

Einwanderungsland Deutschland: auch für Frauen?

Silke Schneider

Am 1. Januar 2005 wird das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft treten. Bundesinnenminister Schily bewertete den Kompromiss zwischen Regierung und Opposition als „Gewinn für Deutschland (...) Wenn alle sich als Gewinner sehen, dann muss das Gesetz gut sein“ (zit. nach SZ, 2. Juli 2004). Das Gesetz beinhaltet unter anderem die besonders von den konservativen Parteien abgelehnte Anerkennung von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung. Gleichzeitig sind auf Betreiben der Union sicherheitspolitisch motivierte Regelungen in das Gesetz eingefügt worden, etwa eine Erleichterung der Abschiebung von AusländerInnen aufgrund einer so genannten Gefahrenprognose. Wenn Regierung und Opposition nun unisono als Sieger dastehen können und die kritischen Stimmen von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen sowie von ein paar abtrünnigen Parteimitgliedern im allgemeinen Applaus unterzugehen scheinen, bleibt zu fragen, wie das neue Gesetz aus geschlechterpolitischer Perspektive zu bewerten ist. Zu diesem Zweck soll zunächst ein kurzer Blick auf die Migrationsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland geworfen werden.

Zuwanderung und Frauen(-arbeit)

Obwohl bereits seit Ende der 1970er Jahre eine Integrationspolitik gefordert wurde, setzte die Diskussion um ein modernes Zuwanderungsrecht erst mit dem Regierungswechsel 1998 und der umstrittenen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ein.

Nachdem seit Mitte der 1950er Jahre über verschiedene Anwerbeabkommen Männer und Frauen als so genannte Gastarbeiter rekrutiert worden waren, hatte sich die Ausländerpopulation in der Bundesrepublik im Jahr 1980 bei etwa 6 Prozent eingependelt und stieg seit 1989 auf etwas über 9 Prozent an (vgl. 6. Familienbericht 2000, 33). Mit dem Anwerbestopp von 1973 setzte ein verstärkter Einwanderungsprozess ein: Familienangehörige von ArbeitsmigrantInnen zogen ihren Angehörigen hinterher, da wiederholte oder neue Anwerbungen nun, bis auf wenige Ausnahmeregelungen, nicht mehr möglich waren. In den 1980er Jahren wurde das Asylrecht verstärkt zum Mittel der Einwanderung, denn es war nahezu die einzige Möglichkeit, legal nach Deutschland zu immigrieren, wenn nicht die so genannte Deutschstämmigkeit eine Anerkennung als SpätaussiedlerIn eröffnete. Bekanntlich reagierten 1993 Regierung und Teile der Opposition mit einer Grundgesetzänderung auf die steigenden Asylbewerberzahlen, um den Zuzug nach Deutschland zu begrenzen.

Auch Frauen wurden bereits seit Beginn der 1960er Jahre gezielt als Arbeitsmigrantinnen für frauentypische Niedriglohnbranchen angeworben. „Gastarbeiterinnen“ waren neben der Textil- und Bekleidungsindustrie, der Nahrungs- und Genussmittelin-

dustrie und der Elektroindustrie auch im Hotel- und Gaststättengewerbe und in Krankenhäusern beschäftigt (vgl. Mattes 1999, 287). Der Frauenanteil bei den Vermittlungen lag 1967 auf einem Höchststand von 39,9 Prozent; ansonsten schwankte er zwischen circa 22 und 30 Prozent (vgl. Mattes 1999, 306). In der Öffentlichkeit wurden die Frauen allerdings in erster Linie im Zusammenhang mit dem Familiennachzug wahrgenommen.

Zuwanderung besteht aber bekanntermaßen nicht nur aus Arbeitsmigration, sondern auch aus Flucht. Nur ein verschwindend kleiner Teil der weltweit Millionen von Frauen auf der Flucht erreicht jedoch überhaupt Europa. Schätzungen der UNO gehen davon aus, dass in den 1990er Jahren weltweit circa 50 Millionen Menschen auf der Flucht waren, 80 Prozent davon Frauen und Kinder. Von den Flüchtlingen, die Europa erreichen, sind allerdings 80 Prozent Männer (vgl. Birck 2002, 73). Die Statistiken weisen Frauen nicht getrennt von Kindern aus, so dass keine genauen Zahlen vorliegen. Menschenrechtsverletzungen an Frauen fielen nach den bisherigen Regelungen oftmals in den Bereich nichtstaatlicher Verfolgung und wurden nicht als Asylgründe anerkannt. Außerdem stellten Frauen oft keinen eigenen Asylantrag, denn als Familienangehörige eines Antragstellers wurden sie unter den Hauptantragsteller subsumiert. (vgl. Birck 2002, 80).

Die Anfang 2000 mit der so genannten Green-Card-Regelung einsetzende Debatte um Deutschland als Einwanderungsland war also in mehrfacher Hinsicht von der Realität überholt. Die von der Regierung eingesetzte „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ sollte Vorschläge für ein Zuwanderungsgesetz erarbeiten und dabei Fragen der Arbeitsmigration ebenso behandeln wie die Aufnahme von Menschen aus humanitären Gründen. Allerdings waren unter den „Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen“ der Zuwanderungskommission weder Vertreterinnen einer Frauenorganisation repräsentiert noch wurden diese von der Kommission angehört. Dabei gab es von Seiten einiger Frauenorganisationen durchaus kritische Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf. Für den deutschen Juristinnenbund war zunächst die Formulierung des Gesetzes in der ausschließlich männlichen Form einen Hinweis auf den Grundsatz des Gender Mainstreaming wert, der bekanntlich von der Regierung vertreten wird. Für den Bereich der Arbeitsmigration, besonders für das ursprünglich vorgesehene Punktesystem, wurde die Einbeziehung geschlechtsspezifischer Kategorien wie etwa Erziehungs- und Pflegearbeit oder eine Quotierung gefordert (vgl. djb 2002, 5). Da das nun verabschiedete Gesetz keine regulierte Arbeitsmigration mehr vorsieht und den Anwerbestopp von 1973 aufrechterhält, scheint sich diese Forderung erübrigt zu haben. Allerdings ist sie bei den Ausnahmeregelungen für die Zuwanderung Hochqualifizierter oder von StudentInnen wieder relevant. So haben vom 1. August 2000 bis zum 31. Dezember 2002 11.717 Männer und 1.656 Frauen eine „Arbeiterlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte“ erhalten (vgl. Migrationsbericht 2003, 64); das entspricht einem Frauenanteil von 22 Prozent.

Statusverbesserung für Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung

In Art. 1 § 60 des Aufenthaltsgesetzes heißt es nun „(e)ine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft“ (BT-Drucksache 15/3479, 10). Ausdrücklich wird auch die Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure genannt. Die Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung erhalten nun den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention (GFK). Damit werden, wie von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen schon lange gefordert, insbesondere frauenspezifische Fluchtgründe als Abschiebungshindernis anerkannt. Somit können z.B. drohende Genitalverstümmelung, Verweigerung von Menschen- und Bürgerrechten aufgrund des Geschlechts oder die existentielle Bedrohung von Frauen, wenn sie den Sittenkodex ihrer Gesellschaft nicht einhalten, künftig als Asylgründe geltend gemacht werden. Auch die nichtstaatliche Verfolgung betrifft in hohem Maße Frauen, denen ihr Staat keinen Schutz vor Verfolgung durch Privatpersonen, etwa Familienangehörige, gewährt.

Gleichzeitig werden die anerkannten GFK-Flüchtlinge mit den Asylberechtigten gleichgestellt (vgl. BT-Drucksache 15/420, 62). Das bedeutet, dass sie ein Recht auf Familiennachzug haben und arbeiten dürfen. Weiterhin sollen die Regelungen des Familiennachzugs auch auf gleichgeschlechtliche Paare Anwendung finden (vgl. BT-Drucksache 15/420, 81).

Frauenrechte und Familienstrukturen als Integrationsfaktor

Das Gesetz soll auch die Integration der ausländischen Familien und Personen in die deutsche Gesellschaft fördern. Eine erfolgreiche Integration kann als individuell gestalteter Prozess gesehen werden, der durch ein Angebot von Integrationskonzepten positiv beeinflussbar ist und durch seinen relationalen Charakter gekennzeichnet ist – auch die Aufnahmegesellschaft verändert sich im Integrationsprozess. Dazu ist vor allem Kommunikation, also Sprachkenntnis vonnöten. Das Gesetz sieht nun Integrationskurse vor, auf die Neuankömmlinge einen Anspruch haben. Zur Teilnahme an diesen Kursen können aber auch Personen verpflichtet werden, die schon länger in der Bundesrepublik leben, und bei denen amtlicherseits ein Integrationsdefizit festgestellt wird. Als Sanktion droht der Verlust von 10 Prozent der Sozialleistungen.

Ein Blick in den 6. Familienbericht lehrt, dass auch in puncto Integration die Stellung von Frauen und Mädchen von großer Bedeutung ist. Familien, in denen die Frauen die Pionierwandererinnen waren oder in denen Frauen und Männer gleichzeitig eingewandert sind, weisen einen deutlich höheren Grad an innerfamiliärer Gleichberechtigung auf. Weniger als Einwandererfamilien mit starren traditionellen Geschlechterrollen, die eine Unterordnung der Frau beinhalten, weisen diese Familien die Affinität zu langfristig geschlossenen Einwanderergesellschaften auf. Sie neigen also nicht zur

Abschottung in so genannten Parallelgesellschaften (vgl. 6. Familienbericht 2000, 89). Dies hat positive Effekte auf den Integrationsprozess. Frauen sollten also nicht nur als Familienangehörige oder als Saisonarbeitskräfte in Niedriglohnssektoren zuwandern dürfen. Die regelmäßig alle zwei Jahre von der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration vorzulegenden Berichte sollen „künftig geschlechtsspezifische Fragestellungen und Auswirkungen“ besonders berücksichtigen (BT-Drucksache 15/420, 98).

Mit dem Zuwanderungsgesetz, das vorerst ein Zuwanderungsverhinderungsgesetz bleibt, ist zumindest auf nomineller Ebene anerkannt, dass Deutschland ein Zuwanderungsland ist. Ob es allerdings der erste zaghafte Schritt zu einer bewussten und geschlechtergerechten Migrationspolitik ist, kann bezweifelt werden und wird entscheidend von den zukünftigen politischen Kräfteverhältnissen abhängen.

Literatur

- Birck, Angelika, 2002: „Verfolgung und Flucht von Frauen“. *MenschenRechtsMagazin*, Heft 2, 73-81.
- Bundestagsdrucksache 15/3479, 30.06.2004: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz).
- Bundestags-Drucksache 15/420, 07.02.2003: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz).
- Deutscher Juristinnenbund, 2002: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 10. Januar 2002.
- Mattes, Monika, 1999: „Zum Verhältnis von Migration und Geschlecht. Anwerbung und Beschäftigung von „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik 1960-1973“. In: Motte, Jan/Ohliger, Rainer/von Oswald, Anne (Hg.): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt/M., New York, 285-310.
- Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2003), download unter: http://www.integrationsbeauftragte.de/download/Migrationsbericht_2003.pdf, 14.07.2004.
- Sechster Familienbericht, 2000: Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen – Belastungen – Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/4357, 20.10.2000.
- Süddeutsche Zeitung, 2. Juli 2004: „Bundestag stimmt Zuwanderungs-Kompromiss zu“.