

Vorwort

Der vorliegende Sammelband dokumentiert die Vorträge der Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2005 und 2006. Dabei folgt die Zusammenstellung der Texte nicht chronologischen, sondern vielmehr inhaltlichen Gesichtspunkten:

20 Jahre Hohenheimer Tage geben Anlass, in einem ersten, grundsätzlichen Teil (nach der Beschreibung „Hohenheims“ durch Heribert Prantl) nach den verschiedenen Konnotationen von „Integration“ aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu fragen und in einem zweiten Teil die Entwicklung des Status von Ausländern in Gesetzgebung und Rechtsprechung zu beleuchten.

Die folgenden Teile sind den jeweiligen Schwerpunktthemen gewidmet: Teil III der Familie in der Migration (Schwerpunktthema des Jahres 2006) und Teil V dem Zuwanderungsgesetz (Schwerpunktthema des Jahres 2005). Die Teile IV (Prekärer Aufenthalt) und VI (Richtlinien-Umsetzung) standen aus gegebenem Anlass in beiden Tagungen auf der Agenda und werden auch bei zukünftigen Hohenheimer Tagen diskutiert werden.

Das Jubiläum im Jahr 2005 gibt Anlass zum Rückblick auf den Ausgangspunkt:

Vor 20 Jahren traf sich in Stuttgart-Hohenheim ein zunächst kleiner Kreis von Fachleuten aus Wissenschaft, Rechtsprechung, Verwaltung, Kirchen (und ihrer Wohlfahrtsverbände) sowie Gewerkschaften – Bertold Huber, Jürgen Klose, Klaus Lörcher, Gert Müller, Rainer Schmid, Christoph Schumacher und Manfred Zuleeg. Dieser Kreis erweiterte sich im Laufe der Zeit (zu nennen sind aus den 80er-Jahren insbesondere Gabriele Erpenbeck, Kees Groenendijk, Rolf Gutmann, Günter Renner (†), Helmut Rittstieg (†), Klaus Sieveking), sorgte für Kontinuität einer zunächst singulär geplanten Expertentagung und begleitete die ausländerrechtliche Arbeit der Akademie über all die Jahre hinweg in verschiedenen Funktionen: als Referenten, Tagungsleiter, Autoren, Ratgeber und Protagonisten.

Die erste Tagung im Jahr 1985 beschäftigte sich mit der 1981 in Baden-Württemberg und Berlin eingeführten dreijährigen Ehebestandszeit als Voraussetzung für einen Familiennachzug zu hier lebenden Ehegatten. Das ausländerpolitische Ziel der Verhinderung von Scheinehen sollte durch Inkaufnahme einer erheblichen Einschränkung des in Art. 6 GG vorbehaltlos garantierten Rechts auf Familieneinheit erreicht werden. Diese Tagung untersuchte die Konfliktlage und die sich daraus ergebenden Konsequenzen; sie begleitete eine Verfassungsbeschwerde, die zu einer Grundsatzentscheidung¹ führte. Die ursprünglich politisch gewollte dreijährige Wartezeit wurde vom Bundesverfassungsgericht für unverhältnismäßig erklärt. Das Gericht hielt eine Trennungszeit von maximal einem Jahr für noch verfassungskonform, obwohl bereits hier auf die drohende Gefahr einer Entfremdung der Ehepartner und eine Gefährdung der Ehe als Ganzer hinzuweisen ist.

So klar die damalige Grundsatzentscheidung auch ausgefallen ist: Aktuelle Debatten um die Verhinderung von Zwangsehen zeigen, dass die damals verworfenen Instru-

¹ BVerfGE 76,1; Tagungsbeiträge und Gutachten sind veröffentlicht in: K. Barwig/K. Lörcher/C. Schumacher (Hrsg.), Familiennachzug auf dem Hintergrund völkerrechtlicher Verträge, Baden-Baden 1985.

mente nach 20 Jahren erneut hervorgeholt und Lösungen verheißen werden, bei denen wiederum der Konflikt mit berechtigten Interessen der Betroffenen in Kauf genommen wird. Dabei wird zweierlei deutlich: 20 Jahre Einwanderungsgeschehen und Rechtsentwicklung konnten nicht verhindern, dass die Lösung von „Integrationsproblemen“ bis heute (wieder zunehmend) vorrangig in rechtlichen Sanktionsmitteln gesucht wird. Heute wie damals scheint ein empirischer Nachweis der behaupteten Problemlage eher sekundäre Bedeutung zu haben, auch wenn erhebliche Grundrechtseingriffe damit verbunden sind.

Bestimmende Themenstellungen der Hohenheimer Tage waren in der Folge Fragen der sozialen Sicherung, der Partizipation und Rechtsgleichheit sowie des Ausländerrechts vor und nach dessen Novellierung. Immer war man sich in Hohenheim der europäischen Zusammenhänge – auch als Bewertungsmaßstab nationaler Regelungsbestrebungen – bewusst. Bereits im Jahre 1989 wurde die Entwicklung des Flüchtlingsrechts zunächst im Lichte europäischer Entwicklungen diskutiert. Besonders das Ringen um die Einschränkungen des Grundrechts auf politisches Asyl (nicht zuletzt ausgelöst durch die hohen Zugangszahlen zu Beginn der 90er Jahre) ist für den heutigen Betrachter kaum noch nachvollziehbar. Geblieben ist der schon damals als Warnung verstandene Begriff der „Festung Europa“. Zutreffend erscheint aus heutiger Sicht die pointierte Feststellung, dass die „Asylbewerberflut“ zurückgegangen ist, einiges an Rechtskultur mitgenommen und nicht wieder frei gegeben hat.²

Das Ausländergesetz 1990 sowie die Frage von wachsender Rechtsgleichheit im zunehmend als Tatsache akzeptierten Einwanderungsgeschehen standen ebenso im Mittelpunkt der Erörterungen wie die im August 2001 begonnene Auseinandersetzung um das Zuwanderungsgesetz 2005 – ein Diskurs um ein ambitioniert begonnenes Gesetzesvorhaben in Folge der Erkenntnisse der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Deutschland ist ein Einwanderungsland. Hieraus sind politische und auch rechtliche Konsequenzen zu ziehen. Zuwanderung ist und bleibt Realität) mit offenem Ausgang: Dieses Gesetz bleibt bis heute den Nachweis seiner Ursprungsintentionen schuldig, nachdem eine der wichtigsten Vorschriften, nämlich die Regelung zur Einwanderung an den ökonomischen und demografischen Interessen Deutschlands orientiert, den politischen Querelen im Vorfeld zum Opfer gefallen ist.

Wiederum scheint die polizeirechtliche Fixierung – wie sie im AuslG 1965 ihren Ausdruck gefunden hatte und im AuslG 1990 wenigstens teilweise, aber im Ergebnis in wesentlichen Teilen nur scheinbar, rechtsstaatlich gebändigt wurde (System der Ist- und Regel-Ausweisung mit seiner Dominanz des Abschreckungs-Dogmas) – trotz zunehmender Verwurzelung und drastisch zurückgegangener Zugangszahlen an Boden zu gewinnen: Die stetige Ausweitung der Ausweisungsvorschriften sowie der im Zuwanderungsgesetz auffindbare Glaube an eine rechtliche Erzwingbarkeit einer bisher als unzureichend angesehenen Integration (insbesondere beim Spracherwerb) lassen Zweifel aufkommen, ob dieses Gesetz hilfreich ist bei der Bewältigung bisher ungelöster Problemstellungen im Kontext von Zuwanderung, Einwanderung, Integration und Chancengleichheit, insbesondere dann, wenn die Loyalität und Hinwendung von Teilen der eingewanderten Minderheiten pauschal und ohne gesicherte empirische Grundlagen in Frage gestellt wird.

2 K. Kramer, in: *Betrifft Justiz* 2005, S. 47 (50).

Auch wenn in einigen unserer Nachbarstaaten ähnliche Phänomene zu beobachten sind, lassen sich doch Linien in der europäischen Rechtsentwicklung feststellen, die eher von Angleichung als von Ausgrenzung bestimmter Einwanderergruppen geprägt sind. Diese Entwicklung wird in ihrer Bedeutung für das nationale Recht vielfach unterschätzt, wirkt sie doch ganz wesentlich auf die Spielräume nationalen Handelns ein, indem sie Grenzen für Verschärfungen des nationalen Rechts zieht und damit insgesamt die Betonung nationaler Gestaltungen in einem Europa ohne Grenzen zunehmend in Frage stellt. Die Beiträge im vorliegenden Sammelband sind von diesen Gemengelage gekennzeichnet.

Ein zwanzigjähriges Jubiläum lässt nach Wirkungen fragen:

Im Umfeld dieser Veranstaltung gründete sich bald ein interdisziplinärer Gesprächskreis „Ausländer- und Asylrecht“, der sich regelmäßig mindestens einmal im Jahr (üblicherweise zu den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht) trifft. Aus diesem Netzwerk hervorgegangen und inhaltlich wie personell mitgetragen ist seit 2004 die „Weingartener Woche“, eine Blockveranstaltung, die (Jura-)Studierenden aus dem In- und Ausland am Tagungsort Weingarten die verschiedenen Aspekte des Einwanderungsrechts nahe bringt und dazu beitragen will, dass junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sich möglichst frühzeitig mit diesem Rechtsgebiet auseinandersetzen. Besonders wertvoll an dieser in enger Zusammenarbeit mit der Universität Bielefeld – in Person von Ulrike Davy – stattfindenden Veranstaltung ist die Teilnahme einer namhaften Zahl von Studierenden mit eigenem Migrationshintergrund.

Eine von Anfang an enge Zusammenarbeit mit UNHCR führte zu den jährlich gemeinsam veranstalteten Fortbildungstagungen für Verwaltungsrichterinnen und -richter, in diesem Jahr bereits zum 14. Mal.

Hingegen sind die Wirkungen auf die Gesetzgebung eher nüchtern zu beurteilen: Die Hohenheimer Tage werden zwar gelegentlich als der „brain trust“ im Ausländerrecht bezeichnet. Allerdings wurden die Anregungen zur Gesetzgebung und die Kritik an bestehenden oder geplanten Gesetzen, die aus der Position des Rechtsstaates und des Schutzes des Ausländers und nicht (wie vielfach bei amtlichen Stellen), dass der Ausländer als Risiko gesehen wurde, nur in wenigen Fällen in die Gesetzgebung übernommen.

Beim Stichwort „Wirkungen“ ist jedoch der Nomos-Verlag und insbesondere sein früherer Verlagsleiter Volker Schwarz mit großer Dankbarkeit zu erwähnen: Ohne die wohlwollende Unterstützung durch den Verlag und dessen (Schrift-)Leitung über die Jahre hinweg und ohne die angenehme und (zumindest für die Veranstalter und Herausgeber) immer problemlose und unkomplizierte Herstellung zusammen mit Peter Fehrenbach, ebenfalls Nomos-Verlag, wäre es mit den beschränkten personellen und materiellen Ressourcen der Akademie nicht möglich gewesen, die Veranstaltungen von Anfang an in Sammelbänden zu dokumentieren und somit einer breiteren (Fach-)Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Zu danken ist an dieser Stelle den Autorinnen und Autoren des vorliegenden Sammelbandes der Tagungen 2005 und 2006, die in ganz überwiegender Weise unserer Bitte um Veröffentlichung entsprochen und damit dazu beigetragen haben, dass die vorliegende Publikation wiederum in Umfang (und hoffentlich auch im inhaltlichen Sinne) „gewichtig“ geworden ist. Ganz besonders ist den Referentinnen und Referenten aus dem Vorjahr zu danken: für ihre Geduld und ihr Vertrauen in das Erscheinen dieses Bandes, das durch vielfältige Ergänzungen und Aktualisierungen sichtbaren Ausdruck fand.

Zu danken ist auch denjenigen, die im Hintergrund in wie immer professioneller Weise tätig waren: Catharina Schultheiß im Sekretariat, Corinna Schneider für die Herstellung des Satzes und Christa Wassermann fürs Korrekturlesen.

Wenn von den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht die Rede ist – zumal wenn es um das 20-jährige Jubiläum geht –, dann ist an dieser Stelle von einem für die „Hohenheimer Gemeinde“ schmerzlichen Verlust zu sprechen: Im August 2005 verstarb völlig überraschend Prof. Dr. Günter Renner, all denen ein Begriff, die auch nur ansatzweise mit Aspekten des Ausländer-, Asyl- oder Staatsangehörigkeitsrechts zu tun haben oder hatten. Diese Rechtsmaterie bestimmte sein Leben und Wirken – als Richter, als Schriftleiter der ZAR, als Honorarprofessor, als Herausgeber wesentlicher Kommentierungen, Autor unzähliger Fachbeiträge und als gesuchter Ratgeber verschiedenster Gremien im In- und Ausland.³ Günter Renner begleitete die Arbeit der Akademie und insbesondere die Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht über mehr als eineinhalb Jahrzehnte mit großer Empathie: als Referent, als kritischer Gesprächspartner, als Wegbereiter – als Freund. Die „Hohenheimer Gemeinde“ weiß um die Lücke, die er hinterlässt.

Stuttgart, im Dezember 2006

Klaus Barwig
Stephan Beichel-Benedetti
Gisbert Brinkmann

³ Ausführliche Würdigungen von *Rita Süßmuth*, *Kay Hailbronner* und *Jürgen Haberland* finden sich in der ZAR 8/9 2005, S. 257 ff.