁸ und das wirtschaftliche Wiedererstarken Europas, Japans²⁰⁹ und Chinas²¹⁰. Vor diesem

²⁰³ Die philosophischen Wurzeln des realistischen Weltbildes lassen sich von Max Weber über die Thomas Hobbes und Niccolo Machiavelli bis ins antike Griechenland zurückverfolgen. Vgl. dazu Michael Smith (1986), *Realist Thought from Weber to Kissinger*, London und Harald Kleinschmidt (1999), *Die ungesicherten Quellen des Realismus. Anmerkungen zur Theoriegeschichte der Internationalen Beziehungen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6 (1), S. 129-146.

²⁰⁴ Ironischerweise kommt auch der Völkerrechtler Georg Schwarzenberger zu dem Schluss, dass das Völkerrecht keine Wirkung gezeigt hatte, über internationale Normen, Institutionen und das Prinzip der kollektiven Sicherheit, nachhaltig Frieden zu sichern. John Herz, der sich in seinen Schriften vor allem um eine Synthese realistischer und idealistischer Annahmen bemüht, kommt dagegen zu dem Schluss, dass die Anarchie im internationalen System durch das Völkerrecht zu mindestens teilweise abgeschwächt und gedämpft wird. Vgl. Georg Schwarzenberger (1964), *Power Politics*, London; John Herz (1959), *Politischer Realismus und Politischer Idealismus*, Meisenheim; S. 221.

²⁰⁵ Vgl. Christoph Frei (1993), *Hans J. Morgenthau. Eine Intellektuelle Biographie*, Bern.

²⁰⁶ Vgl. John Herz (1974), *Staatenwelt und Weltpolitik*, Hamburg, S. 39.

²⁰⁷ Vgl. dazu Kenneth Waltz (1981), *A Spread of Nuclear Weapons: More Maybe Better*, in: *Adelphi Paper* 171, S. 1-32 und Kenneth Waltz (1979), *Theory of International Politics*, New York.

²⁰⁸ Vgl. Dietmar Herz (1989), *The American School of Decline. Anmerkungen zur Literatur über den Verfall Amerikanischer Macht*, in: *Neue Politische Literatur* 34 (1), S. 41-57; Chalmers Johnson (2000), *Ein Imperium verfällt. Wann endet das Amerikanische Jahrhundert?*, München.

²⁰⁹ Chalmers Johnson (1995) *Japan: Who governs? The Rise of the Developmental State*, New York.

Hintergrund identifizierten sie wirtschaftliche Verteilungs- und politische Machtkonflikte, die die etablierte Weltordnung destabilisierten.²¹¹ Ausschlaggebend waren dabei ihre Überlegungen zur wirtschaftlichen Interdependenz, die Fragen der Wohlstandssicherung in den Vordergrund rückten und das realistische Weltbild um eine ökonomische Dimension erweiterten.²¹² Auf Grund der wechselseitigen Abhängigkeiten hatten sich, so die realistische Perzeption, die Strukturen des internationalen Systems gewandelt. Damit einhergehend beobachteten sie einen Verlust des politischen Steuerungsvermögens von Staaten – mit Konsequenzen für das Erreichen nationaler wirtschaftlicher und politischer Ziele. Sie argumentierten, dass militärische Sicherheit nicht mehr ein a priori höherrangiges Ziel internationaler Politik gegenüber Wohlfahrt ist und politisierten somit internationale Probleme jenseits militärischer Sicherheit.²¹³

Auch nach dem Ende des kalten Krieges hat das realistische Weltbild nicht an Bedeutung verloren. Denn kaum hatte sich der antagonistische und hochgerüstete Ost-West-Systemkonflikt aufgelöst, traten andere Konfliktlinien und -formen an die Oberfläche. Internationale Gewaltkonflikte waren zwar nun die Ausnahme, wie z.B. die militärische Intervention der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Doch im Zuge von Instabilitäten und Neuorientierungen nahmen regionale und nationale Gewaltkonflikte zu, so z.B. im Irak, auf dem Balkan, in großen Teilen Afrikas, im Nahen Osten und Zentralasien. Diese Entwicklungen ließen aus realistischer Perspektive in absehbarer Zeit keine stabile Friedensordnung erkennen. Das während des Zweiten Weltkrieges entworfene und im kalten Krieg weiterentwickelte Weltbild wurde jedoch in den 1990er Jahren erneut korrigiert. Denn Realisten beobachteten ein Wiedererstarken der machtpolitischen Dominanz Amerikas sowie eine Renaissance des klassischen Nationalstaates. Zudem war die wachsende Dichte an institutionalisierter Kooperation nicht mehr zu übersehen²¹⁴

²¹⁰ Vgl. z.B. Konrad Seitz (2000), *China. Eine Weltmacht kehrt zurück*, Berlin.

²¹¹ Die zwei gravierenden ökonomischen ‘Schocks’ Anfang der 1970er Jahre waren der Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods und damit der Zusammenbruch fester Wechselkurse und die erste Ölkrise von 1973.

²¹² Vgl. dazu Edward Morse (1970), *Transnational economic Processes*, in: *Transnational Relations and World Politics*, hrsg. v. Robert Keohane und Joseph Nye, Cambridge, S. 23-47; Edward Morse (1972), *Crisis Diplomacy, Interdependence, and the Politics of International Economic Relations*, in: *World Politics* 24; S. 123-150; Cooper (1972) *Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies*, in: *World Politics* 24 (2), S. 159-181.

²¹³ Robert Keohane und Josef Nye (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston.

²¹⁴ Dahinter verbarg sich auch die Erkenntnis, dass das Systemmodell Waltz’ staatliches Verhalten, welches schließlich zur Auflösung des Ost-West-Konflikts geführt hatte, nicht hinreichend erklären

Doch diese war aus realistischer Perspektive nicht von Dauer, sondern historisch kontingent und somit langfristig zum Scheitern verurteilt.²¹⁵

3.1.2 Ordnungsprinzipien und politische Bestimmungsfaktoren

Hans Morgenthau, einer der wohl prominentesten Vertreter des realistischen Weltbildes, betrachtete den Menschen mit seinem schöpferischen und zerstörerischen Potenzial als den Ausgangspunkt des Politischen.²¹⁶ Folglich ging er bei der Analyse internationaler Politik auf die Ebene des Individuums zurück und übertrug auf dem Weg der Analogie das aggressive und egoistische menschliche Verhalten auf das Verhalten von Staaten. Morgenthau schrieb dazu: „Sprechen wir (...) empirisch von der Macht oder Außenpolitik einer bestimmten Nation, ist darunter nur die Macht oder Außenpolitik bestimmter Individuen, die einer Nation angehören, zu verstehen.“²¹⁷ Er unterstellte damit den Staaten analog zum menschlichen Individuum anthropologische Züge und implizit ein einheitlich egoistisches Verhalten.²¹⁸ Die internationalen Beziehungen waren für ihn ein kontinuierlicher Kampf um Macht, welche er als Herrschaft von Menschen über Menschen definierte.²¹⁹ Reinhold Niebuhr, ebenfalls ein Vertreter der realistischen Position, sah dagegen in der Vergesellschaftung und dem daraus resultierenden kollektiven Egoismus menschlicher Gruppen das zerstörerische Element von Politik.²²⁰ Im

konnte Vgl. z.B. Lea Brilmayer (1994), *American Hegemony: Political Morality in an One-Superpower World*, New Haven; Zbigniew Brzezinski (1999), *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Frankfurt/Main; Richard Haas (1999), *What to do with American Primacy*, in: *Foreign Affairs* 78, S. 37-50; Huntington (1999). Einen guten Überblick über die verschiedenen Varianten des Neorealismus bietet Stephen Brooks (1997) *Dueling Realism*, in: *International Organisation* (5) 3, S. 445-477.

²¹⁵ Kenneth Waltz prognostizierte z.B. für die Zukunft der NATO: „NATO is a disappearing thing. It is a question of how long it is going to remain as a significant institution even though its name may linger on“, zit. Nach Simone Wisotzki (2001), *Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse*, Frankfurt/Main, S. 45, Fußnote 92. Vgl. auch John Mearsheimer (1990), *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, in: *International Security* 15 (1), S. 5- 56, daraus S. 5-6; Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (1993), *Neorealism Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO*, in: *Security Studies* 3 (1), S. 3-43, daraus S. 22.

²¹⁶ Vgl. dazu Hans Morgenthau (1946), *Scientific Man vs Power Politics*; Niebuhr (1932), *Moral Man and Immoral Society*.

²¹⁷ Hans Morgenthau (1963), *Macht und Frieden*, S. 125.

²¹⁸ Vgl. Hans Morgenthau (1946) *Scientific Man vs Power Politics*, S. 198. Hier folgt Morgenthau Hobbes, der in seinem Werk 'Leviathan den Machttrieb als Wesensmerkmal des Menschen definiert hatte.

²¹⁹ Hans Morgenthau (1963), S. 4.

²²⁰ Zum Argument des ‚kollektiven Egoismus‘ vgl. Reinhold Niebuhr (1932), *Moral Man and Immoral Society: Study in Ethic Politics*, New York, speziell S. 83; zum ‚anthropologischen‘ Erklärungsansatz vgl. Hans Morgenthau (1946) *Scientific Man vs Power Politics*, Chicago, speziell S. 198.

Unterschied zu Morgenthau und Niebuhr ging der Realist John Herz wiederum davon aus, dass Konflikte und militärische Auseinandersetzungen primär aus dem sogenannten Sicherheitsdilemma resultieren, das sich daraus ergibt, dass Staaten nebeneinander bestehen, ohne Normen unterworfen zu sein, die von einer höheren Stelle gesetzt werden und sie daran hindert, sich gegenseitig anzugreifen.²²¹ Herz identifizierte die Quelle von Gewalt und Konflikten somit in der anarchischen Struktur des internationalen Systems – eine Ansicht, die sich heute im realistischen Denken weitestgehend durchgesetzt hat.²²²

Gemäß des realistischen Weltbildes sind die internationalen Beziehungen ein dezentrales und anarchisches System des Nebeneinanders von Staaten ohne formale Rangordnung und ohne eine über den Staaten stehende Ordnungsmacht. Mit anderen Worten: Die Staaten befinden sich in einem anarchischen und regierungslosen Zustand.²²³ Anstelle von Autorität und Gesetz bewegen sie sich in einem Milieu des Wettbewerbes und Konfliktes. Dieses Kräftefeld besitzt eine verhaltenssteuernde Wirkung auf die Staaten, indem es die Bandbreite der möglichen Verhaltensoptionen von Staaten begrenzt, ähnlich dem Einfluss des Phänomens der Gruppe auf Individuen, wie es aus der Sozialpsychologie bekannt ist, oder der Wirkung des Marktes auf Anbieter und Käufer, wie es die Wirtschaftswissenschaften kennen. Dementsprechend gibt es für Staaten nur sehr begrenzte Möglichkeiten der Politikgestaltung. Sie müssen eher auf äußere Bedingungen reagieren, als dass sie diese aktiv agierend mitgestalten können. Machterhalt ist in diesem Weltbild ein zentrales Anliegen von Staaten, wobei Macht nicht mehr nur im Sinne der Verfügung von militärischen oder ökonomischen Ressourcen, sondern im Sinne der Kontrolle über die Resultate von Politik zu verstehen ist. Der realistische Imperativ lautet dementsprechend: Internationale und somit nationale Sicherheit benötigt zu ihrer Aufrechterhaltung Macht bzw. Kontrolle über die Resultate von Politik. Diese jedoch

²²¹ Vgl. John Herz, Herg. (1974), Idealistischer Internationalismus und das Sicherheitsdilemma, in: Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur Internationalen Politik im Nuklearzeitalter, Hamburg, S. 39-56 und Ders. (1961), Weltpolitik im Atomzeitalter, Stuttgart, S. 130f.

²²² Das realistische Weltbild speist sich nicht nur aus einer singulären, sondern aus einer Vielzahl von Positionen, die sich teilweise gegenseitig kritisieren und korrigieren. So ist in der Wissenschaft z.B. die Konstitution staatlicher Akteure durchaus umstritten, wobei die ursprünglich anthropologische Konzeption zu Gunsten der strukturellen Konzeption weitestgehend verabschiedet worden ist. Im Rahmen dieser Arbeit kann und soll der Komplexität dieser Positionen jedoch nicht Rechnung getragen werden. Die realistische Position kann aber insofern als geschlossenes Paradigma dargestellt werden, als dass sie bestimmte gemeinsame Merkmale und normative Prämissen besitzt.

²²³ Vgl. z.B. Hedley Bull (1995), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 2. Aufl., London/New York. Vgl. Auch Kenneth Waltz (1979), *Theory of International Politics*, Reading/Mass.

bedarf des wirtschaftlichen Fundaments.²²⁴ Gemäß dieser Logik kann Wirtschaft nicht von Sicherheit getrennt werden.

Die Aufgabe eines jeden Staates besteht, so die realistische Überzeugung, grundsätzlich darin, seine Interessen (Sicherheit und Wohlstand) zu verfolgen. Da keine Autorität existiert, die diese Bedürfnisse garantieren kann, müsse sich dabei jeder Staat entsprechend der ihm dafür zur Verfügung stehenden Möglichkeiten (*capabilities*) selbst helfen.²²⁵ Zusammen mit den Bedingungsfaktoren „Anarchie“ und „Selbsthilfe“ ergibt sich heute daraus eine Grundstruktur der internationalen Beziehungen, die auf eine Staatenwelt unter Interdependenzbedingungen hinausläuft.²²⁶ Staaten sind darin – trotz des Aufstieges nicht-staatlicher Akteure – nach wie vor die wichtigsten Akteure in den internationalen Beziehungen. Sie sind auf Grund ihrer Erfolge und ihrer Leistungsfähigkeit die privilegierten Adressaten gesellschaftlicher Forderungen in allen Teilbereichen der Politik und die Hauptverhandlungsplätze, an denen normative Anforderungen und praktische Erwartungen vermittelt werden. Ihre Leistungsfähigkeit und Bedeutung wird u.a. an den militärischen Interventionen des zurückliegenden Jahrzehnts vom Golfkrieg bis zum Kosovokonflikt festgemacht. Moderne globale Entwicklungen, wie die zunehmenden wirtschaftlichen Interdependenzen und die Entgrenzung gesellschaftlichen Handelns, haben jedoch zu Einbußen an politischer Steuerungsfähigkeit geführt, mit Konsequenzen für das Erreichen nationaler wirtschaftlicher und politischer Ziele.²²⁷ Staaten können heute weder ihre interne Handlungsautonomie durch Grenzen abschotten, noch verfügen sie über das außenpolitische Handlungsmonopol.²²⁸ Um die eingeschränkte Handlungsfähigkeit zu kompensieren, greifen Staaten im Rahmen eines *burden-sharing*-Prozesses auf internationale Kooperationen zurück. Dabei geht es nicht nur um die Kanalisierung weltwirtschaftlicher Entwicklungen. Auch die Bewältigung grenzübergreifender Umweltprobleme wird als zwischenstaatlicher Kooperationsauftrag definiert, der

²²⁴ Stephen Krasner (1976), *State Power and the Structure of International Trade*, in: *World Politics* 28 (3), S. 317-347; Robert Gilpin (1981), *War and Change in World Politics*, New York.

²²⁵ Staaten haben zwar gleiche oder ähnliche Aufgaben, unterscheiden sich jedoch hinsichtlich ihrer Möglichkeiten (*capabilities*), diese zu bewältigen. So stehen dafür mächtigen Staaten auf Grund ihrer militärischen oder ökonomischen Stärke mehr Ressourcen zur Verfügung, als z.B. Mittelmächten.

²²⁶ Vgl. dazu auch den Ausführungen Beate Kohler Kochs (2000), *Ordnungsdanken in einer globalisierten Welt*, in: *Globalisierung und nationale Souveränität*, hrsg. v. Dieter Lutz, S. 189-225, daraus S. 34f.

²²⁷ Vgl. dazu Martin Alborow (1998), *Abschied vom Nationalstaat*, Frankfurt/Main; Michael Zürn (1998), *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Edition Zweite Moderne, Frankfurt/M.

²²⁸ Robert Keohane und Josef Nye (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston.

entweder über die Institutionalisierung regionaler Zusammenarbeit oder die Verrechtlichung und Verregelung in globalen, funktionalen Regimen angegangen werden muss. Die seit den 1990er Jahren veränderten internationalen Strukturen und der damit einhergehende Anstieg gesellschaftlicher Ansprüche haben außerdem die Staatenkooperation in den Bereichen der Sicherheit und zur Wahrung universeller (Menschen-)Rechte aufgewertet. Dadurch hat das internationale Sicherheitsdilemma in Teilbereichen an Bedeutung verloren, ist jedoch keinesfalls aufgehoben.²²⁹ Denn angesichts der fehlenden übergeordneten Sanktionsinstanz sowie der Unsicherheit über die Absichten der Kooperationspartner müssen Staaten im Prinzip immer damit rechnen, dass vereinbarte Regeln nicht eingehalten werden.²³⁰

Internationale Institutionen besitzen für Realisten nur insoweit eine Existenzberechtigung, als dass sie der besseren Durchsetzung nationaler Interessen dienen und Transaktionskosten zwischenstaatlicher Interdependenz minimieren. Schwindet dieser Nutzen, verlieren diese Institutionen ihre Existenzberechtigung.²³¹ Kooperation ist aus dieser Sicht immer zweck- und zielgerichtet.²³² Ob und inwieweit kooperiert wird, hängt davon ab, welche materiellen Ressourcen die Staaten dafür einsetzen müssen und welche Erfolgsaussichten ein solcher Einsatz hat.²³³ Auf Grund der Heterogenität von Zielvorstellungen und konfligierender Interessen läuft jegliche Kooperation letztendendes immer auf die Optimierung partikular-territorialer Interessen hinaus.²³⁴ Dieser Logik entsprechend wird auch dem Völkerrecht nur in soweit Geltung zugestanden, wie dies aus der Perspektive der einzelnen Staaten als zweckmäßig eingestuft wird. Die wechselseitige Abhängigkeit

²²⁹ Vgl. dazu Randall Sweller (1996), Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma, in: *Security Studies* 5 (3), S. 90-121.

²³⁰ Joseph Grieco weist in diesem Zusammenhang auf die Gefahren der relativen Gewinne und ihres Machtmissbrauchs hin und Glenn Snyder auf die Gefahren der unvollständigen Informationen über die Absichten der Kooperationspartner. Joseph Grieco (1990), *Cooperating among Nations. Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca/London, S. 47ff; Glenn Snyder (1984), *Security Dilemma in Alliance Politics*, in: *World Politics* 36 (4), S. 461-495.

²³¹ Vgl. Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (1993), Neorealism, Neoliberal Institutionalism and the Future of NATO, in: *Security Studies* 3 (1), S. 3-43; Robert Jervis (1999), Realism, Neoliberalism and Cooperation. Understanding the Debate, in: *International Security* 24 (1), S. 42-63; Grieco (1990), Randall Sweller (1996), Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma, in: *Security Studies* 5 (3), S. 90-121; John Ikenberry und Charles Kupchan (1990), Socialization and Hegemonic Power, in: *International Organization* 44 (3), S. 283-315 und Stephen Krasner (1999), *Organized Hypocrisy*, Princeton/New Jersey, daraus Kap. 3 u. 4.

²³² Benjamin Frankel, Hrsg. (1996), *Realism. Restatements and Renewal*, in: *Security Studie. Special Issue* 5 (3); Charles Glaser (1994), Realists as Optimists: Cooperating as Self-Help, in: *International Security* 19 (3), S. 50-90.

²³³ Herbert A. Simon (1982), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge/Mass.

²³⁴ Vgl. Jervis (1999), Realism, Neoliberalism, and Cooperation. Understanding the Debate, in: *International Security* 24 (1), S. 42-63; Ders. (1988), Realism, Game Theory and Cooperation, in: *World Politics* 40 (3), 317-349.

von Staaten setzt der unilateralen, gewaltsamen Interessendurchsetzung zwar gewisse Schranken.²³⁵ Da die Einhegung von Konflikten und Gewalt durch Kooperation jedoch als historisch kontingent eingestuft und internationalen Institutionen und Verträgen keine konsistent verbindliche Wirkung zugestanden wird, verlangt die unsichere Zukunft die Vorsorge für den Verteidigungsfall.

3.1.3 Normative Prämissen und migrationspolitische Implikationen

Mit dem realistischen Weltbild geht die normative Prämisse einher, dass es der eigenständigen Entscheidung der Staaten überlassen bleiben *muss*, ob internationale Prinzipien mit den Bedürfnissen der eigenen Gesellschaft verträglich und damit anzuerkennen sind. *„It’s a jungle out there. Anarchy is the rule, order, justice and morality are the exceptions.”*²³⁶ Während der einzelne Mensch in aller Regel ordnenden staatlichen Hoheitsinstanzen untergeordnet ist, befinden sich Staaten dagegen in einem anarchischen Zustand, so dass aus realistischer Perspektive eine stabile soziale Ordnung nur innerhalb staatlicher Gesellschaften möglich ist und nur durch souveräne Staaten gewährleistet werden kann. Denn als höchste existierende Rechts- und Moralinstanz sind nur sie in der Lage, gesellschaftliche Loyalitäten zu schaffen und darüber hinaus die notwendigen Ressourcen bereitzustellen, um den Menschen Schutz zu bieten.

Staaten müssen dementsprechend dem Primat der Innenpolitik verpflichtet sein und ihre Souveränität zu bewahren versuchen.²³⁷ Die Verfolgung nationaler Interessen gilt somit als ein uneingeschränkt legitimer Anspruch von Staaten, auch wenn diese mit den Interessen anderer konfliktieren. Das erste und oberste Ziel muss die Sicherheit des eigenen Landes, die Intakthaltung eigener Institutionen und der Schutz der politischen und moralischen Freiheit der Staatsbürger vor den Ansprüchen Fremder sein. In diesem Sinne argumentiert z.B. George Kennan: *„Government is an agent, not a principal. Its primary obligation is to the interests of the national society it represents ...the interests of its military security, the integrity of its political life and the well-being of its people. These needs have no moral quality. They are the*

²³⁵ Vgl. z.B. die Argumentation John Herz', wonach die Folgen der Anarchie im internationalen System durch das Völkerrecht zu mindestens teilweise abgeschwächt und gedämpft werden können. John Herz (1959), Politischer Realismus und Politischer Idealismus, Meisenheim.

²³⁶ Robert Gilpin (1986), The Richness of Tradition of Political Realism, Neorealism and its Critics, hrsg. v. Robert Keohane, New York, S. 92.

²³⁷ Vgl. Hans Morgenthau (1963), S. 202.

unavoidable necessities of national existence and therefore are subject to classification neither as 'good' or 'bad'.”²³⁸ Die zentrale Aufgabe eines Staates ist es also, die Interessen seiner Bürger zu vertreten. Sie sollen in erster Linie als Anwälte ihrer Bevölkerung agieren, diese nach außen hin vertreten und Handlungen vermeiden, die nicht zu ihrem Wohle sind.²³⁹

Nimmt man zu der Prämisse, dass politisches Handeln primär der Durchsetzung jeweils eigener Interessen dienen muss, die beiden Prämissen hinzu, dass a) nationale Interessen stets konfliktieren und zu Konflikten führen können und b) internationale Institutionen und Organisationen keine praktische Bedeutung bei der Bearbeitung und Lösung dieser Konflikte besitzen, erscheint auch die internationale Kooperation im Bereich der Migrationspolitik im Grundsatz nicht mit dem nationalen Selbsterhaltungstrieb vereinbar zu sein.²⁴⁰ Folgt man dann dieser Prämisse entsprechend der realistischen Logik, müssten Staaten beispielsweise unilateral von den ursprünglich vereinbarten Standards des UNHCR-Flüchtlingsregimes abweichen, um die Kontrolle über ihre Grenzen wieder zu erlangen. Dies würde zu einem *race-to-the-bottom*-Wettlauf führen, der die Staaten dazu zwingt, die Aufnahme von Flüchtlingen auf ein möglichst niedriges Niveau zu treiben. Angetrieben wird dieser Prozess durch das Bestreben eines oder einiger Länder, die eigene Attraktivität für Flüchtlinge zu vermindern. Insofern dann auch andere Länder von diesen Restriktionen betroffen sind, z.B. durch zusätzliche Asylgesuche, würden auch sie über kurz oder lang beginnen, ihre eigenen Reformen zu erlassen. An die Stelle des einst liberalen Asylregimes träte somit eine unkoordinierte Konkurrenz nach immer restriktiveren asylpolitischen Standards und schließlich deren vollständigen Aufgabe. Da aus realistischer Perspektive alle Länder diesen minimalistischen Kurs teilen müssten, könnten sie kaum mehr den Forderungen des UNHCR entsprechen.²⁴¹ Diese Analogie des regulativen Wettbewerbs erinnert an ein Gefangenendilemma mit N Akteuren bei dem die Verfolgung kurzfristiger nationaler

²³⁸ George Kennan (1985), *Morality and Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs* 64, S. 205-218, daraus S. 206.

²³⁹ Vgl. Craig Carr und Scott Garry (1986), *Are States Moral Agents?*, in: *Social Theory and Practice* 12 (1), S. 75-102, daraus S. 78.

²⁴⁰ In diesem Sinne konstatieren z.B. Malcom Anderson et al. und Paul Kapteyn, dass die Asylpolitik im OECD-Raum ein gemeinsames Sicherheitsdilemma aufwirft. Malcom Anderson, Monica den Boer und Gary Miller (1994), *European Citizenship and European Kooperation in Justice and Home Affairs*, in: *Maastricht and beyond – Building the European Union*, hrsg. V. John Pinder und Andrew Rice, New York, S. 104-122, daraus S. 112 und Paul Kapteyn (1996), *The Stateless Market – The European Dilemma of Integration and Civilization*, London/New York.

²⁴¹ Vgl. dazu Thomas Holzer und Gerald Schneider 2002, S. 57.

Interessen die Staaten daran hindert, einen generösen asylopolitischen Kurs einzuschlagen.

Doch obwohl von den Staaten sowohl faktisch als auch normativ erwartet wird, dass sie sich unter den Bedingungen der Anarchie ihrer jeweiligen Interessenlage entsprechend egoistisch verhalten, bedeutet das nicht, dass im realistischen Weltbild moralische Fragen komplett ignoriert werden. Vielmehr gehen Realisten davon aus, dass es „unrealistisch“ wäre, moralische Elemente, die jede Weltordnung besitzt, zu verneinen.²⁴² Konkrete Orientierungspunkte und normative Wahrheiten werden z.B. aus der „politischen Philosophie“ entnommen.²⁴³ Entgegen weit verbreiteter Annahmen gehen sie prinzipiell von der Möglichkeit einer Zählung des Machtkampfes durch Ausrichtung des politischen Handelns an Ethik und Moral aus.²⁴⁴ Unabdingbare Voraussetzung für eine mögliche Annäherung an eine gewünschte normative Ordnung ist jedoch die Einsicht in die „wahren“ Bewegungssätze des Politischen, denn „(...) *no political utopia will achieve even the most limited success unless it grows out of political reality.*“²⁴⁵

Wunschvorstellung und Realität sind im realistischen Weltbild zwei Facetten von Politik, die beide ihren Platz haben müssen. Während es danach einerseits wenig Sinn zu machen scheint, gegen die aggressiven und egoistischen Prinzipien der internationalen Politik anzugehen, so muss doch nicht gänzlich vor der Dominanz der Machtpolitik kapituliert werden. Um die Macht in ihre Schranken zu weisen, plädieren Realisten für eine „Verantwortungsethik“,²⁴⁶ eine „politische Ethik“ in Form kluger und auf Ausgleich bedachter Diplomatie, welche die Folgen politischer Entscheidungen und Handlungen sorgfältig abwägt.²⁴⁷ Dieses Plädoyer für eine Verantwortungsethik läuft zwar immer auf die moralischen und intellektuellen Fähigkeiten von Diplomaten hinaus, zeigt aber, dass das realistische Weltbild nicht mit politischem Pessimismus gleichgesetzt werden darf. Es stellt zwar die Rolle des Machtfaktors in besonderer Weise heraus, weist aber auch Elemente auf, welche die Destruktivität der Machtpolitik zu mindestens zeitweise eindämmen können. So ist

²⁴² „*It is an unreal kind of realism which ignores the element of morality in any world order.*“ Vgl. dazu E.H. Carr (1970), *The Twenty Years' Crisis, 1919 –1939*, London, S. 235.

²⁴³ Hans Morgenthau (1963); *Macht und Frieden*, S. 233.

²⁴⁴ Reinhold Niebuhr (1932), *Moral Man and Immoral Society*, S. 231.

²⁴⁵ Vgl. E.H. Carr (1963), *The Twenty Years' Crisis, 1919 –1939*, London, S.10.

²⁴⁶ Zur Verantwortungsethik vgl. Max Weber (1926), *Politik als Beruf*, 2. Aufl., München/Leipzig, S. 57f.

²⁴⁷ Vgl. Hans Morgenthau (1963), S. 56 und 450; Vgl. auch Ulrich Menzel (2001), *Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*, Frankfurt, S. 80.

das realistische Weltbild nicht als eine Selbstrechtfertigung von Machtpolitik oder als Freibrief zur Durchsetzung nationalstaatlicher Interessen ohne Rücksicht auf Verluste zu verstehen.²⁴⁸ Es ist nicht grundsätzlich amoralisch, wie häufig behauptet wird. Es ist aber Ausdruck einer „gruppenegoistischen Moralauffassung“, einer Form der Sonderethik, die außenpolitisch andere normative Standards ansetzt als innenpolitisch.²⁴⁹

In die gleiche Richtung, wie die Betonung des „Nationalen“, geht im realistischen Weltbild auch das Plädoyer für den Relativismus und die damit einhergehende ablehnende Haltung gegenüber übernationalen moralischen Normen und Verpflichtungen. Diese bildet sozusagen die Gegenposition zu einer militant-moralisierenden Menschenrechtspolitik und einem missionarischen Interventionismus, mit denen liberale Wertvorstellungen in der Welt verbreitet werden sollen.²⁵⁰ Sie stellt sich gegen den universalistischen Fortschrittsglauben von Liberalisten bzw. das pazifistische Gedankengut von Idealisten, die im Vertrauen auf die Vernunft und das Gute im Menschen davon ausgehen, die Weltordnung könne entsprechend eigener ideologisch-normativer Vorstellungen im Interesse und zum Wohle aller revolutioniert werden und dies auch von allen wünschenswert ist. Universalismus in diesem Sinne sei lediglich die Ideologie des Westens angesichts von Konfrontationen mit nichtwestlichen Kulturen.²⁵¹ In einer Welt, die durch Heterogenität, konkurrierende Interessen und kultureller Verschiedenheit geprägt ist, kann es keinen einheitlichen Gemeinwillen oder eine globale Moralvorstellung geben,²⁵² bestenfalls einen interkulturellen „Minimal-Konsens“, der sich dann aber primär auf die Regelungen zwischenstaatlich relevanter Bereiche und Beziehungen beschränkt.²⁵³ Wie Hedley Bull hervorhebt, existiert zwar eine „gemeinsame

²⁴⁸ Trotz der begrifflichen Nähe zwischen Realismus und Realpolitik und die beiderseitig starke Aufmerksamkeit für das Machtphänomen ist das realistische Weltbild nicht mit den seit Mitte des 19. Jahrhunderts unter dem Schlagwort ‚Realpolitik‘ aufkommenden Ideen einer Selbstrechtfertigung der Macht zu verwechseln. Vgl. dazu Hans Morgenthau (1958), *Dilemmas of Politics*, Chicago, S. 357; Nicholas Spykman (1994), *The Geography of Peace*, New York, S. 7; Kenneth Thompson (1960), *Political Realism and the Crisis of World Politics. An American Approach to Foreign Policy*, Princeton, S. 29.

²⁴⁹ Vgl. Sonja Laubach-Hinermeier (1998), *Kritik des Realismus*, in: *Politische Philosophie der Internationalen Beziehungen*, hrsg. v. Christine Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/Main, S. 73-95, daraus S. 81ff. Zur Normativität des Realismus vgl. auch Chris Brown (1992), *International Relations Theory: New Normative Approaches*, London, S. 9.

²⁵⁰ Dieses Argument kommt z.B. im Rahmen der Kulturkampfprophetie Samuel Huntingtons zum Ausdruck. Vgl. Samuel Huntington (1996), *Der Kampf der Kulturen*.

²⁵¹ Samuel Huntington (1996), S. 92.

²⁵² Hans Morgenthau (1963), S. 233. Vgl. auch Schwarzenberger (1964) *Power Politics*, London.

²⁵³ Vgl. dazu z.B. Samuel Huntington (1996), S. 524ff.

intellektuelle Kultur“, diese jedoch „nur auf der Ebene der Eliten: Ihre Wurzeln reichen in vielen Gesellschaften nicht tief (...) es ist fraglich, ob sie selbst auf der diplomatischen Ebene das umfasst, was gemeinsame moralische Kultur genannt worden ist, ein System gemeinsamer Werte im Unterschied zu einer gemeinsamen intellektuellen Kultur.“²⁵⁴

Insgesamt ist festzuhalten, dass im realistischen Weltbild sowohl Zielorientierung als auch Durchführung der Politik primär auf Kontrolle bzw. Sicherheit ausgerichtet ist, denen alles andere untergeordnet wird. Denn die internationalen Beziehungen werden als dermaßen unsicher gesehen, dass in der Politik aller Staaten Sicherheit den größten Stellenwert besitzen muss. Aus dieser Perspektive ist Migrationspolitik in erster Linie Sicherheitspolitik. Und da Wirtschaft und Sicherheit nicht voneinander zu trennen sind, ist ein generöser migrationspolitischer Kurs, der unweigerlich zu finanziellen Belastungen führen würde, grundsätzlich nicht mit dem Prinzip der nationalen Selbsterhaltung vereinbar. Migranten werden deshalb als eine potentielle Bedrohung der nationalen Sicherheit gesehen, darüber hinaus aber auch als massive Gefahr für die ökonomische und kulturelle Stabilität der Aufnahmeländer.²⁵⁵ Der realistische Imperativ lautet dementsprechend: Abschottung, Abwehr und Abgrenzung. Eine Vorstellung, die wir, wie noch gezeigt werden wird, auch in der deutschen Zuwanderungsdebatte wiederfinden.

3.2 Das liberale Weltbild

3.2.1 Entstehung und Kontextualisierung

Das liberale Weltbild als Lehrmeinung und Einflussfaktor der internationalen Beziehungen formierte sich erstmals in den 1920er Jahren. Am Ende des Ersten Weltkrieges stellte sich die Frage, wie in Zukunft ein neuer Weltkrieg verhindert werden könnte. Der berühmte 14-Punkte-Plan des damaligen Amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson sah zu diesem Zweck die Schaffung eines Völkerbundes auf der Grundlage wechselseitiger Garantieleistungen für politische Unabhängigkeit und territoriale Unverletzlichkeit aller Staaten vor. Flankiert werden sollte der Völkerbund durch akademische Forschung über die Ursachen von Krieg

²⁵⁴ Hedley Bull (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, S. 317.

²⁵⁵ Vgl. Myron Weiner (1995); Samuel Huntington (1997); George Borjas (1990); Peter Brimelow (1995).

und Frieden.²⁵⁶ Auch wenn der Völkerbund de facto nicht gegründet wurde – paradoxerweise weigerte sich die USA selbst, bzw. eine isolationistische Mehrheit im amerikanischen Kongress, den Völkerbundsvertrag zu ratifizieren – so kam es doch zur Einrichtung von Forschungsinstituten und Professuren, die vorrangig der Politikberatung und „Friedenserziehung“ nach idealistischem Vorbild dienten. Nach dem Motto: „Wenn du Frieden willst, dann bereite den Frieden vor“,²⁵⁷ wurde nun versucht, durch Aufklärung, Demokratisierung und Kooperation internationale Aktivitäten zu forcieren, die zivilisierend auf die Außenbeziehungen der Staaten einwirken und schließlich zur Überwindung der Anarchieproblematik der internationalen Beziehungen führen sollten.²⁵⁸ Dieses Konzept besaß bis Mitte der 1940er Jahre nicht nur eine große intellektuelle Anziehungskraft. Es besaß auch politischen Einfluss, wie die auf Konzessionen gegenüber dem Faschismus basierenden sogenannte *Appeasement*-Politik zeigt.

Grob skizziert ist das liberale Weltbild sowohl durch internationale Konflikte als auch durch Kooperationen geprägt, wobei sein Hauptaugenmerk vor allem auf letzterem liegt. Obgleich mit Ausbruch des Zweiten Weltkriegs dessen intellektuelle Anziehungskraft enorm nachließ und das offensichtliche Scheitern des Völkerbundes, dessen Auflösung nahe legte, setzten die Gründer der Nachkriegsordnung in den 1940er Jahren erneut auf die Idee des Friedens durch internationale institutionalisierte Zusammenarbeit – allen voran wiederum ein US-amerikanischer Präsident, Franklin D. Roosevelt. Aufbauend auf der Völkerbundsatzung aber in den Grundprinzipien verändert, trat dann am im Oktober 1945 die Satzung der Vereinten Nationen in Kraft. Diese unterschied sich vor allem in ihrem sicherheits- und friedenspolitischen Ansatz, indem sie neben der Erhaltung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auch die Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf allen Gebieten sowie die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte als Ziele ausdrücklich nennt.²⁵⁹

²⁵⁶ Vgl. dazu Ulrich Menzel (2001), Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre der Internationalen Beziehungen, Frankfurt/M., S. 32f.

²⁵⁷ Vgl. dazu Dieter Senghaas, Hrsg. (1995), den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem, Frankfurt/M.

²⁵⁸ Genau wie die realistische Position hat auch die liberale Position viele Vorläufer, wie z.B. John Locke, Immanuel Kant, Jeremy Bentham und William Penns.

²⁵⁹ Vgl. dazu die Charta der Vereinten Nationen, <http://www.runic-europe.org/german/charta/charta.htm>, zuletzt aufgerufen am 23.03.2005

Doch durch den kalten Krieg veränderte sich die politische Lage, rückte die nukleare Dimension des Ost-West-Konfliktes in das Zentrum weltpolitischer Überlegungen. Die Konstellation von bipolarem System, antagonistischem Konflikt der Supermächte und absolutem militärischen Vernichtungspotential auf beiden Seiten warf die alle anderen politischen Bereiche überlagernde Frage auf, wie ein nuklearer Krieg zu verhindern sei. Gemäß des realistischen Weltbildes lautete die Antwort: Abschreckung durch militärische Aufrüstung und Bedrohung. Eine Strategie, die aus liberaler Perspektive jedoch scharf kritisiert wurde, da sie z.B. ein nicht zu unterschätzendes Eskalationsrisiko bzw. das Risiko des Nuklearkrieges durch technisches und menschliches Versagen barg.²⁶⁰ Denn durch die Kuba-Krise 1962 war deutlich geworden, dass sich Konflikte nicht durch nukleare Abschreckung vermeiden ließen, sondern im Gegenteil dadurch ein gefährliches Eskalationspotential vorhanden war. Das liberale Plädoyer für eine Friedens- und Sicherheitspolitik lautete dementsprechend: nukleare Abrüstung.²⁶¹

Der dann seit Mitte der 1970er Jahre als solcher erfahrbare relative Abstieg der USA, der Aufstieg Japans und der zeitweise Erfolg der OPEC ließen vor dem Hintergrund zunehmender wirtschaftlicher Interdependenz genau wie im realistischen auch im liberalen Weltbild wirtschaftspolitische Aspekte gegenüber sicherheitspolitischen Fragen an Boden gewinnen. Im Gegensatz zum realistischen Weltbild führt die gegenseitige Abhängigkeit bei internationalen Problemen im liberalen Weltbild nicht automatisch zu Konflikt und Verteilungskämpfen, sondern kann über Integrationsprozesse auch zur verdichteten Kooperation und Gründung internationaler Organisationen führen und somit schließlich auch zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen,²⁶² ein Gedanke der z.B. im Prozess der europäischen Integration eine große Rolle spielt.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes erfuhr das liberale Weltbild eine Renaissance. Der weltpolitische Umbruch führte nicht nur zu einer strukturellen

²⁶⁰ Vgl. z.B. David Singer (1962), *Deterrence, Arms Control, and Disarmament: Toward a Synthesis in National Security Policy*, Columbia/Ohio; Dieter Senghaas (1969), *Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit*, Frankfurt/M.; George Simonis (1977), *Außenpolitik und Abschreckung. Aufsätze zu einer kritischen Theorie des internationalen Systems*, Frankfurt/M.; Robert Jervis, Richard Lebow und Janice Stein (1985), *Gross, Psychology and Deterrence*, Baltimore; Richard Lebow (1987), *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion*, Ithaca/New York;

²⁶¹ Vgl. dazu z.B. Jozef Goldblatt (1994), *Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements*, Oslo. Vgl. auch Simone Wisotzki (2001), *Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine Konstruktivistische Analyse*, Frankfurt/M., S. 15ff.

²⁶² Vgl. dazu Ernst-Otto Czempel (1996), *Kants Theorem. Oder warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?* In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3 (1), S. 79-101, daraus S. 79ff.

sondern auch zu einer weltanschaulichen Transformation der internationalen Beziehungen und hatte den Blick in die gesellschaftlichen Tiefenschichten der internationalen Politik freigegeben. Die Welt war aus liberaler Perspektive friedlicher und sicherer geworden.²⁶³ Den wachsenden globalen Herausforderungen – wie z.B. der Waffenkontrolle, regionalen Machtbestrebungen, Menschenrechtsverletzungen im Zuge ethnisch-nationaler Konflikte, Umweltzerstörung, etc. – sollte fortan durch internationale Zusammenarbeit begegnet werden. Aus der Vielzahl der Vorschläge zur Stärkung der Friedens- und Sicherheitspolitik sticht das Programm der Vereinten Nationen „Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert“ hervor.²⁶⁴ In diesem Leitfaden für die Stärkung des Friedens, der Sicherheit und der Menschenrechte wird dem Multilateralismus und der vorbeugenden Diplomatie, der Prävention, besondere Bedeutung beigemessen.

3.2.2 Ordnungsprinzipien und politische Bestimmungsfaktoren

Das liberale Weltbild ist vom Glauben an den Fortschritt und an das Potential der Menschen geprägt, wobei ihre Unvollkommenheit, ihre Neigung zu Fehlern und Affekten oder zur Geringschätzung anderer nicht abgestritten wird. Aber auch wenn die Menschen nicht nur gut sind, so sind sie doch zu mindestens vernunftbegabt, d.h. rationalen Argumenten zugänglich und damit lernfähig und besitzen darüber hinaus eine natürliche Abneigung gegenüber Kriegen, entweder, weil sie die dafür aufzuwendenden Kosten in anderen (sozialen) Bereichen investiert sehen wollen, oder einfach, weil sie durch Kriege ihr eigenes Leben und das anderer gefährden sehen. Ihre Anschauen und ihr Problembewusstsein gelten somit als veränderbar. Es muss nur gelingen, sie mit Hilfe guter Argumente zu überzeugen, dass eine bestimmte Politik angemessen und zum Vorteil aller Beteiligten ist.²⁶⁵ Wenn dieses

²⁶³ Realisten hatten es nicht vermocht, das Ende des Ost-West-Konfliktes vorherzusagen. Vgl. dazu Ned Lebow und Thomas Risse-Kappen, Hrsg. (1994), *International Relations Theory and the End of the Cold War*, New York.

²⁶⁴ Vereinte Nationen: Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert, Bericht des Generalsekretärs A/54/2000, 27.03.2000, New York.

²⁶⁵ Diese Logik unterliegt z.B. den Ansätzen, die die Prozesse des ‚argumentativen Überzeugens‘ und ‚sozialen Lernens‘ bei der Implementierung universeller Normen hervorheben. Vgl. z.B. Jürgen Habermas (1995), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt/Main; Thomas Risse (1999), *Let’s Argue! Persuasion and Deliberation in International Relations*; Jeffrey Checkel (1999), *Sanctions, Social Learning and Institutions: Explaining State Compliance with Norms of the European Human Rights Regime*, Manuskript, präsentiert auf dem Workshop ‘Why do social Actors Comply?’

Potential ausgeschöpft wird, besteht demnach grundsätzlich die Möglichkeit, dass die Welt zu mindestens langfristig friedlicher wird.²⁶⁶

Dieses Menschenbild bildet gleichsam den Nukleus des liberalen Bildes von den internationalen Beziehungen als einem Ort der Anarchie aber auch der Institutionen, der Selbsthilfe aber auch der Kooperation, des Trennenden aber auch des Verbindenden. Staaten können sich darin grundsätzlich zwischen den beiden Optionen entscheiden, wobei unter den Bedingungen der Interdependenz eine auf Kooperation ausgerichtete Politik als die geeignetere gilt, um gemeinsame transnationale Probleme zu bearbeiten.²⁶⁷ Gerade darin werden dann auch weitere Entwicklungsmöglichkeiten zur Reglementierung und Zivilisierung der internationalen Beziehungen gesehen.²⁶⁸ Die internationalen Beziehungen sind aus dieser Perspektive zwar nicht von vornherein friedfertig. Anarchie ist jedoch nicht zwangsläufig Auslöser von Konflikten oder impliziert automatisch eine Politik der Selbsthilfe.²⁶⁹ Das liegt nicht zuletzt auch daran, dass nicht nur Staaten, sondern auch gesellschaftliche Akteure und innerstaatliche Präferenzen als bestimmende Subjekte der internationalen Beziehungen wahrgenommen werden.²⁷⁰ Die Überwindung der Anarchieproblematik ist danach grundsätzlich möglich, auch ohne die internationalen Beziehungen vollkommen revolutionieren, bzw. ohne eine Weltregierung etablieren zu müssen. Es müssen dafür lediglich die bereits

Comparing European and International Norms, European Consortium for Political Research, Mannheim.

²⁶⁶ Vgl. dazu den in der Tradition der universalistischen Klassiker stehenden Sammelband von Ulrich Menzel, Hrsg. (2000), Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen. Dieter Senghaas zum 60. Geburtstag, Frankfurt/M.

²⁶⁷ Vgl. z.B. David Mitrany (1975), *The functional theory of politics*, London.

²⁶⁸ Die Logik dieser Ansätze lautet: Staaten haben ein Interesse daran, internationale Institutionen zu etablieren, mit deren Hilfe sie ihre Ziele möglichst optimal durchsetzen können. Sind diese Institutionen erst einmal geschaffen und erfolgreich, entwickeln sie eine Eigendynamik, die durchaus zu einem Wandel nationaler Interessen und Handlungen führen kann. Gerhard Ruggie z.B. erklärt mit Hilfe institutionalisierter Normen das Fortbestehen des internationalen Freihandels auch über die ursprünglich materiellen Interessen hinaus. Vgl. dazu: Gerhard Ruggie (1983), *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in: *International Regimes*, hrsg. v. Stephen Krasner, Ithaca. Vgl. auch Ernst-Otto Czempel (1986), *Friedensstrategien*, Paderborn.

²⁶⁹ Vgl. z.B. Bernhard Zangl und Michael Zürn (1996), *Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen. Moderate Anmerkungen zur post-realistischen Debatte*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3 (2), S. 341-366.

²⁷⁰ Vgl. z.B. Thomas Risse, Hrsg. (1995), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge; Ernst-Otto Czempel (1994), *Vergesellschaftete Außenpolitik*, in: *Merkur* 48 (1), S. 1-14. Zum Einfluss gesellschaftlicher Akteure vgl. z.B. Audie Klotz (1995), *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca/London; Martha Finnemore (1996a), *Finnemore, Martha (1996a), National Interest in International Society*, Ithaca; Peter Katzenstein, Hrsg. (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York.

existierenden internationalen Institutionen gestärkt werden, bzw. das bestehende zivilisatorische Potenzial der internationalen Beziehungen sichtbar gemacht und vermittelt werden.²⁷¹

Im liberalen Weltbild werden die Eckdaten der internationalen Beziehungen, also von Herrschaftslosigkeit, Interdependenz und internationalen Institutionen, gesetzt. In diesem Kräftefeld müssen Staaten versuchen die Ansprüche ihrer Bürger nach Mitsprache und die wirtschaftlichen Abhängigkeiten, die nach kooperativen Lösungen verlangen, mit den Bemühungen um nationale Autonomie und Sicherheit in Einklang zu bringen. Gemäß dieser Prämissen ergibt sich daraus ein Bild der internationalen Beziehungen, das auf eine Gesellschaftswelt hinausläuft.²⁷²

Mit diesem liberalen Modell der internationalen Beziehungen geht die faktische Annahme einher, dass Staaten heute weder einheitliche noch die alleinig bestimmenden Akteure in den internationalen Beziehungen sind.²⁷³ Nicht-staatlichen Akteuren, wie z.B. internationale Organisationen,²⁷⁴ zivilgesellschaftliche Akteure²⁷⁵ und Nichtregierungsorganisationen (NGOs)²⁷⁶ wird eine wichtige Rolle in der Gestaltung der internationalen Beziehungen zugestanden. So werden Nichtregierungsorganisationen nicht mehr nur als zivile Aufklärungsinstanz betrachtet, sondern zunehmend auch als Anwälte transnationaler Gruppen, deren Interessen sie vertreten. Diese transnationalen Interessen sind zwar immer noch partikular aber nicht mehr territorial, sondern funktional ausdifferenziert. NGOs bieten Kommunikationsräume jenseits oder auch in Konkurrenz zur nationalen politischen Öffentlichkeit und leisten durch ihre Lobbyarbeit in internationalen Foren

²⁷¹ Vgl. dazu z.B. Andrew Linklater (1998), *The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Cambridge und Andrew Linklater (1992), *What is a good international citizenship?* In: *Ethics and Foreign Policy*, Canberra, S. 21-43. Vgl. auch Nicholas Wheeler und Timothy Dunne (1998), *Good International Citizenship: A third way for British foreign policy*, in: *International Affairs* 74, S. 847-870.

²⁷² Vgl. dazu auch Beate Kohler-Koch (2000), daraus S. 205-208 und Ernst-Otto Czempiel (1993), *Weltpolitik im Umbruch: Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes*, München.

²⁷³ Vgl. Susan. Strange (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of power in World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press; Philip Cerny (1998), *Globalisierung und die neue Logik kollektiven Handelns*, in: *Politik der Globalisierung*, hrsg. v. Ulrich Beck, Frankfurt/M.

²⁷⁴ Vgl. Ulrich Beck (1996), *Die Subpolitik der Globalisierung: Die neue Macht der multinationalen Unternehmen*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 47 (11/12), S. 673-680; David Korten (1995), *When Corporations Rule the World*, West Hartford.

²⁷⁵ Vgl. Ronnie Lipschutz (1996), *Global Civil Society and Global Environmental Governance*, New York; Richard Price (1998) *Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines*, in: *International Organization* 52 (3), S. 631-644.

²⁷⁶ Paul Wapner (1995), *Politics beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics*, in: *World Politics* 47, S. 31.

und auf nationaler Ebene einen eigenständigen Beitrag zur Formulierung von Politik.²⁷⁷ Sie sind an der Ausarbeitung, Verhandlung und Propagierung politischer Handlungsoptionen voll beteiligt und nehmen an internationalen Verhandlungen und Abstimmungen teil, wobei ihnen jedoch in der Regel kein förmliches Stimmrecht zugestanden wird, sondern lediglich eine Stimme.

In ähnlicher Weise werden auch internationale Organisationen nicht mehr nur als Foren zwischenstaatlicher Verständigung oder Instrument zur Optimierung nationaler Interessen gesehen, sondern als eigenständige Akteure, mit einer von Staaten unabhängigen Funktion.²⁷⁸ Sie greifen selbständig gesellschaftliche Forderungen auf und leisten einen eigenständigen Beitrag zur internationalen Problembearbeitung. Sie dienen nicht mehr nur als Mittel zum Zweck, sondern auch der Beilegung von Streitigkeiten durch friedliche Mittel, der Suche nach kooperativen Lösungen für Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art und ganz allgemein der Förderung eines Verhaltens, das mit den Grundsätzen des Völkerrechts in Einklang steht.²⁷⁹ Darüber hinaus gelten auch Regime als geeignet, spezifische Problemstellungen kooperativ zu bearbeiten, auch wenn Staaten dafür auf einen Teil ihrer Souveränität verzichten müssen.²⁸⁰ Denn insofern die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung von Staaten zu gemeinsamen Interessen geführt hat, wird Kooperation durchaus als vorteilhaft für alle Beteiligten gesehen.²⁸¹ Die Koordinierungs- und Harmonisierungsbemühungen der EU-

²⁷⁷ Vgl. Christiane Frantz (2001), Neues Spielfeld für NGOs? Nationalstaaten und NGOs in der transnationalen Politik, Diskussionspapier zum Non-Profit-Sektor Nr. 14, Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft, Münster.

²⁷⁸ Vgl. Lisa Martin und Beth Simmons (1998), Theories and empirical Studies of International Institutions, in: International Organization 52 (4), S. 729-757; Jack Donnelly (1995), The Role of International Organizations in the Post Cold War Era, in: International Organization and Ethnic Conflict, hrsg. v. Milton Esman und Shibley Telhami, Ithaca, Kapitel 2; Susan Strange (1999), Corporate Managers in World Politics, in: Individualism and World Politics, hrsg. v. Michel Girard, Basingstoke, S. 145-199.

²⁷⁹ Vgl. dazu Generalversammlung der Vereinten Nationen (2000), Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Bericht des Generalsekretärs, New York, S. 3.

²⁸⁰ Stephen Krasner definiert Regime als "*principles, norms, rules and decision making procedures around which actors expectations converge in a given issue-area.*" Volker Rittberger weist darüber hinaus darauf hin, dass Regime nur dann als solche bezeichnet werden können, wenn sie wirken, d.h. wenn die Prinzipien, Normen und Regeln der Zusammenarbeit bei den beteiligten Kooperationspartnern eine Verhaltensänderung auslösen. Vgl. Stephen Krasner, Hrsg. (1983), Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: International Regimes, S. 2; Volker Rittberger und Peter Meyer, Hrsg. (1993), Regime Theory and International Relations, New York, S. xi und 9. Zu den Unterschieden zwischen (neo)institutionalistischen und (neo)realistischen Ansätzen vgl. Robert Keahane (1984), After Hegemony, Princeton und Robert Keohane und Joseph Nye (2001), Power and Interdependence, 3. Auflage, New York.

²⁸¹ Vgl. dazu Ulrich Menzel (2001), S. 166. Vgl. auch Michael Zürn (1987), Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung, Frankfurt/Main und Michael Zürn (1992),

Mitgliedstaaten hin zu einem einheitlichen Asylregimes erklärt sich aus dieser Perspektive durch das gemeinsame Interesse der Mitgliedstaaten, den Zustrom von Flüchtlingen gemeinsam zu bewältigen.²⁸²

Im Gegensatz zu der im realistischen Weltbild favorisierten Selbsthilfe, besteht der „Mehrwert“ institutionalisierter Kooperation aus liberaler Perspektive in der Bündelung von Ressourcen sowie darin, dass sie einen Handlungsrahmen, Handlungsziele und Verfahren zu deren Verfolgung bietet und somit Transparenz und Erwartungssicherheit schafft, was das Verhalten der Kooperationspartner angeht.²⁸³ Die Legitimität der internationalen Normen und Prinzipien hängt jedoch davon ab, ob und inwieweit sie konsensual unter Beteiligung aller relevanten Akteure ausgehandelt wurden.²⁸⁴ Insofern dies der Fall ist, gelten sie nicht nur als Verhaltensstandard für internationale Verhandlungen, sondern auch als Voraussetzungen für friedliche Konfliktbearbeitung.²⁸⁵ Um jedoch ihre Wirkung als allgemeingültiger Maßstab für politisches Handeln entfalten zu können, müssen diese Normen und Prinzipien erst über grenzübergreifende gesellschaftliche Prozesse und innerstaatliche Umsetzungsprozesse konkretisiert werden. Dies ist häufig ein schwieriger und langwieriger Prozess, dessen Ergebnis nie mit Sicherheit vorausgesagt werden kann. Denn grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass die ausgehandelten und etablierten Prinzipien, Normen und Regeln eine Eigendynamik entwickeln, was nicht notwendigerweise als negativ beurteilt wird, da es dadurch langfristig zur Veränderung des Problembewusstseins und der nationalen Interessen kommen kann.²⁸⁶

Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlagen und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.

²⁸² Mitte der 1990er Jahre trafen sich Vertreter der industrialisierten Staaten an über 100 intergouvernementalen Konferenzen pro Jahr, wobei oft das Interesse zu einer weiteren Koordination und Harmonisierung der nationalen Asylpolitiken oben auf der Tagesordnung stand. Vgl. dazu Alberto Ackermann (1997), Die Grundlagen der europäischen Asylharmonisierung, Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Bern, zit. nach Thomas Holzer und Gerald Schneider (2002).

²⁸³ Vgl. Harald Müller (1993), Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen, Darmstadt; Volker Rittberger und Peter Meyer, Hrsg. (1993), Regime Theory and International Relations, New York.

²⁸⁴ Daniel Bodansky (1999), The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?, in: American Journal of International Law 93, S. 596. Zur Legitimität nicht-staatlicher politischer Akteure vgl. außerdem Claire Cutler (1999), Locating 'Authority' in the Global Political Economy, in: International Studies Quarterly 42, S. 59-81 und Ian Hurd (1999), Legitimacy and Authority in International Politics, in: International Organization 53 (2), S. 379-408.

²⁸⁵ Vgl. Beate Kohler-Koch (2000), S. 207.

²⁸⁶ Zur Eigendynamik von Regimen vgl. z.B. Gerhard Ruggie (1982), International Regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order, in: International

Staatliches Verhalten wird entsprechend der liberalen Wahrnehmung und Deutung aber nicht ausschließlich auf der internationalen Ebene bestimmt, sondern auch in wachsendem Umfang durch innerstaatliche gesellschaftliche Akteure, die versuchen die Formulierung staatlicher Politik entsprechend ihrer eigenen Interessen und normativen Positionen zu beeinflussen. Welche Partikularinteressen und normativen Ansprüche sich letztendlich durchsetzen können, hängt dabei wesentlich vom politischen System und der politischen Kultur eines Staates ab.²⁸⁷ Das politische System legt fest, wem gegenüber eine Regierung rechenschaftspflichtig ist und ob die Stabilität ihrer Herrschaft von einer breiten Zustimmung der Bevölkerung oder von nur wenigen Gruppen abhängt. Es bestimmt sozusagen die politischen Teilhabechancen mehr oder weniger umfangreicher Bevölkerungsgruppen. Die politische Kultur dagegen prägt die normativen Grundpositionen in einer nationalen Gesellschaft, so z.B. die Bereitschaft zur Toleranz, Gewaltlosigkeit oder die Bereitschaft, sich Fremden gegenüber zu öffnen. Inwieweit sich Staaten in ihrem Verhalten an internationale Normen halten, ob und inwieweit sie mit anderen Staaten kooperieren und wessen Ansprüche sie vertreten, hängt danach in nicht unerheblichen Maße vom innergesellschaftlichen Kontext und den darin vorherrschenden Partikularinteressen ab. Auf Grund der darin implizit enthaltenen Identifikation von Wahlentscheidungen und demokratischer Legitimität, führt es häufig dazu, dass ein bestimmter politischer Kurs gerade deswegen als legitim ausgegeben wird, weil er dem „Willen der Mehrheit des Volkes“ entspricht.²⁸⁸

Durch den zunehmenden Einfluss internationaler und innerstaatlicher gesellschaftlicher Akteure ist die Bedeutung von Staaten dann auch eindeutig relativiert, jedoch keineswegs aufgehoben. Sie werden nach wie vor als die zentralen Akteure im internationalen System wahrgenommen, deren Lenkungs­kapazität es zu stärken gilt. Denn schwache Staaten gelten als Hindernis einer effektiven Lenkung

Organization 36 (2), S. Harald Müller weist darauf hin, dass Regime eine Eigendynamik entwickeln und sich über die Regimeevolution letztlich auch staatliche Interessen verändern können. Vgl. Harald Müller (1993), Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen, Darmstadt, daraus S. 171.

²⁸⁷ Vgl. z.B. Bruce Russett und John Oneal (2001), *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York, S. 53; Ernst-Otto Czempiel (1986), *Friedensstrategien, Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn, S. 112-131

²⁸⁸ Vgl. dazu z.B. das Argument von Jürgen Habermas, wonach der Staat seine Steuerungsfähigkeit aus den knappen Ressourcen der Massenloyalität bezieht. Jürgen Habermas (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M., S. 54-56.

sowohl nationaler als auch internationaler Politik.²⁸⁹ Folglich besitzt auch das Prinzip der Souveränität immer noch einen wichtigen Stellenwert, auch wenn die Begründung und Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt normativ und strukturell eingebunden ist, d.h. die Anerkennung der nationalen Souveränität mit der Einhaltung von international anerkannten (Rechts-)Prinzipien und Normen verschränkt ist. In diesem Sinne wird z.B. konstatiert: „*the basis of state legitimacy is shifting from principles of sovereignty and national self-determination to international human rights.*”²⁹⁰ Mit anderen Worten: Die Politik der Einmischung in die inneren Angelegenheiten, z.B. durch Entwicklungshilfe, Friedenseinsätze aber auch durch Interventionen nach dem Prinzip der kollektiven Sicherheit, hat an Bedeutung gewonnen, während die uneingeschränkte Achtung des Prinzips der Selbstbestimmung und Nichteinmischung als Axiom internationaler Politik an Bedeutung verloren hat. Die Autonomie und Akteursqualität von Staaten hat sich somit verändert, nicht aber die faktische Prämisse aufgehoben, dass sie nach wie vor die wichtigsten Akteure in den internationalen Beziehungen darstellen. Das gilt nicht nur für den sozialen oder kulturellen Bereich, sondern auch für den wirtschaftlichen Bereich, in dem die Steuerungsfähigkeit zwar weitestgehend den Märkten zugesprochen wird, Staaten aber durch Deregulierung und Liberalisierung den Rahmen setzen müssen, der den Weg zur Internationalisierung ebnet.

Gemäß der liberalen Perzeption und Deutung hat die institutionalisierte Kooperation, die Verregelung internationaler Beziehungen und der Ausbau des internationalen Rechts insgesamt nicht nur zu einer stärkeren Verschränkung von Innenpolitik und zwischenstaatlicher Politik geführt, sondern auch den Kampf um Machtüberlegenheit und das Moment der Unsicherheit minimiert. Politik ist zwar nach wie vor interessengeleitet. Das Interesse ist jedoch nicht macht- sondern nutzeninduziert. Da die Sicherung des sozialen und wirtschaftlichen Wohlsstands eines Staates von grenzüberschreitenden Austauschkontakten zu anderen Staaten abhängt, die wiederum selbst in der Lage sein müssen, sozio-ökonomische Ressourcen bereitzustellen, liegt es folglich im Interesse und Wohle der Staaten, ihr Handeln dementsprechend zu koordinieren und sich an einmal aufgestellten Austauschregeln zu halten. Diese eher ökonomische Logik bestimmt dann auch den häufig eigentümlichen Blick der liberalen Perspektive auf internationale Institutionen und

²⁸⁹ Vgl. Generalversammlung der Vereinten Nationen (2000): *Wir, die Völker*, S. 3.

²⁹⁰ David Jacobson (1995), *Rights across Borders*, S. 2.

deren Wirkung. Genau wie der Markt Angebot und Nachfrage bestimmt, sind hier Kräfte am Werk, die das Verhalten der Staaten sozusagen von außen regulieren. Im Unterschied zur realistischen Perzeption kann sich das konkrete Interesse von Staaten durchaus wandeln und verschiedene Formen annehmen, letztendlich geht es dabei aber immer (auch) um den eigenen Vorteil.²⁹¹

3.2.3 Normative Prämissen und migrationspolitische Implikationen

Die mit dem liberalen Weltbild einhergehende normative Prämisse lautet, dass staatliche Politik nicht ausschließlich den Interessen der eigenen Gesellschaft verpflichtet sein darf. Wann immer es um schützenswerte Güter geht, wie z.B. Menschenrechte oder den Schutz der Umwelt, sehen sich Regierungen mit den Anforderungen zur „internationalisierenden Politik“ konfrontiert.²⁹² Von den verantwortlichen Politikern wird gefordert, Politik in einer Weise zu betreiben, dass nicht nur das Wohl der eigenen Gesellschaft gewahrt wird, sondern auch die berechtigten Interessen der von der Politik betroffenen „ausländischen“ Gesellschaften und Menschen. Die normativen Bezugsgrößen sind also nicht mehr ausschließlich die Nation oder der Territorialstaat. Die Definition des Gemeinwohls ist nicht mehr ausschließlich an die Grenzen nationaler Gesellschaften gebunden. Liberale identifizieren sich auch – zu mindestens bis zu einem gewissen Grad – mit den Belangen anderer, die geographisch teils näher, teils weiter entfernt stehen.

Somit müssen Staaten versuchen, die Interessen ihrer Bürger mit den Ansprüchen und Rechten der ausländischen Menschen in Einklang zu bringen. Eine geeignete Strategie dafür könnte z.B. die Politik der „guten internationalen Bürgerschaft“ sein, die sowohl innen- als auch außenpolitisch auf den Prinzipien der Demokratie, der Menschenrechte und dem Prinzip der *good governance* basiert.²⁹³ Diese Politik schließt neben der Verfolgung traditioneller Politikziele, wie Sicherheit und Wohlfahrt, auch die Förderung von Demokratie und Menschenrechten ein.²⁹⁴

²⁹¹ Zum rational-choice Ansatz vgl. Robert Keohane (1986), *Neorealism and its Critics*, New York; Vgl. auch Herbert Simon (1982), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge/Mass

²⁹² Zum Begriff der ‚internationalisierenden Politik‘ vgl. Ernst-Otto Czempiel (1986), *Friedensstrategien, Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn, S. 31ff.

²⁹³ Vgl. dazu Nicholas Wheeler und Timothy Dunne (1998), *Good International Citizenship: A third way for british foreign policy*, in: *International Affairs* 74, S. 847-870.

²⁹⁴ Das Plädoyer für die Förderung der Demokratie, basiert auf der Annahme, dass die normative Gestalt demokratisch-liberaler Ideale Friedfertigkeit produzieren. Vgl. dazu John Owen (1994), *How*

Praktisch sollte dieses Anliegen einerseits durch das aktive Engagement von Staaten in globalen Politikfeldern, wie internationaler Menschenrechts-, Umwelt- und Entwicklungspolitik sowie die Unterstützung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen aber auch durch Interventionen nach dem Prinzip der kollektiven Sicherheit verfolgt werden. Ob und inwieweit im Rahmen humanitärer Intervention auch Gewalt angewendet werden darf, ist dabei normativ umstritten. Auf jeden Fall sollte Gewalt aber grundsätzlich immer erst dann in Betracht gezogen werden, wenn jegliche diplomatischen Bemühungen, jeder Dialog und alle Wirtschaftsanktionen fehlgeschlagen sind bzw. keinerlei positive Wirkung gezeigt haben. Diese Strategie, impliziert, dass die Förderung von Menschenrechten nicht den ökonomischen Interessen von Staaten untergeordnet werden darf, sondern mit diesen gleichrangig sein muss.²⁹⁵ Im Gegensatz zu den mit dem realistischen Weltbild einhergehenden Prämissen, wonach die Verfolgung nationaler Interessen und die Förderung internationaler Menschenrechtsnormen sich weitestgehend gegenseitig ausschließen, besteht aus liberaler Perspektive ein enger Zusammenhang zwischen internationaler Ordnung, nationalen Interessen und der Förderung von Menschenrechten. Souveränität kann zwar in einem Spannungsverhältnis zu internationalen humanitären Normen stehen, ist aber nicht per se von höherrangigem Wert.

Im liberalen Weltbild werden die Beziehungen der Staaten und Menschen als in ihrem Wesen verändert begriffen, was grundsätzlich positiv bewertet wird.²⁹⁶ So gilt z.B. das internationale Flüchtlingsregime als ein nicht mehr zu ignorierender Handlungsrahmen und normativer Maßstab für den zivilen Umgang mit Flüchtlingen.²⁹⁷ Die Prinzipien, Normen und Regeln dieses Regimes legen z.B. fest, wer als Flüchtling gilt, dass die Gewährung von Asyl unter die Souveränität des jeweiligen Staates fällt, dass es einen gewissen Lastenausgleich zwischen den Staaten gibt und dass kein Flüchtling in ein Land abgeschoben werden darf, indem ihm Gefahr droht (*non-refoulement* Prinzip). Nun wird sicher nicht ganz zu Unrecht von einigen Beobachtern hinterfragt, inwieweit dieses nach dem zweiten Weltkrieg

Liberalism Produces Democratic Peace, in: International Security 19 (2), S. 87-125 daraus 88ff; Havey Starr (1997), Democracy and Integration: Why Democracies Don't Fight Each Other, in: Journal of Peace Reserch 34 (2), S. 153-162; Rudolph Rummel (1997), Power Skills. Democracy and Methods of Nonviolence, New Brunswiek.

²⁹⁵ Nicholas Wheeler und Timothy Dunne (1998), S. 862.

²⁹⁶ Ulrich Menzel (2001) Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, Frankfurt/Main, S. 231.

²⁹⁷ Vgl. dazu Claudena Skran (1992), The International Refugee Regime: The Historical and Contemporary Context of International Response to Asylum Problems, in: Refugees and the Asylum Dilemma in the West, hrsg. v. Gil Loescher, Pennsylvania, S. 8-35.

geschaffene Regime dem heutigen weltweiten Flüchtlingsproblem überhaupt noch angemessen ist.²⁹⁸ Andere kritisieren, dass dieses Regime nicht zu einer konsistent verbindlichen Asylpolitik der Staaten geführt hat bzw. dass die westlichen Industrienationen einen immer restriktiveren Asylkurs einschlagen. Der liberalen Deutung zu Folge bedeutet dieser „Widerspruch“ jedoch nicht, dass das internationale Flüchtlingsregime keine Rolle spielt, sondern, dass wir es im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik mit einer „*institutional duality*“ zu tun haben,²⁹⁹ die ihren Ausdruck in dem Konflikt zwischen den Normen für den zivilen Umgang mit Flüchtlingen einerseits und dem Prinzip der Souveränität bzw. den partikularen Interessen von Staaten und gesellschaftlichen Gruppen andererseits findet.³⁰⁰ Als angemessen gilt es deshalb, die Ziele und Prinzipien des internationalen Flüchtlingsregimes zu konkretisieren und mit Hilfe von „*hard law*“ oder „*soft law*“ zu stärken.³⁰¹ In diesem Sinn fordert z.B. Gervase Cole: *“What is indispensable ... is a greater degree of general commitment to the purposes and principles of the UN Charta. Basically, because the refugee problem is the result of a lack of commitment to such purposes and principles, a broad notion of solution should relate to their promotion and realization and to the establishment of a more just and peaceful order in the world ... there must be faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal of men and women The individual is always more than a refugee, for the individual remains a human being. General principles of human rights must therefore remain the basic principles which inform the entire approach of the refugee problem.”*³⁰²

Im Bereich der Wirtschaft favorisieren Liberalisten in der Regel marktkonforme Strategien. Danach muss es jedem Individuum freigestellt werden, sich im Rahmen seiner ökonomischen Kapazitäten in der Welt frei zu bewegen, ohne dass es dabei von einer staatlichen Autorität gehindert wird. Staaten sollen lediglich die Eigeninitiative der Menschen fördern und minimale Schutzfunktionen gewähren. Dementsprechend wird im Bereich der Migrationspolitik dann auch für eine tolerante

²⁹⁸ Diese Frage stellt z.B. Clauden Skran (1992), S. 8f.

²⁹⁹ Yasemine Soysal (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago, Kapitel 8.

³⁰⁰ Gil Loescher (1989), S. 8.

³⁰¹ Vgl. Ulrike Brandl (1997), *Soft Law as a Source of International and European Refugee Law*, in: *Europe and Refugees: A Challenge?*, hrsg. v. Jean-Yves Carlier und Dirk Vanheule, The Hague/London/Boston, S. 203-226. Vgl. auch David Forsythe (2000), *Human Rights in International Relations*, Cambridge, daraus S. 12ff.

³⁰² Gervase Cole (1989), *Approaching the Refugee Problem today*, in: *Refugee Issues in International Relations*, hrsg. v. Gil Loescher und Laila Monahan, Oxford, S. S. 373- 410, daraus S. 407 und S. 395.

und dynamische Einwanderungsgesellschaften plädiert und vor allem die Mobilität derer gefordert, die über fachliche Qualifikationen verfügen und mit diesem Kapital überall gewinnbringend weiterarbeiten können.³⁰³ Das heißt zwar nicht, dass Staaten ihr elementares Interesse der Existenzsicherung sowie ihr Recht auf Einwanderungskontrolle aufgeben müssen. Sie sollten dabei jedoch internationale Normen und Prinzipien nicht missachten

In Anlehnung an die Grundsätze internationaler Gerechtigkeit wird aus dem liberalen Lager häufig auch die Beachtung von Kriterien der Fairness und der sozialen Chancengleichheit bei der Gestaltung der Migrationspolitik eingefordert.³⁰⁴ Danach sollte jeder die faire Chance haben, seinen Lebenskontext zu wechseln, besonders diejenigen, die unverdientermaßen eine schlechtere Ausgangsposition haben und sich nur verbessern können. Es wird als ungerecht empfunden, wenn diesen Menschen einige Staaten prinzipiell unzugänglich bleiben, obwohl es niemanden schadet, falls sie dort ihren Lebensentwurf verwirklichen. Das Einwanderungsland dürfte nur dann die „Notbremse“ ziehen, wenn durch eine unkontrollierte Einwanderung die Grundfreiheiten der eigenen Bürger in Gefahr gerieten und die Infrastruktur zusammen zu brechen drohte. Da einsichtig ist, dass im Weltmaßstab bestimmte soziale Leistungsniveaus nicht einzulösen sind, wird deshalb vorgeschlagen, soziale Gerechtigkeit von materiellen Leistungen zu lösen und prozedural zu bestimmen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass es gemäß des liberalen Weltbildes nicht nur wünschenswert, sondern auch möglich erscheint, den Ansprüchen von Migranten gerecht zu werden bzw. entgegen zu kommen, ohne dabei von den Aufnahmeländern Unzumutbares zu fordern, auch wenn die Wege dorthin grundsätzlich unterschiedlich sind. Letztendlich läuft das liberale Weltbild auf eine Politik der geregelten Öffnung von Grenzen hinaus, entweder auf der Grundlage eines ökonomischen Rentabilitätskalküls oder auf Grund humanitärer Überlegungen.

³⁰³ Vgl. dazu Walter Lesch (2003), Zwischen Eigeninteresse und globaler Solidarität: Migrationspolitik aus sozialetischer Perspektive, Papier für das Symposium „Migration in Europe: What are the ethical guidelines for political practices?“, Katholische Akademie, Berlin, 27.-29. November.

³⁰⁴ Vgl. dazu Alexander Somek (1998), Einwanderung und soziale Gerechtigkeit, in: Politische Philosophie der Internationalen Beziehungen, hrsg. v. Christine Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/M.; S. 409-448 sowie Peter Koller (1998), Einwanderungspolitik im Kontext internationaler Gerechtigkeit, in: Politische Philosophie der Internationalen Beziehungen, hrsg. v. Christine Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/M.; S. 449-466.

4. Zuwanderung nach Deutschland: Belastung oder Bereicherung?

Im vorherigen Kapitel wurde mit Blick auf die internationale Ebene gezeigt, dass im Bereich der Migrationspolitik unterschiedliche politische Strategien verfolgt werden. Es wurde zudem gezeigt, dass diese Strategien entweder mit dem realistischen Weltbild oder aber mit dem liberalen Weltbild einhergehen und dementsprechend durch bestimmte Ideen geprägt sind: 1. die Idee der Steuerung und Kontrolle von Migration, z.B. durch gemeinsame humanitäre Interventionen zur Vermeidung von Fluchtursachen und Flüchtlingsströmen sowie die selektive Öffnung von Grenzen aus humanitären und ökonomischen Gründen; 2. Die Idee der Abgrenzung, die ihren Ausdruck durch unilaterale restriktive Reformen oder in den Grenzbefestigungen auf EU-Ebene findet.

Die Ideen der Abgrenzung sowie der Kontrolle und Steuerung prägen auch die Zuwanderungsdebatte in Deutschland, wie im folgenden Kapitel gezeigt werden soll. Um die Bedeutung dieser Ideen im nationalen Kontext verständlich zu machen, ist es zunächst einmal notwendig die Probleme, vor deren Hintergrund das Thema Zuwanderung nach Deutschland diskutiert wird, zu beleuchten.

4.1 Einwanderungsland Deutschland?

„Es besteht Einigkeit, dass die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll,“ behauptete noch 1991 das Bundesministerium des Inneren.³⁰⁵ Mit dieser Behauptung rechtfertigte die damalige Bundesregierung ihren restriktiven zuwanderungspolitischen Kurs. Die Arbeitszuwanderung wurde nur in Ausnahmefällen zugelassen. Die Zuwanderung von Aussiedlern wurde kontingentiert und die Aufnahme von Asylbewerbern durch eine Grundgesetzänderung seit 1993 massiv eingeschränkt.³⁰⁶ Hinzu kam die Drittstaaten- und Herkunftsregelung sowie das Flughafenverfahren, durch die der Zuzug von

³⁰⁵ Bundesministerium des Inneren (1991), Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 3.

³⁰⁶ Vgl. Simone Wolken (1988), Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main; Ulrike Münch (1993), Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungen und Alternativen, Opladen; Vgl. auch Margit Stöber (1990), „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Positionen und Konzeptionen von CDU/CSU zu Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz von 1978 bis 1989, Frankfurt/Main.

Menschen aus Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft/Union eingedämmt werden sollten.³⁰⁷

Doch de facto war Deutschland längst ein Einwanderungsland, auch wenn es sich zu diesem Zeitpunkt nicht als ein solches verstand.³⁰⁸ Bereits seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war Deutschland ein bedeutendes westeuropäisches Zuwanderungsziel und das nicht nur von deutschen Immigranten (Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler aus den ehemaligen Deutschen Ostgebieten, Übersiedler aus der ehemaligen DDR), sondern auch von Ausländern.³⁰⁹ Bei der Relation der deutschen und ausländischen Zuwanderer zur bereits ansässigen Bevölkerung übertraf die Zuwanderung bis Ende der 1960er und Anfang der 1990er sogar die sogenannten klassischen Einwanderungsländer, wie USA und Kanada. In dem Zeitraum von 1950 bis 1997 waren ca. 30 Mio. Ausländer, darunter u.a. Arbeitsmigranten, Aus- und Spätaussiedler, Flüchtlinge, Asylbewerber und Familienangehörige von Zuwanderern nach Deutschland zugewandert, während sich die Abwanderungen im gleichen Zeitraum auf ca. 21 Mio. belief. Von den insgesamt ca. 30 Mio. Zugewanderten waren, ca. 24 Mio. ausländische Staatsangehörige, von denen wiederum etwa 6,6 Mio. in Deutschland geblieben sind.³¹⁰ Ende des Jahres 2000 lebten 7,3 Mio. Ausländer in Deutschland, von denen bereits 1,5 Mio. in Deutschland geboren waren. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug 8,9 Prozent. Damit hatte Deutschland einen Ausländeranteil, der erkennbar über dem Durchschnitt der Europäischen Union lag. Nach Schätzungen zogen darüber hinaus etwa 3,2 Mio. Aus- und Spätaussiedler nach Deutschland, von denen

³⁰⁷ Hinzu kam noch die oft geforderte aber nicht konsequent umgesetzte Integration von Aussiedlern und rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländern. Vgl. Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*, Berlin, S. 13.

³⁰⁸ Dietrich Tränhardt spricht in diesem Zusammenhang von einem ‚unerklärten Einwanderungsland‘, Friedrich Blahusch von einem ‚Zuwanderungsland besonderer Art‘ und Klaus Bade von einem ‚informellen Einwanderungsland‘. Vgl. Dietrich Tränhardt (1988), *Die Bundesrepublik Deutschland – ein unerklärtes Einwanderungsland*, in: *Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte* 6, Bonn, S. 3-13; Friedrich Blahusch (1999), *Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster*, Frankfurt/M. S. 9; Klaus Bade (2001), *Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland. Gutachten für die unabhängige Kommission Zuwanderung*, S. 8.

³⁰⁹ H.D. von Löffelholz und G. Köpp (1998), *Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des RWI 63, Berlin, S. 20ff und Klaus Bade (2000), *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München, S. 301ff.

³¹⁰ Vgl. Enquete-Kommission (1998), *Demographischer Wandel. Zweiter Zwischenbericht – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an die Einzelnen und die Politik*, Bonn, S. 94ff

rund 1 Mio. eingebürgert wurden.³¹¹ Heute leben über 40% der Ausländer seit mehr als 40 Jahren in Deutschland und fast zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind hier geboren.

Obwohl die Regierungspraxis seit dem Anwerberstopp und der Rückförderung in den 1970er und 1980er Jahren immer mehr zur restriktiven Zuwanderungspolitik tendierte, wurde schon damals diskutiert, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei. Als sich die Probleme der in den 1950er und 1960er Jahren angeworbenen ausländischen Arbeitszuwanderer und ihrer nachgezogenen Familienangehörigen zuspitzte, forderte der damalige Ausländerbeauftragte der Bundesregierung 1979 endlich die faktisch bestehende Einwanderungssituation der nun schon zweiten Generation auch politisch zu akzeptieren.³¹² Nach Expertenmeinung trug die „Gastarbeiterfrage“ bereits „unverkennbare Züge eines echten Einwanderungsproblems“ das regierungsamtlich jedoch dementiert, im politischen Entscheidungsprozess verdrängt und im Verwaltungshandeln tabuisiert wurde.³¹³ In dieser Zeit zeichnete sich in der öffentlichen Diskussion eine Politisierung des Themas „Ausländer“ ab, in der Asyl- und Ausländerpolitik miteinander vermischt wurden und die teilweise in einer zu „Horrorvisionen verzerrten Asyldiskussion“ gipfelte.³¹⁴ Während in den 1990er die Integration für einige Zuwanderungsgruppen – vor allem Spätaussiedler – unsystematisch gefördert wurde, wurde gleichzeitig die Einwanderungssituation weiterhin politisch dementiert. Das politische Dogma lautete: „Erstens ist die Bundesrepublik kein Einwanderungsland und soll es auch nicht werden; zweitens gibt es einen Wesensunterschied zwischen „deutschstämmigen“ und ausländischen Bürgern.“³¹⁵

Den meisten Experten war bereits seit Anfang der 1980er bewusst, dass die Behauptung, Deutschland sei kein Einwanderungsland, weder rechtlich noch

³¹¹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*, Berlin, S. 14.

³¹² Vgl. Bundesinnenministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1979), *Kühn-Memorandum*, o. O., S. 39.

³¹³ Vgl. Klaus Bade, Hrsg. (1994), *Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München, S. 17.

³¹⁴ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hrsg.: *Familien ausländischer Herkunft in Deutschland*, S. 40.

³¹⁵ Vgl. Alfons Söllner (1993), *Asylpolitik im ‚deutschen Frühling‘. Eine zeitgeschichtliche Momentaufnahme*, in: *Europa gegen den Rest der Welt?, Flüchtlingsbewegungen, Einwanderung, Asylpolitik*, hrsg. v. Christoph Butterwege und Siegfried Jäger, Köln, S. 135.

statistisch uneingeschränkt haltbar war.³¹⁶ So wurde konstatiert: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Einwanderungsland, mag man es nun hören wollen oder nicht. Deutschland befindet sich allein schon aufgrund seiner geographischen Lage – von der ökonomischen ganz zu schweigen – im Zentrum zweier Migrationsbewegungen, von Süd nach Nord und, seit dem Untergang des sozialistisch-kommunistischen Machtblocks, von Ost nach West.“³¹⁷ Sowohl die Zahl der länger als 20 Jahre in Deutschland lebenden Ausländer als auch der Ausländeranteil in Deutschland von etwa 12% ließ diesen Schluss zu.³¹⁸ Ihrem Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik schlossen sich viele Bürger an. Obwohl bereits in den 1970er Jahren das Paradox Zuwanderungssituation ohne Zuwanderungsbekanntnis kritisiert wurde, wurde in der Politik lange am Status Deutschlands als Nicht-Einwanderungsland festgehalten. Erst Ende der 1990er setzte sich auch hier die Erkenntnis durch, dass Deutschland *de facto* längst ein Einwanderungsland war und diese Einwanderung gesetzlich besser geregelt werden musste.³¹⁹

Mittlerweile gilt die lange Jahre vertretene Feststellung, Deutschland sei kein Einwanderungsland, als nicht mehr uneingeschränkt haltbar. „Deutschland ist ein Einwanderungsland und Deutschland braucht Einwanderer, um die drängendsten Fragen der Zukunft zu meistern. Wir brauchen Einwanderer in Forschung und Wirtschaft, um hochwertige Produkte zu entwickeln, Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen. Wir brauchen sie, wie fast alle Mitgliedsstaaten der EU, weil wir als alternde und schrumpfende Bevölkerung die schwierigen demographischen Übergangszeiten – verstärkt ab 2010 – mindestens abfedern müssen,“ kommentiert die Vorsitzende des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Rita Süßmuth.³²⁰ Zuwanderungspolitik sollte allerdings im „wohlverstandenen

³¹⁶ Nach Christina Catherine Krause ist die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist, auf vier unterschiedlichen Ebenen zu betrachten: der rechtlichen, statistischen, administrativen und emotionalen Ebene. Vgl. Christina Catharine Krause (2004), Neue Zuwanderungspolitik? Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode in Deutschland, Kiel, S. 140f.

³¹⁷ Cornelia Schmalz-Jacobsen (1994), Zwischen Migration und Integration: Die Ausländerpolitik der Bundesregierung vor neuen Herausforderungen, in: Zuwanderung: Bedrohung oder Bereicherung. Beiträge zur Immigration und Integration in ausgewählten Ländern Westeuropas und nordamerikas, hrsg. v. Horst Dippel, Münster/Hamburg, S. 1-10, daraus S.1.

³¹⁸ Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin, S. 14.

³¹⁹ Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung: Deutschland braucht Einwanderung', Interview mit Friedrich Merz, 22.10.2000.

³²⁰ Rita Süßmuth auf der Veranstaltung ‚Prominente im Gespräch‘ des Bildungswerks Erfurt der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. in Greiz am 20.01.2005, zitiert nach: <http://www.kas.de/veranstaltungen/2005>, zuletzt aufgerufen am 15.03.2005.

Eigeninteresse des Einwanderungslandes“ gestaltet werden und die „Leistungsfähigkeit der Wirtschaft steigern“. ³²¹ Die Ansichten und Meinungen, wie eine dem Interesse und der Leistungsfähigkeit Deutschlands angemessene Zuwanderungspolitik zu gestalten sei, variierten jedoch enorm.

Aus dem Migrationsbericht 2004 der Bundesregierung geht hervor, ³²² dass in den letzten Jahren insgesamt immer weniger Einwanderer nach Deutschland kamen. Danach sind im Jahre 2003 769.000 (2002: 843.000) Personen zu- und über 626.000 (2002: 623.000) weggezogen, was einen Wanderungsüberschuss von etwa 143.000 (2002: 219.000) Personen ausmacht. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht das einem Rückgang um etwa 76.000 (2002: 54.000) Personen. Die größte Gruppe ausländischer Zuwanderer bildeten die über 300.000 Saisonarbeiter in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe und der Obst- und Gemüseverarbeitung. Prognostiziert wird, dass vor allem für Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa Deutschland auch weiterhin das Hauptzielland sein wird. Die entsprechenden Zahlen schwanken allerdings enorm. Eine der wichtigsten Zuwanderungsformen ist zudem der Ehegatten- und Familiennachzug. So sind im Jahr 2003 etwa 76.000 (2002: 85.000) Ehegatten und Kinder nach Deutschland gekommen. Das macht einen Rückgang von über 10% zum Vorjahr aus. Ein kontinuierlicher Rückgang ist auch beim Zuzug von Spätaussiedlern zu verzeichnen. Mit 79.000 Zuzügen ist hier im Jahr 2003 der niedrigste Stand seit 1987 erreicht worden. Einen Tiefstand erreichte auch die Zahl der Asylbewerber. Zum Vorjahr 2002 mit lediglich 71.000 Anträgen auf Asyl ist im Jahr 2003 eine weitere Abnahme der Asylanträge um 29% zu verzeichnen, davon 1,6 % bewilligt. Damit weist das Jahr 2003 den geringsten Stand seit 1984 auf. Insbesondere ist die Zahl der Asylsuchenden aus europäischen Staaten stark gesunken. Weniger stark sank die Zahl der Asylbewerber aus asiatischen und afrikanischen Ländern.

4.2 Demographischer Wandel

Der demographische Wandel und die damit verbundenen Probleme sind heute in aller Munde und damit auch Themen, wie z.B. Kindermangel durch

³²¹ Vgl. Klaus Bade und Rainer Münz (2000), Migrationsreport 2000, Bonn, S. 10.

³²² Bundesministerium des Inneren: Migrationsbericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Aktualisierte Ausgabe November 2004, <http://www.bmi.bund.de>, zuletzt besucht am 16.12. 2004.

Geburtenrückgang oder Alterung der Bevölkerung durch höhere Lebenserwartungen. Während die meisten Fachleute mit Blick auf die Entwicklungsländer der sogenannten Dritten Welt eine „Bevölkerungsexplosion“ prognostizieren und dort die Anwendung rigider Maßnahmen der Geburtenkontrolle empfehlen,³²³ sagen sie umgekehrt für alle europäischen Länder einen anhaltenden Rückgang der Geburtenrate voraus, in der Mehrzahl mit negativen Folgen für den Lebensstandard und die soziale Sicherheit in den Ländern.³²⁴ Eine Studie der Vereinten Nationen kommt zu dem Ergebnis, dass sich der Altersquotient (Anteil der von den mittleren Jahrgängen zu versorgenden Menschen, die nicht mehr erwerbstätig sind) in den westlichen Industrieländern in absehbarer Zeit drastisch verändert wird, und prognostiziert negative Auswirkungen auf die öffentlichen und privaten Sozialversicherungs-, Bildungs- und Gesundheitssysteme. *A number of researchers, (...) report that when considering the public provisions of programs or taking into account private non-medical expenses, public education expenses and medical care, then costs are roughly two and a half times greater to support an older person (aged 65- or older) than to support a young person (under 20 years of age).*³²⁵

In Deutschland sprechen Experten von einem „demographisch bedingten Desaster“ und zeichnen ein dramatisches Bild vom „demographischen Pleitenunternehmen“ an die Wand.³²⁶ Deutschland werde immer älter, so die Vorhersagen. Verursacht durch eine steigende Lebenserwartung in Verbindung mit rückläufigen Geburtenraten steige das Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung stetig an. Seit etwa dreißig Jahren werden in Deutschland weniger Kinder geboren als zur zahlenmäßigen Bestandserhaltung der Bevölkerung notwendig wären. Deutschland entwickle sich auf Grund seiner Kinderarmut zum ältesten Volk der Erde, so die Vorhersagen.³²⁷

Bereits 1973 war Deutschland das erste Land in der Welt, in dem die Geburtenzahl niedriger war als die Zahl der Sterbefälle.³²⁸ Vom Höhepunkt der Geburtenzahl im

³²³ Vgl. dazu und zur Kritik Diana Hummel (2000), Der Bevölkerungsdiskurs. Demographisches Wissen und politische Macht, Opladen.

³²⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2004), Aktion Demographischer Wandel, Gütersloh.

³²⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs (2000), Replacement Migration, New York, S. 93.

³²⁶ Vgl. Herwig Birg (1997), Bevölkerungsentwicklung, Alterung und Einwanderungen in Deutschland – Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg und Ausblick auf das 21. Jahrhundert, in: Einwanderungsland Deutschland in der Europäischen Union, hrsg. v. Albrecht Weber, Osnabrück, S. 70.

³²⁷ Vgl. Christian Leipert, Hrsg. (2003), Demographie und Wohlstand, neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft, Opladen

³²⁸ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2004), Aktion Demographischer Wandel, Gütersloh.

Jahr 1964 mit fast 1,2 Mio. Geburten hat sich die Rate beständig auf heute rund 730.000 jährlich reduziert. Gleichzeitig muss von einer beständig steigenden Lebenserwartung ausgegangen werden, die der Schrumpfung der Gesellschaft zwar leicht entgegenwirkt, jedoch die Alterung Deutschlands beschleunigt.

Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes beschreiben für Deutschland folgendes demographisches Szenario: Bei einer konstanten Geburtenziffer wird die Bevölkerung in Deutschland ohne weitere Zuwanderung bis zum Jahr 2050 von derzeit 82 Millionen auf unter 60 Millionen sinken. Die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird von heute 46 Millionen auf 27 Millionen zurückgehen, während sich gleichzeitig der Anteil der über 80-Jährigen bis zum Jahr 2050 vervierfachen wird.³²⁹ Die Alterstruktur der Bevölkerung wird sich demnach drastisch verschieben. Immer weniger junge Menschen werden immer mehr älteren Menschen gegenüber stehen. Die Bundesregierung geht in ihrer Modellrechnung für den Zeitraum 1999 bis 2050 von einem Rückgang der Bevölkerung von 82 Mio. auf 65 bis 70 Mio. aus. „Bei einer nahezu gleichen Bevölkerungszahl von 69 Millionen im Jahr 1950 und 70 Millionen im Jahr 2050 wird sich der Altersaufbau dieses Jahrhunderts umkehren: Waren 1950 etwa doppelt so viele Menschen unter 20 Jahren wie über 59 Jahre alt, so wird es 2050 mehr als doppelt so viele ältere als jüngere Menschen geben.“³³⁰

Nachdem das Statistische Bundesamt seine „10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ präsentiert hatte (6. Juni 2003), wurde auch die Öffentlichkeit mit einem pessimistischen Zukunftsbild konfrontiert.³³¹ In der Presse war von „dramatischer Alterung“ die Rede und eine „konzise Bevölkerungspolitik“ gefordert sowie zu lesen: „Deutsche sehen alt aus“, „Deutschland vergreist. Immer weniger Junge müssen für immer mehr alte Sorgen. Wenn wir nichts ändern, bricht unser Staat zusammen“. „Kinder sind unsere Zukunft“.³³² Dabei wurde weniger die Verringerung der Bevölkerung als solches gefürchtet. Anlass zur Sorge gaben

³²⁹ Statistisches Bundesamt (2003), Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

³³⁰ Statistisches Bundesamt (2000), Bevölkerung Deutschlands nimmt von heute 82 Millionen bis zum Jahr 2050 um über 10 Millionen ab, Mitteilungen für die Presse; Wiesbaden.

³³¹ Zur Kritik in Bezug auf Prognosen vgl. Gerd Bosbach (2004), Demographische Entwicklung – nicht dramatisieren! In: Gewerkschaftliche Monatshefte 2 und in Hinblick auf Deutschland in den 1970/80er Jahren: Stefan Hradil (2001), Bevölkerungsentwicklung und Gesellschaftsveränderung in den kommenden Jahrzehnten, in: Gegenwartskunde 3.

³³² Zit. Nach Christopf Butterwege (2004), Zwischen der sozialen Wirklichkeit und ihrer öffentlichen Wahrnehmung liegen Welten. Bemerkungen zum demographischen Wandel bzw. zur Notwendigkeit seiner Entdramatisierung anlässlich einer Anhörung im Hessischen Landtag am 10.11.2004, S. 14f.

vielmehr die mit der veränderten Altersstruktur einhergehenden Einbußen in der wirtschaftlichen Dynamik und Innovationskraft, die Schwächung des Wachstums, eine Abnahme der Produktivität sowie die drohende Auflösung der Sozialversicherungssysteme und somit die Verschlechterung der Wettbewerbsposition des Standorts Deutschland.³³³ Der Vorsitzende der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, bemerkte, dass es in der Bevölkerung Deutschlands zu gravierenden Veränderungen in allen Bereichen des Lebens kommen werde, zu Finanzierungsproblemen bei den sozialen Sicherungssystemen, einem erhöhten Bedarf an sozialen Dienstleistungen und zu Strukturveränderungen in der Erwerbsbevölkerung. Dieses sei jedoch keine „Katastrophe“, wie häufig behauptet wird, sondern eine Herausforderung, der sich die Politik längst angenommen habe.³³⁴

Interessant ist, dass mit den Prognosen und Statements immer auch bestimmte Ziele und normative Präferenzen einhergingen. So forderte Hans Olaf Henkel, ehemaliger Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, im „Interesse unserer Kinder“ ein „Bündnis für Nachhaltigkeit in der Politik“, was bei ihm letztendlich auf ein Plädoyer für den Abbau der Verschuldung der öffentlichen Haushalte hinauslief.³³⁵ Diejenigen, die dagegen auf die Kürzung der Altersrenten abzielen, betonen in ihren Begründungen die zunehmende Anzahl älterer Menschen, die von Erwerbstätigen immer länger ernährt werden müssen. In diesem Sinn greift z.B. ein Demograf auf Berechnungen zurück, wonach auf 100 Beitragzahler im Jahr 2033 ebenso viele Rentner kommen und schließt daraus: „Dass diese Entwicklung zu stark ansteigenden Beitragssätzen führen muss, ist offensichtlich“³³⁶ und ein Wirtschaftsjournalist kommentiert, dass aus der demographisch bedingten „Rentenfalle“ nur zwei Wege führen: „Entweder die Beiträge steigen drastisch, oder die Renten müssen radikal gekürzt werden.“³³⁷ Die demographische Entwicklung wird hier als ein zwingendes Argument für den Abbau des Sozialstaates im

³³³ Vgl. Herwig Birg (1997), S. 66 und Roland und Andrea Tichy (2001), Die Pyramide steht Kopf. Die Wirtschaft in der Altersfalle und wie sie ihr entkommt. München/Zürich.

³³⁴ Deutscher Bundestag: Enquete-Kommission, „Demographischer Wandel, Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, in: Parlament Aktuell, 14. Wahlperiode, <http://www.bund.de>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

³³⁵ Hans-Olaf Henkel (1998), Jetzt oder nie. Ein Bündnis für Nachhaltigkeit in der Politik, Berlin, S. 12.

³³⁶ Vgl. Martin Textor, Hrsg. (1997), Bevölkerungsentwicklungen: Konsequenzen für Gesellschaft und Politik, in: Sozialpolitik. Aktuelle Fragen und Probleme, Opladen, S. 23.

³³⁷ Vgl. Paul Wallace (1999), Altersbeben. Wie wir die demographische Erschütterung in Wirtschaft und Gesellschaft meistern werden, Frankfurt/M./New York, S. 187.

Allgemeinen und für das Rentenversicherungssystem im Besonderen herangezogen.³³⁸ Was in dieser Gleichung jedoch nicht aufgeht sind mögliche Einsparungen, z.B. im Bereich der Kindergärten, Schulen, Hochschulen und Jugendhilfe.

Andere dagegen setzen auf ein Wachstum des Sozialprodukts, eine Steigerung der Produktivität und forderten die Erhöhung der Reallöhne und Vollbeschäftigung, die Besteuerung von Kapital und Arbeit und die gerechte Verteilung des Sozialprodukts, um die mit dem demographischen Wandel einhergehenden Probleme aufzufangen. Aus dieser Perspektive gilt es, die „Altenlast“ durch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität, durch Vollbeschäftigung und Erhöhung der Realeinkommen zu kompensieren,³³⁹ was voraussetzt, dass die Arbeitsbevölkerung über den gesamten Prognosezeitraum die gleiche Arbeitsproduktivität besitzt.³⁴⁰ Wiederum andere betonen, die Notwendigkeit einer kinder- und familienfreundlichen Politik, wobei für die Familienplanung die Sicherheit eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses als entscheidend gilt.³⁴¹

Der demographische Wandel hat nicht nur die Sozialversicherungssysteme, die Haushaltspolitik oder die kinder- und familienpolitisch ins Visier der Öffentlichkeit und Politik gerückt. Auch das Thema Zuwanderung wird vor diesem Hintergrund neu diskutiert. Nach Expertenprognosen soll spätestens 2015 die Bevölkerungszahl sinken. Eine kontinuierliche Zuwanderung könne die demographische Entwicklung zwar nicht aufhalten oder umkehren. Doch könne sie die Auswirkungen zu mindestens verzögern und damit auch Zeit für notwendige und durchgreifende innenpolitische Reformen schaffen.³⁴² Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels gelten nationale Maßnahmen, wie z.B. die Förderung von Aus- und Weiterbildung oder von besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie als nicht mehr ausreichend, um die soziale und wirtschaftliche Stabilität in Deutschland zu erhalten.

³³⁸ Was in dieser Gleichung jedoch nicht aufgeht sind mögliche Einsparungen, z.B. im Bereich der Kindergärten, Schulen, Hochschulen und Jugendhilfe.

³³⁹ Vgl. Eckard Hein, Bernd Mühlhaupt und Achim Truger (2004), WSI-Standortbericht 2004: Demographische Entwicklung - ein Standortproblem? In: WSI-Mitteilungen 6.

³⁴⁰ Vgl. Gerd Bosbach (2004), S. 101.

³⁴¹ Kühn (2004), S. 746.

³⁴² Vgl. Rainer Münz und Ralf Ulrich (2000), Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, in: Migrationsreport 2000, hrsg. v. Klaus Bade und Rainer Münz, Bonn, S. 39ff. Vgl. auch Frauke Mester (2000), Zuwanderung in die Länder der Europäischen Union. Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen, Münster, S. 190; Steffen Angenendt (1999), Asylum and Migration Policies in the European Union, Berlin und Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat (2000), Replacement Migration, New York

Vielmehr hat sich, zu mindestens in breiten Teilen der Politik, die Erkenntnis durchgesetzt, dass Deutschland auf Grund des Bevölkerungsrückganges auf Zuwanderer angewiesen ist. Durch das Schrumpfen der Bevölkerung würde ohne Einwanderung „auf der Deutschen Landkarte ein Ort nach dem anderen ausradiert.“³⁴³

Laut einer Studie der Vereinten Nationen könnte die Bevölkerung bis 2050 konstant gehalten werden, wenn über diesen Zeitraum eine Nettozuwanderung von 17, 8 Mio. Menschen erfolgte.³⁴⁴ Damit wäre jedoch das Problem der Alterung nicht gelöst.³⁴⁵ Außerdem wäre die dafür notwendige Zuwanderungszahl utopisch hoch und aus integrationspolitischen Gründen nicht realisierbar, so die Meinung der Experten.³⁴⁶ Die Wirkung von Zuwanderung wird vielmehr im Zuwachs von Verbrauchern, Investoren, Arbeitskräften und Beitragszahlern und in der daraus resultierenden wirtschaftlichen Zusatzleistung gesehen. Hinsichtlich der Wirkung von Zuwanderung auf die Sozialversicherungssysteme kommen Untersuchungen je nach Methode und Untersuchungszeitraum jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige Studien, kommen zu dem Schluss, dass Zuwanderer einen positiven Nettobeitrag zu den deutschen Staatsfinanzen leisten.³⁴⁷ Andere Studien kommen zu einem gegenteiligen Ergebnis.³⁴⁸ Wiederum andere zeigen, dass Zuwanderer erst in höherem Alter zu Nettoempfängern werden, da sie im Alter zwischen 50 und 64 Jahren eine höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen als Deutsche.³⁴⁹ Die Mehrheit der Untersuchungen kommt jedoch zu dem Schluss, dass sich Zuwanderung insgesamt positiv auch die Beitragsleistung zur Wirtschaftsschöpfung auswirkt. „Zuwanderung und Sozialstaatlichkeit schließen sich unter der Voraussetzung einer prosperierenden Weltwirtschaft bzw. einer Wohlstandsgesellschaft wie der Bundesrepublik

³⁴³ Heribert Prantl zit. nach: „Kein schöner Land“, aber ein schönes Buch. Heribert Prantl plädiert für den Sozialstaat. Eine antizipierte Antwort auf den Bundespräsidenten, <http://www.nachdenkenseiten.de>, zuletzt aufgerufen am 27.3.2005.

³⁴⁴ United Nations Department of Economic and Social Affairs (2000), Replacement Migration, New York.

³⁴⁵ Vgl. Frauke Mester (2000), Zuwanderung in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen, Münster, S. 190.

³⁴⁶ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), S. 68.

³⁴⁷ Hans-Dietrich Loeffelholz und Günter Köpp (1998), Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Heft 63, Essen, S. 83 und H. Bonin, B. Raffelhüschen und J. Walliser (2000), Can Immigration Alleviate the Democratic Burden?, In: Finanzarchiv Nr. 57, Tübingen.

³⁴⁸ Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sonja Münz, Nicola Düll und Herbert Hofmann et al. (2001), EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, Ifo- Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr.2, München, S. 225f.

³⁴⁹ Gutachten Prognos, Zuwanderung und Wohlstandswirkung, S. 10

keineswegs aus.“³⁵⁰ Die Gefahr, die bei einer solchen Debatte jedoch immer besteht, ist, dass durch den Fokus auf die Erwerbstätigkeit und der damit häufig implizit einhergehenden Betonung des Ungleichgewichts zwischen einer kleinen produktiven Erwerbsbevölkerung und einer immer größer werdenden Gruppe nicht arbeitender und somit unproduktiver Menschen Zuwanderer, die Sozialleistungen beziehen, sehr schnell und nicht immer zu recht als „unwillkommene Wohlfahrtsschmarotzer“ diffamiert werden.³⁵¹

Erfahrungswerte liegen aus den 1950/60er vor, in denen ausländische Arbeitskräfte auf Grund der expandierenden Wirtschaft und der damit verbundenen Arbeitskräftenachfrage von Deutschland angeworben wurden. In den 1980/90er Jahren profitierte Deutschland von der Selbständigkeit ausländischer Personen. Diese hatten nicht nur zur Bereicherung des Güter- und Leistungsangebotes beigetragen, sondern auch zu Beschäftigungswachstum.³⁵² Zuwanderer, so wird argumentiert, bringen oft Fähigkeiten mit, die nicht direkt mit denen der einheimischen Bevölkerung konkurrieren, was zur vermehrten Nachfrage von Arbeitskräften führe und somit wiederum vorteilhaft für alle Arbeitnehmer sei. Auf Grund dieser Erfahrungen wird darauf gesetzt, die zukünftig zu erwartenden negativen Folgen des demographischen Wandels auf die Lohnentwicklung und die dadurch ausgelösten Preissteigerungen durch Zuwanderung abmildern zu können. Doch neben den Vorteilen von Zuwanderung werden auch die finanziellen Belastungen für den öffentlichen Haushalt gesehen. „*It became apparent that immigration was a burden for the national budget, because it had to cover extra housing, education and social services.*“³⁵³

Die Diskussion um Zuwanderung und Sozialstaat dreht sich einerseits um die Frage, wie sich Zuwanderung innergesellschaftlich, z.B. in bezug auf die soziale Ungleichheit auswirkt, inwieweit die unterprivilegierten Schichten in Deutschland unter der Armutswanderung zu leiden haben, weil zusätzliche Konkurrenz um knappen Wohnraum und Sozialleistungen entstehen würde. Zum anderen wurde

³⁵⁰ Christopf Butterwegge und Gudrum Hentges (2000), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Opladen, S. 279

³⁵¹ Vgl. dazu Andrea Fischer (1994), *Zum Spannungsverhältnis von Zuwanderung und Sozialstaat*, in: *Prokla* 94, S. 27-48, daraus S. 40.

³⁵² Es wird veranschlagt, dass ein ausländischer Selbständiger im Schnitt 3 Mitarbeiter beschäftigt. Bei 268.000 ausländischen Selbstständigen im Jahr 1999 resultieren daraus 780.000 Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte. Vgl. Bericht Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001), S. 126.

³⁵³ Steffen Angenendt (1999), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Berlin, S. 27.

gefragt, welche Zuwanderung einzel- und volkswirtschaftlich benötigt wird. In diesem Zusammenhang wird immer wieder konstatiert, dass Zuwanderung in Sektoren mit hohem Wertschöpfungsgrad den Sozialstaat entlastet, während Zuwanderung in Sektoren mit niedrigem Wertschöpfungsgrad, in denen Sozialtransfers stattfindet, als Belastung gesehen wird. Insgesamt besteht im Kontext des demographischen Wandels weitestgehend Einigkeit, dass eine gesteuerte Zuwanderung notwendig ist, um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands zu erhalten. Die dafür notwendige Form und das Ausmaß der Zuwanderung sind jedoch umstritten.

Auffallend an der Debatte um die Alterung Deutschlands, den Sozialstaat und Zuwanderung in Deutschland ist die Dominanz nationalkonservativ ausgerichteter Perspektiven. Zuwanderung wird im Rahmen des demographischen Wandels aufs Engste mit der nationalen Wirtschaft und den öffentlichen Finanzen verknüpft. So schreibt z.B. ein Beobachter: „Im Verlauf des Globalisierungsprozesses polarisiert sich die Welt immer mehr in eine kleine Gruppe von wirtschaftlich starken Ländern mit demographischer Stagnation oder Schrumpfung und eine wesentlich größere Ländergruppe mit Bevölkerungswachstum und niedriger Wirtschaftskraft.“³⁵⁴ Vor diesem Hintergrund erscheint die Zuwanderung von Ausländern notwendig, in sich logisch und stabilisierend, aber nur in Sektoren mit hohem Wertschöpfungsgrad. Allerdings lässt sich das, was für eine Gesellschaft gut oder schlecht ist, nicht objektiv bestimmen. Was als gut oder schlecht gilt, hängt vielmehr von denjenigen ab, die es bestimmen.

4.3 Arbeitsmarktsituation

Neben dem Sozialstaat steht in Zusammenhang mit Zuwanderung auch die Arbeitsmarktsituation zur Debatte. Diese lässt sich wohl am treffendsten mit dem Titel eines Gutachtens vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv beschreiben: „Fachkräftemangel bei hoher Arbeitslosigkeit.“³⁵⁵ Im Jahr 2000 waren im Schnitt 3,9 Mio. Menschen arbeitslos gemeldet, Tendenz steigend. Je nach Beruf, Region und Qualifikation variiert jedoch die Zahl der Arbeitslosen beträchtlich. Rein quantitativ gemessen, besteht in allen Berufsbereichen ein Überangebot an Arbeitskräften,

³⁵⁴ Herwig Birg (2001), Die demographische Zeitwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München, S. 30.

³⁵⁵ Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (2001), Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, Hamburg, S. 12.

allerdings nicht mit der passenden Qualifikation und regionalen Zuordnung. Eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht insbesondere in den neuen Bundesländern. Die Arbeitslosenquote war dort im Jahr 2000 mit 17,4% doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. In einigen Regionen war sogar jede vierte Erwerbsperson ohne Beschäftigung. Von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen, waren formal nicht qualifizierte oder geringqualifizierte Personen und ältere Erwerbspersonen über 50 Jahre.³⁵⁶

Andererseits waren und sind die Unternehmen in Deutschland trotz der hohen Arbeitslosigkeit mit großen Besetzungsproblemen bei offenen Arbeitsstellen konfrontiert. In einer Umfrage des Instituts für Wirtschaftsforschung Anfang 2001 gaben etwa ein Drittel der westdeutschen Unternehmen und ein Viertel der ostdeutschen Unternehmen an, offene Stellen nicht besetzen zu können. Aus ihrer Sicht liegt der Grund für die Besetzungsschwierigkeiten dieser Stellen an der mangelnden Qualifikation der Bewerber oder an unerfüllbaren Lohn- und Gehaltsvorstellungen.³⁵⁷ Nach einer Betriebsbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung konnten kleinere und mittlere Unternehmen im ersten Halbjahr 2000 etwa 500.000 Stellen nicht besetzen, davon etwa 10% für Fachkräfte mit abgeschlossener Ausbildung und nochmals 10% für Akademiker aus dem technisch-naturwissenschaftlichen Bereich.³⁵⁸

Wie in vielen anderen Industriestaaten gilt die Entwicklung des Arbeitsmarktes auch in Deutschland als eine Schlüsselfrage der sozialen und wirtschaftlichen Zukunft. In der Politik wird diskutiert, inwieweit die hohe Arbeitslosigkeit ein strukturelles Problem darstellt, welches in der Transformation Deutschlands von einer Industrie- zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft begründet ist, oder ob die Probleme auf dem Arbeitsmarkt das Resultat der weltwirtschaftlichen Internationalisierung, vor allem von Kapitalströmen, sind. Ersterem sei z.B. mit einer nationalen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes - etwa durch die Zulassung eines zweiten Arbeitsmarktes mit Niedriglohnsegmenten - und durch eine aktive Beschäftigungs- und Familienpolitik zu begegnen, mit der „stille Reserven“ mobilisiert werden könnten. Die im Zuge der Internationalisierung der

³⁵⁶ Vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001), S. 38f.

³⁵⁷ Vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001), S. 41.

³⁵⁸ Arndt Kölling (2000), Fachkräftebedarf und unbesetzte Stellen – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2000, Unveröffentlichtes Manuskript des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.

Weltwirtschaft entstandenen Angebotsprobleme ließen sich dagegen nicht mit nationalstaatlicher Beschäftigungspolitik lösen.³⁵⁹

Grundsätzlich gilt, dass sich Zuwanderung in dynamisch wachsenden Volkswirtschaften positiv auswirkt.³⁶⁰ In einer Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung heißt es: „Die ökonomischen Wirkungen der Zuwanderung (Gastarbeiter, Asylbewerber, Spätaussiedler) unterschieden sich in makro- wie mikroökonomischer Hinsicht je nach Größenordnung und besonderen Umständen wie sektorale und regionale Verteilung, Intensität und Dauerhaftigkeit. Unterstellt man ein „durchschnittliches“ Arbeitseinkommen, so bedeuten 100.000 Zuwanderer p.a., die unmittelbar und vollständig beschäftigt werden, 0,5 v.H. mehr Sozialprodukt, was für sich genommen die Beschäftigung um 110.000 Personen erhöht und angesichts der nur unterdurchschnittlichen Inanspruchnahme öffentlicher Güter und Leistungen einen Fiskalüberschuss von 1,3 Mrd. DM ergibt. Im Falle höherer Arbeitseinkommen lassen 20.000 Zuwanderer 70.000 mehr Beschäftigte bzw. einen Überschuss von 5 Mrd. DM erwarten. (...) An den relativen Wachstums- und Fiskalwirkungen der Zuwanderung dürfte sich in Zukunft aus heutiger Sicht wenig ändern.“³⁶¹ Die Türkisch-Deutsche Industrie- und Handelskammer weist darauf hin, dass türkische Unternehmen seit Mitte der 1990er Jahre über 7,5 Milliarden Euro in Deutschland investiert haben und zudem viele deutsche Produkte durch heimreisende Türken in ihrem Heimatland bekannt gemacht worden sind, was die Exportchancen der deutschen Industrie verbessert.³⁶² Auf Grund der Arbeitsmarktsituation in Deutschland – insbesondere vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit – stellt sich für viele jedoch die Frage, ob und inwieweit Zuwanderer eine komplementäre, d.h. den Arbeitsmarkt ergänzende Wirkung haben oder ob und inwieweit durch Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer einheimische Erwerbsspersonen vom Arbeitsmarkt verdrängt werden. Denn Zuwanderer stellen genauso wenig wie Deutsche eine homogen-qualifizierte Gruppe dar. Es gibt in beiden Gruppen sowohl Hochqualifizierte und Fachkräfte als auch Menschen ohne

³⁵⁹ Vgl. Steffen Angenendt (o.J.), Probleme von Migration, S. 1, <http://www.weltpolitik.net>, zuletzt aufgerufen 12.12.2004.

³⁶⁰ Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (2001), Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, Zusammenfassung des Gutachtens der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, S. 12.

³⁶¹ Ulrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz und Klaus Sieveking (2003), Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung. Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung, Berlin, S. 15.

³⁶² Vgl. Deutscher Bundestag: „Experten betonen hohe Entwicklungspolitische Bedeutung der Diaspora“, Aus: Parlament Aktuell, hib-Meldung 138/2004, <http://www.bundestag.de>, zuletzt aufgerufen am 16.06.2004.

Ausbildung oder mit geringer beruflicher Qualifikation. Vertreter von Wirtschaft und Unternehmen bescheinigen Zuwanderern allerdings, dass sie sehr flexibel und unternehmerisch kreativ sind, Eigenschaften, die deutschen Erwerbspersonen häufig abgesprochen werden. Dies gilt in hohem Maße für den Dienstleistungssektor (Gesundheits- und Pflegebereich, Gaststättengewerbe, Landwirtschaft und seit neustem auch im IT-Bereich). Lassen wir die Berechtigung dieser Zuschreibungen mal dahingestellt sein. In Wirtschaft und Politik gilt allgemein, dass mit Hilfe von Zuwanderung Engpässe am Arbeitsmarkt ausgeglichen werden können, ohne dass es zwangsläufig zu steigenden Löhnen kommen muss.³⁶³ Empirische Belege, wonach Zuwanderung eine Belastung für den deutschen Arbeitsmarkt darstellt oder deutsche Arbeitnehmer durch Zuwanderer verdrängt werden, gibt es nicht.

In Deutschland hat sich in weiten Kreisen der Politik und Wirtschaft die Erkenntnis durchgesetzt, dass temporäre Bedarfslücken auf dem Arbeitsmarkt durch Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften gefüllt werden können. Doch diese Zuwanderung muss geregelt werden, damit auch diejenigen Zuwanderer kommen, die über die entsprechenden Eignungen verfügen. Für Wirtschaftsexperten gilt, dass Zuwanderungseffekte in der Regel an den Konjunkturzyklus Deutschlands gekoppelt sind, was bedeutete, dass in Zeiten wirtschaftlicher Rezession, die Zahl der Arbeitsmigranten verringert werden müsste.³⁶⁴ Um zudem die indirekten Kosten (Sozialversicherung, Wohnung, Ausbildung der Kinder) der ausländischen Arbeitszuwanderer zu kompensieren, fordern einige von ihnen eine „Aufnahmegebühr“.³⁶⁵ Dabei sollen sowohl Eignung und Eintrittsalter als auch Sprachkenntnisse und Dauer des Aufenthaltes berücksichtigt werden.³⁶⁶ Die Gebühr für einen gut geeigneten, jungen Zuwanderer, der für einen begrenzten Arbeitsaufenthalt nach Deutschland kommt, wäre danach niedriger anzusetzen als die Gebühr etwa für eine dauerhafte Arbeitsberechtigung oder einen lediglich durchschnittlich qualifizierten Zuwanderer.

In den vergangenen Jahren sind unter den Schlagworten "Europäisierung" und "Globalisierung" die international vergleichenden Aspekte der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik immer bedeutsamer geworden. Die deutsche

³⁶³ Vgl. Bericht Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001), S. 73f.

³⁶⁴ Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (2001), S. 14.

³⁶⁵ Die Welt: Experte verlangt Einwanderungsgebühr, 04.07.2001; DPA: Wirtschaftsforscher: Eintrittsgeld für Einwanderung nach Deutschland, 12.07.2001.

³⁶⁶ Vgl. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (2001), S. 3

Arbeitsmarktpolitik muss sich Vergleichen mit anderen Ländern stellen. Im internationalen „Standortwettbewerb“ gilt der Verlust und Gewinn von Kapital, Technologien und Spitzenkräften als entscheidend. Die Rahmenbedingungen werden in diesem Wettbewerb insbesondere durch die Faktoren Ergiebigkeit des nationalen Marktes, die Ausstattung der Infrastruktur, die Flexibilität des Arbeitsmarktes und die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte bestimmt, so die vorherrschende Meinung. Vertreter der Wirtschaft und mittelständischer Unternehmen haben sich bereits vehement zu Wort gemeldet und vor einem dramatischen Arbeitskräftemangel bei Hochqualifizierten und Fachkräften in Deutschland gewarnt.³⁶⁷ Um den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften langfristig decken und im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, ist ihrer Ansicht nach der Import von Wissen und ein entsprechender internationaler Austausch von qualifizierten Arbeitskräften unbedingt nötig. In diesem Sinne konstatierte z.B. Robert Henkel, Zuwanderungsexperte des Bundesverbandes der Deutschen Industrie: „Der Wettlauf um die besten Köpfe hat längst begonnen – wer quotiert und begrenzt verliert ihn.“³⁶⁸ Und Michael Pfeiffer vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag erklärte: „Deutschland kann sich nicht aus dem internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe ausblenden.“³⁶⁹ Ihr Plädoyer lautet dementsprechend: Werbende Offenheit und Liberalität. Weil sich Deutschland weltweit in einem härter werdenden Wettbewerb um die besten Köpfe befindet und weil zudem die deutsche Sprache für viele potentielle Zuwanderer ein Hindernis darstellt, müsse Deutschland für jeden Hochqualifizierten dankbar sein, der den Weg ins Land findet, so der Tenor ihrer Kommentare. Die Politik hatte auf die Forderungen der Wirtschaft bereits mit der sogenannten *Greencard*-Initiative für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie reagiert, mit der der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für diese Personen erleichtert wurde.³⁷⁰ „Nur wer Engpässe bei den IT-Arbeitskräften beseitigt, schafft dadurch die Voraussetzungen für mehr Wachstum

³⁶⁷ Vgl. Emil Magvas und Eugen Spitznagel (2000), Arbeitskräftemangel – Bremse für Wachstum und Beschäftigung? IAB Kurzbericht Nr.10.

³⁶⁸ Vgl. Süddeutsche Zeitung: Werbende Offenheit, 31.7.2001.

³⁶⁹ Vgl. Mobilmachung für Ausländer. Wirtschaft will bei Parteien für mehr Zuwanderung werben, in: Süddeutsche Zeitung vom 6.11.2001.

³⁷⁰ Es handelt sich hier um die Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie und die Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie. Vgl. dazu Welsch (2000), Green Cards für die New Economy – Eine erste Bilanz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12 (45), S. 1473-1482, daraus S. 1474ff. Vgl. auch Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001), Erster Bericht ,Monitoring des IT-Sofortprogramms.

und Beschäftigung, nicht nur in dieser Branche selbst, sondern in der gesamten Wirtschaft“, bekräftigte Gerhard Schröder.³⁷¹ Doch der Erfolg dieser Initiative war hoch umstritten, denn es kamen weniger Spezialisten ins Land als erhofft.

Diese nationalkonservative bzw. neoliberale Betrachtungsweise von Zuwanderung unterliegt einer eigentümlichen Logik. So wie der Markt Angebot und Nachfrage regelt, so bestimmt der Bedarf Deutschlands die Nachfrage nach Zuwanderung. Danach werden geeignete Zuwanderer als „ökonomische Aktiva“ betrachtet. Ungeeignete Zuwanderer verschlechterten dagegen die volkswirtschaftliche Bilanz. Insgesamt wird die größte Wohlstandsmehrung von jener Zuwanderung erwartet, die eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte vermeidet, Arbeitskräftelücken schließt sowie die inländische Qualifikations- und Güterstruktur anreichert und auf diese Weise zu zusätzlichen Beschäftigungseffekten führt. Aus ökonomischer Perspektive gilt dieses rationale Kosten-Nutzen-Kalkül als durchaus angemessen. Problematisch ist diese Sichtweise insofern, als dass sie dazu führt, den Staat und die gesamte Gesellschaft ausschließlich nach Effizienzkriterien und Leistungsprinzipien zu beurteilen und umgestalten zu wollen. Dabei dient der Markt als Mythos bzw. Wundermittel für die Lösung aller sozialen und gesellschaftlichen Probleme.³⁷²

Im Gegensatz zum national konservativen Interesse an Begrenzungen der Zuwanderungsmöglichkeiten wird aus globaler Perspektive ein grundlegendes Interesse an freier Arbeitsmigration konstatiert, wenn auch in erster Linie für die Gruppe der Hoch- und Höchstqualifizierten. Eine konsequente Umsetzung der globalen Perspektive würde für die Beurteilung des Status für Zugewanderte insofern fortwirken, als dass dieser Status auch einen Aufenthaltsschutz und ein Bleiberecht umfassen müsste, eine langfristige Eingliederung in die wohlfahrtsstaatlichen Redistributionssysteme sowie politische Partizipationsrechte.³⁷³ Dem stehen allerdings die nationalkonservativen Bedenken entgegen, wonach solch umfassende

³⁷¹ „Bundeskanzler Schröder bekräftigt Green Card-Initiative“, Rede anlässlich des SAP-Kongresses am 24. Mai 2000 in Berlin.

³⁷² Vgl. dazu Christoph Butterwegge und Gudrun Hentges (2000), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Opladen, S. 264.

³⁷³ Eine interessante Diskussion zu dieser Thematik aus philosophischer Perspektive bieten Alexander Somek (1998), *Einwanderung und soziale Gerechtigkeit*, in: *Politische Philosophie der Internationalen Beziehungen*, hrsg. v. Christina Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/M., S. 409-448 und Peter Koller (1998), *Einwanderungspolitik im Kontext internationaler Gerechtigkeit*, in: *Politische Philosophie der Internationalen Beziehungen*, hrsg. v. Christina Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/M., S. 449-466.

Rechte die Gestaltungsmöglichkeiten für Sozialpolitik derart einschränken, dass soziale Umverteilungsprozesse nicht mehr effektiv gesteuert werden können.

Ordnungspolitisch gibt es aus der neoliberalen Perspektive noch einen weiteren Aspekt, der in europäischen Staaten allerdings bislang noch wenig verbreitet ist.³⁷⁴ So wird in den klassischen Einwanderungsgesellschaften, wie der USA und Kanada, häufig in Anlehnung an wirtschaftsliberale Ordnungsvorstellungen für einen großzügigen Umgang mit Einwanderern plädiert. Im Kontext der weitaus weniger ausgebauten sozialen Sicherungssysteme dieser Länder wird argumentiert, dass Zuwanderer leistungsfähig und aufstiegsorientiert sind und somit ein Gewinn für das volkswirtschaftliche Humankapital der Aufnahmeländer darstellen. Das gilt sogar für illegale Einwanderer, vor allem weil durch sie der Gemeinschaft keine Kosten entstehen, sondern allein Kostenvorteile für die Unternehmen. Aus dieser Sicht ist nicht die Zuwanderung zu bekämpfen, sondern der Wohlfahrtsstaat – eine Ansicht, die in Deutschland auf massiven Widerstand stoßen dürfte.

4.4 Innere Sicherheit

„...Sept. 11 is a wake-up call that sooner or later will force European governments to review everything from asylum policies to their nations' character as a people.“³⁷⁵

Mit den Angriffen auf die US-Botschaften in Nairobi und Daressalam im August 1998 hatte sich eine neue Form des Terrorismus angekündigt, die mit den Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001 eine zuvor nicht für möglich gehaltene Dimension erreichte. Am 11. März 2004 kam dieser Terror dann auch in die „Festung Europa“.

Die größte Provokation, die von diesen Terroranschlägen für Deutschland ausging, war das verletzte Sicherheitsgefühl. Die „Möglichkeit eines bevorstehenden Anschlages“ schwebt seither wie ein Damoklesschwert über Deutschland und schneidet häufig kritischen Stimmen das Wort ab.³⁷⁶ Die Bundesregierung hatte

³⁷⁴ Vgl. dazu Steffen Angenendt (o.J.), Problembereiche von Migration, <http://www.weltpolitik.net>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

³⁷⁵ Newsweek: Tolerating the Intolerable, 05.11.2001.

³⁷⁶ Vgl. Focus: Terrorgefahr. Der Plan für Phase III, 18.11.2002; Financial Times Deutschland: Terrorgefahr in Deutschland, 15.02.2002; Financial Times Deutschland: Schily warnt vor wachsender Terror-Gefahr, 20.11.2002, Die Zeit: Ein leicht zu treffendes Ziel, 21.11.2001; Berliner Zeitung:

sofort nach den Anschlägen auf eine europaweite schärfere Einreisekontrolle von Ausländern gedrängt und einen Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)³⁷⁷ vorgelegt, der u.a. vorsah, die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden zu erweitern, die Einreise terroristischer Straftäter nach Deutschland zu verhindern, identitätssichernde Maßnahmen im Visumverfahren und Grenzkontrollen zu verbessern und Maßnahmen einzuführen, mit deren Hilfe bereits in Deutschland lebende Extremisten besser erkannt werden konnten. Dafür sollten u.a. „sicherheitsempfindliche Tätigkeiten“ stärker überprüft und Rechtsgrundlagen z.B. für die Aufnahme biometrischer Daten (z.B. Fingerabdruck) in Pässen und Personalausweisen geschaffen werden.³⁷⁸

Ihre Umsetzung fanden diese Vorschläge im sogenannten Sicherheitspaket II.³⁷⁹ Dieses Gesetz enthält neben umfassenden Kompetenzerweiterungen für das Bundeskriminalamt sowie den Verfassungs- und Bundesgrenzschutz, die Änderung des Pass- und Personalausweisrechts, umfangreiche ausländerspezifische Regelungen, wie die Änderungen im Ausländerrecht, im Vereinsrecht, im Asylverfahrensgesetz und im Ausländerzentralregistergesetz. Das Ziel dieser Gesetzesänderungen war es, die Mitgliedschaft in und die Unterstützung von ausländischen Terrorgruppen unter Strafe zu stellen, das Privileg für religiöse Vereine abzuschaffen, um diese geheimdienstlich überwachen und gegebenenfalls verbieten zu können, wenn deren Aktivitäten der Verfassung zuwiderlaufen. Als ein neues Instrument wurde die Rasterfahndung eingeführt, bei der „Schläfer“, d.h. unauffällig lebende junge Männer ausländischer Herkunft, insbesondere islamischen Glaubens, gesucht wurden. Diese Maßnahme ist nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, dass zu mindestens einer der Attentäter vom 11. September offenbar längere Zeit in Deutschland gelebt hatte.

Während die Regelungen von den Unionsparteien begrüßt wurden – mehr noch – diese sogar weitere Verschärfungen forderten, kritisierten Kirchen und

BND-Beamter warnt erneut vor Terrorakten auch in Deutschland, 26.11.2002; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Geheimdienste vermuten viele Schläfer in Deutschland, 26.11.2002;

³⁷⁷ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, S. 1-2, <http://www.cilip.de/terror>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

³⁷⁸ Zu bemerken ist, dass laut Stellungnahme des Bundesjustizministerium nicht nur einzelne sondern ganz wesentliche Teile des Sicherheitspaktes II verfassungsrechtlich bedenklich, unverhältnismäßig bzw. unzulässig waren oder gar im Widerspruch zu rechtsstaatlichen Prinzipien standen. Vgl. Taz: Schily macht Kollegen fassungslos, 22.10.2001.

³⁷⁹ Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Bundesgesetzblatt, Teil 1, Nr. 3, Bonn, 11.01.2002 sowie Bundesministerium des Inneren, Eckpunkte des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, Pressemitteilung v. 27.10.2001, <http://www.bmi.bund.de>.

Flüchtlingsorganisationen dieses Gesetz als einen "Schritt in die Steinzeit restriktiver Ausländerpolitik" und als „Extremismus per Gesetz“, der selbst durch die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht zu rechtfertigen sei.³⁸⁰ Ausländer würden dadurch „pauschal zu einem Sicherheitsrisiko erklärt“ und hätten „praktisch keinen Datenschutz mehr,“ so der Vorsitzende des Bundesausländerrates.³⁸¹ Auf die innerdeutsche Zuwanderungsdebatte wirkten die weltweiten Terroranschläge, bzw. die in Deutschland daraus gezogenen Konsequenzen insofern, als dass nun auch hier Aspekte der „innere Sicherheit“ und des „islamistischen Fundamentalismus“ miteinander verknüpft wurden und Themen wie Ausländerkriminalität, Ausländerfeindlichkeit und Rechtsextremismus zunehmend an Bedeutung gewannen.³⁸² Die Diskussion um die Gleichsetzung von Flüchtlingen und Kriminellen bzw. Terroristen war zwar nicht neu, aber im Rahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes neu entbrannt.³⁸³

Laut Sicherheitsbericht der Bundesregierung habe „die große Zuwanderungswelle in den Jahren 1988 und 1993 (...) die Sensibilität der deutschen Bevölkerung im Hinblick auf eine möglicherweise gewachsene Bedrohung durch Kriminalität geschärft.“³⁸⁴ Der Zusammenhang zwischen Zuwanderung und innerer Sicherheit wird darin gesehen, dass durch Zuwanderung erstens grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten erleichtert, und zweitens dadurch indirekt gesellschaftliche Zustände herbeiführt werden, welche die staatliche Fähigkeit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der sozialen Sicherheit in einem umfassenderen Sinn schwächen. In diesem Sinne wird häufig ein direkter Zusammenhang zwischen Zuwanderung und innerer Sicherheit konstruiert, in dem auf die Kriminalitätsbelastungen verwiesen wird, die von Ausländern ausginge.³⁸⁵ Andere konstatierten, dass die besondere soziale Lage von Ausländern zwar zu Eingliederungsproblemen führen kann, die Kriminalitätsquote der hiesigen

³⁸⁰ Vgl. Taz: Bundesausländerbeirat: Schritt in die ausländerrechtliche Steinzeit. Bundesausländerbeirat lehnt Sicherheitspaket ab, Pressemitteilung vom 18.10.2001 und Extremismus per Gesetz, 30.11.2001.

³⁸¹ Vgl. Junge Welt: Interview mit Mehmet Kilic, 02.11.2001.

³⁸² So warnte der Verfassungsschutz z.B. eindringlich vor der zunehmenden Gefahr, die von Ausländerorganisationen ausgingen, deren Anzahl im Jahr 2001 um fast 10.000 Mitglieder gestiegen sei. Vgl. DPA: Zahl der extremistischen Ausländer nahm wieder zu, 23.5.2002; DPA: DPA hält Bevorstehen eines größeren Al-Kaida-Anschlags für möglich, 4.11.2002.

³⁸³ Vgl. Dazu Michael Marrus (1999), Die Unerwünschten – Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert, Berlin.

³⁸⁴ Deutsche Bundesregierung (2001), Sicherheitsbericht, Berlin, S. 306.

³⁸⁵ Vgl. z.B. Reinhard Rupprecht (1997), Zuwanderung und innere Sicherheit, in: Migration und Flucht, hrsg. v. Steffen Angenendt, Bonn.

ausländischen Wohnbevölkerung die vergleichbarer deutscher Gruppen jedoch nicht überstiege.³⁸⁶ Wiederum andere gehen davon aus, dass „junge ausländische Männer“ *das* Problem sind.³⁸⁷ Die deutsche Bundesregierung stellt einen Zusammenhang zwischen dem Aufenthaltsstatus von Zuwanderern und Kriminalität her, indem sie in ihrem Sicherheitsbericht zwischen „Zuwanderern ohne deutschen Pass“ und „Zuwanderern mit deutschem Pass“ (Aussiedlern) unterscheidet.³⁸⁸ Seriöse empirische Belege für einen direkten Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Kriminalität gibt es jedoch nicht.³⁸⁹

Als eine nicht mehr zu ignorierende Gefahr für die innere Sicherheit in Zusammenhang mit Zuwanderung gilt der politische Extremismus. In der Tat waren für die von Ausländern in den 1990er Jahren begangenen Straftaten insbesondere die Mitglieder der für einen unabhängigen kurdischen Staat kämpfenden „Arbeiterpartei Kurdistan“ (PKK) verantwortlich. Gewalttätige Auseinandersetzungen hat es in Deutschland in den letzten Jahren auch zwischen regimetreuen und -feindlichen Iranern gegeben und mit der Verschärfung des Krieges im ehemaligen Jugoslawien auch zwischen Kroaten, Serben und bosnischen Muslimen. Große Aufmerksamkeit fand auch die Agitation der algerischen „Islamischen Heilsfront“, gegen die auf Grund eines sich verhärtenden Verdachtes des Waffenschmuggels über Deutschland nach Algerien ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde. Insgesamt wird das Gefahrenpotential ausländischer Extremisten jedoch höchst unterschiedlich eingeschätzt. Während einige Wissenschaftler darauf hinweisen, dass nur 0,6 % der in Deutschland lebenden Ausländer Mitglieder extremistischer Gruppen sind, deren Anteil an der Gewaltkriminalität also sehr gering ist,³⁹⁰ geht nach Ansicht von Sicherheitsexperten des Verfassungsschutzes von extremistischen Organisationen eine zunehmende Bedrohung aus. Deren Mitgliederzahl sei allein im Jahr 2001 um ca. 10.000 gestiegen.³⁹¹ Nun kann im Prinzip jede künftige Zuwanderung aus Konfliktgebieten zu Spannungen und auch Ausländerextremismus führen. Es ist auch nicht auszuschließen, dass Extremisten versuchen, als Touristen, Asylbewerber oder Zuwanderer nach Deutschland zu kommen, um hier einen „Ruheraum“ zu finden und

³⁸⁶ Barbara John (1997), Anmerkungen zum Thema Zuwanderung und innere Sicherheit, in: Migration und Flucht, hrsg. v. Steffen Angenendt, Bonn.

³⁸⁷ Süddeutsche Zeitung: Junge Männer sind das Problem, 03.02.2001.

³⁸⁸ Deutsche Bundesregierung (2001), Sicherheitsbericht, Berlin.

³⁸⁹ Zu den Messproblemen von Kriminalstatistiken vgl. Michael Kubnik (1993), Verständnis und Bedeutung von Ausländerkriminalität, Pfaffenweiler.

³⁹⁰ Vgl. Steffen Angenendt, Hrsg. (1997), Migration und Flucht, Bonn.

³⁹¹ Vgl. Focus: Terrorgefahr: Der Plan für Phase III, 18.11.2002.

gewaltsame Aktionen zu planen. Es ist ebenso wenig auszuschließen, dass Extremisten in Deutschland Landsleute anheuern, genauso wie deutsche Einrichtungen zu Anschlagzielen werden können. Dies aber sind Spekulationen. Bislang hat es keine Anschläge auf deutsche Einrichtungen gegeben. Für eine direkte Verbindung von Zuwanderung und einer terroristischen Gefahr für Deutschland gibt es keine seriöse empirische Evidenz.³⁹²

Eine andere Gefahr für die innere Sicherheit im Zusammenhang mit Zuwanderung wird im Schlepperwesen, in der organisierten Kriminalität und in rechtsextremistisch motivierter Kriminalität gegen Ausländer gesehen. Es wird von „boomendem Schleuser-Business“ gesprochen, das an illegalen Einreisen kräftig verdient.³⁹³ Als schwerwiegend wird insbesondere die damit verbundene Folgekriminalität (Rauschgifthandel, Prostitution, etc.) eingestuft, die illegale Einwanderer zur Begleichung ihrer Schulden bei den Schleppern begehen. Außerdem wurden im Jahre 2003 10.792 (2002: 10.902) der politisch rechts motivierten Straftaten als extremistisch eingestuft, darunter 759 Gewalttaten (2002: 772). Das bedeutet einen Rückgang rechtsextremistischer Straftaten um 1 % und rechtsextremistischer Gewalttaten um ca. 2 %. Bei 86,1 % (2002: 86,4 %) aller rechtsextremistisch motivierten Straftaten handelte es sich entweder um Propagandadelikte (7.551 Taten, 2002: 7.294) oder um Fälle von Volksverhetzung (1.744 Taten, 2002: 2.122). Mit 430 Taten (2002: 440) richtete sich die Mehrzahl der politisch rechts motivierten Gewalttaten mit extremistischem Hintergrund gegen Fremde. Dies ist gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang um 2 %. Doch mit rechtsextremistisch motivierten Gewalttaten ginge in zunehmendem Maße eine Gefahr für Demokratie und Rechtsstaat und den inneren Frieden einher, so das Bundesinnenministerium.³⁹⁴ Gegen diese Behauptung wird jedoch von anderer Seite die geringe Mitgliedzahl der rechtsextremen Parteien und Gruppen gesetzt, auf Grund derer keine direkte Gefahr für die innere Sicherheit Deutschland zu prognostizieren sei. Die Gefahr liege vielmehr in der Verunsicherung der zugewanderten Bevölkerung und dem Bild, das dadurch ins Ausland vermittelt wird.³⁹⁵ Die Vereinten Nationen klagen die Fremdenfeindlichkeit in Deutschland an und das amerikanische Außenministerium

³⁹² Steffen Angenendt, Hrsg. (1999), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Berlin, S. 35.

³⁹³ Vgl. *Der Spiegel*: 38 Kurden im Fiat, 33/1998.

³⁹⁴ Vgl. „Schily stellt Verfassungsschutzbericht 2003 vor“, <http://www.bmi.bund.de>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2004.

³⁹⁵ Vgl. Steffen Angenendt (o. J.), *Problembereiche von Migration*, S. 6, <http://www.weltpolitik.net>.

hatte vor Reisen in die Bundesrepublik gewarnt.³⁹⁶ Die ausländische Presse stellte jedoch fest „*In terms of overall number Germany has no monopoly on racist attacks.*“³⁹⁷

Insgesamt ist festzuhalten, dass es unterschiedliche Bedrohungsperzeptionen gibt. Ob und inwieweit Zuwanderung als Gefahr für die innere Sicherheit betrachte wird, hängt von der Perspektive und Interpretation des jeweiligen Betrachters ab. Zuwanderung kann Ängste auslösen und zu Ablehnung führen. Die Gefahr, die darin liegt, ist, dass das Thema innere Sicherheit in der Zuwanderungsdebatte zu Gunsten eines verengten Problemgesichtspunktes instrumentalisiert wird. Dies trifft auch politische Parteien, die ihre Legitimation aus der knappen Ressource der Massenloyalität beziehen und deswegen populistischen Appellen nicht immer unzugänglich sind.³⁹⁸

4.5 Flüchtlingsschutz

Unter die Kategorie Zuwanderer fallen nicht nur Personen, die zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland kommen, sondern auch Flüchtlinge, die in Deutschland Asyl suchen.³⁹⁹ Das Aufnahme- bzw. Schutzsystem für diese Personen setzt sich in Deutschland aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem deutschen Grundgesetz zusammen. Das *Non-Refoulement*-Prinzip der GFK (Art. 33) findet seine Umsetzung im Ausländergesetz (§51 Abs. 1): „Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist.“ Für den

³⁹⁶ Vgl. Karl-Henz Meier Braun (2002), Deutschland – Einwanderungsland, Frankfurt, S. 86f.

³⁹⁷ Zit. nach Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Illegale Zuwanderung und Schleuserbanden bekämpfen, 12.11.2000. Im untersuchten Zeitraum waren in England und Wales 23.000 fremdenfeindliche Übergriffe, in Deutschland dagegen ‚nur‘ 750 festgestellt worden.

³⁹⁸ Vgl. Jürgen Habermas (1973), Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M., S. 54ff

³⁹⁹ Unter den Begriff Flüchtlinge fallen bis zu den 1950er Jahren zunächst die sogenannten Heimatvertriebenen. Im Laufe der Jahre wurden unter den Begriff Flüchtlinge auch Personen aus der ehemaligen DDR und ausländische Flüchtlinge aus den Ostblockländern sowie schließlich Flüchtlinge aus der sogenannten Dritten Welt und Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge subsumiert. Vgl. dazu Helge Heidemeyer (1994), Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer, Bonn; Klaus Bade (1999), Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945, in: Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945. Symposium des Deutschen Historischen Museums und der Bundeszentrale für politische Bildung, hrsg. v. Hans-Martin Hinz, München.

Flüchtlingsschutz sind neben den im Ausländerrecht teilweise übernommenen Grundsätzen der GFK auch die Grundsätze der EMRK von Bedeutung. Die EMRK enthält zwar keine spezifischen Bestimmungen zum Flüchtlingsschutz, legt jedoch allgemeine Mindestrechte und Freiheiten von Menschen in Europa fest. Diese schließen neben dem Schutz vor Tötung, Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit auch das Abschiebungsverbot von Personen in einen Staat ein, in dem den Betroffenen diese Gefahren drohen.⁴⁰⁰

Höchste Rechtsquelle für den Umgang mit Flüchtlingen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ist das Asylgrundrecht aus Art. 16 a des Grundgesetzes (GG). Gesetzessystematisch steht Art. 16 a GG über dem Ausländergesetz und auch über der GFK und EMRK, die in der Bundesrepublik Deutschland nur einfache Gesetzeskraft haben und somit – juristisch gesehen – auch nur sekundär zum Tragen kommen.⁴⁰¹ In der nach der Asylreform des Jahres 1993 geltenden Fassung des Artikels 16a, Abs. 1 des GG heißt es kurz und knapp: "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht". In den Absätzen 2 bis 5 des Art. 16a GG folgen dann die Ausnahmen dieses subjektiven Anspruches auf Asyl. Danach entfällt das Asylgrundrecht automatisch, wenn die Einreise nach Deutschland über einen „sicheren Drittstaat“ oder ein „sicheres Herkunftsland“ erfolgt, d.h. einem Land in dem Flüchtlingen keine politische Verfolgung bzw. ungeprüfte Abschiebung ins Herkunftsland droht.⁴⁰² Flüchtlinge, die über solche Länder einreisen, können an der Grenze sofort zurückgeschickt werden, denn ihre Asylanträge gelten als offensichtlich unbegründet. Mit anderen Worten: Wer aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sichergestellt ist, kann sich nicht auf das Asylgrundrecht berufen. Ebenfalls ausgeschlossen sind Kriegs-

⁴⁰⁰ In Art 19, Abs. 2 der europäischen Grundrechte-Charta heißt es: „Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.“ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 2000/C 364/01.

⁴⁰¹ Vgl. dazu Otto Kimminich (1992), Asylgewährung als Rechtsproblem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 9, S. 3-12 und Otto Kimminich (1983), Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt.

⁴⁰² Die Bestimmung eines Staates zum sicheren Drittstaat steht dem Gesetzgeber zu. Er hat dabei die Rechtslage, die Rechtsanwendung und die allgemeinen politischen Verhältnisse in dem Staat in seine Beurteilung einzubeziehen. Sichere Drittstaaten sind z.B. die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Hingegen obliegt den Behörden und Gerichten die Prüfung ob der einzelne Asylbewerber Tatsachen vortragen kann, die vermuten lassen, dass er in einem vermeintlich sicheren Staat trotzdem verfolgt wird.

und Bürgerkriegsflüchtlinge. Für sie ist ein zeitlich begrenzter Aufenthalt in Deutschland außerhalb des Asylsystems vorgesehen.

Laut offiziellen Statistiken ist die Anerkennungsquote gemäß Art. 16a des GG seit der Asylrechtsreform zur Eingrenzung des Asylgrundrechts stetig gesunken – von 9.04% im Jahre 1995 auf ca. 3% in 2000.⁴⁰³ Die These, dass eine Anerkennungsquote von etwa 3% einen Asylmissbrauch von über 90% impliziert, scheint in weiten Teilen der Politik und Öffentlichkeit ungebrochen. So konstatiert Innenminister Schily noch Jahre später: „Die Asylverfahren werden in großem Umfang zur Einwanderung genutzt. Das beweist die niedrige Anerkennungsquote bei Asylsuchenden.“⁴⁰⁴ In der Tat sind seit der Asylrechtsreform im Jahre 1993 die Asylbewerberzahlen kontinuierlich zurückgegangen. Im Jahr 1994 sank deren Zahl bereits auf 127.210 (322.599 in 1993). Dieser Trend setzte sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre fort. Im Jahr 2000 beantragten nur noch 78.564 Menschen Asyl und 2003 lag die Zahl bei nur noch 50.563. Doch dies wird nicht allein auf die Restriktionen im deutschen Asylrecht zurückgeführt, sondern auch auf das *burden-sharing* innerhalb der EU und die Beruhigung der Konflikte in den Herkunftsländern, aus denen die meisten Zuwanderer nach Deutschland gekommen sind (Jugoslawien, Türkei, Afghanistan, Irak, Iran).⁴⁰⁵

Nach überschlägigen Berechnungen haben in Deutschland etwa 50% aller Asylsuchenden in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre Abschiebeschutz erhalten, wohingegen sich die offizielle Anerkennungsquote von Asylbewerbern bei durchschnittlich nur ca. 3 % eingependelt hat.⁴⁰⁶ Dies deutet im Gegensatz zu der in der Politik und Öffentlichkeit weit verbreiteten Meinung darauf hin, dass die offizielle Anerkennungsquote in Deutschland nicht die Asyl- bzw. Schutzwürdigkeit der Antragsteller wiedergibt. In diesem Sinne bemerkt die Bundesausländerbeauftragte: „Eine Quote von rund 50% (Asyl- bzw. Schutzwürdigkeit; eig. Anm.) ist angesichts der Vielzahl der in Deutschland gewährten Bleibemöglichkeiten, gerade auch für Bürgerkriegsflüchtlinge,

⁴⁰³ Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (2004), Entscheidungen und Entscheidungsquoten seit 1985, Nürnberg.

⁴⁰⁴ Vgl. Die Welt: Keine Denkverbote bei Zuwanderung, 25.09.2000.

⁴⁰⁵ Vgl. UNHCR (2003), Number of asylum applications submitted in 30 industrialized countries. 1992-2001, Genf.

⁴⁰⁶ Vgl. Mitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen (2000), Anerkennungsquote und Schutzquote von Flüchtlingen in Deutschland, Berlin, S. 2.

plausibel.“⁴⁰⁷ Zudem erhöhe sich die Anerkennungsquote durch Verwaltungsgerichtsentscheidungen um mehr als 7%. Unter Einbeziehungen dieser gerichtlich durchgesetzten Annerkennungen liege die Quote somit bei 22% bis 29%, so die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung.⁴⁰⁸

In Fällen, in denen die Anerkennung des Asylstatus nach dem Art. 16a des GG abgelehnt wird, kann in Anlehnung an die GFK der Status des Konventionsflüchtlings verliehen oder Schutz nach Art. 3 der EMRK gewährt werden.⁴⁰⁹ Dieser Status führt in der Regel jedoch nur zu einer unsicheren, temporären Duldung, dem sogenannten „kleinen Asyl“, das dem grundgesetzlichen „großen Asyl“ hierarchisch nachgeordnet ist und nur eingeschränkte soziale Rechte umfasst. So steht – im Gegensatz zu den Asylberechtigten – den Konventionsflüchtlings keine Sprachförderung, Berufsausbildungsbeihilfe oder Erziehungsgeld zu. Zudem ist kein Familienasyl vorgesehen. Damit können Familienangehörige nur in seltenen Ausnahmefällen und unter großen Auflagen nachgeholt werden. Kinder, die älter als 16 Jahre sind haben kaum eine Chance auf Nachzug.⁴¹⁰

Mit dem Nebeneinander von Verfassungsrecht, Ausländerrecht und Völkervertragsrecht sollte ein möglichst lückenloser Schutz für Flüchtlinge gewährleistet werden. Dieses Schutzsystem gewährt einerseits eine generöse Handhabung im Umgang mit Flüchtlingen. Andererseits, wird dessen praktische Umsetzung immer wieder kritisiert und konstatiert, dass die restriktive Interpretation des Asylgrundrechts zur Einschränkung der Anwendungsmöglichkeiten der GFK geführt hat.⁴¹¹ Während in weiten Teilen der Politik die Ansicht vorzuherrschen scheint: „Der Status im System des vorübergehenden Schutzes schafft ausreichende Sicherheit auch im Sinne der GFK, ohne dass es der formellen Gewährung des Status

⁴⁰⁷ Vgl. Mitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen: Mythen im deutschen Asylrecht, München, 21.12.2000

⁴⁰⁸ Vgl. Deutsche Bundesregierung (2003), Mythen im deutschen Asylrecht. Wider die Mythen im deutschen Asylrecht: Schutz vor politischer Verfolgung gewähren, <http://www.integrationsbeauftragte.de>, zuletzt aufgerufen 03.11.2004.

⁴⁰⁹ Vgl. Gottfried Köfner und Peter Nicolaus (1986), Die Genfer Flüchtlingskonvention im Schatten des Grundgesetzes, in: ZAR, S. 11ff und Christoph Bierwirt (1991), Zu dem Begriff des politisch Verfolgten und des Flüchtlings i.S.d. GFK, in: Archiv des Völkerrechts, S. 301ff.

⁴¹⁰ Vgl. Herbert Löffler (2001), Familienzusammenführung bei Flüchtlingen – humanitäre Probleme und bürokratische Hürden, in: DRK. Rotes-Kreuz-Magazin und Steffen Angenendt, Hrsg. (1999), Asylum and Migration Policies in the European Union, Berlin, S. 170ff.

⁴¹¹ Vgl. z.B. Ümit Yazicioglu (2000), Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung, Frankfurt/M., daraus S. 35; Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (2000), Asyl im Blick, Nürnberg, daraus speziell S. 16.

eines anerkannten Flüchtlings bedarf,⁴¹² kritisieren Flüchtlingsvertreter, dass das, was „als Ergänzung der Genfer Flüchtlingskonvention angeboten wird, in Wirklichkeit eine weitere Stufe ihrer Aushöhlung“ ist, mit der Begründung dass den Flüchtlingen ein „Asylstatus zweiter Klasse“, eine „faktische Schutzgewährung auf niedrigem Niveau“, zugewiesen wird.⁴¹³ „Eine Sozialpolitik, die die sozialen Rechte ausschließlich an die Zugehörigkeit zu einer nationalen Gemeinschaft und an die Aufenthaltsdauer bindet, wird den transnationalen Wanderungsbewegungen und den Herausforderungen transnationaler Armut nicht (mehr) gerecht,“ lautet eine andere Kritik.⁴¹⁴

Am 21. Oktober 2003 präsentierte der Bundespräsident gemeinsam mit dem UNHCR-Vertreter in Deutschland das Handbuch „Flüchtlingsschutz – ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht.“ Vor dem Hintergrund der Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz und der fortschreitenden europäischen Asylrechtsharmonisierung stellten sie die wichtige Bedeutung der international anerkannten flüchtlingsrechtlichen Standards auch für den deutschen Gesetzgeber heraus und appellierten an Bundestag und Bundesrat für eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes.⁴¹⁵

Einer der Hauptstreitpunkte in Deutschland entfacht sich immer wieder an der restriktiven Interpretation der GFK. Im Gegensatz zur allgemeinen Staatenpraxis,⁴¹⁶ der Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR)⁴¹⁷ und der europäischen Rechtsprechung⁴¹⁸ wurde in

⁴¹² Vgl. dazu den Vortrag der Staatssekretärin Cornelia Sonntag, Wolgast: »Konzept der temporary protection versus Genfer Flüchtlingskonvention«, 12.10.1999, Kiel.

⁴¹³ Pro Asyl (2000): Offenes Europa oder Schottungsgemeinschaft? Die Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht, <http://www.proasyl.de/texte>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2004.

⁴¹⁴ Filsinger (1993), zit. nach Christoph Butterwegge und Gudrun Hentges (2000), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, Opladen, S. 280.

⁴¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag: Internationales, aus: Parlament Aktuell, <http://www.bundestag.de>, zuletzt aufgerufen am 13.09.2004.

⁴¹⁶ In den meisten anderen Staaten innerhalb der EU wurde z.B. nicht-staatliche und geschlechts-spezifische Verfolgung in den Schutzbereich der GFK einbezogen. Vgl. dazu UNHCR: Stellungnahme zur Anhörung ‚Nichtstaatliche Verfolgung‘ des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages, Berlin, 29.11.1999.

⁴¹⁷ Die Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) sah z.B. ausdrücklich vor, dass bei der Auslegung der Definition des Flüchtlingsbegriffs in seiner Gesamtheit stets auf eine mögliche geschlechtsbezogene Dimension zu achten ist, um Anträge auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus korrekt zu beurteilen. Dieser Standpunkt wurde sowohl von der Generalversammlung als auch vom Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars bestätigt. Vgl. dazu die UNHCR: Richtlinie zum Internationalen Schutz: ‚Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge‘ HCR/GIP/02/01 vom 7.5.2002 sowie den Beschluss des Exekutivkomitees: Nr. 39/1985 ‚Flüchtlingsfrauen und internationaler

Deutschland die Flüchtlingsanerkennung auf das Erfordernis der Staatlichkeit der Verfolgung beschränkt. Zudem ließ Deutschland bei der Anerkennung von Flüchtlingen geschlechts-unabhängige Verfolgungsschicksale weitestgehend unberücksichtigt.⁴¹⁹ Mit der Interpretation, dass die Verfolgung vom Staat ausgehen muss, ging man in der deutschen Rechtsprechung und der politischen Praxis lange Jahre einen deutschen Sonderweg in Europa und setzte sich somit massiver Kritik aus. Der UNHCR kritisierte z.B.: „Hinsichtlich der Verfolgung von Personen aus Bürgerkriegsgebieten hat das Bundesverwaltungsgericht seit den siebziger und insbesondere in einer Reihe von Entscheidungen in den neunziger Jahren eine Rechtsprechung etabliert, die Schutzsuchenden aus Bürgerkriegsgebieten mit dem Argument, es handele sich nicht um asylrelevante staatliche Verfolgung, vom Schutz des Flüchtlingsrechts und der Europäischen Menschenrechtskonvention ausschließt.“⁴²⁰ Der UNHCR sprach in diesem Zusammenhang von einem „*legal and social limbo*“⁴²¹ und konstatierte eine Schutzlücke.⁴²² Im Juli 1999 erklärte der Londoner Court of Appeal zudem, dass Deutschland kein sicherer Drittstaat sei.⁴²³

Erst allmählich schien sich in weiten Kreisen der Politik eine Bewusstseinsänderung hinsichtlich der Verfolgungsgründe abzuzeichnen. Geschlechtsspezifischer Verfolgung wurde insbesondere vor dem Hintergrund der von Frauen in Bosnien-Herzegowina erlittenen sexuellen Gewalt zunehmend Beachtung geschenkt.⁴²⁴

Schutz' und dessen allgemeine Beschlüsse zum internationalen Rechtsschutz Nr. 77(g)/1995, Nr. 79(o)/1997 und Nr. 81 (t)/1997

⁴¹⁸ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hält fest, dass die Gefahr nicht vom Staat ausgehen muss, sondern sich auch aus den Umständen eines Bürgerkrieges ergeben oder von Personen ausgehen kann, die kein öffentliches Amt innehaben oder durch Exzesse von sog. Amtswaltern. Der Begriff des ‚Exzesses‘ zielt auf die, das übliche Maß vereinzelter oder spontaner Vorgänge hinausgehende Maßnahmen ab, wie z.B. systematische Vergewaltigungen von Frauen oder Genitalverstümmelungen. Vgl. dazu Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 15.11.1996, 17.12.1996, 29.4.1997, 2.5.1997, 6.2.2001 sowie die Zulässigkeitsentscheidungen vom 19.1.1999, 7.3.2000, in: Rechtsprechungsübersicht zum Ausländerrecht - Teil 1, <http://www.jawort.de/bund/recht/liausl.html>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2005. Vgl. auch Hubert Heinhold (1997), Internationale Menschenrechtsabkommen und die Anwendung in Deutschland, München, <http://www.proasyl.de>, zuletzt aufgerufen am 06.03.2003.

⁴¹⁹ Vgl. dazu Bundesverfassungsgericht: Beschlüsse der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 10.08.2000 und vom 14.5.2003 sowie Bundesverwaltungsgericht: Urteile vom 18.01.1994, 5.7.1994, 6.8.1996 und 15.4.1997, in: Rechtsprechungsübersicht zum Ausländerrecht - Teil 1, <http://www.jawort.de/bund/recht/liausl.htm>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2005.

⁴²⁰ Vgl. UNHCR (1999), UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung ‚Nichtstaatliche Verfolgung‘ des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages, 29.11., Berlin, S. 15.

⁴²¹ Vgl. UNHCR (2000), 1999 Annual Protection Reports – Executive Summeries, Genf, S. 22.

⁴²² Vgl. UNHCR: Urteil des Bundesverwaltungsgericht/Somalia, Schutzlücke zementiert, Bonn, 16.04.1997

⁴²³ ECRE (2000), Research Paper on Non-State Agents of Persecution, London.

⁴²⁴ Vgl. z.B. Deutscher Bundestag: Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten, Plenarprotokoll: Tagesordnungspunkt 18, vom 06.07.2000, S. 10920. Vgl. auch SPD-

Zudem war nicht mehr zu ignorieren, dass eine große Zahl von Asylbewerbern aus Ländern kam, in denen keine staatlichen Strukturen mehr existierten – etwa weil Bürgerkrieg herrschte – oder in denen staatliche Organe nicht in der Lage waren, die Menschen vor Verfolgung zu schützen, wie z.B. in Somalia, dem ehemaligen Jugoslawien, dem Irak und Afghanistan.⁴²⁵ Abgesehen davon, dass der Sonderweg Deutschlands einer Harmonisierung des europäischen Asylrechts im Wege stand, erschien vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen eine zu enge Definition des Flüchtlingsbegriffs einer an humanitären Grundsätzen ausgerichteten Asyl- und Flüchtlingspolitik nicht mehr gerecht werden zu können.⁴²⁶

Insgesamt behauptet niemand (ernsthaft), Flüchtlinge haben keinen Anspruch auf Schutz. Doch wer als Flüchtling gilt und wie entsprechender Schutz gewährleistet werden soll, ist nicht abschließend definiert und nach wie vor umstritten. Im Grunde entfachte und entfacht sich die Debatte um die deutsche Flüchtlingspolitik immer wieder an der Frage, ob der Anspruch auf Asyl ein moralischer oder ein juridischer ist bzw. ob es sich bei dem Anspruch auf Asyl um so etwas wie ein vorstaatliches Naturrecht oder eher um ein positiv gesetztes Recht handelt. Mit anderen Worten: Warum hat der Flüchtling Rechte? Diese eher philosophische Frage ist insofern von Bedeutung, als dass mit ihrer Beantwortung – je nach Position und Auffassung – bereits die Weichen für die Begründung konkreter politischer Maßnahmen in der Flüchtlingspolitik gestellt werden. Diejenigen, die davon ausgehen – in der Mehrheit Flüchtlingsvertreter und Aktivisten, die sich für die Position der Flüchtlinge einsetzen - dass Flüchtlinge qua ihres Daseins als Menschen ein Recht auf Asyl haben, beziehen sich meistens auf die Würde des Menschen als einem absoluten Wert und argumentieren, dass dieses Flüchtlingsrecht lediglich erkannt, nicht aber eingeführt werden muss.⁴²⁷ Flüchtlingsrechte können danach nicht gewährt oder verweigert, wohl aber gewährleistet oder missachtet werden. Mal abgesehen davon ob diese Position überzeugend und praktikabel ist oder nicht,⁴²⁸ Flüchtlingsrechte

Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung: Steuerung, Integration, innerer Friede, Eckpunkt Papier vom 06.07.2001, Berlin, S. 59-62; CDU-Bundesausschuss: Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern, Beschluss vom 07.06.2001, Berlin, S. 17.

⁴²⁵ Vgl. UNHCR (2004), Asylum Level and Trends in Industrialized Countries - Third Quarter, Comparative Overview of Asylum Applications Lodged in 31 European and 5 Non-European Countries.

⁴²⁶ Vgl. Bericht der unabhängigen Kommission 'Zuwanderung' (2001), S. 162.

⁴²⁷ Robert Spaemann (1987), Über den Begriff der Menschenwürde, in: Ernst-Wolfgang Beckenförde und Robert Spaemann (Hrsg.), Menschenrechte und Menschenwürde, Stuttgart.

⁴²⁸ Eine interessante Diskussion zu den verschiedenen Begründungen, der Reichweite und inhaltlichen Ausgestaltung und Umsetzung universeller Menschenrechte bieten: Stefan Gosepath und Georg

sind auch immer gesetzte Rechte konkreter Staaten und Gegenstand internationaler Rechtsabkommen. Somit sind immer auch Verträge und nicht nur das Flüchtlingsrecht als solches Grundlage der Flüchtlingspolitik. Und diese Verträge lassen in der Regel einen Handlungs- und Interpretationsspielraum zu, so dass von ihnen keine invarianten Definitionen oder spezifische Handlungsmaxime abzuleiten sind.

4.6 Vorschläge der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“

Grundsätzlich war durch die *Greencard*-Initiative Bewegung in die öffentliche Debatte um Zuwanderung gekommen.⁴²⁹ Diese lief - wie in den vorherigen Abschnitten gezeigt, im Prinzip auf zwei Szenarien hinaus: Erstens, dass Deutschland, wenn es nicht umgehend was unternahme, sein blaues Wunder erleben werde. Bei anhaltend negativer Reproduktionsrate der einheimischen Bevölkerung, die als feste Größe gesehen wird, sei ohne massive Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften der Zusammenbruch der Sozialsysteme kaum mehr abzuwenden und der Wirtschaftsstandort Deutschland massiv gefährdet. Zweitens, gerade wegen der massiven Zuwanderung schaffe sich Deutschland selbst enorme Probleme. Der unregelmäßige Zustrom von Asylbewerbern, Wirtschaftsflüchtlingen und Familiennachzüglern werde auf Dauer nicht den Wohlstand in Deutschland fördern, sondern die innere Ordnung und den Frieden bedrohen. Bei genauerer Betrachtung laufen diese beiden Szenarien jedoch auf ein und das Selbe hinaus: Deutschland kann es sich nicht leisten, Zuwanderung dem Zufall zu überlassen, sondern muss diese im eigenen Interesse regeln. In diesem Sinne forderte Johannes Rau dann auch „Einwanderung darf nicht dem Zufall überlassen bleiben. Wir brauchen gut durchdachte, praktikable Konzepte, die niemanden überfordern.“⁴³⁰

Bundesinnenminister Otto Schily setzte am 12. September 2000 eine unabhängige, d.h. überparteiliche Zuwanderungskommission ein, die praktische Lösungsvorschläge und Empfehlungen für eine neue Zuwanderungspolitik

Lohmann, Hrsg. (1998), Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M. Vgl. auch den Aufsatz zur Ethik und Politik von Friedrich Kratochwil (1998), Vergesst Kant! Reflexionen zur Debatte über Ethik und internationale Politik, in: Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, hrsg. v. Christine Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/M., S. 96-149.

⁴²⁹ Vgl. Die Welt: Mit der Green Card kam der deutsche Sinneswandel, 18.04.2001.

⁴³⁰ Johannes Rau: Berliner Rede: Ohne Angst und ohne Träumereien: Gemeinsam in Deutschland leben, 12.05.2000.

erarbeiteten sollte. Die Vorsitzende der Kommission, Rita Süßmuth, und der stellvertretende Vorsitzende, Hans-Jochen Vogel, vertraten in der Kommission die CDU und SPD; Cornelia Schmalz-Jacobson, ehemalige Beauftragte für Ausländerfragen, und Ralf Fücks, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, vertraten die FDP und die Grünen.⁴³¹ Neben weiteren Vertretern von Ländern und Parteien, wurden Vertreter des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, der Deutschen Angestellten Gewerkschaft, des Bundesverbandes der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Bundesanstalt für Arbeit sowie des Deutschen Industrie- und Handelstages und des Deutschen Gewerkschaftsbundes in die Kommission berufen. Außerdem wurde ein Rechtsexperte und ein Bevölkerungswissenschaftler hinzugezogen, sowie Vertreter der Kirchen, des UNHCR und der Migranten. Damit sollten auch gesellschaftliche Gruppen in die Kompromissfindung einbezogen werden.

Rita Süßmuth, beschreibt die Aufgabe der Zuwanderungskommission mit den Worten: „Ich empfinde es als große Chance für die Kommission, noch einmal mehr Klarheit und Faktenorientierung in die öffentliche Auseinandersetzung hineinzubringen, denn das Neue ist wirklich die Gestaltungsaufgabe in der Verbindung mit den drei Ebenen, wie sie sich auch in den drei Arbeitsgruppen niedergeschlagen hat. Insofern kann unsere Antwort kaum anders lauten, als dass wir das Große und das Neue der Aufgabe mit seinen positiven Möglichkeiten und auch seinen Herausforderungen darstellen.“⁴³²

Unter der Überschrift „Zuwanderung gestalten und Integration fördern“ legte die Zuwanderungskommission am 4. Juli 2001 ihren Bericht vor.⁴³³ Dieser Bericht brachte in vier Kapiteln – langfristig Wohlstand sichern, humanitär Handeln, miteinander leben und Umsetzung der neuen Zuwanderungspolitik – noch einmal die inhaltliche Bandbreite der Themen, die unter dem Stichwort „Zuwanderung“ in Deutschland diskutiert wurden deutlich zum Ausdruck. Nach eigenen Worten seien die Eckdaten dafür durch die Globalisierung und das humanitäre Völkerrecht, dem Zusammenwachsen Europas sowie durch den demographischen Wandel und die Arbeitsmarktsituation gesetzt. In diesem Spannungsfeld sollte Zuwanderung gestaltet

⁴³¹ Die PDS bleibt bei der Personalbesetzung unberücksichtigt. Zudem sah sich die CSU nicht ausreichend durch die CDU-Kollegen vertreten.

⁴³² Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: Protokoll der 10. Sitzung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung vom 24.10.2001, Berlin, S. 7

⁴³³ Vgl. Bericht der unabhängigen Kommission 'Zuwanderung', Zuwanderung gestalten und Integration fördern, 4.7.2001, Berlin.

werden und zwar so, dass sie keine Bedrohung, sondern eine Bereicherung für Deutschland darstellt.⁴³⁴ Im Wesentlichen ging es zum einen um eine neue Regelung von Zuwanderung nach Deutschland aus gleichermaßen wohlstandssichernden wie humanitären Gründen. Zum anderen wurde ausführlich der Themenkomplex Integration behandelt, der von Maßnahmen für Neuzuwanderer über eine „nachholende Integrationsförderung“ für bereits in Deutschland lebende Migranten bis hin zu den Rechten und Pflichten von Zugewanderten und der Aufnahmegesellschaft reichte.

Im Bereich der Arbeitszuwanderung vollzog die Kommission mit ihren Vorschlägen einen Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung und zur Erleichterung der Mobilität von Arbeitskräften, indem sie eine enge Verbindung zwischen Wirtschaft und Zuwanderung knüpfte. Zuwanderungspolitik wurde sozusagen als Strukturpolitik interpretiert, bei der es darum gehen sollte, die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse im eigenen Land zu verbessern. Mit der Begründung, Deutschland stehe vor neuen globalen Herausforderungen sowie demographischen und sozialen Entwicklungen empfahl die Kommission, in Deutschland künftig eine arbeitsmarktbezogene Politik zu verfolgen, die sich an folgenden Leitlinien orientiert: Eine aktive Familien- sowie Aus- und Weiterbildungspolitik, ergänzt durch eine flexible, primär auf qualifizierte Arbeitskräfte abzielende Zuwanderungspolitik. Auf diese Weise sollte ein Konflikt mit dem Abbau von Arbeitslosigkeit sowie die Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte vermieden, zusätzliche Beschäftigungschancen erschlossen und die Abwanderung von Wirtschaftsunternehmen ins Ausland verhindert werden. Die Eckpunkte des auf dieser Grundlage entwickelten Modells der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung waren: Erleichterung der dauerhaften Zuwanderung von Spitzenpersonal aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung sowie von Existenzgründern mit ihren Familienangehörigen, dauerhafte Aufenthaltsperspektiven für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, eine auf fünf Jahre begrenzte Zuwanderung von „Engpassarbeitskräften“ unter der Voraussetzung eines Stellenangebots und die befristete Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums mit der Möglichkeit, anschließend in Deutschland zunächst befristet eine Arbeitsstelle anzunehmen.⁴³⁵

⁴³⁴ Bericht der unabhängigen Kommission 'Zuwanderung', S. 12.

⁴³⁵ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), S. 82ff.

Für den Bereich Flüchtlings- und Asylpolitik, sah die Kommission die Gestaltung einer humanitären Zuwanderungspolitik vor, welche die Aufnahmegesellschaft fordert, jedoch nicht überfordert. Mit der Begründung, Deutschland müsse sich seiner Verantwortung gegenüber schutz- und hilfsbedürftigen Flüchtlingen und der internationalen Staatengemeinschaft stellen, dürfe jedoch seine eigenen Interessen nicht aus den Augen verlieren, formulierte die Kommission folgende Leitlinien: Großzügigkeit, Weltoffenheit und Altruismus gegenüber denen, die Schutz und Hilfe zu Recht in Anspruch nehmen, bei gleichzeitiger Wahrung des Eigeninteresses durch Steuerung und Begrenzung sowie Vermeidung von Asylmissbrauch. In Anlehnung an diese antagonistischen Leitlinien entwickelte die Kommission ein flüchtlings- und asylpolitisches Konzept, das folgende Eckpunkte umfasste: Die Einführung von Maßnahmen gegen unberechtigten Aufenthalt (z.B. das Sammeln von Daten illegal eingereister Ausländer oder Asylbewerber, die Vernetzung von Ausländerzentralregister und Datenbanken der Ausländer- und Sozialbehörden), die Verbesserung der Schutzgewährung (z.B. durch Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung und besonderen Schutz für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) und die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, d.h. konkret die Umsetzung der im Amsterdamer Vertrag festgelegten Ziele hinsichtlich der Lastenverteilung bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen und der Mindestnormen für den Schutz von Flüchtlingen. Eine erneute Änderung des Asylgrundrechts lehnte die Kommission ab. Ziel dieser Maßnahmen war es, die Ordnung und den Frieden in Deutschland zu festigen und die Grundsätze des Völkerrechts zu stärken.⁴³⁶

Die Empfehlungen, welche die Kommission für den mit der Zuwanderung eng verbundenen Bereich der Integrationspolitik formulierte, lassen sich am besten mit dem Grundsatz: „Integration fördern und fordern“ beschreiben.⁴³⁷ Dem entsprechend entwickelte die Kommission ein integrationspolitisches Gesamtkonzept, das von vier Säulen gestützt werden sollte: Die Förderung und Forderung der schulischen und vorschulischen, der beruflichen, der gesellschaftlich-kulturellen und der politisch-demokratischen Integration. Ihre institutionelle Umsetzung sollte über eine Vielzahl von Trägern, angefangen vom Bund, den Ländern und Kommunen über die Wohlfahrtsverbände und Vereine bis hin zu europäischen und internationalen

⁴³⁶ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), S. 123-198.

⁴³⁷ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), S. 199 – 203.

Organisationen erfolgen. Der damit einhergehende Maßnahmenkatalog umfasste u.a. verpflichtende Sprach- und Integrationskurse für Neuzuwanderer und deren Kinder und eine nachholende Förderung für bereits in Deutschland Lebende Zuwanderer, die Einbeziehung interkultureller Ansätze im Bereich der Arbeitsmarktintegration, in Kindergärten, Schulen und der Ausbildung, die großzügige Handhabung von Mehrstaatigkeit sowie die rasche Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft. Mit diesen Maßnahmen betonte die Kommission sowohl den Fürsorgeaspekt, d.h. die Verantwortung des Staates für Integrationsangebote zu sorgen, als auch die aktive Pflicht der Zuwanderer, die Angebote wahrzunehmen. Aufnahmegesellschaft und Zuwanderer sollten gleichermaßen und wechselseitig zum Gelingen des Integrationsprozesses beitragen. Das Ziel war es, Spannungsfelder zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Zuwanderern abzubauen und „Parallelgesellschaften“ aufzubrechen bzw. zu vermeiden. Der Aspekt der inneren Sicherheit wurde im Bericht der Zuwanderungskommission nicht direkt thematisiert. Doch implizit bzw. mittelbar verweist die Verbindung zwischen Nicht-Integration einerseits und rechtsextremen Straftaten bzw. Fremdenfeindlichkeit und Spannungen zwischen den Parallelgesellschaften darauf, dass die integrationspolitischen Empfehlungen letztendlich auf die Stärkung der inneren Ordnung, des Friedens und somit auch der Sicherheit hinauslaufen.⁴³⁸

Insgesamt plädiert die Zuwanderungskommission für ein einheitliches, klares und transparentes Zuwanderungssystem. Im Kampf um die besten Köpfe rät sie, die Öffnung einer neuen Zuwanderungstür, durch die junge, qualifizierte und integrationsbereite Zuwanderer nach Deutschland geholt werden sollen. Generell soll Mobilität erleichtert und eine überschaubare Zahl neuer Zuwanderer zugelassen werden.⁴³⁹ Hochqualifizierte sollen die Möglichkeit eines permanenten Aufenthalts bekommen, Engpassarbeitskräfte dagegen nur temporär ins Land kommen. Die Zuwanderung aus humanitären Gründen soll sich am Völkerrecht orientieren. Die mit dem (neo)liberalen Zuwanderungsmodell einhergehende normative Prämisse lautet, dass eine Balance zwischen den Ansprüchen und Rechten von Zuwanderern und den Interessen der deutschen Bevölkerung hergestellt werden muss. Die deutsche Zuwanderungspolitik muss zwar den Interessen der eigenen Bevölkerung

⁴³⁸ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), S. 199-265.

⁴³⁹ Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), S. 5.

verpflichtet sein. Doch vor allem wenn es um schützenswerte Güter, wie das humanitäre Völkerrecht geht, muss sich Deutschland auch seinen Verpflichtungen stellen. Einerseits verweist die Identifikation mit den Interessen und Ansprüchen Deutschlands und die darin implizit enthaltene Logik eines rationalen Kosten-Nutzen Kalküls auf eine national verengte Perspektive hin. Gleichwohl wird es jedoch als unangemessen angesehen, Zuwanderungspolitik ausschließlich entlang dieser Logik auszurichten. Denn die Entrechtung von Menschen, die aufgrund ihres Bekenntnisses, ihrer Rasse oder ihrer politischen Gesinnung in ihrem Heimatland verfolgt werden, wiegt so schwer, dass sie von diesem Grundsatz ausgeschlossen sind. Somit darf Zuwanderungspolitik nicht nur den Interessen Deutschlands dienen, sondern muss auch das Wohl der von dieser Politik betroffenen „ausländischen“ Menschen berücksichtigen.

Grundsätzlich scheint die Kommission davon auszugehen, dass Zuwanderung vollständig in den Griff zu bekommen ist. Ein Problem wird dabei jedoch übersehen. Es kann nicht konkret vorausgesagt werden, wie welcher Arbeitskräftebedarf z.B. in fünf, zehn oder mehr Jahren aussehen wird. Es kann auch niemand wissen, welche Kriege, Bürgerkriege oder Naturkatastrophen wie viele Flüchtlinge zeitweilig oder auf Dauer in Bewegung setzten werden und welche verlässlichen Instrumente es dann geben wird, sie in angemessener Weise auf die europäischen Staaten zu verteilen. Die Ansicht wächst, dass Deutschland Arbeitszuwanderung braucht. Es ist aber fraglich, ob die Bedarfszahlen mancher Unternehmerverbände wirklich angemessen sind.

4.7 Zwischenbilanz

Im Zusammenhang mit den Vorschlägen der Zuwanderungskommission wird häufig von einem „Paradigmenwechsel“, von einem „überraschenden Diskurswechsel“, einem „Sinneswandel“ bzw. einer „historischen Zäsur“ gesprochen.⁴⁴⁰ Dem Bericht zu Folge soll es grundsätzlich zwei Zuwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland

⁴⁴⁰ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Stahl: Wir sind ein Einwanderungsland, 20.09.2000; Die Zeit: Ende einer Lebenslüge – Einwanderung: Debattieren wir jetzt, 19.10.2000; Frankfurter Rundschau: Süßmuth fordert ein anderes deutsches Selbstverständnis, 07.12.2000; Nürnberger Nachrichten: Das Wort Migration wird jetzt gesellschaftsfähig, 29.01.2001; Frankfurter Rundschau: Wir brauchen zusätzliche Einwanderung, 14.03.2001; Die Zeit: Deutschland, einig Einwanderungsland: Die Parteien stellen sich auf die Wirklichkeit ein – und auf den Wahlkampf, 27.04.2001.

geben: Zuwanderung aus ökonomischen Gründen und Zuwanderung aus humanitären Gründen. Bei der Zuwanderung aus ökonomischen Gründen wird vor allem danach gefragt, wie viele kommen, wie lange sie kommen und wer kommt. Bei der Zuwanderung aus humanitären Gründen soll zunächst einmal geprüft werden, ob die Zuwanderer auch wirklich verfolgt oder bedroht werden. Dabei gilt das Asyl- und das Völkerrecht, deren Auslegung jedoch einen gewissen Interpretationsspielraum zulassen, was häufig zu Spannungen zwischen den abstrakten Grundsätzen internationaler Normen und deren konkreter Anwendung führt.

Die deutsche Zuwanderungsdebatte findet in den letzten Jahren verstärkt vor dem Hintergrund moderner globaler Entwicklungen bzw. deren Auswirkungen für die soziale, politische und wirtschaftliche Ordnung in Deutschland statt. Doch deren Auswirkungen werden unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert, was teilweise zu höchst invarianten Einschätzungen und Prognosen hinsichtlich des Nutzens und der Belastung von Zuwanderung führt. Grob skizziert reicht das Positionsspektrum dabei von einem nationalkonservativen Protektionismus, mit dem Forderungen der strikten Zuwanderungsbegrenzung einhergehen bis hin zu einem (neo)liberalen Internationalismus, der auf eine generöse Öffnung der Grenzen für Zuwanderer hinausläuft – zu Mindestens für diejenigen die gebraucht werden oder des Schutzes bedürfen. In den jeweiligen Positionen wird die (Problem-)Sicht auf Zuwanderung mit einem Primärziel verbunden, an dem die jeweils anderen Ziele relativiert werden. Je nach Perspektive des Betrachters bzw. der Betrachter sind dabei bestimmte Aspekte von Bedeutung, während andere vernachlässigt werden. Dadurch werden bestimmte Handlungsoptionen ausgegrenzt bzw. nahegelegt. Es geht dabei nicht um Objektivität oder Sachlichkeit, sondern um die jeweilige Wahrnehmung und Deutung der Gruppen sowie deren Präferenzen, Überzeugungen und Wertvorstellungen.

Die national-konservative Position entspricht der realistischen Perzeption der internationalen Beziehungen, wonach Staaten dem Primat der Innenpolitik verpflichtet sein müssen. Dementsprechend muss die Gestaltung der Zuwanderungspolitik primär der Sicherheit des eigenen Landes, der Intakthaltung eigener Institutionen und dem Schutz der politischen und moralischen Freiheit der Staatsbürger vor den Ansprüchen Fremder dienen. Mit anderen Worten: Zuwanderungspolitik muss den nationalen Interessen dienen, auch wenn diese Interessen mit den Interessen anderer konfliktieren. Abschottung, Abgrenzung bzw.

Wiedererlangung der Kontrolle über die territorialen Grenzen gilt aus dieser Perspektive als notwendig, um die Stabilität, Integrität und Sicherheit Deutschlands gewährleisten zu können. Es muss zudem der eigenständigen Entscheidung der Staaten überlassen bleiben, inwieweit internationale Prinzipien, die mit den Bedürfnissen der eigenen Gesellschaft konfliktieren können, als Handlungsmaxime anzuerkannt und in staatliche Praxis umgesetzt werden.

In der deutschen Zuwanderungsdebatte kommt die Idee der Kontrolle im wesentlichen in folgenden Strategien zum Ausdruck: Einreiseverbote für bestimmte Personengruppen nach qualitativen sowie quantitativen Kriterien, Aufenthaltsbestimmungen hinsichtlich der Dauer und bestimmter Rechte während des Aufenthaltes und schließlich im Recht des Staates auf Ausweisung. Auf diese Weise soll die Zuwanderung sowohl qualitativ als auch quantitativ der Beliebigkeit und Zufälligkeit entzogen werden. Dabei spielen sozial-, wirtschafts-, bevölkerungs- und sicherheitspolitische Überlegungen eine wichtige Rolle. So beziehen sich die Begründungen z.B. auf die angespannte Arbeitsmarktsituation und fehlende Arbeitsplätze, auf die Sozialversicherungssysteme, die durch Zuwanderung zusätzlich belastet würden, auf das Verhältnis der eigenen Bevölkerungsentwicklung und den Zahlen einreisender und ausreisender Ausländer, dass als Maßgabe quantitativer und qualitativer Einreise und Aufnahmebestimmungen ins Feld geführt wird, auf den Missbrauch von Asyl und „islamistische Schläfer“ sowie kriminelle Ausländer, die eine Gefahr für die innere Sicherheit Deutschlands darstellen. Diese werden als Sachzwänge angeführt, welche die Begrenzung und Kontrolle der Zuwanderung erforderlich machten. Nun sind zwar all diese Begründungen durchaus schwerwiegend, doch keine an und für sich stehenden, unveränderlichen und allein legitimierenden „Tatsachen“, aus denen bestimmte Handlungsmaxime abgeleitet werden könnten. Denn die Organisation des Arbeitsmarktes, die Demographie und das Asylsystem sind politisch gestaltbar und somit veränderbar. Dies zeigt, dass mit den Begründungen auch immer ein Verlangen nach Kontrolle sowie bestimmte wirtschaftliche und soziale Präferenzen einhergehen. So zielt die Begrenzung von Zuwanderung z.B. darauf ab, mögliche negative Folgen der Armutszuwanderung für die unterprivilegierten Schichten in Deutschland, z.B. durch die Verdrängung vom Arbeitsmarkt oder zusätzliche Konkurrenz um knappen Wohnraum und Sozialleistungen zu verhindern. Und mit Kontrollen in Form von restriktiven Asylreformen soll vor allem der Missbrauch von Asyl und zu Unrecht in Anspruch

genommene Leistungen vermieden werden. In Bezug auf die innere Sicherheit Deutschlands zielt die Politik der Begrenzung und Kontrolle auch darauf ab, den Import von Konflikten und Extremisten aus dem Ausland zu unterbinden.

Die Position des (neo)liberalen Internationalismus entspricht dem liberalen Weltbild, wonach Zuwanderungspolitik nicht ausschließlich den Ansprüchen der nationalen Gesellschaft verpflichtet sein darf. Aus dieser Perspektive gilt es auch internationalen Anforderungen gerecht zu werden, z.B. wenn es um schützenswerte Güter wie Flüchtlingsrechte oder die Rechte ausländischer Arbeitsmigranten oder auch wenn es um die internationale Wirtschaft geht. Von den verantwortlichen Politikern wird dem entsprechend gefordert, Zuwanderungspolitik in einer Weise zu gestalten, dass nicht nur das Wohl der eigenen Gesellschaft gewahrt wird, sondern auch die berechtigten Interessen der von der Politik betroffenen „ausländischen“ Menschen. Mit anderen Worten: Zuwanderungspolitik muss so gestaltet bzw. reglementiert werden, dass die Interessen der deutschen Bürger mit den Ansprüchen und Rechten der ausländischen Menschen in Einklang zu bringen sind. Vertreter dieser Position identifizieren sich – zu mindestens bis zu einem gewissen Grad – mit den Belangen anderer, die geographisch teils näher, teils weiter entfernt stehen. Die normative Bezugsgröße ist hier also nicht mehr ausschließlich die Nation oder der Territorialstaat. Das damit einhergehende Plädoyer für die Öffnung der nationalen Grenzen für Zuwanderer wird entweder humanitär oder ökonomisch begründet. Mit den jeweiligen Begründungen gehen dann auch immer bestimmte Zielsetzungen einher. So zielt das Plädoyer für eine Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für ausländische Zuwanderer darauf ab, die Produktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu erhalten und international wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Globalisierung der Wirtschaft wird als „Tatsache“ angeführt, welche den Zuzug von qualifizierten Zuwanderern zwingend erforderlich macht. Die Forderung nach Anerkennung des Asylstatus auf Grund nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung sowie die Forderung nach Abschiebeschutz aus humanitären Gründen steht in Zusammenhang mit internationalen Abkommen zum Schutz von Flüchtlingen und universellen Menschenrechten und geht mit dem Wunsch einher, diese zu stärken.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die unterschiedlichen Ideen zur Zuwanderungspolitik immer zwei Aspekte umfassen. Der eine Aspekt betrifft den Ist-Zustand in der Welt und in Deutschland, wie er sich den jeweiligen Betrachtern darstellt (z.B. Globalisierung, Migration, internationaler Terrorismus, Arbeitskräftemangel,

demographischer Wandel). Dieser kognitive Aspekt zeigt, welche Sicht der Dinge als wahr oder falsch betrachtet wird und dient den jeweiligen Akteuren als Orientierung für die Beurteilung der Situation. Der zweite Aspekt bezieht sich auf den Soll-Zustand der Zuwanderungspolitik. In diesem Zusammenhang sind die Kriterien gut und schlecht ausschlaggebend. Sie zeigen, was mit Hilfe der Zuwanderungspolitik verbessert werden sollte, so z.B. internationales Ansehen, der Flüchtlingsschutz, wirtschaftliches Wachstum oder nationale Sicherheit.

5. Aktuelle Standpunkte der politischen Parteien

Als Reaktion auf die immer intensiver werdende Debatte um Zuwanderung positionierten sich auch die politischen Parteien zu den Fragen der Zuwanderung. Aufgrund der unterschiedlichen Positionen kam es zu einer höchst kontroversen, fast vier Jahre andauernden Auseinandersetzung zwischen den Parteien, in der nichts ausgelassen wurde: Expertenkommissionen, Abstimmungen im Bundestag, ein Eklat im Bundesrat, die Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes, erneute Einbringung in den Bundestag, Anrufung des Vermittlungsausschusses, Tagungen von Arbeits-, Unterarbeits- und Dreiergruppen, ein Verhandlungsausstieg der Grünen und eine Kanzlerrunde mit der Oppositionsspitze.

In diesem Kapitel sollen die Standpunkte der Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie die der CDU/CSU-Oppositionsparteien (1998-2005) aufgezeigt werden. Es wird zunächst darum gehen, ihre Problemwahrnehmung und Lösungsstrategien im internationalen Kontext darzustellen und die damit einhergehenden normativen Prämissen aufzuzeigen. Im Folgenden werden dann die damit korrespondierenden Zuwanderungskonzepte beschrieben. Es geht dabei nicht um eine detailgetreue Darstellung aller Daten und Fakten. Vielmehr sollen die jeweils vorherrschenden Wahrnehmungs- und Deutungsmuster der politischen Parteien und die ihnen entsprechenden Vorstellungen von angemessener Politikgestaltung aufgezeigt werden. Die politischen Parteien werden als soziale Kollektive begriffen, deren Mitglieder sich auf Grund der Nähe ihrer „Weltanschauung“ und normativen Überzeugungen zusammengefunden haben. Sie besitzen ein bestimmtes Bild von der Welt und verfügen über Ideen, welche ihnen als Grundlage für die Auslegung von Problemen und als Legitimation für ihre Handlungspläne dienen.

5.1 Die Koalition aus SPD und Bündnis90/die Grünen

5.1.1 Weltbild, Ideen und Strategien: Krisenprävention und internationale Solidarität

Grundsätzlich galt für die Koalition aus SPD und Bündnis 90/die Grünen (im Weiteren: die Koalition) die Globalisierung als das bestimmende Merkmal der heutigen Welt. Globale Interdependenzen führten in ihren Augen dazu, dass die weltweiten Kapital- und Güterbewegungen insbesondere in kleineren Volkswirtschaften nicht mehr durch nationale Politik aufgefangen werden konnte. Die regionalen Finanzkrisen der letzten Jahre in Lateinamerika und in Asien wurden dafür häufig als Beleg angeführt. Daraus hätte sie den Schluss ziehen können, Staaten verlören gesellschafts- wie außenpolitisch an Einwirkungsmöglichkeiten. Doch für die Koalition war eine entpolitisierte Weltwirtschaft eine wirklichkeitsfremde Betrachtung. Vielmehr sah sie sich mit Blick auf den weltweiten Wettbewerb und seine Wirkungen herausgefordert, an der Gestaltung einer „zivilen Globalisierung“ mitzuwirken. Eine hochgradig arbeitsteiligen Weltwirtschaft barg für sie die Gefahr, dass sich vorhandene Disparitäten zwischen reich und arm verstärken, was für die Entwicklungs- und Schwellenländer die Abkoppelung von der weltweiten Dynamik und damit die Verschärfung sozialer und ökologischer Entwicklungsprobleme sowie politische Instabilität bedeuten würde.⁴⁴¹ Wichtig war der Koalition deswegen die Gestaltung der Globalisierung hin zu einer ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit, um ihr eine Richtung zu geben, welche ihr die Märkte allein nicht geben können. Für sie war Globalisierung mit Hilfe von Politik steuerbar und – so sie dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung folgten – auch eine Chance für dieses Jahrhundert.⁴⁴² Notwendig erschien der Koalition die politische Gestaltung auch deshalb, weil die Globalisierung nicht nur Bewährtes in Frage stellt, sondern auch, weil mit ihr Ängste verbunden sind, die Tendenzen zur Renationalisierung verschärfen und somit das bereits an Integration in Europa Erreichte gefährden könnten. Darüber hinaus war es ihr aber auch wichtig, den einheimischen und ausländischen Unternehmen in

⁴⁴¹ Vgl. Auswärtiges Amt: Klassische Außenpolitik - internationale Politik - globale Politik. Beitrag von Dr. Christoph Zöpel, Staatsminister im Auswärtigen Amt für das Buch und Internet-Projekt "Germany - Global Visions", 16.05.2000, Berlin.

⁴⁴² Vgl. Deutsche Bundesregierung: Bundeskanzler Schröder: Globalisierung politisch gestalten, <http://www.bundesregierung.de>, zuletzt aufgerufen am 13.12.2004.

Deutschland attraktive Rahmenbedingungen zu bieten. Denn im globalen Wettbewerb sollten einheimische Unternehmen mithalten können. Entsprechende Rahmenbedingungen gelten für Deutschland, das seit langem in besonders hohem Maße von der Außenwirtschaft abhängt, als besonders wichtig. Ein Drittel des deutschen Bruttosozialprodukts wird im Außenhandel erwirtschaftet, jeder vierte Arbeitsplatz hängt letztlich vom Export ab. Deutschlands Exportabhängigkeit ist damit wesentlich größer als z. B. die der USA oder Japans.

Auch in der Sicherheitspolitik sah die Koalition neue Herausforderungen. Sicherheit konnte ihrer Auffassung nach längst nicht mehr gleichbedeutend mit reiner Militärpolitik sein – im Gegenteil: Die Komplexität der sicherheitspolitischen Herausforderungen verlange einen Ansatz des vorbeugenden und umfassenden Krisenmanagements. Ein solcher Ansatz müsse auf eine zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung abzielen, was wiederum die Entwicklung und Anwendung wirksamer Strategien und Instrumente der Krisenprävention sowie friedliche Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung umfasste.⁴⁴³ Darin sah die Koalition die Chance, in potentiellen Krisen- und Konfliktgebieten der gewaltsamen Austragung von Konflikten frühzeitig vorzubeugen, die Ausweitung bereits ausgebrochener Gewalt einzudämmen und nach dem Ende bewaffneter Auseinandersetzungen durch effektive Maßnahmen der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus einen erneuten Ausbruch der Gewalt zu verhindern.

Ausgangspunkt für diese Maßnahmen war ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasste. Die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, Bildungschancen, Frauenrechten sowie der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen bestimmten nach Ansicht der Koalition die Sicherheitspolitik maßgeblich mit.⁴⁴⁴ Zudem musste ihrer Ansicht nach vor allem den Strukturen im Inneren der Staaten größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Stärkung von guter Regierungsführung (*good governance*), d. h. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten galt nicht nur als abstraktes Ziel, sondern zugleich als entscheidende Voraussetzung eines nachhaltigen Friedens sowie einer

⁴⁴³ Vgl. Auswärtiges Amt: Gesamtkonzept der Bundesregierung: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, o. J, Berlin.

⁴⁴⁴ Vgl. Deutsche Bundesregierung: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Münchener Sicherheitskonferenz, 12.02.2005, <http://www.bundesregierung.de>, zuletzt aufgerufen am 13.12.2004.

erfolgreichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.⁴⁴⁵ In diesem Sinn bemerkte der ehemalige Außenminister Joschka Fischer im Zusammenhang mit dem Kosovokonflikt „Damals vertraten die sogenannten außenpolitischen Realisten, beispielsweise Kissinger, die Auffassung, dass es sich um einen Krieg entlang der Grundsätze von Wilson, also eher um einen Krieg der Linken handele, bei dem es nicht um harte Interessen, sondern um Menschenrechte und um Fragen, die nicht unmittelbar mit der klassischen, interessenorientierten Politik zu tun haben, gehe. Heute müssen wir feststellen, dass der Rückzug – das heißt nicht militärischer, sondern politischer Rückzug – entlang dieser Linien aus den Konflikten der Welt, die aus der Zeit des Kalten Krieges zurückgelassen wurden – falsch war.“⁴⁴⁶

Krieg und Gewalt sowie deren Folgen waren für die Koalition kein unabänderliches Naturgesetz. Ihr Plädoyer lautete: Frieden gewinnen und erhalten durch nicht-militärische, politische Strategien. Dieses Plädoyer zielte darauf ab, die Rolle des Militärischen zu Gunsten des Primats der Politik zurückzudrängen, d. h. konkret, die Rolle der Vereinten Nationen, die Geltung des humanitären Kriegsvölkerrechts und die Verhältnismäßigkeit der Mittel, humanitäre Hilfe und Menschenrechte, den Dialog der Kulturen, die Entwicklungshilfe und die Institutionenbildung für eine internationale Strukturpolitik zu stärken. Eine so verstandene Politik sollte dann auch Verantwortung und Risiken mittragen.⁴⁴⁷ Dabei kam aber auch die Koalition nicht an der Erkenntnis vorbei, dass diese Strategie an ihre Grenzen stoßen kann und deswegen manchmal Repressionen notwendig sind. Die Anwendung von Gewalt, galt für sie jedoch als Ultima Ratio und musste auch immer Ultima Ratio bleiben, d. h. allerletztes Mittel, wenn alle wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen gescheitert waren. Konflikte seien nicht allein durch Androhung von Gegengewalt zu verhindern; im Gegenteil: Ein Frieden, der sich wie zur Zeit der Ost-West-Konfrontation im Wesentlichen auf gegenseitige Abschreckung stütze, galt als ausgesprochen prekär. Ein stabiler Frieden müsse ohne Androhung von Gewalt auskommen. Dass dies möglich sei, zeigte die Geschichte. Aus der deutsch-französischen „Erzfeindschaft“ war eine „Erzfreundschaft“ geworden. Und was für

⁴⁴⁵ Vgl. Auswärtiges Amt: Zukünftige Schwerpunkte der deutschen Außenpolitik, Pressemitteilung vom 27.12.1999.

⁴⁴⁶ Vgl. Auswärtiges Amt: Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Haushaltsdebatte, Berlin, 28.11.2001.

⁴⁴⁷ Vgl. Auswärtiges Amt: Was bleibt vom Pazifismus – Überlegungen zu einer neuen Weltinnenpolitik, Namensartikel von Staatsinnenminister Volmer in der Frankfurter Rundschau, 07.01.2002.

diese beiden Länder zutrefte, gelte auch für die Europäische Union insgesamt, ebenso wie für das transatlantische Verhältnis, so die Ansicht der Mitte-Links-Koalition. In der Tat erscheinen Kriege zwischen Frankreich und Deutschland aus heutiger Sicht undenkbar.

Die Welt sollte und konnte nach Überzeugung der zivilisiert, d. h. friedlicher und sicherer gestaltet werden, jedoch stets in Abstimmung und gemeinsam mit den Partnern und den Akteuren der internationalen Staatengemeinschaft. Bereits wenige Monate nach Amtsantritt hatte Fischer in seiner ersten Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen ein klares Bekenntnis zum Multilateralismus abgelegt. „Mit dem Sprung ins nächste Jahrtausend wird das Nationalstaatsprinzip weiter an Bedeutung verlieren. Antworten auf die großen Weltprobleme zu finden, wird im Rahmen der klassischen Nationalstaaten nicht mehr möglich sein, sondern nur in einer gestärkten internationalen Struktur und mit einem Machttransfer auf internationale Organisationen, (...) einer Transformation von klassischer Macht in Recht, einem Interessenausgleich und einer Zivilisierung des internationalen politischen Systems bei immer stärkerer Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Wirtschaftsunternehmen. (...) Unsere Welt wird immer plural sein und deswegen wird jede Form von Unilateralismus auf Dauer nicht funktionieren können. (...) Die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder können sich darauf verlassen, dass sie bei den Bemühungen um eine Stärkung der UN keinen verlässlicheren Verbündeten haben werden als die Deutschen.“⁴⁴⁸

„In dieser einen Welt haben wir uns in der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet, unsere Kräfte zu vereinen, um den Weltfrieden und die Sicherheit zu wahren“, so der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder. „Kein Land der Welt ist allein in der Lage, den neuen internationalen Herausforderungen zu begegnen. Wir brauchen dafür ein starkes und effektives multilaterales System. Ein System, das einen verlässlichen Rahmen für Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Staaten bietet und globale Regierbarkeit gewährleistet.“⁴⁴⁹ Die Koalition erkannte unzweifelhaft die bestehenden Verpflichtungen zu einem globalen Multilateralismus an. Sie sah – trotz aller Defizite der Weltorganisation – in den Vereinten Nationen eine unverzichtbare Zentralorganisation zur Förderung eines weltweiten

⁴⁴⁸ Vgl. Auswärtiges Amt: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York, 22.09.1999.

⁴⁴⁹ Vgl. Bundesregierung: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Münchener Sicherheitskonferenz, 12.02.2005.

zwischenstaatlichen und zwischengesellschaftlichen Dialogs und zugleich einen unentbehrlichen Handlungsrahmen für einen globalen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten im Sinne einer friedensstiftenden Weltordnungspolitik. Mit ihrem Bekenntnis zum Multilateralismus ging zudem implizit die Annahme einher, dass Staaten weder einheitliche noch die alleinig bestimmenden Akteure in den internationalen Beziehungen sind, sondern dass in zunehmendem Maße auch internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure sowie das Völkerrecht eine wichtige Funktion bei der Lösung globaler Probleme besitzen.

Die Politik der Koalition war nach eigenen Worten eine „Politik der Selbstbeschränkung“, die westintegriert, europäisch und multilateral angelegt war.⁴⁵⁰ Sie zielte darauf ab, den „Status als vertrauenswürdiger Partner, dessen Wort Gewicht hat und der seinerseits auf Unterstützung rechnen kann, zu festigen und auszubauen.“⁴⁵¹ Kooperation diene in den Augen der Koalition also auch den Interessen Deutschlands, so z. B. der Stärkung der eigenen Volkswirtschaft und Sicherheit. Eigene Interessen könnten aber nur gemeinsam mit Verbündeten und Partnern sowie im Rahmen der Europäischen Union, der NATO, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und den Vereinten Nationen wahrgenommen werden.⁴⁵² Kooperation wurde also nicht als Nullsummenspiel verstanden, bei dem der Gewinn oder Zuwachs eines Landes zum Verlust oder Nachteil eines anderen Landes führt. Im Gegenteil: Kooperation sollte aus dieser Perspektive allen Beteiligten dienen.

Im Bereich der Flüchtlingspolitik versuchte die Koalition das Prinzip der Prävention zu verankern und eine weltweite „Kultur der Prävention“ zu fördern.⁴⁵³ Bestandteil dieser Politik war zum einen die Unterstützung der Programme des UNHCR zur Betreuung von Flüchtlingen in ihrer Heimatregion und der direkten humanitären Hilfe durch bewährte Nichtregierungs-Organisationen.⁴⁵⁴ Andererseits setzten sie auf

⁴⁵⁰ Auswärtiges Amt: Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Haushaltsdebatte, Berlin, 28.11.2001.

⁴⁵¹ Vgl. z .B. Auswärtiges Amt: Kurzfassung der außenpolitischen Strategie zum südlichen Afrika, 11.04.2001.

⁴⁵² Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Deutschlands Interessen, Berlin, 20.07.2004, <http://www.bmvg.de>.

⁴⁵³ Vgl. Auswärtiges Amt: 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin.

⁴⁵⁴ Vgl. Eine-Welt-Gruppen (1998), Fragenkatalog für die Bundestagskandidaten des Wahlkeises Heidelberg. Wahlprüfsteine zur Entwicklungspolitik anlässlich der Bundestagswahlwahl 1998 (mit den Antworten auch der anderen Kandidaten), <http://www.lothar-binding.de>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

multilaterale Friedenssicherung.⁴⁵⁵ Denn nicht nur die Bekämpfung der Symptome von Kriegen und Konflikten, sondern auch bzw. vor allem die Bekämpfung ihre Ursachen galt als für sie notwendig. So begann für die Koalition die Fluchtursachenbekämpfung bereits bei der Bekämpfung der absoluten Armut und der Umweltzerstörung. Auch die Überwindung der Verschuldungskrise vieler Entwicklungsländer wurde als unbedingt erforderlich gesehen. Vorsorgepolitik galt nicht nur als geeignete Maßnahme zur Vermeidung von Bürgerkriegen, sondern auch von Naturkatastrophen. Dementsprechend zielten Projekte zur Förderung von Demokratie, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten auch darauf ab, politische Fluchtbewegungen zu verhindern.

Grundsätzlich musste wirksame Flüchtlingspolitik für die Koalition bei der Bekämpfung der Fluchtursachen ansetzen, um der Entstehung von Fluchtbewegungen vorzubeugen. Dabei wurde der Menschenrechtspolitik, der Entwicklungspolitik, der Außenwirtschaftspolitik sowie der Krisenfrüherkennung eine zentrale Rolle beigemessen. Flüchtlingspolitik als Teil der Menschenrechtspolitik galt als Querschnittsaufgabe. Sie sollte dem Grundprinzip der humanitären Hilfe folgen, d. h. sich ausschließlich an den konkreten Erfordernissen einer Notlage orientieren, ohne Ansehen der Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischer Überzeugung oder sonstigen Merkmalen und möglichst frei von politischen und religiösen Beziehungen sein.⁴⁵⁶ Insofern unterschied die Koalition im Rahmen der Flüchtlingspolitik zwischen humanitärer Hilfe und politisch konditionierter Entwicklungshilfe. Flüchtlingspolitik musste ihrer Ansicht in Form einer globalen Strukturpolitik konzipiert werden, bei der es nicht nur darum gehen durfte, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in den Entwicklungsländern zu verbessern, sondern auch darum, die internationale Ordnung zu stärken.⁴⁵⁷ Die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit wurden also nicht als Selbstzweck, sondern als eine Notwendigkeit betrachtet. In diesem Sinne

⁴⁵⁵ Vgl. Auswärtiges Amt: Rede von Staatssekretär Ischinger zur Eröffnung der Konferenz „Facing Ethnic Conflict, Perspectives from Research and Policy-making“ des Zentrums für Entwicklungsforschung, Bonn, 14.12.2000; Auswärtiges Amt: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen, New York, 22.09.1999.

⁴⁵⁶ Vgl. Auswärtiges Amt: Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung: Außenpolitisches Instrument oder Politikersatz, Vortrag von Staatsminister Ludger Volmer auf der Konferenz „Politik oder Hilfe? Neue Herausforderungen für humanitäre Hilfe“, Berlin, 18.01.2002.

⁴⁵⁷ Vgl. Deutsche Bundesregierung: Der 11. Bericht zur Entwicklungspolitik, <http://www.bmz.de>, zuletzt aufgerufen am 11.10.2002. Dieser Bericht enthält insbesondere auch wichtige entwicklungspolitische Initiativen seit dem Regierungswechsel 1998.

erklärte die ehemalige Entwicklungshilfeministerin, Heidemarie Wieczorek-Zeul: „Denn Chancen für Menschen in Entwicklungsländern sind für unsere eigene Sicherheit von entscheidender Bedeutung. Im Jahr 2050 werden 9 Milliarden Menschen auf dieser Welt leben, davon alleine 8 Milliarden in Entwicklungsländern. Wir haben es heute in der Hand zu entscheiden, ob diese drei Milliarden Neuankömmlinge ein Leben in Sicherheit und Frieden führen können, oder ob Gewalt und Rechtlosigkeit noch weiter zunehmen. Deshalb müssen wir jetzt den politischen Willen aufbringen, mehr Mittel zu mobilisieren, um den Grundstein für eine gerechtere Zukunft zu legen.“⁴⁵⁸

Bis hierhin deuten die Positionen der Koalition - Kooperation im Rahmen internationaler Institutionen statt Selbsthilfe, Völkerrecht statt Macht, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sowie Menschenrechte - auf ein liberales Weltbild hin. Selbstredend können aus den pauschalen Absichtserklärungen nur sehr allgemeine Rückschlüsse auf das Weltbild der Koalition und die Rolle, die Deutschland darin in den internationalen Beziehungen einnimmt, gezogen werden. Um nähere Anhaltspunkte für eine Einschätzung zu erhalten, ist es notwendig, ihr Engagement wenigstens in einigen Tätigkeitsfeldern zu berücksichtigen.

Schauen wir uns zunächst die deutschen Friedenseinsätze im Rahmen der Vereinten Nationen während der Regierungszeit der Koalition an.⁴⁵⁹ Im Jahre 1999 beteiligte sich die Bundeswehr im Rahmen der Nato-Mission KFOR an Friedenseinsätzen in Mazedonien. Im März dieses Jahres begann die Nato mit Luftangriffen auf Jugoslawien. Die Luftwaffe war mit Jets vom Typ "Tornado" beteiligt. Die Nato-Angriffe wurden am 10. Juni eingestellt, nachdem der jugoslawische Präsident eingelenkt hatte. Mit der Nato-Truppe KFOR rückten daraufhin auch deutsche Truppenteile in den Kosovo ein und sicherten den Großraum um Prizren. Dieser Einsatz ist um so bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland,⁴⁶⁰ die

⁴⁵⁸ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Weltbank vollzieht Kurswechsel, Pressemitteilung.

⁴⁵⁹ Vgl. Bundeswehr: Bisherige Einsätze, <http://www.bundeswehr.de>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

⁴⁶⁰ Die Grundlage für die Auslandseinsätze bildete eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Juli 1994. Dieses erklärte Auslandseinsätze der Bundeswehr für rechtmäßig, schrieb aber der Bundesregierung ins Stammbuch, vor jedem Einsatz die konstitutive Zustimmung des Bundestages einholen zu müssen, und regte einen Gesetzesentwurf zur genaueren Regelung an. Vgl. dazu Berthold Meyer (2004), Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach 10 Jahren

SPD allenfalls eine deutsche Beteiligung an traditionellen Blauhelm-Missionen zu akzeptieren bereit war und das Bündnis 90/Die Grünen selbst diese noch strikt abgelehnt hatten. Als Regierungsparteien hatten sie in dieser Frage jedoch einen Wandel vollzogen. Am 13. Oktober 1999 verlegte die deutsche Bundeswehr Sanitäter nach Darwin/Australien, um die UN-Truppe in Osttimor mit medizinischen Evakuierungseinsätzen zu unterstützen. Der Einsatz endete Ende Februar 2000. Im März 2000 beteiligte sich die Bundeswehr an der Hilfe für die Opfer der Flutkatastrophe in Mosambik. Im August 2001 wurde der Einsatz deutscher Truppen an dem Nato-geführten Einsatz „*Essential Harvest*“ zur Entwaffnung albanischer Gruppen in Mazedonien beschlossen.

Nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 in den USA zeigte sich für die die besondere Dringlichkeit für die internationale Staatengemeinschaft, wirksame, das heißt gemeinsame und umfassende Antworten auf neue Herausforderungen zu finden.⁴⁶¹ Am 16. November 2001 stellte die damalige Regierungskoalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen den Antrag, bis zu 3.900 Soldaten der Bundeswehr für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus bereit zu stellen. Der Bundesrat stimmte dem zu. Im Rahmen der Aktion „*Enduring Freedom*“ zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus wurden zunächst für zwölf Monate ABC-Abwehrkräfte, Sanitätseinheiten, Spezialkräfte sowie See- und Seeluftstreitkräfte zur Verfügung gestellt. So wurden Seestreitkräfte beispielsweise am Horn von Afrika eingesetzt. Am 22. Dezember 2001 beschloss der Deutsche Bundestag, dass sich die Bundeswehr auf Grundlage des Mandats der Vereinten Nationen am Afghanistan-Einsatz beteiligen sollte. Die internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) hatte den Auftrag, den vorläufigen afghanischen Staatsorganen bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in und rund um Kabul zu unterstützen. Inzwischen verlängerte der Deutsche Bundestag das Mandat und erweiterte es auf die im Nordosten des Landes gelegene Region Kunduz. Mit den in Deutschland zur Evakuierung aus medizinischen Gründen bereit gehaltenen Soldaten waren insgesamt rund 6.810 Soldaten der Bundeswehr unmittelbar in sogenannte Friedenseinsätze involviert (Afghanistan: 2.060, Kosovo: 3.070, Bosnien-

Parlamentarvorbehalt für Bundeswehreinätze naht ein Beteiligungsgesetz, hrsg. v. der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/M.

⁴⁶¹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Deutschlands Interessen, Berlin, 20.07.2004, <http://www.bmvg.de>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

Herzegowina: 1.130, Horn von Afrika: 250, Mittelmeer: 217, Äthiopien, Eritrea: 2, Georgien: 11 - Stand: April 2005).⁴⁶²

Im Verlauf der mit deutscher Beteiligung durchgeführten Friedensoperationen rückte die NATO immer stärker als handlungsbestimmende Organisation in den Mittelpunkt des Geschehens. Die Koalition schien dabei offensichtlich darum bemüht, Seite an Seite mit ihren Verbündeten eine solidarische Handlungsfähigkeit als gleichberechtigter Partner unter Beweis zu stellen. Gleichzeitig versuchte sie aber auch, die Vereinten Nationen als legitimierende Entscheidungsinstanz, insbesondere den Sicherheitsrat als Mandatsgeber zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen, zu erhalten.⁴⁶³ Auf diese Weise versuchte die Koalition, die völkerrechtlich statuierten Kompetenzen der Vereinten Nationen mit den operativen Fähigkeiten einsatzbereiter Regionalorganisationen im Dienste einer Friedenssicherung zu verbinden.

Schauen wir uns jetzt das Engagement der Koalition im Wirtschafts- und Sozialbereich einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit in den Vereinten Nationen und der Europäischen Union an. In ihrer Koalitionsvereinbarung von 1998 planten die SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die Entwicklungspolitik weiter auszubauen und effizienter zu gestalten, um die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in den Entwicklungsländern zu verbessern.⁴⁶⁴ Im 11. Bericht zur Entwicklungspolitik der ehemals amtierenden Bundesregierung wurde schließlich die Neuorientierung der Entwicklungshilfe als Teil einer globalen Struktur- und Friedenspolitik umfassend in konkreten Sachinformationen dargestellt.⁴⁶⁵ Die Zahlen besagen, dass die ehemalige Bundesregierung die Beiträge Deutschlands an VN-Organisationen und -Fonds von 304,7 Mio. Euro im Jahre 1999 auf 514,6 Mio. Euro im Jahre 2001 erhöht hat, 2003 jedoch wieder auf 265 Mio. Euro absenkte. Die Einzahlungen auf Kapital- und Fondsanteile in der Weltbankgruppe, in regionalen Entwicklungsbanken und

⁴⁶² Vgl. Bundeswehr: Aktuelle Einsätze (Stand: 10.04.2005), <http://www.bundeswehr.de>.

⁴⁶³ Vgl. Manfred Knapp (2002), Die Rolle Deutschlands in den Vereinten Nationen, <http://www.bpb.de>, zuletzt aufgerufen am 13.12.2004.

⁴⁶⁴ Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen: Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn, 20.10.1998.

⁴⁶⁵ Vgl. Deutsche Bundesregierung: Der 11. Bericht zur Entwicklungspolitik, <http://www.bmz.de>, zuletzt besucht am 18.04.2005. Alle Statistiken, Presserklärungen und Berichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sind auf dieser Homepage zu finden.

sonstigen Entwicklungsfonds stiegen von 532,7 Mio. Euro im Jahre 1999 auf 700,6 Mio. Euro im Jahre 2003. Die Beiträge an die Europäische Union erhöhten sich von etwa 1,2 Mrd. Euro im Jahre 1999 auf ca. 1,4 Mrd. Euro im Jahre 2003.⁴⁶⁶ Die bilateralen Nettoauszahlungen erhöhten sich von insgesamt etwa 3,08 Mrd. Euro im Jahr 1999 auf rund 3,59 Mrd. Euro im Jahr 2003. Der größte Teil der Entwicklungshilfe ging nach Afrika, gefolgt von Asien.⁴⁶⁷ Die finanziellen Zuschüsse an Nichtregierungs-Organisationen betragen im Jahr 2003 insgesamt etwa 438 Mio. Euro.⁴⁶⁸ Nun sagen diese Zahlen für sich genommen zwar nicht viel über die Qualität des Engagements der Koalition im Bereich der Entwicklungshilfe aus. Sie zeigen jedoch durchaus, dass sie für eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Entwicklungsländer aufgeschlossen ist. Dies zeigt sich z. B. auch an der deutschen Mitarbeit zur Vorbereitung und Durchführung einer im März 2002 in Mexiko abgehaltenen Konferenz. Diese internationale Konferenz diente der Mobilisierung privater und öffentlicher Finanzmittel für die Entwicklungshilfe, insbesondere in den extrem armen Ländern. Die Koalition legte hier ein besonders ambitioniertes Aktionsprogramm vor.⁴⁶⁹

Kommen wir abschließend zum flüchtlingspolitischen Engagement der Koalition. Flüchtlingsschutz wurde von ihr als ein Kernelement der humanitären Hilfe und Menschenrechtspolitik beschrieben. Ein Beispiel für das entsprechende humanitäre aber auch das politische Engagement ist Afghanistan. Deutschland hatte im Jahr 2001 den Vorsitz der *Afghanistan Support Group* (ASG), dem Koordinierungsgremium der wichtigsten Geberländer für Afghanistan. Unter deutscher Leitung fanden im Jahre 2001 auf hoher Beamtenebene Treffen der ASG in Islamabad und Berlin statt, ergänzt durch ein Flüchtlingsforum in Genf, auf denen es um die Finanzierung der humanitären Hilfe für Afghanistan ging. Die ehemalige Bundesregierung hatte Finanzmittel im Umfang von über 50 Mio. Euro zugesagt bzw. ausgezahlt. Sie hat zudem an zahlreichen globalen Konsultationen teilgenommen, in denen es um die Weiterentwicklung des Völkerrechts im Bereich des Flüchtlingsschutzes, um die Vereinheitlichung internationaler Standards, eine

⁴⁶⁶ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Multilaterale ODA-Nettoauszahlungen an multilaterale Einrichtungen und EU 2003, Stand 06.12.2004.

⁴⁶⁷ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Bilaterale ODA-Nettoauszahlungen nach Ländern, Stand 03.12.2004.

⁴⁶⁸ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Bilaterale ODA-Zuschüsse an Nichtregierungsorganisationen, Stand 03.12.2004.

⁴⁶⁹ Vgl. Deutsche Bundesregierung: Der 11. Bericht zur Entwicklungspolitik, Anm. 25, S. 71ff.

größere Konsistenz und Komplementarität von Menschenrechtsinstrumenten und der Genfer Flüchtlingskonvention sowie um die stärkere Zusammenarbeit und Lasten- und Verantwortungsverteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen ging.⁴⁷⁰ Ziel war es, eine „*Agenda for Protection*“ zu konsolidieren. Der Prozess der globalen Konsultationen ergänzte die parallel verlaufenden Harmonisierungsbemühungen im Bereich des Asylrechts innerhalb der Europäischen Union.

Im „Bericht über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ hat die damalige Regierungskoalition Rechenschaft über ihre Tätigkeit in den Jahren 1998 bis 2001 abgelegt.⁴⁷¹ Danach hat das auswärtige Amt im Berichtszeitraum etwa 461, 5 Mio. DM für Katastrophenhilfe, humanitäres Minenräumen und Hilfe in verschiedenen Krisenregionen ausgegeben. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat entsprechende Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe sowie Ernährungssicherungsprogramme in Höhe von 862 Mio. DM finanziert. Das Bundesministerium des Inneren hat für Wiederaufbauhilfe und Maßnahmen zur Flüchtlingsrückkehr in Osteuropa über 57 Mio. DM ausgezahlt und das Bundesministerium für Verteidigung Material für die zivile Nutzung an Hilfsorganisationen, Organisationen der Vereinten Nationen und für bilaterale Länderhilfe im Wert von ca. 34,7 Mio. DM abgegeben. Insgesamt belief sich die Summe aller finanziellen Leistungen auf rund 1,42 Mrd. DM.⁴⁷² Der UNHCR war mit einem Anteil von ca. 20% an den Projektgeldern der größte Einzelempfänger von Mitteln der humanitären Hilfe in dieser Zeit. Trotz der angespannten Haushaltslage wurden die Gesamtleistungen z. B. im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr von ca. 17 Mio. Euro auf rund 34 Mio. Euro verdoppelt, einschließlich des deutschen Regelbeitrages, der eine freiwillige Leistung darstellt. Die Gesamtleistungen an das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die palästinensischen Flüchtlinge wurden im Jahr 2001 auf 17 Mio. Euro erhöht. Der freiwillige Regelbeitrag für dieses Hilfswerk wurde von 2001 auf 2002 auf ca. 3,2 Mio. Euro aufgestockt und damit fast verdoppelt.⁴⁷³ Nun gilt auch hier, dass Zahlen wenig über die Qualität der Flüchtlings- bzw. humanitären Hilfe aussagen. Doch zeigen sie zumindest, dass die

⁴⁷⁰ Vgl. Auswärtiges Amt: 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin, Abs. 4.1.

⁴⁷¹ Vgl. Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1998 bis 2001, Drucksache 15/2019.

⁴⁷² Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1998 bis 2001, S. 24.

⁴⁷³ Vgl. Auswärtiges Amt: 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin, Abs. 4.1.

Absichtserklärungen der damaligen Regierungskoalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen nicht nur bloße Rhetorik waren, wie häufig behauptet wird. Außerdem zeigen die finanziellen Zuwendungen an internationale Organisationen und Nichtregierungs-Organisationen, dass ihnen die Mitte-Links-Koalition bei der Lösung globaler Probleme einen wichtigen Stellenwert beimisst.

Grundsätzlich sah sich die Koalition durch eine Vielzahl stabilitätsbedrohender Gefahren herausgefordert, z. B. den international operierenden Terrorismus, die organisierte Kriminalität, nationale oder regionale Kriege aber auch durch eine zunehmend globalisierte und interdependente Welt. Diese Entwicklungen, so ihre Ansicht, wirken in einer globalisierten Welt nicht nur destabilisierend auf die unmittelbare Umgebung. Lokale Konflikte könnten sich rapide zu regionalen Krisen ausweiten und berührten dann in vielfältiger Weise auch die Sicherheit der internationalen Gemeinschaft.⁴⁷⁴ Armut, Unterentwicklung, Ressourcenknappheit, Naturkatastrophen und zu hohes Bevölkerungswachstum bildeten den Nährboden für illegale Migration, Extremismus und organisierte Kriminalität und führten zu Konflikten und Instabilitäten in und zwischen vielen Ländern.⁴⁷⁵

Häufig wurde in diesem Zusammenhang die globalen Interdependenzen betont:⁴⁷⁶ „Unser Leben ist eng mit dem der Menschen in anderen Ländern verflochten. Was in einem Teil der Welt geschieht, hat Auswirkungen auf die anderen Teile. Wenn wir uns für den Frieden in Afghanistan engagieren, dann sichern wir auch unseren Frieden. Wenn wir helfen, die Armut im Senegal zu vermindern, dann sichern wir damit auch unser Einkommen. Und wenn wir dazu beitragen, den Wald in Vietnam zu erhalten, dann sichern wir uns auch hier die Luft zum Atmen,“ hieß es aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.⁴⁷⁷ In der Tat machen z. B. Umweltprobleme nicht an nationalen Grenzen halt. Der hohe Verbrauch fossiler Brennstoffe und die damit verbundene Belastung der Atmosphäre

⁴⁷⁴ Auswärtiges Amt: *"New International Security Situation"* - Plenarbeitrag von Staatsminister Volmer beim 4. ASEM Außenministertreffen, 06.07.2002, Madrid.

⁴⁷⁵ Vgl. Auswärtiges Amt: Sicherheit umfassend denken: Herausforderungen des Krisenmanagements im 21. Jahrhundert, Rede von Staatssekretär Chronburg zur Eröffnung der Konferenz zum Thema Krisenmanagement, 06.04.2005, Berlin. Alle Reden der Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes sowie Pressemitteilungen und Interviews sind unter <http://www.auswaertiges-amt.de> (Stand: 12.12.2004) zu finden.

⁴⁷⁶ Auswärtiges Amt: *Klassische Außenpolitik - internationale Politik - globale Politik*, Beitrag von Dr. Christoph Zöpel, Staatsminister im Auswärtigen Amt für das Buch und Internet-Projekt „Germany - Global Visions“, Berlin, 20.02.2000; Deutsche Bundesregierung: *Deutsche Entwicklungspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, <http://www.bundesregierung.de>, zuletzt aufgerufen am 13.02.2005.

⁴⁷⁷ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: *Zusammenarbeit und Entwicklung. Grundsätze und Ziele*, <http://www.bmz.de>.

durch Kohlendioxid haben Auswirkungen auf das weltweite Klima. Auch bleibt keine Volkswirtschaft vom Weltwirtschaftssystem unberührt oder von den Krisen anderer Länder und Regionen. Deutschlands Wirtschaft basiert auf dem Export von Waren, sie ist darum auf eine stabile Weltwirtschaft angewiesen. Finanz- und Wirtschaftskrisen in Afrika, Asien oder Südamerika können durchaus auch in Deutschland zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führen. Genauso haben die Ereignisse vom 11. September 2001 gezeigt, dass Terrorismus, Kriege und Bürgerkriege grenzüberschreitende Wirkungen haben.

Kurz nach Bekanntwerden der terroristischen Anschläge in den USA bekräftigte der damals amtierende Bundesinnenminister Otto Schily: „Wir müssen und werden gegen die Terroristen mit äußerster Konsequenz und der gebotenen Härte vorgehen. Aber wir werden den Kampf gegen den hasserfüllten Terrorismus nur gewinnen, wenn er zugleich ein Kampf für die Universalität und Unverbrüchlichkeit der Menschenrechte ist, wenn er ein Kampf für geistige Freiheit, für soziale Gerechtigkeit, für den Rechtsstaat und für die unbedingte Achtung der Würde des Menschen ist.“ Er fügte hinzu: „Wir werden uns von Vorurteilen und Denkgewohnheiten verabschieden müssen. Wir werden über ein Zuwanderungsgesetz zu reden haben.“ Und Gerhard Schröder bekräftigte dieses Vorhaben mit den Worten: „Der Terrorismus darf und wird uns auch nicht daran hindern, ein modernes, auf die Anforderungen unserer Volkswirtschaft abgestimmtes Zuwanderungsgesetz zu beschließen.“⁴⁷⁸

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Welt für die Koalition ein Ort der Konflikte aber auch der Kooperation ist. Sie ist der Überzeugung, dass internationale Probleme mittel- und langfristig nur durch die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Krisenländern gelöst werden können, möglichst mit politischen Instrumenten und präventiven Maßnahmen, notfalls aber auch durch humanitäre Interventionen. Damit geht die normative Prämisse einher, dass Politik nicht ausschließlich den Interessen der eigenen Bevölkerung verpflichtet sein darf. Regierungen müssen zwar die Interessen der eigenen Gesellschaft vertreten, jedoch auch immer die Ansprüche und Bedürfnisse der „ausländischen“ Gesellschaften und Menschen mit berücksichtigen. Ihr liberales Weltbild ist geprägt durch einen pragmatischen Optimismus, insofern als dass es die Möglichkeiten zur Vermeidung, Zivilisierung und Beendigung von

⁴⁷⁸ Beide Zitate nach: Süddeutsche Zeitung: „Zu Risiken ist Deutschland bereit...zu Abenteuern nicht“. Auszüge aus der Regierungserklärung und den Reden im Bundestag, 20.09.2001.

Konflikten beinhaltet. Es ist jedoch nicht idealistisch. Die Politik der Koalition ist sowohl prinzipien- als auch interessenorientiert. Um es mit den Worten Joschka Fischers zu beschreiben: „Eine Politik, die keine Prinzipien hat, wird blanker Machtopportunismus. Eine Politik, die nur Prinzipien verfolgt, wird an der Wirklichkeit scheitern (...) Politik ist eben die Kunst des Möglichen.“⁴⁷⁹

5.1.2 Die Idee der Steuerung und Gestaltung von Zuwanderung

Die Entwicklungshilfeministerin Wieczorek-Zeul hatte im Rahmen der Debatte um Armutsbekämpfung eine stärkere Öffnung der Märkte für Exporte aus den Entwicklungsländern und einen Abbau von Agrarsubventionen in den Industriestaaten gefordert.⁴⁸⁰ Auch der ehemalige Bundeskanzler Schröder hatte dazu aufgerufen, die Märkte für mehr Produkte aus den Entwicklungsländern zu öffnen. Internationale Regeln müssten so gestaltet werden, dass ein fairer Handel möglich sei und die Entwicklungsländer die Globalisierung verstärkt nutzen könnten.⁴⁸¹ Wie sieht es nun mit der Öffnung von Grenzen für Zuwanderung aus humanitären und ökonomischen Gründen aus? Welche Ansichten vertritt die Koalition in diesem Bereich?

In der am 20. Oktober 1998 geschlossenen Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen bekannten sich erstmalig zwei Regierungsparteien zur Einwanderungsrealität in der Bundesrepublik Deutschland. „Wir erkennen an, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess in der Vergangenheit stattgefunden hat...“⁴⁸² Die Anerkennung sollte durch eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes untermauert werden, was im Juni 1999 durch die Ergänzung des bis dahin fast ausschließlich geltenden Abstammungsrechtes durch das Geburtsrecht auch geschah. Die von der CDU initiierte „Doppelpass“-Kampagne im Rahmen der hessischen Landtagswahl im Februar 1999 und die danach veränderte Bundesratsmehrheit hatte dazu geführt, dass - entgegen der ursprünglichen Planung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen - das Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit beibehalten wurde,

⁴⁷⁹ Vgl. Auswärtiges Amt: Bundesminister Joschka Fischer am 18.11.1999 in der Stuttgarter Zeitung zur Außenpolitik der rot-grünen Bundesregierung.

⁴⁸⁰ Vgl. Deutsche Bundesregierung: Wieczorek-Zeul: Weltbank wichtiger Partner Deutschlands bei der Armutsbekämpfung, 22.05.2003.

⁴⁸¹ Vgl. Deutsche Bundesregierung: Bundeskanzler Schröder: Globalisierung politisch gestalten, 16.05.2002.

⁴⁸² Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn, 20.10.1998, S. 36.

wenngleich zahlreiche Ausnahmen definiert wurden (z. B. bei EU-Bürgern und Asylberechtigten).⁴⁸³ Laut der Koalitionsvereinbarung von 1998 sollte zudem das Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Ausländer eingeführt und das eigenständige Aufenthaltsrecht für Ehepartner verbessert werden. Mit einem Gesetz gegen Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung sollte die gesellschaftliche Teilhabe von Minderheiten, die aufgrund von Behinderung, Herkunft, Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit oder sexueller Orientierung benachteiligt sind, verbessert werden. Außerdem versprachen die SPD und Bündnis 90/Die Grünen, sich nachdrücklich für eine gemeinsame europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik einzusetzen, welche die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention beachtet.⁴⁸⁴ Aufgrund der Forderungen von Arbeitgebern und ihren Verbänden kündigte Gerhard Schröder dann im März 2000 an, den Arbeitsmarkt für ausländische Fachkräfte zu öffnen. Am 01. August 2000 trat die „Greencard“-Regelung in Kraft, die 20.000 IT-Experten einen auf fünf Jahre befristeten Arbeitsaufenthalt in der Bundesrepublik ermöglichen sollte.⁴⁸⁵ Tatsächlich kamen jedoch weit weniger Spezialisten nach Deutschland, als erhofft bzw. als nach Meldungen der deutschen Industrie benötigt wurden.⁴⁸⁶ So bestand für Arbeitgeber und ihre Verbände der eigentliche „Erfolg“ dieser Regelung lediglich darin, dass damit nicht nur deutsche Verpflichtungen sondern auch deutsche Interessen hervorgehoben wurden.⁴⁸⁷

Mit der Einsetzung der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ intensivierte sich die Debatte um Zuwanderung in Deutschland. Als führende Regierungspartei enthielt sich die SPD zunächst mit dem Argument, dass der Bericht der Zuwanderungskommission abzuwarten sei. Allerdings entwickelte eine Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion bereits seit anderthalb Jahren ein eigenes Zuwanderungskonzept, das von der SPD-Bundestagsfraktion am 10. Juli 2001

⁴⁸³ Das Abstammungsrecht (*ius sanguinis*) leitet die Staatsbürgerschaft allein aus der ethnischen Herkunft ab, während das Geburtsrecht (*ius soli*) die Staatsbürgerschaft nach dem Geburtsort vorsieht. Vgl. Henning Storz und Carolin Reißlandt, Hrsg. (2002), Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland, Opladen.

⁴⁸⁴ Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn, 20.10.1998, S. 36.

⁴⁸⁵ Zur *Greencard*-Debatte vgl. ausführlich Johann Welsch (2000), Green Cards für die New Economy. Eine erste Bilanz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12, S. 1473ff.

⁴⁸⁶ Um die Jahrtausendwende häuften sich die Schlagzeilen, wonach etwa 80.000 qualifizierte IT-Fachkräfte fehlten. Der Bundesverband der deutschen Industrie meldete sogar einen Bedarf von 300.000 bis 400.000 Fachkräften in diesem Bereich an. Vgl. Bertelsmann-Stiftung: Pressemitteilung vom 21.02.2000; Spiegel online, 01.05.2001 und 10.06.2001.

⁴⁸⁷ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Red-Green Card, 15.07.2000.

beschlossen wurde. Parallel dazu erstellten Referenten des Bundesinnenministeriums einen Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz, welches vom Bundesinnenminister am 03. August 2001 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Bündnis 90/Die Grünen, die bereits während der 1990er Jahre eine umfassende Regelung und entsprechende Gesetzesentwürfe gefordert hatten, verabschiedeten im November 2000 ihr Zuwanderungskonzept. Zu einer Einigung zwischen den Koalitionspartnern und einem gemeinsamen Gesetzentwurf kam es aufgrund der Terrorangriffe des 11. Septembers erst am 07. November 2001. Die einzelnen Entwürfe gilt es sich im Folgenden näher anzuschauen.

5.1.2.1 Das Eckpunktepapier der SPD-Bundestagsfraktion

Nach Ansicht der SPD müssen Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität Orientierung und Maßstab für Politik sein. Politik und Gesellschaft verlangen gerade in Zeiten hoher gesellschaftlicher Dynamik, raschen Wandels und zunehmender Unübersichtlichkeit Prinzipien und Ziele, an denen richtige und falsche Schritte unterschieden werden können. Die Aufgabe von Politik ist es, Gefährdungen von Freiheit frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen sowie Ungerechtigkeiten in der Verteilung von Macht, Einfluss, Rechten, Chancen und ökonomischen Möglichkeiten als solche zu benennen, beherzt zu verringern und möglichst auszugleichen.⁴⁸⁸

Entsprechend dieser Grundwerte versucht die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem zuwanderungspolitischen Konzept eine Balance zwischen den Ansprüchen von Einheimischen und denen von Zuwanderern zu finden. In dem entsprechenden Beschluss vom 10. Juli 2001 werden die Eckpunkte der Zuwanderung mit folgenden Worten formuliert: Steuerung, Integration und innerer Frieden.⁴⁸⁹ Damit geht die Abwendung von einer ausländerpolitisch motivierten Zuwanderungsabwehr und der Reaktion auf Probleme hin zu einer aktiv gestalteten, ökonomisch und humanitär motivierten Zuwanderung einher. Im Fokus dieser Politik stehen politisch Verfolgte, Aussiedler und ihre Angehörigen, EU-Ausländer, Kontingent- und Bürgerkriegsflüchtlinge, die auf Zeit oder auf Dauer in Deutschland aufgenommen

⁴⁸⁸ Vgl. Grundsatzprogramm der SPD: Wegmarken für ein neues Grundsatzprogramm. Sozialdemokratische Vorstellungen zur nachhaltigen Gestaltung der Globalen Epoche, <http://www.spd-eickel.de/2001/Zwischenbericht2001>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004, S. 26ff.

⁴⁸⁹ SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung. Steuerung, Integration, innerer Frieden, Eckpunktepapier der Querschnittsarbeitsgruppe Integration und Zuwanderung, 10.07.2001.

werden, bereits lange in Deutschland lebende Ausländer, neue Zuwanderer aus Drittstaaten aber auch die „stille Reserve“ von einheimischen Arbeitslosen. Die größte Herausforderung für eine erfolgreiche Zuwanderungspolitik wird in der Schaffung eines „Bündnisses der Solidarität“, d. h. einer breiten Akzeptanz für Zuwanderung in der Bevölkerung gesehen. Eine „partnerschaftliche, auf gegenseitigen Rechten und Verpflichtungen“ basierende Integrationsarbeit wird deswegen als unabdingbar betrachtet, da nach Ansicht der SPD eine gelungene Integration die Akzeptanz von Zuwanderung erhöht und dem inneren Frieden dient.⁴⁹⁰ Die darin implizit enthaltene Identifikation von Wahlentscheidungen und demokratischer Legitimierung entspringt der Beobachtung, dass viele Bundesbürger eher mit Sorge und Zurückhaltung auf Zuwanderung reagieren. Deshalb gilt es, für Zustimmung in der Bevölkerung zu werben und das Bewusstsein der Betroffenen zu stärken, dass Zuwanderung nicht auf Kosten und zu Lasten derjenigen Menschen in Deutschland geht, die Hilfe brauchen und nach Chancen suchen.

Das Problem stellt sich für die SPD-Fraktion wie folgt dar:⁴⁹¹ Die Zahl der künftig zur Verfügung stehenden erwerbsfähigen Personen wird auf Grund des demographischen Wandels stark sinken. Bis 2010 könnte der demographische Effekt auf den Arbeitsmarkt noch durch eine Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen kompensiert werden. Danach jedoch wird ohne Zuwanderung ein erheblicher Arbeitskräftemangel vor allem von Hochqualifizierten in vielen Bereichen der Wirtschaft erwartet, was zu erheblichen Wachstums- und Wohlstandseinbußen führen und negative Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland haben wird. Trotz des verstärkten Arbeitskräftebedarfs wird davon ausgegangen, dass das Problem der hohen Arbeitslosigkeit gerade bei gering Qualifizierten weiterhin bestehen bleibt. Denn der steigende internationale Wettbewerb und der beschleunigte Wandel in der Arbeitswelt führen nach Ansicht der SPD zukünftig zu einem wachsenden Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften. Bereits heute ist dieser Bedarf ihrer Meinung nach nicht mehr durch das inländische Arbeitskräftepotential zu decken. Besonders technologie- und wissensintensive Dienstleistungsunternehmen melden große Probleme, ausreichend qualifizierte Mitarbeiter zu finden. Etwa 40% der Arbeitslosen haben keine Berufsausbildung.

⁴⁹⁰ Grob umrissen umfasst die Integrationsarbeit vier Säulen: Die Sprache, die schulische und berufliche Qualifizierung, die Wertevermittlung und Integration in das Gemeinwesen sowie die soziale Beratung und Begleitung der Zuwanderer. Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 6ff und 42ff.

⁴⁹¹ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 24f.

Die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote zeigt seit nahezu 20 Jahren eine steigende Tendenz.

Aus diesen strukturell bedingten Probleme schlussfolgert die SPD-Bundestagsfraktion, dass die Optimierung von Erwerbsbeteiligung der inländischen Erwerbsbevölkerung⁴⁹² - z. B. durch Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Integration der bereits in Deutschland lebenden Ausländer - zwar grundsätzlich Vorrang vor der gezielten Anwerbung von Arbeitskräften haben muss, eine zusätzliche Anwerbung von hochqualifizierten ausländischen Arbeitskräften aber trotzdem notwendig ist, um international konkurrenzfähig zu bleiben.⁴⁹³ Dementsprechend ist für die SPD die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften nicht als Konkurrenz, sondern als Komplement zur systematischen Qualifizierung und Ausschöpfung des inländischen Erwerbepersonenpotentials zu gestalten. Dieses Ziel soll durch die Ablösung des 1973 verhängten Anwerbstopps durch eine ökonomisch motivierte Steuerung und eine Quotierung der Zuwanderung erreicht werden.⁴⁹⁴ Wer danach auf Dauer zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland zuwandern will, muss bestimmte Anforderungen erfüllen. Genau wie in der vom ehemaligen Bundesinnenminister Schily eingesetzten Zuwanderungskommission soll die Auswahl dieser Zuwanderer nach einem Punktesystem erfolgen, das insbesondere Ausbildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnisse berücksichtigt.⁴⁹⁵ Das generelle Ziel ist dabei, Zuwanderung von qualifizierten Ausländern zu fördern, die so ausgebildet sind, dass sie durch ihre Arbeit zu Wachstum und Wohlstand in Deutschland beitragen können. Dafür ist es, so die SPD, jedoch notwendig, Deutschland für diese Menschen attraktiv zu machen, was u. a. beinhaltet, den Zuwanderern und ihren Familienangehörigen ein langfristiges Aufenthaltsrecht zu gewähren und entsprechende sprachliche, soziale und berufliche Integrationsangebote zu bieten.

Das von der SPD-Bundestagsfraktion favorisierte Zuwanderungskonzept dient zum einen dem Schutz vor allem der geringer qualifizierten einheimischen Arbeitskräfte. In diesem Zusammenhang spielt auch die Erweiterung der Europäischen Union und

⁴⁹² Die inländische Erwerbsbevölkerung umfasst hier alle an einer Integration in den deutschen Arbeitsmarkt Interessierten: die registrierten Arbeitslosen, die Frauen und Männer in der stillen Reserve des Arbeitsmarktes und die lange in Deutschland rechtmäßig lebenden Ausländer. Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 1.

⁴⁹³ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 2-4.

⁴⁹⁴ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 29f.

⁴⁹⁵ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 38.

die damit verbundene Freizügigkeit für Arbeitnehmer sowie die Dienstleistungsfreiheit eine Rolle. Um die Erweiterung ohne Nachteile für die deutschen Beschäftigten gestalten zu können, schlägt das Konzept der SPD flexible Übergangsfristen für die EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit vor, eine Maßnahme, die insbesondere in Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung favorisiert wird. Durch diese Erweiterung rechnen nämlich Viele damit, dass in den ersten 5 Jahren bis zu 250.000 gering qualifizierte Menschen aus Polen, der Tschechischen und Slowakischen Republik, Ungarn und Rumänien jährlich nach Deutschland zur Arbeitsaufnahme kommen. Danach jedoch werde, so die Annahme, die Zuwanderung wahrscheinlich wieder sinken, da durch den EU-Beitritt für die neuen Länder positive wirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten sind.⁴⁹⁶ Nach Ansicht der SPD-Bundestagsfraktion bietet eine gesteuerte Zuwanderung aber nicht nur Schutz für einheimische Arbeitskräfte, sondern kann auch neue Arbeitsplätze schaffen und somit die Arbeitsmarktchancen für Facharbeiter und Geringqualifizierte sogar verbessern. Die SPD bezieht sich dabei auf die der zusätzlichen „normalen“ Arbeitsplätze, die durch 5.000 *Greencard*-Inhaber bei den Unternehmen geschaffen wurden auf 12.500. Nach Angaben der befragten Unternehmen waren also im Durchschnitt je zugelassener IT-Fachkraft 2,5 weitere Arbeitsplätze entstanden.⁴⁹⁷

Im Gegensatz zum Vermittlungsvorrang von inländischen Bewerbern soll die ökonomisch gesteuerte Zuwanderung nicht der Besetzung eines bestimmten Arbeitsplatzes dienen, sondern der strukturellen Verbesserung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland. Die Zuwanderung zur Arbeitsaufnahme muss in diesem Sinne gestaltet werden, so die Überzeugung der SPD-Bundestagsfraktion, damit sie im Einklang mit den Interessen der deutschen Bevölkerung und der bereits in Deutschland ansässigen Ausländer steht. Diese Vorgehensweise steht für die Partei nicht im Gegensatz zu humanitären Gesichtspunkten, weil die Betroffenen weder Flüchtlinge noch politisch verfolgt sind. Für diesen Personenkreis gelten andere Maßstäbe. Ihre Aufnahme muss sich nach Meinung der SPD an humanitären Verpflichtungen sowie internationalen Richtlinien orientieren und kann nicht quotiert werden. Das Problem in diesem Bereich wird darin gesehen, dass die im Ausländer-, Asyl- und Asylverfahrensrecht festgelegten Grundregeln einen großen Ermessensspielraum zulassen, was in der Praxis zu „Schutzlücken“ und überlangen

⁴⁹⁶ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 26f.

⁴⁹⁷ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S.25.

Asylverfahren geführt hat, was es im Interesse der Schutzsuchenden und im Interesse des Staates zu korrigieren gilt. Konkret bedeutet dies für die SPD-Bundestagsfraktion, das Festhalten am Asylgrundrecht, die Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Asylgrund, die Festlegung einer verlässlichen und flexiblen Härtefallregelung, welche die Dauer des bisherigen Aufenthalts der betroffenen Ausländer und ihrer Familien mit berücksichtigt, die Regelung des Flughafen- und Abschiebeverfahrens entsprechend des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, die Verbesserung des Aufenthaltsstatus` von Flüchtlingen, d. h. die Abschaffung der abschnittswisen Duldung, wenn absehbar ist, dass eine Rückkehrgefährdung anhält, die Vereinfachung der Rechtstitel für Drittstaatenangehörige sowie die Gewährung einer Arbeitserlaubnis für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge und eine Beschleunigung der Asylverfahren.⁴⁹⁸

Die SPD-Bundestagsfraktion plädiert für eine gemeinsame europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik unter Beachtung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Auf Grund der zunehmenden internationalen Kooperation erachtet sie es als notwendig, dass in der deutschen Rechtsprechung und Verwaltungspraxis im weit größeren Umfang als bisher die Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bindende Beachtung findet. So sieht das Zuwanderungskonzept der SPD-Bundestagsfraktion vor: „Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und des Vertrages über die Europäische Union durch den Europäischen Gerichtshof ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist.“⁴⁹⁹

5.1.2.2 Der „Schily- Gesetzentwurf“

Parallel zu den Beratungen der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ hatte Otto Schily von Referenten des Bundesinnenministeriums und des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge einen Gesetzesentwurf „zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der

⁴⁹⁸ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 59ff.

⁴⁹⁹ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung, S. 69.

Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ erarbeiten lassen.⁵⁰⁰ Zu dem Regierungsentwurf erklärte der ehemalige Bundesinnenminister: „Mit dem Regierungsentwurf bringen wir ein modernes, flexibles, wirtschaftsfreundliches und sozial ausgewogenes Instrumentarium zur bedarfsgerechten Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung auf den Weg. Dabei beachten wir bei allen Zuwanderungsentscheidungen insbesondere die Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Integrationskapazität unseres Landes. Zugleich werden die Integrationsmaßnahmen verstärkt. Das neue Zuwanderungsgesetz wird erheblich dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu sichern, Arbeitsplätze zu schaffen, die Zukunft zu gestalten und damit zugleich die Zuwanderung besser als bisher zu begrenzen und den Missbrauch des Asylrechts einzudämmen. Das neue Recht ist eine deutliche Verbesserung gegenüber dem alten Rechtszustand, der kaum eine angemessene Begrenzung und Steuerung erlaubt.“⁵⁰¹

Aus den Begründungen zum Gesetzentwurf geht hervor, dass die Problemwahrnehmung in weiten Teilen mit denen der SPD-Bundestagsfraktion und der Zuwanderungskommission übereinstimmt. So wird auch hier auf die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels für den Arbeitsmarkt gesprochen und davon, dass der künftige Arbeitskräftebedarf weder durch verstärkte Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung noch durch eine intensivere Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotentials in ausreichendem Maße gedeckt werden kann. Es wird auf den im Zuge des internationalen Wettbewerbs gestiegenen Bedarf an qualifizierten Fach- und Führungskräften hingewiesen und daraus die Notwendigkeit abgeleitet, die Verfahrens- und Aufenthaltsbedingungen für diese Zielgruppe attraktiver und effizienter zu gestalten. Zudem ist man sich des Problems der langen Dauer von Asylanerkennungsverfahren bewusst und des Handlungsbedarfs bei der Beschleunigung dieser Verfahren. In diesem Zusammenhang wird hier allerdings eher das damit einhergehende Problem des zu langen Aufenthalts von im Ergebnis nicht schutzbedürftigen Personen wahrgenommen. Die damit verbundene Belastung für die Asylantragssteller wird gar nicht erwähnt. Auch die Lösungsvorschläge stimmen in weiten Teilen mit denen der Zuwanderungskommission und der SPD-

⁵⁰⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG).

⁵⁰¹ Zit. nach: Bundeszentrale für politische Bildung: Kernpunkte des Gesetzentwurfs zur Zuwanderung, 05.11.2001, <http://zuwanderung.bpb.de>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

Bundestagsfraktion überein.⁵⁰² Abweichungen gibt es jedoch im Bereich des Asyls. Hier wird der Missbrauch des Asyls stärker betont, den es zu verhindern gilt. Zudem ist in dieser Version des Gesetzentwurfs nicht vorgesehen, die Opfer nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anzuerkennen. Nicht-staatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung wird danach nicht als Asylgrund anerkannt. Insgesamt sieht dieser erste Gesetzentwurf eine Liberalisierung des Ausländerrechts vor, aber keine neuen Gesetze zum Schutz von Flüchtlingen.

Im Rahmen dieses Gesetzentwurfs soll das komplexe System der Aufenthaltstitel vereinfacht werden. Dementsprechend werden nur noch eine befristete Aufenthaltserlaubnis (§ 7) und eine unbefristete Niederlassungserlaubnis (§ 9) vorgesehen. Entscheidungsgrundlage für deren Vergabe ist der Zweck des Aufenthalts, also Ausbildung, Erwerbstätigkeit, humanitäre Gründe oder Familiennachzug. Mit der Ausformulierung der Niederlassungserlaubnis rückt der Gesetzentwurf deutlich von der bis dahin ausschließlich geltenden befristeten Aufenthaltserlaubnis von Ausländern in Deutschland ab. Für Hochqualifizierte (z. B. Ingenieure, Informatiker, Mathematiker sowie Führungspersonal in Wissenschaft und Forschung) wird die Möglichkeit der Gewährung eines Daueraufenthalts von Anfang an vorgesehen. Ergänzend sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um im Bedarfsfall eine begrenzte Zahl besonders geeigneter Zuwanderer über ein Auswahlverfahren aufzunehmen (§ 20). Es handelt sich dabei um ein zusätzliches, optionales Steuerungsinstrument, das zunächst nur einer sehr begrenzten Anzahl von Zuwanderern offen stehen soll. Voraussetzung ist die sorgfältige Auswahl der Bewerber. Mindestbedingungen sind die Sicherung des Lebensunterhalts und eine Berufsausbildung. Zusätzliche Kriterien sind: Alter, Qualifikation, Sprachkenntnisse, Beziehungen zu Deutschland sowie das Herkunftsland. Damit besteht die Möglichkeit, Staatsangehörige aus der EU als Beitrittskandidaten besonders zu berücksichtigen (*préférence communautaire*). Die Aufenthaltsgenehmigungspflicht für EU-Bürger soll abgeschafft werden. Ausländischen Studienabsolventen wird die Arbeitsaufnahme insofern erleichtert, als dass sie nach erfolgreichem Studium eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erhalten können, um sich in Deutschland eine Stelle zu suchen (§ 16). Auf diese Weise soll verhindert werden, dass in Deutschland gut

⁵⁰² Vgl. Deutsche Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, S. 108-117.

ausgebildete Fachkräfte, die dringend benötigt werden, in andere Industrieländer abwandern. Auch Selbstständige dürfen zuwandern, wenn in Deutschland ein wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis dafür besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung gesichert ist (§ 21). Der Anwerbestopp für Nicht- und Geringqualifizierte bleibt jedoch grundsätzlich bestehen.

In den §§ 22-26 wird die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für Ausländer aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen geregelt.⁵⁰³ Danach ist einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt ist, wenn sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit oder wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe gefährdet ist oder wenn sich aus der Anwendung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergibt, dass eine Abschiebung unzulässig ist (§ 60). Die Gewährung eines Aufenthaltstitels kommt nicht in Betracht, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist oder wenn der Ausländer die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat (z. B. durch Verschleierung von Identität oder Staatsangehörigkeit). Der Entwurf differenziert zwischen Personen, die nicht zurückkehren können, und solchen die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen. Ersteren soll ein befristetes Aufenthaltsrecht gewährt werden, gegenüber Letzteren soll die Ausreise konsequenter als bisher durchgesetzt werden. Die Duldung, die bislang häufig als „zweitklassiger Aufenthaltstitel“ eingesetzt wird, soll abgeschafft werden. Nach eigenen Angaben zielen die Änderungen der Aufnahme- und Bleiberechte aus humanitären Gründen darauf ab, eine bessere Differenzierung zwischen schutzbedürftigen Personen und denjenigen, die ihrer Ausreisepflicht rechtsmissbräuchlich nicht nachkommen, zu erreichen.⁵⁰⁴

⁵⁰³ Die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung aus politischen Gründen ist Ausdruck staatlicher Souveränität. Sie gewährt Ausländern deshalb keinen Anspruch auf die Aufenthaltsgenehmigung. Völkerrechtliche Gründe für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung liegen dann vor, wenn die Aufnahme auf Grund internationaler Verpflichtungen erfolgt. Humanitäre Gründe liegen dann vor, wenn die Aufnahme im Hinblick auf eine Sondersituation gegenüber anderen Ausländern gerechtfertigt ist. Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, S. 147.

⁵⁰⁴ Vgl. Deutsche Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, S. 121.

Die Balance zwischen den Interessen Deutschlands und den Ansprüchen und Bedürfnissen von Ausländern ist m. E. in diesem Gesetzentwurf aus dem Gleichgewicht geraten. Wie bereits erwähnt, ist die Schutzgewährung für Opfer nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung in dieser Fassung des Gesetzentwurfs nicht verankert. Ihnen soll kein rechtmäßiger Aufenthalt, sondern weiterhin nur Abschiebeschutz gewährt werden. Die betroffenen Personen werden damit in einem aufenthaltsrechtlichen Schwebезustand belassen und unterliegen erheblichen Restriktionen: Kein Zugang zum Arbeitsmarkt, eingeschränkter Bezug der Sozialhilfe, kein Kinder- und Erziehungsgeld, keine Möglichkeit des Familiennachzugs, keine Identitäts- und Reisedokumente. Im Bereich des Familiennachzug sieht der Entwurf eine Senkung des Kindesnachzugsalters auf 12 Jahre vor, nur den Kindern Höchstqualifizierter wird unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt, bis zum 18. Lebensjahr nachziehen zu können, womit deutlich zwischen verschiedenen Klassen von Ausländern unterschieden wird. Anstelle der Härtefallregelung schlägt der Schily-Entwurf die „Legalisierung“ des Kircheasyls vor. In besonderen Fällen soll danach ein befristetes Aufenthaltsrecht für Personen gewährt werden können, wenn die damit verbundenen Kosten von den Kirchen übernommen werden. Erhebliche Verschärfungen sieht der Gesetzentwurf im Bereich der Nachfluchtgründe vor, die im Folgeverfahren nicht mehr berücksichtigt werden sollen. Ganz unberücksichtigt bleibt in diesem Entwurf der Abschiebeschutz für straffällig gewordene Jugendliche, die in Deutschland aufgewachsen sind. Auch ein verbesserter Schutz für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gemäß der Kinderrechtskonvention ist nicht vorgesehen.

Ein weiteres Ungleichgewicht ergibt daraus, dass gemäß diesem Gesetzentwurf alle wichtigen und gesellschaftspolitisch relevanten Entscheidungen über die Gestaltung der Zuwanderung in politikfernen Verwaltungsgremien gefällt werden sollen. So soll ein Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) - aufbauend auf den vorhandenen Strukturen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge – zu einem zentralen migrationspolitischen Kompetenzzentrum ausgebaut werden (§ 74). Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren soll das BAMF für die Durchführung von Asylverfahren, für den Flüchtlingsschutz, für internationale Aufgaben, für die Integrationsförderung und für die Förderung der freiwilligen Rückkehr zuständig sein. Durch die enge Verzahnung beider Behörden wird z. B. Integrationspolitik im

Wesentlichen vom Bundesinnenministerium beeinflusst. Andere Ressorts, wie z. B. das Arbeits- und Sozialministerium werden von den Entscheidungsprozessen faktisch ausgeschlossen. Somit besteht im Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik die Gefahr einer Dominanz von Kriterien der inneren Sicherheit.

5.1.2.3 Das „Drei-Säulen-Modell“ von Bündnis 90/Die Grünen

Für Bündnis 90/Die Grünen muss die Unantastbarkeit der menschlichen Würde Ausgangspunkt von Politik sein. Sie ist der Kern ihrer Vision von Selbstbestimmung und Parteinahme für die Schwächsten. In ihren Augen ist jeder Mensch einzigartig und verdient gleiche Anerkennung – in Deutschland und anderswo. Deshalb sehen sich Bündnis 90/Die Grünen in ihrer Politik dem Maßstab der Gerechtigkeit und Freiheit verpflichtet.⁵⁰⁵ Sie verbinden damit politische Zielvorgaben wie Demokratie, Gleichheit aller Menschen und Gleichheit der Geschlechter. Auf dieser Grundlage wollen sie auch die Zuwanderung gestalten und Maßnahmen zur Verbesserung der Integration aufbauen. Ihre Leitidee ist die „Multikulturelle Demokratie“, d. h. das gleichberechtigte Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft bei Anerkennung ihrer kulturellen Vielfalt.⁵⁰⁶

Der Parteirat von Bündnis 90/Die Grünen hatte bereits am 13. November 2000 einstimmig ein Zuwanderungskonzept beschlossen, das auf einem „Drei-Säulen-Modell“ basiert.⁵⁰⁷ Dieses Modell unterscheidet zwischen drei Formen der Zuwanderung: 1. Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen, insbesondere zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs, 2. Zuwanderung aus politischen oder humanitären Gründen und 3. Zuwanderung auf Grund von Rechtsansprüchen, so bei der Asylgewährung, beim Familiennachzug und im Rahmen der EU-Freizügigkeit.⁵⁰⁸ Diese Unterscheidung soll verdeutlichen, dass Zuwanderung aus unterschiedlichen Gründen erfolgt und deswegen auch mit unterschiedlichen politischen und rechtlichen Instrumentarien gesteuert werden muss. Entsprechend der unterschiedlichen Zuwanderungsformen sieht das Konzept von Bündnis 90/Die

⁵⁰⁵ Bündnis 90/Die Grünen: Die Zukunft ist Grün, Grundsatzprogramm vom 17.03.2002, Berlin.

⁵⁰⁶ Bündnis 90/Die Grünen: Multikulturelle Demokratie. Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration, Beschluss des Parteirates vom 13. November 2000, Berlin, S.2.

⁵⁰⁷ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen: Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern, Berlin, 08.11.2000. Zu den Autoren dieses Papiers gehört neben der Fraktionsvorsitzenden Kerstin Müller, den Bundestagsabgeordneten Cem Özdemir und Claudia Roth auch die Parteivorsitzende Renate Künast.

⁵⁰⁸ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen: Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern, Berlin, 08.11.2000.

Grünen ein System flexibler Teilquoten vor. Für die Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen ist eine *just-in-time*-Quote vorgesehen. Diese soll in regelmäßigen Abständen unter Beteiligung von Bundestag und -rat sowie gesellschaftlichen Interessengruppen branchenspezifisch festgelegt werden. Auf diese Weise soll die Effizienz, die Transparenz und die demokratische Legitimierung von Zuwanderungspolitik gewährleistet werden. Zuwanderung in diesem Bereich soll auf Dauer angelegt sein. Die Zuwanderung aus politischen und humanitären Gründen soll dagegen grundsätzlich zeitlich beschränkt sein und den Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen der neuen Weltordnung einen Aufenthalt von zwei, drei Jahren ermöglichen. Danach ist die Rückführung ins Heimatland vorgesehen, sofern ihr nicht humanitäre Gründe im Wege stehen. Für individuelle Härtefälle besteht jedoch die Möglichkeit eines dauerhaften Bleiberechtes. Für Zuwanderung auf Grund gesetzlicher Ansprüche (Asyl, Familienzusammenführung, EU-Binnenwanderung) ist keine Quote vorgesehen. Als Asylgründe sollen auch nicht-staatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung anerkannt werden. Zudem soll ein einheitlicher Aufenthaltsstatus für Flüchtlinge geschaffen werden. Schließlich verspricht sich das Bündnis 90/Die Grünen durch eine Entbürokratisierung und Qualitätsverbesserung bei den Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung von Flüchtlingen eine Beschleunigung der Asylverfahren.

Mit diesem Modell geht die Überzeugung einher, dass die verschiedenen Ausländergruppen nicht gegeneinander aufgerechnet werden dürfen. Eine Gesamtquote, könnte u. U. dazu führen, dass Flüchtlinge nicht aufgenommen werden, weil die Quote durch Arbeitsmigranten bereits ausgeschöpft ist. Dem stünde nicht nur Art. 16a GG entgegen, sondern auch völkerrechtliche Verpflichtungen. Bündnis 90/Die Grünen bringen unmissverständlich zum Ausdruck, dass sie an dem Grundrecht auf Asyl festhalten. Mehr noch, in einem Beschluss vom 10.03.2001 fordern sie, das Grundrecht auf Asyl in seine ursprüngliche, uneingeschränkte Fassung von vor 1993 zurückzuführen.⁵⁰⁹ Diese Forderung ergibt sich für sie aus der Universalität und Unteilbarkeit von Menschenrechten, dem Gleichbehandlungsprinzip und der Sozialstaatlichkeit. Es sollen „gleiche Rechte und

⁵⁰⁹ Bündnis 90/Die Grünen: Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration, Beschluss der 16. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen, 10.03.2001, Stuttgart.

Pflichten für alle, die im Geltungsbereich des Grundgesetzes leben“ gelten.⁵¹⁰ Mit ihrem Plädoyer für Pluralismus grenzen sie sich klar von den Vorstellungen einer einheitlichen „Leitkultur“ ab. Sie bauen auf Integration - durch sprachliche und berufliche Qualifikation sowie politische Partizipationsmöglichkeiten - nicht auf Assimilation. Der Kernpunkt einer offenen Gesellschaft ist für Bündnis 90/Die Grünen die gleichberechtigte politische, soziale und kulturelle Teilhabe von Zuwanderern, die dauerhaft in Deutschland leben. Integration darf ihrer Ansicht nach jedoch nicht als Einbahnstraße missverstanden werden, egal in welche Richtung. Das heißt, dass einerseits von der Aufnahmegesellschaft Toleranz gegenüber und Anerkennung von Zuwanderern gefordert ist und andererseits von den Zuwanderern die Anerkennung von grundlegenden Werten des gesellschaftlichen Zusammenlebens, wie sie in der deutschen Verfassung festgelegt sind, erwartet wird (z. B. demokratische Prinzipien und die Gleichstellung von Mann und Frau).⁵¹¹

Insgesamt sieht das Konzept von Bündnis 90/Die Grünen vor, Zuwanderungsrechte entsprechend der zentralen Werte der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der europäischen Verfassungstradition und des Grundgesetzes gesellschaftspolitisch zu stärken und auszubauen. Grüne Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik will die Grundsätze einer demokratischen, menschenrechtlich humanen und weltoffenen Politik mit den wirtschaftlichen und kulturellen Interessen Deutschlands verbinden. Das oberste Ziel bleibt dabei der Schutz von Flüchtlingen.⁵¹² Deutschland soll sich nicht als Wohlstandsinsel gegen die übrige Welt abschotten. Nicht zuletzt aus demographischen Gründen ist die deutsche Gesellschaft auf Zuwanderung angewiesen. Zuwanderung wird als eine produktive Kraft und kulturelle Bereicherung gesehen.

5.1.2.4 Der Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Ein Kompromiss

Ein Vergleich der drei Konzepte zeigt, dass über den Arbeitskräftebedarf als ein zentrales Kriterium für die Aufnahmebereitschaft Deutschlands innerhalb der SPD und zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen weitestgehend Einigkeit herrscht. Diskrepanzen gibt es jedoch im Hinblick auf den Flüchtlingsschutz. Während die

⁵¹⁰ Bündnis 90/Die Grünen: Multikulturelle Demokratie. Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration, Beschluss des Parteirates vom 13. November 2000, Berlin, S.2.

⁵¹¹ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen: Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern, Berlin, 08.11.2000, S. 5.

⁵¹² Vgl. Bündnis 90/Die Grünen: Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern, Berlin, 08.11.2000, S. 13.

SPD-Bundestagsfraktion und Bündnis 90/Die Grünen eine Lücke im deutschen Flüchtlingsrecht konstatieren und diese entsprechend den internationalen Standards schließen wollen, sieht der Gesetzentwurf des Bundesinnenministers Schily die Aufnahme nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung als Asylgrund nicht vor. Mit anderen Worten: Der Gesetzentwurf sieht die Liberalisierung der Arbeitszuwanderung, aber keine neuen Gesetze zum Schutz von Flüchtlingen vor.

Bündnis 90/Die Grünen und die SPD-Fraktion fordern dagegen einen verbesserten Rechtsschutz für Flüchtlinge, insbesondere eine großzügigere Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention. Das Bündnis 90/Die Grünen wenden sich zudem gegen die Absenkung des Kindesnachzugsalters und die vorgesehenen Leistungskürzungen für Asylbewerber. Ihre Position entspricht der des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen. Dessen Vertreter in Deutschland, Jean-Noel Wetterwald, hatte schon mehrfach eine viel zu restriktive Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland gerügt und eine Berücksichtigung der nicht-staatlichen Verfolgung bei der Anerkennung von Flüchtlingen gefordert. Dies entspricht der Praxis in fast allen Mitgliedsländern der Genfer Flüchtlingskonvention. Otto Schily hält dagegen, dass es keine Schutzlücke für diese Menschen gäbe.⁵¹³

Im Rahmen der Abschlussverhandlungen zum Sicherheitspaket II kommen sich die Koalitionspartner dann entgegen und einigen sich auf den von Otto Schily vorgelegten Kompromissvorschlag. In dem am 07.11.2001 verabschiedeten Gesetzesentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sind vor allem flüchtlingsschutzrelevante Teilbereiche modifiziert.⁵¹⁴ Die wesentlichen Eckpunkte des neuen Gesetzentwurfes betreffen die Arbeitsmigration, den Familiennachzug, die Zuwanderung aus humanitären Gründen, das Asylverfahren, sowie die Ausreisepflicht, Sozialleistungen und die Integration. Bei der Arbeitszuwanderung sollen die Arbeitskräfte im Inland Vorrang vor der Anwerbung von Ausländern haben. Zuwanderer sollen nach einem System, das u. a. Alter, Sprachkenntnisse und Qualifikation bewertet, ausgewählt werden. Hochqualifizierten wird von Anfang an die Möglichkeit eines Daueraufenthaltes eingeräumt. Für den Familiennachzug ist das Kindesnachzugsalter von 12 auf 14 Jahre erhöht worden. In Ausnahmefällen ist der Kindesnachzug auch bis zum 18. Lebensjahr möglich. Voraussetzung dafür ist

⁵¹³ Vgl. Süddeutsche Zeitung: SPD streitet über Schutz von Flüchtlingen, 25.06.2001.

⁵¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Drucksache 14/7387, 07.11.2011, Berlin.

die gemeinsame Einreise mit den Eltern, der Besitz ausreichender Deutschkenntnisse, dass ein Elternteil anerkannt asylberechtigt oder politisch verfolgt ist oder zur Gruppe der hochqualifizierten Ausländer gehört. Für Zuwanderer, die aus humanitären Gründen in Deutschland aufgenommen werden, wird die Duldung abgeschafft. Das betrifft neben Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen auch die Opfer nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung. Für letztere ist eine zeitlich begrenzte Aufenthaltserlaubnis und ein garantierter Schutz vor Abschiebung vorgesehen, was sie bei der Arbeitsaufnahme deutlich besser stellt als die bisherige Regelung. Denn damit wird der Status dieser Ausländer dem der Asylberechtigten angeglichen. Nach drei Jahren soll überprüft werden, ob die Fluchtgründe noch bestehen. Diejenigen, die ausreisen müssen, können in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt oder verpflichtet werden, sich in speziellen Ausreise-Einrichtungen aufzuhalten. Asylbewerber, die die Dauer ihres Aufenthaltes missbräuchlich in die Länge gezogen haben, sollen zukünftig von den höheren Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ausgeschlossen werden. Humanitäre Flüchtlinge sollen dagegen bereits von Anfang an den vollen Sozialhilfesatz erhalten. Schließlich ist im überarbeiteten Gesetzentwurf ein Mindestrahmen für staatliche Integrationsangebote festgesetzt.

Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen sprechen nun von einem Paradigmenwechsel, von einem „Quantensprung in der Integrationspolitik dieser Gesellschaft“. Nach den Worten von Otto Schily ermöglicht es der geänderte Gesetzentwurf, verfassungsrechtlichen und humanitären Verpflichtungen treu zu bleiben und die Integration zu verbessern.⁵¹⁵ Letztendlich ist der Gesetzentwurf ein Ausdruck für den Versuch der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die deutsche Zuwanderungspolitik an die veränderten globalen und europäischen Rahmenbedingungen, Migrationsformen und politischen Strategien anzupassen. Das wird einerseits durch die Bestimmungen zur „Elitenzuwanderung“ und andererseits durch die Regelungen für den Umgang mit Flüchtlingen deutlich. Bereits die von Otto Schily eingesetzte unabhängige Zuwanderungskommission hatte zur Anwerbung von Hoch- und Höchstqualifizierten geraten. Diesen Punkten sind die beiden Parteien gefolgt. Die unabhängige Zuwanderungskommission hat aber auch für ein ausdifferenziertes, ganzheitliches

⁵¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag: Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes stößt nicht auf ungeteilte Zustimmung, 13.12.2001.

Maßnahmenpaket zur Förderung der Integration sowie für eine Verbesserung der Regelungen im Bereich von Flucht und Asyl plädiert. Diese Empfehlungen finden sich jedoch nur zum Teil in dem Gesetzentwurf wieder.

Ein Großteil der sicherheitsrelevanten Zuwanderungsaspekte wurde aus dem Entwurf des Zuwanderungsgesetzes herausgenommen und – mit Zustimmung des grünen Koalitionspartners – in die ausländerspezifischen Bestimmungen des Sicherheitspaktes II integriert, was einen Zuwanderungskompromiss zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen erheblich erleichterte.⁵¹⁶ Zum einen wurde in diesem Sicherheitspaket das Religionsprivileg im Vereinsrecht gestrichen, was die staatlichen Handlungsmöglichkeiten gegenüber Religions- und Weltanschauungsvereinigungen erweiterte. Mit der Neufassung und Ausweitung der Vereinsverbotsgründe für Ausländervereine und ausländische Vereine soll z. B. verhindert werden, dass gewalttätige oder terroristische Organisationen von Ausländervereinen in Deutschland unterstützt werden. Diese Vereine können nun verboten werden. Zum anderen wurde in diesem Gesetz die rechtliche Grundlage für Sprachaufzeichnungen im Asylverfahrensgesetz geschaffen, anhand derer eine identitätssichernde Sprachanalyse zur Bestimmung der Herkunftsregion erfolgen kann. Auf die Erhebung muss der Ausländer vorher hingewiesen werden (offene Datenerhebung). Die Aufzeichnung erfolgt außerhalb der förmlichen Asylanhörnung. Fingerabdrücke und andere im Zusammenhang mit Asylverfahren gewonnene identitätssichernde Unterlagen werden künftig 10 Jahre ab Unanfechtbarkeit der Asylentscheidung aufbewahrt, um den Sicherheitsbehörden langfristig Erkenntnismöglichkeiten zu verschaffen. Ebenso können künftig die Fingerabdrücke von Asylbewerbern automatisch mit dem polizeilichen Tatortspurenbestand des Bundeskriminalamtes abgeglichen werden. Personen, die terroristische oder gewalttätige Aktionen begehen oder unterstützen, sollen zukünftig keine Einreise und keinen Aufenthalt mehr erhalten. Zum Versagen der Einreise genügt es, wenn eine Gefährdung von der Bundesrepublik festgestellt wird, wobei allerdings bloße Vermutungen als nicht ausreichend gelten. Wer im Visumsverfahren oder vor der Ausländerbehörde „sicherheitsrelevante“ Falschaussagen macht, soll ausgewiesen werden. Zusätzlich wurden die gesetzlichen Bestimmungen für das Ausländerzentralregister geändert. Die Visadatei, in der bislang grundsätzlich nur

⁵¹⁶ Vgl. dazu Deutsche Bundesregierung: Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), Bundesgesetzblatt G5702, Teil 1, Nr. 3 vom 11.01.2002, Bonn.

Daten über Visaanträge gespeichert waren, wurde damit zu einer Visaentscheidungsdatei ausgebaut, um eine verbesserte Kontrolle des einreisenden Verkehrs zu gewährleisten. Des Weiteren wurden die Zugriffsbefugnisse für Polizeibehörden bei abstrakten Gefahren, also z. B. im Rahmen von Personenkontrollen, erweitert, damit diese sofort feststellen können, ob sich ein Ausländer legal in Deutschland aufhält. Die Möglichkeit, Gruppenauskünfte einzuholen, wurde auch auf Personen mit verfestigtem Aufenthaltstatus ausgedehnt. Darüber hinaus lässt das Gesetz auch Gruppenauskünfte bei abstrakten Gefahren zu. Sicherheitsdienste erhalten die Möglichkeit, künftig den gesamten Datenbestand im automatisierten Verfahren abzurufen.

5.2 Die CDU/CSU Koalition

5.2.1 Weltbild, Ideen und Strategien: Gefahrenabwehr und das Primat deutscher Interessen

Auf den ersten Blick unterscheidet sich die CDU/CSU Koalition (im Weiteren CDU/CSU) in ihrem Weltbild nicht allzu sehr von der Regierungskoalition. Auch für sie wird die Politik immer mehr von den Aufgaben und Chancen bestimmt, die sich aus der Globalisierung ergeben. Aus ihrer Perspektive bringen die Fortschritte in der Kommunikationstechnik sowie die große Mobilität von Wissen und Kapital den Menschen mehr Freiheit. Doch die Offenheit und wachsende Vernetzung machen die einzelnen Staaten und die bestehenden Ordnungsstrukturen in ihren Augen auch verwundbarer: Die hochtechnisierte freie Welt gilt als Angriffsziel weltweit operierender Terroristen. Im „globalen Dorf“, in dem die verschiedensten Nationen, Religionen und Traditionen immer stärker zusammenrückten, würden auch die kulturellen Unterschiede deutlicher wahrgenommen. Einerseits habe Deutschland als weltoffene und vom Weltmarkt abhängige Exportnation ein Interesse daran, die neuen Chancen optimal zu nutzen. Gleichzeitig müsse es aber auch die sicherheitspolitischen Gefahren entschlossen und erfolgreich abwenden. Ähnlich wie die SPD/Bündnis90/Die Grünen Koalition sehen CDU/CSU sowohl die Chancen als auch die Risiken in einer zunehmend interdependenten und globalisierten Welt, denen es im Rahmen multinationaler Kooperation verantwortungsvoll zu begegnen

gilt.⁵¹⁷ Insgesamt jedoch kommen sie mehrheitlich zu einer pessimistischeren Einschätzung der Weltlage, als die Bundesregierung.

Große Sorgen bereiten der CDU/CSU in erster Linie die Folgen gewaltsamer Konflikte, die „demographische Explosion“ der kommenden Jahre, die ihrer Ansicht nach den Migrationsdruck auf die Industrieländer erheblich verstärken wird, sich ausbreitende, ansteckende Krankheiten, ökonomische und ökologische Probleme sowie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und eine sich ausbreitende internationale Kriminalität.⁵¹⁸ Für die Sicherheitsexperten der CDU/CSU ist mit diesen Bedrohungen vor allem eines verbunden: Unberechenbarkeit und Planungsunsicherheit. So heißt es z. B. in einer Rede von Volker Rühle: „Die Bedrohungen des 21. Jahrhunderts sind vielleicht weniger massiv als jene des Kalten Krieges, aber dafür vielfältiger und unberechenbarer.“⁵¹⁹ Und Angela Merkel bemerkt dazu, „dass jedem spätestens seit dem 11. September klar sein muss, dass sich die Bedrohungen in dieser Welt verändert haben, dass sie aber real und nicht fiktiv sind.“⁵²⁰

Aus ihrer Bedrohungsperzeption leiten die Vertreter der CDU/CSU-Parteien die Notwendigkeit eines stärkeren Engagements im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie das unbedingte Recht auf Schutz und Verteidigung ab. Die positiven Erfahrungen des Ost-West-Konfliktes, die nach Auffassung der CDU/CSU die Kriege verhindernde Wirkung militärischer Abschreckung unter Beweis gestellt haben, werden von ihnen auf die neue Sicherheitssituation übertragen. So äußert sich der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble im Rahmen der Debatte über den Irak-Krieg: „In der Nachkriegszeit, in der bipolaren Ordnung des Ost-West-Gegensatzes haben wir – mit großen Schwierigkeiten, mit vielen Risiken, aber am Ende nicht erfolglos – die Fähigkeit hoch entwickelt, militärische Gewalt so einzusetzen, dass die bloße Drohung ihrer Anwendung ausgerichtet hat, das Ziel zu

⁵¹⁷ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Globalisierung: Chancen erkennen und Herausforderungen meistern. Alle Dokumente, Reden, Pressemitteilungen und Interviews der CDU/CSU-Fraktion unter <http://www.cducsu.de> abzurufen, zuletzt aufgerufen am 21.04.2005.

⁵¹⁸ Vgl. für viele: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Außenpolitische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts an Deutschland, Vortrag von Volker Rühle vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 21.04.2001.

⁵¹⁹ CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Außenpolitische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts an Deutschland, Vortrag von Volker Rühle vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, 21.04.2001, Berlin.

⁵²⁰ Vgl. Rede der Bundesvorsitzenden der CDU und Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion Dr. Angela Merkel zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers „Mut zum Frieden und zur Veränderung“, Berlin, 14.03.2003.

erreichen, militärische Gewalt nicht anwenden zu müssen. Das hat – trotz vieler Sorgen und viel Emotionalisierung – am Ende funktioniert.“⁵²¹ Sicherheit durch Abschreckung bleibt demnach auch im 21. Jahrhundert von zentraler Bedeutung, wie für die Vertreter der CDU/CSU auch der Irak-Krieg gezeigt hat.⁵²²

Aus dieser Perspektive muss der Sicherheitsschutz absolute Priorität besitzen. Er ist der Schlüssel für die Zukunft. Das gemeinsame sicherheitspolitische Konzept der CDU/CSU umfasst ähnlich wie das der SPD und Bündnis90/Die Grünen präventive Maßnahmen, wie Demokratieförderung, Entwicklungszusammenarbeit, freien Handel und den diplomatischen Dialog.⁵²³ Insbesondere angesichts der Gefahr des internationalen Terrorismus könne nicht allein auf die Bewältigung bereits eingetretener Katastrophen gesetzt werden. Im Gegensatz zu SPD und Bündnis90/Die Grünen wird jedoch die reaktive Komponente in Form einer traditionellen Verteidigungspolitik stärker hervorgehoben. So betonen CDU/CSU, dass die Gefahr eines umfassenden Angriffes auf Deutschland zwar unwahrscheinlich geworden sei, aber dennoch kein Anlass bestehe, die klassische Verteidigung zu vernachlässigen. Eine verantwortungsvolle Politik ist in ihren Augen Daseinsfürsorge, wozu auch eine umfassende Risiko- und Gefahrenanalyse gehört. Eine besondere Bedrohung für die Welt und Deutschland ergibt sich für die CDU/CSU aus der Verbindung von international operierenden Terrorstrukturen und Massenvernichtungswaffen.⁵²⁴ Wer diese Gefahren verneine oder verharmlose, stehe im Augenblick der Gefahr schutzlos dar.⁵²⁵ Sicherheitspolitik müsse deshalb – nicht nur – aber auch mit militärischen Mitteln verfolgt werden. Denn: „Am Ende braucht

⁵²¹ Vgl. Rede des stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion Dr. Wolfgang Schäuble zur deutschen Außenpolitik und zum Irak-Krieg im Rahmen der Haushaltsdebatte des deutschen Bundestages, Berlin, 20.03.2003.

⁵²² Nach Ansicht der CDU/CSU hätte eine von allen Ländern gemeinsam aufgebaute Drohkulisse, den Waffeninspektoren mehr Zeit verschafft und eventuell sogar den Krieg verhindern können. Vgl. dazu z. B. die Rede der Bundesvorsitzenden der CDU und Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion Dr. Angela Merkel zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers „Mut zum Frieden und zur Veränderung“, Berlin, 14.03.2003.

⁵²³ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Richtig verstandene Abrüstungspolitik muss Strategien zur multinationalen Risikovorsorge und internationalen Konfliktlösung weiterentwickeln, Rede von Hans Raidel zum Jahresabrüstungsbericht, Berlin, 21.10.2004; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Außenpolitische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts an Deutschland, 09.04.2001.

⁵²⁴ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Sicherheitspolitik. Neue Herausforderungen für unsere Sicherheit; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Bundeswehr in einem geänderten sicherheitspolitischen Umfeld, 25.02.2003. Vgl. auch: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: 50 Jahre deutsche NATO-Mitgliedschaft würdigen, sich zur NATO bekennen und sie stärken, 19.04.2005.

⁵²⁵ In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Möglichkeit eines Angriffes auf die Bündnispartner hingewiesen. Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Bundeswehr in einem geänderten sicherheitspolitischen Umfeld, 25.02.2003.

das Recht immer die Macht zu seiner Durchsetzung; Recht ohne die Fähigkeit zur Durchsetzung schafft keine Ordnung, schafft keinen Frieden, schafft keine Gerechtigkeit, schafft keine Stabilität.“⁵²⁶

Seinen Ausdruck findet dieses Plädoyer in dem nachdrücklichen Bekenntnis von CDU/CSU zur NATO als Garant der inneren und äußeren Sicherheit.⁵²⁷ Danach ist und bleibt die NATO als klassische Militärinstanz das Verteidigungsbündnis, mit dem auch im 21. Jahrhundert Sicherheit, Frieden und Freiheit gewährleistet werden kann. Gerade weil die vorhandene Sicherheitsordnung – trotz neuer Bedrohungen – wie gewohnt erhalten werden müsse, biete die Kooperation in der NATO Stabilität und Kontinuität. Deshalb dürfe die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auch auf keinen Fall als Konkurrenzorganisation, sondern als Komplement zu dem bestehenden Militärbündnis weiter entwickelt werden. Die Zusammenarbeit in der NATO ist nach Auffassung der CDU/CSU-Fraktion zudem ausgesprochen wichtig, weil nur dadurch garantiert sei, dass sich die USA auch weiterhin für die Sicherheit und den Frieden in Europa engagierten. Kurzum: Neben der europäischen Einigung bildet vor allem die transatlantische Partnerschaft die unabdingbare Voraussetzung für das Wohlergehen der Menschen und eine stabile Weltordnung. Pazifismus oder nationale Sonderwege machen die Welt in den Augen CDU/CSU unsicherer und sind für Terroristen, Fundamentalisten sowie autoritäre und totalitäre Regime eine Ermutigung ihren Weg fortzuführen. Damit einher geht eine vehemente Warnung bzw. Kritik an die Bundesregierung, diese transatlantische Bündnispartnerschaft nicht zu vernachlässigen.⁵²⁸

Genau wie die Regierungsparteien, verbindet auch die CDU/CSU mit ihrem außen- und sicherheitspolitischen Engagement den Status eines verlässlichen und glaubwürdigen Partners. Deutschlands Partner und Verbündete sollen wissen, wo

⁵²⁶ Vgl. Deutscher Bundestag: Rede von Wolfgang Schäuble zur deutschen Außenpolitik und zum Irak- Krieg im Rahmen der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages, Berlin, 20.03.2003.

⁵²⁷ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: NATO: Garant unserer äußeren Sicherheit, Rede von Ruprecht Polenz, Berlin, 21.04.2005; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: 50-jährige Mitgliedschaft – ein Anlass zur Feier und Würdigung der NATO, Rede von Friedbert Pflüger, 21.05.2005; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Die NATO ist die zentrale Institution des transatlantischen Bündnisses, Interview mit Angela Merkel in n-tv zur Rolle der NATO, 13.02.2005; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: 50 Jahre deutsche NATO-Mitgliedschaft würdigen, sich zur NATO bekennen und sie stärken, 19.04.2005.

⁵²⁸ Vgl. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Kurs halten in der Außenpolitik, Positionspapier von Wolfgang Schäuble und CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Verschiebung des außenpolitischen Koordinatensystems. Zwischenbilanz der rot-grünen Außenpolitik in der 15.Wahlperiode, Ergebnis der Klausurtagung der AG Außenpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Münster, 05.-06.09.2004.

Deutschland steht und dass auf Deutschland in Krisen Verlass ist. Im Unterschied zur Bundesregierung, sieht es die CDU/CSU jedoch als unabdingbar an, für eine starke Landes- und Bündnisverteidigung zu sorgen. Unter den veränderten internationalen Bedingungen beinhaltet dies auch den verstärkten Einsatz der Bundeswehr im Äußeren wie im Inneren.⁵²⁹ Der Bundeswehr kommt danach eine Doppelfunktion zu. Zum einen muss sie verstärkt am internationalen Konfliktmanagement im Rahmen der NATO und EU mitwirken. Da Sicherheitspolitik aber auch dem „Heimatschutz“ dienen muss, muss sie auch verstärkt zur Abwehr von Gefahren innerhalb Deutschlands hinwirken.⁵³⁰ Nur auf diese Weise könne die territoriale Integrität Deutschlands gewährleistet werden.⁵³¹

Als Komplement zu der vorrangig militärsicherheitspolitisch ausgerichteten Bündnispolitik wird der Entwicklungspolitik eine wichtige sicherheitspolitische Funktion eingeräumt. Diese zielt auf die Bekämpfung von Armut, Hunger, Unterentwicklung und Umweltzerstörung in den Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern ab.⁵³² Dieses Engagement beruht nach den Worten von Vertretern der CDU/CSU auf einer ethischen Verpflichtung gegenüber den Ärmsten der Welt. Deshalb fordert sie die Bundesregierung auf, den Entwicklungshilfeetat aufzustocken. In der Tat liegt dieser Etat in Deutschland mit einer Quote von 0,28 % des Bruttoinlandproduktes weit hinter Dänemark (0,82%), Schweden (0,81%), den Niederlanden (0,82%), Großbritannien (0,36%), Frankreich (4,2%) und den Empfehlungen der Vereinten Nationen von 0,7%.⁵³³ Doch es sind nicht nur ethische Überzeugungen, welche die entwicklungspolitischen Vorstellungen der Oppositionsparteien prägen. Vertreter der CDU/CSU weisen vielmehr auf die mit der Entwicklungspolitik verbunden Interessen Deutschlands hin. Entwicklungspolitik ist

⁵²⁹ Vgl. CDU-Bundesfachausschuss zur Sicherheitspolitik: Gesamtsicherheitskonzept zur Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit, Berlin, 28.06.2004; Deutscher Bundestag: Deutschland wirksam vor Terroristen und Extremisten schützen, Antrag der CDU/CSU-Fraktion, Drucksache 15/218, 17.12.2002.

⁵³⁰ Vgl. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Landesverteidigung und Heimatschutz als Teil des Gesamtkonzeptes Sicherheit, Berlin, 31.03.2004.

⁵³¹ Vgl. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Bundeswehr in einem geänderten sicherheitspolitischen Umfeld, 25.02.2003.

⁵³² Vgl. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Eine nachhaltige Politik nutzt die Chancen der Globalisierung, Erklärung von Ralf Brauksiepe im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 25.01.2005; CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Schäuble für nachhaltige Entwicklung, Interview im Deutschlandfunk, 06.01.2005; CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Entwicklungspolitik. Der Bedeutungszuwachs der Entwicklungspolitik gegenüber der Außen- und Sicherheitspolitik.

⁵³³ Vgl. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: OECD-Zahlen bestätigen Rote Lampe für rot-grüne Entwicklungspolitik, 11.04.2005; Deutschland braucht eine kompetente Außenpolitik, Positionspapier der CDU, <http://www.cdu.de>, zuletzt aufgerufen am 12.04.2005.

in ihren Augen Bestandteil einer vorsorgenden Politik für die internationale und deutsche Sicherheit. Dieser Überzeugung liegt die Prämisse zu Grunde, dass, solange ein großer Teil der Menschheit für sich und seine Nachkommen keine Perspektiven sieht, auch Frieden und Wohlstand in den wohlhabenden Ländern brüchig sind.⁵³⁴ In den Augen der CDU/CSU besitzt die Entwicklungspolitik deshalb eine große strategische Bedeutung. Dabei spielt weniger die „Eine-Welt-Idee“ als vielmehr die regionale, sektorale und instrumentelle Schwerpunktsetzung eine Rolle.

Vor dem Hintergrund des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus zielt ihre konzeptionelle Gestaltung der Entwicklungspolitik verstärkt auf die islamischen Länder ab und hier auf die Sektoren Bildung, gute Regierungsführung und Wirtschaftsförderung.⁵³⁵ Die politischen Instabilitäten, Armut und Ordnungslosigkeit auf dem afrikanischen Kontinent, der viele Länder mit einer starken muslimischen Bevölkerungsgruppe umfasst, nehmen in der Wahrnehmung der CDU/CSU nicht zuletzt deshalb einen besonderen Platz ein. Terroristische Organisationen machten sich die Probleme in Afrika für ihre Operationen, Rekrutierungen und Finanzierungen zu Nutze, wie die Anschläge am Horn und an der Ostküste Afrikas schon vor dem 11. September gezeigt hätten. „Das Afghanistan Afrikas heißt schon lange Somalia“.⁵³⁶ Eine diesen Umständen angemessene Entwicklungspolitik muss parallel zur Sicherheitspolitik die Zielsetzung verfolgen, Stabilität zu schaffen, Krisen vorzubeugen und beizulegen sowie Extremismus und Terrorismus einzudämmen. Das impliziert, dass Entwicklungspolitik nicht mehr allein auf die sogenannten „good performers“ konzentriert werden kann, sondern dass auch Lösungen für „bad performers“ gefunden werden müssen.⁵³⁷ Demnach gelten nicht mehr nur die politisch definierten Vergabekriterien für Mittel und Entwicklungszusammenarbeit (Menschenrechte, Partizipation aller Bevölkerungsgruppen am politischen Meinungsbildungsprozess, Rechtsstaatlichkeit,

⁵³⁴ Vgl. Gemeinsames Wahlprogramm der CDU und CSU für die Bundestagswahl 2002: Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten, Regierungsprogramm 2002-2006, <http://www.documentarchiv.de/brd/2002>.

⁵³⁵ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Weltweite Armutsbekämpfung richtig machen, Antrag vom 04.05.2004, Drucksache 15/3098; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Entwicklungspolitik. Der Bedeutungszuwachs der Entwicklungspolitik gegenüber der Außen- und Sicherheitspolitik.

⁵³⁶ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Deutschlands Interessen in Afrika, Beitrag von Friedberg Pflüger in „Die Politische Meinung“, Berlin, 15.10.2004.

⁵³⁷ Vgl. Beschluss des Bundesfachausschusses Entwicklungspolitik der CDU Deutschland: Der 11. September 2001: Konsequenzen für Entwicklungspolitik und internationale Zusammenarbeit, 09.09.2002.

entwicklungsorientiertes staatliches Handeln, marktwirtschaftlicher Ordnungsrahmen) sondern auch das Terrorismuspotential in den Ländern.

Die Welt wird von der CDU/CSU genau wie von der SPD und Bündnis90/Die Grünen als zunehmend interdependent wahrgenommen. Sie gehen davon aus, dass die Geschehnisse in den Entwicklungsländern in immer stärkerem Maße grenzüberschreitende Auswirkungen haben und dass das Leben in Europa und somit auch in Deutschland mit dem Schicksal dieser Länder mittelbar verbunden ist. Deshalb liege es sowohl im wirtschaftlichen als auch im sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands, den Entwicklungsländern die besten Chancen für ihre Entwicklung einzuräumen und einen wirksamen Beitrag dafür zu leisten, dass sie sich erfolgreich in die Weltwirtschaft integrieren können. Dies setzt eine vernünftige und nachhaltige Handels- und Finanzpolitik voraus, die vor allem ein wirtschaftliches Wachstum in den entsprechenden zu entwickelnden Ländern fördert.⁵³⁸ Grundsätzlich wird die Globalisierung der Wirtschaft trotz ihrer Risiken als Chance begriffen, welche die Menschen weltweit von internationaler Verflechtung profitieren lässt. Da Globalisierungsverweigerung letztendlich zur Armut führt, ist das Heranführen der betroffenen Gesellschaften an die Vorteile der wirtschaftlichen Vernetzung eine der wichtigsten Aufgaben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Dementsprechend müsse die entwicklungspolitische Strategie nach Auffassung der CDU/CSU durch die Schaffung entsprechender internationaler Rahmenbedingungen gestützt werden, z. B. durch die Stärkung der Welthandelsorganisation, flankiert durch einen kanalisierten Abbau von Protektionismus, damit die Liberalisierung der Weltmärkte nicht nur den Eliten der Entwicklungsländern oder irgendwelchen Fabrik- und Großgrundbesitzern zu Gute kommt, sondern vor allem der breiten Bevölkerung.⁵³⁹ Wirtschaftliches Wachstum dürfe zwar nicht das alleinige Ziel von Entwicklungspolitik sein, doch letztendlich könnten ohne Wachstum überhaupt keine Probleme gelöst werden.⁵⁴⁰

⁵³⁸ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestages: Arbeit der Vereinten Nationen muss viel leistungsfähiger werden, Rede von Conny Meyer zu den Vereinten Nationen, 21.04.2005; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestages: Entwicklungspolitik darf nicht zur Notfallkasse außenpolitischer Interessen verkommen, Rede von Christian Ruck, 21.04.2005; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestages: Bundesregierung darf bei Finanzierung des VN-Beitrages nicht im Nebulösen bleiben, Rede von Klaus Rose, 21.04.2005.

⁵³⁹ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Entwicklungspolitik.

⁵⁴⁰ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestages: Zur globalen Verantwortung gehört eine vernünftige Handelspolitik, Rede im Deutschen Bundestag von Ralf Brauksiepe, 20.01.2005.

Entwicklungspolitik gilt für die CDU/CSU als eine lohnende Investition in die Zukunft. Denn die Entwicklungsländer von heute sind ihrer Ansicht nach die Absatzmärkte deutscher Exportgüter und Partner Deutschlands von morgen. Im Zuge der rasant fortschreitenden Globalisierung wird der Entwicklungspolitik somit auch ein wichtiger wirtschaftlicher Stellenwert zugeschrieben. Deren Effektivität hängt aber nicht nur von internationalen Rahmenbedingungen ab, sondern vor allem von den internen Bedingungen in den Entwicklungsländern. Entscheidend für die erfolgreiche Teilnahme am Weltmarkt sind in den Augen der CDU/CSU intakte nationale Strukturen im Entwicklungsland selbst, wie z. B. politische bzw. gesellschaftliche Stabilität, keine Beeinträchtigung durch innere oder äußere bewaffnete Konflikte, Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien und nicht zuletzt eine funktionsfähige Administration, marktwirtschaftliche Betätigungsfreiheit und ein breiter Zugang zu Bildung und Einkommen.⁵⁴¹ Diese Strukturen gilt es durch Entwicklungspolitik aufzubauen bzw. zu stabilisieren. Die Hauptverantwortung für ihre Entwicklung tragen jedoch diese Länder selbst. Entwicklungszusammenarbeit könne immer nur Hilfe zur Selbsthilfe sein. Nach Ansicht der CDU/CSU muss sich in diesen Ländern die Überzeugung durchsetzen, dass eine freiheitliche, marktorientierte und soziale Wirtschaftsordnung sowie politische Stabilität die Voraussetzungen für Wachstum ist. Grundsätzlich gilt: Sicherheit benötigt zu ihrer Aufrechterhaltung immer auch ein wirtschaftliches Fundament. Sicherheit und Wirtschaft können somit nicht getrennt betrachtet werden.

Insgesamt ist die Welt für die CDU/CSU konfliktiv und durch vielfältige Bedrohungen gekennzeichnet. Das auf Grund ihrer Wahrnehmung konstruierte Weltbild ähnelt dem des realistischen Weltbildes einer modifizierten Staatenwelt. Es wird von Gefahren beherrscht und somit vom Primat der Sicherheit geprägt. Es bedarf sowohl der traditionellen Verteidigung als auch eines starken wirtschaftlichen Fundaments, um den neuen Problemen begegnen zu können. Da jedoch in einer zunehmend interdependenten Welt kein Land in der Lage ist, Sicherheit und Wohlstand im Alleingang zu gewährleisten, ist eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf diesen Gebiet unabdingbar. Nur auf diese Weise könnten Demokratie, Recht und Marktwirtschaft gefördert und die internationale Ordnung

⁵⁴¹ Deutscher Bundestag: Weltweite Armutsbekämpfung richtig machen, Drucksache 15/3098, 04.05.2004.

und Sicherheit stabilisiert werden. Mit anderen Worten, all das, was durch den Verlust nationaler Steuerungsmöglichkeiten nicht mehr allein regelbar ist, muss durch eine integrative, abgestimmte Politik sowie durch Verträge und Regelwerk gelingen.⁵⁴² Daraus ergeben sich für die CDU/CSU neue Handlungsspielräume, aber auch neue Anforderungen an Deutschland, denen es sich zu stellen gilt, die es aber auch dringend nötig machen, sich wieder über die grundlegenden Interessen Deutschlands bewusst zu werden und hieraus die wesentlichen Grundlinien der (Außen-)Politik abzuleiten.⁵⁴³

Für die Vertreter der CDU/CSU gibt es keine Alternative zu einer konsistenten und kohärenten politischen Programmatik. Das zeigt für sie nicht zuletzt die teilweise desaströse Situation in weiten Teilen Afrikas. Danach sei es unabdingbar, eine gute, demokratische, die Menschenrechte achtende Regierungsführung mit der Förderung einer sich selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung zu verbinden, wozu der Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen und eines soliden Mittelstandes unabdingbar sei. Denn nur auf diese Weise könnten Kriege und Vertreibung verhindert, gesellschaftliche Systeme nachhaltig beeinflusst, Demokratie aufgebaut und lokale Milizen entwaffnet werden.⁵⁴⁴ In diesem Sinne zieht die CDU/CSU dann auch eine ausgesprochen kritische Bilanz der rot-grünen Entwicklungspolitik: „Viel Energie wurde für sinnlose Luftschlösser verschwendet. Schwerpunkte wurden falsch gesetzt.“⁵⁴⁵ Ein Blick auf den deutschen Entwicklungsetat zeige zudem, dass es gerade mal gelungen sei, die Quote der öffentlichen Finanzierung auf 2,8% des Bruttonationalproduktes zu halten. Damit liege Deutschland bei den Schlusslichtern der europäischen Staaten.⁵⁴⁶ Vor diesem Hintergrund, so die CDU/CSU-Opposition, wirke „der international medial inszenierte Wettlauf“ der Bundesregierung um mehr

⁵⁴² Vgl. Vortrag von Angela Merkel auf der XLI. Münchner Konferenz zur Sicherheitspolitik, München, 12.02.2005; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Außenpolitische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts an Deutschland, Vortrag von Volker Rühle vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 21.04.2001.

⁵⁴³ CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Die außenpolitischen Interessen Deutschlands: Stabilität durch Partnerschaft und Vertrauen.

⁵⁴⁴ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Deutschlands Interessen in Afrika, Beitrag von Friedberg Pflüger für „Die Politische Bildung“, 15.10.2004.

⁵⁴⁵ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Schillernde Verpackung, nichts dahinter. Eine kritische Bilanz der rot-grünen Entwicklungspolitik, 15.02.2004.

⁵⁴⁶ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: OECD-Zahlen bestätigen Rote Laterne für rot-grüne Entwicklungspolitik, Deutschlands Ruf steht auf dem Spiel, 11.04.2005.

Milliarden für die Entwicklung wie eine „Tonnenideologie der 5-Jahrespläne sozialistischer Prägung.“⁵⁴⁷

Politik muss sich nach Ansicht der CDU/CSU konsequent an vier Koordinaten ausrichten: eigene Leistungsfähigkeit, europäische Integration, transatlantisches Bündnis sowie handlungsfähige Völkergemeinschaft.⁵⁴⁸ Denn nur im Rahmen dieses Koordinatensystems könne der Aufbau und Schutz freiheitlicher Gesellschaften gewährleistet werden, die ihr wiederum als Voraussetzung für Fortschritt und Prosperität und somit auch für Sicherheit und Frieden gelten.⁵⁴⁹ Grundsätzlich geht es der CDU/CSU dabei um die Kanalisierung weltwirtschaftlicher Entwicklungen sowie die Bewältigung grenzübergreifender Probleme. Mit anderen Worten: Es geht um die Kontrolle über politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen und um die Kontrolle über die Resultate von Politik. Damit geht die normative Prämisse einher, dass Politik in erster Linie den Interessen der eigenen Bevölkerung dienen muss. Es gilt das Primat der Innenpolitik und den Anspruch, nationale Interessen bestmöglich zu verfolgen. Wichtig ist dabei die Achtung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker und der Menschenrechte, die Unterstützung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Damit korrespondieret wirtschaftliche Freiheit, dessen Beachtung Frieden und Ausgleich fördern soll.

Angesichts der „Gefahren“, die von außen drohen - so z.B. auch die übermäßige Zuwanderung aus den Armen- und Krisenregionen dieser Welt nach Deutschland - reicht es für die CDU/CSU nicht aus, auf den Erfolg präventiver Maßnahmen zu setzen. Sie wollen sich nicht von der (militärischen) Absicherung, als eine für sie unvermeidliche Maßnahme, ablenken lassen. Denn das oberste Ziel muss die Sicherheit des eigenen Landes, die Intakthaltung eigener Institutionen und der Schutz der politischen und moralischen Freiheit der Staatsbürger sein. In diesem Sinn bekräftigt der ehemalige CDU-Fraktionsvorsitzende Friedrich Merz: „(...) Bedrohungen müssen offen angesprochen werden. Und den Feinden unseres freiheitlichen Gesellschaftsmodells muss mit Augenmaß, aber auch unmissverständlich entgegengetreten werden. Der 11. September ist deshalb das Ende aller Zweideutigkeiten. Erforderlich sind neue Prioritäten in der Politik. Wir

⁵⁴⁷ Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Entwicklungspolitik darf nicht zur Notfallkasse außenpolitischer Interessen verkommen, 21.04.2005.

⁵⁴⁸ Vgl. Vortrag von Angela Merkel auf der XLI. Münchner Konferenz zur Sicherheitspolitik, München, 12.02.2005.

⁵⁴⁹ Vgl. Außenpolitik. Deutschland braucht eine kompetente Außenpolitik, Positionspapier der CDU, <http://www.cdu.de>, zuletzt aufgerufen am 20.04.2005.

müssen bereit sein, neue und auch unbequeme Wege zu gehen. Wer Sicherheit will, der muss auch bereit sein (...) mehr Sicherheit für die Bürger zu schaffen. Die Umstände des Attentats zeigen einmal mehr, wie dringend wir ein umfassendes Konzept zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung brauchen, das auch den Erfordernissen der inneren Sicherheit gerecht wird (...).⁵⁵⁰

5.2.2 Die Idee der Begrenzung von Zuwanderung

In ihrem Regierungsprogramm hatte die CDU/CSU bekräftigt: „Deutschland muss Zuwanderung stärker steuern und begrenzen als bisher. Zuwanderung kann kein Ausweg aus den demographischen Veränderungen in Deutschland sein. Wir erteilen einer Ausweitung der Zuwanderung aus Drittstaaten eine klare Absage, denn sie würde die Integrationsfähigkeit unserer Gesellschaft überfordern. Verstärkte Zuwanderung würde den inneren Frieden gefährden und radikalen Kräften Vorschub leisten.“⁵⁵¹ Die Mehrheit der Vertreter von CDU/CSU war dementsprechend nicht bereit, den Vorschlägen von SPD und Bündnis90/Die Grünen im Hinblick auf die Gestaltung von Zuwanderung zuzustimmen, da diese ihrer Ansicht nach die Zuwanderung ausweiten und nicht begrenzen wollte. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit erschien für die CDU/CSU mehr Zuwanderung nicht vertretbar. Es gab für sie - abgesehen von wenigen Ausnahmen – auch keinen ersichtlichen Grund für die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften. Die CDU/CSU ist davon überzeugt, dass keine Gesellschaft unbegrenzte Zuwanderung verkraften kann, ohne ihre Stabilität und Identität aufs Spiel zu setzen. Daraus leiten sie das legitime Recht ab, Zuwanderung gemäß des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interesses Deutschlands zu steuern und zu begrenzen.⁵⁵² Mit anderen Worten: Aus der Sicht der CDU/CSU sind die Integrationsfähigkeit und die Interessen Deutschlands der Maßstab für den Umfang von Zuwanderung. Aus diesem Grund sind sie gegen eine weitere Aufnahme von Armutswanderungs- und Wirtschaftsflüchtlingen.

⁵⁵⁰ Zit. nach Süddeutsche Zeitung: „Zu Risiken ist Deutschland bereit...zu Abenteuern nicht“. Auszüge aus der Regierungserklärung und den Reden im Bundestag, 20.09.2001.

⁵⁵¹ Vgl. Regierungsprogramm von CDU und CSU: Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten, Mai 2002, Berlin.

⁵⁵² Vgl. Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungs-Kommission der CDU Deutschlands, 06.11.2000, Berlin. Alle CDU-Dokumente zur Zuwanderung sind unter: <http://www.cdu.de> abzurufen, zuletzt aufgerufen 02.02.2005.

Grundsätzlich akzeptieren beide Parteien Zuwanderung. Die Mehrheit der Vertreter von CDU/CSU halten jedoch vehement an der Überzeugung fest, dass Deutschland kein Einwanderungsland ist – zumindest kein klassisches. "Wir sind kein klassisches Einwanderungsland und wir können es auch nicht werden", bekräftigte der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Wolfgang Bosbach die Position der CDU/CSU.⁵⁵³ Und Friedrich Merz, ehemaliger Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion betonte, dass Deutschland unter rechtlichen Aspekten betrachtet, kein Einwanderungsland sei.⁵⁵⁴ Zusätzlich griff die CDU/CSU in der Zuwanderungsdebatte immer wieder auf den Begriff „Leitkultur“ zurück, um sich damit – trotz unterschiedlicher Definitionen – klar zur „nationalen Identität“, zum „Vaterland“ und zu einem „weltoffenen Patriotismus“ zu bekennen.⁵⁵⁵ Die Oppositionsparteien legen großes Gewicht auf historisch gewachsene Traditionen und auf eine christlich-abendländische Wertebasis. Diese bilden die Grundprinzipien und den Orientierungsrahmen für ihre Gesellschaftspolitik. Multikulturalismus als Zukunftsmodell ist für sie nicht annehmbar. CDU und CSU betonen zwar immer wieder, dass Deutschland ein weltoffenes und gastfreundliches Land sei, wer jedoch in Deutschland dauerhaft leben wolle, müsse diese Traditionen und Wertevorstellungen akzeptieren und sich anpassen. „Wir wollen, dass Deutschland seine Identität bewahrt. Es kann nicht sein, dass Ausländer in „Parallelgesellschaften“ neben statt mit den Deutschen leben.“⁵⁵⁶

Parallel zu der von Bundesinnenminister Otto Schily eingesetzten Zuwanderungskommission hatte die CDU/CSU ihre Position zur Zuwanderung dargestellt. Am 9. November 2000 rief die CDU ihre eigene Zuwanderungskommission „Zuwanderung und Integration“ unter dem Vorsitz des saarländischen Ministerpräsidenten, Peter Müller, ins Leben. Auf dem Fundament einer „Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungskommission der CDU

⁵⁵³ Rede des stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Wolfgang Bosbach in der 1. Lesung des Zuwanderungsgesetzes im deutschen Bundestag, 13.03.2003, <http://www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung>, zuletzt aufgerufen 12.12.2004.

⁵⁵⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung: Sehr viel mehr Zuwanderung können wir nicht verkraften, Interview mit Friedrich Merz, 19.11.2000.

⁵⁵⁵ Vgl. Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungs-Kommission der CDU Deutschlands, 06.11.2000, Berlin; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Ich bin froh, ein Deutscher zu sein. Saarlands Ministerpräsident Peter Müller zum Nationalbewusstsein, zur „deutschen Leitkultur“, zur Änderung des Asylrechts und zu Volksentscheiden, 03.12.2000.

⁵⁵⁶ Vgl. Regierungsprogramm von CDU und CSU: Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten, Mai 2002, Berlin, S. 62f.

Deutschlands“⁵⁵⁷ hatte die nach ihrem Vorsitzenden benannte Müller-Kommission den Auftrag, ein umfassendes politisches Konzept für den Bereich Zuwanderung und Integration zu erarbeiten. Dabei sollte insbesondere diskutiert werden, welcher Umfang an Zuwanderung mit Blick auf die beteiligten Interessen vertretbar sei, welche Bedeutung der Zuwanderung im Hinblick auf die sich abzeichnende demographische Entwicklung zukomme, welche Instrumente zur Zuwanderungsregelung und -begrenzung zur Verfügung stünden und wie ein angemessenes Integrationskonzept zu gestalten sei. Am 02. Mai 2001 legte die Müller-Kommission ihren Konzeptentwurf vor.⁵⁵⁸ Zuvor hatte der Parteivorstand der CSU ein eigenes Thesenpapier zur Zuwanderungspolitik erarbeitet.⁵⁵⁹ Am 10. Mai 2001 legten CDU und CSU dann ein gemeinsames Positionspapier zur „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ vor.⁵⁶⁰ Einen Monat später verabschiedete die CDU dann ihr endgültiges Zuwanderungskonzept mit dem Titel „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“, in dem auch die Position der CSU berücksichtigt wurde.⁵⁶¹

5.2.2.1 Das Zuwanderungskonzept der CDU

Mit dem Beschluss des CDU-Bundesvorstandes „Zuwanderung steuern - Integration fördern“ lag erstmals ein geschlossener Entwurf der CDU über die Linie ihrer Zuwanderungspolitik vor. Erstmals wurde dadurch auch in einer offiziellen Form ein Konzept bewusster politischer Gestaltung von Zuwanderung formuliert. Die endgültige Fassung sieht neben der Steuerung auch die Begrenzung von Zuwanderung vor – ein Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz, die Schaffung eines Bundesamtes für Zuwanderung und Integration, allerdings kein eigenes Einwanderungs-Ministerium, wie bei SPD und Grünen gefordert. Der heftig umstrittene Begriff der „deutschen Leitkultur“ taucht in dem Zuwanderungskonzept nicht mehr auf, dafür aber Begriffe wie „demokratisches Nationalbewusstsein“, „nationale Identität“ und „kulturelle Identität“ sowie „christlich geprägte

⁵⁵⁷ Vgl. Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungs-Kommission der CDU Deutschlands, 06.11.2000, Berlin.

⁵⁵⁸ Vgl. CDU-Bundesvorstand: Zuwanderung steuern. Integration fördern, Antrag an den Bundesausschuss, 03.05.2001, <http://www.gesetzeskunde.de/>, zuletzt aufgerufen am 02.02.2005.

⁵⁵⁹ Vgl. CSU-Parteivorstand: Thesen zur Zuwanderungspolitik, Beschluss vom 23.04.2001, Bayreuth.

⁵⁶⁰ Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands, 07.06.2001, Berlin.

⁵⁶¹ Vgl. CDU-Bundesausschuss: Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern, Beschluss der CDU Deutschlands vom 07.06.2001, Berlin.

Wertegrundlagen“.⁵⁶² Nach eigenen Worten ist für die CDU der Antrieb für ihr politisches Handeln, ihre „Liebe zum Land als Ganzem und zu seinen Regionen.“ Demokratischer Patriotismus ist für sie die Bedingung für eine Politik, die glaubwürdig sein will in ihrem Engagement für Deutschland. Nationale Identität und die Vertretung nationaler Interessen gehörten zum modernen Selbstverständnis einer jeden Nation. Die CDU bekennt sich damit explizit zu einem starken Deutschland. Sie will aber auch zu ihren völker- und europarechtlichen Verpflichtungen stehen. Deren Erfüllung dürfe jedoch nicht zum Verlust eigener nationaler Gestaltungsmöglichkeiten führen, jedenfalls so lange es keine gerechte Lastenverteilung gebe.⁵⁶³ Diese Leitlinien bilden die Grundlage für das CDU-Zuwanderungskonzept.

Im Grundsatz zielt das CDU-Konzept darauf ab, die Gestaltung von Zuwanderung an den eigenen nationalen Interessen auszurichten. Die oberste Maxime ist die Begrenzung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der Bundesrepublik. Es soll aber auch sichergestellt werden, dass die Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb um die hoch- und höchstqualifizierten Arbeitnehmer konkurrenzfähig bleibt und weiterhin ihren humanitären Verpflichtungen nachkommt. Zudem habe ein Zuwanderungskonzept immer auch ein Integrationskonzept zu sein. Die gleichzeitige Erreichung dieser Ziele ist für die CDU nur möglich, wenn der „Asylmissbrauch“ bekämpft wird und die Asylverfahren sowie die Rückführungen bei Wegfall der Aufenthaltsrechte beschleunigt werden. Darüber hinaus gehende Ziele können nach Ansicht der CDU mit Zuwanderung nicht oder allenfalls nur in sehr begrenztem Umfang erreicht werden. Für sie ist z. B. die Vorstellung, dass die Konsequenzen der demographischen Entwicklung oder die Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt ausschließlich durch Zuwanderung aufgefangen werden könnten, irreführend und nicht praktikabel. Die mit Blick auf die Erhaltung demographischer Stabilität notwendige jährliche Nettozuwanderung müsste derart hoch angesetzt sein, dass sie die Aufnahmekapazitäten und Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft überfordern würde. Angesichts dieser Dimensionen könne der Zuwanderung im demographischen Bereich bestenfalls eine abmildernde Funktion zukommen. Wichtig sei vielmehr eine aktive Familienpolitik, die Anreize für die Erhöhung der

⁵⁶² Vgl. CDU-Bundesvorstand: Zuwanderung steuern. Integration fördern, Präambel.

⁵⁶³ Vgl. CDU Deutschland: Freie Menschen. Starkes Land. Vertrag für eine sichere Zukunft. Beschlüsse des 14. Parteitages der CDU Deutschlands, 02.-04.12.2001, Dresden.

Geburtenzahl setzt, so z. B. durch die Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Mit Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt und die hohe Arbeitslosigkeit, sieht der CDU-Entwurf vor, Zuwanderung nur dort zu ermöglichen, wo ein echtes Arbeitsmarktbedürfnis besteht und durch Zuwanderung der Eintritt von Wohlstandsverlusten vermieden werden kann. Grundsätzlich gilt auch in diesem Bereich der Vorrang von nationalen Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Erhöhung der einheimischen Erwerbsquote und zur besseren Nutzung des verfügbaren Erwerbspotentials vor Zuwanderung.

Vor diesem Hintergrund sieht das CDU-Konzept im Bereich der Arbeitszuwanderung ein nach Qualifikationen differenziertes Modell vor: Danach soll der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte über flexible Quoten geregelt werden. Die Kontingente sollten jährlich neu festgelegt werden und sich am Bedarf und der Qualifikation der Bewerber orientieren. Die Festsetzungen der Quoten sollen nach Vorstellung der CDU durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen. Innerhalb dieser Quoten soll die Zuwanderung nach einem Punktesystem funktionieren, das Kriterien wie Alter der Zuwanderer, den Ausbildungsstand, die Berufserfahrung und den Bedarf des Arbeitsmarktes umfasst. Wünschenswert ist für die CDU vor allem die Zuwanderung von hoch- und höchstqualifizierten Arbeitskräften. Für diese Gruppe sollen attraktive, großzügige Aufnahme- und Aufenthaltsbedingungen geschaffen werden. Sie sollen ohne zeitliche Begrenzung nach Deutschland kommen dürfen. Für den Bereich Fachkräfte gilt der Grundsatz: Ausbildung und Qualifizierung vor Zuwanderung. Für diese Gruppe ausländischer Arbeitskräfte ist zunächst nur ein befristeter Aufenthalt vorgesehen, jedoch mit der Perspektive, dauerhaft bleiben zu können, wenn in Deutschland entsprechender Bedarf besteht. Gering qualifizierte Arbeitskräfte, so z. B. Saisonarbeiter sollen nicht in Deutschland bleiben dürfen, denn für diese Gruppe sieht die Kommission keinen dauerhaften Zuwanderungsbedarf.

Die Aufnahme von Flüchtlingen, Bürgerkriegsflüchtlingen und politisch Verfolgten muss gemäß des CDU-Konzeptes weiterhin in Wahrnehmung humanitärer Verpflichtungen bzw. in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention und das Grundgesetz erfolgen. Sie ist grundsätzlich nicht limitierbar. Doch auch in diesem Bereich betont die CDU die Grenzen der Aufnahmekapazitäten und -bereitschaft

Deutschlands. Daraus folgt für die CDU einerseits eine verstärkte Bekämpfung des „Asylmissbrauchs“ und andererseits eine bessere europäische Lastenverteilung vor allem bei der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen und den damit verbundenen Folgekosten. Anders als die SPD und Bündnis90/Die Grünen geht die CDU davon aus, dass das deutsche Asylrecht von der übergroßen Mehrheit der Antragsteller „missbraucht“ wird und dieser Missbrauch unbedingt abgestellt werden muss.

Die CDU will ihren humanitären Verpflichtungen nachkommen. Das Grundrecht auf Asyl soll zunächst erhalten bleiben. Um die Missbrauchsanreize im Bereich Asyl zu begrenzen, fordert sie jedoch eine Beschleunigung der Asylverfahren. Die erste gerichtliche Instanz soll künftig auch die letzte sein. Außerdem sollen Asylbewerber, die nicht mithelfen, ihre Identität zu klären, in Beugehaft genommen werden können. Die Anerkennungsverfahren sollen in der Regel nicht länger als ein Jahr dauern, der Klageweg auf eine Gerichtsinstanz beschränkt und Asylfolgeanträge erschwert werden. Die CDU verabschiedet sich zwar von ihrer Forderung nach einem einjährigen Arbeitsverbot für Asylbewerber, sieht für sie jedoch eine Unterbringung in Sammelunterkünften vor. Außerdem sollen sie Sachleistungen statt Geld erhalten. Senkten all diese Maßnahmen jedoch nicht die Zahl der Asylbewerber, könnte, so die Ansicht der CDU, trotzdem wieder über eine Änderung des Grundgesetz-Artikels 16 nachgedacht werden.

Im Unterschied zum Gesetzentwurf der SPD und Bündnis 90/Die Grünen sieht das CDU-Konzept nicht vor, das Asylverfahren auf die nicht-staatliche oder geschlechtsspezifische Verfolgung auszudehnen. Den Opfern nicht-staatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung werden somit weiterhin die Asylberechtigung und die damit einhergehenden Rechtsansprüche verweigert. Sie sollen jedoch nicht in ihre Heimatländer zurückgeschickt, sondern geduldet werden. Für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ist eine zeitlich befristete Aufnahme für die Dauer der Krisensituation im Herkunftsland vorgesehen. In Einzelfällen besteht jedoch die Möglichkeit eines Daueraufenthaltes, so dies im Interesse Deutschlands ist. Genauer gesagt, soll den Länderinnenministern die Möglichkeit gegeben werden, diesen Personen das Recht zum Aufenthalt zu verleihen. Diese Befugnis könnte dann so ausgestaltet werden, dass die Flüchtlinge sich als Arbeitsmigranten bewerben können. Damit hätten sie die Perspektive auf einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland. Die Regelung von sogenannten „Härtefällen“ lässt einen großen

Interpretationsspielraum zu, da die „besonderen Umstände“, die hierfür vorliegen müssten, nicht definiert sind.

Der Familiennachzug soll gemäß des CDU-Konzepts bestehen bleiben. Dabei sollen jedoch Verwandtschaftsgrade, Staatsangehörigkeit und die Integrationsfähigkeit der Nachziehenden berücksichtigt werden. Zudem ist eine deutliche Absenkung des Nachzugsalters für Kinder von bis dato 16 auf sechs Jahre, zumindest aber auf zehn Jahre, vorgesehen. Denn gerade beim Nachzug von Kindern sei Integration vor allem vom Alter abhängig, in dem der Nachzug stattfindet. Eine Quotierung des Nachzugs von Ehepartnern und Kindern ist jedoch nicht vorgesehen. Durch eine Quotierung wären zum einen ausländische Arbeitnehmer, die schon länger in Deutschland lebten, schlechter gestellt worden als neue Zuwanderer, die ihre Familien gleich mitbringen. Zum anderen stehen Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz des Staates – so bestimmt es der Artikel sechs des Grundgesetzes. Die CDU kritisiert jedoch scharf die Richtlinie der EU-Kommission zur Familienzusammenführung.⁵⁶⁴ Die EU-Kommission habe, so die CDU, bei der Abfassung der Richtlinie die tatsächliche Situation der einzelnen Mitgliedsstaaten nicht berücksichtigt, so z. B. dass Deutschland mit 5,8% mehr Ausländer aus Nicht-EU-Staaten aufgenommen habe, als jedes andere europäische Land. Die Richtlinie sei für Deutschland nicht akzeptabel, da sie „in bedenklicher Form“ die Möglichkeiten zum Familiennachzug erweitere, da der Kreis der Begünstigten zu weit gefasst sei. Mit der Einbeziehung unverheirateter Paare und gleichgeschlechtlicher Partner werde der Begriff Familie praktisch ausgehöhlt, was unzählige Missbrauchsmöglichkeiten eröffne.

Ein wichtiger Bestandteil des CDU-Konzeptes ist Integration von Zuwanderern. Ein erfolgreicher Integrationsprozess ist ihrer Meinung nach die Voraussetzung für ein auf Toleranz und Verfassungswerten gründendes Miteinander von Deutschen und Ausländern. Als zentrales Instrument der Integration für künftige, zeitlich unbefristete Zuwanderung sollen flächendeckend angebotene Pflichtkurse eingeführt werden, in denen nicht nur Deutsch gelehrt wird, sondern in denen die Einwanderer auch etwas über die deutsche Rechtsordnung, Kultur und Geschichte erfahren. Von den Zuwanderern kann nach Ansicht der CDU erwartet werden, dass sie die Werteordnung des Grundgesetzes akzeptieren, sich gesetzestreu verhalten, die deutsche Sprache erlernen und die Traditionen des Christentums, des Humanismus,

⁵⁶⁴ Deutscher Bundestag: Union: EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung nicht akzeptabel, hib-Meldung 293/2000, <http://dip.bundestag.de/parfors>, zuletzt aufgerufen am 11.02.2005.

der Aufklärung und der Antike in Europa respektieren. Das Angebot der Integrationskurse soll mit einem Anreizsystem verbunden werden. So sollen diejenigen, die diese Kurse erfolgreich absolviert haben, etwa mit einer vorzeitigen Erteilung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sowie kürzeren Einbürgerungsfristen belohnt werden. Umgekehrt müssten diejenigen, die die Teilnahme an diesen Kursen verweigern, mit Restriktionen rechnen, so z. B. mit der Verminderung sozialer Transferleistungen oder mit Auflagen und Befristungen des Aufenthaltsstatus. Die Integration ist nach Ansicht der CDU auch im Hinblick auf die Stabilisierung der Sozialsysteme von Bedeutung. Da Zuwanderer in überproportionalem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen seien, belasteten sie die Sozialsysteme. Deswegen sei es notwendig, die Arbeitsmarktchancen von Zuwanderern zu verbessern. Nach dem Grundsatz „Qualifikation schafft Integration“ sieht die CDU-Kommission deswegen z. B. spezielle Maßnahmen der Nachqualifizierung, Fort- und Weiterbildung speziell für die Gruppe der geringqualifizierten Zuwanderer zwischen 25 und 45 Jahren vor. Zusätzlich sind fördernde Maßnahmen für ausländische Kinder und Jugendliche in Schulen vorgesehen, um die hohe Zahl derer ohne Schulabschluss zu vermindern.

Im Bereich der Sicherheit setzt die CDU auf die erleichterte Ausweisung von straffällig gewordenen Ausländern und die Verbesserung identitätssichernder Maßnahmen aller Asylantragssteller aus „Problemstaaten“. Konsequenter und intensiver bekämpft werden soll außerdem die illegale Zuwanderung. Konkret sieht das CDU-Konzept deshalb eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit gegen Schleuserkriminalität und Menschenhandel vor, die Befestigung der EU-Außengrenzen zur Vermeidung illegaler Grenzübertritte, das Einrichten einer sogenannten Warndatei, in der Daten und Informationen von ausländischen Organisationen und Personen gesammelt werden, die im Zusammenhang mit der Visaerteilung durch unlauteres Verhalten aufgefallen sind sowie innerstaatliche Kontroll- und identitätssichernde Maßnahmen. Eine Berufung auf den Datenschutz kommt für sie in diesen Fällen nicht in Betracht. Illegale, die sich in Deutschland aufhalten, sollen konsequent abgeschoben werden. Zudem verlangt die CDU die Einführung einer Sicherungshaft für sogenannte „Top-Gefährder“, d. h. mutmaßliche Terroristen und Terrorhelfer, von denen es in Deutschland, so die Annahme der Partei, einige Dutzend gebe.⁵⁶⁵

⁵⁶⁵ Vgl. Der Spiegel: Union will Sicherungshaft für Terroristen, 24.05.2004.

Im Ergebnis spricht die CDU von einer Zuwanderungsbegrenzung- und Integrationsgesetz, das Zuwanderung an den nationalen Interessen Deutschlands ausrichtet. Der Zuzug gesuchter Arbeitskräfte soll erleichtert werden. Für die Aufnahme von Wirtschaftsflüchtlingen und Armutswanderern ist dagegen, nach eigenen Angaben, kein Raum. In diesem Sinne plädiert die CDU für ein Zuwanderungsgesetz, das den Zuwanderungsdruck nicht erhöht, sondern ihn mildert, den Integrationserfordernissen gerecht wird und den Interessen Deutschlands dient.⁵⁶⁶ Die CDU widerspricht dem Zuwanderungsgesetzesentwurf von SPD und Bündnis90/Die Grünen in mehreren Punkten. So fordert sie u. a., dass die Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung in Artikel 1 als Hauptanliegen des Gesetzes genannt werden, dass der Anwerbestopp beibehalten wird, dass Zuwanderung nach dem Punktesystem gestrichen wird, die Zuwanderung von Selbstständigen nur bei einer Startinvestition von mindestens 1 Mio. Euro erfolgen darf, für ausländische Studienabsolventen die Verlängerung des Aufenthaltes auf ein halbes Jahr (anstatt einem Jahr) begrenzt wird, das Kindesnachzugsalter bei Drittstaatenangehörigen auf das 10. Lebensjahr zurückgestuft wird, sich Zuwanderer an den Integrationskosten beteiligen sollen, sich die Nicht-Teilnahme an Integrationskursen negativ auf den Aufenthaltsstatus des jeweiligen Ausländers auswirken soll, nicht-staatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung nicht zum Asylschutz führt, das Asylbewerberleistungsgesetz verschärft und entfristet wird, die Regelausweisung bereits nach einer einjährigen Haftstrafe (anstatt einer zweijährigen Haftstrafe) erfolgt und die Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt wird, sofern kein Aufenthaltzweck vorliegt.⁵⁶⁷

5.2.2.2 Die Zuwanderungsthesen der CSU

Für die CSU muss politisches Handeln der nationalen Identität Deutschlands, der „Schicksals- und Kulturgemeinschaft“ aller Deutschen verantwortlich sein. Die Partei sieht sich einer dauerhaften Werteordnung verpflichtet und bekennt sich zum

⁵⁶⁶ Vgl. Deutscher Bundestag: Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen, Antrag von Wolfgang Bosbach und anderen CDU-Abgeordneten sowie der Fraktion der CDU/CSU vom 03.07.2001, Drucksache 14/6641.

⁵⁶⁷ Vgl. Deutscher Bundestag: Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung Drucksache 14/7987, 14/8046, Drucksache 14/8414, Berlin. Vgl. auch Deutscher Bundestag: Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Drucksache 14/7987, Berlin. Zudem: CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag: Argumente zum rot-grünen Zuwanderungsgesetz, Berlin, 04.03.2002, <http://www.cducusu.de>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

abendländischen Denken sowie dem geschichtlichen und kulturellen Erbe der Deutschen. Tradition und Heimat, Sprache und Kultur geben ihrer Ansicht nach dem Einzelnen Geborgenheit und der Gemeinschaft Identität. In diesem Zusammenhang konstatierte sie 1993: „Wir werden nicht zulassen, dass Deutschland Einwanderungsland wird.“⁵⁶⁸

Auf Vorschlag des bayrischen Innenministers, Günther Beckstein hatte das bayrische Kabinett bereits am 04. Juli 2000 „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung“ nach Deutschland beschlossen,⁵⁶⁹ die am 24. April 2001 auf einer CSU-Vorstandssitzung als „Thesen zur Zuwanderungspolitik“ bestätigt wurden.⁵⁷⁰ Ihr Ziel war ein gemeinsamer Gesetzentwurf mit der CDU. So gibt es auch keine gravierenden Unterschiede zur Position der CDU. Allerdings sind die Thesen der CSU konkreter und eindeutiger formuliert. In ihrem Thesenpapier wird der umstrittene Begriff „Leitkultur“ nicht mehr in Zusammenhang mit dem Wort „deutsch“ verwendet, sondern aus dem „europäisch-abendländischen Wertefundament“ mit den Wurzeln „Christentum, Aufklärung und Humanismus“ abgeleitet. Die CSU beharrt aber vehement darauf, dass Deutschland kein klassisches Einwanderungsland sei und es auf Grund seiner historischen, geographischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten auch nicht werden kann. Die Zuwanderung nach Deutschland ist für sie bereits „viel zu hoch“ und deswegen sei eine weitere Ausweitung unverantwortlich.⁵⁷¹ Die CSU verlangt deswegen, dass der Anwerbestopp nicht generell aufgehoben wird, dass der Vorrang einheimischer Arbeitskräfte gesichert und das so genannte Auswahlverfahren gestrichen wird. Zudem dürfe der Flüchtlingsbegriff nicht über die Genfer Konvention hinaus ausgeweitet werden. Die Integration der bereits in Deutschland lebenden Ausländer hat für die CSU unbedingte Priorität vor weiterer Zuwanderung. Von den Ausländern fordert sie das Erlernen der deutschen Sprache sowie ein klares Bekenntnis zur deutschen Rechts- und Werteordnung und der freiheitlich- demokratischen Grundordnung. Zur Einbürgerung als Abschluss der Integration solle die Ablegung eines feierlichen Verfassungseides kommen. „Integration ist für die CSU keine

⁵⁶⁸ Vgl. In Freiheit und dem Gemeinwohl verpflichtet, Grundsatzprogramm der CSU in Bayern, Oktober 1993, München, S. 106 und S. 109. Alle Dokumente, Pressemitteilungen und Reden der CSU sind unter <http://www.csu.de> abrufbar und zuletzt aufgerufen am 11.12.2004.

⁵⁶⁹ Vgl. Bayrische Staatskanzlei: Eckpunkte zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 04.07.2000, <http://www.bayern.de/Politik>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

⁵⁷⁰ Vgl. CSU-Parteivorstand: Thesen zur Zuwanderungspolitik, Beschluss vom Parteivorstand der CSU am 23.04.2001, Bayreuth.

⁵⁷¹ Vgl. CSU: Zuwanderung ist derzeit viel zu hoch, 08.01.2004, <http://www.csu.de>.

„Einbahnstraße“, sondern vor allem eine „Bringschuld der Zuwanderer“.⁵⁷² Eine multikulturelle Gesellschaft lehnt die CSU grundsätzlich ab, da Deutschland ihrer Ansicht nach damit nicht fertig werde.⁵⁷³ Die hohe Zuwanderung von Ausländern, vor allem aus fremden Kulturkreisen und ohne hinreichende Sprachkenntnisse, stelle für Staat und Gesellschaft ein großes Problem dar, wie sich insbesondere in den Großstädten zeige, wo es „ethnischorientierte Viertel“ mit eigenen gesellschaftlichen Strukturen gebe.⁵⁷⁴

Um den Missbrauch des Asylrechts einzudämmen und die Aufnahme der wirklich politisch Verfolgten zu gewährleisten, muss nach Meinung der CSU das Grundrecht auf Asyl abgeschafft und in eine „institutionelle Garantie“ umgewandelt werden (eine Ansicht, die lange Zeit auch Otto Schily vertreten hatte, letztendlich jedoch aufgab). Nur so könne der Missbrauch des Asylrechts eingedämmt und die Aufnahme wirklich politisch Verfolgter gewährleistet werden. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, das Rechtsschutzprinzip, den Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes, für Flüchtlinge außer Kraft zu setzen. Das internationale Recht schreibt nämlich nicht vor, in welchen Verfahren die Staaten den Flüchtlingsschutz verwirklichen müssen. Mit der geplanten Ablösung des Asylgrundrechts durch eine institutionelle Garantie würde die Asylprüfung nicht mehr den Gerichten überantwortet werden, sondern einem Gremium, das in erster und letzter Instanz entscheiden soll. Diese Sicht korrespondiert mit der weit verbreiteten Interpretation, wonach im humanitären Völkerrecht nicht das Recht *auf* Asyl, sondern nur ein Recht *im* Asyl festgelegt ist. Mit anderen Worten: Die Rechte der Genfer Flüchtlingskonvention müssen nur denjenigen Flüchtlingen gewährt werden, denen bereits Aufnahme gewährt wurde.

Nach Ansicht der CSU müsse auch auf europäischer Ebene alles getan werden, den Zuwanderungsdruck auf die Länder Europas zu reduzieren. Sie schlägt in diesem Zusammenhang die europaweite Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen, entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Bevölkerungszahl der Mitgliedsländer sowie einheitliche soziale Leistungen für Asylbewerber vor (grundsätzlich keine Geld-, sondern Sachleistungen). Eine Begrenzung der

⁵⁷² Vgl. Stoiber-Rede beim Politischen Aschermittwoch 2005: Endlich Arbeit schaffen, 09.02.2005, <http://www.csu.de>.

⁵⁷³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Schröder reißt politische Kultur ein, Unions-Kanzlerkandidat Stoiber zur Einwanderung und zu Zwickels Parteiname für die SPD, 31.03.2002.

⁵⁷⁴ Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Integrationskraft der Menschen nicht überfordern, Bayerns Innenminister Beckstein gegen eine große Zahl von Einwanderern / Unternehmen sollen Deutschkurse mitzahlen, 08.07.2001.

Zuwanderung vor allem aus Nicht-EU-Staaten ist für die CSU unabdingbar. Den Vorstellungen der Europäischen Union im Hinblick auf die Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe und hinsichtlich des Familiennachzugs steht die CSU deshalb ablehnend gegenüber. Denn anstatt Zuwanderungsanreize zu verhindern, würde dadurch ein Niveau angestrebt, das über den deutschen Rechtszustand hinausgehe. Insbesondere fürchtet sie im Zuge des Familiennachzugs den „unkontrollierten Zustrom“ von Angehörigen und damit einen „Verdrängungswettbewerb“ auf dem Arbeitsmarkt, eine „Überstrapazierung“ der Sozialhilfe sowie den „Export von Leistungen“ der Sozialhilfe ins Ausland.⁵⁷⁵ Ein weiteres Problem sieht die CSU in der für sie völlig unpräzisen Härtefallregelung des Zuwanderungsgesetzesentwurfes. Denn im Ergebnis würde diese dazu führen, dass alle Asylbewerber nach Abschluss ihres Verfahrens versuchten, als Härtefall anerkannt zu werden, um in Deutschland bleiben zu können. Somit drohe ein Rückfall in die Jahre vor dem Asylkompromiss von 1993.⁵⁷⁶

Im Bereich der Arbeitszuwanderung will die CSU den Anwerbestopp von 1973 aufrecht erhalten wissen. Sie erteilt neuer Arbeitszuwanderung eine klare Absage, indem sie argumentiert: „Bei einer Arbeitslosigkeit von rund 4,6 Millionen Menschen und dem gewaltigen Migrationspotential der EU-Osterweiterung von jährlich 300.000 bis 400.000 Personen besteht für Zuwanderung in den Arbeitsmarkt grundsätzlich kein Bedarf.“ Aus diesem Grund sieht die CSU die im Zuwanderungsgesetz vorgesehene Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes als absolut unverantwortlich an. Die SPD und vor allem die Grünen müssten verstehen, dass im Interesse der Arbeitnehmer in Deutschland von dieser harten Haltung nicht abgewichen werden könne.⁵⁷⁷ Eine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisch begründete Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte sei nur in Ausnahmefällen, z. B. zur Überbrückung aktueller Engpässe auf dem Arbeitsmarkt erforderlich. Grundsätzlich jedoch muss für die CSU die Ausschöpfung und Einbindung des inländischen Erwerbspersonenpotentials absoluten Vorrang vor der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte haben.

Im Bereich der inneren Sicherheit besteht die CSU darauf, ausländische Extremisten, damit meint sie vor allem islamistische Extremisten, konsequent und schnell außer

⁵⁷⁵ Vgl. dazu Süddeutsche Zeitung: Nur Leute, die zu uns passen, sollen kommen, Ausweitung des Familiennachzugs stößt auf Ablehnung, 10.03.2000.

⁵⁷⁶ Vgl. CSU: Rot-Grün: Machtpolitik statt Sachpolitik, 25.03.2002, <http://www.csu.de>.

⁵⁷⁷ Vgl. CSU: Bayern fordert ein echtes Plus an Sicherheit, 23.03.2004, <http://www.csu.de>.

Landes zu bringen.⁵⁷⁸ Als Maßnahme zum Schutz vor Terroristen sei dies unabdingbar. „Wenn das nicht kommt, wird es mit uns kein Zuwanderungsgesetz geben“, warnte Günther Beckstein.⁵⁷⁹ Der CSU geht es in den Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz insbesondere darum, dass das Zuwanderungsgesetz vor dem Hintergrund der schrecklichen Terroranschläge in Madrid in sicherheitsrechtlicher Hinsicht überarbeitet und nachgebessert werden muss. Die Sicherheitspakete der Bundesregierung empfindet sie als unzureichend. Ihrer Ansicht nach gibt es noch Lücken im Schutz der deutschen Bevölkerung, die es zu schließen gilt.⁵⁸⁰ Ein zentraler Punkt sei die Ausweisung bei konkretem Verdacht der Unterstützung terroristischer Organisationen. „Wer in einem Al-Kaida-Ausbildungslager war, muss das Land verlassen - und zwar sofort ... Wer hier einen 100 %-Nachweis fordert, verkennt die Realität“, sagte der CSU-Vorsitzende Edmund Stoiber.⁵⁸¹ Mit anderen Worten: Terrorverdächtige oder extremistische Ausländer müssten nach Ansicht der CSU auch ohne Verurteilung sofort aus Deutschland ausgewiesen werden können. Zudem fordert sie, dass biometrische Daten, wie z. B. Fingerabdrücke in Pässen und Ausweisen zwingend aufgenommen werden müssen. Aus ihrer Sicht ist es unverantwortlich, dass dies nicht einmal für Einreisende aus sogenannten Problemstaaten gilt, wie z. B. dem Jemen, Pakistan oder Sudan. Sie will außerdem eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz vor der Gewährung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts verankert wissen.⁵⁸²

Der CSU geht es schwerpunktmäßig um die Begrenzung von Zuwanderung und die Zurückdrängung des Asylmissbrauchs. Ihre Überlegungen werden dabei in hohem Maße durch Aspekte der inneren Sicherheit geprägt. Zuwanderung will sie nur dort zulassen, wo sie unvermeidbar ist, sei es aus wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten oder auf Grund internationaler, humanitärer Verpflichtungen und im Rahmen der EU-Freizügigkeit. Grundsätzlich muss für die CSU die Gestaltung von Zuwanderung immer mit dem Ziel der „Begrenzung der insgesamt zu hohen Zuwanderung nach Deutschland“ vereinbar

⁵⁷⁸ Vgl. Verfassungsschutzbericht Bayern 2004, <http://www.csu.de>.

⁵⁷⁹ Vgl. CSU: Torgefahr wird weiter unterschätzt, 23.03.04, <http://www.csu.de>.

⁵⁸⁰ Vgl. Deutscher Bundestag: Deutschland wirksam vor Extremisten und Terroristen schützen, Drucksache 15/218, 17.02.2002, Berlin.

⁵⁸¹ Vgl. CSU: Bayern fordert ein echtes Plus an Sicherheit, 23.03.2004, <http://www.csu.de>.

⁵⁸² Vgl. CSU: Das Netz gewaltbereiter Islamisten zerreißen!, 12.09.2002, <http://www.csu.de>.

sein. Denn erst dadurch werden ihrer Ansicht nach Handlungsspielräume für eine Gestaltung der Zuwanderung im Interesse Deutschlands geschaffen.⁵⁸³

5.2.2.3 Das gemeinsame Positionspapier von CDU und CSU

Am 10. Mai 2001 verständigten sich beide Unionsparteien auf eine gemeinsame Position zur Zuwanderung, die Elemente der Konzepte beider Parteien enthält.⁵⁸⁴ Darin wird hervorgehoben, dass Deutschland unter großem Zuwanderungsdruck stehe. Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer habe sich trotz des Anwerbestopps seit 1973 verdoppelt, wobei die Zahl der versicherungspflichtig beschäftigten Ausländer jedoch stagniere und der Anteil der beschäftigten Ausländer sogar tendenziell zurückgehe. Erhebliche Probleme ergäben sich insbesondere durch die Zuwanderung von Ausländern aus fremden Kulturkreisen und ohne ausreichende Sprachkenntnisse. Der Begriff Leitkultur taucht in diesem Papier zwar nicht mehr auf. Es wird jedoch abermals betont, dass Deutschland kein klassisches Einwanderungsland sei und dies auch zukünftig nicht werden könne.

Einleitend wird darauf hingewiesen, dass Deutschland mit einem Ausländeranteil von 9% ein weltoffenes Land ist. Allerdings könnten mittels Zuwanderung die demographischen Probleme nicht gelöst werden. Sie müssten in anderen Politikbereichen, z. B. in der Familienpolitik, angegangen werden. Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, müsse in erster Linie das einheimische Arbeitskräftepotential gefördert werden. Zuwanderung steht für die CDU/CSU an zweiter Stelle. Vorrangig seien hier bildungspolitische Maßnahmen sowie die Qualifizierung der einheimischen Arbeitskräfte. Anzustreben sei ein politisches Gesamtkonzept, das unter Wahrung der internationalen und europäischen Verpflichtungen grundsätzlich drei Zielsetzungen miteinander verbinde: 1. Die Begrenzung der Zuwanderung durch das Maß der Integrationsfähigkeit Deutschlands, 2. die Steuerung der Zuwanderung entsprechend der nationalen Interessen und Identität und 3. die Ausgestaltung der Zuwanderung nach Zahl und Profil, die sicherstelle, dass die Integrationsziele auch erreicht würden.

⁵⁸³ Vgl. Bayerische Staatskanzlei: Eckpunkte zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 04.07.2000, <http://www.bayern.de/Politik>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2004.

⁵⁸⁴ Vgl. Gemeinsames Positionspapier der CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 10.05.2001, Berlin, <http://www.gesetzeskunde.de>, zuletzt aufgerufen am 12.04.2005.

Das gemeinsame Positionspapier fordert zudem eine gerechte europäische Lastenverteilung im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik. Die Vorschläge der EU-Kommission im Hinblick auf die Familienzusammenführung werden kategorisch abgelehnt, da deren Umsetzung zu einer ungesteuerten Zuwanderung in die EU-Mitgliedstaaten führte. Wer tatsächlich politisch verfolgt und schutzbedürftig sei, genieße Asylrecht. Das betreffe jedoch nur etwa 15% der Asylbewerber. Die Unionsparteien gehen davon aus, dass 85% der Asylbewerber keinen Rechtsanspruch auf Asyl besitzen. Um den Asylmissbrauch einzuschränken, müssten alle einfachgesetzlichen Mittel der Verfahrensbeschleunigung und der Rückführung nach rechtskräftiger Ablehnung konsequent genutzt werden. Sozialtransferleistungen müssten zudem derart ausgestaltet werden, dass sie keine Missbrauchsanreize schafften.

Die Unionsparteien halten an der Überprüfung der Umwandlung des Grundrechts auf Asyl in eine institutionelle Garantie fest, womit sich die CSU von ihrer harten Forderung des „muss“ hin zu einem „kann“ entsprechend des CDU-Vorschlages bewegt hat. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sollen nur vorübergehend aufgenommen werden. Die Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung wird abgelehnt. Eine wirtschaftlich- und arbeitsmarktbezogene Zuwanderung soll nur im Rahmen von jährlich festzulegenden Quoten erfolgen. Zudem müsse ein echtes Arbeitsmarktbedürfnis bestehen. Vorrang haben Angehörige aus EU-Staaten, Höchstqualifizierte, Investoren und Führungskräfte.

Zuwanderung und Integration gehörten für die Unionsparteien untrennbar zusammen. Vor allem die Zuwanderer müssten verpflichtet werden, sich aktiv um die Einordnung und Teilnahme am Zusammenleben in Deutschland zu bemühen. Dies bedeut für sie mehr, als nur die Sprache zu erlernen und die deutsche Rechtsordnung anzuerkennen. Es beinhalte auch die Toleranz und die Rücksichtnahme auf die Normen und Gepflogenheiten der einheimischen Bevölkerung und die Einordnung in den in Deutschland geltenden Werte- und Ordnungsrahmen. Die Teilnahme an entsprechenden Integrationskursen solle obligatorisch sein und die Verweigerung Konsequenzen haben. Das Ziel müsse es sein, die Zuwanderer in die deutsche Gesellschaft einzugliedern und ein echtes Miteinander, nicht nur ein Nebeneinander zu schaffen.

5.3 Stand der Dinge - Das neue Zuwanderungsgesetz

Am 1. Januar 2005 trat das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft, auf das sich die Parteien nach langen und kontroversen Auseinandersetzungen geeinigt hatten.⁵⁸⁵ Im Gesetz finden sich die Elemente aller Parteikonzepte wieder. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde erstmals ein Rechtsrahmen für die Zuwanderung im Ganzen formuliert. Das Zuwanderungsgesetz besteht aus dem Aufenthaltsgesetz, dem Freizügigkeitsgesetz sowie Änderungen in weiteren Gesetzen. Auf der Grundlage der Ermächtigung im Zuwanderungsgesetz wurden eine Beschäftigungsverfahrensverordnung und eine Beschäftigungsverordnung erlassen, die das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern und die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung regeln. Eine neue Aufenthaltsverordnung fasst Sachgebiete zusammen, die vorher in verschiedenen Verordnungen geregelt waren. Die bis dahin fünf Arten der Aufenthaltsgenehmigung wurden auf zwei reduziert: die befristete Aufenthaltserlaubnis (§ 7) und die unbefristete Niederlassungserlaubnis (§ 9). Entscheidungsgrundlage für deren Vergabe ist der Zweck des Aufenthalts, also Ausbildung, Erwerbstätigkeit, humanitäre Gründe oder Familiennachzug. Nach Paragraf 1 dient das Gesetz „der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“.⁵⁸⁶ Durch das Gesetz wird der Zugang für Arbeitskräfte nach Deutschland flexibilisiert und der Aufenthaltsstatus von Opfern nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung verbessert, aber auch die Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf Ausländer verschärft.

In Paragraf 18, Abs. 1 des neuen Zuwanderungsgesetzes heißt es: „Die Zulassung ausländischer Beschäftigter orientiert sich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen.“ Mit anderen Worten: Das neue Gesetz legt fest, dass die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften zukünftig nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gesteuert wird.

⁵⁸⁵ Vgl. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Bundesgesetzblatt 2004 Teil 1 Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5.8.2004.

⁵⁸⁶ Vgl. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Bundesgesetzblatt 2004 Teil 1 Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5.8.2004.

Dabei gilt das Vorrangprinzip, d. h. Nicht-EU-Ausländer dürfen nur dann in Deutschland arbeiten, wenn die entsprechende Stelle weder durch einen Deutschen noch einen EU-Ausländer besetzt werden kann. Ohne Stellenzusage dürfen ausländische Arbeitskräfte nicht zuwandern (§ 18, Abs. 5). Grundsätzlich bleibt der Anwerbestopp für Nicht- und Geringqualifizierte bestehen. Hochqualifizierte – Wissenschaftler, mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion oder Spezialisten sowie leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung und entsprechend hohem Gehalt – können dagegen auf Dauer bleiben (§ 19). Ausländischen Studienabsolventen wird die Arbeitsaufnahme insofern erleichtert, als dass sie nach erfolgreichem Studium eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erhalten können, um sich in Deutschland eine Stelle zu suchen (§ 16, Abs. 4). Auch Selbstständige dürfen zuwandern, wenn in Deutschland ein wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis dafür besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung gesichert ist. Dies ist nach den neuen Bestimmungen dann gegeben, wenn der Zuwanderer mindestens 1 Million Euro investiert und zehn Arbeitsplätze schafft (§ 21).

Auch die Struktur der humanitären Zuwanderung ist durch das neue Gesetz verändert worden, indem der aufenthaltsrechtliche Status von anerkannten Flüchtlingen nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Status von Asylberechtigten einander angeglichen wurden. Beide Gruppen erhalten zunächst einen befristeten Aufenthaltstitel, der nach drei Jahren zu einer aufenthaltsrechtlichen Verfestigung führen kann. Opfer nicht-staatlicher Verfolgung werden gemäß des neuen Zuwanderungsgesetz als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt. Ausdrücklich gesetzlich verankert ist zudem der Schutz vor geschlechtsspezifischer Verfolgung.⁵⁸⁷ Es wurde bestimmt, dass eine Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auch dann vorliegen kann, wenn eine Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft (§ 60, Abs.1). Diese Personen waren bis dato lediglich geduldet. Nun erhalten sie eine begrenzte Aufenthaltserlaubnis. Durch diese Regelungen sind zum Einen bestehende Schutzlücken geschlossen worden und

⁵⁸⁷ Der Begriff „geschlechtsspezifische Verfolgung“ ist nicht abschließend definiert worden. Er umfasst eine Reihe unterschiedlicher Sachverhalte, von denen ausschließlich Frauen betroffen sind, darunter Genitalverstümmelung, Zwangsabtreibungen und Zwangsverheiratungen, Menschenrechtsverletzungen, die in ihrer Ausprägung geschlechtsspezifische Merkmale aufweisen, wie z. B. sexuelle Übergriffe.

zum Anderen einer einheitlichen Auslegung des Flüchtlings- und Verfolgungsbegriffs der GFK im Zuge der Vergemeinschaftung der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik Rechnung getragen worden. Im Bereich der humanitären Zuwanderung ermöglicht das neue Gesetz darüber hinaus den Nachzug von Kindern bis zum 18. Lebensjahr, sofern sie zusammen mit den Eltern einwandern, über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, der Vater oder die Mutter anerkannte Asylberechtigte oder politisch Verfolgte sind oder zur Gruppe der hochqualifizierten ausländischen Arbeitskräfte gehören. Ansonsten gilt eine Altersgrenze von 16 Jahren. Für Problemfälle können die Bundesländer eine Härtefallkommission einrichten, die in besonderen Einzelfällen ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde richten kann, die unter bestimmten Umständen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anordnen kann (§ 23 und 23a). Andererseits ermöglichen die neuen gesetzlichen Bestimmungen eine konsequente Abschiebung von ausreisepflichtigen Ausländern, so auch von denen, die durch die Verschleierung ihrer Identität oder Vernichtung ihrer Pässe, ihre Rückkehr hinauszögern bzw. verhindern wollen sowie die striktere Bekämpfung der unerlaubten Einreise (§ 58).

Im Sicherheitsbereich führt das neue Zuwanderungsgesetz die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz verfolgte Linie fort. Ausländer, die auf Grund einer Gefahrenprognose ein Risiko für die Allgemeinheit oder für die öffentliche Sicherheit und Ordnung Deutschlands darstellen, werden danach abgewiesen bzw. können leichter ausgewiesen werden (§ 53 und § 54). Als Sicherheitsrisiko werden z.B. diejenigen Ausländer bestimmt, die unter die Kategorie der sogenannten „geistigen Brandstifter“ fallen, d. h. öffentlich Taten wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder terroristische Taten billigen (§ 25, Abs. 3, § 55, Abs.7) oder Leiter verbotener Vereine sind, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung aussprechen und zu schweren Verbrechen aufrufen (§ 54, Abs. 7). Wenn in diesen Fällen Abschiebehindernisse, wie z. B. Folter oder Todesstrafe, bestehen, ergehen für diese Personen restriktive Auflagen und Meldevorschriften. Schleuser, die zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt sind, können gemäß der neuen Regelung ebenfalls leichter ausgewiesen werden (§ 53, Abs. 3 und § 54, Abs. 2). Das Zuwanderungsgesetz sieht für diese Fälle eine Abschiebeanordnung vor (§ 58a), die sofort vollziehbar ist. Damit soll den Schwierigkeiten, die bei besonderen Gefahren für die Sicherheit Deutschlands bisher einer effektiven Verfahrensweise

entgegenstanden, nun in der Praxis Rechnung getragen werden. Diese Neuregelungen sollen durch Maßnahmen zur Überwachung ausgewiesener Ausländer flankiert werden (§ 54a). Zudem ist bei Einbürgerungsverfahren und vor der Erteilung unbefristeter Niederlassungserlaubnisse künftig eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz vorgesehen.

6. Schlussbetrachtung

Die vorliegende Arbeit begann mit der Frage: Sollte Deutschland (mehr) Zuwanderung zulassen und wenn ja, in welcher Form und aus welchen Gründen? Im Verlauf der Untersuchung wurde gezeigt, dass die unterschiedlichen Antworten auf diese Frage in hohem Maße durch Weltbilder und Ideen geprägt sind, an denen sich die politischen Akteure in ihrem Denken und Handeln orientieren. Genauer gesagt, wurde herausgearbeitet, dass wir es im Bereich der Migrations- bzw. Zuwanderungspolitik mit zwei konkurrierenden Weltbildern und Ideen zu tun haben: 1. das realistische Weltbild, auf dessen Grundlage die Idee der Abschottung bzw. Abgrenzung gegenüber Migranten/Zuwanderung konstruiert wird. 2. das liberale Weltbild, auf dessen Grundlage die Idee der Gestaltung und Steuerung von Migration/Zuwanderung entwickelt wurde.

Im realistischen Weltbild dominieren die Probleme bzw. die Bedrohungen, die von den internationalen Entwicklungen für die Welt und für Deutschland ausgehen. Diese Perspektive entspricht in weiten Teilen der Position der Unionsparteien. Die Welt ist aus ihrer Sicht grundsätzlich konfliktiv und birgt zahlreiche Gefahren. Zwar nehmen sie die internationalen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges als grundsätzlich verändert wahr, friedlicher sind sie nach Ansicht der CDU/CSU dennoch nicht geworden. Neue Gefahren, vor allem der internationale Terrorismus in Verbindung mit Massenvernichtungswaffen, bestimmen ihre „Realität“, auf deren Grundlage sie eine bestimmte Vorstellung von Sicherheitspolitik konzipieren. Danach gilt es als unabdingbar, den neuen Sicherheitsrisiken primär durch Verteidigung zu begegnen. Militärische Ressourcen sind für sie unverzichtbar, gerade im Hinblick auf die sogenannten „Schurkenstaaten“ oder den „*bad performers*“. Sie sollen der Abschreckung dienen und gewaltsame Konflikte verhindern helfen – eine Strategie, die sich nach Meinung der CDU/CSU, trotz der

damit verbundenen Risiken, bereits während des Kalten Krieges bewährt hat. Ihr Ziel ist es zu verhindern, dass regionale Krisen sich ausweiten und nationale Interessen beeinträchtigen. Die Interessen beziehen sich dabei auch auf den Bereich Wirtschaft und Handel, denen durch internationalisierte Sicherheitspolitik Rechnung getragen werden muss.

Seit dem 11. September nehmen Sicherheitsfragen auch in der Zuwanderungspolitik einen sehr hohen Stellenwert ein. Insbesondere wird seither ein Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Terrorismus konstruiert. Mit der ungesteuerten Migration bzw. Zuwanderung verbinden die Vertreter der CDU/CSU den Entzug von Kontrolle über nationale Grenzen und einen Verlust von Souveränität. Beides wollen sie zurückgewinnen. Ungesteuerte Zuwanderung stellt für sie eine potenzielle Bedrohung der nationalen Sicherheit sowie eine Belastung und Konkurrenz für die einheimische Bevölkerung dar, gegen die sich Deutschland abschotten bzw. abgrenzen muss. Präventive Maßnahmen, z.B. Entwicklungshilfe, sind für sie insofern von Bedeutung, als dass dadurch Migrationsströme in Richtung Europa im Vorfeld verhindert werden können. Mit ihrer Interpretation der Wirklichkeit geht die normative Prämisse einher, dass die deutsche Gesellschaft vor den negativen Konsequenzen von Zuwanderung geschützt werden muss. In erster Linie gilt deshalb für sie, Zuwanderung im Interesse Deutschlands zu begrenzen. Mit anderen Worten: Zuwanderung muss aus Gründen der Staatsraison, der inneren Sicherheit und der Sozialverträglichkeit in ihrem Umfang begrenzt werden.

Diese Interpretationen bilden die Grundlage für die Vorstellung der CDU/CSU von einer angemessenen Gestaltung von Zuwanderungspolitik. In ihren Begründungen lassen sich bestimmte wiederkehrende Argumentationen ausmachen, mit denen sie ihre Forderung nach Begrenzung von Zuwanderung rechtfertigen. So ist nach Ansicht der Unionsparteien der Staat in erster Linie seinen Bürgern gegenüber verpflichtet. Er muss versuchen, die externen Beziehungen in der Form zu beeinflussen, dass in erster Linie die Erwartungen und Forderungen der eigenen Bürger erfüllt werden. Seine zentrale Aufgabe besteht danach in der Gewährleistung der äußeren und inneren Sicherheit und der ökonomischen Stabilität des Landes. Er muss sozusagen als Anwalt seiner Bürger agieren und deren Interessen nach außen vertreten. Dementsprechend will die CDU/CSU Handlungen vermeiden, welche nicht dem Wohle und der Sicherheit des Landes und seiner Bürger dienen. Das mit

diesem „*strategic consequentialism*“⁵⁸⁸ einhergehende Plädoyer für die Integrität der Lebensbedingungen der einheimischen Bevölkerung basiert auf partikularen Motiven bzw. Loyalitäten. Es wird in erster Linie die Verantwortung gegenüber dem eigenen Gemeinwesen bzw. die Verpflichtung gegenüber der sozialen und wirtschaftlichen Sicherheit im eigenen Land gesehen. Die Begrenzung von Zuwanderung und des Aufenthalts von Ausländern gelten in ihren Augen deshalb als gerechtfertigt, weil dadurch soziale Konflikte und Belastungen vermieden würden, welche die öffentliche Ordnung oder die ökonomische Reproduktion der Gesellschaft ernstlich gefährdeten. Bei der Begrenzung der Zuwanderung geht es der CDU/CSU um die tatsächliche oder vermeintliche Aufnahme- und Integrationskapazität der deutschen Gesellschaft insbesondere in sozioökonomischer Hinsicht. Für sie muss es Deutschland weitestgehend freistehen, nach eigenen Kriterien zu entscheiden, wie viele und welche Zuwanderer es aufnehmen will und welche politischen Partizipations- und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen den Zuwanderern zugebilligt werden. Der Bezugspunkt dieser Position ist die nationalstaatliche Solidarität, deren normative Grundstruktur ist die nationale Solidargemeinschaft.

Die SPD und Bündnis 90/Die Grünen entwerfen ein tendenziell anderes Bild von der Welt als die CDU/CSU. Ihre Position und Interpretation deutet auf ein liberales Weltbild hin. Zwar nehmen auch sie wahr, dass die internationalen Beziehungen ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotential bergen. Doch sie verbinden mit dem Ende des Kalten Krieges einen erheblichen Zugewinn an Sicherheit und gelangen deswegen bei der Bewertung geeigneter Sicherheitsstrategien zu anderen Schlussfolgerungen. Statt der (militärischen) Verteidigungspolitik setzen sie verstärkt auf politische Strategien - auf Diplomatie und Verhandlungen - zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen. Der klassischen Verteidigungspolitik wird eine nachgeordnete Rolle zugeschrieben. Auch wenn die Welt vom Idealzustand des „ewigen Friedens“ noch weit entfernt ist, bleibt seine Realisierung in der Wahrnehmung von SPD und Bündnis90/Die Grünen das anvisierte Fernziel, dem es sich zu mindestens anzunähern gilt. Sie besitzen eine humanistisch-pazifistischen Grundhaltung, die auch in ihrer Wahl der Instrumente zur Bearbeitung internationaler Probleme zum Ausdruck kommt. Präventive und zivile Maßnahmen zur Einhegung und Vermeidung von gewaltsamen Konflikten stehen bei SPD und

⁵⁸⁸ Zum Begriff des „*strategic consequentialism*“ vgl. Craig Carr und Garry Scott (1986), Are States Moral Agents? In: *Theory and Practice* 12 (1), S. 75-102.

Bündnis90/Die Grünen hoch im Kurs. Militärische Interventionen dürfen für sie immer nur die *ultima ratio* sein und müssen durch die Völkergemeinschaft legitimiert werden. Eine Haltung, die beide Parteien z.B. auch im Vorfeld und während des Irak-Krieges durch ihre vehemente Ablehnung militärischer Aktionen deutlich zum Ausdruck gebracht hat.

Ähnlich wie die Vertreter der CDU/CSU unterscheiden die Vertreter der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zwischen „*bad performers*“ und „*good performers*“. Politik darf sich in den Augen von SPD und Bündnis90/Die Grünen jedoch nicht mit dieser Differenzierung zufrieden geben. Sie muss vielmehr die Ursachen für die Probleme und den Unfrieden in der Welt angehen. In der Perzeption der Regierungsparteien sind diese Ursachen vor allem in der Armut, dem Elend und der mangelnden wirtschaftlichen Entwicklung in den Entwicklungsländern zu finden. Ihrer Ansicht nach muss eine geeignete und verantwortungsvolle politische Strategie diese Aspekte berücksichtigen und versuchen, die sozioökonomischen Differenzen zwischen den Entwicklungs- und Industrieländern zu verringern, z.B. durch den Abbau protektionistischer Maßnahmen. Neben dem Bewusstsein für die Belange anderer verbirgt sich dahinter vor allem die Hoffnung, dass eine gerechtere und auf allgemein anerkannten Regeln basierende internationale Ordnung zum Vorteil aller Mitglieder der Völkergemeinschaft ist. Diese Strategie ist nicht mit einer uneingeschränkt selbstlosen Haltung zu verwechseln. Sie ist eher Ausdruck eines „idealistischen Pragmatismus“, der versucht, das Wünschenswerte mit dem Möglichen zu verbinden.⁵⁸⁹

Dementsprechend gilt für die Mehrheit der Vertreter von SPD und Bündnis90/Die Grünen, dass der Migrationsdruck auf Deutschland durch die Bekämpfung der Ursachen von unfreiwilligen Wanderungsbewegungen und die Ausweitung des Menschenrechtsschutzes abgebaut werden muss. Als notwendig dafür erachten sie eine migrationsorientierte Entwicklungspolitik und eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik. Anders als die CDU/CSU, die mit ihrer Interpretation des Prinzips der Hilfe zur Selbsthilfe, die Verantwortung für den Erfolg der Entwicklungshilfe maßgeblich den Entwicklungsländern zuschreiben, betonen die Vertreter der Regierungsparteien die eigene Verantwortungen Deutschlands, die

⁵⁸⁹ Zum Begriff des „idealistischen Pragmatismus“ Vgl. auch David Goldsworthy (1995), *Australia and Good International Citizenship*, in: *The New Agenda for Global Security: Cooperating for Peace and Beyond*, hrsg. v. Stefanie Lawson, Canberra, S. 171-187.

Lebensbedingungen der Armen in der Welt zu verbessern. Grundsätzlich geht es für sie in der Migrationspolitik um eine Balance zwischen den Ansprüchen von Flüchtlingen und Migranten und den Interessen Deutschlands. Dabei bleiben sie pragmatisch und folgen einem Nutzenargument, wenn sie davon sprechen, dass eine verantwortungsvolle Politik für alle Seiten von Vorteil sei.

Vor diesem Hintergrund plädieren SPD und Bündnis90/Die Grünen dafür, dass Deutschland Zuwanderung ermöglichen und gestalten muss. Stärker als die CDU/CSU Parteien betonen sie die positiven Auswirkungen von Zuwanderung für Deutschland, insbesondere durch die gezielte Anwerbung junger, qualifizierter Arbeitsmigranten. Diese nationale Mehrwertannahme basiert auf dem Prinzip des gegenseitigen Vorteils durch Arbeitszuwanderung, d.h. der Annahme, dass die Situation beider Seiten verbessert werden kann. Die Aufnahmegesellschaft profitiert durch wirtschaftliche Prosperität, die Arbeitsmigranten durch die Verbesserung ihrer Lebenssituation. Gleichwohl wird das Plädoyer für die Aufnahme von Zuwanderern nicht ohne gewisses Zögern vollzogen. Denn obwohl es nach Ansicht der Regierungsparteien nicht zu rechtfertigen sei, den Interessen Deutschlands absolute Priorität vor den legitimen Ansprüchen von Zuwanderern einzuräumen, insbesondere aus humanitären Überlegungen heraus, so muss doch gewährleistet sein, dass Zuwanderung nicht zu Lasten derjenigen Bevölkerungsgruppen in Deutschland geht, die ohnehin am schlechtesten gestellt sind.

Das Ziel dieser Untersuchung war es, zu verdeutlichen, dass die Welt nicht nur in materiellen Realitäten existiert, sondern vor allem in sozialen Konstruktionen. Das bedeutet nicht, dass das Vorhandensein materieller Realitäten (z.B. Migration und Zuwanderung) negiert wird, jedoch, dass ein großer Teil dessen, was als Realität wahrgenommen wird auf bestimmten Wahrnehmungs- und Deutungsmustern beruht, über die die Zuschreibung von Bedeutungen erfolgt, so z.B. dass Migration bzw. Zuwanderung eine Bedrohung für die potentiellen Aufnahmeländer darstellt. Es wurde gezeigt, dass Weltbilder und Ideen intersubjektiv sind. Das heißt, dass nicht nur Individuen, sondern auch soziale Kollektive, wie z.B. Parteien, Träger von Weltbildern und Ideen sind, die ihnen als Grundlage für die Ausbildung bestimmter Präferenzen dienen. Dass Parteien versuchen, ihre Interessen bzw. die ihrer (potentiellen) Wähler zu verwirklichen, ist nicht zu leugnen. Es wurde jedoch gezeigt, dass diese Interessen nicht definitiv vorgegeben sind, sondern entsprechend der vorherrschenden Weltbilder und Ideen ausgebildet werden. Es wurde außerdem

verdeutlicht, dass auch die Strukturen bzw. der internationale/nationale Kontext, in dem Zuwanderung betrachtet und bearbeitet wird, keine objektive Realität ist, sondern ebenfalls eine soziale Konstruktion, in der sich die durch die politischen Akteure verankerten Weltbilder und Ideen ausdrücken.

Das Ziel dieser Arbeit war es nicht, die Wirkung einzelner Variablen zu ermitteln oder bestimmte Hypothesen zu testen. Der konstruktivistische Analyserahmen wurde vielmehr genutzt, um ein systematisches und nachvollziehbares Bild der unterschiedlichen Positionen im Hinblick auf Zuwanderung zu zeichnen. Es bleibt anderen Untersuchungen vorbehalten, die in dieser Studie interpretativ verknüpften Aspekte der Zuwanderung (Sicherheit, Wirtschaft und humanitäres Völkerrecht) wieder zu trennen, und im Einzelnen näher zu untersuchen.

Interessant wäre, den in dieser Arbeit nicht beachteten Zusammenhang von Ideenverbreitung und Macht näher zu beleuchten. Weltbilder und Ideen können nur durch Menschen als Träger entstehen und sich verbreiten. Welche Bedeutung ein Weltbild oder eine Idee erlangen kann, hängt in entscheidendem Maße davon ab, welche Möglichkeiten die Träger der Weltbilder und Idee haben, diese zu verbreiten und gegen andere Weltbilder und Ideen durchzusetzen. Einer politischen Ideologie kann mit Zwang Geltung verschafft werden – oder aber durch sanftere Formen wie Diskursmacht oder Medienmacht. Doch auch diese Aspekte sollen anderen Untersuchungen vorbehalten bleiben.

LITERATUR

Internetquellen und Zeitungen

<http://www.auswaertiges-amt.de/>,
<http://www.bayern.de/>
<http://www.bmi.bund.de/>
<http://www.bmi.bund.de/>
<http://www.bmz.de/>
<http://www.bundesregierung.de/>
<http://www.bundestag.de/>
<http://dip.bundestag.de/>
<http://www.bundeswehr.de/>
<http://www.cdu.de/>
<http://www.cdusu.de/>
<http://www.csu.de/>
<http://www.documentarchiv.de/>
<http://europa.eu.int/>
<http://www.gesetzeskunde.de/>
<http://www.gruene-fraktion.de/>
<http://www.jawort.de/bund/recht/>
<http://www.proasyl.de/>
<http://www.spd.de/>
<http://www.unhcr.de/>

- Auswärtiges Amt: "*New International Security Situation*" - Plenarbeitrag von Staatsminister Volmer beim 4. ASEM Außenministertreffen, 06.07.2002, Madrid.
- Auswärtiges Amt: 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin.
- Auswärtiges Amt: Bundesminister Joschka Fischer am 18.11.1999 in der Stuttgarter Zeitung zur Außenpolitik der rot-grünen Bundesregierung.
- Auswärtiges Amt: Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung: Außenpolitisches Instrument oder Politikersatz, Vortrag von Staatsminister Ludger Volmer auf der Konferenz „Politik oder Hilfe? Neue Herausforderungen für humanitäre Hilfe“, Berlin, 18.01.2002.
- Auswärtiges Amt: Gesamtkonzept der Bundesregierung: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, o. J, Berlin.
- Auswärtiges Amt: Klassische Außenpolitik - internationale Politik - globale Politik, Beitrag von Dr. Christoph Zöpel, Staatsminister im Auswärtigen Amt für das Buch und Internet-Projekt „Germany - Global Visions“, 20.02.2000, Berlin.
- Auswärtiges Amt: Kurzfassung der außenpolitischen Strategie zum südlichen Afrika, 11.04.2001, Berlin.
- Auswärtiges Amt: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York, 22.09.1999.
- Auswärtiges Amt: Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Haushaltsdebatte, Berlin, 28.11.2001.
- Auswärtiges Amt: Rede von Staatssekretär Ischinger zur Eröffnung der Konferenz „Facing Ethnic Conflict, Perspectives from Research and Policy-making“ des Zentrums für Entwicklungsforschung, Bonn, 14.12.2000; Auswärtiges Amt: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen, 22.09.1999, New York.
- Auswärtiges Amt: Sicherheit umfassend denken: Herausforderungen des Krisenmanagements im 21. Jahrhundert, Rede von Staatssekretär Chronburg zur Eröffnung der Konferenz zum Thema Krisenmanagement, 06.04.2005, Berlin.
- Auswärtiges Amt: Was bleibt vom Pazifismus – Überlegungen zu einer neuen Weltinnenpolitik, Namensartikel von Staatsinnenminister Volmer in der Frankfurter Rundschau, 07.01.2002.
- Auswärtiges Amt: Zukünftige Schwerpunkte der deutschen Außenpolitik, Pressemitteilung vom 27.12.1999, Berlin.

Bayrische Staatskanzlei: Eckpunkte zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 04.07.2000, München.

Bericht der ‚Unabhängigen Kommission Zuwanderung‘: Zuwanderung gestalten. Integration fördern, 04.07.2001, Berlin.

Berliner Zeitung: BND-Beamter warnt erneut vor Terrorakten auch in Deutschland, 26.11.2002.

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (2000), Asyl im Blick, Nürnberg.

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (2004), Entscheidungen und Entscheidungsquoten seit 1985, Nürnberg.

Bundesministerium der Verteidigung: Deutschlands Interessen, 20.07.2004, Berlin.

Bundesministerium des Inneren (1991), Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Bundesministerium des Inneren (2004): Migrationsbericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Aktualisierte Ausgabe November, Berlin.

Bundesministerium des Inneren, Eckpunkte des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, Pressemitteilung v. 27.10.2001, Berlin.

Bundesministerium des Inneren: Schily stellt Verfassungsschutzbericht 2003 vor, 01.11.2004, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001), Erster Bericht ‚Monitoring des IT-Sofortprogramms, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (o.J.), Familien ausländischer Herkunft in Deutschland, Berlin.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Weltbank vollzieht Kurswechsel, Berlin.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Multilaterale ODA-Nettoauszahlungen an multilaterale Einrichtungen und EU 2003, Berlin.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Bilaterale ODA-Nettoauszahlungen nach Ländern, Berlin.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Bilaterale ODA-Zuschüsse an Nichtregierungsorganisationen, Berlin.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Zusammenarbeit und Entwicklung. Grundsätze und Ziele, Berlin.

Bundesverfassungsgericht: Beschlüsse der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 10.08.2000 und vom 14.5.2003, in: Rechtssprechungsübersicht zum Ausländerrecht - Teil 1.

Bundesverwaltungsgericht: Urteile vom 18.01.1994, 5.7.1994, 6.8.1996 und 15.4.1997, in: Rechtssprechungsübersicht zum Ausländerrecht - Teil 1.

Bundeswehr: Aktuelle Einsätze, (Stand: 10.04.2005), Berlin.

Bundeszentrale für politische Bildung: Kernpunkte des Gesetzentwurfs zur Zuwanderung, 05.11.2001.

Bündnis 90/Die Grünen: Die Zukunft ist Grün, Grundsatzprogramm vom 17.03.2002, Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen: Einwanderung gestalten, Asylrecht sichern, Integration fördern, 08.11.2000, Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen: Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration, Beschluss der 16. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen, 10.03.2001, Stuttgart.

Bündnis 90/Die Grünen: Multikulturelle Demokratie. Grüne Einwanderungspolitik: Kultureller Pluralismus und Integration, Beschluss des Parteirates vom 13. November 2000, Berlin.

CDU Deutschlands: Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungs-Kommission der CDU Deutschlands, 06.11.2000, Berlin.

CDU Deutschlands: Außenpolitik. Deutschland braucht eine kompetente Außenpolitik, Positionspapier der CDU.

CDU Deutschlands: Der 11. September 2001: Konsequenzen für Entwicklungspolitik und internationale Zusammenarbeit, Beschluss des Bundesfachausschusses Entwicklungspolitik der CDU Deutschland: vom 09.09.2002.

CDU Deutschlands: Deutschland braucht eine kompetente Außenpolitik.

CDU Deutschlands: Freie Menschen. Starkes Land. Vertrag für eine sichere Zukunft. Beschlüsse des 14. Parteitages der CDU Deutschlands, 02.-04.12.2001, Dresden.

CDU Deutschlands: Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands, 07.06.2001, Berlin.

CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag: Argumente zum rot-grünen Zuwanderungsgesetz, 04.03.2002, Berlin.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Bundeswehr in einem geänderten sicherheitspolitischen Umfeld, 25.02.2003.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Eine nachhaltige Politik nutzt die Chancen der Globalisierung, Erklärung von Ralf Brauksiepe im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 25.01.2005.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Entwicklungspolitik. Der Bedeutungszuwachs der Entwicklungspolitik gegenüber der Außen- und Sicherheitspolitik.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Kurs halten in der Außenpolitik, Positionspapier von Wolfgang Schäuble.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Landesverteidigung und Heimatschutz als Teil des Gesamtkonzeptes Sicherheit, 31.03.2004.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: OECD-Zahlen bestätigen Rote Lampe für rot-grüne Entwicklungspolitik.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Schäuble für nachhaltige Entwicklung, Interview im Deutschlandfunk, 06.01.2005.

CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Verschiebung des außenpolitischen Koordinatensystems. Zwischenbilanz der rot-grünen Außenpolitik in der 15. Wahlperiode, Ergebnis der Klausurtagung der AG Außenpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 05.-06.09.2004, Münster.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: 50 Jahre deutsche NATO-Mitgliedschaft würdigen, sich zur NATO bekennen und sie stärken, 19.04.2005.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: 50-jährige Mitgliedschaft – ein Anlass zur Feier und Würdigung der NATO, Rede von Friedbert Pflüger.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Außenpolitische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts an Deutschland, Vortrag von Volker Rühle vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, 21.04.2001, Berlin.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Außenpolitische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts an Deutschland, Vortrag von Volker Rühle vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, 21.04.2001, Berlin.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Bundeswehr in einem geänderten sicherheitspolitischen Umfeld.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Deutschlands Interessen in Afrika, Beitrag von Friedberg Pflüger in „Die Politische Meinung“, 15.10.2004, Berlin.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Die außenpolitischen Interessen Deutschlands: Stabilität durch Partnerschaft und Vertrauen.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Die NATO ist die zentrale Institution des transatlantischen Bündnisses, Interview mit Angela Merkel in n-tv zur Rolle der NATO.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Entwicklungspolitik.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Globalisierung: Chancen erkennen und Herausforderungen meistern.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: NATO: Garant unserer äußeren Sicherheit, Rede von Ruprecht Polenz.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: OECD-Zahlen bestätigen Rote Laterne für rot-grüne Entwicklungspolitik, Deutschlands Ruf steht auf dem Spiel.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Richtig verstandene Abrüstungspolitik muss Strategien zur multinationalen Risikovorsorge und internationalen Konfliktlösung weiterentwickeln, Rede von Hans Raidel zum Jahresabrüstungsbericht, 21.10.2004, Berlin.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Schillernde Verpackung, nichts dahinter. Eine kritische Bilanz der rot-grünen Entwicklungspolitik, 15.02.2004.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Sicherheitspolitik. Neue Herausforderungen für unsere Sicherheit.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Weltweite Armutsbekämpfung richtig machen, Antrag vom 04.05.2004, Drucksache 15/3098.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestages: Arbeit der Vereinten Nationen muss viel leistungsfähiger werden, Rede von Conny Meyer zu den Vereinten Nationen, 21.04.2005.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestages: Bundesregierung darf bei Finanzierung des VN-Beitrages nicht im Nebulösen bleiben, Rede von Klaus Rose.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestages: Entwicklungspolitik darf nicht zur Notfallkasse außenpolitischer Interessen verkommen, Rede von Christian Ruck.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestages: Zur globalen Verantwortung gehört eine vernünftige Handelspolitik, Rede im Deutschen Bundestag von Ralf Brauksiepe.

CDU-Bundesausschuss: Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern, Beschluss vom 07.06.2001, Berlin.

Deutscher Bundestag: Deutschland wirksam vor Terroristen und Extremisten schützen, Antrag der CDU/CSU-Fraktion vom 17.12.2002, Drucksache 15/218.

CDU-Bundesfachausschuss zur Sicherheitspolitik: Gesamtsicherheitskonzept zur Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit, 28.06.2004, Berlin.

CDU-Bundesvorstand: Zuwanderung steuern. Integration fördern, Antrag an den Bundesausschuss, 03.05.2001.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, EU Amtsblatt C364/01, 18.12.2000, Brüssel.

CSU: Bayern fordert ein echtes Plus an Sicherheit.

CSU: Das Netz gewaltbereiter Islamisten zerreißen!.

CSU: Rot-Grün: Machtpolitik statt Sachpolitik.

CSU: Terrorgefahr wird weiter unterschätzt.

CSU: Zuwanderung ist derzeit viel zu hoch.

CSU: Bayern fordert ein echtes Plus an Sicherheit.

CSU-Parteivorstand: Thesen zur Zuwanderungspolitik, Beschluss des Parteivorstand der CSU vom 23.04.2001.

Der Spiegel: 38 Kurden im Fiat, 33/1998.

Der Spiegel: Union will Sicherungshaft für Terroristen, 24.05.2004.

Deutsche Bundesregierung (2001), Sicherheitsbericht, Berlin.

Deutsche Bundesregierung (2003), Mythen im deutschen Asylrecht. Wider die Mythen im deutschen Asylrecht: Schutz vor politischer Verfolgung gewähren.

Deutsche Bundesregierung: Bundeskanzler Schröder: Globalisierung politisch gestalten, 16.05.2002.

Deutsche Bundesregierung: Bundeskanzler Schröder: Globalisierung politisch gestalten.

Deutsche Bundesregierung: Der 11. Bericht zur Entwicklungspolitik.

Deutsche Bundesregierung: Deutsche Entwicklungspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts..

Deutsche Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG).

Deutsche Bundesregierung: Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), Bundesgesetzblatt G5702, Teil 1, Nr. 3 vom 11.01.2002.

Deutsche Bundesregierung: Rede des deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder zur Greencard-Initiative anlässlich des SAP-Kongresses am 24. Mai 2000, Berlin.

Deutsche Bundesregierung: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Münchener Sicherheitskonferenz, 12.02.2005.

Deutsche Bundesregierung: Wiczorek-Zeul: Weltbank wichtiger Partner Deutschlands bei der Armutsbekämpfung, 22.05.2003.

Deutsche Bundeswehr: Bisherige Einsätze (12.12.2004).

Deutscher Bundestag: „Experten betonen hohe Entwicklungspolitische Bedeutung der Diaspora“, Parlament Aktuell, hib-Meldung 138/2004.

Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1998 bis 2001, Drucksache 15/2019.

Deutscher Bundestag: Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 14/7987, 14/8046, Drucksache 14/8414.

Deutscher Bundestag: Demographischer Wandel, Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Parlament Aktuell, 14. Wahlperiode.

Deutscher Bundestag: Deutschland wirksam vor Extremisten und Terroristen schützen, Drucksache 15/218, 17.02.2002.

Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Drucksache 14/7387, 07.11.2011, Berlin.

Deutscher Bundestag: Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes stößt nicht auf ungeteilte Zustimmung, 13.12.2001, Berlin.

Deutscher Bundestag: Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten, Plenarprotokoll: Tagesordnungspunkt 18, vom 06.07.2000.

Deutscher Bundestag: Internationales, Parlament Aktuell.

Deutscher Bundestag: Rede des stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Wolfgang Bosbach in der 1. Lesung des Zuwanderungsgesetzes im deutschen Bundestag, 13.03.2003, Berlin.

Deutscher Bundestag: Rede von Wolfgang Schäuble zur deutschen Außenpolitik und zum Irak- Krieg im Rahmen der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages, 20.03.2003, Berlin.

Deutscher Bundestag: Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Drucksache 14/7987.

Deutscher Bundestag: Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen, Antrag von Wolfgang Bosbach und anderen CDU- Abgeordneten sowie der Fraktion der CDU/CSU vom 03.07.2001, Drucksache 14/6641.

Deutscher Bundestag: Union: EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung nicht akzeptabel, hib-Meldung 293/2000.

Deutscher Bundestag: Weltweite Armutsbekämpfung richtig machen, Drucksache 15/3098.

Die Welt: Experte verlangt Einwanderungsgebühr, 04.07.2001.

Die Welt: Keine Denkverbote bei Zuwanderung, 25.09.2000.

Die Welt: Mit der Green Card kam der deutsche Sinneswandel, 18.04.2001.

Die Zeit: Deutschland, einig Einwanderungsland: Die Parteien stellen sich auf die Wirklichkeit ein – und auf den Wahlkampf, 27.04.2001.

Die Zeit: Ein leicht zu treffendes Ziel, 21.11.2001.

Die Zeit: Ende einer Lebenslüge – Einwanderung: Debattieren wir jetzt, 19.10.2000.

DPA: DPA hält Bevorstehen eines größeren Al-Kaida-Anschlags für möglich, 4.11.2002.

DPA: Wirtschaftsforscher: Eintrittsgeld für Einwanderung nach Deutschland, 12.07.2001.

DPA: Zahl der extremistischen Ausländer nahm wieder zu, 23.5.2002.

Eine-Welt-Gruppen (1998), Fragenkatalog für die Bundestagskandidaten des Wahlkreises Heidelberg. Wahlprüfsteine zur Entwicklungspolitik anlässlich der Bundestagswahlwahl 1998 (mit den Antworten auch der anderen Kandidaten).

Enquete-Kommission Demographischer Wandel (1998), Demographischer Wandel. Zweiter Zwischenbericht - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an die Einzelnen und die Politik, Bonn.

Entwicklungspolitik gegenüber der Außen- und Sicherheitspolitik.

Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Urteile vom 15.11.1996, 17.12.1996, 29.4.1997, 2.5.1997, 6.2.2001 sowie die Zulässigkeitsentscheidungen vom 19.1.1999, 7.3.2000, in: Rechtssprechungsübersicht zum Ausländerrecht - Teil 1.

Europäischer Rat von Tampere: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Pressemitteilung des Rates vom 16.10.1999, Nr. 200/1/1999.

Europäischer Rat: Convention implementing the Schengen Agreement, 14.06.1985.

Europäischer Rat: geänderter Vorschlag vom 18.06.2002 für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Anerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABI, EG Nr. C291E vom 26.11.2002.

Europäischer Rat: Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten, ABI, EG Nr. L31 v. 06.02.2003.

Europäischer Rat: Richtlinie Nr. 2001/55/EG des Rates vom 20.07.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedsstaaten, ABI, EG Nr. L212 vom 7.8.2001.

Europäischer Rat: Vorschlag v. 20.09.2000 für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Anerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABI, EG Nr. C62E vom 27.02.2001

Europäischer Rat: Vorschlag vom 12.09.2001 für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatenangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, ABI, EG Nr. C513 v. 26.02.2002.

Europäischer Rat: Vorschlag vom 3.4.2001 für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten, ABI, EG, Nr. C213E vom 31.7.2001.

European Commission (2000), Living in an area of freedom, security and justice, Brüssel.

Financial Times Deutschland: Schily warnt vor wachsender Terror-Gefahr, 20.11.2002.

Financial Times Deutschland: Terrorgefahr in Deutschland, 15.02.2002.

Focus: Terrorgefahr: Der Plan für Phase III, 18.11.2002.

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Illegale Zuwanderung und Schleuserbanden bekämpfen, 12.11.2000.

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Integrationskraft der Menschen nicht überfordern, Bayerns Innenminister Beckstein gegen eine große Zahl von Einwanderern / Unternehmen sollen Deutschkurse mitzahlen, 08.07.2001.

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Schröder reißt politische Kultur ein, Unions-Kanzlerkandidat Stoiber zur Einwanderung und zu Zwickels Parteiname für die SPD, 31.03.2002.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Geheimdienste vermuten viele Schläfer in Deutschland, 26.11.2002.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Ich bin froh, ein Deutscher zu sein. Saarlands Ministerpräsident Peter Müller zum Nationalbewusstsein, zur „deutschen Leitkultur“, zur Änderung des Asylrechts und zu Volksentscheiden, 03.12.2000.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Red-Green Card, 15.07.2000.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Sehr viel mehr Zuwanderung können wir nicht verkraften, Interview mit Friedrich Merz, 19.11.2000.

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Stahl: Wir sind ein Einwanderungsland, 20.09.2000.

Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung: Deutschland braucht Einwanderung', Interview mit Friedrich Merz, 22.10.2000.

Frankfurter Rundschau: „Annan rüffelt die Europäer wegen ihrer Asylpolitik“, 31.01.2001

Frankfurter Rundschau: Süßmuth fordert ein anderes deutsches Selbstverständnis, 07.12.2000.

Frankfurter Rundschau: Wir brauchen zusätzliche Einwanderung, 14.03.2001.

Gemeinsames Positionspapier der CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 10.05.2001, Berlin.

Gemeinsames Wahlprogramm der CDU und CSU für die Bundestagswahl 2002: Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten, Regierungsprogramm 2002-2006.

Generalversammlung der Vereinten Nationen (2000), Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Bericht des Generalsekretärs, New York.

Geschäftsstelle der Unabhängigen Kommission Zuwanderung: Protokoll der 10. Sitzung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung vom 24.10.2001, Berlin.

Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Bundesgesetzblatt, Teil 1, Nr. 3, 11.01.2002, Bonn.

Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Bundesgesetzblatt 2004 Teil 1 Nr. 41, 5.8.2004, Bonn.

Grundsatzprogramm der CSU (1993), In Freiheit und dem Gemeinwohl verpflichtet, München.

Grundsatzprogramm der SPD: Wegmarken für ein neues Grundsatzprogramm. Sozialdemokratische Vorstellungen zur nachhaltigen Gestaltung der Globalen Epoche.

Handelsblatt: UNO-Flüchtlingskommissar warnt Europa vor Abschottung, 06.02.2001.

Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, 20.10.1998, Bonn.

Konrad-Adenauer-Stiftung: Rita Süßmuth auf der Veranstaltung ‚Prominente im Gespräch‘ des Bildungswerks Erfurt der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. in Greiz am 20.01.2005.

Le Monde Diplomatique : Arbeit ohne Grenzen. Migration und Souveränität, 10.11.2000.

Neue Züricher Zeitung: Was soll ein Migrationsgesetz, 08.05.1993.

Newsweek: Tolerating the Intolerable, 05.11.2001.

Nürnberger Nachrichten: Das Wort Migration wird jetzt gesellschaftsfähig, 29.01.2001.

Pro Asyl (03/2003), Tony Blairs Anschlag auf den internationalen Flüchtlingsschutz, Frankfurt.

Pro Asyl (2000): Offenes Europa oder Abschottungsgemeinschaft? Die Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht, <http://www.proasyl.de/> (Stand: 11.11.2004).

Rede von Angela Merkel auf der XLI. Münchner Konferenz zur Sicherheitspolitik, 12.02.2005, München.

Rede von Angela Merkel zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers „Mut zum Frieden und zur Veränderung“, Berlin, 14.03.2003.

Rede von Edmund Stoiber beim Politischen Aschermittwoch 2005: Endlich Arbeit schaffen.

Rede von Johannes Rau (Berliner Rede): Ohne Angst und ohne Träumereien: Gemeinsam in Deutschland leben, 12.05.2000.

Rede von. Wolfgang Schäuble zur deutschen Außenpolitik und zum Irak-Krieg im Rahmen der Haushaltsdebatte des deutschen Bundestages, 20.03.2003, Berlin.

Regierungsprogramm von CDU und CSU: Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten, Mai 2002, Berlin.

SPD-Bundestagsfraktion: Die neue Politik der Zuwanderung: Steuerung, Integration, innerer Friede, Eckpunktepapier vom 06.07.2001, Berlin.

Süddeutsche Zeitung: „Zu Risiken ist Deutschland bereit...zu Abenteuern nicht“. Auszüge aus der Regierungserklärung und den Reden im Bundestag, 20.09.2001.

Süddeutsche Zeitung: „Zu Risiken ist Deutschland bereit...zu Abenteuern nicht“. Auszüge aus der Regierungserklärung und den Reden im Bundestag, 20.09.2001.

Süddeutsche Zeitung: Junge Männer sind das Problem, 03.02.2001.

Süddeutsche Zeitung: Mobilmachung für Ausländer. Wirtschaft will bei Parteien für mehr Zuwanderung werben, 6.11.2001.

Süddeutsche Zeitung: Nur Leute, die zu uns passen, sollen kommen, Ausweitung des Familiennachzugs stößt auf Ablehnung, 10.03.2000.

Süddeutsche Zeitung: SPD streitet über Schutz von Flüchtlingen, 25.06.2001.
 Süddeutsche Zeitung: Werbende Offenheit, 31.7.2001.
 taz: Bundesausländerbeirat: Schritt in die ausländerrechtliche Steinzeit. Bundesausländerbeirat lehnt Sicherheitspaket ab, Pressemitteilung vom 18.10.2001 und Extremismus per Gesetz, 30.11.2001.
 taz: Schily macht Kollegen fassungslos, 22.10.2001.
 UNHCR (1997), *The States of the World's Refugees 1997-98. A Humanitarian Agenda*, Oxford.
 UNHCR (2000), *1999 Annual Protection Reports – Executive Summaries*, Genf.
 UNHCR (2000), *Refugees and Others of Concern to UNHCR – Statistical Overview*, Genf.
 UNHCR (2000), Remarks of Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees upon Launching the German Language Edition of „The State of the World's Refugees - Fifty Years of Humanitarian Action“, 27.11.2000, Berlin.
 UNHCR (2001), *Asylum policy considerations after 11. September 2001*, Inter-Office Memorandum No. 101/Field Office Memorandum No. 98, Genf.
 UNHCR (2003), *Number of asylum applications submitted in 30 industrialized countries. 1992-2001*, Genf.
 UNHCR (2004), *Asylum Level and Trends in Industrialized Countries - Third Quarter, Comparative Overview of Asylum Applications Lodged in 31 European and 5 Non-European Countries*.
 UNHCR Pressemitteilung: Flüchtlingskonvention schützt keine Terroristen, Genf, 24.10.2001.
 UNHCR Pressemitteilung: Opfer nicht mit Tätern verwechseln, Berlin, 27.09.2001.
 UNHCR: Beschluss des Exekutivkomitees: Nr. 39/1985.
 UNHCR: Flüchtlingsfrauen und internationaler Schutz' und allgemeine Beschlüsse zum internationalen Rechtsschutz Nr. 77(g)/1995, Nr. 79(o)/1997 und Nr. 81 (t)/1997.
 UNHCR: Richtlinie zum Internationalen Schutz: ‚Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge‘ HCR/GIP/02/01 vom 7.5.2002.
 UNHCR: UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung ‚Nichtstaatliche Verfolgung‘ des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages, 29.11.1999, Berlin.
 UNHCR: Urteil des Bundesverwaltungsgericht/Somalia, Schutzlücke zementiert, 16.04. 1997, Bonn.
 United Nations Department of Economic and Social Affairs (2000), *Replacement Migration*, New York.
 United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (1998), *International Migration Policies*, New York.
 United Nations Development Program (1994): *Human Development Report*, Oxford/New York.
 Vereinte Nationen: Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert, Bericht des Generalsekretärs A/54/2000, 27.03.2000, New York.
 Verfassungsschutzbericht Bayern 2004.
 Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung) EU Amtsblatt C340, 10.11.1997, Brüssel.

Sekundärliteratur

Adler, Emanuel (1997), *Seizing the Middle-Ground: Constructivism in World Politics*, in: *European Journal of International Relations* 3 (3), S. 319-363.
 Adler, Emanuel (2002), *Constructivism and International Relations*, in: *Handbook of International Relations*, hrsg. v. Walter Carlsnaes, Beth Simons und Thomas Risse, London, S. 95-118.
 Alborow, Martin (1998), *Abschied vom Nationalstaat*, Frankfurt/Main.
 Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (1997), *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, 2. Aufl., Münster.
 Amann, Christine (1994), *Die Rechte des Flüchtlings: Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung*, Baden-Baden.
 Anderson, Malcom/den Boer, Monica/Miller, Gary (1994), *European Citizenship and European Cooperation Justice and Home Affairs*, in: *Maastricht and beyond – Building the European Union*, hrsg. V. John Pinder und Andrew Rice, New York, S. 104-122
 Angenendt, Steffen - Hrsg. (1997), *Migration und Flucht*, Bonn.
 Angenendt, Steffen - Hrsg. (1999), *Asylum and Migration Policy in the European Union*, Berlin.
 Angenendt, Steffen (o. J.), *Problembereiche von Migration*, <http://www.weltpolitik.net> (Stand: 02.02.2005).
 Appleyard, Reginald - Hrsg. (1999) *Emigration Dynamics in Developing Countries*, Aldershot.

- Ashley, Richard (1986), *The Poverty of Neorealism*, in: *Neorealism and Its Critics*, hrsg. v. Robert Keohane, New York, S. 255-300.
- Bade, Klaus - Hrsg. (1994), *Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München.
- Bade, Klaus (1999), *Ziel Deutschland: Zuwanderung nach 1945*, in: *Zuwanderungen – Auswanderungen: Integration und Desintegration nach 1945. Symposium des Deutschen Historischen Museums und der Bundeszentrale für politische Bildung*, hrsg. v. Hans-Martin Hinz, München.
- Bade, Klaus (2000), *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München.
- Bade, Klaus (2001), *Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland. Gutachten für die unabhängige Kommission Zuwanderung*.
- Bade, Klaus/Münz, Rainer (2000), *Migrationsreport 2000*, Bonn.
- Beck, Ulrich (1996), *Die Subpolitik der Globalisierung: Die neue Macht der multinationalen Unternehmen*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte 47 (11/12)*, S. 673-680.
- Behr, Hartmut (1998), *Zuwanderungspolitik im Nationalstaat*, Opladen.
- Berger, Peter/Luckmann, Thomas (1969), *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt/Main.
- Bertelsmann Stiftung (2004), *Aktion Demographischer Wandel*, Gütersloh.
- Berthold Meyer (2004), *Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach 10 Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinräte naht ein Beteiligungsgesetz*, hrsg. v. der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/M.
- Bierwirt, Christoph (1991), *Zu dem Begriff des politisch Verfolgten und des Flüchtlings i.S.d. GFK*, in: *Archiv des Völkerrechts*.
- Birg, Herwig (1997), *Bevölkerungsentwicklung, Alterung und Einwanderungen in Deutschland – Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg und Ausblick auf das 21. Jahrhundert*, in: *Einwanderungsland Deutschland in der Europäischen Union*, hrsg. v. Albrecht Weber, Osnabrück.
- Birg, Herwig (2001), *Die demographische Zeitwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*, München.
- Blahusch, Friedrich (1999), *Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster*, Frankfurt/M.
- Blashke, Jochen/Germershausen, Andreas (1992), *Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem*, Berlin.
- Bodansky, Daniel (1999), *The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Law?*, in: *American Journal of International Law 93*, S. 596.
- Boekle, Henning (2001), *German foreign human rights policy within the UN*, in: *German Foreign Policy Since Unification*, hrsg. v. Volker Rittberger, Manchester, S. 271-295.
- Bonin, H./Raffelhüschen, B./Walliser, J. (2000), *Can Immigration Alleviate the Democratic Burden?*, in: *Finanzarchiv Nr. 57*, Tübingen.
- Borjas, George (1990), *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, New York.
- Bosbach, Gerd (2004), *Demographische Entwicklung – nicht dramatisieren!* In: *Gewerkschaftliche Monatshefte 2*.
- Brandl, Ulrike (1997), *Soft Law as a Source of International and European Refugee Law*, in: *Europe and Refugees: A Challenge?*, hrsg. v. Jean-Yves Carlier und Dirk Vanheule, The Hague/London/Boston, S. 203-226.
- Brilmayer, Lea (1994), *American Hegemony: Political Morality in an One-Superpower World*, New Haven.
- Brimelow, Peter (1995), *Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster*, New York.
- Brooks, Stephen (1997) *Dueling Realism*, in: *International Organisation (5) 3*, S. 445-477.
- Brown, Chris (1992), *International Relations Theory: New Normative Approaches*, London.
- Brzezinski, Zbigniew (1999), *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Frankfurt/Main.
- Bull, Hedley (1995), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 2. Aufl., London/New York.
- Butterwege, Christoph (2004), *Zwischen der sozialen Wirklichkeit und ihrer öffentlichen Wahrnehmung liegen Welten. Bemerkungen zum demographischen Wandel bzw. zur Notwendigkeit seiner Entdramatisierung anlässlich einer Anhörung im Hessischen Landtag am 10.11.2004*.

- Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrum (2000), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Opladen.
- Campbell, David (1992), *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis/MN.
- Carlier, Jean-Yves (1997), *One-Eyed Kings in the Land of Blinds ?*, in: *Europe and Refugees: A Challenge?*, hrsg. v. Jean-Yves Carlier und Dirk Vanheule, Dordrecht.
- Carr, Craig/Scott, Garry (1986), *Are States Moral Agents?* In: *Social Theory and Practice* 12 (1), S. 75-102.
- Carr, E.H. (1970), *The Twenty Years' Crisis, 1919 –1939*, London.
- Castles, Stephen/ Miller, Marc (1998), *The Age of Migration*, Hong Kong.
- Castles, Stephen/Miller, Mark (1993), *The Age of Migration. International Population Movements in the modern World*, New York.
- Cerny, Philip (1998), *Globalisierung und die neue Logik kollektiven Handelns*, in: *Politik der Globalisierung*, hrsg. v. Ulrich Beck, Frankfurt/M.
- Checkel, Jeffrey (1998), *The Constructivist Turn in International Relations Theor*, in: *World Politics* 50, S. 324-348.
- Checkel, Jeffrey (1999), *Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe*, in: *International Studies Quarterly* 43, S. 83-114.
- Checkel, Jeffrey (1999), *Sanctions, Social Learning and Institutions: Explaining State Compliance with Norms of the European Human Rights Regime*, Manuskript, präsentiert auf dem Workshop 'Why do social Actors Comply? Comparing European and International Norms, European Consortium for Political Research, Mannheim.
- Chies, Laura (1994), *Das Migrationsproblem in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt/M.
- Christian, Brian Paul (2000), *Comprehensive Study: Policies for Facilitating High-Skilled Migration to Advanced Industrial Countries*, Washington.
- Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud Erik/Wiener, Antje (1999), *The Social Construction of Europe*, in: *Journal of European Public Policy. Special Issue* 6 (4), S. 528-544.
- Cole, Gervase (1989), *Approaching the Refugee Problem today*, in: *Refugee Issues in International Relations*, hrsg. v. Gil Loescher und Laila Monahan, Oxford, S. S. 373- 410.
- Cooper (1972) *Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies*, in: *World Politics* 24 (2), S. 159-181.
- Crawford, Neta (2002), *Argument and Change in World Politics*, Cambridge.
- Cutler, Claire (1999), *Locating 'Authority' in the Global Political Economy*, in: *International Studies Quarterly* 42, S. 59-81.
- Czempiel, Ernst-Otto (1986), *Friedensstrategien, Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn.
- Czempiel, Ernst-Otto (1986), *Friedensstrategien, Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn.
- Czempiel, Ernst-Otto (1993), *Weltpolitik im Umbruch: Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes*, München.
- Czempiel, Ernst-Otto (1996), *Kants Theorem. Oder warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?* In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3 (1), S. 79-101.
- David Goldsworthy (1995), *Australia and Good International Citizenship*, in: *The New Agenda for Global Security: Cooperating for Peace and Beyond*, hrsg. v. Stefanie Lawson, Canberra, S. 171-187.
- Dessler, David (1989), *What's at Stake in the Agent-Structure Debate?*, in: *International Organization* 43 (3), S. 441-473.
- Diez, Thomas (1996), *Postmoderne und europäische Integration*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3 (2), S. 255-281.
- Diez, Thomas (1999), *Die EU lessen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte*, Opladen.
- Donnelly, Jack (1986), *International human rights: A regime analysis*, in: *International Organization* 40 (3), S. 599-642.
- Donnelly, Jack (1995), *The Role of International Organizations in the Post Cold War Era*, in: *International Organization and Ethnic Conflict*, hrsg. v. Milton Esman und Shibley Telhami, Ithaca.
- ECRE (2000), *Research Paper on Non-State Agents of Persecution*, London.
- Eder, Klaus (1992), *Framing and Communicating Environmental Action. A Discourse Analysis of Environmentalism*, Florenz.
- Ermacora, Felix (1994), *Die Asyl- und Flüchtlingsproblematik aus völkerrechtlicher Sicht*, in: *Problemfall Völkerwanderung: Migration, Asyl, Integration*, hrsg. v. Wolfgang Okkenfels, Trier.

- Fierke, Karin (2001), *Critical Methodology and Constructivism*, in: *Constructing International relations. The Next Generation*, hrsg. v. Karin Fierke und Knud Erik Jörgensen, New York/London, S. 115-135.
- Fierke, Karin/Jörgensen, Knud Erik, Hrsg. (2001), *Constructing International Relations. The Next Generation*, New York/London.
- Finnemore, Martha (1996a), *National Interest in International Society*, Ithaca.
- Finnemore, Martha (1996b), *Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism*, in: *International Organization* 50 (2), S. 325-347.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathrin (1998), *International Norm Dynamics and Political Change*, in: *International Organization* 52 (4), S. 887-917.
- Fischer, Andrea (1994), *Zum Spannungsverhältnis von Zuwanderung und Sozialstaat*, in: *Prokla* 94, S. 27-48.
- Forsythe, David (2000), *Human Rights in International Relations*, Cambridge.
- Foucault, Michael (1984), *The Order of Discourse*, in: *Language and Politics*, hrsg. v. Michael Shapiro, Oxford/Cambridge, S. 103-138.
- Frankel, Benjamin - Hrsg. (1996), *Realism. Restatements and Renewal*, in: *Security Studie. Special Issue* 5 (3).
- Frantz, Christiane (2001), *Neues Spielfeld für NGOs? Nationalstaaten und NGOs in der transnationalen Politik*, Diskussionspapier zum Non-Profit-Sektor Nr. 14, Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft, Münster.
- Freeman, Gary (1992), *Migration Policy and Politics in Receiving States*, in: *International Migration Review* 26, S. 114-1167.
- Frei, Christoph (1993), *Hans J. Morgenthau. Eine Intellektuelle Biographie*, Bern.
- Garfinkel, Harold (1967), *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs/NY.
- Giddens, Anthony (1994), *Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung*, Frankfurt.
- Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, New York..
- Gilpin, Robert (1986), *The Richness of Tradition of Political Realism, Neorealism and its Critics*, hrsg. v. Robert Keohane, New York.
- Glaser, Charles (1994), *Realists as Optimists: Cooperating as Self-Help*, in: *International Security* 19 (3), S. 50-90.
- Glover, Stephen/Gott, Ceri/Loixillon, Anais/Portes, Jonathan/Spencer, Sarah/ Srinivasan, Vasanthi/Price, Richard/Willis, Carol (2001), *Migration: an economic and social analysis*, RDS Occasional Paper No. 67, London.
- Goffman, Erving (1961), *Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction*, London.
- Goffmann, Erving (1974), *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge.
- Goldblatt, Jozef (1994), *Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements*, Oslo.
- Goldsmith, Jack/Posner, Eric (2001), *Moral and Legal Rhetoric in International Relations: A Rational Choice Perspective*, John M. Olin Law & Economic Working Paper No. 108, <http://www.law.uchicago.edu/Publications/Working/index.html>.
- Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg - Hrsg. (1998), *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt/M.
- Grahl-Madsen, Atle (1966), *The Status of Refugees in International Law*, Band 1, Leiden.
- Grieco, Joseph (1990), *Cooperating among Nations. Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca/London, S. 47ff; Glenn Snyder (1984), *Security Dilemma in Alliance Politics*, in: *World Politics* 36 (4), S. 461-495.
- Gusfield, Joseph (1981), *The Culture of Public Problems. Drinking-Diving and the Symbolic Order*, Chicago/London.
- Guzzini, Stefano (2000), *The Reconstruction of Constructivism in International Relations*, in: *European Journal of International Relations* 6 (2), S. 147-182.
- Haas, Richard (1999), *What to do with American Primacy*, in: *Foreign Affairs* 78, S. 37-50.
- Habermas, Jürgen (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen (1991), *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt/Main.
- Habermas, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung*, Frankfurt.
- Habermas, Jürgen (1995), *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Band 1, Frankfurt/Main.
- Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (2001), *Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit*, Hamburg.
- Hansen, Georg/Wenning, Norbert (1991), *Migration in Vergangenheit und Zukunft*, Hagen.
- Heidelmeyer, Wolfgang, Hrsg. (1982), *Die Menschenrechte*, Paderborn, München, Wien, Zürich.
- Heidelmeyer, Helga (1994), *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961: Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*, Bonn.
- Heilemann, Ulrich/Loeffelholz, Hans Dietrich/Sieveking, Klaus (2003), *Arbeitsmarkgesteuerte Zuwanderung. Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung*, Berlin.

- Hein, Eckard/Mühlhaupt, Bernd/ Truger, Achim (2004), WSI-Standortbericht 2004: Demographische Entwicklung - ein Standortproblem? In: WSI-Mitteilungen 6.
- Heinhold, Hubert (1997), Internationale Menschenrechtsabkommen und die Anwendung in Deutschland, München, <http://www.proasyl.de> (Stand: 06.03.2003).
- Hellmann, Birgit/Knodd, Michèle/Kohler-Koch, Beate (2000), Globalisierung und Integration. Strategievorstellungen deutscher Parlamentarier, Arbeitspapier des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, Nr. 31.
- Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (1993), Neorealism, Neoliberal Institutionalism and the Future of NATO, in: *Security Studies* 3 (1), S. 3-43.
- Henkel, Hans-Olaf (1998), Jetzt oder nie. Ein Bündnis für Nachhaltigkeit in der Politik, Berlin.
- Herbert, Ulrich (2001), Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München, S.299.
- Herbert, Ulrich (2001), Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München.
- Herz, Dietmar (1989), The American School of Decline. Anmerkungen zur Literatur über den Verfall Amerikanischer Macht, in: *Neue Politische Literatur* 34 (1), S. 41-57.
- Herz, John - Hrsg. (1974), Idealistischer Internationalismus und das Sicherheitsdilemma, in: *Staatenwelt und Weltpolitik. Aufsätze zur Internationalen Politik im Nuklearzeitalter*, Hamburg, S. 39-56.
- Herz, John – Hrsg. (1974), *Staatenwelt und Weltpolitik*, Hamburg.
- Herz, John (1959), *Politischer Realismus und Politischer Idealismus*, Meisenheim.
- Herz, John (1961), *Weltpolitik im Atomzeitalter*, Stuttgart.
- Hoffmann, Mark (1987), Critical Theory and the Inter-Paradigm-Debate, in: *Millennium: Journal of International Studies* 16 (2), S. 231-249.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1989), Weltmigration – eine soziologische Analyse, in: *Migration aus der Dritten Welt*, hrsg. v. W. Kälin und R. Moser, Bern/Stuttgart.
- Holis, Martin/Smith, Steve (1990), *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford.
- Hollifield, James (1994), *The Migration Crisis in Western Europe: The Search for a National Model*, Department of Political Science Haley Center.
- Holzer, Thomas/Schneider, Gerald (2002), *Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme*, Opladen.
- Hopf, Ted (1998), The Promise of Constructivism in International Relations Theory, in: *International Security* 23 (1), S. 171-200.
- Hradil, Stefan (2001), Bevölkerungsentwicklung und Gesellschaftsveränderung in den kommenden Jahrzehnten, in: *Gegenwartskunde* 3.
- Hummel, Diana (2000), *Der Bevölkerungsdiskurs. Demographisches Wissen und politische Macht*, Opladen.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman.
- Huntington, Samuel P. (1996), *Der Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt/Wien.
- Hurd, Ian (1999), Legitimacy and Authority in International Politics, in: *International Organization* 53 (2), S. 379-408.
- Hurwitz, Agnès (1999), The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment, in: *Journal for Refugee Law* 11 (4), S. 646.
- Ignatieff, Michael (2002), *Die Politik der Menschenrechte*, Hamburg.
- Ikenberry, John/Kupchan, Charles (1990), Socialization and Hegemonic Power, in: *International Organization* 44 (3), S. 283-315
- Jachtenfuchs, Markus (1993), *Ideen und Interessen: Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse*, Arbeitspapier 111/2, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Jachtenfuchs, Markus (1995), *Ideen und Internationale Beziehungen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2 (2), S. 417-442.
- Jacobson, David (1995), *Rights across Borders*, Baltimore; Saskia Sassen (1996), *Losing Control?* New York.
- Jepperson, Ronald/Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter (1996), Norms, Identity, and Culture in National Security, in: *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, hrsg. v. Peter Katzenstein, New York, S. 33-75..
- Jervis, Robert (1988), Realism, Game Theory and Cooperation, in: *World Politics* 40 (3), 317-349.
- Jervis, Robert (1999), Realism, Neoliberalism and Cooperation. Understanding the Debate, in: *International Security* 24 (1), S. 42-63.
- Jervis, Robert/Lebow, Richard/Stein, Janice (1985), *Gross, Psychology and Deterrence*, Baltimore.
- Johann Welsch (2000), *Green Cards für die New Economy. Eine erste Bilanz*, in: *Blätter für deutsche*

- und internationale Politik 12.
- John, Barbara (1997), Anmerkungen zum Thema Zuwanderung und innere Sicherheit, in: Migration und Flucht, hrsg. v. Steffen Angenendt, Bonn.
- Johnson, Chalmers (1995) Japan: Who governs? The Rise of the Developmental State, New York.
- Johnson, Chalmers (2000), Ein Imperium verfällt. Wann endet das Amerikanische Jahrhundert?, München.
- Johnston, Alastair Iain (1996), Cultural Realism an Strategy in Maoist China, in: The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics, hrsg. v. Peter Katzenstein, New York, S. 216-268.
- Jørgensen, Knud Erik (2001), For Levels and a Discipline, in: Constructing International relations. The Next Generation, hrsg. v. Karin Fierke und Knud Erik Jørgensen, New York/London, S. 36-53.
- Junge Welt: Interview mit Mehmet Kilic, 02.11.2001.
- Kaplan, Robert (1996), The Ends of the Earth. From Togo to Turkmenistan, from Iran to Cambodia. A Journey to the Frontiers of Anarchy, New York.
- Kapteyn, Paul (1996), The Stateless Market – The European Dilemma of Integration and Civilization, London/New York.
- Katzenstein, Peter, Hrsg. (1996), The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York.
- Katzenstein, Peter/Keohane, Robert/Krasner, Stephen (1998), International Organizations and the Study of World Politics, in: International Organization 52 (4), S. 645-685.
- Keahane, Robert (1984), After Hegemony, Princeton und Robert Keohane und Joseph Nye (2001), Power and Interdependence, 3. Auflage, New York.
- Keck, Margaret/Sikking, Kathrin (1998), Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics, Ithaca.
- Kegley, Charles/Wittkopf, Eugen (1990), World Politics – Trends and Transformation, New York.
- Kein schöner Land, aber ein schönes Buch. Heribert Prantl plädiert für den Sozialstaat. Eine antizipierte Antwort auf den Bundespräsidenten, <http://www.nachdenkenseiten.de> (Stand: 27.3.2005).
- Kennan, George (1985), Morality and Foreign Policy, in: Foreign Affairs 64, S. 205-218..
- Keohane, Robert - Hrsg. (1986), Neorealism and its Critics, New York.
- Keohane, Robert/ Nye, Joseph (1977), Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston.
- Keohane, Robert/Goldstein, Judith (1993), Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca.
- Kimminich, Otto (1983), Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt.
- Kimminich, Otto (1992), Asylgewährung als Rechtsproblem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 9, S. 3-12
- Kleinschmidt, Harald (1999), Die ungesicherten Quellen des Realismus. Anmerkungen zur Theoriegeschichte der Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6 (1), S. 129-146.
- Klotz, Audie (1995), Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid, Ithaca/London.
- Knapp, Anny/Langthaler, Herbert (1998), Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung – Die Auswirkungen des Schengener Abkommens auf EU-Bürgerinnen, solche, die es noch werden wollen, und jene, die sicher draußen bleiben müssen, in: Menschenjagd, Schengenland in Österreich, hrsg. v. Anny Knapp und Herbert Langthaler, Wien.
- Knapp, Anny/Langthaler, Herbert (2000), Die Geburt des Drittausländers aus dem Geist der europäischen Vereinigung – Die Auswirkungen des Schengener Abkommens auf EU-Bürgerinnen, solche, die es noch werden wollen, und jene, die sicher draußen bleiben müssen, in: Berliner Gesprächsforum zur Migrationspolitik. Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik, Einführungen, Bd. 10, Berlin.
- Koch, Beate Kohler (2000), Ordnungsdenken in einer globalisierten Welt, in: Globalisierung und nationale Souveränität, hrsg. v. Dieter Lutz, S. 189-225.
- Köfner, Gottfried/Nicolaus, Peter (1986), Die Genfer Flüchtlingskonvention im Schatten des Grundgesetzes, in: ZAR, S. 11ff.
- Koller, Peter (1998), Einwanderungspolitik im Kontext internationaler Gerechtigkeit, in: Politische Philosophie der Internationalen Beziehungen, hrsg. v. Christina Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/M., S. 449-466.

- Kölling, Arndt (2000), Fachkräftebedarf und unbesetzte Stellen – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2000, Unveröffentlichtes Manuskript des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Korten, David (1995), *When Corporations Rule the World*, West Hartford.
- Krasner, Stephen (1976), State Power and the Structure of International Trade, in: *World Politics* 28 (3), S. 317-347.
- Krasner, Stephen (1983), Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Regimes*, hrsg. v. Stephen Krasner, Ithaca, 1.21.
- Krasner, Stephen (1999), *Organized Hypocrisy*, Princeton/New Jersey.
- Kratochwil, Friedrich (1987), Rules, Norms, Values and the Limits of „Rationality“, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 73 (3), S. 301-329.
- Kratochwil, Friedrich (1989), *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge
- Kratochwil, Friedrich (1996), Is the Ship of Culture at Sea or Returning? In: *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, hrsg. v. Yosef Lapid und Friedrich Kratochwil, Boulder, S. 201-222.
- Kratochwil, Friedrich (1998), Vergesst Kant! Reflexionen zur Debatte über Ethik und internationale Politik, in: *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, hrsg. v. Christine Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt, S. 96-149.
- Kratochwil, Friedrich (2000), Constructing a New Orthodoxy? Wendt's "Social Theory of International Politics" and the Constructivist Challenge, in: *Millenium: Journal of International Studies* 29 (1), S. 73-101.
- Kratochwil, Friedrich (2001), Constructivism as An Approach to Interdisciplinary Study, in: *Constructing International Relations. The Next Generation*, hrsg. v. Karin Fierke und Knud Erik Joergensen, New York, S. 13-35.
- Krause, Christina Catharine (2004), *Neue Zuwanderungspolitik? Entwicklungen in der 14. Legislaturperiode in Deutschland*, Kiel.
- Krell, Gert (2000), *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorien der Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden.
- Kubalkova, Vendulka, Hrsg. (2001), *Foreign Policy in a Constructed World*, Amonk.
- Kubnik, Michael (1993), *Verständnis und Bedeutung von Ausländerkriminalität*, Pfaffenweiler.
- Laubach-Hinermeyer, Sonja (1998), Kritik des Realismus, in: *Politische Philosophie der Internationalen Beziehungen*, hrsg. v. Christine Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/Main, S. 73-95.
- Lavenex, Sandra (2000), Security Threat or Human Rights? – Conflicting Frames in Eastern Enlargement of the EU Asylum and Immigration Policy, San Domenico.
- Lebow, Ned (1987), *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion*, Ithaca/New York;
- Lebow, Ned/Risse-Kappen, Thomas - Hrsg. (1994), *International Relations Theory and the End of the Cold War*, New York.
- Leipert, Christian - Hrsg. (2003), *Demographie und Wohlstand, neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*, Opladen.
- Lesch, Walter (2003), Zwischen Eigeninteresse und globaler Solidarität: Migrationspolitik aus sozioethischer Perspektive, Papier für das Symposium „Migration in Europe: What are the ethical guidelines for political practices?“, Katholische Akademie, Berlin, 27.-29. November.
- Linklater, Andrew (1992), What is a good international citizenship? In: *Ethics and Foreign Policy*, Canberra, S. 21-43.
- Linklater, Andrew (1996), The achievements of critical theory, in: *International theory: positivism and beyond*, hrsg. v. Steve Smith, Ken Booth und Marysia Zalewski, Cambridge, S. 279-298.
- Linklater, Andrew (1998), *The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Cambridge.
- Lipschutz, Ronnie (1996), *Global Civil Society and Global Environmental Governance*, New York.
- Locher, Birgit/Prügel, Elisabeth (2001), Feminism and Constructivism: Worlds Apart of Sharing the Middle Ground?, In: *International Studies Quarterly* 45, S. 111-129.
- Loeffelholz, Hans-Dietrich/Köpp, Günter (1998), *Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Heft 63*, Essen.
- Loescher, Gil (1999), Refugees: a global human rights and security crisis, in: *Human Rights in Global Politics*, hrsg. v. Timothy Dunne und Nicholas Wheeler, Cambridge, S. 233-258.
- Loescher, Gil (2001), *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford.
- Loescher, Gil/ Monahan, Laila, Hrsg. (1989), *Refugees and International Relations*, Oxford.
- Löffler, Herbert (2001), Familienzusammenführung bei Flüchtlingen – humanitäre Probleme und bürokratische Hürden, in: *DRK. Rotes-Kreuz-Magazin*.

- Lucassen, Leo und Jan (1999), *Migration, Migration History, History – Old Paradigms and New Perspectives*, Bern.
- Magvas, Emil/Spitznagel, Eugen (2000), *Arbeitskräftemangel – Bremse für Wachstum und Beschäftigung?* IAB Kurzbericht Nr.10.
- Manfred Knapp (2002), *Die Rolle Deutschlands in den Vereinten Nationen*, <http://www.bpb.de> (Stand 13.12.2004).
- March, James/Ohlsen, Johan (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York.
- March, James/Olsen, Johan (1994), *Institutional Perspectives on Governance*, in: *Systemrationalität und Partialinteresse*, hrsg. v. Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhard und Fritz Scharpf, Baden-Baden, S. 249-270.
- March, James/Olsen, Johan (1998), *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, in: *International Organization* 52 (4), S. 943-969.
- Marrus, Michael (1999), *Die Unerwünschten – Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*, Berlin.
- Martin, Lisa/Simmons, Beth (1998), *Theories and empirical Studies of International Institutions*, in: *International Organization* 52 (4), S. 729-757.
- Mayring, Philipp (1990), *Einführung in die qualitative Sozialforschung*, 3. Aufl., Weinheim.
- Mc Sweeney, Bill (1999), *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge, S. 210f.
- Mearsheimer, John (1990), *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, in: *International Security* 15 (1), S. 5- 56.
- Mearsheimer, John (1994/1995), *The False Promise of International Institutions*, in: *International Security* 19 (3), S. 5-49.
- Meier Braun, Karl-Henz (2002), *Deutschland – Einwanderungsland*, Frankfurt.
- Menzel, Ulrich - Hrsg. (2000), *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen. Dieter Senghaas zum 60. Geburtstag*, Frankfurt/M.
- Menzel, Ulrich (2001) *Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*, Frankfurt/Main.
- Merlingen, Michael (1999), *Die Relativität von Wahrheit dargestellt am Beispiel der Entstehungsgeschichte der Wirtschafts- und Währungsunion*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6 (1), S. 93-128.
- Mester, Frauke (2000), *Zuwanderung in die Länder der Europäischen Union: Bestimmungsgründe, Folgen und migrationspolitische Implikationen*, Münster.
- Meyers, Reinhard (1990), *Metatheoretische und methodologische Betrachtung zur Theorie der Internationalen Beziehungen*, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, S. 48-68.
- Milliken, Jennifer (1999), *The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods*, in: *European Journal of International Relations* 5 (2), S. 225-254.
- Mitrany, David (1975), *The functional theory of politics*, London.
- Mitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen (2000), *Anerkennungsquote und Schutzquote von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin.
- Moravcsik, Andrew (2000), *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*, in: *International Organization* 54 (2), S. 217-252.
- Morgenthau, Hans (1946) *Scientific Man vs Power Politics*, Chicago.
- Morgenthau, Hans (1958), *Dilemmas of Politics*, Chicago.
- Morgenthau, Hans (1963), *Macht und Frieden, Grundlagen einer Theorie der Internationalen Politik*, Gütersloh.
- Morse, Edward (1970), *Transnational economic Processes*, in: *Transnational Relations and World Politics*, hrsg. v. Robert Keohane und Joseph Nye, Cambridge, S. 23-47.
- Morse, Edward (1972), *Crisis Diplomacy, Interdependence, and the Politics of International Economic Relations*, in: *World Politics* 24; S. 123-150.
- Moynihan, Daniel Patrick (1993), *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*, Oxford.
- Müller, Harald (1993), *Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen*, Darmstadt.
- Müller, Harald (1994), *Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1), S. 15-44.
- Müller, Harald (2001), *International relations as communicative action*, in: *Constructing International Relations. The Next Generation*, hrsg. v. Karin Fierke und Knud Erik Jörgensen, Armonk/NY.
- Münch, Ulrike (1993), *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungen und Alternativen*, Opladen.

- Münz, Rainer/Seifert, Wolfgang/Ulrich, Ralf (1997), *Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt/M.
- Münz, Rainer/Ulrich, Ralf (2000), *Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland*, in: *Migrationsreport 2000*, hrsg. v. Klaus Bade und Rainer Münz, Bonn.
- Neufeld, Mark (1995), *The Restructuring of International Relations Theory*, Cambridge.
- Niebuhr, Reinhold (1932), *Moral Man and Immoral Society: Study in Ethic Politics*, New York.
- Nienhüser, Werner (2000), *Humankapital und Eigensinn. Die Globalisierung der Arbeit und ihre Folgen für Unternehmen und Arbeitnehmer*, in: *Essener Unikate* 14, S. 16-29.
- Offe, Claus (1994), *Barbarei als modernes Phänomen*, in: *Berliner Journal für Sozialforschung* 43 (3), S. 229-247.
- Onuf, Nicholas (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia.
- Opitz, Peter (1991), *Resignieren ist keine Alternative, Zu den Ursachen des internationalen Flüchtlingsproblems*, o.O.
- Opitz, Peter (1994), *Migration und Weltflüchtlingsproblematik*, in: *Handbuch Internationale Politik*, hrsg. v. Wichard Woyke, Opladen.
- Owen, John (1994), *How Liberalism Produces Democratic Peace*, in: *International Security* 19 (2), S. 87-125.
- Palan, Ronen (2000), *A world of their making: an evaluation of the constructivist critique in International Relations*, in: *Review of International Studies* 26, S. 575-598.
- Payne, Rodger (2001), *Persuasion, Frames and Norm Construction*, in: *European Journal of International Relations* 7 (1), S. 37-61.
- Popper, Karl (1994), *Logik der Forschung*, 10. Auflage, Tübingen.
- Price, Richard (1998) *Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines*, in: *International Organization* 52 (3), S. 631-644.
- Price, Richard/Reus-Smit, Christian (1998), *Dangerous Liaison? Critical International Theory and Constructivism*, in: *European Journal of International Relations* 4 (3), S. 259-294.
- Rein, Martin (1986), *Frame-Reflective Policy Discourse*, Leyden.
- Rein, Martin/Schön, Donald (1991), *Frame-reflective policy discourse*, in: *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*, hrsg. v. P. Wagner, C.H. Weiss, B. Wittrock und H. Wollmann, S. 262-289.
- Reuter, Lutz (1999), *Zu den rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der Zuwanderung nach Deutschland*, Hamburg.
- Risse, Thomas - Hrsg. (1995), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge; Ernst-Otto Czempiel (1994), *Vergesellschaftete Außenpolitik*, in: *Merkur* 48 (1), S. 1-14.
- Risse, Thomas (1999), *Identitäten und Kommunikationsprozesse in der Internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik*, in: *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive. Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. Monika Medick-Krakau, Baden-Baden, S. 33-57.
- Risse, Thomas (2000), *Let's Argue! Communicative Action in World Politics*, in: *International Organization* 54 (1), S. 1-40.
- Risse, Thomas (2003), *Konstruktivismus, Rationalismus und die Theorie Internationaler Beziehungen – Warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, in: *Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*, hrsg. v. Gunther Hellmann, Dieter Klaus und Michael Zürn, Baden-Baden.
- Rittberger, Volker/Meyer, Peter - Hrsg. (1993), *Regime Theory and International Relations*, New York.
- Robert Cox (1986), *Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory*, in: *Neorealism and Its Critics*, hrsg. v. Robert Keohane, New York, S. 204-254.
- Rorty, Richard (1998), *Truth and Progress. Philosophical Papers* 3, Cambridge.
- Rufin, Jean-Christophe (1996), *Die neuen Barbaren. Der Nord-Süd Konflikt nach dem Ende des kalten Kriegs*, München.
- Ruggie, Gerhard (1983), *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in: *International Regimes*, hrsg. v. Stephen Krasner, Ithaca. Vgl. auch Ernst-Otto Czempiel (1986), *Friedensstrategien*, Paderborn.
- Ruggie, Gerhard (1993), *Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations*, in: *International Organization* 47 (1), S. 139-174.
- Ruggie, Gerhard (1998a), *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, London.
- Ruggie, John Gerhard (1998b), *What Makes the World Hang Together: Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*, in: *International Organization* 52 (4), S. 881-882.

- Rummel, Rudolph (1997), *Power Skills. Democracy and Methods of Nonviolence*, New Brunswick..
- Rupprecht, Reinhard (1997), *Zuwanderung und innere Sicherheit*, in: *Migration und Flucht*, hrsg. v. Steffen Angenendt, Bonn.
- Russett, Bruce/Oneal, John (2001), *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York.
- Santel, Bernhard (1991), *European Community and Asylum Seekers – The Harmonisation of Asylum Policies*, in: *Europe – A New Immigration Continent?*, hrsg. v. Dietrich Tränhardt, Münster.
- Sassen, Saskia (1991), *Die Mobilität von Arbeit und Kapital: USA und Japan*, in: *Prokla* 83, S. 222-248.
- Schaber, Thomas/Ulbert, Cornelia (1994), *Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1), S. 139-169.
- Schimmelpfennig, Frank (1997), *Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4 (2), S. 219-254.
- Schimmelpfennig, Frank (2000), *International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment*, in: *European Journal of International Relations* 6 (4), S. 109-139.
- Schimmelpfennig, Frank (2001), *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, in: *International Organization* 55 (1), S. 47-80.
- Schmalz-Jacobsen, Cornelia (1994), *Zwischen Migration und Integration: Die Ausländerpolitik der Bundesregierung vor neuen Herausforderungen*, in: *Zuwanderung: Bedrohung oder Bereicherung. Beiträge zur Immigration und Integration in ausgewählten Ländern Westeuropas und Nordamerikas*, hrsg. v. Horst Dippel, Münster/Hamburg, S. 1-10.
- Schmid, Joseph (1999), *Die deutsche Asylfrage zwischen Grundrecht und Gesinnungspolitik*, in: *Asylpraxis*, hrsg. v. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Band 5, Nürnberg.
- Schwarzenberger, Georg (1964), *Power Politics*, London.
- Schweller, Randall (1996), *Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma*, in: *Security Studies* 5 (3), S. 90-121.
- Seitz, Konrad (2000), *China. Eine Weltmacht kehrt zurück*, Berlin.
- Selm-Thornburn, Joanne van (1998), *Refugee Protection in Europe- Lessons of the Yugoslav Crisis*, Den Haag. , S. 35.
- Senghaas, Dieter - Hrsg. (1995), *den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*, Frankfurt/M.
- Senghaas, Dieter (1969), *Abschreckung und Frieden. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit*, Frankfurt/M.
- Simon, Herbert (1982), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge/Mass.
- Simonis, George (1977), *Außenpolitik und Abschreckung. Aufsätze zu einer kritischen Theorie des internationalen Systems*, Frankfurt/M.
- Singer, David (1962), *Deterrence, Arms Control, and Disarmament: Toward a Synthesis in National Security Policy*, Columbia/Ohio.
- Sinn, Hans-Werner/Flaig, Gebhard/Werding, Martin/Münz, Sonja/Düll, Nicola/ Hofmann, Herbert (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, Ifo- Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr.2, München.
- Sjursen, Helen (2002), *Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy*, in: *Journal for Common Market Studies* 40 (3), S. 491-513.
- Sjursen, Helen/Smith, Karen (2001), *Justifying EU Foreign Policy: The Logics underpinning EU-Enlargement*, ARENA Working Paper WP01/1, Oslo.
- Skran, Claudena (1992), *The International Refugee Regime: The Historical and Contemporary Context of International Response to Asylum Problems*, in: *Refugees and the Asylum Dilemma in the West*, hrsg. v. Gil Loescher, Pennsylvania.
- Smith, Michael (1986), *Realist Thought from Weber to Kissinger*, London.
- Smith, Steve (2001), *Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory*, in: *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, hrsg. v. John Baylis und Steve Smith, Oxford, S. 224-249.
- Söllner, Alfons (1993), *Asylpolitik im ‚deutschen Frühling‘. Eine zeitgeschichtliche Momentaufnahme*, in: *Europa gegen den Rest der Welt?, Flüchtlingsbewegungen, Einwanderung, Asylpolitik*, hrsg. v. Christoph Butterwegge und Siegfried Jäger, Köln.
- Somek, Alexander (1998), *Einwanderung und soziale Gerechtigkeit*, in: *Politische Philosophie der Internationalen Beziehungen*, hrsg. v. Christina Chwaszcza und Wolfgang Kerstin, Frankfurt/M., S. 409-448.
- Sonntag-Wolgast, Cornelia (1999), *Konzept der temporary protection versus Genfer Flüchtlingskonvention*, Vortrag der Staatssekretärin Cornelia Sonntag-Wolgast am 12.10.1999, Kiel.

- Soysal, Yasemine (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago.
- Spemann, Robert (1987), Über den Begriff der Menschenwürde, in: Ernst-Wolfgang Beckenförde und Robert Spaemann (Hrsg.), *Menschenrechte und Menschenwürde*, Stuttgart.
- Spykman, Nicholas (1994), *The Geography of Peace*, New York.
- Stalker, Peter (2000), *Workers without frontiers*. International Labour Organization, Genf.
- Starr, Havey (1997), *Democracy and Integration: Why Democracies Don't Fight Each Other*, in: *Journal of Peace Reserch* 34 (2), S. 153-162.
- Statistisches Bundesamt (2000), *Bevölkerung Deutschlands nimmt von heute 82 Millionen bis zum Jahr 2050 um über 10 Millionen ab*, Mitteilungen für die Presse; Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003), *Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Steffek, Jens (2000), *The Power of Rational Discourse and the Legitimacy of International Governance*, EUI Working Paper RSC No. 46, Florenz.
- Stöber, Margit (1990), „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Positionen und Konzeptionen von CDU/CSU zu Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz von 1978 bis 1989, Frankfurt/Main.
- Stone, Deborah (2002), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York/London.
- Storz, Henning/Reißlandt, Carolin - Hrsg. (2002), *Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland*, Opladen.
- Strange, Susan (1999), *Corporate Managers in World Politics*, in: *Individualism and World Politics*, hrsg. v. Michel Girard, Basingstroke, S. 145-199.
- Strange, Susan. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of power in World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sweller, Randall (1996), *Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma*, in: *Security Studies* 5 (3), S. 90-121.
- Textor, Martin - Hrsg. (1997), *Bevölkerungsentwicklungen: Konsequenzen für Gesellschaft und Politik*, in: *Sozialpolitik. Aktuelle Fragen und Probleme*, Opladen.
- Thompson, Kenneth (1960), *Political Realism and the Crisis of World Politics. An American Approach to Foreign Policy*, Princeton.
- Tichy, Roland und Andrea (2001), *Die Pyramide steht Kopf. Die Wirtschaft in der Altersfalle und wie sie ihr entkommt*. München/Zürich.
- Tränhard, Dietrich (1997), *Perspektiven einer europäischen Zuwanderungspolitik*, in: *Migration und Flucht*, hrsg. v. Steffen Angenendt, Bonn.
- Tränhardt, Dietrich (1988), *Die Bundesrepublik Deutschland – ein unerklärtes Einwanderungsland*, in: *Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte* 6, Bonn, S. 3-13.
- Wallace, Paul (1999), *Altersbeben. Wie wir die demographische Erschütterung in Wirtschaft und Gesellschaft meistern werden*, Frankfurt/M./New York.
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, New York.
- Waltz, Kenneth (1981), *A Spread of Nuclear Weapons: More Maybe Better*, in: *Adelphi Paper* 171, S. 1-32.
- Wapner, Paul (1995), *Politics beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics*, in: *World Politics* 47, S. 31.
- Weber, Max (1926), *Politik als Beruf*, 2. Aufl., München/Leipzig.
- Weiner, Myron (1995), *The Global Migration Crisis. Challenge to States and to Human Rights*, New York.
- Weiner, Myron (1997), *Bad Neighbours, Bad Neighbourhoods. An Inquiry into Causes of Refugee Flows, 1969-1992*, in: *Migrants, Refugees and Foreign Policy. U.S. and German Policies toward Countries of Origin*, hrsg. v. Rainer Münz und Myron Weiner, Oxford, S.183-229.
- Weldes, Jutta (1996), *Constructing National Interests*, in: *European Journal of International Relations* 2 (3), S. 275-318.
- Welsch (2000), *Green Cards für die New Economy – Eine erste Bilanz*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12 (45), S. 1473-1482.
- Wendt, Alexander (1992), *Anarchy is What States Make of It*, in: *International Relations* 46 (2), S. 391-425.
- Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge.
- Wheeler, Nicholas/Dunne, Timothy (1998), *Good International Citizenship: A third way for British foreign policy*, in: *International Affairs* 74, S. 847-870.
- Wheeler, Nicholas/Dunne, Timothy (1998), *Good International Citizenship: A third way for british foreign policy*, in: *International Affairs* 74, S. 847-870.

- Wiener, Antje (2003), Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft, in: Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, hrsg. v. Gunther Hellmann, Klaus Wolf und Michael Zürn, Baden-Baden, S. 133-160.
- Wisotzki, Simone (2001), Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse, Frankfurt/M.
- Wolken, Simone (1988), Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main.
- Yanow, Dvora (1995), Practices on policy interpretation, in: Policy Sciences 28, S. 11-126.
- Yanow, Dvora (1996), How Does a Policy Mean? Interpretating Policy and Organizational Actions, Washington D.C.
- Yazicioglu, Ümit (2000), Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung, Frankfurt/M.
- Yee, Albert (1996), The Causal Effects of Ideas on Policies, in: International Organization 50 (1), 69-108.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (1996), Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen. Moderate Anmerkungen zur post-realistischen Debatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3 (2), S. 341-366.
- Zehfuß, Maja (1998), Sprachlosigkeit schränkt ein. Zur Bedeutung von Sprache in konstruktivistischen Theorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5 (1), S. 109-137.
- Zehfuß, Maja (2001), Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison, in: European Journal of International Relations 7 (3), S. 315-348.
- Zeino-Mahmalat, Nils (2000), Möglichkeiten und Grenzen der Zuwanderungspolitik, <http://politik-netzwerk.de/zuwanderungspolitik/zuwanderung.html> (Stand: 16.03.2003).
- Zürn, Michael (1987), Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung, Frankfurt/Main
- Zürn, Michael (1992), Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlagen und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, Michael (1998), Regieren jenseits des Nationalstaates, Edition Zweite Moderne, Frankfurt/M.

Curriculum Vitae

Janine Kissolewski

Geburtstag: 17. Februar 1968
Geburtsort: Bremen
Staatsangehörigkeit: Deutsch

- 05/1989 Abitur am Gymnasium Kreuzheide in Wolfsburg
- 10/1989 – 07/1990 Studium: Französisch und Spanisch an der Georg-August-Universität in Göttingen
- 08/1990 – 09/1993 Ausbildung zur Reiseverkehrskauffrau im Reisebüro Wolters in Bremen
- 10/1993 – 07/2000 Studium: Politikwissenschaften und Geschichte an der Ernst-August-Universität in Hannover
Abschluss: Magister Artium
Thema der Magisterarbeit: Normen in den internationalen Beziehungen:
Die ethische Dimension der ‚good international citizenship‘
- 12/2000 Vortrag auf der Jahreskonferenz der British International Society Association, Bradford, UK
Thema des Vortrages: *Norms in International Society: English School meets Constructivists*
- 04/2001 – 06/2005 Promotionsstudium im Rahmen des Forschungskolloquium „Politik, Recht, Philosophie“ an der Ludwig-Maximilians-Universität in München
Abschluss: Promotion (Dr. rer. pol.)
Thema der Dissertation: Weltbilder und Ideen: Eine konstruktivistische Analyse am Beispiel der deutschen Zuwanderungspolitik