

Rede des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller in der Bundesrats-Debatte über das Zuwanderungsgesetz vom 22.03.2002

- Auszug aus dem Stenografischen Bericht der 774. Sitzung -

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Ich möchte die herzliche Bitte äußern, den vom Saarland vorgelegten Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel einer grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes am heutigen Vormittag zu unterstützen und zu beschließen. Ich meine, dies ist der einzige Weg, um die – auch nach den Aussagen der Bundesregierung – notwendige breite gesellschaftliche und politische Mehrheit für die Regelung der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen. Es ist der einzig verbleibende Weg, um ein geschlossenes Konzept zu erreichen, das dem Anspruch, ein Gesetz zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung sowie zur Integration der hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer zu sein, wie aus dem Titel hervorgeht, Rechnung trägt.

Dass es Regelungsbedarf im Bereich der Zuwanderung gibt, war auch bei der Befassung des Bundesrates mit dem Gesetzentwurf unstrittig. Fakt ist, dass die Bundesrepublik Deutschland unter einem **hohen Zuwanderungsdruck** steht. Seit Beginn der 60er-Jahre sind mehr als 30 Millionen Menschen zugewandert, während im gleichen Zeitraum etwa 22 Millionen Menschen die Bundesrepublik Deutschland verlassen haben. Fakt ist auch, dass die Zuwanderung in den letzten Jahren nicht in die Arbeitsmärkte, sondern **in die sozialen Sicherungssysteme** stattgefunden hat. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Ausländer ist deutlich zurückgegangen, obwohl sich der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland verdoppelt hat.

Die Bundesrepublik unterliegt einem höheren Einwanderungsdruck als eine ganze Reihe von klassischen Einwanderungsländern. Deshalb hat sie das Recht und die Pflicht, auf diesen Tatbestand in vergleichbarer Weise zu reagieren, d. h. eine Regelung zu schaffen, die auf der einen Seite das Maß an jährlich verträglicher Zuwanderung, auf der anderen Seite die Kriterien bestimmt, nach denen die Menschen, die zu uns kommen, ausgewählt werden. Herr Bundesinnenminister, Sie haben des öfteren gesagt – und sich dabei auf mich bezogen –, die Frage sei nicht: Zuwanderung ja oder nein?, sondern sie lautet: Zuwanderung geregelt oder ungeregelt? Dieser Satz bleibt richtig. Deshalb brauchen wir ein Zuwanderungsgesetz. Aber ein solches Gesetz muss die Begrenzung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland leisten.

Beim vorliegenden Gesetz ist das nicht der Fall. Deshalb ist es nicht geeignet, die Aufgabe, vor der wir stehen, zu lösen. Wir brauchen ein Zuwanderungsgesetz, aber nicht das vorliegende. Mit dem Gesetz wird die Zuwanderung nicht auf das erforderliche Maß begrenzt. Es schafft neue Anreize für Zuwanderung auch in die sozialen Sicherungssysteme. Es leistet nicht die notwendige Umsteuerung von der Zuwanderung in die Sozialsysteme zu Zuwanderung in die Bereiche des Arbeitsmarktes, in denen ein wirkliches Bedürfnis besteht.

Das Gesetz ist kein Zuwanderungsbegrenzungskonzept, sondern ein **Zuwanderungserweiterungskonzept**. Es ist im Übrigen ein **Kostenverlagerungskonzept** zum Nachteil der Länder und Kommunen. Wenn es darum geht, in der Sache einen Konsens zu finden, gibt es keine Alternative zu einer grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes im Vermittlungsausschuss. Der **Bundesrat** hat bereits am **20. Dezember** des vergangenen Jahres **zentrale Forderungen** formuliert, die erfüllt werden müssen, um zu einem zustimmungsfähigen Gesetz zu gelangen. Ich selbst habe am 20. Dezember von dieser Stelle aus gesagt: Notwendig ist eine Regelung, die die Zuwanderung unter Berücksichtigung der Integrationsfähigkeit steuert und begrenzt, die den humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung trägt, die aber auch die legitimen nationalen Interessen angemessen berücksichtigt und die Zusammengehörigkeit

von Zuwanderung und Integration betont und umsetzt. – Daraus ist eine Reihe von Forderungen an das Gesetz abgeleitet worden.

Wo stehen wir heute? Was ist geschehen? Richtig ist, Herr Bundesinnenminister, dass einzelne Teile der am 20. Dezember geäußerten Forderungen aufgegriffen worden sind. Zumindest nach den Worten, die jetzt im Gesetz verwandt werden, haben einige Forderungen Eingang gefunden. Richtig ist aber auch, dass das **Gesetz substanzial unverändert** geblieben ist. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen in den materiellen Regelungen des Gesetzes sind im Wesentlichen nicht verändert worden. Zum Teil wurden Veränderungen in die richtige Richtung durch Veränderungen in die entgegengesetzte Richtung konterkariert. Insgesamt sind die notwendigen Veränderungen des Gesetzes in Richtung auf ein echtes Zuwanderungsbegrenzungskonzept nicht erfolgt. Es ist der Versuch gemacht worden, mit zu einem erheblichen Teil inhaltsleeren Formelkompromissen den Eindruck zu erwecken, den Forderungen sei Rechnung getragen worden. Ich will dies an einigen Beispielen darstellen.

In **§ 1** des Gesetzes ist jetzt davon die Rede, Ziel sei die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung. Dies entspricht einer vom Bundesrat erhobenen Forderung. Ich will nicht auf die **Widersprüchlichkeit** der Formulierung eingehen; denn bereits in **Satz 2** ist die Rede davon, es gehe eben nicht nur um die Begrenzung und Steuerung, sondern auch um die Ermöglichung der Zuwanderung. Vor allen Dingen wird aus der in § 1 formulierten Zielsetzung keine praktische Konsequenz gezogen. Im weiteren Verlauf des Gesetzes wird das Ziel der Begrenzung nicht umgesetzt. Ich will ein Beispiel mit Blick auf die Situation am Arbeitsmarkt nennen. Wir alle wissen, dass der Anwerbestopp, das grundsätzliche Verbot der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte außerhalb der Europäischen Union, im Jahr 1973 verkündet wurde. Damals betrug die Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik Deutschland 1,2 %.

Unter den Ausländerinnen und Ausländern, die sich damals bei uns aufhielten, lag die Arbeitslosenquote bei 0,8 %. In dieser Situation verkündete Willy B r a n d t den Anwerbestopp. Heute haben wir nicht 370 000, sondern 4,3 Millionen Arbeitslose. Die Arbeitslosenquote liegt bei fast 10 %, unter den Ausländerinnen und Ausländern sogar bei fast 20 %; sie ist also fast doppelt so hoch. In einer solchen Situation kann die Antwort auf die Entwicklung in einem Zuwanderungsgesetz doch nicht die weitgehend unreflektierte **Aufhebung des Anwerbestopps** sein. Man mag über die Frage reden – dazu bin ich gerne bereit –, ob der Anwerbestopp, der ein System des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt ist, durch ein System der Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt ersetzt wird.

Wenn man aber zu dieser Umstellung kommt, muss der Verbotsvorbehalt so ausgestaltet sein, dass Zuwanderung nur in die Bereiche des Arbeitsmarktes stattfindet, in denen es ein echtes nationales Bedürfnis gibt. Zuwanderung darf nur dann erfolgen, wenn die vorhandenen Arbeitsplätze nicht mit Personen besetzt werden können, die sich bereits heute in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und keine Arbeit haben. Aber diese **Orientierung** der Migration an einem echten **nationalen Arbeitsmarktbedürfnis** wird durch das Gesetz **nicht gewährleistet**. Das dokumentieren insbesondere zwei Punkte, die ich ansprechen möchte.

Es ist richtig, dass im Unterschied zur ursprünglichen Regierungsvorlage in **§ 39** der Begriff „regional“ **gestrichen** worden ist. Aber nach wie vor entscheiden die Verwaltungsausschüsse der örtlichen Arbeitsämter über die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt. Damit ist nicht sichergestellt, dass die notwendige Orientierung an den wirklichen Bedürfnissen des nationalen Arbeitsmarktes stattfindet.

Der zweite Punkt, der das noch deutlicher dokumentiert, ist die Regelung in **§ 20**. Die so genannte **Angebotsvariante** sieht vor, dass es künftig auf der Basis einer Rechtsverordnung, die nunmehr mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden soll,

möglich ist, dass jährlich eine bestimmte Zahl von Menschen nach einem Punktesystem zuwandert, ohne Rücksicht darauf, ob ein konkretes Arbeitsplatzangebot oder ein konkretes Arbeitsmarktbedürfnis besteht.

Lieber Herr Kollege Schily, Sie haben bisweilen gesagt, auch die CDU wolle doch das Quotensystem. Ja, aber unter der Bedingung, dass vorher ein konkretes nationales Arbeitsmarktbedürfnis nachgewiesen wurde und dass es um Arbeitsplätze geht, die anders nicht besetzt werden können. Mit dem **Quotensystem** wollen Sie unabhängig vom Bestehen eines konkreten Arbeitsmarktbedürfnisses die Möglichkeit der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt schaffen. Das kann bei 4,3 Millionen Arbeitslosen nicht sinnvoll sein. Da hilft auch der Hinweis nicht, es gehe um einen **Vorratsbeschluss** und es sei ein in den Jahren 2012, 2015 oder danach vermuteter Arbeitskräftebedarf zu befriedigen. Dazu möchte ich auf die Ausführungen von Herrn Kollegen Biedenkopf verweisen: Wenn ein solch langfristiger Regelungsbedarf besteht, ist es nicht notwendig, heute eine Regelung isoliert zu treffen. Wir müssen vielmehr ein Konzept entwickeln, das der Gesamtheit der demografischen Herausforderung Rechnung trägt. Dann kann man über solche Elemente reden.

Dieses Gesetz gibt auf den Regelungsbedarf, der vor uns liegt, nicht wirklich eine Antwort. Das haben wir, das habe ich Ihnen, Herr Bundesinnenminister, bereits am 20. Dezember gesagt. Auf diese Forderungen ist nicht eingegangen worden. Ich will einige Sätze zur humanitären Zuwanderung sagen. Die Regelung des Gesetzes entspricht hier weder den Forderungen, die wir gestellt haben, noch den Notwendigkeiten, denen wir Rechnung tragen müssen. Ich habe der Debatte entnommen, dass es – zumindest nach dem, was erklärt worden ist – Konsens gibt, Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Aufenthaltsrechte bei uns zu gewähren, über den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention aber nicht hinauszugehen. Der Inhalt des Gesetzes ist aber ein anderer. Das Gesetz geht über den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention hinaus. Es ist zwar richtig, dass in **§ 25** eine Veränderung vorgenommen worden ist und dass in Satz 1 des **§ 60** eine Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention erfolgt. Im weiteren Verlauf finden sich aber Formulierungen, die den Anwendungsbereich der Vorschrift eindeutig über den Wortlaut des **Artikels 33 der Genfer Flüchtlingskonvention** hinaus ausdehnen.

Das heißt bei nur halbwegs korrekter juristischer Auslegung, dass hier Tatbestände geregelt werden, die von der Genfer Flüchtlingskonvention eben nicht erfasst sind. Die Formulierungen zur **nichtstaatlichen Verfolgung** gehen über den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention hinaus. Natürlich gibt es Fälle **geschlechtsspezifischer Verfolgung**, die durch die GFK abgedeckt sind; aber die GFK selbst führt dies nicht als eigenständiges Tatbestandsmerkmal aus. Wenn dies jetzt im Gesetz geschieht, schafft es zumindest Rechtsunsicherheit. In diesem Zusammenhang möchte ich nur eine Stimme zitieren. Der Völkerrechtler Kay H a i l b r o n n e r hat zu den Regelungen gesagt: In der Tat, ich halte diese Regelungen für viel zu undifferenziert und viel zu weit gehend. Sie gehen auch über das hinaus, was in anderen Mitgliedstaaten praktiziert wird, die mit einem großzügigen Verfolgungsbegriff operieren. Hinzu kommt, dass entgegen den Forderungen, die wir hier am 20. Dezember gestellt haben, nach wie vor nicht ausgeschlossen ist, dass in denjenigen Fällen, in denen eine Abschiebung aus Gründen rechtlicher oder tatsächlicher Unmöglichkeit unterbleibt, Daueraufenthaltsrechte entstehen. Hinzu kommt die Problematik der Härtefallklausel. Ich meine, dass wir eine **Härtefallklausel** brauchen. Aber sie muss so ausgestaltet sein, dass sie die wirklichen Härtefälle betrifft. Sie darf nicht zu einem generellen neuen Zuwanderungstatbestand oder zumindest zu einem generellen neuen Zuwanderungsanreiz werden.

Bei der Härtefallklausel, die in das Gesetz geschrieben worden ist, besteht exakt diese Problematik. Sie ist nicht quotiert, sie ist nicht an klare Voraussetzungen gebunden, sie setzt einen dringenden humanitären oder persönlichen Grund voraus. Dann soll die Möglichkeit bestehen, undifferenziert Daueraufenthaltsrechte zu gewähren. Das schafft

Zuwanderungsanreize in einem nicht kontrollierbaren Umfang. Deshalb ist die Härtefallklausel in der vorliegenden Fassung nicht akzeptabel.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, lassen Sie mich nur kurz drei weitere Punkte ansprechen, zunächst die Frage des Familiennachzugs. Richtig ist: Das **Nachzugsalter** ist von 14 auf 12 Jahre reduziert worden. Richtig ist auch, dass gleichzeitig ein Ausnahmetatbestand geschaffen worden ist, der die Reduzierung von 14 auf 12 Jahre mehr als konterkariert. Sah das Gesetz in der ursprünglichen Bestimmung vor, dass Zuwanderung bei ausreichenden Sprachkenntnissen ausnahmsweise auch über dieses Alter hinaus stattfinden kann, werden jetzt nur noch Kenntnisse der deutschen Sprache vorausgesetzt. Damit wird das, was mit der einen Hand gegeben worden ist, mit der anderen Hand sofort wieder genommen. Das ist bestenfalls ein Nullsummenspiel. So kann man seriös nicht miteinander umgehen. Nicht aufgegriffen worden ist die Anregung betreffend die Notwendigkeit einer durchgängigen **Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes**. Die Anhebung der Leistungen an die Asylbewerber nach 36 Monaten durch Zeitablauf schafft den Anreiz einer Verlängerung der Anerkennungsverfahren. Das kann nicht sinnvoll sein – übrigens nicht einmal für die Asylbewerber selbst. Eine zeitnahe endgültige Entscheidung über ihr Aufenthaltsrecht zu bekommen liegt in ihrem eigenen Interesse.

Die Regelungen im Bereich der **Integration** sind unzureichend. Die Frage der Sanktionierung im Falle der Integrationsunwilligkeit ist unzureichend geregelt. Die Fragen der Kostenverteilung sind nicht angemessen geregelt; ich kann daran anknüpfen, was Sie, Frau Kollegin Simonis, gesagt haben. Es gibt Verschlechterungen. Der Umfang der Sprachförderung ist nicht mehr gesetzlich geregelt. Der Bund übernimmt nicht die vollen Kosten im Bereich der Erstintegration. Er ist nur begrenzt bereit, sich an den Kosten für Altfälle zu beteiligen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Verbesserung der Möglichkeit – sie ist nicht geregelt –, diejenigen abzuschieben, die sich in der Bundesrepublik Deutschland als Angehörige fundamentalistischer Organisationen erweisen. Für sie darf es nach meiner festen Überzeugung kein Aufenthaltsrecht bei uns geben. Das heißt im Ergebnis, meine sehr verehrten Damen und Herren: Das Gesetz ist in der vorliegenden Form nicht zustimmungsfähig, weil es die notwendige Begrenzung der Zuwanderung nicht leistet und weil es im Vollzug zur Erweiterung von Zuwanderung führen wird.

Das Gesetz kann sich auf **keine breite gesellschaftliche Mehrheit** stützen. Es ist sicherlich richtig, dass es demoskopische Befunde gibt, die zu dem Ergebnis kommen, dass die Mehrheit eine Einigung will. Natürlich wollen die Menschen mehrheitlich eine Einigung der Politik bei der Lösung der anstehenden Probleme. Genauso richtig ist, dass die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung mit Blick auf die Zuwanderung erwartet, dass eine gesetzliche Regelung zumindest nicht zu einer Ausweitung führt. Die weit überwiegende Mehrheit erwartet, dass die Zuwanderung begrenzt wird. Deshalb entspricht der Inhalt des Gesetzes keineswegs dem, was die Mehrheit der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland mit Blick auf die Integrationsfähigkeit – ich meine: zu Recht – erwartet.

Das Gesetz hat – das will ich noch sagen – **keine Mehrheit in diesem Haus**. Zumindest die Mitglieder dieses Hauses, die der B-Seite angehören, haben eine einheitliche Einschätzung des Gesetzes, nämlich dass es nicht zustimmungsfähig ist. Deshalb kann der Versuch, die erforderliche Stimmenzahl für das Gesetz am heutigen Vormittag zu erreichen, nur dann umgesetzt werden, wenn ein Vertragsbruch mit einem Rechtsbruch kombiniert wird. Die notwendige Mehrheit kann nur erreicht werden, wenn der Zwang erzeugt wird, bestehende Koalitionsvereinbarungen zu missachten. Selbst wenn dieser Zwang erzeugt wird und bestehende Verträge gebrochen werden, wird sich eine Folgefrage stellen, über die schon überall diskutiert und spekuliert wird. Sie war ja auch Gegenstand der Vorbesprechung in diesem Hause. Es wird sich die Frage stellen: Was geschieht, wenn die Stimmen eines Bundeslandes entsprechend der inhaltlichen Überzeugung seiner Vertreter widersprechend abgegeben werden?

Meine sehr verehrten Damen und Herren, es gab in diesem Hause im Jahr **1949** einen historischen **Vorläuferfall**, der sich von der Situation, in der wir heute zu entscheiden haben, grundlegend unterscheidet. Damals wurde vom amtierenden Bundesratspräsidenten die Frage der Stimmführerschaft mit Blick auf sein eigenes Bundesland, in dem er Ministerpräsident war, gestellt. Er hat eine Entscheidung herbeigeführt, die seiner Überzeugung entsprach, und alle haben dies akzeptiert. Das ist in der Situation, in der wir heute sind, nicht der Fall. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass es in Kenntnis des Falles aus dem Jahr 1949 die **ä**ndeutige **Bewertung der Verfassungswissenschaft** und die eindeutige Bewertung **der Staatsrechtswissenschaft** in der Bundesrepublik Deutschland gibt, dass die Stimmabgabe eines Bundeslandes, falls es im Bundesrat widersprechend abstimmt, ungültig ist und seine Stimmen deshalb bei der Ermittlung der erforderlichen Mehrheit nicht gezählt werden dürfen.

Das ist die Auffassung, die im Handbuch für die Arbeit dieses Verfassungsorgans niedergelegt ist. Sie wird von der großen Mehrheit der Staatsrechtslehrer geteilt. Ich will statt vieler nur einen nennen: Der ehemalige Bundespräsident Roman H e r z o g hat diese Frage im Handbuch der Staatsrechtslehre unter dem Kapitel „Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates“ eindeutig in dem Sinne geklärt, dass die Stimmen bei widersprechender Stimmabgabe ohne Rücksicht auf die internen verfassungsrechtlichen Regelungen in den jeweiligen Ländern als ungültig zu werten sind.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wenn am heutigen Tag versucht wird, eine andere Beschlussfassung über das Gesetz herbeizuführen, heißt das, ein Gesetz beschließen zu wollen, für das es in der Bevölkerung keine Mehrheit gibt. Es heißt, ein Gesetz beschließen zu wollen, für das es in diesem Hause keine Mehrheit gibt. Es heißt, einen Vertrags- und einen Verfassungsbruch mit dem Ziel in Kauf zu nehmen, eine bestimmte Stimmenzahl zu erreichen. Vor diesem Hintergrund meine ich, dass wir es dem Verfassungsorgan Bundesrat schuldig sind, auf eine solche Entscheidung zu verzichten. Deshalb bitte ich, den saarländischen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zu unterstützen.