

auch deutsches nationales Recht geworden. Danach müsste die deutsche Justiz gegen Verdächtige in Deutschland vorgehen, also möglicherweise gegen US-Bürger und Briten. Zu hoffen ist, dass sich die Soldaten der Bundeswehr, die in Afghanistan Seite an Seite mit Briten und Amerikanern gekämpft haben, nicht an Folter-Verbrechen beteiligt haben, die ja offenbar integraler Bestandteil der militärischen Operationen waren.

Heinz Loquai

Zuwanderung der Sicherheitsparagrafen

Robert Louis Stevenson hat 1896 jene Erzählung geschrieben, in der sich der gute Doktor Jekyll immer wieder in einen bösen Mister Hyde verwandelt – dem dann eines Tages die Rückverwandlung nicht mehr gelingt. Exakt in dieser Situation ist das Zuwanderungs- und Integrationsgesetz im Jahr 2004: Das geplante Gesetz befindet sich in einem Zustand offensichtlich irreversibler Selbstentfremdung. Es verwandelt sich in ein Fremdenpolizeirecht. Die Verhandlungskommission, beherrscht von Vertretern der Union und der SPD, diskutierte in erster Linie über Ausweisung und Abschiebung. Und die Verhandlungsführer von Union und SPD überboten sich gegenseitig in Verschärfungsvorschlägen.

Die Zuwanderung, die in diesem Gesetz stattfindet, ist also die Zuwanderung von Paragraphen des Polizeirechts. Die Zuwanderungsverhandlungen mutierten zu Verhandlungen

über innere Sicherheit. Vergessen wird dabei aber, dass die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland ein eminent wichtiger Beitrag zur inneren Sicherheit ist. Von den Konzepten, die einst die von Rita Süssmuth geleitete Kommission vorgelegt hat, ist fast nichts mehr übrig geblieben und von dem ursprünglichen Gesetzesentwurf zu einem Zuwanderungs- und Integrationsgesetz aus dem Jahr 2001 nicht mehr viel. Statt über Integration diskutieren die Innenpolitiker über Sicherheitshaft, also darüber, wie man Leute dauerhaft einsperren kann, die keine Straftat begangen haben.

Das Zuwanderungs- und Integrationsgesetz: Es gibt kein anderes Gesetz, das einen so langen Anlauf gebraucht hat. Es gibt kein anderes Thema, vor dem sich der Gesetzgeber so sehr gescheut hat. Und es gibt kein anderes Problem, mit dem sich die deutsche Politik so viele Jahrzehnte so entsetzlich schwer getan hat, und, wie sich zeigt, noch immer tut, wie die Einwanderung. Jahrzehntlang verhinderten die Parteien durch erbitterten Streit jede gesetzgeberische Regelung. Jeder Versuch, über Einwanderung positiv zu reden, wurde verketzert, als handele es sich um Landesverrat. Wer für geregelte Einwanderung warb und Integration zu einem deutschen Wort machen wollte, erhielt einen Aufschrei zur Antwort.

Das Land veränderte sich, die Gesellschaft veränderte sich, in den Fabriken standen türkische neben deutschen Arbeitern – aber die Politik tat so, als gäbe es nichts zu regeln. Die Bundesregierungen wechselnder Couleure, die von 1970, 1980 und von 1990, taten so, als schreibe man immer noch das Jahr 1955 – und so blieb es bis kurz vor der Jahrhundertwende.

Dann auf einmal, leider nur für kurze Zeit, wurde alles anders: Das Bestreben zum einen der Müller-Kommission der CDU (benannt nach ihrem Chef, dem saarländischen CDU-Ministerpräsidenten Peter Müller) und zum anderen der Süssmuth-Kommission der Bundesre-

gierung (benannt nach ihrer Chefin, der früheren CDU-Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth), Einwanderung und Integration endlich zu regeln, markierte eine temporäre Neuorientierung der deutschen Politik – das war fast ein politisches Wunder.

Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) legte am 3. August 2001 den Entwurf eines umfangreichen Gesetzes vor, das angeblich nur die Vorschläge der Süssmuth-Kommission umsetzte (die ja selbst schon einen Kompromiss darstellten), in Wahrheit aber illiberaler war. Es litt an der Aufspaltung in einen Teil für gute Ausländer, genannt Zuwanderer, und in einen Teil für böse Ausländer, genannt Flüchtlinge. Es war dies offensichtlich der Versuch Schilys, die Union für das Gesetz zu gewinnen – für ein Zuckerbrot- und Peitschen-Gesetz also. Die Union in Gestalt des bayesischen CSU-Innenministers Günter Beckstein wollte die Peitsche aber noch lauter knallen lassen. Es kam zu keiner Einigung. In harten Verhandlungen mit den Grünen wurde der Flüchtlingsteil des Gesetzes entschärft, wurden die geschlechtsspezifische und die nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund anerkannt sowie Härtefallregelungen ins Gesetz eingebaut. Als das Gesetz im Dezember 2001 zur ersten Lesung im Bundestag lag, zeichnete sich die strikte und endgültige Ablehnung durch die Union schon ab – und als dann Edmund Stoiber zum Kanzlerkandidaten der Union ausgerufen wurde, war an einen überparteilichen Konsens nicht mehr zu denken. Der Abstimmungs- und Empörungszirkus im Bundesrat am 22. März 2002 war die finale Demonstration. Wieder einmal, wie so oft in der Einwanderungsdebatte, siegten parteitaktische Überlegungen. Selbst der saarländische Ministerpräsident Müller verleugnete sich bei der Abstimmung im Bundesrat und lehnte ein Gesetz ab, das ziemlich genau so aussah, wie er es einst selbst vorgeschlagen hatte.

Vor 120 Jahren hat in Deutschland, im Wilhelminischen Kaiserreich, die An-

werbung von Arbeitskräften begonnen. Zu der Zeit holten sich die ostdeutschen Gutsbesitzer Landarbeiter aus Polen. Schon damals klagten die Arbeitgeber über die „Leutenot“; schon damals, 100 Jahre vor der EU-Erweiterung, sahen Gewerkschaften das Lohngefüge von den Ausländern bedroht; und schon damals warnten (nicht nur) die rechtskonservativen Parteien vor Überfremdung. Man kann also nicht behaupten, dass es heute zu früh wäre, die großen Linien für eine umfassende Gestaltung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik gesetzlich zu formulieren.

Seit über 40 Jahren wird nun in der Bundesrepublik erbittert über die Ausländerpolitik gestritten. Man wünschte sich, Politiker könnten viel, viel älter werden und hätten ihre ersten Erfahrungen bereits vor 100 Jahren gemacht. Die bundesdeutschen Innenminister Friedrich Zimmermann (CSU), Wolfgang Schäuble (CDU), Rudolf Seiters (CDU), Manfred Kanther (CDU), Otto Schily (SPD) – sie alle hätten dann erlebt, wie der Reichstag in Berlin, das Reichsgericht zu Leipzig, die U-Bahn in der Reichshauptstadt und das gesamte deutsche Eisenbahnnetz überwiegend von ausländischen Arbeitern gebaut wurden. Sie hätten erlebt, wie die Ruhr-Polen von Wanderarbeitern zu Einwanderern wurden. Sie hätten erlebt, wie schon vor 100 Jahren die öffentliche Debatte zwischen Arbeitskräftebedarf und Überfremdungsangst schwankte. Sie hätten den jahrzehntelangen Streit um die polnischen Saisonarbeiter erlebt, jenen Streit also zwischen den Alldeutschen einerseits, die vor einer Polonisierung Preußens warnten, und der Wirtschaft andererseits, die billige und willige Arbeitskräfte suchte.

Es war ein Streit, der in den 80er und 90er Jahren seine Neuauflage fand, jetzt unter türkischen Vorzeichen. Die Politiker hätten schon vor vielen Jahrzehnten gelernt, dass man ausländische Arbeitskräfte nicht als beliebige Mannövriermasse behandeln kann. Schon lange vor den Wirtschaftskrisen des

ausgehenden 20. Jahrhunderts konnte man die Erfahrung machen, dass in Zeiten schlechter Konjunktur die Ausweisung und Abschiebung von Arbeitern mit ausländerfeindlicher Polemik vorbereitet und mit patriotischen Motiven kaschiert wird. Die Innenminister der vergangenen 30 Jahre hätten die Irrwege der deutschen Ausländerpolitik schon vor 100 Jahren erlebt und es sich und dem Land dann hoffentlich erspart, sie noch einmal zu gehen. Viele der zwischen 1970 und 1990 heiß diskutierten Maßnahmen hätte man nicht mehr diskutieren und ausprobieren müssen, weil sich ihre Untauglichkeit oder Gefährlichkeit schon Jahrzehnte vorher erwiesen hatten. Ein Zimmermann oder ein Schäuble mit Jahrhundert Erfahrung hätte zum Beispiel das preußische Rotationsprinzip gekannt, das die polnischen Arbeitskräfte jeweils am Ende der Saison nach Haus schickte, um ihnen so klar zu machen, das sie nur „geduldete Fremdlinge“ seien – die dann, wenn sie eine Deutsche geheiratet hatten, samt Frau und Kind ausgewiesen wurden. Mit all solchen Erfahrungen hätten die Innenpolitiker heute nicht mehr über Leitkultur diskutieren müssen, weil sie das schon längst hinter sich gehabt hätten – im Jahr 1913 zum Beispiel, als zur Bewahrung der deutschen Eigenart das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz verabschiedet wurde.

Mittelalterliche Ritterstücke

Ausländerpolitik in Deutschland: Das selbe Stück ist immer und immer wieder neu inszeniert worden. Diskussionen über Einwanderung liefen stets ab wie ein mittelalterliches Ritterstück: Die Kontrahenten standen sich schnaubend gegenüber, auf dem Schild des einen stand „Deutschland braucht Einwanderer“, auf dem Schild des anderen „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Die Gegner legten die Lanzen ein, sprengten aufeinander los, es war ein Getrampel und ein Geklirre – und

dann flog einer aus dem Sattel. Sodann verzog sich der Staub, und die Sache ging wieder von vorne los. Die Ausländerpolitik ist der GAU der deutschen Politik. Das liegt auch daran, das sie bis heute nicht für Ausländer, nicht für die Zuwanderer gemacht wird, sondern für deutsche Wähler. Sie sind die Adressaten. Und im Umschlag mit der falschen Adresse steckt auch noch falsche Politik: eine, die Einwanderer vor allem als Störer und Sicherheitsrisiko beschreibt.

Dem Zuwanderungsgesetz ergeht es wie dem Batzen Gold bei Hans im Glück. Der tauscht das Gold für ein Pferd, das Pferd für eine Kuh, die für ein Schwein und das für eine Gans; und auch die Gans wird schließlich drangegeben für einen Wetzstein. Von dem, was die Süßmuth-Kommission vor drei Jahren auf den Tisch gelegt hat, ist nur dies übrig geblieben: ein Wetzstein, der gut dafür taugt, das geltende Ausländerrecht zu schärfen. Bei den Grünen, den Wohlfahrtsverbänden und den Kirchen fragt man sich daher, wozu eine Einigung mit der Union auf dieser Basis gut sein soll, zumal eine Reihe positiver Punkte, bei denen sich die Union verweigert, ohne die Zustimmung des Bundesrats Gesetz werden könnte: die Anerkennung der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung ebenso wie Verbesserungen beim Familiennachzug. Man braucht Union und Bundesrat auch nicht, um den Zuwanderungsstopp für qualifizierte Zuwanderer aufzuheben. Allerdings braucht man sie für die Neuregelung des Arbeitsmarktzugangs und dafür, per Gesetz Härtefallkommissionen einrichten zu können.

Das Zuwanderungsgesetz bedeutet für die Innenpolitik, was die Ostverträge einst für die Außenpolitik bedeutet haben. Und damals hat die Union spät, aber nicht zu spät, erkannt, dass sie ihre Verweigerungshaltung beenden und ihre Wähler in eine neue Politik mitnehmen muss. Das ist der Union damals gelungen. Ein CDU-Kanzler, es war Helmut Kohl, hat von der Ost-Politik seines

Vor-Vorgängers Willy Brandt unendlich profitiert. Einem CDU-Nachfolger Gerhard Schröders wird es ähnlich ergehen. Die Parteien haben lange genug ihre Spielchen auf dem Rücken der Ausländer in Deutschland ausgetragen. Im Interesse des inneren Friedens und der inneren Sicherheit, welche der Union sonst so wichtig sind, muss Schluss damit sein. Parteichefin Angela Merkel könnte sich sogar noch einen Lorbeer aufsetzen, wenn es ihr im Zuge der Vermittlungsausschuss-Verhandlungen gelingt, die kargen Paragraphen zur Integration anzureichern. Das Zuwanderungsgesetz leidet ja tatsächlich daran, dass die darin vorgesehenen Integrationsmaßnahmen nur für künftige Zuwanderer gelten sollen. Die Ausländer, die schon in Deutschland sind und, zum Beispiel, noch dringend Sprachkurse bräuchten, werden nur dann gefördert, „wenn Kapazitäten frei bleiben“. Das ist unsinnig.

Sicherheit, Schutz vor terroristischen Gewalttaten, ist wichtig. Das Zuwanderungs- und Integrationsgesetz auch. Die Vermischung von beidem ist eine Katastrophe. Über Zuwanderer wird geredet wie über potenzielle Terroristen. Das ist kein Beitrag zur inneren Sicherheit, sondern zur inneren Unsicherheit.

Heribert Prantl

Offene Neutralität im Kopftuchstreit

Am 24. Juni entscheidet das Bundesverwaltungsgericht erneut im so genannten Kopftuchstreit auf Grundlage der neuen Gesetzeslage in Baden-Württemberg. Im September 2003 hatte das Bundesverfassungsgericht ent-

schieden, dass die Ablehnung einer Lehrerin allein wegen des Tragens eines Kopftuchs von der damaligen Gesetzeslage nicht gedeckt gewesen war. Inzwischen haben die ersten Bundesländer Gesetze verabschiedet, die ein generelles Kopftuchverbot für Lehrerinnen bezwecken.¹

Die zentrale Botschaft der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung an die Politik lautete: Der mit der zunehmenden religiösen Vielfalt verbundene gesellschaftliche Wandel bedarf der aktiven politischen Gestaltung und Entscheidung. Die zunehmende religiöse Pluralität, so mahnte das Gericht zu Recht an, stelle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, deren Klärung in einer breiten öffentlichen Debatte zu erfolgen hat. So unbequem die Antworten auf diese Fragen auch sein mögen, sie können eben wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung nicht an die Verwaltungen oder die Gerichte delegiert werden, sondern müssen von den hierzu berufenen demokratischen Volksvertretungen getroffen werden.

Das Gericht hat klargestellt, dass unsere Verfassung die Antwort auf die Frage, ob muslimische Frauen, die im Unterricht ein Kopftuch tragen wollen, zum Schuldienst zugelassen werden sollen oder nicht, nicht vorgibt. Auf der Grundlage des Grundgesetzes können die Länder deshalb zwischen zwei unterschiedlichen Wegen wählen:

Erstens können sie sich für eine behutsame Fortsetzung unseres Verständnisses von Religionsfreiheit und staatlicher Neutralität im öffentlichen Raum entscheiden, also Lehrerinnen nicht allein wegen ihres Kopftuches vom staatlichen Schuldienst fern halten.

Zweitens könnten sie den gesellschaftlichen Wandel aufgrund der zunehmenden religiösen Vielfalt zum Anlass nehmen, zu einer grundsätzlichen Neubestimmung des zulässigen Aus-

¹ Vgl. zur Bundesverfassungsgerichtsentscheidung die Beiträge von Susanne Boshammer und Sanem Kleff in: „Blätter“ 11/2003, S. 1342-1350. – D. Red.