

Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern.

Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands

vom 7. Juni 2001 in Berlin

Präambel

Zuwanderungspolitik und Integrationspolitik können nur dem gelingen, der sich seiner eigenen nationalen und kulturellen Identität gewiss ist. Grundlage für uns ist ein weltoffener Patriotismus. Die Identität unserer deutschen Nation ist geprägt durch unsere Verfassungsordnung, durch die gemeinsame Geschichte, Sprache und Kultur. Unsere Kultur ist sowohl historisch gewachsene Tradition als auch Lebensäußerung des Menschen der Gegenwart. Wir Deutschen haben auf der Grundlage der europäischen Zivilisation im Laufe der Geschichte unsere nationale Identität und Kultur entwickelt, die sich in unserer Sprache und in Künsten, in unseren Sitten und Gebräuchen, in unserem Verständnis von Recht und Demokratie, von Freiheit und Bürgerpflicht niederschlägt. Deutschland gehört zur Wertegemeinschaft des christlichen Abendlandes. Wir sind Teil der europäischen Kulturgemeinschaft.

Als Nation tragen wir gemeinsam Verantwortung für unsere Vergangenheit und für die Gestaltung unserer Zukunft. Die Gemeinsamkeit unseres kulturellen und geschichtlichen Erbes und unser gemeinsamer Wille zur Freiheit und Einheit sind Ausdruck nationaler Identität und Grundlage für das Zusammenwachsen der Menschen in unserem wiedervereinigten Land. Demokratisches Nationalbewusstsein fördert die Bereitschaft, Pflichten und Verantwortung für das Gemeinwesen wahrzunehmen.

Dabei sind wir uns bewusst, dass unser Gemeinwesen von geistigen Grundlagen lebt, die nicht selbstverständlich und für alle Zeiten gesichert sind. Es ist uns besondere Selbstverpflichtung, die christlich geprägten Wertgrundlagen unserer freiheitlichen Demokratie zu bewahren, zu stärken und weiter zu entwickeln. Dies unterscheidet uns wesentlich von sozialistischem, nationalistischem und liberalistischem Denken. Grundlage und Orientierung unseres politischen Handelns sind das christliche Verständnis vom Menschen und die daraus abgeleiteten Grundwerte Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit.

Wir treten dabei für das Recht des Einzelnen auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein. Der freien Entfaltung der Persönlichkeit entspricht die Vielfalt der Meinungen, Bedürfnisse und Interessen der Bürger. Sie ist Grundlage unserer freiheitlichen Demokratie. Nur eine freiheitliche, solidarische und gerechte Gesellschaft und ein nach diesen Grundwerten handelnder Staat werden der Würde des Menschen gerecht. Diese Überzeugungen sind die Grundlage für das Zusammenleben aller Menschen in der Bundesrepublik Deutschland, gleich ob sie deutscher oder anderer Nationalität sind, und deshalb auch Richtschnur für die Ausgestaltung unseres Zuwanderungs- und Integrationskonzepts.

I. Zuwanderung

A. Ziele der Zuwanderungspolitik

1. Grundsätze

Deutschland ist ein weltoffenes Land, das im Laufe seiner Geschichte immer wieder Zuwanderer aufgenommen und nach Kräften integriert hat, obwohl Deutschland kein klassisches Einwanderungsland ist und es aufgrund seiner historischen, geographischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten auch nicht werden kann.

Das Ziel künftiger Zuwanderungspolitik muss es sein, das bisher unverbundene Nebeneinander unterschiedlicher Zuwanderungstatbestände zu beenden und stattdessen ein Gesamtkonzept zu entwickeln, das sowohl dem internationalen und europäischen Rechtsrahmen, den humanitären Verpflichtungen, aber auch den nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland angemessen Rechnung trägt. Es geht daher nicht nur um den Umfang, sondern vor allem auch um das Profil künftiger Zuwanderung. Gegenstand eines Zuwanderungskonzeptes ist also nicht nur die Frage der Begrenzung oder Erweiterung der Zuwanderung, sondern vor allem die Frage, welche Zuwanderung künftig nach Deutschland stattfinden soll. Erforderlich ist ein Konzept bewusster politischer Gestaltung gewünschter Zuwanderung. Anzustreben ist ein politisches Gesamtkonzept, das vier zentrale Zielsetzungen miteinander verbindet:

- die Begrenzung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit und –bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland,
- die Wahrnehmung der humanitären Verpflichtungen Deutschlands,
- die Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der nationalen Interessen und der nationalen Identität,
- die Ausgestaltung der Zuwanderung nach Zahl und Profil in einer Weise, die sicherstellt, dass die Integrations-Ziele erreicht werden.

Diese Zielsetzungen werden begrenzt und definiert nach dem Leitbild der Integration und dem generellen Maßstab der Integrationsfähigkeit der Zuwanderer und unserer Gesellschaft.

Die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland muss begrenzt werden, da Deutschland eines der Hauptzielländer internationaler Wanderungsbewegungen ist und der Zuwanderungsdruck in der Vergangenheit höher war als in vielen klassischen Einwanderungsländern. Trotz dieser überproportionalen Zuwanderung hat die Bundesrepublik Deutschland im Unterschied zu den klassischen Einwanderungsländern auf den Versuch einer Gesamtsteuerung des Zuwanderungsprozesses verzichtet. Die Folge ist ein Ungleichgewicht zwischen sozialsystembezogener und arbeitsmarktbezogener Zuwanderung in den letzten Jahren. Dieses Ungleichgewicht gilt es im Rahmen eines zuwanderungspolitischen Gesamtkonzeptes zu korrigieren. Dessen ungeachtet ist die Bundesrepublik Deutschland gehalten, ihre rechtlichen, aber auch ihre humanitären Verpflichtungen zu erfüllen. Dies ist nicht nur Konsequenz des vorgegebenen internationalen und europäischen Rechtsrahmens, sondern auch Wahrnehmung der historischen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Schließlich sind Zuwanderung und Integration untrennbar miteinander verbunden. Bereits bei der Ausgestaltung des Zuwanderungsprozesses ist das Ziel der Integration in die bundesrepublikanische Gesellschaft im Falle dauerhaften Aufenthaltes zu berücksichtigen.

2. Die Wahrnehmung humanitärer Verpflichtungen

2.1. Insbesondere die Aufnahme von Flüchtlingen, Bürgerkriegsflüchtlingen und politisch Verfolgten findet in Wahrnehmung humanitärer Verpflichtungen statt. Der Familiennachzug sowie die Aufnahme von Spätaussiedlern sind neben der historischen und verfassungsrechtlichen Verpflichtung auch humanitär fundiert. Während im Bereich der Flüchtlinge und politisch Verfolgten die Aufnahme mit der Genfer Flüchtlingskonvention eine Grundlage im internationalen Recht hat, die sich einseitiger politischer Gestaltung durch die Bundesrepublik entzieht, sind die übrigen Aufnahmetatbestände bisher lediglich Gegenstand nationalen Rechts, teilweise nationalen Verfassungsrechts. Die Möglichkeiten, im Rahmen eines Gesamtkonzeptes

Veränderungen an diesen Rechtsgrundlagen und den daraus resultierenden Wanderungsbewegungen herbeizuführen, sind damit unterschiedlich ausgeprägt.

Die Aufnahme von Zuwanderern aus humanitären Gründen erfolgt grundsätzlich unabhängig vom Bestand nationaler Eigeninteressen. Auch in diesen Bereichen müssen aber die Grenzen der Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft beachtet werden. Insbesondere ist nicht hinnehmbar, dass unter Berufung auf humanitäre Verpflichtungen ein starker Zustrom an Zuwanderern mit langfristiger Aufenthaltsdauer stattfindet, obwohl die in Rede stehenden Tatbestände letztlich nicht erfüllt sind.

2.2. Im Einzelnen gilt daher:

- Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. Wer tatsächlich politisch verfolgt und schutzbedürftig ist, muss in der Bundesrepublik Deutschland Aufnahme finden. Das Asylrecht für politisch Verfolgte ist unantastbar. Seine Gewährung ist daher kein tauglicher Gegenstand von Quotierungen und Kontingentierungen.

Faktisch aber wird das Asylrecht überwiegend missbräuchlich in Anspruch genommen. Hinzu kommt, dass diese Feststellung häufig erst nach langjährigen Verfahren getroffen wird. Deshalb müssen die Verfahren beschleunigt werden, zumal eine Aufenthaltsbeendigung nach langer Verfahrensdauer zu schweren menschlichen Härten führen kann.

Nicht selten scheitert die Aufenthaltsbeendigung nicht an rechtlichen, sondern an tatsächlichen, teilweise selbst verursachten Hindernissen.

Eine migrationspolitische Gesamtstrategie muss sich daher im Bereich des Asylrechts an folgenden Zielen orientieren:

- Politisch Verfolgten ist Aufnahme und Schutz zu gewähren.
- Der Missbrauch des Asylrechts ist zu bekämpfen.
- Erforderlich sind hierzu schnelle und zuverlässige Verfahren, für die eine Verfahrensdauer von nicht mehr als einem Jahr angestrebt wird.
- Die Aufenthaltsbeendigung und Rückführung ist bei rechtskräftiger Ablehnung regelmäßig sicherzustellen.

Bei einer Begrenzung der Aufnahme auf wirklich politisch Verfolgte ergäben sich nach den gegenwärtigen Anerkennungsquoten keine Probleme mit Blick auf die Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, da von nicht mehr als etwa 20.000 Anerkennungen und Duldungen jährlich auszugehen wäre.

- Die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ist grundsätzlich auf die Dauer der Krisensituation im Herkunftsland befristet. Nach Beendigung hat eine Rückführung zu erfolgen. Nicht auszuschließen ist, dass in Ausnahmefällen langjähriger Aufenthaltsdauer auch im nationalen Eigeninteresse eine abweichende Beurteilung geboten ist. Dies darf aber nicht dazu führen, den Grundsatz der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen nur auf Zeit in Frage zu stellen. Gerade in diesem Bereich ist im Übrigen das Einfordern einer gerechten europäischen Lastenverteilung dringend geboten. Die Aufnahme der Flüchtlinge hat möglichst heimatnah zu erfolgen.

- Die Zahl der absolut Armen auf der Welt wird auf 1,3 Milliarden Menschen geschätzt. Daher kann letztlich durch die Aufnahme einzelner Armutsmigranten kein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung von Not und Armut auf der Welt geleistet werden. Im Rahmen

eines auch an nationalen Interessen orientierten migrationspolitischen Gesamtkonzeptes ist für die gezielte Aufnahme von Armutswanderern und Wirtschaftsflüchtlingen kein Raum.

- Stattdessen ist die Bekämpfung von Fluchtursachen zu intensivieren. Zuwanderungs- und Entwicklungspolitik sind eng miteinander zu verbinden. Die Industriestaaten müssen sich ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung endlich zumindest im Rahmen getroffener internationaler Vereinbarungen und Zusagen stellen. Dazu zählt zunächst die Erreichung des 0,7 Prozentzieles an öffentlicher Entwicklungshilfe. Die aktuelle Politik der Bundesregierung geht mit der beschlossenen Reduzierung des Entwicklungshaushaltes in die exakt falsche Richtung und entfernt sich von dem Ziel, 0,7 Prozent des Bruttosozialproduktes der öffentlichen Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen, immer mehr.

Armutsbekämpfung hat durch Hilfe zur Selbsthilfe in den Entwicklungsländern zu erfolgen. Dazu zählt die Schaffung besserer Rahmenbedingungen im politischen, wirtschaftlichen und Bildungssystem, die Sicherung einer ausreichenden Ernährungsbasis und die Unterstützung beim Aufbau interner Wirtschaftskreisläufe in den Entwicklungsländern selbst. Notwendig ist aber vor allem eine partnerschaftliche Ausgestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Der Export als Devisenbringer ist für viele Entwicklungsländer wichtiger als die Entwicklungshilfe im engeren Sinn. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel ist daher durch den Abbau von Handelshemmnissen und die Gewährung von Handelspräferenzen spürbar zu steigern. Die Öffnung unserer Märkte, der Abbau des Protektionismus, der Verzicht auf Exportsubventionen und eine differenzierte Schuldenstrategie unter Einschluss einzelfallbezogener Schuldenerleichterungen und Schuldenerlasse sind entscheidende Bausteine nicht nur einer partnerschaftlichen Ausgestaltung der Welthandelsbeziehungen, sondern auch einer Strategie effektiver Armutsbekämpfung auf der Welt. Die Migrationspolitik kann demgegenüber letztlich keinen effektiven Beitrag zur Lösung der Armutprobleme leisten.

- Ungeachtet der Tatsache, dass die Aufnahme von Asylbewerbern auf die politisch Verfolgten zu begrenzen ist und die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen nur zeitlich begrenzt erfolgt, gibt es Einzelfälle, bei denen eine Rückführung auch unter humanitären Gesichtspunkten problematisch erscheint. In diesen Fällen besteht keine Rechtspflicht zur Aufenthaltsgestattung. Gleichwohl sollte ein migrationspolitisches Gesamtkonzept flexible Möglichkeiten eröffnen, in diesen Fällen unter Berücksichtigung humanitärer Gesichtspunkte, aber auch bundesdeutscher Eigeninteressen angemessen zu entscheiden.

- Die Aufnahme von Familiennachzüglern ist zum Schutz von Ehe und Familie geboten. Sie hat zu erfolgen in Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 6 GG. Eine Steuerung des Familiennachzuges beinhaltet eine Differenzierung nach Verwandtschaftsgrad und Integrationsperspektive. Das Aufnahmeverfahren ist vom Herkunftsland aus zu betreiben.

- Bei der Aufnahme von Spätaussiedlern geht es nicht nur um humanitäre Maßnahmen, sondern auch um die Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben und die Wahrnehmung historischer Verpflichtungen. Das Bestehen verfassungsrechtlich begründeter Zuwanderungsansprüche schließt eine Begrenzung der Zuwanderung mit Blick auf die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht aus. Die Zahl der jährlichen Zuwanderungserlaubnisse ist auf 100.000 Personen begrenzt. Das Aufnahmeverfahren ist vom Herkunftsland aus zu betreiben. Die Entscheidung über die Aufnahme findet orientiert an Integrationskriterien statt.

3. Zuwanderung im nationalen Eigeninteresse

Die sich abzeichnende demographische Entwicklung beinhaltet die Gefahr erheblicher wirtschaftlicher und sozialer Probleme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Bevölkerungsrückgang und die zu erwartende Veränderung des Altersquotienten stellt die Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Frage. Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenziales beinhaltet das Risiko der Nichtausschöpfung von wirtschaftlichen Wertschöpfungs- und Wachstumsmöglichkeiten. Insofern erhebt sich die Frage, ob und inwieweit diesen Entwicklungen durch Zuwanderung entgegengewirkt werden kann.

3.1 Arbeitsmigration

Die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland fand seit Erlass des Anwerbestopps überwiegend in die Sozialsysteme und nicht in die Arbeitsmärkte statt. Der bereits jetzt in einzelnen Bereichen festzustellende Mangel an Fachkräften und die sich abzeichnende Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials führen zu der Forderung, Zuwanderung überall dort zu ermöglichen, wo ein echtes Arbeitsmarktbedürfnis besteht und nur durch Zuwanderung der Eintritt von Wohlstandsverlusten vermieden werden kann. Tatsächlich handelt es sich hier zunächst um eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Herausforderung. Dies erfordert eine qualifikationsabhängige, differenzierte Betrachtung.

- Der Bestand eines echten Arbeitsmarktbedürfnisses setzt voraus, dass keine einheimischen Arbeitnehmer zur Besetzung einer in Aussicht genommenen Arbeitsstelle zur Verfügung stehen. Dies ist im Bereich geringqualifizierter Tätigkeiten angesichts einer Zahl von gegenwärtig rund vier Millionen Arbeitslosen auf absehbare Zeit nicht der Fall. Ein Zuwanderungsbedürfnis besteht daher im Bereich geringqualifizierter Tätigkeiten grundsätzlich nicht. Wenn trotzdem gerade in diesem Bereich bereits jetzt in erheblichem Umfang ausländische Arbeitnehmer tätig sind, ist dies ein Hinweis darauf, dass die gegenwärtige Ausgestaltung der bundesdeutschen Transfersysteme im Bereich geringqualifizierter Tätigkeiten ungenügende Anreize zur Arbeitsaufnahme setzt. Dies ist vorrangig zu korrigieren. Arbeitserlaubnisse sollten daher in diesem Bereich grundsätzlich nur nachrangig und zeitlich befristet erteilt werden. Ein Bedarf nach dauerhafter Zuwanderung ist im Bereich geringqualifizierter Tätigkeiten derzeit nicht gegeben.
- Im Bereich qualifizierter Tätigkeit bestehen bereits jetzt in einzelnen Bereichen Defizite, die kurzfristig auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht ausgeglichen werden können. Die Antwort auf diese Situation darf sich aber nicht auf die Forderung nach verstärkter Zuwanderung beschränken. Vielmehr gilt der Grundsatz: Aus- und Fortbildung geht vor Zuwanderung. Die Notwendigkeit verstärkter Ausbildungs- und Qualifizierungsanstrengungen kann durch Zuwanderung nicht substituiert werden. Gleichwohl wirken diese Maßnahmen nur mittelfristig. Verbleibende Arbeitsmarktbedarfe sind durch flexible Zuwanderungskontingente für qualifizierte Fachkräfte auszugleichen.
- Hinsichtlich des ab dem Jahr 2010 zu erwartenden Rückgangs des Erwerbspotenzials aus demographischen Gründen ist festzustellen, dass es neben erhöhter Zuwanderung weitere Möglichkeiten zur Veränderung dieses Potenzials gibt. Dazu zählen Maßnahmen der Arbeitszeitverlängerung sowohl bezogen auf die Wochen-, als auch auf die Lebensarbeitszeit, der frühere Eintritt und der spätere Austritt aus dem Arbeitsleben, die Steigerung der Arbeitsproduktivität, der bessere Einsatz der verfügbaren Arbeitskräfte und höhere Erwerbsquoten. Welche dieser Maßnahmen in welchem Umfang genutzt werden, ist von präjudizieller Wirkung für den Umfang des arbeitsmarktbedingten Zuwanderungsbedarfs. Dies dokumentiert die Notwendigkeit flexibler Gestaltung im Bereich der Arbeitsmigration.

- Im Bereich der Höchstqualifizierten ist davon auszugehen, dass ein weltweiter Wettlauf um die besten Köpfe stattfinden wird. Diesen wird die Bundesrepublik Deutschland nur erfolgreich bestehen, wenn sie für diesen Personenkreis im Vergleich zu anderen Ländern attraktive Zuwanderungs- und Aufnahmebedingungen bietet. Dies ist gegenwärtig nur unzureichend der Fall. Die Bedingungen der Green-Card-Verordnung etwa tragen dieser Forderung nicht Rechnung, da keine Daueraufenthaltsperspektive besteht und der Familiennachzug restriktiv geregelt ist. Ein zukunftsfähiges Zuwanderungskonzept muss daher Sonderregelungen und begrenzte Sonderkontingente für Höchstqualifizierte vorsehen. Besonders qualifizierte ausländische Absolventen deutscher Hochschulen sollen auf Dauer in Deutschland bleiben können. Nicht zuletzt sind auch materielle Gegebenheiten zur Sicherstellung der Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wettbewerb um höchstqualifizierte Personen anzupassen. Bei all dem muss sich die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verantwortung im Hinblick auf die weniger entwickelten Länderbewusst sein.

Festzuhalten bleibt vor diesem Hintergrund, dass sich die Gestaltung der Arbeitsmigration nach Deutschland an folgenden Grundsätzen zu orientieren hat:

- Im Bereich geringqualifizierter Tätigkeit besteht kein dauerhaftes Zuwanderungsbedürfnis. Arbeitserlaubnisse werden nur zeitlich befristet erteilt.
- Im Bereich qualifizierter Fachkräfte gilt der Grundsatz "Ausbildung und Qualifizierung vor Zuwanderung". Zuwanderungsmöglichkeiten werden nur nachrangig im Rahmen flexibler bedarfsorientierter Kontingente eröffnet.
- Im Bereich höchstqualifizierter Tätigkeit sind attraktive, großzügige Aufnahmebedingungen und Sonderkontingente für dauerhafte bzw. zeitlich unbefristete Zuwanderung zu schaffen.

3.2. Zuwanderung und Demographie

Ein Ausgleich der zu erwartenden demographischen Entwicklung, insbesondere eine Kompensation des Alterungsprozesses durch Zuwanderung ist nicht möglich, da dies die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland weit übersteigen würde. Zuwanderung kann einen Beitrag zur Abmilderung dieser Entwicklung leisten. Insbesondere kann durch Zuwanderung kein dauerhafter Ausgleich für die zurückgehenden Geburtenzahlen in Deutschland erreicht werden, zumal Zuwanderer erfahrungsgemäß ihre Geburtenquoten in der Generationsfolge den Aufnahmegesellschaften anpassen.

Erforderlich ist nicht nur ein Zuwanderungs-, sondern auch ein Gesamtkonzept familien-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Mit Blick auf die Erhaltung demographischer Stabilität ist vorrangig zu fragen, welche politischen Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um Anreize für eine Erhöhung der Geburtenzahlen in Deutschland zu setzen. Letztlich ist dies die Frage nach einer aktiven Familienpolitik, die sicherstellen muss, dass die Entscheidung für ein Kind auch für junge Familien mit mittleren oder kleineren Einkommen nicht zu erheblichen materiellen Benachteiligungen gegenüber Kinderlosen führt. Notwendig ist daher die Weiterentwicklung des Familienleistungsausgleichs und die verbesserte Anerkennung der Kindererziehung bei Leistungen und Beiträgen der Sozialversicherungssysteme. Darüber hinaus ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, da diejenigen Industriestaaten, die diesen Bereich besonders großzügig geregelt haben, die relativ höchsten Geburtenziffern aufweisen. Anzustreben sind verbesserte ganz- oder halbtägige Betreuungsangebote, verlässliche Schulzeiten, betriebliche Kinderbetreuungsmodelle,

flexible Arbeitszeit- und Arbeitsortgestaltungen. Unabhängig davon, welche dieser Möglichkeiten als wünsch- und finanzierbar angesehen und umgesetzt werden, werden sich die Auswirkungen aber erst langfristig ergeben. Selbst bei einer – nicht absehbaren – kurzfristigen Steigerung der Geburtenrate auf 2,1, die rechnerisch zur Erhaltung der Stabilität der Gesamtbevölkerungszahl ausreicht, würde die Bevölkerung in Deutschland zunächst schrumpfen, weil die Zahl der in das geburtsfähige Alter nachwachsenden Frauen geringer ist als in den Vorgängergenerationen.

Der Zuwanderung kann in diesem Zusammenhang allenfalls eine abmildernde Wirkung zukommen. Darüber hinausgehende bevölkerungspolitische Ziele sind durch Zuwanderung nicht erreichbar, da das hierfür erforderliche Maß an Zuwanderung die Grenzen der Aufnahmefähigkeit und –bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland weit überschreiten würde. Im Übrigen stellt die Erreichung bevölkerungspolitischer Ziele allein keinen hinreichenden Grund für die Schaffung von Zuwanderungstatbeständen und Aufenthaltsrechten dar, da dabei die Frage nach dem Profil künftiger Zuwanderung völlig außer Betracht bleiben würde.

4. Ergebnis

Für die künftige Zuwanderungspolitik der Bundesrepublik Deutschland ist ein Konzept erforderlich, das die Zuwanderung nach Deutschland begrenzt und im nationalen Interesse steuert, ohne dadurch die Wahrnehmung humanitärer Pflichten in Frage zu stellen. Die gleichzeitige Erreichung dieser Ziele scheint möglich, wenn im Bereich des Asylrechts der Missbrauch bekämpft, die Verfahren zügig durchgeführt und bei Wegfall der Aufenthaltsrechte die Rückführung konsequent umgesetzt wird. Die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen darf grundsätzlich nur zeitlich begrenzt erfolgen. Eine europäische Lastenverteilung ist anzustreben. Für die Aufnahme von Wirtschaftsflüchtlingen und Armutswanderern ist kein Raum. Für die Bereiche der Spätaussiedler sind auch weiterhin jährliche Kontingente festzusetzen. Die Steuerung der Zuwanderung im Bereich des Familiennachzugs erfolgt unter Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben, orientiert an der Erreichung des Integrationsziels.

Insgesamt verbleiben damit Spielräume für die Aufnahme von Zuwanderern, die künftig gebraucht werden, um wirtschaftliche und soziale Probleme in Deutschland möglichst zu vermeiden. Dabei ist eine differenzierte Behandlung mit Blick auf das Qualifikationsniveau künftiger Zuwanderer geboten. Im Bereich geringqualifizierter Tätigkeiten kommen gegenwärtig allenfalls zeitlich befristete Arbeitserlaubnisse in Betracht. Im Bereich qualifizierter Fachkräfte sind unter Berücksichtigung des Vorrangs von Qualifikation und Ausbildung flexible, bedarfsorientierte Kontingente zuzulassen. Für Höchstqualifizierte müssen Sonderkontingente und attraktive Aufnahmebedingungen geschaffen werden.

Bevölkerungspolitische Ziele sind allein durch Zuwanderung nicht zu erreichen. Der gesamte Zuwanderungsprozess muss dabei unter Berücksichtigung des Integrationszieles gestaltet werden.

Erforderlich ist damit ein umfassendes Instrumentarium zur zielorientierten Steuerung künftiger Zuwanderung nach Deutschland.

B. Die Steuerung der Zuwanderung

1. Das Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz

1.1. Regelungen der Zuwanderung und Integration sind im Moment auf zahlreiche Rechtsvorschriften in einem unverbundenem Nebeneinander verteilt. Diese sind in einer Gesamtregelung für Zuwanderung und Integration, orientiert an den dargestellten Zielen

der Zuwanderungspolitik, zusammenzuführen. Erforderlich ist ein Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz, das

- die einzelnen Bereiche der Zuwanderung,
- die Bedingungen der Gewährung von Aufenthaltsrechten und Arbeitserlaubnissen und

- die Grundfragen der Integration regelt.

Das Gesetz umfasst damit sowohl die Fragen der Einwanderung, d.h. der Anwesenheit in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel dauerhaften oder zeitlich unbefristeten Aufenthalts, als auch die sonstigen, nur zeitlich befristeten Formen der Zuwanderung. Es geht aus von der Feststellung, dass es ein Recht auf Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nicht gibt. Zu unterscheiden ist zwischen limitierbarer und nicht limitierbarer Zuwanderung. Dabei ist die nicht limitierbare Zuwanderung auf das rechtlich vorgesehene Mindestmaß zu reduzieren. Soweit geplante Regelungen der EU über die deutschen Regelungen hinaus gehen, lehnen wir diese ab.

Zwar gibt es keinen rechtlich zwingenden Zusammenhang zwischen den nicht limitierbaren und den limitierbaren Zuwanderungstatbeständen. Mit Blick auf die Aufnahmebereitschaft wirkt aber die Höhe der nicht limitierbaren Zuwanderung auf die Festsetzung der Kontingente im Bereich der limitierbaren Zuwanderung zurück.

1.2. Nicht limitierbar ist die Zuwanderung politisch Verfolgter, die vorübergehende Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen und die EU-Binnenwanderung. Die Zuwanderung erfolgt auf der Basis verbindlichen internationalen und supranationalen Rechts. Das Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz regelt in diesen Fällen das Aufnahme- und Anerkennungsverfahren sowie die Fragen der Aufenthaltsgestattung bzw. Aufenthaltsbeendigung. Hinsichtlich der Aufnahme dieser Personengruppen ist für Quotierungen und Kontingentlösungen kein Raum. Dennoch ist der Umfang der auf diese Tatbestände entfallenden Zuwanderung festzustellen, da er auf die Spielräume zur Festsetzung der Kontingente für die übrigen Zuwanderungsgruppen zurückwirkt. Durch die gesetzlichen Regelungen ist sicherzustellen, dass die Aufnahmeverfahren zügig durchgeführt, Missbräuche bekämpft und bei fehlenden Aufenthaltsrechten Rückführungen konsequent umgesetzt werden.

Nur dadurch können ausreichende Potenziale zur Ermöglichung weiterer Zuwanderung im nationalen Eigeninteresse erhalten werden.

1.3. Die auf Dauer oder zeitlich unbefristet angelegte Zuwanderung im Übrigen wird orientiert an den Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland und den nationalen Eigeninteressen gesteuert. Dabei regelt das Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz:

- die Steuerung des Familiennachzugs unter Berücksichtigung des Verwandtschaftsgrades und der Integrationsperspektive,
- die Tatbestände, für die Zuwanderungskontingente geschaffen werden,
- die Verfahren und Grundsätze zur Bestimmung der Kontingente,
- die Grundsätze zur Auswahl der über die Kontingente einreisenden Personen.

- Zuwanderungskontingente, wie sie bei Spätaussiedlern bereits bestehen, sollen festgesetzt werden für Arbeitsmigranten.

- Die Festsetzung der Höhe der Kontingente im Bereich der Arbeitsmigration findet jährlich durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates statt.
- Die Gesamthöhe der festgesetzten Kontingente hat die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen. Die nicht limitierte Zuwanderung wird auf der Basis der Zahlen des vorvergangenen Jahres berücksichtigt.
- Hinsichtlich der Auswahl der auf die Kontingente entfallenden Personen werden differenzierte Kriterienkataloge festgeschrieben. Die Aufnahmeverfahren sind grundsätzlich vom Herkunftsland aus zu betreiben. Dabei ist die jeweilige Integrationsperspektive ein zentrales Entscheidungskriterium. Angehörige künftiger EU-Beitrittsländer sind vorrangig zu berücksichtigen.
- Im Bereich der Arbeitsmigration soll auf der Basis eines Punktsystems über die Gewährung von Daueraufenthaltsbefugnissen entschieden werden. Die zeitlich befristete Erteilung von Arbeitserlaubnissen findet außerhalb der Kontingentregelung auf Grund gesonderter Regelungen im Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz statt (im Einzelnen siehe unten).

- Im Bereich des Familiennachzuges sind Differenzierungen nach Verwandtschaftsgrad, Staatsangehörigkeit und Integrationsperspektive vorzunehmen.

- Im Unterschied zum geltenden Recht gilt das Prinzip der Durchlässigkeit. Wer als Zuwanderer nur über einen zeitlich befristeten Aufenthaltstitel verfügt, kann bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen in eine andere Zuwanderungskategorie wechseln und Daueraufenthaltsrechte erwerben. Damit wird die Möglichkeit eines flexiblen Umgangs mit langjährig in der Bundesrepublik Deutschland Aufhältigen eröffnet, deren dauerhafter Verbleib auch im eigenen nationalen Interesse liegen kann (z.B. in Unternehmen langjährig tätige Bürgerkriegsflüchtlinge, Studenten u.a.).

1.4. Im Übrigen regelt das Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz das Verfahren beim Fehlen oder Wegfall von Aufenthaltsbefugnissen und die Grundsätze der Integrationspolitik.

1.5. Insgesamt ist das Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetz damit das zentrale Element künftiger Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Es ersetzt das bisher unverbundene Nebeneinander unterschiedlicher Zuwanderungstatbestände und gewährleistet eine sozialverträgliche, die Grenzen der Aufnahmefähigkeit beachtende und an den nationalen Interessen orientierte Steuerung der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland..

2. Administrative Strukturen

Die Ausführung des Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetzes sollte auf der Basis möglichst klarer administrativer Strukturen erfolgen. Die Einrichtung eines Bundesministeriums für Immigration ist nicht erforderlich. Zu prüfen sind allerdings

- die Schaffung eines Bundesamtes für Zuwanderung und Integration

Die Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern sollte aus der Zusammenführung der verschiedenen mit Migrationsfragen befassten Bundesämter (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Bundesverwaltungsamt) entstehen. Der Behörde sollte ein eigenständiges Forschungsinstitut für Migrationsfragen

angeschlossen werden (vergleichbar dem IAB bei der Bundesanstalt für Arbeit). In diesem Bundesamt sollen die auf Bundesebene bestehenden Kompetenzen gebündelt werden.

- die Fortentwicklung der örtlichen Ausländerbehörden

zu Behörden für Zuwanderung und Integration mit Beratungs- und Informationsmöglichkeiten für Zuwanderer. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass die Ausländerbehörden weiterhin Ordnungsbehörden mit entsprechenden hoheitlichen Kompetenzen sind und auch Ausweisungen sowie Abschiebungen vornehmen.

3. Regelungsbedarf bezüglich einzelner Zuwanderungstatbestände

3.1 Asylbewerber und politisch Verfolgte

Die Gewährleistung des Asylrechts stellt eine Antwort des Grundgesetzes auf die Erfahrungen des Nationalsozialismus dar. Sie ist Ausfluss des Bekenntnisses zur Unantastbarkeit der Einzelperson und zur Verteidigung der Menschenwürde. Sie beinhaltet die Absage an jegliche Form von Totalitarismus und ist deshalb bis zum heutigen Tag nicht obsolet geworden. Das Asylrecht bleibt gewährleistet. Wirklich politisch Verfolgten werden weiterhin Schutz und Aufnahme gewährt.

In der Vergangenheit wurde das Asylrecht allerdings häufig als verdeckter Zuwanderungstatbestand missbraucht. Dem trug die Asylrechtsänderung von 1993 Rechnung. Diese hat sich bewährt und zu einer deutlichen Reduzierung der Zahl ungerechtfertigter Asylbegehren in Deutschland geführt. Eine Rückkehr zur Regelung des Asylrechts in der Fassung vor dem 6. Dezember 1992 kommt daher nicht in Betracht. Im europäischen Rahmen ist von deutscher Seite darauf zu achten, dass dieser Kompromiss nicht in Frage gestellt wird.

Gleichwohl erfolgt die Berufung auf das Asylrecht in der Mehrzahl der Fälle immer noch zu Unrecht. Neben dem Versuch von Armuts- und Wirtschaftsflüchtlingen, das Asylrecht als defacto-Zuwanderungstatbestand zu benutzen, ist dabei die Aussicht, gegebenenfalls langjährig die für viele Asylbewerber attraktiven deutschen Sozialleistungen beziehen zu können, von zentraler Bedeutung. Eine im Rahmen eines migrationspolitischen Gesamtkonzeptes unverzichtbare Strategie der Bekämpfung des Asylmissbrauchs muss daher darauf abzielen, die Attraktivität der Transferleistungen für Asylbewerber zu begrenzen, die Verfahren zu beschleunigen und bei rechtskräftiger Ablehnung die Aufenthaltsbeendigung konsequent umzusetzen.

- Im Bereich der Ausgestaltung der Transferleistungen muss die Versorgung mit Sach- statt Geldleistungen und die zumindest anfängliche Unterbringung in Sammelunterkünften konsequenter umgesetzt werden. Vor allem aber ist der erhöhte Sachleistungsbezug nach dreijähriger Aufenthaltsdauer abzuschaffen. Stattdessen hat die Versorgung der Asylbewerber für die gesamte Dauer des Anerkennungsverfahrens ausschließlich nach Maßgabe des Asylbewerberleistungsgesetzes zu erfolgen.
- Anerkennungsverfahren sind möglichst innerhalb eines Jahres rechtskräftig abzuschließen. Zu diesem Zweck soll der Klageweg generell auf eine Gerichtsstanz beschränkt und das Einzelrichterprinzip durchgängig angewandt werden. Zu prüfen ist, in welchen Fällen die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln ausgesetzt werden kann. Außerdem ist die personelle Ausstattung der zuständigen Verwaltungsgerichte zu überprüfen und gegebenenfalls zu erhöhen. Notwendig sind vor allem Regelungen, die Verfahrensverlängerungen durch Folgeanträge ausschließen. Im Jahr 2000 waren ein Drittel aller Anträge Folgeanträge. Notwendig erscheint, dass künftig Folgeanträge des Asylbewerbers

bei unveränderter Situation im Herkunftsland als offensichtlich unbegründet beschleunigt abgelehnt werden können. Ein begrenzter Ausschluss sukzessiver Anträge einzelner Familienmitglieder kann durch die Fiktion der Mitantragstellung für alle ledigen, unter 16-jährigen Kinder für den Fall erreicht werden, dass die Eltern das Asylverfahren betreiben und nach dessen Abschluss die Aufenthaltsberechtigung entfällt.

- Ein System selbständiger Beschwerdeausschüsse (französisches Modell) ist demgegenüber nicht zwingend zur Verfahrensbeschleunigung geeignet. Wird dieses System gerichtsförmig ausgestaltet, ergibt sich kein Beschleunigungseffekt. Geschieht dies nicht, erhebt sich die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 4 GG und dem Gewaltenteilungsprinzip. Die Begrenzung der Rechtsschutzmöglichkeiten auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß ohne die Schaffung neuer Einrichtungen erscheint demgegenüber vorzugswürdig.

- Der Sicherstellung der Aufenthaltsbeendigung bei rechtskräftiger Ablehnung können insbesondere folgende Maßnahmen dienen:
- die Möglichkeit der Anordnung von Beugehaft zur Erzwingung der Mitarbeit bei der Passbeschaffung angesichts der Tatsache, dass etwa 80 Prozent der Antragsteller nicht über die notwendigen Ausweisdokumente verfügen und sich häufig nicht oder wenig kooperativ verhalten,
- die Schaffung der Möglichkeit kontrollierter Unterbringung bei offensichtlicher Aussichtslosigkeit des Asylantrages zur Vermeidung des Untertauchens des betreffenden Antragstellers (z.B. bei Anwendbarkeit der Drittstaatsklausel oder der vorsätzlich herbeigeführten Passlosigkeit) sowie
- die Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten durch Maßnahmen der deutschen Auslandsvertretung, insbesondere der Anfertigung von Passkopien im Visumverfahren und der Abnahme von Fingerabdrücken aller Antragsteller in Problemstaaten.
- Hinsichtlich der Arbeitsaufnahme von Asylbewerbern ist zu beachten, dass im Falle der Erteilung einer Arbeitserlaubnis eine nachfolgende Ablehnung des Asylantrages widersprüchlich erscheinen kann. Von einer generellen Zulassung der Arbeitsaufnahme können auch erhöhte Anreize zur missbräuchlichen Inanspruchnahme des Asylrechts und zur Einlegung von Rechtsmitteln ausgehen.
- Die Ausgestaltung des Asylrechts als Individualgrundrecht im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist im europäischen Vergleich atypisch. Die übrigen Mitgliedstaaten der europäischen Union kennen eine derartige individualrechtliche Ausgestaltung des Asylrechts nach bundesdeutschen Muster nicht. Insoweit ist davon auszugehen, dass im Falle einer europäischen Harmonisierung des Asylrechts dessen verfassungsrechtliche Ausgestaltung nicht mehrheitsfähig ist.

Gleichwohl erscheint eine Umwandlung des Asylrechts in eine institutionelle Garantie zum jetzigen Zeitpunkt nicht geboten:

- Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Asylrechts im Grundgesetz gelten die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Verpflichtung, Menschen, die von Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit bzw. von Todesstrafe oder Folter bedroht sind, nicht abzuschicken, bestünde unverändert. Abschiebeschutz nach Maßgabe der §§ 51, 53 AuslG müsste weiterhin gewährt werden.

- Die Änderung des Asylrechts im Jahr 1993 war erfolgreich. Sie hat die Spielräume der Genfer Flüchtlingskonvention weitgehend ausgenutzt.
- Die Gewährung des Asylrechts erfolgt auch ohne eine individualrechtliche Ausgestaltung in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union großzügiger als in der Bundesrepublik Deutschland.
- Vor allem würde eine derartige Änderung des Asylrechts alleine keine wesentlich neuen Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung eröffnen. Soweit die Verkürzung der Verfahren und der Ausschluss von Klagemöglichkeiten angestrebt wird, handelt es sich nicht um ein Problem des Art. 16a GG, sondern um ein Problem der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG und des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Eine Umwandlung des Asylrechts in eine Institutsgarantie wäre also insoweit nicht zielführend.

Vorrangig sollten daher die dargestellten Maßnahmen der Verfahrensbeschleunigung, Aufenthaltsbeendigung bei rechtskräftiger Ablehnung und Leistungsanpassung umgesetzt werden. Wenn sich zeigen sollte, dass damit eine effektive Bekämpfung des Asylmissbrauchs und der Verfahrensbeschleunigung nicht erreicht wird, wären die Fragen von Grundgesetzänderungen erneut zu diskutieren.

- Im Zuge der europäischen Entwicklung sind insbesondere eine gerechte Verteilung der Asylbewerber auf die EU-Mitgliedstaaten, eine Modifizierung des vorliegenden Richtlinienentwurfes im dargestellten Sinne und ein einheitliches Niveau der Sozialleistungen für Asylbewerber anzustreben. Ziel einer europäischen Asylpolitik muss die Schaffung gleicher Regelungen für Aufnahme, Aufenthalt und Aufenthaltsbeendigung in der gesamten EU sein.
- Überprüfungsbedürftig ist der Status abgelehnter Asylbewerber beim Bestehen dauerhafter Abschiebungshindernisse gemäß §§ 51, 53 AuslG. Ziel sollte dabei die Verminderung der Diskrepanz zwischen Anerkennung und Duldung sein. In diesen Fällen sollen Aufenthaltstitel erteilt werden können, die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und des Arbeitsrechts aufheben. Die Duldungszeit ist auf die Aufenthaltsdauer anzurechnen.

3.2. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge

Für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge gilt der Grundsatz der nur vorübergehenden Aufnahme. Nach Beendigung der Krisensituation ist der Aufenthalt auch im Interesse der Heimatländer grundsätzlich zu beenden und die Rückführung vorzunehmen. In Einzelfällen können Hilfen zur Rückkehr gewährt werden.

Auch hier ist eine differenzierte Behandlung geboten:

- Hinsichtlich der Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ist eine echte europäische Lastenverteilung in Form von personeller Verteilung auf die Mitgliedstaaten und eventuell zusätzlichen Ausgleichszahlungen anzustreben. Die Umsetzung des Prinzips doppelter Freiwilligkeit ist abzulehnen.
- Während des Aufenthaltes ist ein eigenständiger, rechtlich verfestigter Flüchtlingsstatus zu etablieren, der über die bloße Duldung des Aufenthalts ohne Aufenthaltsrecht hinausgeht. Dies beinhaltet sowohl ein Mindestmaß an Bewegungsfreiheit, als auch die Befugnis zur Arbeitsaufnahme. Die Arbeitsmöglichkeit steht der Rückkehrverpflichtung nicht grundsätzlich entgegen.
- Ausnahmen vom Grundsatz der Rückführung kommen sowohl aus humanitären Gründen, als auch aus Gründen des nationalen Eigeninteresses in Betracht. So sind mit Blick auf Traumatisierte, Behinderte, Kranke sowie allein stehende Kinder

oder Eltern differenzierte Vorgehensweisen und im Einzelfall der Verzicht auf die Durchsetzung des Rückführungsanspruches geboten. Auch für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge gilt das Prinzip der Durchlässigkeit. Soweit ein rechtmäßiger Aufenthalt in Deutschland vorliegt, soll bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen die Zuerkennung von Aufenthaltsbefugnissen nach anderen Zuwanderungstatbeständen (z.B. im Rahmen der Arbeitsmigration) möglich sein. Dies würde beispielsweise verhindern können, dass langjährig effizient hier arbeitende Bürgerkriegsflüchtlinge, die für ihre Arbeitgeber wichtige Mitarbeiter geworden sind, zurückgeführt werden und gleichzeitig der Zugang ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet wird, um exakt die Lücke zu schließen, die diese Bürgerkriegsflüchtlinge hinterlassen haben.

3.3. Ehegatten- und Familiennachzug

Die Steuerung des Ehegatten- und Familiennachzuges außerhalb künftiger Arbeitsmigration erfolgt künftig in einer Weise, die einerseits den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 6 GG entspricht, andererseits aber auch dem Interesse der Bundesrepublik Deutschland an sozialverträglicher Zuwanderung Rechnung trägt. Hinsichtlich des Gesamtumfangs ist davon auszugehen, dass das Maß des gegenwärtig stattfindenden Familiennachzuges von Drittstaatlern nicht ausgeweitet werden und damit auf die Kernfamilie begrenzt bleiben soll. Dies setzt allerdings voraus, dass der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission zum Familiennachzug in der jetzt vorliegenden Form nicht in Kraft tritt.

Hinsichtlich der Auswahl der begünstigten Personen gilt: Das Verfahren ist grundsätzlich vom Herkunftsland aus zu betreiben. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Familienzusammenführung wird beachtet. Hinzunehmen sind aber gegebenenfalls Wartezeiten bis zur Erfüllung dieses Anspruchs.

Zu unterscheiden ist zwischen dem Ehegattennachzug, dem Nachzug von Kindern und Nachzug sonstiger Verwandter. Dabei genießt der Nachzug zu einem Deutschen Vorrang gegenüber dem Nachzug zu einem Ausländer. Angehörige künftiger EU-Mitgliedstaaten sind vorrangig zu berücksichtigen.

Der Integrationsperspektive kommt bei der Entscheidung über den Familiennachzug künftig entscheidende Bedeutung zu. Dabei ist die Integrationschance bei Kindern ohne deutsche Sprachkenntnisse in geringerem Alter deutlich höher als bei einer Zuwanderung in höherem Alter. Das gegenwärtige Nachzugsalter ist mit 16 Jahren zu hoch. Es ist in der Regel auf sechs, höchstens auf zehn Jahre abzusenken. Die Wiederkehroption (§ 16 AuslG) ist restriktiver zu fassen. Auch bei Ehegatten und sonstigen Verwandten sollen deutsche Sprachkenntnisse bei der Nachzugsentscheidung privilegierend berücksichtigt werden. Die Zuwanderung sonstiger Verwandter kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht und ist an das Vorliegen einer besonderen Härte zu binden.

3.4. EU-Binnenmigration

Die Staatsangehörigen der EU haben als Unionsbürger seit dem Maastrichter Vertrag aufgehört, im klassischen Sinn Ausländer zu sein; sie genießen das Recht auf Freizügigkeit. Eine Limitierung des Zuzuges kommt folglich nicht in Betracht. Mit Blick auf die gegenwärtige Situation innerhalb der EU ergeben sich keine besonderen Probleme, da sich Zugänge und Fortzüge nahezu ausgleichen.

Zu beachten ist allerdings, dass die Osterweiterung der EU zusätzliches Wanderungsgeschehen auslösen kann. Durch die Schaffung angemessener Übergangsfristen soll sichergestellt werden, dass im Rahmen des Beitrittsprozesses keine unkontrollierbaren Wanderungsbewegungen ausgelöst werden. Allerdings sollen

Angehörige künftiger Mitgliedstaaten der EU bei der Entscheidung über die Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland vorrangig berücksichtigt werden.

Wir treten dafür ein, dass EU-Bürger ihrer Meldepflicht in Deutschland bei der deutschen Meldebehörde, nicht aber bei der Ausländerbehörde nachkommen können.

3.5. Spätaussiedler

Die Zuwanderung von Spätaussiedlern wollen wir im Rahmen fester jährlicher Kontingente weiterhin ermöglichen. Dies ist Konsequenz der historischen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zur Kriegsfolgenbewältigung. Die gesetzlichen Bestimmungen für Spätaussiedler sind strikt einzuhalten.

Im Ergebnis ist es nicht gerechtfertigt, die Aufnahme von Spätaussiedlern an schärfere Bedingungen im Vergleich zur Aufnahme sonstiger Migranten zu binden. Hierauf abzielende politische Konzepte sind abzulehnen.

3.6. Arbeitsmigration

Die Regelung der Zuwanderung von Arbeitskräften ist gegenwärtig unüberschaubar und durch zahlreiche Ausnahmetatbestände geprägt. Notwendig ist stattdessen eine einheitliche und überschaubare Regelung im Rahmen des neu zu schaffenden Zuwanderungsbegrenzungs- und Integrationsgesetzes. Dabei ist die Regelung der Arbeitsmigration am Interesse der Bundesrepublik an der Vermeidung von wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu orientieren.

Erforderlich ist eine Differenzierung nach der jeweiligen Qualifikation der Arbeitsmigranten und danach, ob die Arbeitstätigkeit nur zeitlich befristet oder auf Dauer beziehungsweise auf unbestimmte Frist angelegt ist.

Hinsichtlich der sog. Saison-Arbeitnehmer sind die Regelungen über Werkvertragsarbeiter, Saisonarbeiter oder Gastarbeitnehmer weiterhin anzuwenden. Eine Anrechnung auf das Einwanderungskontingent für Arbeitsmigranten findet nicht statt. Voraussetzung für die Erteilung der Arbeitserlaubnis ist ein echter Bedarf des nationalen Arbeitsmarktes. Für die beabsichtigte Tätigkeit darf also kein deutscher oder ihm gleichgestellter ausländischer Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Vorrang hat die Ausschöpfung des einheimischen Erwerbspersonenpotenzials. Angesichts einer Quote von gegenwärtig rund vier Millionen Arbeitslosen gelingt dies nur unzureichend. Erforderlich ist deshalb eine Umgestaltung der gegenwärtigen Transfersysteme zur verstärkten Förderung der Arbeitsaufnahme. Verdrängungseffekte auf dem einheimischen Arbeitsmarkt durch die Erteilung befristeter Arbeitserlaubnisse an Ausländer sind auszuschließen. Angehörige künftiger Beitrittsländer der Europäischen Union sind bevorzugt zu berücksichtigen. Unabhängig hiervon wird die Zuwanderung von Fachkräften ergänzend durch ein jährliches Zuwanderungskontingent ermöglicht. Voraussetzung ist auch hier ein echter, auf dem nationalen Arbeitsmarkt nicht zu befriedigender Bedarf.

Der vorhandene Bedarf an Fachkräften wird unter Beachtung des Vorrangs von Ausbildung und Qualifikation jährlich festgestellt. Dadurch entfällt die Notwendigkeit einer Subsidiaritätsprüfung im konkreten Einzelfall. Die Auswahl der betreffenden Personen erfolgt sodann auf der Basis eines Punktsystems, das nach Alter, Schulausbildung, Beruf, Sprachkenntnissen, Berufserfahrung, garantiertem Beschäftigungsangebot, bisheriger Berufstätigkeit in Deutschland und persönlicher Eignung differenziert. Einen Bonus erhalten Angehörige von EU-Beitrittsländern, Höchstqualifizierte, Investoren und Führungskräfte. In der Regel werden zunächst nur befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse erteilt, allerdings mit der Perspektive dauerhafter Verlängerung bei unveränderten Arbeitsmarktbedingungen. Zu prüfen ist, ob

und inwieweit Arbeitgeber, die von den Möglichkeiten der Arbeitsmigration Gebrauch machen, zu Ausbildungszusagen oder Beschäftigungsgarantien verpflichtet werden.

Sonderregelungen gelten für Höchstqualifizierte (Wissenschaftler, Künstler, Sportler). Die Aufenthaltserlaubnis wird in diesen Fällen von Anfang an mit der Perspektive des Daueraufenthaltes erteilt.

Die Zuwanderung von Fachkräften schließt die Möglichkeit des Nachzugs von Familienangehörigen ein. Diese sind in die Quote der Arbeitsmigranten einzurechnen.

Insgesamt ermöglicht eine entsprechende Ausgestaltung der Arbeitsmigration eine flexible Reaktion auf unterschiedliche Arbeitsmarktanforderungen und ist damit geeignet, der Gefahr von Wertschöpfungs- und Wachstumsverlusten wegen einer unzureichenden Verfügbarkeit von Arbeitskräften entgegenzuwirken.

3.7. Härtefälle

Ziel des Zuwanderungskonzeptes ist es, das Entstehen von Härtefällen zu verhindern.

In Einzelfällen kann jedoch trotz des Nichtbestehens von Aufenthaltsrechten die Nichtgewährung von Zuwanderungsmöglichkeiten oder die pauschale Rückkehraufforderung samt Abschiebungsandrohung gegen humanitäre Standards verstoßen. Bloßer Zeitablauf begründet keinen Härtefall. Hinzukommen müssen besondere Umstände, die eine Aufenthaltsbeendigung in Deutschland als unzumutbare Härte erscheinen lassen.

In diesen Fällen muss den Innenministern und Innensenatoren der Länder auf gesetzlicher Grundlage die Möglichkeit gegeben werden, ohne Schaffung von Rechtsansprüchen im Einzelfall flexible Lösungen zu finden.

Die Politik ist aufgefordert, sich der Problematik der Opfer nicht staatlicher Verfolgung bewusst zu werden.

3.8. Illegale

Die illegale Zuwanderung nach sowie der illegale Aufenthalt und die illegale Beschäftigung in Deutschland sind konsequent und intensiviert zu bekämpfen:

- Die Verhinderung illegaler Einreisen setzt insbesondere die Bekämpfung der internationalen Schleuserkriminalität voraus. Dies ist nur durch internationale Zusammenarbeit möglich und sollte bereits in den Herkunftsländern beginnen. An den EU-Außengrenzen sind die Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Grenzübertritte zu verstärken. Die Geldbußen und Geldstrafen für Beförderungsunternehmen, die Staatsangehörige dritter Länder ohne die erforderlichen Dokumente in die EU verbringen, sind zu harmonisieren und die Sanktionen für Menschenhandel zu verschärfen. Das Eurodac-System kann zur Begrenzung illegaler Wanderungsbewegungen beitragen. Zur Verbesserung der Informationsmöglichkeiten bei der Bekämpfung des Schlepperunwesens wird eine Warndatei eingerichtet, in der Daten und Informationen über Personen und Organisationen gespeichert werden, die im Zusammenhang mit Visumserteilungen durch unlauteres Verhalten aufgefallen sind. Demgegenüber kommt eine Berufung auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht nicht in Betracht.
- Der illegale Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ist konsequent zu beenden, und illegal aufhältige Personen sind in die jeweiligen Herkunftsländer

zurückzuführen. Dies gilt auch in den Fällen berechtigter Einreise, wenn das Aufenthaltsrecht nachträglich entfällt.

Der Aufenthaltsbeendigung und Rückführung dienen insbesondere folgende Maßnahmen:

- der Abschluss von Rücknahmeabkommen mit den Herkunftsländern und die Gewährung von Entwicklungshilfe in Abhängigkeit zu Abschluss und Einhaltung dieser Abkommen,
- die Erweiterung der Möglichkeit der Durchsuchung illegal eingereister Ausländer außerhalb von Asylverfahren,
- die Einführung einer ausländerrechtlichen Beugehaft bei der Weigerung zur Mitwirkung an der Beschaffung notwendiger Heimreisedokumente,
- die Erleichterung der Ausweisung von Straftätern,
- die Schaffung geeigneter Möglichkeiten zur Rückführung renitenter Ausreisepflichtiger,
- die präventive Verweigerung der Visumserteilung bei Zweifeln über die Rückkehrbereitschaft,
- die Anfertigung von Passkopien im Visumsverfahren und die Abnahme von Fingerabdrücken aller Antragsteller in Problemstaaten durch die deutschen Auslandsvertretungen,
- die Errichtung einer Warndatei zur Bekämpfung der Visumserschleichung,
- die Speicherung der Entscheidungen über Visumsanträge in der Visadatei und das Zugriffsrecht der befassen Behörden auf diese Datei.

Ein Sonderproblem stellen die Fälle illegaler Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland dar. Auch insoweit sind umfangreiche Maßnahmen zur intensivierten Bekämpfung dieses sozialschädlichen Verhaltens geboten. Hierzu zählen:

- die Einführung eines fälschungssicheren Arbeitserlaubnisnachweises und die Pflicht zur Mitführung derselben,
- die Generalunternehmerhaftung für die Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern,
- die Erhöhung der Kontrolldichte durch verdachtsunabhängige Überprüfung von Sozialversicherungsausweisen,
- den Ausschluss von Unternehmen, die Personen illegal beschäftigen, von öffentlichen Aufträgen,
- die konsequente Gewinnabschöpfung und die Erweiterung und Ausschöpfung der vorgegebenen Straf- und Bußgeldrahmen.

C. Ergebnis

Die Umsetzung des vorstehend dargestellten Konzeptes ermöglicht eine Steuerung der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland, die sich stärker als in der Vergangenheit an nationalen Interessen orientiert, die Grenzen der Aufnahmefähigkeit

der Bundesrepublik Deutschland beachtet und gleichzeitig die Wahrnehmung humanitärer Verpflichtungen Deutschlands sicherstellt. Durch die verbesserte Bekämpfung des Asylmissbrauchs, die konsequente Umsetzung des Grundsatzes der Flüchtlingsaufnahme auf Zeit, die Steuerung der Zuwanderung von Spätaussiedlern und Familiennachzüglern und die intensiviertere Bekämpfung illegaler Einreise und illegalen Aufenthaltes ist im Rahmen der Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik ein ausreichendes Potenzial für eine im nationalen Interesse liegende Zuwanderung von Fachkräften und hoch qualifizierten Personen vorhanden. Gleichzeitig wird die Wahrnehmung humanitärer Verpflichtungen durch die Gewährleistung des Asylrechts und die Beachtung der Genfer Flüchtlingskonvention sichergestellt.

Hinzu kommt eine Gestaltung des Zuwanderungsprozesses, der sich stärker am Ziel erfolgreicher Integration orientiert. Notwendig ist die Ergänzung dieses Konzeptes zur Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung durch ein geschlossenes Integrationskonzept.

II. Integration

A. Ziele der Integrationspolitik

1. Zuwanderung und Integration

Erfolgreiche Integration ist unverzichtbarer Bestandteil eines auch an den nationalen Interessen orientierten Zuwanderungsprozesses. Sie setzt eine Kultur der Toleranz und des Miteinanders voraus, auf deren Grundlage Deutsche und Zuwanderer auf dem Boden unserer Verfassungswerte aufeinander zu gehen. Integration bedeutet die Einbindung in das gesellschaftliche, wirtschaftliche, geistig-kulturelle und rechtliche Gefüge des Aufnahmelandes ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität. Ein erfolgreicher Integrationsprozess beinhaltet die Chance zur Bereicherung der Aufnahmegesellschaft, zu kultureller Vielfalt und zu einer Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit. Misslingt der Integrationsprozess, besteht demgegenüber die Gefahr der Segmentierung und der Bildung von Parallelgesellschaften.

Ziel der Integration ist die gleichberechtigte Möglichkeit der Teilhabe am gesellschaftlichen, sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Leben in Deutschland. Sie setzt Gesetzestreue, Sprachkompetenz und das Respektieren der Grundlagen des Zusammenlebens in der Aufnahmegesellschaft voraus. Sie beinhaltet aber auch die Möglichkeit zur Bewahrung der eigenen kulturellen und religiösen Prägung im Rahmen der geltenden Rechts- und Verfassungsordnung. Gelingende Integration bedeutet also gesellschaftliche Koexistenz in kultureller Toleranz und sozialem Frieden. Sie führt im Ergebnis zur sozialen und ökonomischen Gleichstellung mit Blick auf Einkommen, Bildung, Rechtsstellung, Wohnungssituation, Teilhabe und sozialer Sicherheit.

Integration bedeutet nicht Assimilation. Ihr Ziel ist nicht die vollständige Anpassung der Zuwanderer an die Kultur und die Lebensformen des Aufnahmestaates.

Integration ist aber auch mit der Entstehung von Parallelgesellschaften unvereinbar. Eine multikulturelle Gesellschaft im Sinne eines dauerhaften, unverbundenen Nebeneinanders unterschiedlicher gesellschaftlicher oder ethnischer Gruppierungen ist nicht akzeptabel und führt zum Verlust des Zusammenhalts und der Identität einer Gesellschaft. Integration beinhaltet die Bejahung kultureller Vielfalt. Soweit die Grundwerte der Verfassung aber im Widerspruch zu den Positionen eingewanderter Kulturen stehen, gibt es keinen Anspruch auf Toleranz, sondern gilt der Grundsatz der uneingeschränkten Verbindlichkeit der Verfassungsordnung. Grundlage des Zusammenlebens in Deutschland

ist nicht multikulturelle Beliebigkeit, sondern die Werteordnung der christlich-abendländischen Kultur, die von Christentum, Judentum, antiker Philosophie, Humanismus, römischem Recht und Aufklärung geprägt wurde. Integration setzt voraus, dass diese Werteordnung akzeptiert wird.

Die Erfolgsaussichten der Integration sind umso größer,

- je geringer die kulturellen und religiösen Unterschiede zwischen Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft sind und
- je besser das Bildungsniveau und die soziale Situation der Zuwanderer und der Aufnahmegesellschaft ist.

Integration braucht Zeit. Sie ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe und verlangt das aktive Bemühen um die Einbeziehung der Zuwanderer in die aufnehmende Gesellschaft.

Künftige Integrationsprogramme sollten an die überwiegend positiven Erfahrungen mit der Integration von Aussiedlern und Unionsbürgern anknüpfen. Diese beruhen auf kultureller Nähe, Integrationsbereitschaft der Zuwanderer und Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung.

2. Zweiseitigkeit

Integration ist ein zweiseitiger Prozess. Sie setzt die Bereitschaft und den aktiven Einsatz um die Einbeziehung und Teilnahme auf Seiten der aufnehmenden Gesellschaft, aber auch auf Seiten der Zuwanderer selbst voraus. Den notwendigen Bemühungen der Zuwanderer, sich in die gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland einzufügen, muss auf deutscher Seite die Toleranz gegenüber anderen Lebensformen, kulturellen Traditionen und religiösen Überzeugungen gegenüberstehen.

- Hinsichtlich des aufnehmenden Landes ist ein ausreichendes Maß an Integrationsangeboten und Infrastrukturressourcen erforderlich. Die verfügbaren Kapazitäten im Bereich der Wohnraum-, Bildungs- oder Gesundheitsversorgung markieren objektive Grenzen der Fähigkeit zur Aufnahme und Integration von Zuwanderern. Notwendig ist vor allem ein Klima der Offenheit und Toleranz, das gesteuerte und begrenzte Zuwanderung als Chance zur Bereicherung unserer Gesellschaft erkennt und bejaht.

Integration ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie kann nur im Zusammenwirken von Parteien, Verbänden, Vereinen, politischen und gesellschaftlichen Institutionen, Kirchen, Hilfs- und Selbsthilfeorganisationen, aber auch vieler Einzelner gelingen. Der Integrationsprozess ist damit auch eine Herausforderung an eine aktive Bürgergesellschaft. Politisch handelt es sich nicht nur um eine Herausforderung an die Sozialpolitik, sondern um eine echte Querschnittsaufgabe.

Die Gestaltung der Integrationsprozesse erfordert finanzielle Aufwendungen. Letztlich sind aber die Kosten gelungener Integration geringer als die gesamtgesellschaftlichen Kosten im Falle eines Scheiterns der Integration. Kommunen mit einem besonders hohen Anteil an Zuwanderern bedürfen als Träger der Hauptlast des Integrationsprozesses der besonderen finanziellen Unterstützung von Bund und Ländern.

- Hinsichtlich der Zuwanderer selbst besteht die Verpflichtung, sich aktiv um die Einordnung und die Teilnahme am Zusammenleben in der Bundesrepublik Deutschland zu bemühen. Dies beinhaltet:
- die positive Annahme der Werteordnung des Grundgesetzes,

- gesetzestreu Verhalten,
- den Respekt vor den gewachsenen Grundlagen des Zusammenlebens in Deutschland und
- die Bereitschaft zum Erlernen der deutschen Sprache.

Nur auf der Basis eines eindeutigen Bekenntnisses zum Grundwertekanon, der die Grundlage des Zusammenlebens in unserer Gesellschaft ist, kann Integration gelingen. Deshalb ist das Einfordern der vorstehenden Positionen gegenüber Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben wollen, nicht unbillig, sondern geboten.

Die bisherigen Ergebnisse des Integrationsprozesses sind unterschiedlich und teilweise unbefriedigend. Dies gilt keinesfalls nur für die erste Zuwanderergeneration. Auch in der zweiten und dritten Generation ist Integration kein selbstverständlicher oder zwangsläufiger Prozess. Der Integrationsprozess muss deshalb in Zukunft insgesamt verbindlicher ausgestaltet werden und dem Prinzip "Fördern und Fordern" folgen. Eine erfolgreiche Integration der bereits hier lebenden Zuwanderer trägt dazu bei, dass auch künftig Zuwanderung in der Bevölkerung die erforderliche Akzeptanz findet.

Integrationsangebote müssen stärker an den Bedürfnissen der einzelnen Zielgruppen orientiert werden. Eine erfolgreiche Gestaltung des Integrationsprozesses setzt eine Intensivierung der Integrationsbemühungen voraus. Dabei sollten die Selbsthilfeorganisationen der Zuwanderer stärker in den Integrationsprozess einbezogen werden.

B. Instrumente der Integrationspolitik

1. Integrationskurse

Für Menschen, die künftig mit der Perspektive dauerhaften Aufenthaltes in die Bundesrepublik Deutschland zuwandern, sollen in der Regel obligatorische Kurse als Hilfe für die erwünschte Integration angeboten werden:

- Inhaltlich sind diese Kurse nicht nur auf die Vermittlung der Grundkenntnisse der deutschen Sprache gerichtet. Daneben sollen auch die Grundzüge der deutschen Rechtsordnung, der deutschen Geschichte und der deutschen Kultur vermittelt und Hilfestellungen bei der gesellschaftlichen und beruflichen Orientierung angeboten werden. Die Entwicklung der Inhalte der Kurse im Einzelnen soll unter Einbeziehung der Selbsthilfeorganisationen der Zuwanderer erfolgen.
- Für alle Zuwanderer, die sich zeitlich unbefristet in Deutschland aufhalten, besteht grundsätzlich eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs. Ausnahmen gelten für EU-Bürger und diesen Gleichgestellten, für Minderjährige, die der Schulpflicht unterliegen, und für Zuwanderer aus der Kategorie der höchstqualifizierten Arbeitsmigranten. Für langjährig in Deutschland bereits Aufhältige sowie für EU-Bürger und ihnen Gleichgestellte soll die Möglichkeit der Teilnahme an Integrationskursen fakultativ angeboten werden. Dies gilt insbesondere auch für Eltern schulpflichtiger Kinder, um die Integration der nachfolgenden Generation zu fördern. Für Bezieher von Transferleistungen wird in der Regel eine Teilnahmepflicht angestrebt.
- Das Angebot der Integrationskurse soll mit einem Anreizsystem verbunden werden. Wer diese Kurse erfolgreich absolviert hat, soll durch eine Verbesserung

seiner Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnissituation belohnt werden. Denkbar sind die zeitlich vorgezogene Erteilung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bzw. der Aufenthaltsberechtigung, kürzere Einbürgerungsfristen oder die Verkürzung der Wartezeit für die Erteilung einer Arbeitsberechtigung bzw. die Gewährung von Ansprüchen auf berufliche Fortbildungsmaßnahmen.

- Gleichzeitig soll der Verstoß gegen die Teilnahmepflicht sanktioniert werden. Denkbar sind der Verlust des Anspruchs auf soziale Transferleistungen, die Verlängerung der Fristen für die Verbesserung des Aufenthaltsstatus, die Versagung der Aufenthaltsverlängerung oder Auflagen und Befristungen des Aufenthaltsstatus. Das Niederländische Modell sieht darüber hinaus in diesen Fällen die Möglichkeit der Anordnung von Geldstrafen vor.
- Die Kosten der Kurse sind bei Leistungsfähigkeit grundsätzlich durch den Zuwanderer selbst zu tragen. Wenn er die Kosten nicht aufbringen kann, sind die Leistungen darlehensweise zu gewähren. Daneben ist eine Kostenbeteiligungspflicht für begünstigte Unternehmen, die Zuwanderer beschäftigen, zu prüfen. Darüber hinaus fallen die Kosten der öffentlichen Hand zur Last und sind zwischen den staatlichen Ebenen unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung angemessen aufzuteilen.

Die flächendeckende Durchführung von grundsätzlich verpflichtenden Integrationskursen für künftige Zuwanderer, die sich zeitlich unbefristet in Deutschland aufhalten werden, wird damit zu einem zentralen Instrument einer verbesserten Integrationspolitik und erhöht die Chance einer erfolgreichen Gestaltung des Integrationsprozesses.

2. Integrationspläne und -verträge

In den Niederlanden wird gegenwärtig versucht, durch den Abschluss von Verträgen den Integrationsprozess zu strukturieren. Nach dem dortigen Gesetz über die Einbürgerung von Neuankömmlingen wird allen Zuwanderern ein Eingliederungsprogramm angeboten. Zu diesem Programm gehören Sprachunterricht und Kurse zur gesellschaftlichen und beruflichen Orientierung. Außerdem erhalten Neuankömmlinge soziale Betreuung und Betreuung beim Programmablauf. Spätestens sechs Monate nach der Abschlussprüfung ist das Programm beendet, wobei der Neuankömmling ein Zeugnis über das absolvierte Programm und die Ergebnisse erhält. Zum Abschluss findet ein Gespräch mit einem Vertreter der Bildungsanstalt und der Arbeitsbeschaffungsstelle statt, in dem eine Empfehlung für den weiteren Verlauf gegeben wird. Die Zuwanderer verpflichten sich durch den Abschluss eines Integrationsvertrages zur Einhaltung der Pflichten aus dem Eingliederungsprogramm. Kommt der Zuwanderer seinen Pflichten nicht nach, sind Sanktionen bis hin zur Anordnung von Geldstrafen vorgesehen. Zu prüfen ist, ob dieses Modell auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen werden kann und einen sinnvollen Ansatz zur Umsetzung der Integrationspläne darstellt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob bereits bei der Antragstellung auch Verpflichtungserklärungen abgegeben werden sollen.

3. Integrationsorientierte Zuwanderungsgestaltung

Die Chance einer erfolgreichen Gestaltung des Integrationsprozesses kann dadurch erhöht werden, dass die Steuerung der Zuwanderung im limitierbaren Bereich integrationsorientiert erfolgt. So sollte bei der Auswahl der Zuwanderer möglichst eine Berücksichtigung des Vorhandenseins deutscher Sprachkenntnisse erfolgen. Dies gilt auch für Spätaussiedler und deren Familienangehörige. Zu prüfen ist auch, ob und inwieweit die Vermittlung von Sprach- und sonstigen Kenntnissen bereits in den Herkunftsländern erfolgen kann. Schließlich ist eine Maßnahme integrationsorientierter Steuerung der Zuwanderung die Absenkung des Nachzugsalters für Kinder. Generell gilt,

dass bei der Steuerung der Zuwanderung der Umstand in Rechnung zu stellen ist, dass kulturelle Homogenität die Chance der Integration erhöht.

C. Einzelbereiche

1. Sprache

Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sind unerlässliche Voraussetzungen für das Gelingen der Integration. Nur auf der Basis ausreichender Sprachkenntnisse werden Zuwanderer Lebens- und Berufschancen bestmöglich nutzen und zugleich ihrer Verpflichtung nachkommen können, ihre Kinder beim Erlernen der deutschen Sprache zu unterstützen. Gleichzeitig eröffnen Zuwanderer die Möglichkeit einer verstärkten Pflege der Mehrsprachigkeit. Dies ist eine Chance, die zu nutzen und zu fördern ist.

Umso weniger können stagnierende und teilweise sogar zurückgehende Kenntnisse der deutschen Sprache bei Zuwanderern hingenommen werden. Bedenklich stimmt daher, das rund ein Drittel der türkischen Kinder bei der Einschulung über keine oder nur geringe Deutschkenntnisse verfügt und bei einer Umfrage in Nordrhein-Westfalen unter Türken mehr als die Hälfte erklärte, nur schlecht oder mittelmäßig deutsch sprechen zu können.

Es muss darauf hingewirkt werden, dass die türkisch stämmige Bevölkerung das Erlernen der Sprache des Gastlandes stärker als bisher als ihr ureigenes Interesse für die schulische wie auch die berufliche Ausbildung und deshalb als notwendige Aufgabe erkennt.

Für Zuwanderer, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, besteht daher die Pflicht, durch die Teilnahme an Sprachkursen die für eine erfolgreiche Integration erforderlichen aktiven und passiven Kenntnisse der deutschen Sprache schnellstmöglich zu erwerben. Das für Aussiedler geltende Verfahren, wobei deutsche Sprachkenntnisse schon vor der Einreise nach Deutschland erworben werden, sollte für Zuwanderer generell Anwendung finden.

Eine Ausweitung der bisherigen Sprachförderung und Angebote für alle auf Dauer oder zeitlich unbefristet aufhaltigen Ausländer ist geboten. Dies setzt eine bedarfsgerechte Ausweitung der Mittel für Maßnahmen der Sprachförderung – auch für Spätaussiedler – voraus. Im Rahmen des Integrationskurses sollen Grundkenntnisse an alle Neuzuwanderer vermittelt werden. Dabei erscheint ein Umfang von etwa 600 Deutschstunden pro Teilnehmer angemessen. Das Bundesamt soll dabei einen einheitlichen Standard sicherstellen. Am Ende des Integrationskurses ist der Nachweis ausreichender deutscher Sprachkenntnisse zu erbringen.

Bei Nachweis der erforderlichen Deutschkenntnisse sollen sie einen besseren Aufenthaltsstatus erhalten können und bei der Integration in den Arbeitsmarkt bevorzugt werden.

Besondere Bedeutung kommt dabei Angeboten für ausländische Mütter zu. Frauen in den Zuwandererfamilien sind oft auf ihre häusliche Rolle beschränkt. Dennoch müssten sie aktiv in den Integrationsprozess einbezogen werden. Dem können beispielsweise "Mütterkurse", die für Mütter mit Kindern im Kindergartenalter oder im schulpflichtigen Alter am Vormittag in Verbindung mit den Kindergärten bzw. mit den Schulen der Kinder durchgeführt werden, oder der Einsatz von Integrationshelferinnen in den Familien Rechnung tragen.

2. Jugendliche und Kinder

Gerade bei Jugendlichen und Kindern ist die Integrationschance besonders hoch. Im Widerspruch dazu ist festzustellen, dass die Sprachkompetenz der Kinder ausländischer Herkunft in den letzten Jahren nicht gestiegen ist. Die Verbesserung des Standes der Integration in der zweiten Einwanderergeneration ist keineswegs zwingend. Dies dokumentiert die stagnierende Zahl interethnischer Freundschaften. 69 Prozent der deutschen Jugendlichen erklären, selten oder nie Kontakt mit ausländischen Jugendlichen gehabt zu haben. Die Frage, ob es zu viele Ausländer in Deutschland gibt, beantworten insgesamt 62 Prozent der Jugendlichen in Deutschland mit ja (neue Bundesländer: 71 Prozent). Die Folge fehlenden Austausches bei Jugendlichen und Kindern ist eine wachsende Tendenz zur Segregation, innerer Differenzierung und Polarisierung. Es findet ein Prozess der Rückbesinnung auf die Heimatländer, die eigene Kultur und die eigenen Glaubensüberzeugungen statt. Die Integrationschancen werden dadurch vermindert.

Dem ist durch die frühzeitige Verbesserung der Integrationsvoraussetzungen entgegenzuwirken. Die Kenntnisse der deutschen Sprache sollten den Kindern ausländischer Herkunft frühestmöglich vermittelt werden. Das trifft auch für unsere Aussiedlerkinder zu. Dies gilt bereits für den Vorschulbereich (z.B. Kindergarten), wobei dort vor allem Mütter in die Maßnahmen zur Vermittlung der Sprachkompetenz einbezogen werden sollten. Ziel muss es sein, spätestens bei Schuleintritt über ausreichende Sprachkenntnisse zu verfügen.

Daneben sind Vereine, Verbände und gesellschaftliche Organisationen aufgefordert, gerade auf ausländische Jugendliche und Kinder zuzugehen und Möglichkeiten gemeinsamen Kontakts und gemeinsamer Aktivitäten anzubieten. Von zentraler Bedeutung für den weiteren Verlauf des Integrationsprozesses ist vor allem aber die Eröffnung schulischer und beruflicher Perspektiven.

3. Schule und Bildung

Die schulische und berufliche Qualifikation ist für die Integrationschancen von entscheidender Bedeutung. In so weit ist festzustellen, dass die Zahl ausländischer Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen tendenziell rückläufig ist. Die Zahl ausländischer Jugendlicher ohne Schulabschluss ist überproportional hoch. So liegt die Quote der ausländischen Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss bei 19,3 Prozent im Vergleich zu 7,9 Prozent bei den deutschen Jugendlichen. Mehr als 50 Prozent der 18 bis 20jährigen nichtdeutscher Herkunft haben keinen Berufsabschluss.

Zur Verbesserung der schulischen Situation können folgende Maßnahmen beitragen:

- Modellprojekte für ausländische Kinder in Kindergärten und ein erhöhtes Angebot an gemischtsprachigen Kindergärten, damit die Schüler bei Schulbeginn dem Unterricht in deutscher Sprache folgen können,
- Sonderregelungen für Schulen mit hohem Anteil nicht deutschsprachiger Kinder (insbesondere hinsichtlich der personellen und finanziellen Ausstattung),
- vermehrte Angebote zweisprachigen Unterrichts an weiterführenden Schulen zur Entwicklung und Nutzung der Ressource der Zweisprachigkeit auch im eigenen nationalen Interesse,
- eine Neukonzeption des muttersprachlichen Unterrichtes, der bisher die Aufgabe hatte, auf die Rückkehr in das Herkunftsland vorzubereiten,
- spezielle Hausaufgaben-, Sprach- und Lernhilfen,

- Vorbereitungs- und Förderklassen an Grund- und Hauptschulen für ausländische Kinder und
- die verstärkte Vermittlung interkultureller Kompetenz der Erzieherinnen und Erzieher sowie der Lehrerinnen und Lehrer.

4. Arbeit und Selbständigkeit

Zuwanderer sind in dem bereits dargestellten Umfang von Arbeitslosigkeit überproportional betroffen. Die Ursache besteht häufig in der geringen beruflichen Qualifikation und dem Vorhandensein von Ausbildungslücken. So sind alleine in Berlin 42 Prozent aller erwerbsfähigen Türken arbeitslos gemeldet. Von diesen 20.400 arbeitslosen Türken sind 18.400 ohne Berufsausbildung. Teilweise geht die Ausbildungsbeteiligung zurück. So betrug die Ausbildungsquote der Türken in Deutschland 1995 44,8 Prozent und ist bis 1998 auf 42 Prozent abgesunken.

Nach dem Grundsatz "Qualifikation schafft Integration" eröffnen folgende Maßnahmen bessere Arbeitsmarktperspektiven für Zuwanderer:

- Begleitung durch Schule, Berufsberatung, Selbsthilfeorganisationen und Vereine bei der Suche nach Ausbildungsplätzen,
- Berufsberatungsangebote in der Muttersprache,
- spezielle Maßnahmen der Nachqualifizierung, Fort- und Weiterbildung der 25 bis 45jährigen,
- Angebote zur Überwindung von Sprachdefiziten,
- spezielle Hilfen für Seiteneinsteiger,
- die verstärkte Berücksichtigung vorhandener Sprachkenntnisse bei Ausschreibung und Einstellung,
- die spezielle Qualifizierung von Beratern der Arbeitsverwaltung und die Entwicklung von Förderpaketen,
- Ausbildungsprojekte, die die Chance der Zweisprachigkeit positiv aufgreifen und
- die Öffnung des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte durch die stärkere Spreizung der Lohngruppen.

Darüber hinaus ist der Weg in die Selbständigkeit gerade auch für Zuwanderer zu unterstützen. Dem kann die gezielte Förderung ausländischer Existenzgründungen dienen. Die verstärkte Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen ist zu prüfen. Zugleich sollten die verfügbaren Potenziale ausländischer Unternehmen zur Lehrlingsausbildung verstärkt mobilisiert und genutzt werden.

5. Kultur und Religion

Der freiheitlich-pluralistische Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland ist zu weltanschaulicher Neutralität verpflichtet und respektiert die religiösen Überzeugungen seiner Bürger. Deshalb ist es selbstverständlich, dass Muslime in Deutschland ihren Glauben bewahren, bekennen und praktizieren dürfen. Das Verhältnis von Christentum und Islam ist häufig noch durch Vorurteile und wechselseitige Unkenntnis geprägt. Notwendig sind deshalb vielfältige Gespräche und wechselseitige Informationen. Gerade

den Kirchen kommt eine besondere Verantwortung bei der Veranstaltung eines breiten christlich-muslimischen Dialoges zu. Der aufgeklärte Islam ist kein Integrationshindernis in der Bundesrepublik Deutschland. Islam und Islamismus dürfen nicht gleichgesetzt werden. Der Bau von Gotteshäusern und Begräbnisstätten ist entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen zuzulassen. Auf der Basis des Grundgesetzes soll islamischer Religionsunterricht eingerichtet werden in deutscher Sprache, mit in Deutschland ausgebildeten Lehrern und unter deutscher Schulaufsicht. Zu prüfen ist die Ausbildung von Lehrern und Geistlichen an eigenen theologischen Fakultäten in Deutschland. Ausländische Christen sind in die kirchliche Arbeit vor Ort einzubeziehen.

6. Integration als Querschnittaufgabe

Die Integration der Zuwanderer ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Politisch stellt sie sich als Querschnittaufgabe dar. Die Chancen erfolgreicher Integration können daher durch Maßnahmen in unterschiedlichsten Bereichen verbessert werden:

- Auf administrativer Ebene sollten die mit Integrationsfragen unmittelbar und mittelbar befassten Bediensteten speziell sensibilisiert und vorbereitet werden. Die Einstellung von Personen ausländischer Herkunft im öffentlichen Dienst soll verstärkt erfolgen. Auf kommunaler Ebene ist im Bereich der Stadt-Entwicklungsplanung darauf hinzuwirken, dass Verdichtungskern vermieden werden. Ausländerbeiräte sind in kommunale Entscheidungen einzubeziehen und Personen ausländischer Herkunft bei der Auswahl von Sachverständigen zu berücksichtigen.
- Die Ableistung von Wehr- und Zivildienst kann in erheblichem Umfang zur Integration beitragen. Deshalb ist die wachsende Integrationsaufgabe in der Bundeswehr- und Zivildienstplanung zu berücksichtigen. Zugleich sollten in der Gestaltung des Alltages kulturelle Besonderheiten in Rechnung gestellt werden.
- Die Integrationsaufgabe stellt sich auch mit Blick auf ältere Menschen. Hier ist der Gefahr der Vereinsamung vorzubeugen. Die Bildung von Gesprächskreisen oder das Angebot gemeinsamer Aktivitäten in gemischten Gruppen kann dieser Gefahr begegnen.
- Notwendig ist ein wirksamer Schutz von Ausländern vor ausländerfeindlich motivierter Gewalt und auf Ausländer bezogene Kriminalität. Hierzu sind besondere Ermittlungsgruppen einzusetzen. Die Einstellung von Polizeibeamten ausländischer Herkunft soll verstärkt stattfinden. Die Selbsthilfeorganisationen und Ausländerbeiräte sind in die Entwicklung der Konzepte kommunaler Kriminalitätsprävention einzubeziehen. Der ausländische Mitbürger hat Anspruch auf den gleichen Schutz wie jeder Deutsche.
- Gleichzeitig darf die Problematik der Ausländerkriminalität nicht tabuisiert werden. Aufgrund der besonderen Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung liegt der Anteil der Ausländer an den ermittelten Tatverdächtigen auch nach Abzug der ausländer-spezifischen Delikte bei etwa 20 Prozent. Ausländische Straftäter sind bei rechtskräftiger Verurteilung zu Freiheitsstrafen von mindestens einem Jahr ohne Bewährung konsequent auszuweisen. Abkommen zur Eröffnung der Möglichkeit der Haftverbüßung im Herkunftsland – auch gegen den Willen des Straftäters – sind anzustreben und nach Einzelfallprüfung umzusetzen.
- Den Medien kommt eine erhebliche Bedeutung im Rahmen des Integrationsprozesses zu. Die ausländische Bevölkerung verfügt zunehmend über die Möglichkeit vielfältiger Versorgung mit heimat-sprachlichen Programmen. Die Angebote der deutschen Medien müssen daher für die Ausländer attraktiv gestaltet werden. Dem Öffentlich-Rechtlichen Rundfunk kommt dabei eine

besondere Verantwortung zu. Von heimatssprachlichen Medien ist eine unverzerrte Berichterstattung über die Situation in der Bundesrepublik Deutschland einzufordern. Aufgabe der Medien ist es, integrationsfördernd zu wirken.

- Die politischen Parteien sind aufgerufen, die Mitarbeit von Ausländerinnen und Ausländern zu fördern. Dazu zählt auch die Aufstellung von Kandidaten nichtdeutscher Herkunft bei Wahlen. Ebenso ist die Mitwirkung von Ausländern in Vereinen und Verbänden zentraler Faktor gesellschaftlicher Integration. Wichtig ist der Austausch und Kontakt auch zu deutschen Vereinen, der von beiden Seiten verstärkt gesucht werden muss. Die Integration ausländischer Mitbürger in Vereinen und Verbänden ist zu verbessern und der Austausch mit Ausländervereinen zu intensivieren.

7. Staatsangehörigkeit

Die Einbürgerung ist Ausdruck des Erfolges des Integrationsprozesses. Sie bildet daher den Endpunkt und steht nicht am Anfang der Integration. Die Perspektive zur Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft kann den Integrationswillen und damit den Integrationserfolg erheblich fördern.

Dabei ist am Grundsatz der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit festzuhalten. Mehrstaatlichkeit kann nur ausnahmsweise in Betracht kommen, wenn die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist.

Voraussetzung der Einbürgerung ist neben dem Nachweis der Fähigkeit zur Bestreitung des eigenen Lebensunterhaltes und der notwendigen Straffreiheit insbesondere das Vorliegen guter Deutschkenntnisse und das klare Bekenntnis zur Werteordnung des Grundgesetzes. Der freiwillige Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit muss grundsätzlich zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen.

Die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechtes ist problembehaftet. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Überprüfung der Optionsentscheidung. Die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung muss gewährleistet werden.

III. Schlussbemerkung

Die Bundesrepublik Deutschland braucht ein Gesamtkonzept, um die Zuwanderung nach Deutschland zu steuern und zu begrenzen, die notwendige Balance zwischen den Interessen der Zuwanderer und den legitimen staatlichen Eigeninteressen herzustellen und die Integrationsherausforderung erfolgreich zu bestehen. Insoweit besteht umfassender Handlungsbedarf. Die Vorschläge der Zuwanderungskommission der CDU Deutschlands weisen einen Weg, wie diesem Handlungsbedarf Rechnung getragen werden kann.