

Jan Schneider

Modernes Regieren und Konsens

Jan Schneider

Modernes Regieren und Konsens

Kommissionen und
Beratungsregime in der
deutschen Migrationspolitik

Mit einem Vorwort von Rita Süßmuth



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Katrin Emmerich / Marianne Schultheis

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Rosch-Buch, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16398-7

Danksagung

Als der damalige Bundesinnenminister Otto Schily im Sommer des Jahres 2000 eine Zuwanderungskommission berief, gab er den 21 Mitgliedern unter dem Vorsitz von Rita Süßmuth ein Zeitfenster von weniger als neun Monaten für ihre Arbeit. Schließlich, so Schily, solle die Kommission mit ihrem Abschlussbericht die Grundlagen für politische Entscheidungen schaffen und nicht etwa »zur Bereicherung der Berliner Staatsbibliothek beitragen«.

Bei akademischen Qualifikationsarbeiten liegen die Verhältnisse umgekehrt: Eher selten dienen sie der Politikberatung und Entscheidungsvorbereitung. Vielmehr sollen sie einen Beitrag zum Fortschritt wissenschaftlicher Erkenntnis bringen – werden nach ihrer Veröffentlichung also primär vom Fachpublikum wahrgenommen und in einschlägigen Bibliotheken bereit gehalten. Der benötigte Zeitraum ist in der Regel erheblich größer, nicht zuletzt weil meist ein einzelner Verfasser verantwortlich zeichnet. Dieser verfügt nur selten über ein Sekretariat oder einen Arbeitsstab, ist jedoch nahezu zwingend auf unterstützende Infrastruktur angewiesen.

Auch diese Studie wäre ohne das Zutun zahlreicher Personen und Institutionen nicht durchführbar gewesen. Sie wurde am Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Justus-Liebig-Universität als Dissertationsschrift eingereicht und im Januar 2008 verteidigt. Mein besonderer Dank gilt dem Betreuer der Dissertation, Prof. Claus Leggewie – für die Initiative zum Projekt als solchem ebenso wie für die stetige Anregung zum Weiterdenken. Die Hans-Böckler-Stiftung hat mich mit einem Promotionsstipendium gefördert und auch die Drucklegung des Buches finanziell unterstützt; stellvertretend sei Iris Henkel und Werner Fiedler herzlich gedankt. Prof. Klaus Schubert hat bereits zu einem frühen Zeitpunkt angeboten das Zweitgutachten der Dissertation zu übernehmen und mir darüber hinaus zahlreiche konstruktive Hinweise gegeben. Ihm gilt mein Dank ebenso wie Prof. Dr. Dieter Eißel und Dr. Christoph Bieber für ihr Engagement in der Prüfungskommission.

Kontinuierliche Foren des methodischen und fachlichen Austausches waren die Sektionen des Gießener Graduiertenzentrums Kulturwissenschaften sowie die Projektgruppe Migration der HBS-Stipendiaten. Als überaus wertvoll erwies sich der Kontakt zu Sven Siefken, der seine Dissertation zu einem ähnlichen Thema verfasste. Für den freundschaftlichen Austausch von Tipps und Erfahrungen – und der daraus erwachsenen Verbundenheit auch nach Abschluss unserer Projekte – bin ich ihm sehr dankbar. Besonderen Dank schulde ich auch Steffen Angenendt, Malti Taneja, Jutta Träger und Volker Tuchan, die Teile des Manuskripts gelesen und kommentiert haben. Profitiert habe ich außerdem von den Diskussionen im Rahmen von Vorträgen, die ich u.a. im Arbeitskreis Migrationspolitik beim DVPW-Kongresses in Münster, bei der IMISCOE-Konferenz zu *Research-Policy Dialogues on Migration and Integration* in Enschede, bei einer Tagung zur politischen Repräsentation von Fremden und Armen in Trier sowie bei der Gießener Tagung *Herausforderungen an Politische Kultur und Demokratisches Regieren heute* halten durfte.

Die Berliner Staatsbibliothek Preußischer Kulturbesitz, zu deren Bereicherung vielleicht auch dieses Buch beitragen mag, wurde über weite Strecken der Dissertation zu meinem Arbeitszimmer und zur zweiten Heimat, erwies sich als verlässlicher Ort, um ein Vorhaben zum Abschluss zu bringen, das manchmal wie eine *never-ending story* anmutete. Dort trat auch – voller Anmut – Jarmila Bugala in mein Leben, der ich für ihren liebevollen und bedingungslosen Beistand in den letzten vier Jahren über alle Maßen dankbar bin. Auch meiner Familie Helga, Eckart und Anke Schneider gilt mein großer Dank dafür, dass sie mein Promotionsvorhaben zu jeder Zeit unterstützt haben. Ihre Mitwirkung bei Korrekturlesen, Endredaktion und logistischen Fragen war genauso unerlässlich wie die von Stefan Felber und Katja Hufnagel. Sven Hahn schließlich ist es zu verdanken, dass jedwede Art von EDV-Problem mir nur zeitweise Kopferbrechen bereitete – bis es durch seine Hilfe behoben war.

Zu Dank verpflichtet bin ich nicht zuletzt allen InterviewpartnerInnen, die sich trotz ihrer engen Zeitpläne zu teilweise ausführlichen Gesprächen in Lobbies, Kanzleien, Abgeordnetenbüros, Ministerien, Gewerkschaftshäusern, Universitätsgebäuden und Cafés bereit erklärt haben. »Wissenschaft braucht Ruhe«, lautete die Antwort eines vielbeschäftigten Parlamentariers auf meine Eingangsfrage, wieviel Zeit uns denn für das Interview zur Verfügung stünde. Haltungen wie diese führten zu aufschlussreichen Gesprächen und haben damit nicht nur dem Forschungsprojekt einen unmittelbaren Dienst erwiesen, sondern auch seinem Bearbeiter wertvolle Blicke hinter die Fassaden sowie ein tieferes wissenschaftliches Verständnis des politischen Betriebs ermöglicht.

Berlin/Nürnberg, im Sommer 2009

Jan Schneider

Inhaltsübersicht

Danksagung	5
Inhaltsübersicht	7
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	15
Abbildungsverzeichnis	19
 Vorwort von Rita Süssmuth	21
 Einleitung: Do Commissions Matter?	25
 1 Regieren und Policy-Beratung – Grundlagen und Konzeptualisierungen.....	39
1.1 Regieren und Konsens in der Bundesrepublik	39
1.2 Regieren und Politikberatung mit Kommissionen	74
 2 Migrationspolitik in der Bundesrepublik – Beratung und Entscheidung	109
2.1 Deutschland und die Zuwanderung	109
2.2 »Gastarbeiter«- und Ausländerpolitik als Domäne der Exekutive	113
2.3 Asyl- und Migrationspolitik zwischen föderaler Kooperation und Parteienstreit	140
2.4 Einwanderungspolitik als <i>Regierungspolitik</i> ? (1998/99)	163
2.5 Beschränkt beratungsfähig (Zwischenfazit)	170
 3 Die Zuwanderungskommission im Politikprozess	179
3.1 Methodik der Fallstudie	179
3.2 Regierungsprozess: Reaktive Politik oder <i>Coup de Ministre</i> ?	195
3.3 Kommissionsprozess: Politikberatung im Policy-Netz	237
3.4 Post-Kommissionsprozess: Der doppelte Politikzyklus	277
 4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen	363
4.1 Die Zuwanderungskommission: Zentrale Befunde	363
4.2 Regieren mit Kommissionen: Zehn Thesen	373
4.3 Ausblick: Ergänzende Forschungsfragen	393
4.4 Fazit: Modernes Regieren?	397
 Literaturverzeichnis	403
Anhang	437
Personenindex	455

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	5
Inhaltsübersicht	7
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	15
Abbildungsverzeichnis	19
Vorwort von Rita Süßmuth	21
Einleitung: Do Commissions Matter?	25
1 Regieren und Policy-Beratung – Grundlagen und Konzeptualisierungen.....	39
1.1 Regieren und Konsens in der Bundesrepublik	39
1.1.1 Demokratisches Regieren: Begriff und Inhalt	39
1.1.1.1 Ethymologie und Begriffsverständnis.....	39
1.1.1.2 Staatsrechtliche Aufgabenbestimmung.....	41
1.1.1.3 Regieren und Regierungslehre	42
1.1.1.4 Modell der Funktionsdeterminanten von Regieren.....	45
1.1.1.5 Regieren und demokratische Legitimität	48
1.1.1.6 Regieren in der Gubernative	51
1.1.2 Regieren in der Verhandlungsdemokratie.....	54
1.1.2.1 Neokorporatismus und Policy-Netzwerke	55
1.1.2.2 Politikverflechtung und Parteienwettbewerb	59
1.1.3 Kernaspekte des Regierens im »semi-souveränen« Staat.....	61
1.1.3.1 Meta-Funktion: Politische Führung durch Organisation von Konsens.....	64
1.1.3.2 Regierungstechnik: Informelle Steuerung und Koordination	69
1.1.4 Regieren und Konsens in der Bundesrepublik: Zusammenfassung.....	73
1.2 Regieren und Politikberatung mit Kommissionen	74
1.2.1 Renaissance der Politikberatung, Konjunktur ihrer Erforschung?	74
1.2.2 Politikberatung: Modelle und Konzeptualisierungen	77

1.2.3	Policy-Beratung und Beratungsregime: Zur Terminologie	82
1.2.4	Ausformungen von Beratungsregimen im politischen Institutionensystem	86
1.2.4.1	Die Konsultative der Exekutive: Institutionalisierte und ad-hoc-Beratung im Regierungsprozess	87
1.2.4.2	Expertise in der Legislative: Parlamentarische Politikberatung	89
1.2.4.3	Unabhängige Räte	92
1.2.4.4	Tripartismus und Konzertierung: Neokorporatistische Verhandlungsrunden	93
1.2.4.5	Verhandlung und Bargaining: Parteipolitische Kompromissverfahren	95
1.2.5	Gubernative Kommissionen	97
1.2.6	Regieren und Politikberatung mit Kommissionen: Zusammenfassung	106
2	Migrationspolitik in der Bundesrepublik – Beratung und Entscheidung	109
2.1	Deutschland und die Zuwanderung	109
2.2	»Gastarbeiter«- und Ausländerpolitik als Domäne der Exekutive	113
2.2.1	Ministeriale Konjunktur- und Arbeitsmarktpolitik: Beginn der »Gastarbeiterära« (1950-1960)	113
2.2.2	Inkrementeller Politikwandel: Ausländergesetz und Ressortpolitik (1961-1972)	116
2.2.2.1	Rekurs auf nationalsozialistisches Polizeirecht	116
2.2.2.2	Regierungspolitik ohne Widerstand: Das Ausländergesetz im parlamentarischen Verfahren	117
2.2.2.3	Koordinierungskreis und Ressortkonkurrenz: Ausländerpolitik zwischen divergierenden Interessen	120
2.2.3	Neokorporatistische Strukturen in der Ausländerpolitik: Planung, Pluralisierung, Parteipolitisierung (1973-1982)	123
2.2.3.1	Anwerbestopp und Agendapolitik	123
2.2.3.2	Ausländerpolitik <i>goes commission</i>	125
2.2.3.3	Installation eines schwachen Akteurs: Der »Ausländerbeauftragte« und die pluralisierte Integrationspolitik	128
2.2.4	Kommissionspolitik und Reformverzug: Novellierungen des Ausländergesetzes (1983-1991)	131
2.2.4.1	Dokumentation des Dissenses: Die Kommission »Ausländerpolitik«	131
2.2.4.2	Chuzpe und Scheitern eines Ministers: Der Zimmermann-Entwurf ..	135

2.2.4.3	Informales Koalitionsmanagement: Die Vorbereitung des Ausländergesetzes unter Schäuble	136
2.2.4.4	Im Schatten der Wende: Die schnelle Reform des Ausländerrechts	138
2.2.5	»Gastarbeiter«- und Ausländerpolitik: Zusammenfassung.....	139
2.3	Asyl- und Migrationspolitik zwischen föderaler Kooperation und Parteienstreit	140
2.3.1	Asylpolitik im Schatten der Exekutiven (1953-1973)	141
2.3.2	Ineffektiver Konsens: Scheitern von Steuerung und Verfahrensbeschleunigung (1974-1979)	142
2.3.3	Kompromisspolitik zwischen Bund und Ländern (1980-1991).....	145
2.3.3.1	Ad hoc-Maßnahmen der Regierung und Konsenssuche durch föderale Kooperation	145
2.3.3.2	Vehikel der Asylverfahrensreform: Kommission »Asylwesen«	147
2.3.3.3	Willensbildung durch arkane Verhandlung: Das Asylrecht im Vermittlungsausschuss.....	147
2.3.3.4	Kommissionen weisen den Weg: Von der <i>Dethematisierung</i> der Asylpolitik zur <i>Demontage</i> des Grundrechts.....	149
2.3.4	Migrationspolitik als parteipolitische Verhandlungsmasse: Vom »Asylkom- promiss« zum restriktiven Stillstand in der Ausländerpolitik (1992-1998)	154
2.3.4.1	Zwischen Konsens und Konfrontation.....	154
2.3.4.2	Der Migrationskompromiss: Zweidrittelmehrheit durch parteipolitische Verhandlung.....	155
2.3.4.3	Mannigfaltige Einwanderungskonzepte und Stillstand in der Migrationspolitik	159
2.3.5	Asyl- und Migrationspolitik: Zusammenfassung.....	162
2.4	Einwanderungspolitik als <i>Regierungspolitik</i> ? (1998/99).....	163
2.4.1	Ius soli light: Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Parteienwettbewerb	164
2.4.2	Unter ferner liefen...: Migrationspolitik rot-grün.....	166
2.4.3	CEBIT 2000: Einwanderungsdebatte über Nacht.....	167
2.4.4	Einwanderungspolitik als Regierungspolitik? Zusammenfassung	170
2.5	Beschränkt beratungsfähig (Zwischenfazit).....	170

3 Die Zuwanderungskommission im Politikprozess	179
3.1 Methodik der Fallstudie	179
3.1.1 Qualitativ-rekonstruierende Politikforschung:	
Analyse von Entscheidungsprozessen und Generierung von Hypothesen	179
3.1.1.1 Methodologie, forschungstechnischer Ansatz und	
Methodenindikation	179
3.1.1.2 Gütekriterien und methodische Triangulation	183
3.1.2 Datenerhebung: Themenzentrierte Gespräche mit Politikexperten	185
3.1.2.1 Experteninterviews als eigenständige Befragungsmethode?	185
3.1.2.2 Sample, Set und Setting	187
3.1.3 Auswertung:	
Inhaltsanalyse als Reduktion und Interpretation verbaler Daten	191
3.2 Regierungsprozess: Reaktive Politik oder <i>Coup de Ministre</i> ?	195
3.2.1 Allparteiliche Problemwahrnehmung:	
»Renovierungsbedarf beim Ausländerrecht«	195
3.2.1.1 Intentionen des BMI: »Einen großen Wurf«	196
3.2.1.2 Skepsis der Regierungsparteien:	
»Vor der Wahl kommt da nix mehr!«	197
3.2.1.3 Positionen der Opposition: »Wir müssen eine Diskussion führen« ...	198
3.2.2 Ministerielle Federführung:	
»Im ›Spiegel‹ angekündigt, bevor wir darüber gesprochen haben«	199
3.2.2.1 Eine alte Idee: »Expertenkommission unter Einbeziehung	
der gesamten Zuwanderungsproblematik«	199
3.2.2.2 Handlungsdruck durch ökonomisch-gesellschaftliche Interessen:	
»Nicht mit 51 zu 49 Prozent«	201
3.2.2.3 Koalitionsarithmetik: »Kein Privatvergnügen des Innenministers« ...	203
3.2.3 Berufung und personelle Struktur:	
»Repräsentanten ganz hochwohlhöfflicher Vereinigungen«	208
3.2.3.1 Vorbild Weizsäcker-Kommission:	
»Bei der Zuwanderungskommission politisch Pate gestanden«	208
3.2.3.2 Einbindung von Parteien und Opposition:	
»Wie könnt <i>ihr</i> aussuchen, wer <i>uns</i> vertreten soll?«	210
3.2.3.3 Interessenvertreter und Sachverständige:	
»Der Vorsitzende des BDI <i>kann</i> kein Migrationsexperte sein«	212
3.2.3.4 Migrantenrepräsentation: »Ein Salonvertreter von uns«	217
3.2.3.5 Infrastruktur und Arbeitsstab:	
»Ein Kästchen in der Abteilung M«	219

3.2.4	Beratungskonkurrenz: »Michael Schumacher der Zuwanderungspolitik«.....	221
3.2.4.1	Zuwanderungspolitik der FDP: »Mit Rücksicht auf die Unabhängige Kommission«.....	222
3.2.4.2	Müller-Kommission der CDU: »Entsprechend was dagegen setzen«	222
3.2.4.3	Grundsatzdiskussion in der PDS: »Provozierte Debatten in die Partei hinein«	225
3.2.4.4	Drei-Säulen-Modell von Bündnis 90/Die Grünen: »Umfassende gesetzliche Regelung der Einwanderung«	226
3.2.4.5	Stiegler-Kommission der SPD-Fraktion: »Wie einen wir unseren Verein?«.....	227
3.2.4.6	Gesellschaftlicher Diskurs: »Wenn Du König von Deutschland wärst, wie würde Dein Zuwanderungsgesetz aussehen?«	230
3.2.5	Regierungsprozess: Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	230
3.3	Kommissionsprozess: Politikberatung im Policy-Netz	237
3.3.1	Binnenfunktionalität: »So muss sich ein Diskurs abspielen«.....	237
3.3.1.1	Konstituierung und Verfahrensgrundlagen: »Closed shop arbeiten«	237
3.3.1.2	Akteurskonstellationen und Rollenwahrnehmung: »Wir sitzen hier nicht als Parteivertreter«	240
3.3.1.3	Entscheidungsfindung und Konsens: »Mit dem Kopf des anderen denken«	243
3.3.1.4	Leitung und Verfahrenssteuerung: »Was wollen wir? Was erreichen wir?«	250
3.3.1.5	Funktionen des Arbeitsstabes: »Keine Automaten«.....	253
3.3.1.6	Berichterstattung: »Eine Knochenarbeit«	254
3.3.2	Interaktionen und Interdependenzen: »Wir waren keine Trappistenvereinigung«.....	257
3.3.2.1	Beratung der Berater: »Zentnerweise Gutachten«.....	257
3.3.2.2	Partizipation gesellschaftlicher Gruppen: »Einbinden, ohne dem Wahnsinn zu verfallen«	260
3.3.2.3	Steuerungsversuche des BMI: »Relativ schnöde zurückgewiesen«...	262
3.3.2.4	Feedback des politischen Systems: »Beratung mit dem Hinterkopf«	265
3.3.3	Public Relations: »Wen müssen wir mitnehmen?«	269
3.3.3.1	Pressearbeit und Medieninteresse: »Praktisch in Konklave getagt«	269
3.3.3.2	Öffentlichkeitsarbeit: »Give it a face«	272
3.3.4	Kommissionsprozess: Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	273

3.4 Post-Kommissionsprozess: Der doppelte Politikzyklus	277
3.4.1 Das erste Gesetzgebungsverfahren: »Im Papierkorb versenkt«.....	278
3.4.1.1 Referentenentwurf des BMI: »Plötzlich auf einem anderen Trip«.....	278
3.4.1.2 Koalitionsabstimmung: »Die Tür müssen die Grünen einrennen«.....	286
3.4.1.3 Opposition im Gesetzgebungsverfahren: »Flagrant ins Gesicht gespuckt«	292
3.4.1.4 Scheitern des Zuwanderungsgesetzes: »Politische Kampfsituation auf die Spitze getrieben«.....	298
3.4.2 Das zweite Gesetzgebungsverfahren: »Geheimverhandlungen! Am Parlament vorbei!«.....	302
3.4.2.1 Rituelle Polemik: »Conditio sine qua non«	302
3.4.2.2 Parteienwettbewerb im Bundesstaat: »StGB ins BGB umschreiben«	304
3.4.3 Policy-Vorschläge und -Implementation: »Die Kommission empfiehlt...«	308
3.4.3.1 Einwanderung und Arbeitsmigration: »Das Herz herausgerissen«	311
3.4.3.2 Flucht und Asyl: »Vom Innenminister als zu weit gehend empfunden«	319
3.4.3.3 Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion: »Tabuthema«, »...im Bewusstsein der historischen Verantwortung«	329
3.4.3.4 Integration: »Der eigentlich populäre Teil ist untergegangen«	333
3.4.3.5 Beratung, Verwaltung und legislative Ausgestaltung: »Ganzheitliche, transparente und flexible Konzeption«.....	339
3.4.4 Post-Kommissionsprozess: Zusammenfassung und Zwischenfazit	353
4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen	363
4.1 Die Zuwanderungskommission: Zentrale Befunde	363
4.2 Regieren mit Kommissionen: Zehn Thesen.....	373
4.3 Ausblick: Ergänzende Forschungsfragen.....	393
4.4 Fazit: Modernes Regieren?	397
Literaturverzeichnis.....	403
Anhang	437
Personenindex	455

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordnete(r)
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AG	Arbeitsgruppe
allg.	allgemein
APVO	Ausländerpolizeiverordnung
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylVO	Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AuslG	Ausländergesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesanstalt für Arbeit (bis 2003); Bundesagentur für Arbeit (seit 2003)
BAFl	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (bis 2003; vor 1965: Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BeschV	Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung)
BeschVerfV	Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BITKOM	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMV	Bundesministerium der Verteidigung
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG-E	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfG-G	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEBIT	Centrum der Büro- und Informationstechnik
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund

d.h.	das heißt
DIHT	Deutscher Industrie- und Handels(kammer)tag
DM	Deutsche Mark
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
Drs.	Drucksache
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
d.Verf.	der/des Verfasser/s
ebd.	ebenda
efms	Europäisches Forum für Migrationsstudien an der Universität Bamberg
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
endg.	endgültig
EU	Europäische Union
f.	folgend/e/r
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FAZamSo	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FDP	Freiheitlich demokratische Partei Deutschlands
ff.	fortfolgend/e
Fn(n).	Fußnote(n)
FR	Frankfurter Rundschau
FTD	Financial Times Deutschland
GASiM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO-BM	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBl	Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesregierung und der Bundesministerien
GO-BReg.	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO-VA	Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GZ	Geschäftszeichen
HB	Handelsblatt
HBS	Hans-Böckler-Stiftung
Herv.	Hervorhebung
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Einzelnen
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (»Innenministerkonferenz«)
insb.	insbesondere
IntV	Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung)
i.Orig.	im Original
i.S.	im Sinne
IT	Informationstechnologie
IT-AV	Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie
IT-ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
Jg.	Jahrgang
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler Consulting
LT	Landtag

LZZ	Landeszentrum für Zuwanderung in Nordrhein-Westfalen
Min.Dirig.	Ministerialdirigent
Min.Dir.	Ministerialdirektor
MdB	Mitglied(er) des Bundestages
MdL	Mitglied(er) des Landtages
Mio.	Million(en)
MSO	Migrantenorganisationen
MuB	Migration und Bevölkerung
N.N.	nomen nominandum
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.g.	oben genannt
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
Pl.Pr.	Plenarprotokoll
PM	Pressemitteilung
PR	Public Relations
PStS.	Parlamentarische(r) Staatssekretär(in)
Rn.	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt(e)(n)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
Sten.Ber.	Stenografischer Bericht
StS.	Staatssekretär(in)
s.u.	siehe unten
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAB	Büro für Technikfolgenabschätzung
taz	Die Tageszeitung
TGD	Türkische Gemeinde in Deutschland
u.a.	unter anderem
UK ZU	Unabhängige Kommission »Zuwanderung«
UNO	United Nations Organisation
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (UNO-Flüchtlingskommissar)
US	United States
USA	United States of America
u.U.	unter Umständen
VAH	Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz und zum Freizügigkeitsgesetz/EU
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Verf.	Verfasser
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
vs.	Versus
VwV AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
WamS	Welt am Sonntag
WP	Wahlperiode
z.B.	zum Beispiel
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
zit.n.	zitiert nach
z.T.	zum Teil
ZuwG	Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts von EU-Bürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)
ZuwG-E	Entwurf des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts von EU-Bürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 3. August 2001
ZWST	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Regieren – Funktionsdimensionen des gubernativen Policymaking	46
<i>Abbildung 2:</i>	Policy-Beratung – Akteure im Politikberatungsregime	84
<i>Abbildung 3:</i>	Typen von Expertenkommissionen 1998-2005	100
<i>Abbildung 4:</i>	Asylanträge 1971-2004	143
<i>Abbildung 5:</i>	Abgewandeltes inhaltsanalytisches Ablaufmodell nach Mayring	192
<i>Abbildung 6:</i>	Funktionen der Gegenkommissionen der politischen Parteien	235
<i>Abbildung 7:</i>	Kontroverse Themendiskussionen der UK ZU	246
<i>Abbildung 8:</i>	Von der Süßmuth-Kommission angehörte Akteure	257
<i>Abbildung 9:</i>	Teilnehmende Akteure beim »Praktiker-Erfahrungsaustausch«	346
<i>Abbildung 10:</i>	Bevölkerungsmeinung zu einem Einwanderungsgesetz	360
<i>Abbildung 11:</i>	Bevölkerungsmeinung zur Zuwanderung in den Arbeitsmarkt	360

Vorwort von Rita Süßmuth

Das vorliegende Buch ist hochaktuell. Es behandelt wichtige Fragen im Hinblick auf die Gestaltung, Akzeptanz und aktive Zustimmung zu unserer Demokratie. Eine zentrale Frage lautet: Wie kann es einer Regierung gelingen, ihrer programmatischen Gestaltungsaufgabe gerecht zu werden und den zur erfolgreichen Durchführung ihrer Politik notwendigen gesellschaftlichen Konsens zu organisieren?

Seit einigen Jahren schwindet das Vertrauen der Menschen in die Politik, drängende Probleme lösen zu können. Mit dem Vertrauensverlust wächst auch die Demokratieskepsis. Vertrauen und Problemlösungskompetenz zurückzugewinnen, gehört daher zu einer der vordringlichsten Aufgaben politischer Führung. Die in Forschung und Praxis entwickelten konzeptionellen Ansätze von modernem Regieren und *Good Governance* sind in dieser Hinsicht keine Leerformeln. Sie legen es der Regierungsspitze nahe, Politikprozesse partizipativ, dialogisch, gemeinwohlorientiert, effizient und in demokratischer Verantwortlichkeit zu gestalten. Gerade über komplexe Fragen, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt von großer Bedeutung sind, sollte unter Berücksichtigung der vorhandenen und relevanten Expertise, der gewachsenen Wissensbestände sowie möglichst aller davon betroffenen Gruppen öffentlich beraten werden.

Zuwanderung und Integration, die Politikbereiche auf die sich die Studie von Jan Schneider bezieht, behandeln diese Art komplexer Fragen. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer sowie internationaler Ebene ist die Migrationspolitik in den letzten Jahren zu einem höchst relevanten und kontrovers diskutierten Thema geworden. Regierungen haben erkannt, dass Zuwanderung nicht allein der defensiven Kontrolle, sondern auch der aktiven Steuerung und Gestaltung bedarf. Dies ist zum einen auf fundamentale Eigeninteressen der Aufnahmeländer zurückzuführen. Das betrifft die Lösung nationaler und internationaler Probleme mit Menschen aus unterschiedlichen Regionen und Kulturen der Welt. Das gilt für Wissenschaft und Technik, Wirtschaft und Umwelt, Zusammenleben mit unterschiedlichen Kulturen und Religionen. Es besteht ein Fachkräftemangel in bestimmten Branchen und es gilt für die allermeisten Industriestaaten, den Geburtenrückgang mit seinen Auswirkungen durch begrenzte Zuwanderung abzumildern. Zum anderen ist Migration stets auch ein Ausdruck struktureller Ungleichheit bzw. ungleicher Chancenverteilung in verschiedenen Regionen der Welt. Mehr und mehr wird deutlich, dass neben der kurzfristigen Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen sowie der Asylgewährung für politisch Verfolgte auch Perspektiven für jene Menschen geschaffen werden müssen, die in anderen Teilen der Welt in ihrer persönlichen Freiheit oder ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt sind und nach besseren Lebensbedingungen streben. In der Ermöglichung und allgemeinverträglichen Gestaltung von Einwanderung, Transitmigration und Rückwanderung liegt eine Chance, solche Disparitäten auszugleichen und die europäischen Werte Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit glaubhaft auch nach außen zu vertreten.

Dies verweist auf die zweite Seite der Medaille: die Anerkennung der Einwanderungssituation und die Gestaltung der Integration in einer de facto multikulturellen Gesellschaft. Integration darf keine Einbahnstraße sein und ausschließlich Adaptionsleistungen oder gar weitgehende Assimilation der Zuwanderer verlangen. Vielmehr sollte sie Einwanderern wie Mitgliedern der aufnehmenden Gesellschaft gleichermaßen ermöglichen, aufeinander zuzugehen und voneinander zu lernen. Dazu gehört es, zunächst die Versäumnisse der Vergangenheit abzuarbeiten und Grundvoraussetzungen für die Integration der zweiten und dritten Generation von Migranten zu schaffen. Den Zugewanderten werden dabei zahlreiche Pflichten auferlegt: Sie haben den Erwerb von Sprachkenntnissen, die Vertrautheit mit deutscher Kultur und Geschichte, die Anerkennung unserer freiheitlich-demokratischen Ordnung bzw. ihrer Werte und Normen nachzuweisen. Andererseits soll ihr Anderssein, ihr kultureller und religiöser Hintergrund berücksichtigt und integriert werden. Vielfalt – das Multikulturelle – soll seinen Platz in unserer Gesellschaft haben. Denn schließlich ist es eine Zukunfts- und Überlebensfrage, wie wir uns auf weltweite Veränderungen einlassen und klären, welche Kenntnisse und Fähigkeiten wir brauchen, um an der Globalisierung, der weltweiten Vernetzung und den wechselseitigen Abhängigkeiten gestaltend teilzuhaben. Die Integration der Migranten und praktizierte kulturelle Vielfalt eröffnen positive Perspektiven in diesem Prozess: Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenz gehören heute zu den Basisqualifikationen wie die kulturellen Elementartechniken Rechnen, Lesen und Schreiben.

In Deutschland wurden Migranten und Migrantinnen bislang aber primär als schwache, hilfsbedürftige Menschen wahrgenommen, die wenig, ja zu wenig zu unserem Wohlstand und unserer Zukunftsfähigkeit beitragen. Zum notwendigen *Empowerment* gehört daher einerseits die Stärkung der Rechtspositionen der Zuwanderer, zum anderen ein Umdenkungsprozess innerhalb der Mehrheitsgesellschaft: Vielfalt der Kulturen und Religionen stellt eher eine Bereicherung denn eine Gefahr dar, Integration ist nicht ausschließlich die Bringschuld der Migranten sondern ein Prozess mit Veränderungen auf beiden Seiten.

Wie im politischen Raum über diese Fragen diskutiert wurde und wird, behandelt die Studie von Jan Schneider. Sie befasst sich mit der deutschen Migrationspolitik seit der Anwerbung der ersten ausländischen Arbeitnehmer in den 1950er Jahren – lange Zeit »Gastarbeiter« genannt – bis hin zum Zuwanderungsgesetz von 2004 und dem 2007 erarbeiteten Nationalen Integrationsplan. Den Schwerpunkt legt der Autor dabei auf das Zustandekommen politischer Entscheidungen und Maßnahmen im Zusammenspiel zwischen der Regierung als gestaltender Instanz, den sonstigen am politischen Prozess beteiligten Akteuren und der Gesellschaft – die Politikberatung im weitesten Sinn. Die Retrospektive macht deutlich, dass Beratung und Entscheidung über migrationspolitische Fragen bis weit in die 1990er Jahre hinein ganz überwiegend Sache der Ministerialbürokratie, vor allem der Innenressorts von Bund und Ländern, sowie der Behörden der Arbeitsverwaltung war.

Die vom damaligen Bundesinnenminister im Jahr 2000 eingerichtete Unabhängige Kommission »Zuwanderung« – sie steht im Zentrum der Analyse – stellte im Hinblick auf die Wege der Beratung und Entscheidungsvorbereitung eine Zäsur da. Erstmals wurde ein Gremium berufen, das nicht vorrangig aus Mitgliedern der Ministerialverwaltung oder Parteipolitikern zusammengesetzt war, sondern Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen, Verbände und Wissenschaft gleichermaßen umfasste. Die Kommission erreichte in weiten Bereichen einen Konsens und machte der Politik umfassende Vorschläge für einen Paradigmen-

wechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten arbeitsmarktorientierten Zuwanderung. Für die Gestaltung von Zuwanderung und Integration entwickelte sie ein Gesamtkonzept, das der humanitären Verantwortung gerecht werden, zur Sicherung des Wohlstandes beitragen sowie das Zusammenleben von Deutschen und Zuwanderern verbessern und die Integration fördern sollte.

Die Vorschläge fanden allerdings im Bereich der Maßnahmen zur Steuerung und Gestaltung der Zuwanderung im Gesetz, mit Ausnahme der Zielgruppe Hochqualifizierter, Selbstständiger und Studierender, keinen Niederschlag. Der Anwerbestopp wurde aufrechterhalten, ein Bedarf an Fachkräften in bestimmten Branchen bestritten. Die Gründe dafür waren vielfältig und lagen nicht zuletzt auch in ungünstigen politischen Konstellationen. Heute wird jedoch deutlich, dass die Unabhängige Kommission »Zuwanderung« bereits 2001 zahlreiche Themen angesprochen hat, die nunmehr geregelt werden oder über die eine Debatte wieder neu entbrannt ist – wie etwa das Problem der so genannten Kettenduldungen bzw. des Bleiberechts, die Situation der undokumentierten Migranten und ihrer Kinder, die Zuwanderung von Fachkräften oder auch ein Punktesystem zur Zuwanderungssteuerung.

Einen weiteren wichtigen Aspekt beleuchtet die vorliegende Studie: die kontrovers diskutierte Frage des Zusammenspiels von Politikberatung und parlamentarischer Demokratie. Deutlich wird, dass von der Regierung eingesetzte, aber unabhängig arbeitende Kommissionen, wie die von mir geleitete Zuwanderungskommission eine war, in ihrer Beratungstätigkeit weder die zentralen Regierungsaufgaben noch das Parlamentshandeln ersetzen. Sie sind primär eine Vor- oder Zuarbeit; die endgültigen, verfassungsmäßigen Entscheidungswege und -prozeduren bleiben unangetastet. Zu einem demokratisch wertvollen und wirkungsvollen Element des kooperativen – und nicht nur des rein repräsentativen – Regierens werden Kommissionen insbesondere dann, wenn neben wissenschaftlicher und fachlicher Expertise auch die Zivilgesellschaft beratend eingebunden wird.

Die dauerhafte Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigenrates der Regierung oder des Parlaments für Zuwanderung und Integration, der neben der Bereitstellung wissenschaftlicher Expertise für die Migrationspolitik auch solche Aufgaben hätte wahrnehmen können, ist in Deutschland vorerst gescheitert. Im November 2008 wurde jedoch ein von der Politik unabhängiger Sachverständigenrat durch ein Stiftungskonsortium – eine Initiative der Mercator-Stiftung – eingerichtet.

Andererseits sind die Deutsche Islamkonferenz sowie die Integrationsgipfel wichtige Elemente des Dialog-orientierten Regierens, das einerseits Expertenwissen aggregiert und zum anderen zivilgesellschaftliche Partizipation ermöglicht. Sie fokussieren jedoch auf wechselseitige Selbstverpflichtungen im Hinblick auf integrations- und religionspolitische Fragen. Um den Richtungswechsel bezüglich einer gleichsam an den Bedürfnissen potentieller Migranten orientierten wie nach nationalstaatlichen Interessen ausgerichteten Zuwanderungssteuerung zu vollziehen, bedarf es jedoch einer stärkeren Diskussion auch dieses Teilbereiches. Welche Zuwanderer sollen nach Deutschland kommen und wie soll diese Zuwanderung geregelt werden? Migrationspolitik bleibt halbherzig, wenn Integration eingefordert aber der Anwerbestopp aufrecht erhalten wird. Es fehlt die gemeinsame Anstrengung, wie die Engpässe auf dem Arbeitsmarkt und flexiblere Lösungen in diesem Bereich von Politik und Wirtschaft an die Bevölkerung herangetragen werden können, so dass sie die Vorteile einer begrenzten Öffnung erkennen und akzeptieren können. So lange überwiegen Zuwanderungsskepsis und eine eher restriktive Haltung, die immer noch auf latenten

Überfremdungsängsten basiert, aber auch aus dem Versuch seitens der Politiker resultiert, eben diese Ängste und Abwehrhaltungen in Wählerstimmen umzumünzen. Um Fortschritte zu machen, bedarf es politischer Führungsarbeit und einer breiten Einbindung verschiedener Akteure in die Debatte. Aufbauend auf Gremien wie Zuwanderungskommission, Islamkonferenz und Integrationsgipfel müssen die Beratungsformen weiterentwickelt werden, um Migrations- und Integrationspolitik glaubwürdig zu verbinden.

Auch die Arbeit der vom früheren Generalsekretär der UNO Kofi Annan eingesetzten Weltkommission für internationale Migration 2004/2005 legt dies nahe: Zeitgemäße Beratung und Entscheidung über migrationspolitische Fragen ist nur dann nachhaltig und demokratieverträglich, wenn Regierungen in einen möglichst intensiven und offenen Dialog mit Experten, Bürokratie und Verwaltungen, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft treten. Und zur Zivilgesellschaft gehören – dies gilt sowohl für die nationale Ebene als auch im europäischen Rahmen oder darüber hinaus im globalen Maßstab – selbstverständlich auch Vertreterinnen und Vertreter der Migranten selbst. Kofi Annan sah die Aufgabe von Politik und Gesellschaft in den Staaten der Welt darin, *Win-Win*-Situationen zu schaffen – d.h. für Aufnahmegesellschaften, die Herkunftsländer, die Migrantinnen und Migranten selbst. Diese Zukunftsaufgabe erfordert die Anstrengung aller Beteiligten und Verantwortlichen.

Einleitung

Do Commissions Matter?

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert galt die deutsche Migrationspolitik als dringend reformbedürftig. Die 1980er Jahre waren als »verlorenes Jahrzehnt« (Klaus J. Bade) verstrichen. Bis auf die späte Reform des Ausländergesetzes 1990 hatte es in 16 Jahren bürgerlich-liberaler Bundesregierungen keinerlei grundlegende Politikinnovation in einem durch fortgesetzte Einwanderung und damit assoziierter rechtlicher und integrationspolitischer Problemstellungen hochgradig regelungsbedürftigen Politikfeld gegeben. Das »rot-grüne Projekt« versprach einen klaren Politikwechsel: Die überfällige, von der Regierung Kohl über Jahre verschleppte Ablösung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913 zugunsten eines modernen *ius-soli*-Staatsbürgerschaftsrechts stand auf der Agenda. Ein Einwanderungsgesetz sollte folgen. Doch der neuen Bundesregierung gelang es nicht, in der Öffentlichkeit in ausreichendem Maße Akzeptanz für ihr Vorhaben oder einen Konsens über dessen Inhalte zu schaffen. Mit einer Unterschriftenkampagne mobilisierte die CDU rund fünf Millionen Bürger gegen die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und gewann die hessische Landtagswahl 1999. Folge war der Verlust der bis dato zur rot-grünen Koalition im Bund konformen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, so dass die Reform beinahe scheiterte. Nach parteiübergreifenden Verhandlungen trat am 1. Januar 2000 zwar ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft, die ursprünglichen Reformideen verwirklichte es jedoch nur ansatzweise. Ein Gesetz zur Regelung der Einwanderung schien darüber in weite Ferne gerückt.

Am 12. Juli 2000 – kurz nach Aufbrechen einer unerwarteten Debatte über den Mangel an Fachkräften in der deutschen IT-Wirtschaft – berief der damalige Bundesinnenminister Otto Schily im Einvernehmen mit Bundeskanzler Schröder und dem Koalitionspartner Bündnis 90/Die Grünen unter viel Aufsehen eine *Unabhängige Kommission »Zuwanderung«*. Unter Leitung der langjährigen Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth sollte das Gremium praktische Empfehlungen für eine neue Zuwanderungspolitik vorlegen. Die so genannte Süssmuth-Kommission, die bezüglich der Beratung migrationspolitischer Sachverhalte in Deutschland eine Zäsur markierte, ist der Hauptgegenstand dieses Buches.

Im Jahr zuvor hatte die Bundesregierung ein ähnliches Gremium zur Reform der Bundeswehr (Weizsäcker-Kommission) installiert und bereits 1998 das *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* initiiert. Nach der Berufung der Süssmuth-Kommission regte sich breite, zunächst primär im politisch-publizistischen, später auch im rechts- und politikwissenschaftlichen Bereich geäußerte Kritik¹ an einem vermeintlich

¹ vgl. beispielsweise zum ersten Bereich: Claus Leggewie, »Herrschaft per Konsens«, Die Woche Nr. 34 vom 18. August 2000: 8; Stefan Kornelius, »Das gezähmte Parlament«, SZ vom 28. Juli 2000: 4; Günther Bannas, »Schröders Regierungsstil geht zu Lasten der Legislative«, FAZ vom 29. Juli 2000: 12; Peter Ramsauer, »Wider die Kommissionitis«, Die Welt vom 4. Juli 2000: 7; Heribert Prantl, »Schröders Räterepublik«, SZ vom 19. Mai 2001: 4; Robert Leicht, »Alles Verhandlungssache«, Die Zeit Nr. 22 vom 23. Mai 2001: 5; zum zweiten Bereich: Hans-

neuen Regierungsstil, der die Rolle des Deutschen Bundestages als Ort demokratischer Willensbildung mittels extra-parlamentarischen Gremien schwäche. Von den Kritikern wurde die Gefahr einer maßgeblichen Vorstrukturierung oder gar Vorentscheidung politischer Sachfragen durch dafür nicht legitimierte Gremien gesehen, die das Parlament tendenziell entmachten und es zu einer Ratifikationsinstanz für politische Inhalte degradierten, welche dem Gemeinwohl nicht unbedingt zuträglich seien. Hingegen betonte die Regierungsseite vermeintliche Vorteile der außerparlamentarischen Beratungsforen.² Das Novum läge in der Führung zu einem »innovativen Konsens« bei Reformprojekten in einzelnen Politikfeldern. In Zeiten gestiegener Anforderungen an die Politik seien temporär wirksame Instrumente zu schaffen, die Blockaden überwinden, politische Willensbildung beschleunigen und sie auf eine breite gesellschaftliche Grundlage stellen. Aufgabe der Politik sei es, durch Einbeziehung möglichst vieler Akteure und der Öffentlichkeit »den gesellschaftlichen Dialog zu organisieren, für Transparenz zu sorgen, schwächeren Partnern und Minderheiten das notwendige Gehör zu verschaffen und die Ergebnisse schließlich gesetzgeberisch umzusetzen.« (Steinmeier 2001: 269) Während eines begrenzten Mandats dienten Konsensrunden, Räte und Kommissionen der Verständigung über den jeweiligen Sachverhalt, der Formulierung von Zielvorstellungen und der Einigung auf bestimmte Lösungskorridore (vgl. ebd.: 266).

Während die Bundesregierung also demokratischen Mehrwert sowohl auf der Input-Seite (Transparenz, Partizipation, Responsivität) als auch auf der Output-Seite (Effizienz, Konsens) reklamierte, lief die Argumentation der Kritiker von Regierungskommissionen im Endeffekt auf die Behauptung hinaus, diese schädigten die Demokratie hinsichtlich beider Legitimitätsebenen. Der Streit um Regierungskommissionen ergänzte somit im Grunde eine bereits ältere, zyklisch wiederkehrende Debatte um den Bedeutungsverlust des Parlaments im System der parlamentarischen Demokratie, die sich in der Vergangenheit an unterschiedlichen Diagnosen entzündete, wie z.B. am statistisch begründeten Verweis auf die unterlegene Position des Bundestages gegenüber der Bundesregierung bei der Einbringung von Gesetzen oder am Informations- und Entscheidungsvorsprung der Ministerialbürokratie.³ Das Parlament selbst begegnete dem Verdacht seiner Entmündigung bzw. dem Vorwurf der Selbstentmachtung vordergründig stoisch. »Der Bundestag bleibt der eigentliche Ort der demokratischen Auseinandersetzung. Hier findet der Ernstfall der Entscheidung statt«, konstatierte Parlamentspräsident Wolfgang Thierse.⁴ Und Norbert Lammert sagte nach seiner Wahl in das gleiche Amt: »Gewichtige Themen werden immer wieder in Kommissionen vorbereitet, dadurch werden keine parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten reduziert.«⁵

Jürgen Papier, »Reform an Haupt und Gliedern«, FAZ vom 31. Januar 2003: 8; Ruffert (2002), Blumenthal (2003), Herdegen (2003), Morlok (2003), Tils & Bornemann (2004). In die Kritik wurden neben dem Bündnis für Arbeit und den Kommissionen von den meisten Autoren auch die Absprachen zum sog. Atomkonsens sowie später der im Frühjahr 2001 berufene Nationale Ethikrat einbezogen.

² »Politik im Konsens – das ist Gerhard Schröders Erfolgsgeheimnis« propagierte das SPD-Organ Vorwärts. Es erhob Schröders Stil zu einem Ausdruck »modernen Regierens im 21. Jahrhundert«, als »Einladung zum Dialog« in der »Konsensdemokratie«; vgl. Vorwärts Nr. 10/2000: 1, 4.

³ vgl. dazu beispielhaft die Diagnose von Ralf Dahrendorf aus Anlass der Arbeitsaufnahme des Bundestages in Berlin (»Traurige Parlamente«, FAZ vom 8. September 1999) und die Replik von Peter Lösche (2000).

⁴ Präsident des Deutschen Bundestages Wolfgang Thierse, BT-Pl.Pr. 15/1: 5 D; vgl. auch ders., »Eine Runde der Abnicker? Zum angeblichen und tatsächlichen Bedeutungsverlust des Parlaments«, FR vom 25. Juni 2001: 6.

⁵ »Das Parlament hat kein Diskussionsmonopol«, Interview mit Norbert Lammert, Die Zeit Nr. 43 vom 20. Oktober 2005.

Sowohl die Position der Bundesregierung als auch die ihrer Kritiker sind jedoch jeweils in sich plausibel und theoretisch begründbar, beide erfuhren auch im wissenschaftlichen Diskursverlauf Unterstützung – allerdings eher durch Partialanalysen und anekdotische Evidenz, denn durch empirisch fundierte Forschung. Weitergehende Fragen der Politikwissenschaft, etwa nach dem exekutiven Strategie- und Steuerungspotenzial von Kommissionen, ihren faktischen Auswirkungen auf das taktische Handeln der Akteure im Politikprozess sowie ihre nachhaltigen Effekte auf die materielle Politik und die Institutionen im jeweiligen Politikfeld blieben weitgehend offen. Hier gilt: »Politikberatung durch Kommissionen – ein wenig analysiertes Instrument« (Färber 2005: 132). Die vorliegende Studie versteht sich als Beitrag zur Bearbeitung dieses Desiderats.

Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse

Ziel dieses Buches ist es, im umfassenden Sinne zu untersuchen, was das Einsetzen und die Arbeit einer Regierungskommission *tatsächlich* bedeuten. Es soll herausgefunden werden, was die Regierung mit der Installation einer Kommission bezweckt, wie diese den politischen Prozess beeinflusst und welche Auswirkungen sich daraus auf das betroffene Politikfeld und die darin vorzufindenden Modalitäten der Beratung und Entscheidung ergeben – kurz gesagt: ob Kommissionen »einen Unterschied machen«. Dabei werden auch mittelbare Folgeerscheinungen in den Blick genommen, die sich erst in zweiter oder dritter Konsequenz, als Ergebnis weiterer akteurspezifischer Handlungspräferenzen oder unter Berücksichtigung von »Hintergrundkontingenzen« ergeben.

Die Untersuchung verfügt somit über zwei zentrale, in ihrer Bearbeitung unmittelbar assoziierte Gegenstände: das *Regieren mit Kommissionen* und die *Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik*. Sie versteht sich gleichermaßen als Beitrag zu einer modernen Regierungsforschung wie zur Politikfeldforschung.

Da Kommissionen in dieser Untersuchung als genuiner Bestandteil des Regierens betrachtet werden, stellt sich zunächst die abstrakte Frage danach, was »Regieren« eigentlich bedeutet. Weiter ist zu klären, was im Hinblick auf die Tätigkeiten einer Regierung unter »modern« zu verstehen ist. In den 1960er Jahren hieß es »zunächst einmal nichts anderes als zeitgemäß, [...] darin vereinten sich Aufbruchstimmung, Zukunftsgewißheit und Krisenbewußtsein gleichermaßen. [...] die einfache Antwort auf die Frage, was unter »modernem Regieren« zu verstehen sei, hieß: Planung.« (Metzler 2005: 289, 293) Auch wenn sich infolge der Planungsernüchterung dieses Verständnis gewandelt hat, so sind es auch heute vorrangig normative Ansprüche, die mit »modernem Regieren« verbunden werden. Die eingangs nachgezeichnete Debatte um den Einfluss von Kommissionen auf den Deutschen Bundestag verweist direkt auf die zwei zentralen normativen Dimensionen demokratischen Regierens: seine Input- und seine Output-Legitimität. Beide Dimensionen – so eine Grundannahme dieses Buches – müssen stets dialektisch betrachtet werden. In einer Konzeptualisierung, die auch auf Leistungsfähigkeit und Effizienz im Sinne einer Output-Legitimität abzielt, gelten Einbußen bei der Input-Legitimität unter einer Prämisse als hinnehmbar: wenn zugunsten eines nachweislichen Zugewinns auf der Output-Seite die erfolgten Abstriche vom demokratischen Ideal nicht unerträglich werden (vgl. Ellwein 1966: 171). Diese Grenzen zu bestimmen und zu diskutieren, ist nicht zuletzt Aufgabe einer praxisorientierten Regierungsforschung.

Das erste Kapitel des Buches fokussiert daher auf die Regierung und ihr Handeln bzw. die vielfältigen Handlungsbeschränkungen für Regieren im »semi-souveränen« bzw. kooperativen Staat. Da die Herstellung von Konsens sowohl ein internes Problem der Regierungsorganisation als auch eine nach außen gerichtete Aufgabe politischer Führung darstellt, wird diese Dimension des Regierens explizit hinterfragt. Daraus ergeben sich u.a. folgende Leitfragen: *Welches sind die zentralen Funktionen bzw. Aufgaben des Regierens und unter welchen normativen Prämissen stehen sie? Welche formalen und informellen Wege der Steuerung und Koordination werden beim Regieren genutzt? Welche Funktionen hat Politikberatung für das Regieren und welche Wege der Policy-Beratung führen zu politischen Entscheidungen? Inwiefern stehen beratende Kommissionen und allgemeine Strukturmerkmale bzw. spezifische Handlungsaspekte des Regierens in Zusammenhang?*

Im Hinblick auf das Regieren mit Kommissionen werden mittels des gewählten Fallbeispiels Zuwanderungskommission Thesen sowohl zu den Funktionen und zum »Funktionieren« als auch zu den Auswirkungen regierungsseitig eingesetzter Beratungsgremien entwickelt, die nicht zuletzt auch die o.g. demokratiepolitischen Konfliktgegenstände berücksichtigen und die anschlussfähig für theoretische Überlegungen bzw. weitere empirische Forschung sind. Ausgangspunkt ist eine Reihe von Fragenkomplexen, die auf Veränderungen von Struktur- und Handlungsabläufen gegenüber dem »herkömmlichen« Policy-making gerichtet sind und daneben die eingangs skizzierten Legitimitätsfragen berücksichtigen: *Welche Rolle und Funktion haben gubernative Kommissionen im Politikprozess und wie regiert man »mit« Kommissionen? Wie verändert sich dadurch das Regieren selbst; inwieweit ist also ein reflexiver Effekt von Kommissionen auf Regierungshandeln und gouvernementale Institutionenpolitik auszumachen? Wie »funktionieren« Kommissionen im Hinblick auf ihr internes organisatorisches Gefüge sowie ihre Interaktion mit Externen? Welche Auswirkungen hat das Kommissionsregieren auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der parlamentarischen Demokratie? Genügen Regierungskommissionen grundlegenden Input- bzw. Output-orientierten Anspruchskategorien demokratischer Legitimität oder bedeuten sie gar eine Weiterentwicklung? Ist also das Regieren mit Kommissionen – um mit Fritz Scharpf (1999) zu sprechen – »effektiv und demokratisch?«*

Ausgangsüberlegung für das Buch ist, dass die Frage nach dem Regieren analytisch nur unter Berücksichtigung der Eigenheiten bestimmter Politikfelder, etablierter Netzwerke und entsprechender Dynamiken bzw. Strukturen nachvollziehbar beantwortet werden kann. So hat Gerhard Lehmbruch in der Neubearbeitung seiner klassischen Schrift *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* in Anlehnung an Theodor Eschenburg darauf hingewiesen, dass politikwissenschaftliche Struktur- und Handlungsanalysen die entwicklungsgeschichtliche Dimension ihres Themas keinesfalls vernachlässigen sollten, sondern die Perspektive eines »historischen Institutionalismus« mit den neueren Forschungsperspektiven komplementär zur Anwendung kommen sollte (Lehmbruch 2000: 200; vgl. Schneider, V. 2003: 306ff.).

Im Rahmen der Policy-Fokussierung auf die deutsche Migrationspolitik – den zweiten zentralen Gegenstand dieses Buches – wird die entwicklungsgeschichtliche Dimension des Politikfeldes explizit berücksichtigt. Hier interessiert besonders, inwieweit Politikberatung und Politik(vor)formulierung durch eine Kommission tatsächlich ein Novum in der deutschen Ausländerpolitik darstellen und welche sonstigen Entscheidungsmodi und -loci bisher kennzeichnend für das Politikfeld waren. Es wird ferner davon ausgegangen, dass sich Berufung, Struktur und Auswirkungen der Kommission unter Ausblendung des »historisch-

institutionalistischen« Kontextes bundesrepublikanischer Migrationspolitikformulierung nicht ohne weiteres verstehen lassen.

Der kritisch-analytische Blick der retrospektiven Politikfeldstudie im zweiten Hauptteil richtet sich auf die Verträglichkeit dieser früheren Beratungs- und Entscheidungsmodalitäten mit den Anforderungen demokratischer Willensbildung im parlamentarischen System sowie den Erfordernissen effizienten und »guten« Regierens. Die deutsche Migrationsgeschichte und die korrespondierende Zuwanderungspolitik werden also fokussiert auf das Handeln der Regierung sowie deren Interaktion mit anderen politischen Akteuren unter konsensdemokratischen Gesichtspunkten dargestellt. Diesbezüglich sind folgende Fragestellungen leitend: *Welche Akteure konstituieren das migrationspolitische Beratungsregime und wie hat es sich gewandelt? Wurden unter spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen bzw. innerhalb von Teil-Politiken bestimmte Beratungs- und Entscheidungswege präferiert? Inwieweit ergeben sich Bezüge aus diesen früheren Konstellationen zur Beratung qua Süßmuth-Kommission? Welche konkrete Bedeutung kam der Kommission innerhalb der Zuwanderungsgesetzgebung zu und welche Auswirkungen hatte die Kommission auf die Konfiguration von Policy-Beratungsprozessen in der aktuellen Migrationspolitik?*

Trotz der großen (und stetig wachsenden) Bedeutung europäischer *migration policies* wählt diese Studie einen Fokus auf den *nationalen* Politikprozess und das politische System der Bundesrepublik. Dies geschieht aus drei Gründen: Erstens wird Migrationspolitik in entscheidenden Punkten weiterhin auf nationalstaatlicher Ebene entschieden. Obwohl die Lösung zentraler Fragen des Zuwanderungs- und Asylrechts nach der »Vergemeinschaftung« der vormals intergouvernementalen Säule Justiz und Inneres einer europäischen Migrationspolitik erste Formen verliehen hat, bleiben vor dem Hintergrund von Souveränitätsansprüchen die Einzelstaaten in wichtigen Bereichen regelungsbefugt.⁶ Zweitens spielen sich auch öffentliche Debatten zum Thema Migration ganz überwiegend unterhalb der EU-Ebene ab. Hier gilt die Beobachtung, dass die politische Öffentlichkeit hinsichtlich fast aller bedeutsamen Politikfelder fortwährend nationalstaatlich basiert ist, selbst wenn die materielle Politik in Europa gestaltet wird: »All politics is national, but policy is supranational« (Krouwel 2004; vgl. Lahav 2004: 102ff.). Drittens schließlich steht die Politikfeldbetrachtung wegen des abstrakten Hauptgegenstandes des Buches – dem Regieren mit Kommissionen – im engen Zusammenhang mit dem politischen System der Bundesrepublik; eine Erweiterung auf die Europäische Union hätte im Hinblick darauf nicht nur wenig zusätzlichen Erkenntnisgewinn versprochen, sondern auch schlicht den Rahmen gesprengt.

Politikwissenschaftlicher Ansatz

Diese Untersuchung betont das *Regieren* und nähert sich dem Forschungsgegenstand daher aus der Perspektive der *Regierungsforschung*. Gemeinhin werden die Themenfelder der Regierungslehre bzw. Innenpolitik jedoch als Teil der *vergleichenden Regierungs(system)-lehre* gefasst, die als zentrale Disziplin der politischen Wissenschaft angesehen werden

⁶ In Deutschland herrsche gar – so Cyrus und Vogel (2003: 24f.) – ein politischer Konsens darüber, der EU-Ebene keine Verantwortlichkeiten für die Migrationspolitik zu übertragen. Zur Persistenz der nationalstaatlichen Perspektive in der Migrationspolitik vgl. Köppe (2002: 154ff.); Guiraudon und Lahav (2000); Lahav (2004: 8). Parkes und Angenendt (2009) beobachten bei den Entscheidungsprozessen in der EU-Migrationspolitik Tendenzen der Re-Nationalisierung.

kann (vgl. Helms & Jun 2004a). Neben den *Internationalen Beziehungen*, der traditionell eigenständigen zweiten großen Säule der Politikwissenschaft, hat sich mit der *Politikfeldanalyse* ein drittes disziplinäres Feld herausgebildet. Es weist zwar deutliche Bezüge zu den institutionell orientierten Forschungsagenden der vergleichenden Regierungslehre auf, kann jedoch nicht ohne Weiteres als einer ihrer Teilbereiche angesehen werden (vgl. ebd.: 14) – zu vielschichtig, wandelbar und volatil scheinen ihre Ausgangspunkte: die einzelnen *Policies*, die letztlich in ihrem Entstehen und ihrer Entwicklung immer auch maßgeblich als abhängige Variablen von übergeordneten Entwicklungen zu verstehen sind. Im Szenario der Fragmentierung der politologischen Disziplin lag denn auch ein großer Teil der Skepsis begründet, die der Policy-Forschung entgegengebracht wurde: Das »große Ganze« drohte über kleinteilige Politikfeldanalysen aus dem Blick zu geraten.⁷

Die Anregungen zu einer klarer umrissenen politologischen Teildisziplin *Regierungsforschung* stammen aus den 1960er Jahren und wurden unter dem Stichwort (*moderne*) *Regierungslehre* insbesondere von Wilhelm Hennis (1964, 1965), Thomas Ellwein (1966, 1970, 1976) und Emil Guilleaume (1965) vorgetragen. Ausgangspunkt ihrer Anregungen war der gewachsene Aufgabenbestand des Staates in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität und steigende Ansprüche an seine Leistungen. Im Zentrum der politischen Wissenschaft sollte ihrer Ansicht nach verstärkt das Wirken von Regierung und Verwaltung bei der funktionellen Erfüllung ihrer Aufgaben im sog. Leistungsstaat stehen: »Wie wird diese enorme Maschinerie des modernen Produktions- und Verteilungsapparates am besten gesteuert?« (Hennis 1965: 429) Trotz zum Teil unterschiedlicher Nuancen ihrer Ansätze (vgl. dazu Wewer 1989: 15f.) war diesen Autoren damit eine weitere Orientierung gemeinsam, die als zentrales Element eines Perspektivenwechsels begriffen werden kann: Es ging ihnen »nicht mehr um die *Struktur* des Regierungsprozesses als vielmehr um das *Regierungshandeln*« (Hartwich 1990: 12; Herv.i.Orig.), wobei dieses in erster Linie normativ (nicht analytisch) gefasst wurde. Die besonders von Hennis betonte Empirieferne und Ausrichtung an normativ-ordnungspolitischen Kategorien machte die Regierungslehre anfällig für Kritik (vgl. Nehls 2002: 40, 124), die ihre Vertreter jedoch ihrerseits am Szientismus der Policy-Analyse übten. Bis in die 1980er Jahre hinein polemisierte Hennis gegen eine »mitläuferische« Adaption der US-amerikanischen *Policy Sciences* und das »parvenühafte Neutöner-tum, das die ›moderne‹, ›professionelle‹, ›harte‹, ›methodenbewußte‹, ›anspruchsvolle‹ [...] Politikwissenschaft der ›traditionalistischen‹ Politikwissenschaft« gegenüberstelle (Hennis 1985: 123). Andererseits war es auch eine gewisse Scheu vieler empirisch-analytisch arbeitender Politikwissenschaftler, das »Wertfreiheitspostulat« aufzugeben und (auch) normativ und historisch zu argumentieren, die der Herausbildung einer konsistenten *Regierungslehre in Verbindung mit Policy-analytischer Forschung* im Wege stand (vgl. Haungs 1990: 13f.). Dabei sprach sich die Regierungslehre Hennis'scher Prägung nicht etwa gegen die Hinwendung zu bestimmten Politikbereichen oder -feldern aus. Im Gegenteil: Er forderte auf Seiten der Politologen die Herausbildung »wissenschaftlich begründeter Kenntnisse« in »politisch bedeutsamen Materien« – also nichts anderes als Policy-Kompetenz – um die damit verbundenen staatlichen Aufgaben als Leitfaden für die Analyse politischen Handelns zu nutzen (vgl. Hennis 1965: 431f.). »Was wir brauchen, ist eine an den Staatsaufgaben einerseits, am Instrumentarium ihres Erkennens, Beschließens, Ausführens, Nachkon-

⁷ vgl. dazu z.B. die ausführlichen Diskussionen auf dem 1. Wissenschaftlichen Symposium der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 22./23. November 1984 in Hannover (Hartwich 1985).

trollierens andererseits orientierte Phänomenologie des gesamten Willensbildungs- und Regierungsprozesses.« (ebd.: 432)

Diese Sichtweise konnte sich allerdings nicht durchsetzen, so dass die »moderne« Regierungslehre ein »unvollendetes Projekt der deutschen Politikwissenschaft« blieb (vgl. Nehls 2002). Auch der Anspruch ihrer Begründer, die *Regierungslehre als Didaktik* zu verankern – Hennis publizierte im Anhang seines wegweisenden Aufsatzes auch ein universitäres Curriculum (vgl. Hennis 1965: 438ff.) – blieb weitgehend unerfüllt. Noch unlängst beklagte Alt-Bundespräsident Richard von Weizsäcker in dieser Hinsicht ein Desiderat: Es gebe keine universitären Institute für die Lehre und Erforschung des Regierens.⁸

Einen Rekurs auf die Vertreter der »modernen« Regierungslehre der 1960er Jahre hat die deutsche Politikwissenschaft erst knapp 25 Jahre später vollzogen, als *Regieren* erneut zum Interessenschwerpunkt der Forschung wurde. Die seit Beginn der 1990er Jahre praktizierte *Regierungsforschung* hat in diesem Sinne bereits wesentliche Fortschritte bei der Lückenschließung zwischen normativ-theoretischem Anspruch und Empirie bzw. Praxisorientierung erzielt, auch wenn sich darüber eine explizite *Theorie des Regierens* (noch) nicht herausgebildet hat (vgl. Korte 2001: 515; Nehls 2002: 41).

Die Aufgabe der Regierungsforschung soll im Rahmen dieses Buches verstanden werden als *umfassende Beschreibung und Analyse gouvernementaler politics-Prozesse*. Der Ansatz betont die Perspektiven, Ziele, Intentionen und leitend-steuern den Handlungen der Regierungsspitze unter angemessener Berücksichtigung der zahlreichen weiteren Akteure und Einflussvariablen des politischen Systems.⁹ Dabei gilt es einen gewichtigen Vorbehalt zu berücksichtigen: Eine Forschungsperspektive, die sich einer »prioritäre[n] Betrachtung der Regierung« verschreibt und die »zunehmende Exekutivlastigkeit des politischen Prozesses nachzuweisen« trachtet (Korte & Fröhlich 2004: 12), gerät u.U. in ein Dilemma. Sie läuft Gefahr, der Exekutive bereits *ex ante* erhebliche Macht- bzw. Steuerungskompetenzen einzuräumen – und damit einen möglichen Teil des Ergebnisses der eigentlichen Forschung als gegeben vorwegzunehmen (vgl. Nehls 2002: 12f.).¹⁰

Wie weit der bestimmende Einfluss der Regierungsspitze bei der Gestaltung staatlicher Politik geht, wird zudem in jedem Politikfeld und personeller Konstellation unterschiedlich sein. Daher ist die ergänzende Perspektive der Politikfeldforschung, die in ihrer Ausrichtung hinreichend offen dafür ist, ggf. auch dazu konträre Ergebnisse hervorzubringen bzw. die Komplexitäten eines von der Regierung gesteuerten Reformprozesses »realistisch« zu erfassen, von besonderer Bedeutung. Die *Policy*-Perspektive als Zugang verfügt

⁸ Es scheint, als habe der innovative Hennis des Jahres 1965 dem Weizsäcker des Jahres 2004 souffliert, als dieser in einer großen Wochenzeitung schrieb: »In der politischen Wissenschaft haben wir schöne und bedeutende Spezialinstitute, zum Beispiel für den Fernen Osten oder den Orient, für Frankreich oder Amerika. Aber für das Kernstück der Politik, die Lehre und Praxis vom Regieren im modernen Staat, warten wir noch immer auf die notwendigen Angebote unserer großen Universitäten« (Die Zeit Nr. 10 vom 27. Februar 2003: 11). Mittlerweise scheint diese Kritik entkräftet: In den letzten Jahren wurde mehrere Institute gegründet, die Verwaltungs- und Politikwissenschaft in der geforderten Weise praxisorientiert zu vereinen scheinen – so etwa in Berlin (Humboldt Viadrina School of Governance, Hertie School of Governance), Duisburg-Essen (NRW School of Governance), Erfurt (Willy Brandt School of Public Policy) und Potsdam (Graduate School of Modern Governance).

⁹ *Ansatz* soll hier – Nohlen und Schultze (1994) folgend – als spezifische, regelorientierte Herangehensweise an den Forschungsgegenstand verstanden werden, die verschiedene Elemente der vertikalen Anordnung von Theorie, Methode und Forschungstechnik kombiniert.

¹⁰ Freilich gründete genau umgekehrt die Kritik derjenigen Renegaten innerhalb der deutschen Politikwissenschaft, die eine stärker exekutivzentrierte Regierungslehre einforderten, gerade auf dem Vorwurf, die Mitbestimmungs- und Verhandlungsprozesse des politischen Prozesses würden in der »Demokratiewissenschaft« Politologie überbetont (vgl. Hennis 1965: 427).

über zwei herausragende Eigenschaften: Zum einen »denkt« sie politische Prozesse vom Politikfeld her bzw. gewinnt zentrale Erkenntnisse aus der Betrachtung des Zustandekommens oder Wandels einzelner Policies. Zum anderen liegt ein Fokus auf dem Einfluss von semi- und nichtstaatlichen Akteuren in politischen Entscheidungsprozessen innerhalb eines als relativ stabil konzeptualisierten Prozessablaufes (dem *Politikzyklus*) bzw. auf den multipolaren, themenbezogenen Netzwerken ihrer Genese (den *Policy*-Netzen; vgl. grundlegend Schubert 1991: 69). In diesem Sinne erlauben es Policy-Fallstudien, den Verlauf politischer Entscheidungen zu rekonstruieren und an Hand des empirischen Materials Hypothesen oder Theorien über die Funktionsweise des politischen Systems zu überprüfen. Stehen dabei neue Prozesse, Akteure oder Institutionen im Zentrum der Betrachtungen, kommt ihnen zusätzlich eine hypothesengenerierende Funktion zu (vgl. Bandemer & Cordes 1989: 297).

Die Policy-Orientierung der Studie impliziert also eine »empiristische« Herangehensweise an Regierungs- und Politikprozesse. Die im Verlauf der Zuwanderungsgesetzgebung 2001-2004 geradezu offensichtlich zu Tage getretenen Erscheinungen der *Wettbewerbs-* und *Verhandlungsdemokratie* schärfen den Blick für die Funktionslogiken des politischen Systems: das Zusammenspiel der politisch-administrativen Strukturen und der Einfluss institutioneller Veto-Spieler oder neokorporatistischer Interessenvertreter bei der politischen Willensbildung vor der Grundmelodie des parteipolitischen Widerstreits.

Zentrale Prämissen der Regierungsforschung, die auf die *moderne Regierungslehre* zurückgehen, bilden hingegen eine Art »epistemologischen Überbau«: die stete analytische Reflexion von Tun und Lassen der Regierungsspitze, d.h. ihrer Ziele und Intentionen vor dem Hintergrund des Machterhalts, der Orientierung an gemeinwohlpolitischer Verantwortung und wahltaktischer Responsivität, demokratischer Legitimitätsanforderungen sowie ihres Policy-Programms. Zur Regierungsforschung gehört demnach auch der *Polycymaking*-Aspekt. Hier schließt sich der Kreis zur Politikfeldanalyse, die politisches Handeln, Entscheidungsprozesse und Interessenauseinandersetzungen stets im Hinblick auf die *Herstellung* einer bestimmten Politik in einem Feld beleuchtet. Die differenzierte Perspektive der Regierungsforschung scheint damit im Übrigen in ihrer Handlungsorientierung und ihren Gegenständen durchaus konform zu gehen mit der elegant-holistischen Definition Thomas Dyes zur Politikfeldforschung: Policy analysis »is concerned with what governments do, why they do it, and what difference it makes.« (Dye 1978: 3) Durch die Akzentuierung des *Regierens* werden einer sektoralen *Policy*-Untersuchung gewisse Leitlinien vorgegeben, die deren Ablösung von den »traditionellen« Fragestellungen der Disziplin – Macht, Legitimität, Institutionen unter Verankerung normativer Leitbilder – entgegen wirken können. Denn die Politikwissenschaft steht diesbezüglich vor hohen Anforderungen:

Wenn sie ihre Identität nicht verlieren will, darf sie nicht nur beschreiben und erklären wollen, was ohnehin geschieht, sondern sie muß [...] auch beurteilen können, ob und wie das Geschehende auf eine Verbesserung oder Verschlechterung der Verhältnisse hinausläuft – und sie muß im Prinzip auch sagen wollen, ob und in welcher Richtung Verbesserungen zu finden wären, die nicht im Widerspruch zu unserer empirischen Kenntnis der Funktionsweise politischer Systeme stehen. (Scharpf 1991: 623f.)

Zu analytischen Zwecken wird im Folgenden auf die aus dem anglo-amerikanischen Sprachgebrauch adaptierte Trias zum Politik-Begriff zurückgegriffen (vgl. statt vieler Rohe 1994: 61ff.; Schubert 1991: 26f., 54). Demnach bezieht sich *Policy* auf die inhaltlichen Dimensionen von Politik, ihre »materiellen« Programme. *Politics* bezeichnet die prozessualen Aspekte des Politischen, also die Willensbildungsprozesse und meist konflikthaften Akte des Entscheidens und »Politikmachens« im Wettbewerb um Macht und Einfluss. Der

Begriff *Polity* hingegen zielt auf strukturelle Handlungsrahmen der Politik, etwa die verfassungsmäßige Ordnung. Diese didaktisch sinnvolle Dreiteilung gilt jedoch für die empirisch-praktische Politikforschung als nicht zielführend (vgl. Schmid, G. 1985: 181f.). Vielmehr werden die Schnittmengen von Policy, Politics und Polity betont, die es »im Sinne einer systematischen, nachprüfbaren, empirischen und theoretischen Bezügen gegenüber sensiblen, integrierenden Analyse« zu untersuchen gelte: »Politikwissenschaft heißt die Parole« (Schmidt 1985: 141f.; Herv.d.Verf.; vgl. Windhoff-Héritier 1985: 196f.)

Diese Sichtweise findet auch auf dieses Buch Anwendung, wenngleich die *Polity*-Ebene selten explizit gemacht wird, sondern eher unterschwellig im fortgesetzten Bezug zum grundgesetzlichen Rahmen und den das Regierungshandeln kanalisierenden Geschäftsordnungen deutlich wird. Im weitesten Sinne handelt es sich somit um eine *gouvernemental ausgerichtete »politics of migration policy«-Analyse*.

Government versus Governance?

Im Hinblick auf das bisher Gesagte erscheint der schillernde, seit Anfang der 1990er Jahre gebräuchliche Begriff *Governance* geradewegs dafür zugeschnitten, als Referenzpunkt zur Analyse moderner Regierungsprozesse zu dienen. Denn Governance hat – darin ähneln sich die meisten Konzeptualisierungen – mit dem Zusammenspiel von gesellschaftlichen bzw. privaten Akteuren auf der einen Seite und staatlichen Akteuren auf der anderen Seite zu tun, wobei weniger eindirektionale Entscheidungen als vielmehr horizontale Kooperationen zu beobachten sind. Außerdem hat sich Governance in der politikwissenschaftlichen Debatte gerade auch in Abgrenzung zu »Government« entwickelt (vgl. Blumenthal 2005: 1151), konstituiert also ein Spannungsverhältnis gegenüber der »Regieren«-Perspektive. Daher kommt eine Studie über modernes Regieren nicht um eine Auseinandersetzung mit dem beliebten Anglizismus herum.

Governance-Perspektiven betonen die veränderte Rolle staatlichen Handelns, richten den Fokus auf Interdependenzen zwischen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren und betrachten dabei breiter angelegte und teilweise enthierarchisierte Prozesse der Kommunikation und Verhandlung (vgl. Ruhl, Schneider, Träger u.a. 2006: 17). Governance kennzeichnet einerseits *analytische Forschungsperspektiven*, aus der Veränderungen staatlichen, zwischenstaatlichen bzw. staatlich-gesellschaftlichen Handelns beschrieben und analysiert werden, andererseits *normative Ansätze*, in denen vorgegeben wird, wie politische Prozesse zwischen Staat und Gesellschaft gestaltet werden *sollten*.

Die Governance-Debatte der letzten Jahre bietet einerseits Anschauungsmaterial für die Vielschichtigkeit und Progressivität politikwissenschaftlicher Terminologie. Andererseits stellt sie auch ein Beispiel für die inflationäre Nutzung bzw. Bedeutungs-»Zerfaserung« eines Modebegriffes dar (vgl. Benz 2004a; Jann 2005: 21f.). Die Governance-Literatur ist praktisch nicht mehr zu überblicken.¹¹ Auch eine eindeutige Begriffsdefinition zu geben erscheint unmöglich, wird Governance doch inzwischen in den unterschiedlichsten Kontexten und für die verschiedensten »politisch-geografischen« Ebenen genutzt: die globale, die europäische, die nationalstaatliche und die regionale (vgl. Pierre & Peters 2000: 75ff.). Zudem bleibt Governance nicht auf die politologische Disziplin beschränkt, sondern fungiert als *interdisziplinärer Brückenbegriff* (vgl. Keersbergen & Waarden 2004;

¹¹ vgl. Übersichten in folgenden Bänden: Bang (2003); Benz (2004, 2007); Blumenthal (2005); Schuppert (2005).

Schuppert 2005: 371ff.). Durch die Breite seiner Anlage und die Vielzahl der Anliegen, die es impliziert, tendiert Governance also dazu, ein *catch-all*-Begriff zu sein, der letztlich wenig Konkretes beinhaltet. Je nach Auslegung werden sogar durchaus gegenläufige oder gar widersprüchliche Elemente als Ausdruck von Governance interpretiert (vgl. Ruhl, Schneider, Träger u.a. 2006: 16). Rod Rhodes, der den Wandel des britischen Regierungssystems hin zu Politikentwicklung in Netzwerken früh als »governing without government« analysiert hat (Rhodes 1996), stellt daher sogar die generelle Brauchbarkeit des Governance-Begriffs infrage: »It has too many meanings to be useful.« (Rhodes 1997: 15)

Ob und inwieweit es auf der Ebene von Zentralregierungen tatsächlich »Meta-Governance« gibt und wer dabei die entscheidenden Akteure sind, gilt als weitgehend offene Forschungsfrage (vgl. Jann 2005: 39f.). Im nationalen Bezugsrahmen wird heute meist dort von Governance gesprochen, wo früher von Regieren und Verwalten (*public administration*) die Rede war. Es geht um »non-traditional mixtures of the public and the private sector« (Kooiman 1993: 1). Arthur Benz bezeichnet das Governance-Konzept besonders für enthierarchisierte Prozesse der kooperativen Verwaltung als geeignet (vgl. Benz 2003). Hier kommt Governance das Paradigma des *Neuen Steuerungsmodells* (vgl. Naschold & Bogumil 1998; Jann, Röber & Wollmann 2006) am nächsten, wobei die Praxis dieser Erneuerungsbewegung öffentlicher Verwaltung bisher meist auf kommunale Gebietskörperschaften beschränkt geblieben ist (Grande & Eberlein 1997: 9).

Ist nun an die Stelle von Regieren verstanden als *Government im Nationalstaat* inzwischen *Governance* getreten? Handelt es sich um einander entgegengesetzte Begriffe (vgl. Benz 2004a: 17f.)? Diese Frage muss im Hinblick auf die politische Führung auf Bundesebene sowie das dort initiierte Policymaking in mehrfacher Hinsicht relativiert oder zumindest differenziert erörtert werden. Denn das Verhältnis von *Regieren als Government* und *Regieren als Governance* gilt weiterhin als ungeklärt (vgl. Bröchler & Blumenthal 2006: 16ff.) Politikfeldorientierte Publikationen, die sich der Governance-Terminologie bedienen, legen keine ersichtliche Konzeptualisierung vor, nach der Governance einen grundlegenden Perspektivwechsel induziert (vgl. z.B. Green & Paterson 2005). Im Hinblick auf das *Regieren* innerhalb dieser Studie scheinen nationalstaatliche Ansätze von Governance daher ungenügend konzeptualisiert, um sie für eine qualitative Falluntersuchung operationalisierbar zu machen. Die Erzeugung verbindlicher Entscheidungen vermittels verfassungsrechtlicher Institutionen bleibt dominant, gerade im Hinblick auf die Gesetzgebung.

Der Begriff des Regierens im Sinne von *Government* wird durch die geschilderten Veränderungen also keineswegs obsolet. Verstünde man Regieren als rein hierarchiebasiertes, nationalstaatsbezogenes Herbeiführen kollektiv verbindlicher Entscheidungen innerhalb eines ganz bestimmten »Systemtypus«, so würde ihm in der Tat ein anachronistischer Beigeschmack anhaften; zu wenig scheint er auf die Verhältnisse der »entstaatlichten« – europäisierten, globalisierten – Politik anwendbar (vgl. Ellwein 1992; Kohler-Koch 1993). Bei differenzierter Betrachtung und unter Bemühung um genauere Begriffsklärung kann man indes seine Daseinsberechtigung nicht leugnen: Der »regierte« bzw. »regierende« Nationalstaat bleibt die primäre Bezugsgröße im internen, kollektiven politischen Verständnis und den damit verbundenen Einstellungen der meisten westlichen Gemeinwesen (vgl. Krouwel 2004). Jenseits von sich selbst organisierenden Netzwerken bedarf es außerdem auch in Governance-Prozessen koordinierender Führungsqualitäten und gezielter Steuerungstätigkeiten politischer Repräsentanten. Zu deren Analyse bietet sich weiterhin eine staatsbezogene Perspektive an (vgl. Pierre & Peters 2000). Das bedeutet: Government und