

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 23

Peter Müller, Wolfgang Bosbach und Dieter Oberndörfer

Zuwanderung und Integration

Sankt Augustin, März 2001

Redaktionelle Betreuung: Dr. Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff
Gisela Reuter /Heike Stengl

Inhalt

Peter Müller Von der Einwanderung zum Zuwanderungsmanagement – Plädoyer für ein nationales Programm der Zuwanderungspolitik in Deutschland	5
Wolfgang Bosbach Zuwanderung und Integration	31
Dieter Oberndörfer Das Grundgesetz ist die Hausordnung der multikulturellen Gesellschaft Deutschlands	52
Die Autoren	60

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die
Titel- und Inhaltsverzeichnis-Seite der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer
Seite zusammengefasst.

Peter Müller

Von der Einwanderungskontrolle zum Zuwanderungsmanagement – Plädoyer für ein nationales Programm der Zuwanderungspolitik in Deutschland

1. Die Zuwanderungsdiskussion als Testfall für die politische Kultur in Deutschland

1.1 Kaum ein Bereich der politischen Kultur in Deutschland ist so von Ressentiments und Vorurteilen, von Emotionalität und Engstirnigkeit geprägt wie die Zuwanderungspolitik – und zwar quer durch alle politischen Lager und Parteien. Im Umgang mit dem Problem des Ausländerzuzugs lässt sich deswegen mit (un-)schöner Regelmäßigkeit eine Grundregel des politischen Betriebes beobachten: Je weiter die Fakten- und Interessenslage vom politischen Wunschdenken entfernt, desto höher die Neigung zu Scheindebatten mit hohem Symbol- und Unterhaltungswert. Nur so ist erklärbar, dass sich semantische Streitfälle wie z. B. die Verwendung der Begrifflichkeiten „Leitkultur“ oder „(Nicht-) Einwanderungsland“ zu politischen Eiertänzen ohne jeden Erkenntnisgewinn, geschweige denn brauchbare Lösungsansätze aufbauen.

1.2 Ein nüchterne Betrachtung der Einwanderungsproblematik muss natürlich die Befürchtungen und Ängste der Menschen ernst nehmen; die sozialen und kulturellen Folgen einer bisher weitgehend unregelten und schon gar nicht gesteuerten Einwanderung sind nicht zu unterschätzen. Verantwortliche Politik muss aber darüber hinaus die Frage stellen: Wie sieht eine vernünftige, die Interessen unseres Landes und der hier lebenden Menschen in ihrer Gesamtheit berücksichtigende Zuwanderungspolitik aus? Dazu gehört dann auch die Frage: Brauchen wir möglicherweise sogar Einwanderung nach Deutschland? Diese Frage war bisher ein öffentliches Tabu – quer durch die Parteien. Viele fürchteten, die Debatte darüber könnte Stammwähler vergraulen. Doch Tatsache ist zunächst: Deutschland ist seit Jahren de facto ein Einwanderungsland, ob uns dies gefällt oder nicht. Menschen aus aller Welt kommen aus den unterschied-

lichsten Gründen zu uns: Sie suchen Arbeit, wollen ihren Familienangehörigen nachreisen, kehren als Deutschstämmige in die Heimat ihrer Vorfahren zurück, suchen politisches Asyl oder erhoffen sich – wie die meisten der Zuwanderer – ein besseres Leben im Wohlfahrtsstaat Deutschland. Dieser Tatsache müssen wir uns stellen. Die zu beantwortende Frage heißt nicht: Einwanderung ja oder nein, sondern geregelt oder ungeregelt. Derzeit findet Einwanderung zu uns nach Deutschland weitgehend unregelt und relativ unkoordiniert statt.

- 1.3 Kurzatmiger Aktionismus wie z.B. die Green-Card-Initiative mag dazu beitragen, kurzfristig und begrenzt einen gewissen Problemdruck zu lindern – mehr aber nicht. Wenn jetzt davon die Rede ist, dass die Green-Card-Regelung über den IT-Bereich hinaus auch auf andere Bereiche der Wirtschaft ausgeweitet werden soll, dann kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon das bisherige Zuwanderungskontingent von insgesamt 10.000 IT-Spezialisten bestenfalls zur Hälfte abgerufen worden ist, mithin der erhoffte Ansturm von Software-Spezialisten aus Nicht-EU-Ländern auf deutsche Arbeitsplätze bislang ausgeblieben ist. Ursache dafür ist, dass hinter dieser „Insel-Lösung“ bisher kein zuwanderungspolitisches Gesamtkonzept steckt, das beispielsweise den Aufenthaltsstatus, die Aufenthaltsdauer, die Bedingungen des Familiennachzugs sowie die Rahmenbedingungen für die umfassende Integration dieser umworbene ausländischen Fachkräfte für alle zufriedenstellend und dauerhaft regelt. Wer aber hochqualifizierte Spezialisten und in Zukunft vielleicht auch Facharbeiter anwerben will, um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu sichern, der muss dafür auch die angemessenen Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen schaffen. Wir müssen daher auch für diese Arbeitsmigranten und ihre Familien dauerhaft attraktive Arbeits- und Lebensperspektiven bieten; eine zeitliche Begrenzung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis auf fünf Jahre und die üblichen ausländerrechtlichen Beschränkungen beim Familiennachzug sind dagegen kein Anreiz, Offerten wie etwa die sog. Green-Card anzunehmen – im Gegenteil.
- 1.4 Wir brauchen also weder Teil- noch Scheinlösungen, sondern eine pragmatische und zukunftsfähige Gesamtlösung, die zwar Zuwanderung begrenzt und steuert, gleichzeitig aber auch in der Integrationspolitik die

richtigen Anreize setzt. Denn keine Gesellschaft kann unbegrenzte Zuwanderung verkraften, will sie nicht ihre innere Stabilität und Identität aufs Spiel setzen. Zur Bewährungsprobe für die politische Kultur wird dies dort, wo es darauf ankommt, einerseits die Probleme und Belastungen einer weitgehend ungesteuerten Zuwanderung und die damit verbundenen Sorgen der Menschen ernst zu nehmen und andererseits zu vermitteln, dass Zuwanderung für eine Gesellschaft in vielfacher Hinsicht auch ein große Chance der Bereicherung bietet – und zwar nicht nur in ökonomischer Hinsicht.

2. *Einwanderung nach Deutschland – Das Nebeneinander von erwünschten und unerwünschten Zuwanderungstatbeständen*

2.1 Neben den Vereinigten Staaten ist Deutschland das bedeutendste Einwanderungsland der Welt. Für den Zeitraum zwischen 1954 und 1998 ergibt sich der offiziellen Wanderungsstatistik zu Folge ein Wanderungsgewinn von netto 6,6 Mio. ausländischen Migranten. Deutschland ist damit de facto seit langem Einwanderungsland und hat sich in den vergangenen Jahren – unter zunehmendem Wanderungsdruck bei gleichzeitig schlechendem Kontrollverlust der staatlichen Einwanderungspolitik – einen „ausländerpolitischen Werkzeug-Kasten“ mit Regelungen und Instrumenten zugelegt, wie ihn ähnlich auch klassische Immigrationsländer benutzen. Aber trotz restriktiver Bestimmungen und Kontrollen ist es bisher nicht gelungen, das unkoordinierte und weitgehend ungesteuerte Nebeneinander unterschiedlichster Zuwanderungsgruppen zurückzuführen, geschweige denn in einem bedarfsgerechten, arbeitsmarkt- und sozialverträglichen, Gesamtkonzept der Einwanderung aufgehen zu lassen. Die Gesamtschau der Einwanderungspolitik in Deutschland ergibt vielmehr ein unbefriedigendes Missverhältnis der erwünschten gegenüber eher unerwünschten Zuwanderungstatbeständen.

2.2 In der Bundesrepublik Deutschland lebten am Ende des Jahres 1998 rund 7,3 Mio. Ausländer sowie rund 4,5 Mio. Spätaussiedler, die nach dem Grundgesetz nicht als Ausländer, sondern als Deutsche gelten. Der Anteil von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit beträgt damit rund 8,9% der Gesamtbevölkerung. Nach dem von der Beauftragten der Bun-

desregierung für Ausländerfragen herausgegebenen Migrationsbericht 1999 zogen im Jahre 1998 insgesamt 605.500 Ausländer in die Bundesrepublik (Spätaussiedler sind hier nicht erfasst!); gleichzeitig zogen jedoch 638.955 Ausländer fort, so dass sich für dieses Jahr ein negativer Wanderungssaldo ergibt. Diese Entwicklung, die im Wesentlichen auf der Rückführung der Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina sowie einem Rückgang der Zuwanderung aus der Türkei beruht, ist jedoch nicht repräsentativ für die zurückliegende Dekade; insgesamt haben wir im Durchschnitt einen jährlichen positiven Wanderungssaldo von etwa 200.000 Migranten.

2.3 Die ausländische Wohnbevölkerung ist auf Grund einer z.T. langen Aufenthaltsdauer ein fester Bestandteil der Bevölkerung Deutschlands. So lebten Ende 1997 30% aller Migranten schon 20 Jahre und länger in Deutschland, 40% hatten Aufenthaltszeiten von mehr als 15 Jahren und 50% von mehr als 10 Jahren nachzuweisen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern ist sogar noch länger; diese sog. „Arbeitsmigranten“ wurden in der Vergangenheit auf Grund des Bedarfs der Wirtschaft an Arbeitskräften mit geringer beruflicher Qualifikation gezielt für den deutschen Arbeitsmarkt angeworben. Fast 2/3 aller Türken und Griechen, 71% der Italiener und 80% der Spanier leben schon 10 Jahre und länger in Deutschland. Gemessen an den langen Aufenthaltszeiten hatten Ende 1998 z. B. von den insgesamt 2,11 Mio. Türken (als der größten Gruppe der ausländischen Bevölkerung) 500.000 eine Aufenthaltsberechtigung (23,7%), den sichersten Status, 610.000 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, und 765.000 eine befristete Aufenthaltserlaubnis.

2.4 Die Zuwanderung nach Deutschland lässt sich unterscheiden einerseits hinsichtlich ihres Zugangs in die Bundesrepublik und andererseits hinsichtlich ihres Aufenthaltsrechts. Da die Lebenslage der einzelnen Migranten entscheidend durch das Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht bestimmt ist, sind folgende Zuwanderungsformen zu unterscheiden:

- EU-Binnenmigration
- Familien- und Ehegattennachzug von Drittstaatsangehörigen
- Spätaussiedlerzuwanderung
- Zuwanderung von Juden aus dem Gebiet der ehem. Sowjetunion
- Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen
- Zuwanderung von Asylsuchenden und Konventionsflüchtlingen

2.5 Jeder vierte Migrant stammt aus einem Mitgliedsland der EU. Der Anteil der EU-Ausländer ist von 22,3% Ende 1993 auf 25,5% Ende 1994 gestiegen, was im Wesentlichen auf die Erweiterung der EU um Finnland, Österreich und Schweden zurückzuführen ist. Die höchsten Anteile an den EU-Ausländern hatten Italiener (33,0%), Griechen (19,6%), und Österreicher (10,0%); grundsätzlich ist in den letzten Jahren ein relativ ausgeglichenes Verhältnis von Zu- und Abwanderung festzustellen. Die Bürger der Europäischen Union genießen innerhalb der EU Personenfreizügigkeit auf der Grundlage des Primärrechts, d.h. Binnenmigration von Unionsbürgern ist visumfrei möglich und es besteht grundsätzlich die (deklaratorische) Aufenthaltserlaubnis. Insbesondere wirtschaftlich tätige Personen (Arbeitnehmer, Selbständige) und ihre Familienangehörigen genießen dieses Privileg. Aber auch wenn der Aufenthalt in Deutschland in erster Linie keinem wirtschaftlichen Zweck dient (z.B. Studenten, Rentner) gilt grundsätzlich das Recht auf Freizügigkeit, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist (eigenständige Existenzsicherung ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfe durch nichterwerbstätige Freizügigkeitsberechtigte).

2.6 Im Gegensatz zum EU-Recht sind dagegen die Familiennachzugsvorschriften des deutschen Ausländergesetzes wesentlich enger gefasst. Nachzugsberechtigt ist grundsätzlich nur die Kernfamilie (minderjährige Kinder, Ehegatten); für sonstige Angehörige (z.B. volljährige Kinder, Eltern, Verwandte der Seitenlinie) kommt ein Nachzug nur in Betracht, wenn es zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist (§ 22 AuslG). Der Familiennachzug ist ausgeschlossen zu Asylbewerbern und Personen, die lediglich eine Duldung besitzen. Zu anderen Ausländern, die einen Aufenthaltstitel besitzen, ist Familiennachzug im Grundsatz möglich, allerdings abgestuft nach dem Grad der Verfestigung des Aufenthaltsrechts des bereits hier lebenden Ausländers. Im Rahmen der Ermes-

sensausübung ist beim Ehegattennachzug wegen der großen Bedeutung des Art. 6 Abs. 1 GG vor allem die Frage von Bedeutung, inwieweit es den Betroffenen zuzumuten ist, ihre eheliche Lebensgemeinschaft in einem anderen Land (als Deutschland) herzustellen oder vorübergehend auf sie zu verzichten; bei Kindern kommt als zusätzliches Kriterium für die Ermessensausübung die Betreuungsbedürftigkeit hinzu. Die erst seit 1996 existierende Statistik weist für den Ehegatten- und Familiennachzug eine Größenordnung von ca. 55.000 bis 63.000 pro Jahr aus; Hauptherkunftsland ist dabei die Türkei (rund ein Drittel). Bei den Nachzugsarten dominiert zahlenmäßig der Ehegattennachzug; mehr als zwei Drittel des Nachzugs sind durch Eheschließungen induziert.

2.7 Spätaussiedler – die dritte Kategorie der legalen Zuwanderung nach Deutschland – gelten de jure nicht als Ausländer, sie sind deutsche Volkszugehörige im Sinne von Art. 116 GG aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion sowie anderer (zumeist osteuropäischer) Staaten. Aufgrund von §§ 7, 40 a STAG erwerben Spätaussiedler die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch; dies gilt auch für ihre Ehegatten und Kinder nicht-deutscher Abstammung und Prägung. Seit 1990 sind ca. 2,1 Mio. Spätaussiedler nach Deutschland gekommen. Für jüdische Personen aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gilt eine Übereinkunft aus dem Jahre 1991 mit dem Ziel eines erleichterten Einreiseverfahrens; jedoch findet eine Einzelfallprüfung jedes Ausreiseantrages statt. In analoger Anwendung des Kontingentflüchtlingsgesetzes entspricht der Status eines jüdischen Zuwanderers in etwa dem eines Asylberechtigten (u.a. unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Arbeitserlaubnis, Ausbildungsförderung); zudem erhalten jüdische Zuwanderer nach erfolgter Einreise einen deutschen Sprachkurs sowie (für die ersten sechs Monate) Eingliederungsgeld.

2.8 Eine weitere Zuwanderungskategorie bilden die Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge mit einem speziellen Rechtsstatus, der im Zuge der Asylrechtsänderung vom 1. Juli 1993 außerhalb des Asylverfahrens (§ 32 a AuslG) geschaffen wurde. Den betreffenden Flüchtlingen soll in Deutschland ein vorübergehender Schutz gewährt werden, bis die Voraussetzungen für die Erteilung des Aufenthaltsrechts entfallen sind. Kriegs- und Bürgerkriegs-

flüchtlinge sollen – bei einvernehmlicher Verständigung von Bund und Ländern – eine Aufenthaltsbefugnis erhalten; Dieser Status fand bei den Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina keine Anwendung, weil es zwischen Bund und Ländern Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Finanzierung gab; sie lebten überwiegend mit dem relativ gesicherten Rechtsstatus einer Duldung gemäß § 54 AuslG auf der Grundlage von Abschiebestopp-Regelungen in Deutschland. Ihre Zahl sank im Zuge der zwangsweisen Rückführung nach Kriegsende von 350.000, dem Höchststand im Jahre 1996, auf mittlerweile knapp 70.000. Lediglich ein Teil der Flüchtlinge aus dem Kosovo (rund 15.000 Personen) erhielt ab April 1999 den Status des Kriegs- bzw. Bürgerkriegsflüchtlings gemäß § 32 a AuslG. Ein Großteil der Kosovo-Flüchtlinge – vor allem Kosovo-Albaner – stellte einen Asylantrag, der abgelehnt bzw. ausgesetzt wurde, wenn die betreffende Person vor März 1999 gekommen ist; sie sind damit sog. De-facto-Flüchtlinge, d.h. Personen, denen aus humanitären oder politischen Gründen die Rückkehr ins Heimatland nicht zumutbar ist. Mitte 1999 lebten ca. 180.000 geduldete Kosovo-Albaner im Bundesgebiet, für die prinzipiell eine Ausreise-Verpflichtung besteht.

2.9 Seit den 80er Jahren erfolgt zudem eine erhebliche Zuwanderung von Ausländern unter Bezugnahme auf das Asylrecht. Diese Entwicklung erreichte im Jahr 1992 ihren Höhepunkt, als die Zahl der Asylbewerber auf über 500.000 anstieg. Seit dem Inkrafttreten der Gesetzesänderungen, die im Rahmen des sog. Asylkompromisses beschlossen wurden, ist die Zahl der Asylbewerber stetig zurückgegangen und liegt derzeit bei knapp unter 100.000 pro Jahr; im Jahr 2000 haben 78.564 Personen in Deutschland Asyl beantragt. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) hat zwischen 1990 und Mitte 1999 über 2,2 Mio. Asylbegehren entschieden. Die Anerkennungsquote lag dabei durchgängig unter 10%. Hinzu kommen Anerkennungen gemäß § 51 Abs. 1 AuslG (Abschiebeschutz, sog. „Kleines Asyl“), die zwischen 2,7% und 5,7% pendeln. Seit 1990 wurden etwas mehr als 160.000 Asylbewerber als asylberechtigt anerkannt oder erhielten auf dem Weg des Abschiebeschutzes einen rechtmäßigen Aufenthalt bzw. Duldung in Deutschland. Von den über das Asylverfahren eingereisten und erfolglosen Asylbewerbern hat zwar ein Teil das Land inzwischen wieder verlassen; ein Großteil

lebt aber weiterhin – grundsätzlich zur Ausreise verpflichtet – mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland. Für die Jahre 1997 und 1998 wurde errechnet, dass nur etwa 50% der abgelehnten und damit ausreisepflichtigen Asylbewerber auch tatsächlich das Land verlassen. Ein erheblicher Teil der abgelehnten Asylbewerber taucht folglich vor Abschiebemaßnahmen in der Anonymität unter. Am 31.12.1999 befanden sich insgesamt 538.760 ausreisepflichtige Ausländer (davon 302.037 Personen mit Duldung) in Deutschland, darunter ein Großteil abgelehnter Asylbewerber. Zu den eher unerwünschten Zuwanderungskategorien zählen also nicht die tatsächlich Asylberechtigten, sondern die unter missbräuchlichem Rückgriff auf das Asylrecht ins Land kommenden Wirtschaftsflüchtlinge.

3. Einwanderungspolitik in Deutschland – Zwischen Überreglementierung und Ohnmacht

- 3.1 Aufgrund ideologischer Scheindebatten und des Festhaltens an falschen einwanderungspolitischen Postulaten sind wir über ein auf „Containment“ ausgerichtetes Grundmuster der Ausländerpolitik bisher nicht hinausgekommen; entstanden ist so ein „Flickenteppich“ von rechtlich und organisatorisch eigenständigen und damit kaum steuerbaren Regelungskomplexen. Eine Steuerung der gesamten Zuwanderung konnte in den vergangenen Jahren schon deshalb nicht erfolgen, weil immer wieder isolierte Regelungen für einzelne Zuwanderungsgruppen geschaffen wurden. Daraus ist ein Ausländerrecht entstanden, das unübersichtlich und überreglementiert und vor allem uneffizient ist. Es ist bezeichnend, dass wir mittlerweile z.B. zwischen vier regulären Aufenthaltstiteln unterscheiden: Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbefugnis, Aufenthaltsbewilligung und Aufenthaltsberechtigung; hinzu kommt die Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz für Asylbewerber während des schwebenden Verfahrens. Und schließlich stellt das Instrument der Duldung zumindest einen faktischen Aufenthaltstitel dar (auch wenn durch die Erteilung einer Duldung der Aufenthalt eines Ausländers nicht legalisiert wird).
- 3.2 Kennzeichnend für die bisherige Einwanderungspolitik in Deutschland ist zum zweiten das Problem, dass für eine Zuwanderungssteuerung unter Berücksichtigung der eigenen nationalen Interessen praktisch kein ausrei-

chendes rechtlich-administratives Instrumentarium vorhanden ist. Nach jetzigem Rechtszustand haben weder Bundes- noch Landesregierungen Einfluss darauf, wer wann unter Bezugnahme auf welche tatbestandlichen Voraussetzungen und mit welchem Integrationspotential einreist. Weitgehend irrelevant ist auch, wie viele Menschen in einem bestimmten Einreisezeitraum mit welchen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Folgewirkungen einreisen. Dazu passt dann auch die bisher (zumindest im politischen Raum) übliche Bewertung der Ausländerproblematik nach rein quantitativen Gesichtspunkten der Zu- und Abwanderungsstatistik; eine von qualitativen Kriterien getragene Zuwanderungspolitik, die einen Anforderungsmix aus Integrationsbereitschaft und -fähigkeit, aus sozialer und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Migranten sowie andererseits aus rechtlich-humanitären Tatbeständen definiert, gibt es bisher nicht.

- 3.3 Kennzeichnend für die bisherige Einwanderungspolitik in Deutschland ist weiterhin das Problem der krassen Diskrepanz zwischen Rechtgebung und Rechtswirklichkeit, insbesondere im Asylrecht. Wir haben es bisher zugelassen, dass hier eine weitgehend ungesteuerte Einwanderung stattfindet, weil die Rückführung illegal eingereister Flüchtlinge und abgelehnter Asylbewerber aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen oftmals nicht mehr möglich ist. Hinderungsgründe können auf der einen Seite von dem betroffenen Ausländer selbst verursacht sein (z.B. durch die verbreitete Praxis, Ausweispapiere zu vernichten und damit die wahre Identität/Nationalität des Antragstellers zu verschleiern, um so eine Abschiebung faktisch unmöglich zu machen). Abschiebungshindernisse können aber auch in den Zuständen des Herkunftsstaates begründet liegen. So gibt es z.B. zahlreiche Fälle, in denen Flüchtlinge einer Art von Verfolgung ausgesetzt sind, die zwar nicht asylrelevant ist, die aber eine Rückkehr in das Heimatland (das möglicherweise gar kein Interesse an der Rückführung seiner Staatsbürger hat) aus humanitären Gründen nicht durchführbar erscheinen lässt.
- 3.4 Ein wesentlicher Grund für das Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit im deutschen Asylrecht ist jedoch die Dauer der verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Verfahren bei der Anerkennung von Asylbewerbern. Eine systematische Verfahrensverzögerung wird z.B. oft dadurch

bewirkt, dass innerhalb einer Familie durch nachgeschobene Anträge der Kinder auf Asyl die asylrechtliche Ablehnung der Eltern unterlaufen wird. Immer wieder ist zu beobachten, dass minderjährige, oft erst nach der Einreise der Eltern geborene Kinder von unanfechtbar abgelehnten Asylbewerbern nachträglich solche Asylanträge stellen, um dadurch die Entscheidung über die Aufenthaltsberechtigung der Familie insgesamt zu unterlaufen.

- 3.5 Ein weiteres Kennzeichen deutscher Einwanderungspolitik ist schließlich die Neigung, Einzelprobleme des Ausländerrechts isoliert anzugehen. Mit der sog. Green-Card-Initiative wird jetzt schon wieder – wie im Rahmen der Anwerbepolitik der 50er und 60er Jahre – eine aktivierende Migrationspolitik betrieben, ohne sich um die gesellschafts- und integrationspolitischen Begleitumstände zu kümmern. Zu fordern ist – im Gegensatz dazu – ein Gesamtkonzept, das aber nicht nur die ökonomischen, sondern auch die gesellschaftspolitischen einschließlich der humanitären Interessen des Landes berücksichtigt und diese ausbalanciert. Eine solche Politik muss auf zwei Ebenen wirken: zum einen müssen die bekannten Missbrauchstatbestände und Fehlentwicklungen der Einwanderungspolitik dauerhaft wirksam korrigiert werden und zum anderen müssen wir deutlich mehr als in der bisherigen Einwanderungspolitik berücksichtigen, dass und in welchem Maße Deutschland auch in Zukunft Zuwanderung braucht. Nur wenn beide Komponenten im Sinne einen gleichermaßen defensiven und offensiven Zuwanderungspolitik zusammenkommen, kann – im Gegensatz zu halbherzigen Sofort- und Sonderprogrammen – ein breiter gesellschaftlicher Konsens für eine Zuwanderungspolitik mit Zukunft entstehen. Diese Akzeptanz werden wir brauchen, da wir unbestreitbar – und zwar aus demografischen und ökonomischen Erwägungen – Zuwanderung nach Deutschland brauchen. Weniger die absolute Zahl der unterschiedlichen Migranten, sondern vielmehr die Qualität der Einwanderungspolitik der Bundesrepublik Deutschland wird also darüber entscheiden, ob Zuwanderung in Zukunft mehr als Bedrohung oder mehr als Bereicherung angesehen wird.

4. Zwischen Bereicherung und Bedrohungsängsten – demografische, ökonomische und gesellschaftspolitische Auswirkungen der Zuwanderung in Deutschland

4.1 Die demografische Entwicklung der Bundesrepublik (übrigens auch der anderen westeuropäischen Staaten) wäre ohne Zuwanderung noch problematischer als sie ohnehin schon ist. Die damit verbundenen Probleme werden in unserer Gesellschaft m.E. in gravierender Weise unterschätzt; sie reichen von der Unterfinanzierung/Überbeanspruchung der sozialen Sicherungssysteme bis hin zur bereits jetzt erkennbaren Unterversorgung des Wirtschaftsstandortes Deutschland mit qualifizierten Arbeitskräften. Die wesentlichen Probleme im Überblick:

- Anfang 1999 lebten rund 82 Mio. Menschen bei uns, davon 74,7 Mio. mit deutscher und 7,3 Mio. (8,9%) mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Erstmals seit der Wiedervereinigung – und für die Bundesrepublik betrachtet erstmals seit Mitte der 80er Jahre – war aber trotz Zuwanderung die Gesamtbevölkerung im Jahre 1998 gegenüber dem Vorjahr rückläufig, und zwar um insgesamt 20.000 Personen.
- In den letzten 50 Jahren hat sich die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland deutlich zugunsten höherer Altersgruppen verschoben. 1950 waren im Gebiet der heutigen Bundesrepublik 30,4% der Einwohner unter 20 Jahre alt, 14,6% hatten ein Alter von mindestens 60 Jahren. Im Jahre 1998 hatte sich der Anteil der jungen Menschen unter 20 Jahren auf 21,4% verringert, während der Anteil der über 60jährigen Personen auf 22,4% anstieg. Dieses Phänomen der sich langsam, aber sicher umkehrenden Alterspyramide wird sich in den nächsten Jahrzehnten drastisch verstärken. So droht eine „Vergreisung“ unserer Gesellschaft, bei der immer weniger Jüngere immer mehr Ältere versorgen müssen.
- Diese Entwicklung wäre bereits jetzt noch deutlicher spürbar ohne die bereits erwähnten Zuwanderungsüberschüsse aus der sog. Außenwanderung in einer Größenordnung von durchschnittlich rd. 200.000 pro Jahr seit Anfang der 90er Jahre. Die zuwandernden Ausländer

weisen eine deutlich jüngere Altersstruktur und gleichzeitig ein höheres Geburtenniveau auf, dies allein hat zur Folge, dass sich das sinkende Geburtenniveau und die steigende Lebenserwartung bisher nicht noch stärker in sinkende Gesamtbevölkerungszahlen und einer noch deutlicheren Alterung der Bevölkerung ausgewirkt haben.

4.2 Die Auswirkungen der zukünftigen Migration auf die Bevölkerungsentwicklung Deutschlands ist in verschiedensten Modellrechnungen simuliert worden. Die wichtigsten Erkenntnisse aus diesen Studien im Überblick:

- In allen Modellrechnungen geht die Gesamtbevölkerung in Deutschland kontinuierlich weiter zurück, und zwar trotz Zuwanderung von einem Ausgangsniveau mit 82,0 Mio. Menschen auf Werte, die – je nach Annahmen – zwischen knapp 65 Mio. und knapp 75 Mio. Menschen liegen. Dieser durchgängig rückläufige Trend zeigt, dass auch Zuwanderungsüberschüsse in Höhe von 100.000 bis 300.000 Personen pro Jahr den Rückgang der Gesamtbevölkerungszahl nur mindern, nicht aber aufhalten können, weil seine Hauptursache im dauerhaft niedrigen Geburtenniveau zu suchen ist.
- Auch die Zahl der deutschen Staatsbürger wird trotz Einbürgerungen eingewanderter Ausländer weiterhin stark fallen – und zwar von jetzt 74,7 Mio. Deutschen auf Werte, die zwischen etwas mehr als 58 Mio. und knapp 57 Mio. liegen.
- Um die Gesamtbevölkerungszahl konstant zu halten, müssten jahresdurchschnittlich 324.000 Menschen netto nach Deutschland zuwandern (insgesamt 17,8 Mio. Ausländer in den nächsten 50 Jahren). Um die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter auch nur konstant zu halten, müssten sogar mehr als 450.000 Menschen pro Jahr aus dem Ausland zuwandern – und zwar netto! Das entspräche dann einem Zuwanderungsvolumen von über 25 Mio. Menschen in den nächsten 50 Jahren.
- Die weitere Verschlechterung der Altersstruktur der Bevölkerung ist nach keinem auch nur annähernd realistischen Szenario durch Zuwan-

derungsüberschüsse zu kompensieren. In allen Berechnungsmodellen zur Zuwanderung steigt der Anteil älterer Personen signifikant an. In einer mittleren Variante von jährlich 200.000 zusätzlichen Einwanderungen nach Deutschland wächst der Anteil der 65jährigen und Älteren von derzeit 15,9% auf 29,3% im Jahre 2050 an, wodurch am Ende des Prognosezeitraums fast jeder Dritte in Deutschland mindestens 65 Jahre alt wäre, wenn man die Altersgrenze von 60 Jahren als Basis verwendet, erhöht sich der Anteil sogar von gegenwärtig 22,4% auf 36,4% im Jahr 2050.

- 4.3 Somit ist offensichtlich, dass Zuwanderung nicht das Allheilmittel für die vielfältigen Probleme sein kann, die sich aus der demografischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland für unsere Volkswirtschaft und insbesondere für die sozialen Sicherungssysteme ergeben: So lassen sich etwa die Auswirkungen, die die Zuwanderung auf Beschäftigung, Löhne und Sozialversicherungssysteme in Deutschland in der Vergangenheit hatte, nicht eindeutig bestimmen. Positive Effekte für die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme gibt es beispielsweise nur, soweit Zugewanderte legal und somit sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Asylbewerber und Flüchtlinge haben aber ein anderes Qualifikationsprofil und unterliegen derzeit anderen Zugangsregelungen am Arbeitsmarkt als z.B. nachziehende Familienangehörige. Die sozio-demografische Struktur der Zuwanderer hat demnach einen entscheidenden Einfluss auf die (eher positive oder eher negative) Bewertung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen einer zukünftigen Zuwanderung.
- 4.4 Die bisherige weitestgehend unregelte Zuwanderung nach Deutschland nimmt viel zu wenig Rücksicht darauf, ob Migranten Bereitschaft und Fähigkeit mitbringen sowie die Möglichkeit erhalten, sich in unsere Wirtschaftsgesellschaft zu integrieren. Nicht der Umfang der Zuwanderung ist das Problem, sondern das sozio-demografische Profil vieler Zuwanderer mit Defiziten in den Bereichen Sprachkompetenz, Qualität der beruflichen Ausbildung, Arbeitsmentalität und Integrationskompetenz. Die daraus resultierende Negativbilanz bei der Eingliederung von Migranten in bundesrepublikanische Lebensverhältnisse wird in den folgenden Fakten erkennbar:

- überdurchschnittlich hoher Anteil der ausländischen Bevölkerung am Kriminalgeschehen (ca. 20%)
- Tendenz zur Ghettoisierung und abgeschotteten Nischenkulturen; soziale (Selbst-) Ausgrenzung
- überdurchschnittlich hohe Ausländer-Arbeitslosigkeit (ca. 20%)
- Tendenz zur Verarmung; überdurchschnittlich hoher Anteil an ausländischen Sozialhilfe-Empfängern

Daher empfinden viele Deutsche die bisherige Art der weitgehend ungeregelten Zuwanderung weniger als Bereicherung, sondern eher als Bedrohung. Solange qualitative Kriterien bei der Zuwanderung kaum eine Rolle spielen und solange die tatbestandlichen Voraussetzungen der bisherigen rechtlichen Einwanderungsregelungen auf vielfältige Art und Weise unterlaufen werden können, werden wir keinen Konsens über Quantität und Qualität einer nicht nur politisch, sondern auch gesellschaftlich erwünschten Einwanderung erzielen. Wir brauchen keine Einwanderungspolitik der bloßen „Schadensbegrenzung“ im Sinne eines „containment“; was wir brauchen ist stattdessen ein effektives Zuwanderungsmanagement, das die Zuwanderung – in Abstimmung mit anderen Politikfeldern wie der Familien-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – in die Lösung der zentralen Zukunftsfragen unserer Gesellschaft mit einbezieht.

4.5 Der wichtigste „Rohstoff“ für einen Wirtschaftsstandort wie Deutschland sind Qualifikation und Kompetenz, Innovationsfähigkeit und Arbeitsmentalität – kurzum „human capital“. Dieses Kapital wird immer knapper in Deutschland. Trotz einer immer noch viel zu hohen Arbeitslosenquote fehlen der deutschen Wirtschaft heute schon nicht nur Fachkräfte und Spezialisten im Ingenieurs- und IT-Bereich, sondern auch weniger qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im produzierenden Gewerbe ebenso wie in vielen Segmenten des Dienstleistungsbereiches und nicht zuletzt im Handwerk. Nachdem in Deutschland zunehmend geburten schwache Jahrgänge das erwerbsfähige Alter erreichen, wird auch die Zahl der einheimischen Erwerbspersonen in den nächsten beiden Jahrzehnten deutlich sinken. Bei unveränderter Erwerbsneigung reduziert sich das Arbeitskräftepotential bis 2010 um jährlich 150.000 Personen. Dieser

Rückgang beschleunigt sich in den Folgejahren, so dass bis 2015 in Deutschland voraussichtlich etwa 7 Mio. Erwerbspersonen fehlen (Quelle: IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn). Durch die steigende Lebenserwartung wird es zusätzlich zur Verkleinerung auch noch zu einer Veralterung der Erwerbsbevölkerung kommen, was einen zusätzlichen Verlust an Flexibilität und Mobilität und damit an Innovationsfähigkeit bedeutet. Gleichzeitig zum Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird schließlich auch noch die Nachfrage an Arbeitskräften – trotz anhaltender Zuwanderung aus dem Ausland – spürbar wachsen; bis zum Jahr 2015 wird mit einer Zunahme des Arbeitskräftebedarfs um rund 2,9 Mio. gerechnet (Quelle: DIW, Berlin).

- 4.6 Selbst wenn die Arbeitslosigkeit in diesem günstigen Umfeld zurückgehen wird, bleibt allein als Folge der Bevölkerungsentwicklung ein erheblicher Nachfrageüberhang auf dem Arbeitsmarkt bestehen. Bereits heute haben Arbeitsverwaltung und Unternehmen trotz erheblicher Anstrengungen oft Probleme, offene Stellen zügig und bedarfsgerecht zu besetzen. Tatsache ist, dass viele Bedarfe auf dem Binnenarbeitsmarkt trotz knapp vier Millionen arbeitslos gemeldeter Menschen offensichtlich nicht gedeckt werden können, dass ein breiter Sockel von arbeitslos Gemeldeten aufgrund von räumlichen, berufsfachlichen oder sonstigen persönlichen Diskrepanzen in kein adäquates Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden kann. Gesucht werden allerdings nicht nur hochqualifizierte Akademiker und Fachkräfte. Vielmehr steht jeder zweite zu vergebende Job für Arbeitnehmer mit geringen formalen Qualifikationen offen – bis hinein in den Bereich der an- und ungelernten Arbeitnehmer.
- 4.7 Es besteht daher die Gefahr, dass der Mangel an Arbeitskräften mittel- bis langfristig zu einem spürbaren Standortnachteil und damit – was schon jetzt spürbar ist – zu einem „Bremsklotz“ in der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung unserer Volkswirtschaft wird. Zwar wird Aufnahme, möglicherweise sogar Anwerbung von Migranten kein Patentrezept zur Lösung dieser arbeitsmarktpolitischen Diskrepanzen sein; ungesteuerte Zuwanderung ohne qualitativ definierte Selektionskriterien wird im Gegenteil die beschriebenen sozial- und gesellschaftspolitischen Verwerfungen vertiefen. Vieles spricht allerdings dafür, dass die gesteuerte und

an den definierten Interessen des Aufnahmelandes ausgerichtete Zuwanderung ein wichtiger Beitrag zur Entschärfung dieser Problematik sein kann.

5. *Zuwanderung als Bestandteil eines vernetzten Handlungskonzeptes – Leitlinien einer ausgewogenen Einwanderungspolitik*

5.1 Die Lösung elementarer arbeitsmarkt-, sozial- und gesellschaftspolitischer Probleme Deutschlands erfordert zunächst und vor allem grundlegende Systemkorrekturen, die einen Umbau (nicht Abbau) des bundesrepublikanischen Sozialstaates alter Prägung zum Ziel haben müssen. Unsere wohlfahrtsstaatlichen Betreuungssysteme – von der Arbeitsverwaltung über Gesundheitsversorgung und Familienförderung bis hin zur Rentenversicherung – müssen an sich gravierend verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden. Die größten Herausforderungen dabei sind – neben dem Wertewandel in unserer Gesellschaft und der Entwicklung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts – die demografische Entwicklung und die zunehmende internationale Konkurrenz der Wirtschaftsstandorte im Zuge der Globalisierung. Zuwanderung kann, darf und wird nicht der Königsweg bei der Lösung dieser Probleme sein, aber: Zuwanderung in gesteuerter und geregelter Form kann, ja wird sogar ihren Beitrag im Kontext einer umfassenden Reformpolitik in diesen Bereichen leisten müssen.

5.2 Was wir brauchen ist ein Policy-Mix, der es erlaubt, bildungs-, renten-, familien- und einwanderungspolitische Zielsetzungen gleichzeitig und vernetzt zu verfolgen. Keiner dieser Politikbereiche darf zu Lasten eines anderen oder mit Ausblendung eines anderen betrieben werden. Wir dürfen – trotz Green-Card-Initiativen und Blue-Card-Modellen – nicht die eigenen schul- und hochschulpolitischen Anstrengungen vernachlässigen. Dabei darf es nicht nur darum gehen, die Zahl der Studienplätze an den Universitäten, Fachhochschulen und Berufsakademien im gesamten naturwissenschaftlichen und technischen Bereich deutlich zu erhöhen und dort Lehrkapazitäten zu schaffen. Auch die Ausbildungsbedingungen an den Hochschulen müssen so gestaltet werden, dass dem Arbeitsmarkt

möglichst bald wieder die dringend notwendigen qualifizierten Fachkräfte zur Verfügung gestellt werden können.

5.3 Die Diskussion über Zuwanderung sollte darüber hinaus nicht geführt werden ohne Einbeziehung des Reformbedarfs in der Arbeitsmarktpolitik, wo jahrelange Fehlentwicklungen und systembedingte Fehlanreize dazu geführt haben, dass wir in Deutschland z.B. keinen funktionierenden Arbeitsmarkt mehr für Personen über 50 Jahren haben. Die Rentenversicherung wird dabei als Instrument des Arbeitsmarkts eingesetzt, während gleichzeitig Schule, duale Ausbildung, Weiterbildung und Universitäten zu häufig die Anforderungsprofile der Wirtschaft im Hinblick auf die Arbeitsmarktqualifikation der (Aus-)Bildungsabsolventen verfehlen. Ungeachtet der erwünschten einwanderungspolitischen Effekte auf dem Arbeitsmarkt müssen wir generell die Bereitschaft und die Befähigung arbeitsloser Personen erhöhen, neue Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Zu stimulieren sind insbesondere die Arbeitsmarktsegmente Dienstleistungen, Frauen, ältere Arbeitnehmer und gering Qualifizierte; dabei müssen falsche Systemanreize wie z.B. Frühverrentung, Senioritätsprinzip oder die unzureichende Etablierung des „lebenslangen Lernens“ korrigiert werden, damit wir nicht – was schon jetzt erkennbar ist – in ganzen Branchen (wie z.B. dem Hotellerie- und Gaststättengewerbe) von Zuwanderung abhängig werden.

5.4 Wenn unsere Wirtschaft in verschiedenen Branchen und sogar in Schlüsselpositionen ihren Bedarf an qualifizierten Fachkräften weder aus dem Reservoir hiesiger Arbeitnehmer noch durch die Einstellung von Arbeitnehmern aus EU-Ländern decken kann und wenn trotz erhöhter Ausbildungsleistungen der Betriebe und verstärkter Umschulungs- und Qualifizierungsanstrengungen der Arbeitsverwaltung freie Arbeitsplätze nicht besetzt werden können, dann muss dies negative Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes haben. Eine gesteuerte Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte sowie arbeitswilliger und arbeitsfähiger junger Menschen liegt daher durchaus im Interesse unserer Volkswirtschaft und des gesamten Landes.

5.5 Eine Politik der Zuwanderungssteuerung muss sich m.E. von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- Zuwanderung aus legitimen nationalen Interessen und Zuwanderung aus humanitären Gründen müssen in einer vernünftigen Balance gehalten werden. Es geht nicht um eine Politik des entweder oder, sondern des sowohl als auch. Es geht um ein den Interessen unseres Landes dienendes, aber auch die humanitären Interessen der Zuwanderer berücksichtigendes und ausgewogenes Verhältnis der verschiedenen Zuwanderungstatbestände und –gründe.
- Deutschland hat gute Gründe, auch in Zukunft Zuwanderung aus humanitären Gründen zu ermöglichen: Dies sind zum einen die historischen Erfahrungen der Kriegs- und Nachkriegsjahre und zum anderen – damit historisch verbunden – die völker- und europarechtlichen Vorgaben zum Beispiel der Genfer Flüchtlingskonvention. So sehr wir auch in Zukunft zu diesen Verpflichtungen stehen, so sehr muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass deren Ausgestaltung nicht zum Verlust eigener nationaler Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten führen darf, weil es in dieser Hinsicht noch keine gerechte europäische Lastenverteilung gibt. Missbrauchstatbestände und Fehlentwicklungen, die – wie z.B. im Asylrecht – zu einem drastischen Auseinanderklaffen von Rechtssetzung und Rechtswirklichkeit führen, müssen konsequent zurückgeführt und eingedämmt werden.
- Jedes Staatswesen und jede Gesellschaft muss auf ein bestimmtes gemeinsames Fundament, ein gegenseitiges Vertrauen und ein Zusammengehörigkeitsgefühl achten. Zu diesem Fundament zählt auch die Akzeptanz eines gemeinsamen Grundwertekonsenses. Anders kann ein Gemeinwesen mit unterschiedlichsten individuellen Lebensvorstellungen nicht stabil bleiben. Ohne Loyalität gegenüber den grundlegenden Wertvorstellungen des Aufnahmestaates und entsprechendem gemeinsamen Identitätsbewusstsein kann auch eine pluralistische Demokratie weder ihre Aufgaben erfüllen noch ihre Bürger für das Gemeinwohl aller in Pflicht nehmen. Integration erfordert deshalb, neben dem Erlernen der deutschen Sprache sich für unsere freiheitliche

Staats- und Verfassungsordnung klar zu entscheiden und sich in unsere sozialen und kulturellen Lebensverhältnisse einzuordnen. Integration in diesem Sinne ist weder einseitige Assimilation noch unverbindliches Nebeneinander, Multikulturalismus und Parallelgesellschaften im Sinne einer Multi-Minoritäten-Gesellschaft sind kein Zukunftsmodell.

- Integration ist jedoch keine „Einbahnstraße“, sozusagen als alleinige „Bringschuld“ von Migranten, die zu uns nach Deutschland kommen wollen. Wer Zuwanderung im wohlverstandenen eigenen nationalen Interesse will (und braucht), der muss sich natürlich auch um ein umfassendes Integrationskonzept kümmern, das differenziert auf die Eingliederungsbedürfnisse und –potentiale der unterschiedlichen Migrationsgruppen eingeht. Einfach nur mehr oder andere Zuwanderung zuzulassen, ohne sich den damit einhergehenden Integrationsfragen und –problemen zu stellen, wäre unverantwortlich. Und zwar unverantwortlich nicht nur gegenüber den Zuwanderern. Integrationsbereitschaft der Zuwanderer ebenso wie Integrationsfähigkeit des Aufnahmelandes Bundesrepublik Deutschland müssen zu den Maßstäben für den Umfang der Zuwanderung zählen.

5.6 Angesichts des internationalen Wettbewerbs um Fachkräfte muss Deutschland attraktiver werden für leistungsbereite und leistungsfähige Zuwanderer. Dazu gehört die Erkenntnis, dass z.B. die Green-Card-Initiative nicht gerade zu einem Zuwanderungsdruck von außen geführt hat. Dies hängt zum einen Teil natürlich auch mit den bestehenden Sprachproblemen zusammen, die in anderen, vor allem den englischsprachigen Ländern geringer sind. Sicherlich ebenfalls abträglich für die Attraktivität Deutschlands sind aber auch Auswüchse von Ausländerfeindlichkeit und die intensive Medienberichterstattung hierüber. Unserer Gesellschaft muss bewusst werden, dass geregelte Zuwanderung nicht zwangsläufig Arbeitsplätze gefährdet, sondern ganz im Gegenteil dazu führen kann, dass vorhandene Arbeitsplätze gesichert werden und neue Arbeitsplätze entstehen.

5.7 Um allerdings hinsichtlich des erwünschten Zuwanderungsprofils den richtigen Mix an Migranten für eine Einwanderung nach Deutschland zu erzie-

len, müssen wir im Verhältnis zu anderen Staaten konkurrenzfähige Bedingungen anbieten; auch in dieser Hinsicht befinden wir uns im Zeitalter von Globalisierung und Internationalisierung in einem Wettbewerb. Bis heute ist Deutschland ein Land geblieben, das zwar interessant für asylsuchende Personen ist, das jedoch wenig attraktiv ist für Hochqualifizierte unter den potentiellen Zuwanderern: dafür verantwortlich sind die Bedingungen, unter denen Zuwanderung in und nach Deutschland stattfindet – ganz im Gegenteil zu klassischen Einwanderungsländern wie den USA, die stark an hochqualifizierten Einwanderern interessiert sind und dementsprechend großzügige Zuwanderungsregelungen z.B. hinsichtlich des Aufenthaltsstatus, den Bedingungen von Integration und Einbürgerung oder des Familiennachzugs praktizieren. Was wir daher brauchen ist ein Zuwanderungsmanagement, das sich am Vorbild der klassischen Einwanderungsländer orientiert und die oben beschriebenen grundsätzlichen Anforderungen berücksichtigt.

5.8 Sowohl die genannten Migrationsursachen als auch die bestehenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten legen den Schluss nahe: Zukünftige Zu- und Abwanderungen werden sich durch administrative Maßnahmen zwar in hohem Maße im Interesse des Aufnahmelandes beeinflussen und steuern, nicht aber vollständig steuern und begrenzen lassen. Es wäre jedoch fatal, aus diesem Grund von vorneherein und gänzlich auf eine Politik der Steuerung zu verzichten. Im Gegenteil. Es gilt den bestehenden Gestaltungsspielraum zu nutzen für eine vorausschauende Migrationspolitik, die nicht bloß defensiv reagiert, sondern sich sowohl am pragmatischen Kriterium der Durchsetzbarkeit als auch an nationalen und europäischen Interessen orientiert. Eine solche Migrationspolitik muss anhand nachvollziehbarer Kriterien und innerhalb eines quantitativen Rahmens definieren, wer bzw. wie viele Personen in Zukunft zuwandern sollen.

5.9 Wanderungspolitik in und für Deutschland hat nicht bloß einem humanitären Ethos zu dienen. Pragmatische Wanderungspolitik in Deutschland und in Westeuropa löst weder die Probleme von Armut und Überbevölkerung in vielen Entwicklungsländern noch korrigiert oder beseitigt sie die Ursachen ethnischer Konflikte. Einwanderungspolitische Regelungen orientieren sich übrigens auch in anderen Staaten an eigenen ökonomischen und gesell-

schaftlichen Interessen aber auch an humanitären und ethischen Prinzipien. Es sind Begrenzungsgesetze, in denen die Staaten regeln, welches Maß an Einwanderung sie verkräften können und nach welchen Kriterien sie die Zuwanderer auswählen. Ein bedarfsgerechtes Einwanderungskonzept für Deutschland muss daher alle Formen und Tatbestände der Zuwanderung umfassen. Die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen, die Frage des Familiennachzugs, die Frage der Aussiedler, die Zuwanderung von Bürgerkriegsflüchtlingen und von Asylbewerbern; eine Ausklammerung einzelner Zuwanderungsgruppen wie z.B. die Asylbewerber würde nicht nur die Glaubwürdigkeit, sondern auch Effizienz einer solchen Politik der Steuerung und Begrenzung vor vorneherein unterlaufen. Im Gegensatz zur bisherigen ausländischerpolitischen „Patchwork-Politik“ brauchen wir jetzt ein Gesamtkonzept, das unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sowie der Bedürfnisse der Wirtschaft bzw. des Arbeitsmarktes das Anforderungsprofil und die Größenordnung von unterschiedlicher Zuwanderungsströme – in bestimmten Zeiträumen variabel – festlegt.

- 5.10 Bei der Konzipierung einer solchen Zuwanderungspolitik sollten wir uns m.E. grundsätzlich am Vorbild klassischer Einwanderungsländer wie z.B. Kanada oder den USA orientieren, die ein differenziertes und effizientes Instrumentarium zur interessensgeleiteten Zuwanderungssteuerung entwickelt haben. In den USA erfolgt Zuwanderung beispielsweise nach einem viergleisigen System. Die Erteilung eines Einwanderungsvisums, welches dauerhaften Aufenthalt und Arbeitserlaubnis gewährleistet, kann zur Familienzusammenführung (Zwei Drittel der gesamten Einwanderung!), im Rahmen eines beschäftigungspolitischen oder eines bevölkerungsstrukturellen (Green-Card-)Kontingentes oder aber als Flüchtling bzw. Asylant beantragt werden. Für jede der vier Gruppen werden jährlich vorab Quoten festgelegt. Voraussetzung für die Einbürgerung, welche bereits nach fünf Jahren beantragt werden kann, sind schließlich Kenntnisse der englischen Sprache, der amerikanischen Geschichte sowie das Ablegen eines Eides auf die amerikanische Verfassung. Die Verteilung des beschäftigungspolitischen Kontingentes erfolgt – ebenso wie auch in anderen Kategorien – nach einem komplexen System von Kriterien und Präferenzen; auch in anderen Einwanderungsländern wie Kanada oder Australien werden die

Migranten innerhalb der vorgegebenen Teilquoten anhand von Zusatzkriterien wie Qualität der beruflichen Ausbildung, Sprachkenntnisse, Alter oder Verwandtschaftsbeziehungen bewertet. Neben bevölkerungspolitischen, sozialen und humanitären Zielsetzungen ist es eines der zentralen Anliegen der Einwanderungspolitik dieser Länder, den volkswirtschaftlichen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften sowie finanzkräftigen Investoren möglichst gut im Rahmen dieser Zuwanderungssteuerung zu befriedigen.

- 5.11 Ein modernes Konzept der Zuwanderungssteuerung für Deutschland sollte – ausgehend von der Tatsache, dass Deutschland de facto Einwanderungsland geworden ist und es auch in Zukunft bleiben wird – ein auf deutsche Verhältnisse und Bedürfnisse passendes Instrumentarium von Einwanderungsregelungen vorsehen, das Elemente der Gesamt- bzw. Teilkontingentierung ebenso umfasst wie die Effektivierung eines zentralisierten Zuwanderungsmanagements.
- 5.12 Es ist höchste Zeit, dass wir in Deutschland die rechtliche und institutionelle Fragmentierung in der Ausländer- und Einwanderungspolitik überwinden und dadurch zu einer vorausschauenden, interessensgeleiteten Zuwanderungssteuerung kommen. Es kann z.B. nicht sinnvoll sein, dass derzeit die Regelung der „Ausländer- und Asylangelegenheiten“ dem BMI untersteht, während die „Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen“ im Arbeitsministerium verankert ist. Die weitere „Verkomplizierung“ durch das Institut des „Aussiedlerbeauftragten“ zeigt, wie sehr es hier an einem verbindenden Steuerungskonzept fehlt und dass auch die unterschiedlichen rechtlichen Regelungsbereiche für die verschiedenen Zuwanderungsgruppen in einer ordnenden Gesamtgesetzgebung zusammengeführt und abgestimmt werden müssen. Durch die Zusammenführung bzw. stärkere Koordination muss in Zukunft ausgeschlossen werden, dass Einzelprobleme des Ausländerrechts isoliert betrachtet und (vermeintlichen) Lösungen zugeführt werden, ohne die Auswirkungen auf die Zuwanderung insgesamt bzw. auf andere Politikbereiche (z.B. des Arbeitsmarktes) zu berücksichtigen. Außerdem sollte so eine gerechtere Verteilung der Zuwanderer innerhalb des Bundesgebietes gewährleistet werden (wobei diese Verteilungsregelung auch illegal einreisende Ausländer berücksichtigen muss).

6. Das Recht auf Begrenzung und die Verpflichtung zur Integration – zwei Seiten der gleichen Medaille

- 6.1 Dieses Konzept eines umfassenden, flexiblen Zuwanderungsmanagements ist nur dann realisierbar, wenn – wesentlich konsequenter als bisher – Missbrauchstatbestände (insbesondere des Asylrechts) und Fehlentwicklungen in der Einwanderungspolitik bekämpft werden. Dazu gehört, dass Zuwanderungsbewerber, die nicht durch Volks- bzw. Staatsangehörigkeit oder durch Verwandtschaftsbeziehungen eindeutig kategorisiert sind, sich zu Beginn des Bewerbungsverfahrens verbindlich entscheiden müssen: sie haben dann die Wahl zwischen drei Einwanderungskanälen: Wirtschaftsmigrant, Asylbewerber/Konventionsflüchtling oder Bürgerkriegsflüchtling. Das heißt in der politischen Praxis: sie müssen sich frühzeitig und endgültig entweder für eine humanitäre oder eine wirtschaftlich motivierte Zuwanderung entscheiden (möglicherweise entlastet diese Wahlmöglichkeit das derzeitige asylgebundene Zuwanderungsverfahren von der Fehl- und Überbeanspruchung durch Wirtschaftsflüchtlinge).
- 6.2 Um eine effektive Zuwanderungssteuerung zu gewährleisten, aber auch um das Asylrecht für die tatsächlich politisch Verfolgten zu erhalten, müssen wir bereit sein, es so zu reformieren, dass Missbrauch verhindert werden kann. Es sollte unser vorrangiges Ziel sein, den Asylmissbrauch zu bekämpfen, Abschiebehindernisse zu beseitigen und in der Ausgestaltung der Asylpolitik alles zu unterlassen, was weitere Anreize bieten könnte, unter Berufung auf politische Verfolgung, letztlich aber asylfremden Gründen nach Deutschland zu kommen. Das bedeutet: weitgehende Unterbringung der Asylbewerber in Sammelunterkünften, konsequente Sachleistungsgewährung, Rücknahme der leistungsrechtlichen Privilegierung von Asylbewerbern nach dreijährigem Grundleistungsbezug entsprechend dem Asylbewerberleistungsgesetz und Verzicht auf zunehmende „Aushöhlung“ des Asylrechts durch eine immer neue „Legalisierung“ sog. „Altfälle“.
- 6.3 Voraussetzung für ein derartig konsequentes Vorgehen ist die deutliche Beschleunigung der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, die in Zukunft innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden müssten. Auch dafür ist die bereits erwähnte Umwandlung des Individualgrundrechts auf politisches

Asyl nach Art. 16 GG in eine institutionelle Garantie von entscheidender Bedeutung. Denn die daraus resultierende „Gewährung“ von Flüchtlingsschutz hat auch Auswirkungen auf die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG; diese würden sich im Falle des Umwandlungsmodells nicht mehr auf die Prüfung der subjektiv reklamierten „politischen Verfolgung“ erstrecken, sondern nunmehr auf die Frage der fehlerfreien behördlichen Ermessensausübung (sofern die staatliche Gewährung von Flüchtlingsschutz Ermessensspielraum gewährt). Im übrigen könnte ein Rechtsschutz – verfassungsrechtlich unbedenklich – insoweit auf eine Instanz begrenzt werden, weil die bisherige, äußerst aufwendige Mehrstufigkeit des gerichtlichen Verfahrens dann nicht mehr verfassungsgeboten ist. Die verwaltungsmäßige Ablehnung von missbräuchlichen Folgeanträgen nach rechtskräftiger Entscheidung wäre dann ebenso möglich wie die Überprüfung der Verwaltungsentscheidungen durch besondere Beschwerdeausschüsse, welche die beiden zuständigen Verwaltungsgerichte spürbar entlasten könnten.

6.4 Die Chance, dass Zuwanderung dem Wohle unseres Landes dient, zu nutzen und die Risiken einer unzureichenden Integration zu minimieren, setzt eine konsequente Integrationspolitik voraus. Integration ist dabei als ein komplexer, mehrdimensionaler Prozess (strukturelle, soziale, kulturelle und politische Integration) zu sehen. Derzeit fehlt in der Bundesrepublik ein solches Konzept. Ein zukunftsweisendes Integrationsmodell zur Bewältigung der angesprochenen Probleme ist das von Prof. Oberndörfer präsentierte Konzept der „Republikanischen Integration“, dessen wichtigstes Merkmal die grundlegende Unterteilung des Integrationsprozesses in eine öffentliche und eine private Sphäre ist.

6.5 In Bezug auf die öffentliche Sphäre wird von den Einwanderern eindeutig eine Anpassungsleistung an die grundlegenden, politisch rechtlichen Normen des Aufnahmelandes erwartet; hierunter fallen vor allem das Respektieren der öffentlichen Grundordnung sowie eine kulturelle Angleichung in dem Maße, in dem sie für das gleichberechtigte Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten unabdingbar ist. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes zu. Denn eine bessere und schnellere Integration der rechtmäßig und auf

Dauer in Deutschland lebenden Migranten wird vor allem durch entsprechende Sprachkenntnisse erheblich erleichtert. Nur wer hinreichend gut Deutsch kann, hat auf dem deutschen Arbeitsmarkt und in der deutschen Gesellschaft eine Chance. Das Vorhandensein guter deutscher Sprachkenntnisse sollte sich als „Bonus“ auswirken, etwa bei der Entscheidung über einen Zuwanderungsantrag oder auch sonst bei der Erteilung einer Arbeitserlaubnis oder eines dauerhaften Aufenthaltstitels. Auf der anderen Seite muss es möglich sein, Zuwanderer jedenfalls dann, wenn sie etwa auf öffentliche Leistungen angewiesen sind, zur Teilnahme an Integrationskursen und hier vor allem Sprachkursen zu verpflichten. Zwar gibt es bereits eine ganze Reihe von Angeboten zur Sprachförderung. Eine Verpflichtung, diese Angebote anzunehmen, besteht bisher in der Regel nicht. Konkrete Verpflichtungen, einhergehend mit einem System von Anreizen und Sanktionen, können jedoch dazu beitragen, dass bleibeberechtigte Ausländer möglichst rasch die deutsche Sprache erlernen und dadurch die Grundlage für eine gelungene Integration schaffen. Ausländer, die berechtigterweise einreisen und einen Daueraufenthalt erlangen wollen, sollen an einem Eingliederungsprogramm teilnehmen. Dieses Programm soll insbesondere Deutsch, die Grundzüge der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, der Geschichte und Kultur unseres Landes sowie gesellschaftliche und berufliche Orientierung umfassen. Entsprechende frühzeitige Bemühungen können Separierungstendenzen und damit die Bildung von Parallelgesellschaften vermeiden helfen.

- 6.6 Auf der anderen Seite wird den Migrantinnen und Migranten nach dem Konzept der „republikanischen Integration“ genauso eindeutig in ihrer Privatsphäre die Bewahrung bestimmter ethnisch-kultureller Besonderheiten zugestanden, sofern diese nicht in Konflikt mit den für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger verbindlichen, zugrundlegenden Normen des Aufnahmelandes geraten. Die Angehörigen der Aufnahmegesellschaft schulden den Einwanderern in diesem Modell Toleranz und Respekt für ihre im privaten Bereich und eventuell unterschiedlichen Lebensweisen. Moderne Nationalstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland sind auch ohne Zuwanderung de facto keine kulturell homogenen Gebilde, vielmehr sind sie von Hause aus durch schichtspezifisch, religiös und regional bedingte Unterschiede in sich selbst „kulturell“ heterogen. Kulturelle Einheitlichkeit

und Abgeschlossenheit entsprechen nicht dem empirischen Gehalt moderner Gesellschaften, sondern unser modernes Leben ist vielmehr von einer Vielfalt möglicher Identitäten gekennzeichnet. Dies sollte auch in der politischen Diskussion vermittelt werden.

Zuwanderung und Integration

1. Anlass der aktuellen Debatte: die Green Card Initiative

1.1 Durch die sogenannte „Green Card“ – Initiative der Bundesregierung hat die Ausländer- und Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschland wieder ein größeres öffentliches Interesse und (dadurch) einen höheren Stellenwert in den aktuellen politischen Diskussionen erhalten. Die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen wollen zwar suggerieren, als gäbe es zwischen dieser Aktion einerseits und der Ausländer-, Asyl- und Zuwanderungspolitik andererseits keinen Sachzusammenhang. Tatsache ist aber, dass die Bundesrepublik zum ersten Mal seit dem Anwerbestopp des Jahres 1973 in größerem Umfang eine Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer (sogenannter Experten oder Spezialisten) nicht nur duldet sondern aktiv unterstützt und organisiert. Zum ersten Mal seit 1973 wirbt die Bundesrepublik weltweit um Zuwanderung – wenn auch nur für einen begrenzten Zeitraum von bis zu fünf Jahren.

Zwischenbemerkung: Die sog. „Green Card“ (genauer: die Verordnungen über Aufenthaltserlaubnisse bzw. über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie) löst kaum ein Problem unserer Volkswirtschaft. Im Gegenteil. Die Bemühungen der Bundesregierung zur Anwerbung ausländischer IT-Fachkräfte sind kurzfristig und nicht schlüssig; vor allem auch nicht konsequent.

- Die Beschränkung auf nur eine einzige Branche ist willkürlich. Ebenso wie die IT-Branche haben auch andere Wirtschaftszweige längst Bedarf an Zuwanderung von qualifizierten ausländischen Arbeitnehmern angemeldet.
- Vorrangig wäre eine Qualifizierungsinitiative für arbeitslose IT-Fachkräfte oder andere Arbeitslose mit benachbartem Qualifizierungsprofil zu ergreifen gewesen.

- Die tagespolitische Verwendung des Begriffes „Green Card“ täuscht die Angeworbenen arglistig über ihre Rechtsstellung und ihre Erwerbs- und Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland. Mit der amerikanischen Green Card hat sie (fast) nichts zu tun.
- Angeblich geht es der Bundesregierung und der Deutschen Wirtschaft darum, sich bei dem weltweiten Wettbewerb um die „besten Köpfe“ erfolgreich beteiligen zu können. Wer „die Besten“ ins Land holen will, muss ihnen auch „beste“ Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen bieten. Warum soll sich ein echter ausländischer Experte auf die Restriktionen in der Bundesrepublik einlassen, wenn andere Staaten, wie z.B. die USA, wesentlich attraktivere Bedingungen bieten und darüber hinaus dort die Sprachbarriere fehlt?
- Zu den gesellschaftlichen- und integrationspolitischen Folgen einer erfahrungsgemäß nicht auf fünf Jahre zu begrenzenden Anwerbung gibt es von der Bundesregierung keinerlei Auskunft. Geschweige denn, dass es überhaupt ein schlüssiges Integrationskonzept gäbe.

Wenn wir in Zukunft bei dem weltweiten Wettbewerb um die „besten Köpfe“ erfolgreich sein wollen, kann ein halbherziges, unschlüssiges Sonder- oder Sofortprogramm unserem Land eher schaden als nutzen. Wer „die Besten“ gewinnen will, muss sie – und ihre Familien – mit offenen Armen und ohne Ressentiments aufnehmen und ihnen in der Bundesrepublik eine dauerhafte, attraktive Arbeits- aber auch Lebensperspektive bieten. Zeitliche Reglementierungen und ausländerrechtliche Beschränkungen beim Familiennachzug sind eher abschreckend als attraktiv.

- 1.2 Praxisgerechter ist die von Bayern eingeführte sog. „Blaue Karte“. Sie erlaubt auf der Grundlage des bereits bestehenden Rechts flexiblere Lösungen als die sog. „Green Card“. Vor allem ist die „Blaue Karte“ am aktuellen Arbeitsmarktbedarf ausgerichtet; sie vermeidet die eher willkürliche Festlegung auf 20.000 ausländische IT-Kräfte bei der „Green Card“. Den ausländischen Spezialisten wird eine Aufenthaltsgenehmigung für die

Dauer des Arbeitsvertrages zugesichert. Die „Blue Card“ kann auch für andere High-Tech-Bereiche greifen, in denen die Arbeitsverwaltung einen Arbeitskräftemangel feststellt. Insgesamt kann sie dem Bedarf der Wirtschaft an ausländischen Spezialisten flexibler und unbürokratischer Rechnung tragen als die „Green Card“.

2. *Zuwanderung ist nicht nur Belastung, sondern auch Bereicherung*

2.1 Die Debatte über die „Green Card“ hat -und das ist vielleicht der wichtigste positive Aspekt- vor allem eins deutlich gemacht: dass Zuwanderung für das Aufnahmeland – unter bestimmten Bedingungen – nicht nur Belastung, sondern auch Bereicherung bedeuten kann. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass bei der Steuerung dieser Zuwanderung zunächst die legitimen wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Interessen des Aufnahmelandes beachtet werden und dass darüber hinaus – auf allen staatlichen Ebenen - für die Zuwanderer genügend qualifizierte Integrationsangebote zur Verfügung stehen. Wer Integration fordert, muss sie auch fördern!

Wenn unsere Wirtschaft in verschiedenen Branchen und sogar in Schlüsselpositionen ihren Bedarf an qualifizierten Fachkräften weder aus dem Reservoir deutscher Arbeitnehmer noch durch die Einstellung von Arbeitnehmern aus den EU-Ländern decken kann und wenn trotz erhöhter Ausbildungsleistungen der Betriebe und verstärkter Umschulungs- und Qualifizierungsanstrengungen der Arbeitsverwaltung freie Arbeitsplätze nicht besetzt werden können, dann muss dies negative Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes haben. Eine Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte kann daher also durchaus im Interesse unserer Volkswirtschaft und damit des gesamten Landes sein.

Natürlich dürfen wir nie das Ziel aufgeben, die Zahl der Arbeitslosen so schnell und so weit wie möglich zu senken und offene Stellen so schnell und so weit wie möglich mit Arbeitslosen zu besetzen. Dennoch müssen wir feststellen, dass es vielen Unternehmen trotz der hohen Arbeitslosenzahl und trotz erheblicher eigener Anstrengungen und intensiver Bemü-

hungen der Arbeitsverwaltung oftmals nicht gelingt, freie Arbeitsplätze mit (arbeitslosen) Arbeitnehmern zu besetzen.

Die Lösung dieses Problems – hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Unvermögen, für hunderttausende freier Arbeitsplätze (geeignete) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu finden – sollte jedoch nicht in erster Linie über das Ausländerrecht bzw. eine andere Zuwanderungspolitik erfolgen. Hier handelt es sich zunächst um eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Herausforderung. Dessen ungeachtet könnte aber auch eine andere Zuwanderungspolitik einen Beitrag zur Problemlösung leisten.

2.2 Auch die demographische Entwicklung unseres Landes ist bekannt, sie ist in den letzten Jahren hinreichend präzise beschrieben worden. Weniger bekannt ist, welche Folgen diese Entwicklung für unsere Volkswirtschaft aber auch und insbesondere für unsere sozialen Sicherungssysteme haben wird. Die Arbeitnehmer und Unternehmer in einer Gesellschaft mit der für die Bundesrepublik prognostizierten intensiven demographischen Alterung müssen für den Erhalt der sozialen Sicherungssysteme überproportional hohe Lasten aufbringen. Die Produktionskosten steigen, die Netto-Löhne sinken. Diese Entwicklung belastet die Arbeitnehmer und ihre Familien ebenso wie die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen, die auch durch diese Entwicklung einen gravierenden Standortnachteil erleiden.

Daher kann eine – unter Berücksichtigung der Interessen unseres Landes – gesteuerte Zuwanderung auch einen Beitrag zur Lösung dieses Problems sein. Die demographische Entwicklung alleine sollte jedoch kein Grund für eine Änderung der Zuwanderungspolitik sein. Wichtiger wäre es, die Bundesrepublik konsequent zu einem kinder- und familienfreundlichen Land zu entwickeln. Die vertiefte Erörterung dieses Themas kann und soll jedoch nicht Gegenstand der hiesigen Überlegungen sein.

3. Für eine vernünftige Zuwanderungspolitik im Interesse unseres Landes

3.1 Wir haben uns in den vergangenen Jahren viel zu lange mit der Erörterung der Frage beschäftigt, ob Deutschland nun ein Einwanderungsland sei oder nicht. Ob man die Bundesrepublik als Einwanderungsland bezeichnet oder nicht, ist ausschließlich eine Frage der Definition, ohne dass mit der Beantwortung der Frage mit Ja oder Nein irgendein Erkenntnisfortschritt oder gar eine sachliche Problemlösung verbunden wäre. Im Gegenteil: Wer sich ständig nur mit dieser Frage beschäftigt und sie je nach politischer Interessenlage mit Ja oder Nein beantwortet, gerät leicht in die Gefahr, die wirklich wichtigen Fragen des deutschen Asyl- und Ausländerrechts sowie einer europäischen Harmonisierung auf diesem Gebiet zu vernachlässigen.

Man kann die Frage deskriptiv oder normativ beantworten: Wer die Ansicht vertritt, dass jedes Land ein Einwanderungsland ist, in das Angehörige ausländischer Staaten einreisen, um sich dort auf Dauer niederzulassen, der wird bei einer Zahl von über 7 Millionen Ausländern selbstverständlich behaupten, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei. Und wer – mit guten Argumenten – die Auffassung vertritt, dass man richtigerweise nur solche Länder als Einwanderungsländer bezeichnen könne, die sich gezielt und nachhaltig um Einwanderung bemühen, der wird die Bundesrepublik selbstverständlich nicht als Einwanderungsland (jedenfalls nicht als klassisches Einwanderungsland wie z.B. die USA, Kanada oder Australien) sehen, da wir spätestens seit dem Anwerbestopp aus dem Jahre 1973 aus guten innerstaatlichen Gründen nicht mehr um Zuwanderung werben.

Angesichts des Umstandes, dass wir uns durch die Erörterung dieser Frage seit langer Zeit rhetorisch – politisch immer wieder im Kreise drehen, werde ich mit Nachdruck dafür, dass wir uns von Schlagwörtern und Überschriften lösen und uns stattdessen mit Inhalten, also mit den Problemen und Chancen unseres Landes beschäftigen und hierüber vorurteilsfrei diskutieren.

Notwendig ist eine vernünftige, die Interessen unseres Landes und der hier lebenden Menschen berücksichtigende Zuwanderungspolitik. Wir dürfen die Risiken einer unkontrollierten und ungesteuerten Zuwanderung und die sich daraus ergebenden Probleme und Belastungen nicht übersehen und nicht verschweigen. Aber wir dürfen auch weder übersehen noch verschweigen, dass Zuwanderung für eine Gesellschaft auch eine Bereicherung bedeuten kann. Nicht nur in ökonomischer Hinsicht. Und wir müssen den Menschen, die sich – aus welchen Gründen auch immer – um die Zukunft unseres Landes und natürlich auch um ihr ganz persönliches Lebensschicksal Sorgen machen, übertriebene Ängste vor Zuwanderung nehmen.

4. *Entscheidend ist das Profil der Zuwanderer, nicht deren Zahl*

- 4.1 Wie kaum ein anderes Land in der Welt hat die Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten Zuwanderer aufgenommen. Obwohl die Fläche der USA dreiundzwanzigmal so groß ist wie diejenige der Bundesrepublik und obwohl die Vereinigten Staaten dreimal soviel Einwohner haben, war die Zuwanderung nach Deutschland 1992 bis 1995 höher als diejenige in die Vereinigten Staaten von Amerika.

Ende 1998 lebten insgesamt 7,32 Mio. Ausländer in Deutschland, das ergibt einem Anteil von 8,9% an der Gesamtbevölkerung. Seit der Wiedervereinigung hatten wir einen Netto-Zuzug von circa 2 Mio. Ausländer. Dies entspricht einen Durchschnitt von 200.000 pro Kalenderjahr.

Betrachtet man jedoch einzelne Zeitabschnitte, so ergibt sich ein völlig uneinheitliches Bild: 1990 hatten wir einen Netto-Zuzug von Ausländern in Höhe von 376.000, 1991 von rund 427.000, 1992 von 593.000. Mit anderen Worten: Weit über die Hälfte des Netto-Zuzugs in den vergangenen 10 Jahren entfällt allein auf die Jahre 1990 bis 1992. 1993 hat sich der Wanderungssaldo gegenüber 1992 mehr als halbiert. Er sank auf 277.000. 1994 betrug er nur noch 153.000, 1995 wieder 225.000, 1996 nur noch 149.000. 1997 (minus 22.000) und 1998 (minus 33.000) war er sogar negativ. Hauptgründe für den Netto - Fortzug waren die Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien – Herzegowina sowie ein Rückgang

der Zuwanderung aus der Türkei. Für 1999 wird der Wanderungssaldo mit plus 118.000 angegeben. Auch in den folgenden Jahren dürfte der Zuzug wiederum größer sein als der Fortzug.

- 4.2 Eine rein zahlenmäßige Betrachtung der Zu- und Abwanderung in den verschiedenen Jahren allein ist jedoch wenig aussagekräftig. Welche Aussagekraft hat beispielsweise die Mitteilung, dass der positive Wanderungssaldo im Jahre 1996 149.000 betrug? Diese Zahl belegt lediglich, dass 149.000 Ausländer in die Bundesrepublik mehr ein- als auswanderten. Sie gibt keine Auskunft darüber, ob diese Zuwanderer die Bereitschaft und Fähigkeit hatten, sich in der Bundesrepublik zu integrieren, ob die arbeitsfähigen Zuwanderer über solche beruflichen Qualifikationen verfügten, die es ihnen erlaubten, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu finanzieren oder ob (auch) das vorzügliche Netz sozialer Sicherheiten für die Zuwanderungsentscheidung ausschlaggebend war. Kurzum: Die Zahl alleine sagt nichts darüber aus, ob die Zuwanderung für unsere Gesellschaft eine Belastung oder eine Bereicherung war.

In der Bundesrepublik ist nicht allein die Zahl sondern das Profil der Zuwanderer ein Hauptthema. Zu viele Zuwanderer sind nicht willens und / oder nicht in der Lage, hier ihren Lebensunterhalt dauerhaft durch Erwerbstätigkeit zu finanzieren und sich in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren.

- 4.3 Die Folgen dieses Umstandes können in zahlreichen Statistiken besichtigt werden:

- 1997 betrug die Zahl der Bezieher von Sozialhilfe insgesamt 2.893.000 Mio. Davon waren 665.000 Ausländer. Dies entspricht einem prozentualen Anteil von 23,0%. Der Anteil der ausländischen Sozialhilfeempfänger ist also mehr als 2½ mal so groß wie der Anteil an der Bevölkerung.
- Der Anteil der Ausländer an den Erwerbslosen ist doppelt so hoch wie der Anteil an der Bevölkerung. 1998 betrug die Zahl der arbeitslosen

Ausländer 505.158 (1997: 521.597). Das entspricht einer Quote von 19,6% (1997: 20,4%).

- Der Anteil der Ausländer am Kriminalitätsgeschehen ist – nach Abzug von ausländerspezifischen Delikten (also Straftaten, die speziell an den Ausländerstatus anknüpfen wie z.B. illegale Einreise, Verstoß gegen die Auflagen der Aufenthaltserlaubnis) – mehr als doppelt so hoch wie ihr Anteil an der Bevölkerung (1999: 20,4%). Grund dafür ist allerdings nicht, dass „die Ausländer“ generell krimineller sind als ihre deutschen Nachbarn. Hauptgrund ist vielmehr die besondere Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung, ein hoher Anteil von ausländischen Straftätern, die sich hier nur vorübergehend oder illegal aufhalten (sogenannte „importierte Kriminalität“), so wie die Tatsache, dass viele Ausländer – siehe vorstehend – in schwierigen sozialen Verhältnisse leben.

5. *Wir brauchen eine neue Balance der verschiedenen Zuwanderungstatbestände*

5.1 Weil wir uns in den vergangenen Jahren in der politischen Diskussion auf die o.a. Sachverhalte konzentriert haben, ist nicht hinreichend gewürdigt worden, dass es auch – im Interesse unseres Landes – gute Gründe für Zuwanderung geben kann. Die Welt wird immer kleiner. Daten, Nachrichten und Informationen rasen in Sekunden rund um den Globus. Grenzen verlieren an Bedeutung. Der Waren- und Zahlungsverkehr erhält immer weitere Freiräume, regionale und internationale Wirtschaftsräume werden immer größer, (auch) viele unserer Unternehmen müssen in globalen Dimensionen denken und handeln. Damit die junge Generation die Herausforderungen der Zukunft meistern kann, empfehlen wir ihnen dringend das Erlernen von Fremdsprachen. Auslandsaufenthalte sollen den Horizont erweitern und Verständnis für andere Kulturen und Mentalitäten wecken und nicht zuletzt dem Frieden und der Völkerverständigung dienen. Unsere Unternehmen wollen nicht nur von Deutschland aus neue Märkte erschließen, sondern auch weltweit vor Ort präsent sein. Nicht nur mit noblen Repräsentanzen, sondern auch mit Produktionsstätten. Diese

Entwicklung kann nicht ohne Einfluss (auch) auf unsere Zuwanderungspolitik sein.

Bisher ist eine Zuwanderungssteuerung unter Berücksichtigung unserer eigenen, nationalen Interessen nur in sehr begrenztem Umfang möglich. Derjenige Ausländer, der die tatbestandlichen Voraussetzungen der einschlägigen Gesetze erfüllt, kann ohne weiteres und zu jeder Zeit einreisen. Nach jetzigem Rechtszustand haben weder die Bundesregierung noch die Bundesländer darauf Einfluss, wer wann einreist. Irrelevant ist auch, wie viele Menschen in diesem Einreisezeitraum oder in einem vorangegangenen Zeitraum schon eingereist sind.

- 5.2 Keine Gesellschaft kann unbegrenzte Zuwanderung verkraften, will sie nicht ihre innere Stabilität und Identität aufs Spiel setzen. Deshalb ist eine vernünftige, an den Interessen der Bundesrepublik Deutschland orientierte Zuwanderungssteuerung das Gebot der Stunde. Das politische Ziel dieser Zuwanderungssteuerung sollte nicht ein signifikantes „Mehr“ an Zuwanderung sein, sondern die Option, ein „Mehr“ an Zuwanderung von solchen Personen zu ermöglichen, deren Einwanderung für die Zukunft der Bundesrepublik Deutschland nützlich sein kann bzw. nützlich sein würde.

Eine vernünftige Zuwanderungspolitik sollte mehrdimensional sein; sie kann nicht nur ein Ziel haben: etwa nur Humanität oder nur Ökonomie. Die Frage ist nicht, ob unser Land Menschen aus humanitären oder aus eigenen (etwa wirtschaftlichen oder demographischen) Motiven aufnehmen soll. Eine solche Alternative würde zu kurz greifen; sie würde der Komplexität der Zuwanderung nicht gerecht. Eine vernünftige Zuwanderungspolitik kann nicht eine Politik des Entweder – Oder sein, sondern nur und immer eine Politik des Sowohl – als – Auch.

Es geht darum, Zuwanderung aus humanitären Gründen und Zuwanderung aus legitimen nationalen Interessen in eine vernünftige Balance zu bringen und in einer vernünftigen Balance zu halten. Es geht um ein den Interessen unseres Landes dienendes und die humanitären Interessen der Zuwanderer berücksichtigendes, ausgewogenes Verhältnis der verschiedenen Zuwanderungstatbestände. Eine vernünftige Zuwanderungspolitik

muss aber nicht nur die richtige Relation der verschiedenen Zuwanderungsgründe finden und beachten, sondern auch – auf allen staatlichen Ebenen – für eine Integration der dauerhaft und rechtmäßig hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer Sorge tragen.

Dass unser Land auch in Zukunft Zuwanderung braucht und dass sie auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten stattfinden wird, kann ernsthaft nicht bestritten werden. Doch wir sollten insoweit nicht nur von den damit verbundenen Belastungen sprechen, sondern zumindest auch von Zielen, Chancen, Perspektiven. Und wir sollten bei der Zuwanderung in unserem eigenen, wohlverstandenen Interesse nicht nur an qualifizierte Arbeitskräfte denken, die in der Bundesrepublik Deutschland bzw. in der EU kurzfristig nicht zur Verfügung stehen, sondern auch an Wissenschaftler, Studentinnen und Studenten, Künstler oder Investoren ausländischer Herkunft.

- 5.3 Das Konzept einer auch an den eigenen, nationalen Interessen orientierten Zuwanderungspolitik kann jedoch erst dann greifen, wenn zuvor die Probleme einer ungesteuerten und derzeit weitgehend unsteuerbaren Zuwanderung von solchen Personen, die für unsere Gesellschaft in besonderer Weise belastend sind, gelöst werden. Dies deshalb, weil es im Ergebnis nicht so sein kann bzw. so sein darf, dass sich unerwünschte/ungesteuerte und erwünschte/zugelassene Zuwanderung einfach addieren. Eine solche Politik wäre nicht im Interesse unseres Landes und fände keine gesellschaftliche Akzeptanz.

6. *Das Asylrecht muss so reformiert werden, dass Missbrauch soweit wie eben möglich verhindert wird*

- 6.1 Ungeregelte Zuwanderung findet vor allem über das Asylgrundrecht statt. Die Zahl der Antragsteller geht seit Inkrafttreten des sog. „Asylkompromisses“ – Neufassung des Asylgrundrechts in Art. 16a GG im Jahre 1993 – zurück. 1992 – d.h. im Jahr vor dem Asylkompromiss – lag die Zahl der Asylbewerber bei 438.191. In den Folgejahren pendelte sie sich bei rund 100.000 im Jahr ein (1997: 104.353; 1998: 98.644; 1999: 95.113). Im Jahr 2000 haben 78.564 Personen in Deutschland Asyl beantragt.

Die Anerkennungsquote liegt im Verwaltungsverfahren jedoch derzeit bei nur etwa 3 %; im gerichtlichen Verfahren liegt sie bei etwa 5 %. In den Genuss des sog. „kleinen Asyls“ nach § 51 Ausländergesetz kommen 4,5 % der Asylbewerber, ein Abschiebungshindernis nach § 53 Ausländergesetz liegt bei 1,5 % vor. Nach wie vor werden also nur etwa 14 % der Antragsteller als Asylberechtigte anerkannt oder erhalten vorübergehenden Abschiebungsschutz.

Zwar sind durch die Neufassung des Asylgrundrechts im Jahre 1993 die Zugangszahlen erheblich zurückgegangen, jedoch hat sich an folgender Situation grundsätzlich nichts geändert: Ein Großteil der Asylbewerber kann sich letztlich nicht auf politische Verfolgung berufen; die meisten von ihnen bleiben – aus vielfältigen Gründen – gleichwohl und auf Dauer in unserem Land. Der Schutz von politisch Verfolgten, wie wir ihn auch weiterhin gewähren und garantieren wollen, kann aber nur dann und dauerhaft die notwendige Akzeptanz in der Bevölkerung finden, wenn das Asylrecht auch wirklich nur den tatsächlich politisch Verfolgten zugute kommt.

6.2 Die Hauptprobleme des Asylverfahrens sind – nach wie vor – neben der extrem niedrigen Anerkennungsquote:

- die Verschleierung der wahren Identität und/oder Nationalität durch die Antragsteller,
- die zu lange Dauer sowohl des verwaltungsrechtlichen Asylverfahrens als auch der anschließenden gerichtlichen Verfahren,
- das Bestehen vielfältiger Abschiebungshindernisse, für deren Beseitigung die Bundesregierung, soweit ihr dies möglich ist, energisch Sorge tragen müsste,
- die mangelnde Bereitschaft vieler Herkunftsländer, ihre Staatsbürger wieder aufzunehmen.

6.3 Rückführungshindernisse entstehen z.B. dadurch, dass innerhalb einer Familie Asylanträge für die einzelnen Familienmitglieder bewusst sukzessiv gestellt werden. Immer wieder ist zu beobachten, dass minderjährige oft erst nach der Einreise der Eltern geborene Kinder von unanfechtbar

abgelehnten Asylbewerbern nachträglich eigene Asylanträge stellen. Ziel dieser Anträge ist es, die Aufenthaltsbeendigung der Familie insgesamt zu verzögern. Derartige „nachgeschobene“ Anträge unterlaufen alle Bemühungen, Asylverfahren beschleunigt zu bearbeiten und im Falle einer negativen Entscheidung den Aufenthalt kurzfristig zu beenden. Eine wirksame Maßnahme, um diesen unerwünschten Entwicklungen zu begegnen, wäre die Fiktion der Asylantragstellung für ledige, unter 16 Jahre alte und damit nach dem Asylverfahrensgesetz nicht handlungsfähige Kinder für den Fall, dass deren Eltern oder ein Elternteil ein Asylverfahren betreiben oder sich nach dessen Abschluss ohne Aufenthaltsgenehmigung im Bundesgebiet aufhalten. Die Union unterstützt die entsprechende Gesetzesinitiative des Bundesrates vom 20.10.2000 (BR-Drucks. 522/00).

Wir müssen vor allem auch die Schaffung von Nachfluchtgründen erschweren. Die Nachfluchtgründe basieren zumeist auf einer politischen Betätigung in Deutschland nach der Antragstellung hier, bzw. nach der Ablehnung des ersten (erfolglosen) Asylantrags. Die Betroffenen schaffen dann durch ihr eigenes Verhalten in Deutschland jene Gründe, die eine politische Verfolgung im Heimatland nach Rückkehr/Abschiebung zur Folge haben sollen. Ein solches Schaffen von Nachfluchtgründen könnte durch ein Verbot jeder politischen Betätigung während der Dauer des Asylverfahrens erschwert werden; wobei ein Verstoß gegen dieses Verbot natürlich sanktioniert werden müsste.

6.4 Vor allem müssen wir alles unterlassen, was weitere Anreize bieten könnte, unter Berufung auf politische Verfolgung letztlich aus asylfremden Gründen nach Deutschland zu kommen.

- Von daher halten wir die jetzt von der Bundesregierung beschlossene weitgehende Aufhebung des Arbeitsverbots für Asylbewerber für bedenklich; diese Maßnahme schafft nur neue Anreize zum Missbrauch des Asylrechts. Die weitgehende Aufhebung des Arbeitsverbots macht Deutschland für Asylbewerber noch attraktiver als es ohnehin schon ist. Sie wird sich schnell in aller Welt herumsprechen. Damit werden neue Zuwanderungsanreize geschaffen, sich unter Berufung auf angebliche

politische Verfolgung einen Daueraufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu Arbeitszwecken zu verschaffen.

- Asylbewerber müssen in Sammelunterkünften mit konsequenter Sachleistungsgewährung untergebracht werden.
- Die zum 1. Juli 2000 in Kraft getretene Leistungserhöhung an Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist sachlich verfehlt. Grundlage des Asylkompromisses war und ist, dass Asylbewerber bis zu ihrer Anerkennung oder Ausreise aus Deutschland nicht die volle Sozialhilfe bekommen sollen. Asylbewerber sind deshalb durch das Asylbewerberleistungsgesetz grundsätzlich auf den Bezug von Sachleistungen beschränkt, die um etwa 20% niedriger liegen als die allgemeinen Sozialhilfesätze. Seit 1. Juli 2000 muss die höhere Sozialhilfe gewährt werden, sofern die Person schon 3 Jahre Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen hat. Belohnt wird, wer es schafft, seine Abschiebung und Ausreise so lange wie möglich hinauszuzögern. Die leistungsrechtliche Privilegierung von Asylbewerbern nach dreijährigem Grundleistungsbezug muss wieder abgeschafft werden.
- Das Asylrecht darf nicht durch eine immer neue „Legalisierung“ sogenannter „Altfälle“ de facto ausgehöhlt werden. Bei diesen „Altfällen“ handelt es sich in der Regel um Personen, die letztlich unter Missbrauch des Asylrechts nach Deutschland gekommen sind und die durch Verfahrensverzögerung oder die Weigerung, ihrer Ausreisepflicht nachzukommen, eine längere Aufenthaltsdauer erreicht haben. Mit solchen „Altfallregelungen“ werden diese Ausländer – quasi als Belohnung für den Missbrauch des Asylrechts – begünstigt. Immer neue Altfallregelungen entfalten auch eine unverantwortliche Anreizwirkung auf Ausländer, die noch in ihrem Heimatland sind. Bei ihnen würde die Hoffnung erzeugt, man könne in Deutschland ohne Rücksicht auf tatsächliche politische Verfolgung auf Dauer doch Aufnahme finden, sofern es nur gelingt, lange genug dort zu bleiben.

Vor allem kann es aber auch nicht darum gehen, durch neue Asylgründe – etwa auch die geschlechtsspezifische Verfolgung - den Anteil der anerkannten Asylbewerber zu erhöhen (wie es jetzt Bündnis90/Die Grünen vorgeschlagen haben).

6.5 Gelegentlich wird die Auffassung vertreten, dass die Einreise unter Berufung auf das Grundrecht auf Asyl mit der Zuwanderung im übrigen nichts zu tun hätte, so dass bei der Debatte über eine Novellierung des Ausländerrechts das Asylrecht und die Asylpraxis außer Betracht bleiben müssten. (Durch diese Argumentation soll das Thema „Asylmissbrauch“ tabuisiert werden).

Da diese Argumentation ebenso richtig wie falsch ist, muss sie bei einer seriösen Betrachtung der Handlungsnotwendigkeiten außer Betracht bleiben.

Richtig ist, dass man die Aufnahme von tatsächlich politisch Verfolgten nicht mit der Zuwanderung von Menschen, auf die wir aus ökonomischen und/oder demografischen Gründen angewiesen sind, verwechseln darf oder dass man gar Zuwanderungsmotive gegeneinander ausspielen kann. Falsch ist jedoch, dass die Einreise unter Berufung auf das Asylrecht angesichts der Rechtslage und vor allem der Asylpraxis in Deutschland nichts mit Zuwanderung zu tun hätte. Das Gegenteil ist richtig!

Unser Problem sind nicht die tatsächlich politisch Verfolgten, sondern diejenigen, die sich zu Unrecht auf politische Verfolgung berufen und in Wahrheit Armuts- bzw. Wirtschaftsflüchtlinge sind. Da es jedoch einem Großteil, vielen über Jahre hinweg und nicht wenigen auf Dauer (!), gelingt, trotz Ablehnung des Antrages auf Asyl in Deutschland zu bleiben, findet schon seit Jahren unter Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl de facto eine Zuwanderung von Menschen statt, die nicht politisch verfolgt sind und auch nie politisch verfolgt waren. Wer dies leugnet, weigert sich die Realitäten zur Kenntnis nehmen und wird daher auch nicht in der Lage sein, die legitimen Interessen des Landes zu formulieren oder gar in praktische Politik umzusetzen.

Darüber hinaus wird die Auffassung vertreten, dass der „Druck“, unter Berufung auf das Asylrecht einen Daueraufenthalt in Deutschland zu erreichen, in dem Augenblick nachlassen würde, wenn die Zuwanderung im übrigen erleichtert würde. Dies ist eine bloße Behauptung, die bis zur Stunde noch nicht einmal andeutungsweise begründet werden konnte.

Diese Argumentation könnte – wenn überhaupt - allenfalls dann richtig sein, wenn die Asylbewerber über jene beruflichen Qualifikationen und Integrationsfähigkeiten verfügen würden, die für einen Daueraufenthalt in Deutschland notwendig wären. Dies mag in Einzelfällen durchaus möglich sein, generell kann dies jedoch nicht angenommen werden. Jedenfalls gibt es hierfür derzeit keinerlei tatsächliche Anhaltspunkte oder gar Feststellungen.

Da zwischen Asylrecht und Asylpraxis einerseits und der Zuwanderung im übrigen andererseits jedenfalls faktisch ein enger Zusammenhang besteht, können Asylrecht und –praxis bei der Erörterung einer vernünftigen Zuwanderungspolitik im Interesse unseres Landes nicht außer Betracht bleiben.

- 6.6 Die Union will nicht das Asylrecht abschaffen. Aber wer es auf Dauer für die wirklich politisch Verfolgten erhalten will, muss bereit sein, es so zu reformieren, dass ein ganz überwiegender Missbrauch – so weit wie eben möglich – verhindert werden kann. Und deshalb sollten einmal alle verantwortungsbewussten Politiker ohne gegenseitige Vorwürfe und Schuldzuweisungen darüber nachdenken, ob es aus vielfältigen Gründen nicht wirklich notwendig wäre, das derzeitige individuelle Asylgrundrecht in eine institutionelle Garantie abzuändern. Nicht als Selbstzweck, sondern ob denkbares Mittel zur Lösung der unbestreitbar vorhandenen Probleme des Asylrechts und vor allem der rechtsbedingten Asylpraxis. Es sollte unser vorrangiges Ziel sein, den Asylmissbrauch so weit wie nur eben möglich zu bekämpfen, die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu beschleunigen und Abschiebehindernisse zu beseitigen.

Die Umwandlung des Asylrechts von seiner derzeitigen Form als subjektives Grundrecht (mit entsprechendem Bleiberecht sowie Zugangsrecht zu den hiesigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren) in eine institutionelle

Garantie (d.h. ohne individuell einklagbare Grundrechtsposition für den Einzelnen) hätte Vorteile für die Missbrauchsbekämpfung; vor allem aber auch für eine schnellere Erledigung der Verfahren.

- Eine institutionelle Garantie würde eine Überprüfung der Verwaltungsentscheidungen durch besondere Beschwerdeausschüsse statt durch die mit Asylverfahren überlasteten Verwaltungsgerichte ermöglichen (ggfs. i.V.m. einer entsprechenden Ergänzung des Art. 19 Abs. 4 GG – Rechtsweggarantie).
- Wenn das Asylrecht nicht als individuelles Grundrecht garantiert ist, wäre gegen ablehnende Entscheidungen der Verwaltungsgerichte nicht die Verfassungsbeschwerde gegeben.
- Die verwaltungsmäßige Ablehnung von missbräuchlichen Folgeanträgen nach rechtskräftiger Entscheidung würde erleichtert.

6.7 Die Umwandlung des Asylgrundrechts in eine institutionelle Garantie darf gerade auch im Hinblick auf die europäische Einigung und europäische Harmonisierung auch des Rechts kein (verfassungs-)politisches Tabu bleiben. Es ist eine Illusion zu glauben, eine europäische Harmonisierung des Asylrechts bzw. der Asylpolitik würde auf dem hohen deutschen Rechtsniveau stattfinden. Gerade im Hinblick auf eine einheitliche europäische Regelung, vor allem aber auch im Hinblick auf eine gleichmäßigere Lastenverteilung zwischen den europäischen Staaten, muss die „Magnetwirkung“ Deutschlands im deutschen wie im europäischen Interesse hinterfragt werden. Unsere europäischen Partner werden kaum bereit sein, uns Lasten abzunehmen, die (allein oder doch überwiegend) daraus herrühren, dass Deutschland aufgrund der hiesigen Ausgestaltung des Asylrechts für Asylbewerber als Aufnahmeland „verlockender“ ist als andere Staaten der europäischen Union. Es ist unsere besondere Ausgestaltung des Asylrechts, es sind vor allem auch die hiesigen Sozialleistungen, die Deutschland für einen großen Teil der in Europa Asyl suchenden Ausländer so anziehend machen. Es ist darum verständlich, dass sich die anderen Europäer weigern, Teile der deutschen „Lasten“ durch die hiesigen hohen Asylbewerberzahlen zu übernehmen.

Nicht die europäischen Partner bringen das europäische Gleichgewicht durcheinander, sondern Deutschland mit seinem großzügigen Asyl- und Sozialrecht. Wenn wir eine materiell-rechtliche Harmonisierung der nationalen Asylrechte oder auch nur eine einigermaßen gerechte europäische Lastenverteilung im Asylbereich erreichen wollen, werden wir kaum umhin können, das deutsche Rechtsniveau und das deutsche Sozialleistungs-niveau für Asylbewerber an das EU-Niveau anzupassen.

- 6.8 Grundsätzlich denkbar wäre auch, dass sich im Rahmen einer europäischen Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts die Staaten der EU dahingehend verständigen, dass (auch) die Asylbewerber –und die damit zwangsläufig verbundenen Belastungen für die Aufnahmeländer- gerecht verteilt werden. Denkbar wäre ein Verteilungsschlüssel gemäß der jeweiligen Einwohnerzahl der Länder. Durch eine solche Regelung würde Deutschland deutlich entlastet, allerdings würden gleichzeitig andere Staaten, wie z.B. Frankreich, Spanien und Italien, nicht unerheblich (zusätzlich) belastet. Daher ist eine derartige Regelung zumindest in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

7. Politische Fragen an ein Zuwanderungsgesetz

Ausgehend von der Überlegung, durch eine Begrenzung unerwünschter, belastender Zuwanderung Spielräume für Zuwanderung aus eigenem (nicht nur wirtschaftlichem) Interesse zu gewinnen, müssen wir folgende Schlüsselfragen beantworten:

- 7.1 Wollen wir ein Zuwanderungssteuerungsgesetz, bejahendenfalls mit einer sogenannten „Quotenlösung“ (Gesamtquote und Teilquote)? Eine solche Lösung ist ohne weiteres denkbar, allerdings darf nicht verschwiegen werden, dass einige verfassungsrechtliche Fragen zu diskutieren und zu lösen wären. Beispielhaft verweise ich auf Art. 6 des GG, der die Familienzusammenführung grundrechtlichen Schutz verleiht. Sollte Familienzusammenführung überhaupt ausgeschlossen werden, wäre dies sicher ein Verstoß gegen Art. 6. Die Bestimmung ist m.E. aber kein Hindernis gegen eine Anrechnung des Familiennachzugs im Rahmen einer Zuzugsquotierung auf die Gesamtquote. Individueller Familiennachzug müsste bei

Erschöpfung der Teilquote für den (gesamten) Familiennachzug zeitlich verschoben werden können; eine mit Art. 6 GG vereinbare (einfach-rechtliche) Ausgestaltung dürfte möglich sein.

7.2 Vorausgesetzt, dass eine Quoten-Regelung angestrebt wird, wer soll dann in welchem Verfahren die Gesamtquote und die Teilquoten vorschlagen bzw. über diese entscheiden? Diesbezüglich wäre es wohl sinnvoll, sich nicht nur wissenschaftlichen Sachverständigen zu bedienen, sondern auch beispielsweise die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände, die Bundesanstalt für Arbeit, die Kirchen (wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Sozialarbeit) sowie Länder und Gemeinden in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Etwaige Quoten dürften auch nicht am Parlament vorbei, z.B. auf dem Verordnungswege, festgelegt werden (können). Der Bundestag muss in rechtlich verbindlicher Weise an der Festlegung der jeweiligen Quote beteiligt sein.

7.3 Sollten bei der Quoten-Bildung Asylbewerber und / oder Bürgerkriegsflüchtlinge „außen vor“ bleiben? Bejahendenfalls dürfte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ein „Mehr“ an Zuwanderung die Folge sein, nicht etwa eine Zuwanderung von Migranten mit einem besseren „Profil“, das den Interessen der Bundesrepublik Deutschland eher entsprechen würde. Anders formuliert: Käme man zu neuen Einwanderungstatbeständen, möglicherweise unter Berücksichtigung der besonderen Interessen der Bundesrepublik Deutschland, ohne die oben beschriebenen Probleme zu lösen und / oder ohne zu einer gerechteren Verteilung bei der Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen zu kommen, so würde die Zahl der Zuwanderer in den kommenden Jahren mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erheblich zunehmen. Zweifel sind angebracht, ob dies im Interesse des inneren Friedens der Bundesrepublik Deutschland liegen würde.

Darüber hinaus wäre auch folgender Punkt zu berücksichtigen: Eine Quotierung von Asylbewerbern ist nach derzeitiger Verfassungsrechtslage nicht möglich. Das Grundgesetz garantiert einen Individualanspruch auf Asyl. Dieser grundgesetzlich verbürgte Anspruch auf Asyl lässt sich nicht quotenmäßig begrenzen. Ohne Änderung des Art. 16a GG kann es allein

darum gehen, ob die Zahl der Asylbewerber ganz oder jedenfalls teilweise auf die (Gesamt-) Zuwanderungsquote angerechnet werden soll, was m.E. zu bejahen wäre.

Fraglich ist, ob auch Bürgerkriegsflüchtlinge einer starren Quote unterworfen werden können. Angst und Schrecken – erinnert sei nur an die Bilder des Flüchtlingseleids im Kosovo – lassen sich nicht in Quoten fassen. Eine andere Frage ist jedoch, ob die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge ganz oder zum Teil auf die (periodische) Gesamtquote der Zuwanderung angerechnet werden muss. Sobald die Flüchtlinge wieder in ihre Heimat zurückkehren können, müssen sie auch gehen. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge haben nach Kriegsende keinen Anspruch auf Daueraufenthalt in Deutschland. Sie müssen in ihre Heimat zurückkehren, wenn die für ihre Flucht bzw. Aufnahme maßgebenden Gründe weggefallen sind. Die Schutzgewährung für Bürgerkriegsflüchtlinge kann nur vorübergehender Natur sein. Bei der Rückführung sollte flexibel/differenziert vorgegangen werden: Rückführung zunächst und vorrangig von solchen Flüchtlingen, die straffällig geworden sind, die auf öffentliche Leistungen angewiesen sind; bestehende Arbeitsverhältnisse sollten – soweit berechnigte Interessen des Arbeitgebers dargetan werden können - bei der Festlegung der Ausreisefrist angemessene Berücksichtigung finden oder sogar – wenn der Arbeitsplatz nicht entsprechend qualifiziert mit einem deutschen Arbeitnehmer oder einem Arbeitnehmer aus einem anderen EU-Staat nachbesetzt werden kann – zu einem Daueraufenthalt (dann als Arbeitszuwanderer) führen können.

- 7.4 Die Freizügigkeit der Unionsbürger ist gewollt. Irgendwelche quotenmäßigen oder sonstigen Steuerungsmaßnahmen verbieten sich insoweit. Zuwanderungsanträge aus den Staaten, die demnächst der EU beitreten, sollten im Hinblick auf die deren Bürgern dann – nach einer notwendigen, angemessenen Übergangszeit - zukommende EU-weite Freizügigkeit Vorrang haben vor Zuwanderungsanträgen aus anderen Ländern.
- 7.5 Anträge auf Zuwanderung sind vor der Einreise nach Deutschland zu stellen. Gegen die Ablehnung kann Rechtsschutz nur vom Ausland aus begehrt werden. Asyl und Zuwanderung schließen sich gegenseitig aus. Wer

einen Asylantrag gestellt hat, kann keinen (gleichzeitigen oder anschließenden) Zuwanderungsantrag mehr stellen.

8. Die notwendige Ergänzung: ein umfassendes Integrationskonzept

8.1 Mit einem Zuwanderungskonzept allein ist es nicht getan. Korrespondierend dazu brauchen wir ein umfassendes Integrationskonzept. Einfach nur mehr Zuwanderung zuzulassen, ohne sich den damit einhergehenden Integrationsfragen und –problemen zu stellen, wäre unverantwortlich. Und zwar unverantwortlich nicht nur gegenüber den Zuwanderern, sondern unverantwortlich auch gegenüber den Bürgern unseres Landes.

Integration erfordert, dass beide Seiten aufeinander zugehen, Toleranz für andere Lebensart einerseits und das Bemühen, sich einzufügen, andererseits. Integration stellt Anforderungen an beide Seiten; beide Seiten dürfen sich gegenseitig nicht überfordern.

Integration ist weder einseitige Assimilation, noch unverbundenes Nebeneinander auf Dauer. Integration ist mehr als ein bloßes Nebeneinander unverbundener Parallelgesellschaften. Unser Ziel muss eine Kultur der Toleranz und des Miteinander sein.

8.2 Bessere und schnellere Integration der rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebenden Migranten setzt zunächst und vor allem entsprechende Sprachkenntnisse voraus. Nur wer hinreichend gut Deutsch kann, hat auf dem deutschen Arbeitsmarkt und in der deutschen Gesellschaft eine Chance. Das Vorhandensein guter deutscher Sprachkenntnisse sollte sich als „Bonus“ auswirken, etwa bei der Entscheidung über einen Zuwanderungsantrag oder auch sonst bei der Erteilung einer Arbeitserlaubnis oder eines dauerhaften Aufenthaltstitels. Auf der anderen Seite muss es möglich sein, Zuwanderer jedenfalls dann, wenn sie etwa auf öffentliche Leistungen angewiesen sind, zur Teilnahme an Integrationskursen und hier vor allem Sprachkursen zu verpflichten.

8.3 Das Nachzugsalter von Kindern muss – gerade auch in deren wohlverstandenen Interesse - deutlich gesenkt werden. Die gegenwärtige Nach-

zugsregelung für Kinder in § 20 Ausländergesetz ermöglicht es ausländischen Eltern, den Nachzug ihrer Kinder bis zum Alter von 16 Jahren hinauszuzögern. Die Nachzugsentscheidung muss aber – gerade auch unter Integrationsgesichtspunkten – möglichst früh getroffen werden. Ältere Kinder und Jugendliche, die nicht in Deutschland in die Schule gegangen sind, können sich nur sehr schwer auf eine neue Lebenssituation und das andere kulturelle Umfeld in Deutschland einstellen. Sachgerecht erscheint deshalb eine Altersgrenze von 6, höchstens 10 Jahren, damit zumindest der überwiegende Teil des Schulbesuchs in Deutschland stattfinden kann. Nur dann eröffnet sich den jungen Ausländern eine realistische Integrationschance in die hiesige Gesellschaft.

- 8.4 Ein besonderes Problem besteht in der Konzentration / Ghattobildung von Ausländern, hier insbesondere von Türkinnen und Türken. Eine derartige Konzentration / Ghattobildung fördert nicht die Integration, sie behindert sie (Warum soll ein Türke, der – in welcher Stadt auch immer – in einer türkischen community lebt, deutsch lernen, wenn er auch ohne jede Kenntnis der deutschen Sprache in seiner „türkischen“ Umgebung ohne weiteres zurechtkommt?) Eine Folge dieser Konzentration / Ghattobildung ist zum einem, dass sich – was nicht im deutschen Interesse sein kann – Parallelgesellschaften bilden und dass sich nicht selten Deutsche zunehmend als Fremde in ihrem eigenen Land fühlen.

Eine wichtige Funktion kommt insoweit den Kommunen in ihrer Funktion als Planungsbehörden und Träger der Stadtentwicklung zu. Das Entstehen von Verdichtungskernen mit überwiegend ausländischer Wohnbevölkerung in vielen deutschen Großstädten erschwert den Austausch zwischen der deutschen und der zugewanderten Bevölkerung und damit die Integration. Wir brauchen die Würdigung und Unterstützung der großen Städte als Integrationszentren; die Berücksichtigung der Integrationswirkung bei der Stadtentwicklungsplanung; die Einbeziehung der Ausländerbeiräte und sachkundigen Einwohner; die Einstellung muttersprachlicher Vermittler und von Personen ausländischer Herkunft; ein integrationsbezogenes Training für Mitarbeiter der Verwaltung vor Ort.

Dieter Oberndörfer

Das Grundgesetz ist die Hausordnung der multikulturellen Gesellschaft Deutschlands

Kultureller Pluralismus, kulturelle Konflikte und kultureller Wandel finden sich in allen menschlichen Gesellschaften. Kulturelle Homogenität im Sinne fugenloser, konfliktfreier Übereinstimmung kultureller Werte hat es nie und nirgendwo gegeben. Versuche, sie herzustellen und als Status Quo festzuschreiben, führten stets zu kultureller Unterdrückung bis hin zu kultureller Inquisition. In der Form mörderischer Kriege um die Durchsetzung religiöser oder ideologischer Homogenität verbanden sich mit ihnen die schlimmsten Verbrechen des christlichen Europa.

Ferner haben sich alle Kulturen in einer langen Geschichte kulturellen Austausches grenz- und völkerübergreifend gebildet. Gerade die großen Menschheitskulturen sind in ganz besonderer Weise miteinander verwobene Mischkulturen. Durch Austausch und über Neuinterpretation der Überlieferung gab es zudem überall kulturellen Wandel und kulturelle Pluralität. So waren und sind sämtliche uns bekannten Kulturen inhomogene, konflikthafte und dynamisch sich immer wieder verändernde pluralistische und multikulturelle Gebilde¹

In Europa kam das Christentum aus Kulturen des Nahen Osten. Im Mittelalter und in der Renaissance erhielt die Kultur der europäischen Völker entscheidende Impulse aus der Begegnung mit der Philosophie und Literatur der griechisch-römischen Antike. Vom Geist der Antike sind der deutsche Idealismus, die deutsche Klassik und Romantik geprägt worden. Große Werke der Weltli-

1 Zum folgenden Beitrag vgl.: Dieter Oberndörfer, Deutschland ein Mythos? Von der nationalen zur postnationalen Republik, in Yves Bizeul (Hrsg.), Politische Mythen, in Deutschland, Frankreich und Polen, Berlin 2000, 161- 196; ders. Integration oder Abschottung,?- Auf dem Wege zur postnationalen Republik, in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR), 1998, 1; ferner ders. Die politische Gemeinschaft und ihre Kultur. Zum Gegensatz zwischen kulturellem Pluralismus und Multikulturalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr.53, 20.12.1996, S.37-46, und ders. Assimilation, Multikulturalismus und kultureller Pluralismus - Zum Gegensatz zwischen kollektiver Nationalkultur und kultureller Freiheit der Republik, in: Klaus J. Bade (Hrsg.), Migration - Ethnizität - Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, Osnabrück 1996, S.127-148.

teratur wurden ins Deutsche übersetzt. Shakespeare und Molière wurden so auch ein Teil der deutschen Bildungstradition.²

Durch Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte schützt der moderne Verfassungsstaat, die Republik, die *individuelle* Freiheit der Kultur damit aber zugleich kulturelle gesellschaftliche Vielfalt und Dynamik. Er ist daher nicht wie andere politische Systeme nur de facto, sondern auch de lege multikulturell und pluralistisch.

Der eigentliche Kern der kulturellen Freiheit des modernen Verfassungsstaates ist die individuelle Freiheit der Religion und Weltanschauung. Gerade sie war die Mutter der politischen Freiheit. Durch die politischen Freiheiten der Bürger und ihren institutionellen und rechtlichen Schutz sollte die kulturelle Freiheit gesichert werden.

So bildete die Geburt des republikanischen Verfassungsstaates in den Vereinigten Staaten von Amerika den Schlusspunkt einer jahrhundertlangen Geschichte religiöser Bürgerkriege in Europa. Die Vereinigten Staaten wurden als Heimstatt für Gläubige unterschiedlicher Religion und Konfession gegründet. Zum Schutz der individuellen religiösen Freiheit und der religiösen Praxis gegen Eingriffe des Staates wurden Staat und Kirche getrennt. Um den kulturellen Pluralismus der Bürger zu sichern, musste der Staat eine weltanschaulich neutrale Instanz, ein säkularer Staat werden.

Auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird die individuelle Freiheit der Kultur, die individuelle Freiheit des religiösen Glaubens, der religiösen Praxis und der Weltanschauung geschützt. So heißt es in Art. 4 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes: „Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich“ und „Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet“. Zur kulturellen Freiheit gehören nach Art. 5 Abs. 3 GG auch die Freiheit von Kunst und Wissenschaft: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.“

² Als Beispiel für eine in sich ruhende nationale Kultur wird häufig die japanische Kultur angeführt. Aber auch sie ist „multikulturell“. Sie ist durch chinesische, indische und westliche Überlieferungen geformt worden. Aus China wurden die Schrift und die Kunsttechniken übernommen, aus Indien über China und Korea der Buddhismus und aus Europa und Nordamerika Literatur, Kunst, Philosophie, moderne Wissenschaften und Technologie.

Religiöse Überzeugungen und kulturelle Werte von Minderheiten werden nicht nur geduldet, sondern dürfen auch aktiv vertreten werden. Art. 5 Abs. 1 GG sagt dazu: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten [...]. Eine Zensur findet nicht statt.“ Wegen der anhaltenden religiösen und weltanschaulichen Individualisierung und Pluralisierung Deutschlands gewinnt dieser Schutz der individuellen kulturellen Freiheit in Zukunft eine noch eher zunehmende Bedeutung.

Aus der individuellen Freiheit der Kultur im modernen Verfassungsstaat folgt, dass die Kultur keine verbindlich vorgegebene kollektive Orientierungsgröße sein kann. In der Republik gibt es keine nationalen Religionen oder Kulturen, die für ihre Bürger verbindlich gemacht werden dürfen. Jeder Versuch, einem Deutschen, Franzosen oder Amerikaner eine bestimmte Religion oder Konfession als nationale Pflicht oder Eigenschaft vorzuschreiben, ist ein Anschlag auf den Geist und die Bestimmungen ihrer Verfassungen. Die Kultur der Deutschen, der Bürger der Bundesrepublik Deutschland, kann immer nur der gesamte und in sich sehr vielfältige Güterkorb der kulturellen Werte aller deutschen Staatsbürger sein. „Die“ oder „eine“ für alle verbindlich definierte deutsche Kultur kann es in einem Verfassungsstaat nicht geben. Soweit der Begriff der Nation mit kulturellen Überlieferungen und Werten verbunden wird, geschieht dies immer nur als selektive individuelle Entscheidung und Aneignung, die für die übrigen Bürger nicht zwingend verbindlich sind. Es bleibt den Bürgern der Bundesrepublik Deutschland überlassen, ob sie deutsche oder englische Liebesromane, den Koran oder die Bibel, Goethe oder die Bildzeitung lesen, ob sie Bach oder Louis Armstrong hören, ob sie in ihrer Freizeit Museen sehen oder Sport treiben, ihren Urlaub in Deutschland oder im Ausland verbringen wollen.

Kulturelle Werte dürfen in der Republik individuell interpretiert, akzeptiert oder zurückgewiesen werden. Die Kultur der Republik wird somit unvermeidlich zu einer Mischung unterschiedlicher und häufig auch konfliktiver Güter und Werte. Begrenzt wird ihr Pluralismus allein durch die Verfassung und deren rechtliche und politische Ordnung. Diese bilden ihrerseits die Voraussetzung für die Offenheit und Vitalität des kulturellen Pluralismus der Republik.

Der kulturelle Individualismus und Pluralismus des republikanischen Verfassungsstaates vertragen sich nicht mit dem statischen Konzept einer kollektiven Nationalkultur, die seit undenklichen Zeiten existiert und von den Bürgern auf immer bewahrt werden muss, - gedankliche Konstrukte, die die tatsächliche geschichtliche innere Vielfalt der Kulturen und ihren ständigen Wandel ignorieren und daher immer fiktiv waren und sein werden.

Die individuelle kulturelle Freiheit und ihr Pluralismus machen die Kultur der Republik, das komplexe Amalgam der kulturellen Werte und Güter ihrer Bürger, zu einem permanenten Prozess des Wandels individueller oder kollektiver kultureller Präferenzen. In diesem Prozess ist es legitim, wenn sich einzelne Bürger oder bestimmte Gruppen engagiert für die Erhaltung und auch Verbreitung von Überlieferungen einsetzen, die ihnen selbst lieb und teuer sind. Diese Überlieferungen dürfen jedoch nicht mit der Kultur der Republik verwechselt werden. Diese umfasst die Gesamtheit der kulturellen Güter und Präferenzen aller ihrer Staatsbürger. Wenn etwa in der Bundesrepublik Deutschland die Zahl der Staatsbürger muslimischen Glaubens zunehmen wird, werden deren religiöse Überzeugungen in noch stärkerem Umfang als schon heute zu einem Bestandteil der Kultur der Bundesrepublik Deutschland, der Kultur der Deutschen, werden.

Die Kultur des republikanischen Verfassungsstaates ist offen für den Wandel ihrer Inhalte. Sie kann niemals abschließend und übereinstimmend definiert werden. In ihrem Pluralismus müssen kulturelle Werte und Überlieferungen sehr viel überzeugender und engagierter vertreten werden als in einer Gesellschaft, in der "die" Überlieferung unbefragt und unkritisch Gegenwart und Zukunft prägen soll. Die Republik begünstigt somit eine ungleich tiefergehende individuelle Aneignung kultureller Güter durch ihre Bürger. Die Freiheit der Kultur in der Republik richtet sich also nicht gegen die Bewahrung kultureller Traditionen. Sie schafft indes den politischen Rahmen für eine ständig neue kritische Überprüfung ihrer Geltung und verbessert die Chancen für kulturelle Vielfalt und Innovation.

In der Demokratie werden Mehrheiten immer wieder der Versuchung erliegen, ihre eigene Interpretation der Kultur anderen Mitgliedern der politischen Gemeinschaft aufzudrängen. Republiken verlieren jedoch ihre moralische und

politische Glaubwürdigkeit, wenn sie solchen Tendenzen den Vorrang gegenüber der individuellen kulturellen Freiheit und dem mit ihr verbundenem kulturellen Pluralismus einräumen.

In der Bundesrepublik wurde der politische Streit über Multikulturalismus durch die millionenfache Zuwanderung von Ausländern aus bislang fremden und insbesondere aus islamisch geprägten Kulturen ausgelöst. In der Diskussion der politischen Mehrheit geht es dabei heute vor allem um die Fragen der wünschenswerten Form der „Integration“ der Fremden in das Gemeinwesen und die dabei zu achtenden Grenzen kulturellen Pluralismus’.

Die Integration von Fremden, ihre Verwandlung in Patrioten, kann sich im Verfassungsstaat nur auf ihre politische Integration beziehen und darf nicht mit kultureller Assimilation verwechselt werden. Kulturelle Freiheit muss allen Bürgern- auch ursprünglich fremden - ohne Ansehung ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung gewährt werden.

Politische Integration aber setzt voraus, dass Einwanderern durch Einbürgerung all das eingeräumt wird, was allen Bürgern gewährt werden muss: politische Gleichberechtigung, soziale Solidarität und kulturelle Freiheit.

Politische Gleichberechtigung macht die Einbürgerung notwendig, Solidarität die soziale Integration, wobei im Falle der sozialen Benachteiligung von Einwanderern die Sozialpolitik ebenso wie bei anderen benachteiligten Bürgern gefordert ist. Kulturelle Freiheit muss wiederum in dem Umfang gewährt werden, wie sie allen anderen Bürgern eingeräumt wird.

Dass die politische Integration durch Gewährung der Staatsbürgerschaft und kultureller Freiheit mit wirtschaftlicher und sozialer Chancengleichheit kombiniert werden muss, ergibt sich aus der normativen Substanz republikanischer Verfassungen. Die Geschichte der Einwanderungsländer zeigt allerdings, dass soziale Integration immer nur über längere Zeiträume, meistens innerhalb der Generationenfolge, erreicht werden kann. Aber zumindest diese Möglichkeit muss gewährt werden.

Kulturelle Freiheit bedeutet in der Alltagspraxis, dass Einwanderer in bestimmten Regionen oder Stadtvierteln mit Einwanderern der gleichen Her-

kunft zusammenleben können, aber dass sie auch frei sind, solche Zentren zu verlassen und sich anderen Bevölkerungsgruppen anzuschließen; sie bedeutet ferner, dass Einwanderer zu ihrem eigenen Gott beten dürfen, aber auch frei sind, sich anderen Göttern oder dem Säkularismus zuzuwenden.

Wegen der zentralen Bedeutung der Sprache für Kulturen stellt sich die Frage nach der Funktion der Sprache für Republiken. Benötigen Republiken eine nationale Sprache? Alle Bürger sollten sich sprachlich miteinander verständigen können. Dies scheint eine nationale Sprache zumindest als Verwaltungs- und Verkehrssprache notwendig zu machen. In der Bundesrepublik wäre dies die Sprache der Mehrheit, die deutsche Sprache.

Die Grenzen der kulturellen Freiheit müssen für Einwanderer aus fremden Kulturen die gleichen sein wie für alle anderen Bürger. Diese Grenzen werden durch die Verfassung und durch die Rechtsprechung festgelegt. Auftretende kulturelle Konflikte, die es in allen Gesellschaften und gerade auch in scheinbar kulturell homogenen Gesellschaften immer wieder gegeben hat, - wie z.B. in der Reformation und den europäischen Religionskriegen-, müssen im Rahmen der rechtlichen und politischen Ordnung des republikanischen Verfassungsstaates aufgearbeitet werden. Dies wird häufig mit schweren politischen Konflikten verbunden sein. Ihre friedliche konsensuelle Bewältigung innerhalb des durch die Verfassung und ihre Rechtsordnung gegebenen Rahmens wird nicht immer und oft nur partiell gelingen.³

Die Republik wächst oder verkümmert je nach den Erfolgen oder Misserfolgen ihrer eigenen Konkretisierung. Der republikanische Verfassungsstaat bleibt immer Programm und ständig neue Aufgabe. Wenn es gelingt, in freier Selbstbestimmung eine halbwegs friedliche Koexistenz von Menschen unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Orientierung zu ermöglichen, ist das Beste erreicht, was man von einer politischen Ordnung erhoffen kann.

³ Religiöser Fundamentalismus jeglicher auch einheimischer Provenienz muß durch den Gesetzgeber in Schranken gewiesen werden. Beispiele hierfür sind die Scientologen oder auch Jehovas Zeugen. Der letzteren Weigerung, Bluttransfusionen zuzulassen, weil nach ihrer Überzeugung das Blut der Sitz der Seele ist, kann z.B. bei Operationen von Kindern nicht hingenommen werden. Die Verweigerung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes durch das BVerfG mit der Begründung, die Zeugen Jehovas lehnten die Beteiligung an demokratischen Wahlen ab, zeigt Möglichkeiten einer rechtlich-politischen Auseinandersetzung mit religiösem Fundamentalismus.

Die politischen Konflikte, die sich aus kulturellem Pluralismus immer wieder ergaben, haben ihren Ausgangspunkt oft in vorurteilsgeladenen Klischees von der jeweils fremden Kollektivkultur. So wenn z. B. alle muslimischen Einwanderer fundamentalistischen Gruppen des Islam zugeordnet werden, obwohl dieser in viele religiöse Richtungen aufgeteilt ist. Daneben gibt es auch im Islam eine zum Teil schnell zunehmende Säkularisierung. Der politisch-religiöse Fundamentalismus hat im übrigen in christlich geprägten Kulturen eine mindestens ebenso lange und lebendige Tradition wie im Islam. Es sei hier nur an die jahrhundertlangen europäischen Religionskriege und ihre blutigen Spuren im Nordirland der Gegenwart erinnert⁴. Die häufige Praxis, „die europäische“ oder gar „die deutsche Kultur“ per Definition mit Humanität und Toleranz gleichzusetzen und sie mit der angeblich kollektiven Intoleranz außereuropäischer Kulturen zu kontrastieren, offenbart Gedächtnislücken. Sie blendet neben vielem anderen die Erinnerung an die Brutalität des europäischen Kolonialismus, an das Gemetzel zweier von Europa ausgehender Weltkriege und den grauenhaften Holocaust aus. Der republikanische Verfassungsstaat selbst war weder in Europa noch in Deutschland das unvermeidliche und logische, quasi genetisch vorgegebene Endergebnis der europäischen Geschichte und Kultur. Er musste hier vielmehr erst in langen Kämpfen gegen die dominanten Überlieferungen durchgesetzt werden. In Deutschland bedurfte es hierzu in jüngster Zeit sogar noch der Hilfe der Alliierten. Die provinzielle und holzschnittartige Gegenüberstellung kollektiver europäischer Humanität und Toleranz mit der kollektiven Inhumanität und dem kollektiven Fanatismus außereuropäischer Kulturen hat einen sehr rationalen Kern. Es werden Bedrohungsängste geweckt und die Demokratiefähigkeit der Menschen außereuropäischer Kulturen geleugnet. Damit kann wiederum die Verweigerung des Bürgerrechts an „Fremde“ legitimiert werden.

Die Integration in das Gemeinwesen, die über politische Identifikation mit dem Verfassungsstaat erfolgt, kann mit einer zweckrationaleren Haltung gegenüber dem eigenen Staat verbunden sein als im klassischen Nationalismus. Das eigene politische Gemeinwesen ist hier nicht der mythische Leib der Nation

⁴ Es ist heute schon weitgehend vergessen, daß noch nach dem zweiten Weltkrieg Protestanten im frankistischen Spanien der Bau von evangelischen Kirchen verboten war. In Skandinavien wurde die Zwangsmitgliedschaft der Bürger in der lutherischen Staatskirche erst nach dem zweiten Weltkriege beendet. Der Jesuitenorden und andere katholische Organisationen wurden erst dann zugelassen.

und Endzweck der Geschichte. Politische Gemeinschaften werden nicht als Selbstzweck, sondern als notwendiger Bedingungsrahmen für ein gutes Leben der Bürger wahrgenommen,- das gute Leben zu dem gerade auch die Freiheit der individuellen kulturellen Selbstbestimmung gehört. Angesichts der wahnhaften Emotionen und Weltsicht des Kultes der Nation ist ein solches nüchternes und zweckrationales Verhältnis zur politischen Gemeinschaft ein Fortschritt der Vernunft.

Alle Staaten, auch die Republiken, wurden nicht am grünen Tisch 'konstruiert', sondern bildeten und verfestigten sich erst in ihrer eigenen Geschichte. Republiken entstehen nicht über Nacht. Sie begründen und entwickeln sich durch ihre eigenen Taten. Sie legitimieren sich aus einer Geschichte erfolgreicher Bewährung. Für die Entfaltung der Republiken in ihrer eigenen Geschichte müssen Recht und Freiheit und nicht die diffuse Vorstellungswelt einer trügerischen und tyrannischen kollektiven Nationalkultur die Pole und Identifikationskerne ihres Wachstums bilden.

Die Autoren

Wolfgang Bosbach, MdB

Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion
im Deutschen Bundestag

Peter Müller

Ministerpräsident des Saarlands
und Vorsitzender der Arbeitsgruppe
„Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands

Prof. Dr. Dr. Dieter Oberndörfer

Direktor des Arnold Bergstraesser Instituts für
kulturwissenschaftliche Forschung, Freiburg