

Osnabrücker Jahrbuch  
Frieden und Wissenschaft  
IX / 2002

# Recht, Gerechtigkeit und Frieden

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2001
- MUSICA PRO PACE 2001
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der  
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der  
Universität Osnabrück

Universitätsverlag Rasch Osnabrück



# Migration und Integration: Erfahrungen – Probleme – Gestaltungsaufgaben

Statements und Diskussion am 29. November 2001  
in der Aula der Universität

*Dr. Hans-Jochen Vogel*

Bundesminister der Justiz a.D.,  
Stellvertretender Vorsitzender der Zuwanderungskommission der Bundesregierung

*Prof. Dr. Klaus J. Bade*

Direktor des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück,  
Stellvertretender Vorsitzender des Rates für Migration

*Daniela De Ridder*

Frauenbeauftragte an der Fachhochschule Osnabrück (Gesprächsleitung)

*Daniela De Ridder:* Die Ereignisse des 11. September 2001 in New York und in Washington werfen nicht nur ein neues Licht auf Krieg und Frieden, sondern auch auf Fragen der Migration: Alle bisher namentlich bekannten Täter, zumal die zuvor an bundesdeutschen Hochschulen eingeschriebenen, waren hochintelligente, männliche Studierende. Das sollte uns zu denken geben. Ist bei diesen Tätern, die ein solches nationales, wenn nicht *internationales* Trauma auslösten, nun etwa Integration gescheitert, nach geglückter Migration? Oder aber ganz im Gegenteil die besonders gut gelungene Integration der völlig unauffälligen ›Schläfer‹ zu konstatieren? Erste Stimmen, die einen ausschließlich *islamischen* Hintergrunds der Taten vermuteten, wies der Bundeskanzler zurück: Kein ›Kampf der Kulturen‹ finde statt, vielmehr müsse ein Kampf *um* Kultur geführt werden, so war *Gerhard Schröder* zu vernehmen. Schon gar nicht ginge es jetzt um einen Kampf gegen den Islam.

Herr *Bade*, Sie haben vielfach darauf hingewiesen, dass Migration in Europa ein historischer Prozess ist und keineswegs eine Erfindung des 20. Jahrhunderts. – Wir bitten zunächst um Ihr Statement, bevor sich anschließend *Hans-Jochen Vogel* zu unserem Thema äußern wird.

*Klaus J. Bade:* Der westdeutsche Weg in Sachen Migrations- und Integrationspolitik begann mit einer Mischung aus defensiver Erkenntnisverweige-

rung, politischen Sichtblenden, Abwehrhaltungen und Scheuklappenmentalitäten unter dem Dementi: ›Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland‹. Hinter den politischen Schaukämpfen kaum sichtbar vollzog sich eine pragmatische Verwaltung der Einwanderungssituation und der damit verbundenen Probleme. Ergebnis der Schaukämpfe um die Frage, ob die Bundesrepublik ein Einwanderungsland sei oder nicht, war eine unnötige Verlängerung des Wegs von dieser pragmatischen Verwaltung der Einwanderungssituation zu ihrer politischen, aber auch mentalen und schließlich zu ihrer legislativen Akzeptanz, um die es 2002/03 geht.

Man kann diesen Weg auch als Weg vom informellen zum formellen Einwanderungsland beschreiben. Dabei umschreibt das zunächst von der CSU eingeführte und dann auch von der CDU übernommene neue Dementi, dass die Bundesrepublik Deutschland kein ›klassisches‹ Einwanderungsland sei, im Grunde nur eine Selbstverständlichkeit. Denn: ›Klassische‹ Einwanderungsländer wie z.B. die USA, Australien oder Neuseeland sind Länder, deren Wirtschaft und Gesellschaft durch Einwanderung konstituiert und anhaltend geprägt wurden – in der Regel nach Unterdrückung, Verdrängung und nicht selten auch Tötung der sog. ›Ureinwohner‹, die in Wirklichkeit nur früher zugewanderte Nachfahren unserer afrikanischen Urmutter waren, wie z.B. die Indianer in Nordamerika, die *Aborigines* in Australien oder die *Maori* in Neuseeland.

Ein solches ›klassisches Einwanderungsland‹ kann die Bundesrepublik Deutschland weder sein noch werden. Sie ist vielmehr – wie heute alle Staaten der Europäischen Union – ein modernes Einwanderungsland. Deutschlands Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sind in den letzten Jahrzehnten – von der Geschichte der DDR abgesehen – in besonderem Maße durch Zuwanderung und Eingliederung mitbestimmt worden. Bei sinkenden Geburtenraten und demographischer Alterung wird Deutschland in den kommenden Jahrzehnten auf nachhaltige Reformen im Inneren, in gewissem Umfang aber auch auf geregelte Zuwanderung von außen angewiesen sein.

Der Weg zur legislativen Akzeptanz der Einwanderungsrealitäten kam in Deutschland in drei Schritten: erstens durch die Reform des Ausländerrechts 1990; zweitens durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2000 und drittens durch das zur Entscheidung anstehende *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*, kurz: *Zuwanderungsgesetz* (ZuwG) genannt.

Auf diesem langen Weg hat es mancherlei historische Verspätungen und unnötige Versäumnisse gegeben. Ihre Folgewirkungen waren zwischen Mehrheit und zugewanderten Minderheiten ganz unterschiedlich verteilt.

*Die Deutschen und die Einwanderer:* In Sachen Zuwanderung und Eingliederung unterscheidet sich die einheimische Mehrheit in Deutschland, und

nicht nur hier, von der oft ebenfalls schon lange einheimischen Einwandererbevolkerung durch einen gravierenden Punkt: Die einheimische Mehrheit hat kein Gedächtnis für eigene Versäumnisse bei der Gestaltung der Einwanderungssituation, in Deutschland z.B. in Gestalt von ›Ausländerpolitik‹ anstelle zureichender Integrationspolitik. Die Einwandererbevolkerung hingegen war von solchen Versäumnissen nicht selten existentiell betroffen.

Zuweilen registrierte die Einwandererbevolkerung solche Versäumnisse erst später, mitunter sogar erst im intergenerativen Prozess, also im Dialog mit der schon im Land selbst aufgewachsenen zweiten Generation. Denn einerseits zielten viele Lebenskonzepte der Pioniermigranten nicht von Beginn an auf dauerhafte Einwanderung. Andererseits wurden solche Lebenskonzepte zum Teil auch durch die Abwehrhaltungen des Aufnahmelandes lange daran gehindert, sich in Richtung auf dauerhafte Einwanderung zu entfalten.

Einwanderung ist ein Prozess auf Gegenseitigkeit, der beide Seiten verändert. Wenn eine Seite, z.B. die Aufnahmegesellschaft, sich gegen solche Veränderungen sperrt und mit Blockaden arbeitet (›Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland‹), dann kann eine Einwanderungssituation auf Dauer unnötig offen gehalten werden. Wir haben rund zwei Jahrzehnte lang dafür geworben, von politischen Defensivpositionen und Verweigerungshaltungen abzugehen und zu aktiver Migrations- und Integrationspolitik überzugehen. Wir haben immer wieder – zumeist vergeblich – an den Willen zur politischen Gestaltung und damit auch zur verantwortlichen politischen Führung in Sachen Migration und Integration als Zentralbereichen der Gesellschaftspolitik appelliert. Wir haben auch lange – und lange vergeblich – vor den sozialen und mentalen Folgen entsprechender gesellschaftspolitischer Versäumnisse gewarnt. Sie treten heute allen, die sehen können, offen vor Augen. Heute erst werden unsere zum Teil schon aus den 1980er Jahren stammenden Appelle<sup>1</sup> weithin akzeptiert, wenngleich politisch auch erst ansatzweise umgesetzt. – Trost für historische Verspätungen spendet *Victor Hugo*, der sinngemäß einmal gesagt hat, es gebe nichts Wirkungsmächtigeres als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.

Wenn wir heute, endlich, bereit sind, uns den Gestaltungsbereichen von aktiver Migrations- und Integrationspolitik als umfassenden gesellschaftspolitischen Aufgaben zu stellen, dann müssen wir mithin auch schon an der Schadensbegrenzung in der Folge unnötiger Versäumnisse von gestern arbeiten. Und wir müssen heute umgekehrt warnen vor legalistischen und etatistischen Überzeichnungen in Sachen Migrationssteuerung: Viele Jahre haben wir für die Einsicht in die Gestaltbarkeit von Migration geworben. Heute

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Klaus J. Bade: Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880 bis 1980, Berlin 1983; ders. (Hg.): Auswanderer - Wanderarbeiter - Gastarbeiter: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Ostfildern 1984; ders. (Hg.): Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, München 1994.

müssen wir warnend auf die Grenzen der Gestaltbarkeit hinweisen, damit nicht am Ende übersteigerte Erwartungen stehen, deren Enttäuschung umso mehr Anlass werden kann zu neuen Abwehrhaltungen; ganz abgesehen davon, dass sich hinter der neuerdings immerhin verhaltenen Zustimmung der meisten Bürgerinnen und Bürger zu Fragen von Zuwanderungsgesetzgebung und -steuerung eher die stille Hoffnung auf Zuwanderungsbegrenzung verbirgt.

Will sagen: Niemand sollte glauben, mit einem Gesetz sei alles vom Tisch und die Migration dauerhaft geregelt wie der Straßenverkehr durch die Straßenverkehrsordnung: Bei ›Rot‹ bleiben alle unerwünschten und insbesondere die illegalen Zuwanderer draußen; bei ›Gelb‹ warten alle vermeintlich weltweit auf ihren Koffern sitzenden Migranten und Migrantinnen auf das Zuwanderungssignal nach Deutschland; aber bei ›Grün‹ – möglicherweise in mehreren Abstufungen – eilen nur die jeweils erwünschten Zuwanderer in der jeweils geplanten Zahl herbei ... – Das alles sind migrationspolitische Chimären. Wir werden noch viel Aufklärungsarbeit brauchen, um die pragmatische Akzeptanz der migratorischen Realitäten zu mehren, in denen nur einiges, aber bei weitem nicht alles regelbar bzw. steuerbar ist, ganz abgesehen von der Tatsache, dass der Steuerbereich bei einer als dauerhaft vorstellbaren Zuwanderung in Höhe von 200.000 bis 300.000 pro Jahr in jedem Falle der kleinere Bereich ist wegen der für andere Bereiche gültigen gesetzlichen oder humanitären Verpflichtungen, wie z.B. beim Familiennachzug, bei Flüchtlingen und Asylsuchenden, bei Spätaussiedlern oder bei der Minderheitenzuwanderung (zuletzt Juden aus der GUS).

Integration ist die innere Kehrseite der Migration. Migrations- und Integrationspolitik gehören deshalb zusammen wie zwei Seiten der gleichen Medaille. Nötig ist in diesem Zusammenhang in der weiteren Öffentlichkeit die Werbung um die Einsicht, dass Migrations- und Integrationspolitik sowie interkulturelle Kulturpolitik miteinander verschränkte gesellschaftspolitische Schlüsselaufgaben sind und dass ihre Erfüllung mit entscheidend ist für kulturelle Toleranz und sozialen Frieden in der Einwanderungsgesellschaft.

Wer daraus nicht die Einsicht in die Notwendigkeit von steuernder Begleitung im Blick auf Migration und in die Notwendigkeit besonderer Investitionen in die schulische Bildung sowie die berufliche Ausbildung und Fortbildung der Einwanderer sowie in die Förderung der interkulturellen Kompetenz der Aufnahmegesellschaft, aber auch der Einwanderer ableitet, der hat in einem zentralen Gestaltungsfeld der Einwanderungssituation konzeptionell schon verloren. Wer nicht begreift, dass Menschen, die auf längere Zeit oder auf Dauer im Lande leben, so ausgestattet werden müssen, dass sie an den Chancengeboten im Land auch tatsächlich gleichberechtigt partizipieren können, der verfehlt grundlegende gesellschaftspolitische Gestaltungsaufgaben in einem Einwanderungsland.

Berufliche Qualifikationsaufgaben aber erreichen ihre Adressaten nicht oder nur zum Teil, wenn z.B. die sprachlichen Voraussetzungen fehlen. Wir brauchen deshalb adäquat zugeschnittene Angebote für alle Zuwanderergruppen der Gegenwart und absehbaren Zukunft, mit welchem Status auch immer. Und wir brauchen das, was ich ›nachholende Integration‹ genannt habe – Eingliederungsangebote wie Sprachkurse u.a.m. für diejenigen also, die schon dauerhaft unter uns leben, ohne je solche Angebote bekommen zu haben.

Integrationshilfen sind teuer und doch zugleich immer sozial ›rentable‹ Zukunftsinvestitionen; denn die sozialen Folgekosten der unzureichenden Integration sind allemal ungleich höher als rechtzeitig angebotene Integrationshilfen, wobei eines klar bleiben muss: Es kann sich immer nur um Integrationsangebote handeln, nicht um Integrationspolitik im Passiv; denn Einwanderer, für deren Zulassung seit langem klare Kriterien fehlen, ›werden‹ nicht ›integriert‹; sie integrieren sich selbst in einem mehr oder minder langen Kultur- und Sozialprozess. Was sie brauchen, sind Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und ideelle Leitplanken, innerhalb derer sich Lebenskonzeptionen entfalten können. Integrationsangebote sind in diesem Zusammenhang immer nur Hilfen zur Selbsthilfe, mehr nicht; denn Einwanderung ist lebensgeschichtlich immer ein spannungsreiches und riskantes Geschäft, bei dem es allumfassende und zukunftsichernde Lebenshilfe nicht gibt.

Im Umgang mit der Einwanderungssituation aber gibt es in der Bundesrepublik – trotz mancher Versäumnisse – rückblickend durchaus keinen Grund zu historiographischer Hysterie und keinen Anlass, beschämt von einem neuen deutschen ›Sonderweg‹ zu sprechen. Die Ergebnisse des Integrationsprozesses, der sich in der Bundesrepublik Deutschland seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts vollzogen hat, können sich vielmehr im europäischen Vergleich sehr wohl sehen lassen, auch wenn viele Deutsche dazu selbst noch immer kein Verhältnis gefunden haben.

Das kann freilich kein Anlass sein zu rückblickender Schönrederei der Versäumnisse, die es eben gab und deren Folgen wir heute als Gestaltungsprobleme akzeptieren müssen. Es ist just das, was ich mit dem Begriff ›nachholende Integration‹ in die Diskussion gebracht habe. Das gilt in allen vier Kernbereichen: bei der Entwicklung von der so genannten ›Gastarbeiterfrage‹ zum echten Einwanderungsprozess; bei der Integration der deutschen Einwanderer, die man verschämt ›Aussiedler‹ bzw. ›Spätaussiedler‹ nennt; bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden und schließlich beim scheinheiligen – Ausbeutung und Diskriminierung einschließenden – Umgang mit dem nicht nur in Deutschland, sondern weltweit wachsenden Phänomen der illegalen Zuwanderung, der illegalen Aufenthalte und der illegalen Ausländerbeschäftigung.

*Von ›Gastarbeitern‹ zu Zuwanderern:* Die meisten ›Gastarbeiter‹ waren bis zum Anwerbestopp von 1973 für Beschäftigungsbereiche auf den untersten Ebenen des Arbeitsmarktes angeworben worden; das sozialgeschichtliche Ergebnis war eine importierte Unterschichtung. Seit den späten siebziger und frühen achtziger Jahren wurden viele dieser Arbeitsplätze wegrationalisiert, entfielen in Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels oder krisenbedingt, und die einst Angeworbenen verloren ihre Arbeit. Zu dieser Zeit aber waren viele Daueraufenthalte bereits in echte Einwanderungsprozesse eingemündet.

In dieser Situation unverhältnismäßig steigender Arbeitslosigkeit unter ausländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, in der der Wandel von Gastarbeiterfamilien zu Einwandererfamilien schon nicht mehr umkehrbar war, antwortete die Bundesrepublik Anfang der 1980er Jahre nicht nur nicht mit forcierter Integrationspolitik, Qualifikationsmaßnahmen und gezielten Aus- bzw. Fortbildungsprogrammen für die zweite Generation. Sie antwortete stattdessen mit Programmen zur ›Förderung der Rückkehrbereitschaft‹ bzw. zur ›Rückkehrförderung‹ durch Prämien. Sie haben wenig bewirkt, aber tiefe und bis heute nachwirkende kollektiv-mentale Verletzungen hinterlassen.

Viele Chancen, den Einwandererfamilien zu helfen, wenigstens in der nächsten Generation eine höhere soziale Ebene zu erreichen, wurden verpasst. Das zeigen heute noch die Schulabschlusszahlen. Es ist deshalb sozialgeschichtlich falsch und gesellschaftspolitisch zynisch, wenn heute im Blick auf prekäre Sozial- und Bildungslagen in der aus der ›Gastarbeiterbevölkerung‹ stammenden Einwandererbevölkerung in Deutschland in Verkehierung von Ursachen und Folgen über ›Einwanderung in die Sozialsysteme‹, über eine ›Vererbung‹ von unzureichenden beruflichen Qualifikationen und vergleichsweise niedrigem Bildungsniveau oder gar über ›mangelnde Integrationsfähigkeit‹ lamentiert wird.

*Aussiedler: die fremden Deutschen:* Die Aussiedlerzuwanderung galt lange als mustergültiges Modellunternehmen, empfehlenswert auch für die Eingliederung ausländischer Einwanderer. Das hat sich, auch unter wachsendem Haushaltsdruck, deutlich geändert. Die Aussiedler näherten sich bei steter Kürzung der Eingliederungshilfen seit den frühen neunziger Jahren immer mehr den Soziallagen anderer Migranten an. Es wäre sicher sinnvoller gewesen, die Zuzugszahlen zu drosseln, die Aussiedlerzuwanderung langfristiger zu gestalten, bei den vergleichsweise hohen Integrationshilfen für Aussiedler zu bleiben und diejenigen für andere Zuwanderer auf diese Ebene anzuheben. Integrationshilfen sind eben nicht zum Nulltarif zu haben, wenn es sich um Zuwanderer handelt, die gezielt angeworben wurden oder aufgrund gesetzlicher Selbstverpflichtungen aufgenommen werden mussten, obgleich ihre sprachliche und berufliche Qualifikation später (›Gastarbeiter‹) oder oft von Beginn an (Aussiedler/Spätaussiedler) den Eingliederungsprozess erschwerte.



Eingeschlagen wurde der umgekehrte Weg, bei dem Spätaussiedler heute deutlich erheblich schlechter dastehen als noch Anfang der 1980er Jahre, auch wenn sie immer noch eine deutlich privilegierte Zuwanderergruppe sind.

Kontraproduktiv war z.B. die Reduktion der Sprachkurse auf ganze sechs Monate, und das obgleich die Deutschkenntnisse der zuwandernden Spätaussiedler immer schlechter wurden und die angespannte Arbeitsmarktlage bei beruflicher Rückständigkeit und mangelnder Sprachfertigkeit nur wenig Chancen bot, gerade für junge, im Eingliederungsprozess immer häufiger enttäuschte, demotivierte und desorientierte Spätaussiedler.

Nicht minder kontraproduktiv wirkte lange die familienfeindliche interne Rangspannung beim Anspruch auf Eingliederungsmaßnahmen: Sie galten bis vor kurzem nur für durch Aufnahmebescheid anerkannte Aussiedler bzw. Spätaussiedler. Sie galten nicht für ihre Familienangehörigen nichtdeutscher Herkunft, die unter das Ausländerrecht fielen. Dass ein teurer Sprachkurs wenig bewirkte, wenn ihn – von schulpflichtigen Kindern einmal abgesehen – in der Familie nur einer der Erwachsenen bekam und die anderen zu Hause weiter Russisch sprachen, bedarf keiner aufwendigen Begründung.

Die Familienangehörigen nichtdeutscher Herkunft aber stellen heute ca. 80% der Spätaussiedlerzuwanderung, die mithin im Ergebnis zu vier Fünfteln reguläre Ost-West-Einwanderung ist. Wenn das vom Gesetzgeber nicht so gedacht war, dann muss man die gesetzlichen Grundlagen bzw. Ausführungsverordnungen ändern. Sollte es so gewollt sein, dann muss man die damit verbundenen Eingliederungsprobleme von oft sprachlich und beruflich ganz unzureichend vorbereiteten Einwanderern in aktiver Gestaltung mit zureichenden Angeboten begleiten. Sie werden in der Regel sogar teurer sein als diejenigen für Spätaussiedler deutscher Herkunft, die im Ausgangsraum immerhin sprachliche Grundkenntnisse nachweisen müssen, was für mitreisende Familienangehörige nichtdeutscher Herkunft keine Vorbedingung ist.

Einwanderer bleiben in der Regel auf Dauer. Falsche Sparsamkeit bei Eingliederungshilfen kann mithin auch bei der Integration von Spätaussiedlern und ihren mitreisenden Familienangehörigen nichtdeutscher Herkunft zu umso teureren sozialen Folgekosten führen.

*Flüchtlinge und Asylsuchende:* Bis 1993 hatte Deutschland das liberalste Asylrecht und die restriktivste Asylrechtspraxis. Seit der Grundrechtsänderung von 1993 (Artikel 16a, GG) hat beim Erstentscheid im Antragsverfahren in aller Regel keine Chance mehr auf Asyl, wer aus ›verfolgungsfreien‹ Ländern stammt oder über ›sichere Drittstaaten‹ einreist, mit denen sich Deutschland sicherheitshalber lückenlos umgeben hat.

Dass trotzdem viele, in Niedersachsen bis zu 50%, der Antragsteller aus unterschiedlichen Gründen berechtigt oder auf längere Zeit toleriert im Land bleiben, hat vor allem mit der Genfer Flüchtlingskonvention und besonderen Abschiebehindernissen zu tun. Die Lebensbedingungen von Asylsuchenden

aber sind nach wie vor am Prinzip der Abschreckung orientiert, das in euphemistischer Semantik als Bemühen um die ›Minderung von Zuwanderungsanreizen‹ umschrieben zu werden pflegt.

Die einzelnen Bestimmungen dazu glichen mitunter Regieanweisungen für eine Geisterbahn in ein abschreckendes Gruselkabinett: Sammellager, eingeschränkte Bewegungsfreiheit, Isolation von der einheimischen Bevölkerung, keine Familienzusammenführung, keine oder nur eingeschränkte Arbeitsgenehmigungen, keine familiäre Selbstverpflegung, kein Anrecht auf Schulbesuch für die Kinder u.a.m. Dabei wurde, wie wir im *Sechsten Familienbericht*<sup>2</sup> gezeigt haben, auch das hohe familiäre Selbsthilfepotential lange komplett außer Kraft gesetzt, weil der Vater nicht arbeiten, die Mutter die Familie nicht nach den gewohnten Regeln versorgen konnte und die Kinder keinen Anspruch auf Schulbesuch hatten.

Wenn aber seit langem bekannt ist, dass rund die Hälfte aller Asylsuchenden – zu Recht und nicht etwa illegal – auf mehr oder minder lange Zeit im Lande bleibt, dann sollte umso mehr dafür Sorge getragen werden, die Lebensumstände auch im Verfahren akzeptabler und familiengerechter zu gestalten. Erst recht sollten nach dem positiven Abschluss eines Verfahrens die dann verfügbaren Integrationsangebote verstärkt und nicht perspektivisch geschwächt werden, z.B. durch die generelle Überprüfung mit der Möglichkeit der Ausweisung bzw. Abschiebung nach drei Jahren. Es sollte insgesamt darum gehen, nicht durch Statusunsicherheiten neue Integrationsprobleme zu schaffen, sondern darum, die alten durch eine zureichende ›Altfallregelung‹ zu bereinigen.

*Illegale – Menschen im Schatten:* In Deutschland leben nach Schätzungen mindestens 500.000, möglicherweise bis zu einer Million oder sogar mehr (in Berlin allein ca. 50.000 bis 100.000) Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen weder einen Aufenthaltsstatus noch eine Duldung besitzen. Niemand kennt ihre genaue Zahl. Eine gewisse statistische Übersicht haben wir nur über eine weitere Viertelmillion der so genannten ›Geduldeten‹ ohne Aufenthaltstitel, deren Abschiebung aus den verschiedensten Gründen auf Zeit ausgesetzt worden ist und die man mit der niedersächsischen Ausländerbeauftragten *Gabriele Erpenbeck* auch ›registrierte Illegale‹ nennen könnte.

Menschen ohne Aufenthaltsstatus (›Illegale‹) sind als Arbeitskräfte sehr gefragt in Privathaushalten, im Hotel- und Gaststättengewerbe, bei Speditionsunternehmen, in Reinigungs- und Pflegediensten, im Baugewerbe, im Bauberggewerbe, in der Landwirtschaft und anderen ortsfesten saisonalen Arbeitsbereichen. Die vereinbarten Löhne sind oft extrem niedrig und werden mitunter nur teilweise, zeitweise auch gar nicht ausbezahlt. Hintergrund ist in

---

<sup>2</sup> Maria Dietzel-Papakyriakou, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Bernhard Nauck, Rosemarie Schweitzer: Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Sechster Familienbericht i.A. des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2000.

der Regel, dass der illegale Arbeitnehmer sich – im falschen Glauben, vollkommen rechtlos zu sein – oft bedingungslos abhängig vom nicht minder ›illegal‹ handelnden Arbeitgeber fühlt und dieser diese Fehleinschätzung teilt oder wider besseres Wissen fördert.

Zur Gruppe der direkten oder indirekten ›Täter‹ aber zählen viele von uns, weil wir entweder die durch alle Sozialraster fallenden, illegalen Arbeitnehmer selber beschäftigen (z.B. im Haushalt oder im Pflegedienst) oder aber von ihrer Beschäftigung in Gestalt niedriger Preise profitieren.

Es geht darum, den Problemkomplex der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nicht länger zu tabuisieren und zu kriminalisieren, sondern ihn als ein weltweit mit dem ›informellen Sektor‹ wachsendes Problem von Wirtschaft und Gesellschaft und damit als politische Gestaltungsaufgabe zu behandeln. Die Haltung des *non-helping bystander* ist ebenso abwegig wie die defensive Erkenntnisverweigerung nach dem Motto, dass nicht sein kann, was nicht sein darf.

Wir brauchen politische, gesetzgeberische und administrative Maßnahmen, die *erstens* in Zukunft aufenthaltsrechtliche Illegalität so weit wie möglich vermindern, die *zweitens* sicherstellen, dass in Deutschland die Arbeitskraft von Migrantinnen ohne Aufenthaltsstatus nicht ausgebeutet wird, und die *drittens* gewährleisten, dass die Inanspruchnahme von auch in der Illegalität gültigen Rechten nicht aus Furcht vor Entdeckung und Abschiebung unterbleibt.

Wir müssen den Menschen im Dunkel der Illegalität auf diese Weise ein Mindestmaß an menschenwürdiger Existenz sichern. Das gilt besonders für den auch von Illegalen einklagbaren Anspruch auf Lohn für tatsächlich geleistete Arbeit, für gesetzlich garantierte Ansprüche auf Leistungen des öffentlichen Gesundheitswesens, aber auch für den Schulzugang für die Kinder. Und es gilt für die Schaffung von Rechtssicherheit, damit Menschen nicht kriminalisiert werden, die aus humanitären Gründen in Erfüllung ihrer beruflichen Aufgaben irregulären Zuwanderern in Notlagen helfen, wie z.B. Ärzte, Lehrer, Sozialarbeiter, Seelsorger und andere.

Keine Frage: Im Bereich der Illegalität sind die Defizite am größten, aber auch die anderen Bereiche kennen nach wie vor erhebliche Defizite. Der erste Ausländerbeauftragte der Bundesrepublik, der vormalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, *Heinz Kühn* (SPD), hatte 1979 gewarnt: Was man heute nicht in die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien investiere, das müsse man u.U. später für Resozialisierung und Polizei bezahlen. Dass es nicht so kam und die Einwanderer ein stabiler Bestandteil dieser Gesellschaft geworden sind, ist zweifelsohne weniger den deutschen Integrationshilfen als der Integrationsbereitschaft der Zuwandererbevölkerung zu verdanken.

*Die Diskussion um das Zuwanderungsgesetz:* Vieles von dem, für das man in der öffentlichen Diskussion in den achtziger Jahren in diesem Lande noch fast gesteinigt wurde, pfeifen heute schon die Spatzen von den Dächern. Es wäre mir lieber gewesen, wenn die rot-grüne Koalition bei der Vorbereitung des Zuwanderungsgesetzes etwas mehr auf den Gesang der besagten Spatzen hätte hören können, zumal es als Steilvorlage den Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (UKZU) gab. Im Bericht der UKZU stand zwar für Fachleute im Kern wenig Neues, wie es denn auch in der gesamten migrations- und integrationspolitischen Diskussion spätestens seit dem Ende der 1980er Jahre in Deutschland kaum mehr zentrale neue Gedanken gab.

Die Leistung der ›Süssmuth-Kommission‹ aber bestand darin, die verfügbaren Argumente zu einer tragfähigen und, wie wir alle hofften, konsensfähigen Basis zu verfugen, auf der die konkrete gesetzliche Gestaltung dann in Angriff zu nehmen wäre.

Vergleicht man die Ergebnisse, so ist zu erkennen, dass die UKZU in vielen Bereichen, auch im Blick auf die über die bedarfsorientierte hinausreichende angebotsorientierte Migrationssteuerung im Punktesystem, schon erheblich weiter war als der rot-grüne Entwurf des Zuwanderungsgesetzes.

Und auch die UKZU war kein freischwebender Idealistenverein, sondern ein mitunter in harten Auseinandersetzungen nach Konsens zwischen Vertretern der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen suchendes Gremium. Das hat sogar deutliche Spuren im Abschlussbericht hinterlassen, der offen zeigt, wo Konsens nicht zu finden war.

Ich bedaure im Übrigen, dass schon im langen Vorfeld des Bundestagswahlkampfes von 2002 die Parteipositionen ganz in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion geraten sind anstelle der grundlegenden Veränderungen, die der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes bringt – in Statusfragen, in der Migrationsverwaltung, im Behördensystem und insbesondere in der erstmals gesetzlichen Festschreibung von Integration als staatlicher Zielvorgabe. Das war doch entscheidend mehr als etwa die Gespensterdebatte um Fragen des Kindernachzugsalters, für das es in keinem anderen EU-Staat Zuzugsbeschränkungen unterhalb von 18 Jahren gibt, und um die – in der Rechtspraxis nur graduellen – Veränderungen im Bereich der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung, die im Übrigen nur der Genfer Flüchtlingskonvention und europäischer Rechtspraxis entsprachen.

Diese und andere am Vorabend der Kabinettsentscheidung vom 7. November 2001 noch eingeräumten Konzessionen waren also auch nicht nur Zugeständnisse des großen sozialdemokratischen an den kleinen grünen Koalitionspartner, sondern indirekt auch an die europäische Ebene, wo man in all diesen Punkten bereits weiter und offener ist als auf nationaler Ebene in Deutschland. Anders gesagt: Kein Grund zu unnötiger Aufregung; denn wenn der Amsterdamer Vertrag eingehalten wird und es 2004 zu einem europäi-

schen Migrationsrecht kommt, wird sich ohnehin wieder einiges in Deutschland ändern – wenn nicht, was nicht auszuschließen ist, das Vordringen von sicherheitspolitischen Aspekten zu einer allgemeinen Deliberalisierung und defensiven Re-Nationalisierung in der Migrationspolitik in Europa führt.

*Migration, Integration und Sicherheitspolitik:* Sicherheitspolitik ist nötige Gefahrenabwehr im Inneren und nach außen. Nach dem 11. September 2001 dürfte das niemand mehr ernsthaft in Frage stellen. Aber es gibt Probleme: Auf der einen Seite hat es zunächst bei den euphemistisch ›Sicherheitspakete‹ genannten Maßnahmenbündeln Auslagerungen von schwerwiegenden Entscheidungen aus dem Migrationsbereich in den Anti-Terrorbereich gegeben. Folgeschwere, wenn auch wohl unumgängliche Einschränkungen wurden dabei durch rot-grüne Unterschriften nicht charmanter.

Auf der anderen Seite ist so, vom Asylbereich einmal abgesehen, Ende 2001/Anfang 2002 ein vergleichsweise liberales Zuwanderungs- und Integrationsgesetz entstanden. Sollten aber nur die Sicherheitsgesetze mehrheitsfähig gewesen sein, die Migrations- und Integrationsreform hingegen scheitern, dann wäre in Sachen Migration und Integration die Lage schlechter als zuvor.

Es geht nicht um eine falsche Konkurrenz von Sicherheits- und Integrationspolitik. Es geht um die Verhältnismäßigkeit der Mittel und dabei auch darum, unerwünschte Folgen von Maßnahmen im Bereich der Sicherheitspolitik für Integration und Zuwanderung im Auge zu behalten:

Integration braucht Rechts- und Stattsicherheit. Migranten brauchen Sicherheit für die Entwicklung langfristiger Lebensperspektiven. Sicherheitspolitik für die Einheimischen aber kann als Verunsicherung für die Zugewanderten wirken, auch für solche, die sich längst als Einheimische fühlen. Notwendig sind deshalb vertrauensbildende Maßnahmen unter dem Leitgedanken: ›Ihr bleibt willkommen und seid nicht gemeint!‹

Auch bei der Zuwanderung kann es Gefühle geben, unerwünscht zu sein oder aber aufgrund von Herkunft, Glaubensbekenntnis oder ethnischer Zugehörigkeit verdächtigt zu werden. Das kann die Zuwanderungsbereitschaft beeinträchtigen – nicht nur bei denen, die uns brauchen, wie z.B. Flüchtlinge, sondern auch bei denen, die wir brauchen, wie z.B. qualifizierte Wirtschaftswanderer.

Beachtet werden muss, dass es in der Zuwandererbevölkerung religiös-konfessionelle und ethno-kulturelle kollektive Identitäten und Solidaritäten gibt, die sich durch aggressiven Druck von außen auch zu inneren Abwehrfronten verdichten können. Anders gesagt: Kollektive Verdächtigungen von Zuwanderergruppen können als negative Integration, als Zusammenrücken der Mehrheit auf Kosten ausgekreister Minderheiten wirken, die sich unter diesem Druck nur umso mehr in ihre eigenen Gruppen als Schutzgemeinschaften zurückziehen. Wenn sich etwa Muslime *als Muslime* verdächtigt fühlen, ist das ein Alarmzeichen. Es bedarf deshalb z.B. eines umso größeren

Erklärungsaufwandes zu der Frage, was es mit dem Umgang mit dem Islam in der Rasterfahndung auf sich hat.

Es kann in einem Einwanderungsland eben nicht nur darum gehen, was die Aufnahmegesellschaft meint und intendiert. Es muss immer auch darum gehen, was die Zuwandererbevolkerung bzw. die potentiellen Zuwanderer darunter verstehen. Notwendig ist deshalb auch die intensive Werbung um Vertrauen in die rechtliche Sicherheit, in die kulturelle und persönliche Freiheit in diesem Staat. Orientierungshilfe bietet dabei das in der Politik, aber auch in der öffentlichen Diskussion noch zu selten erkennbare Bemühen, das eigene Land nicht nur mit den eigenen, sondern stets auch mit den ›fremden‹ Augen zu sehen.

-----

*Hans-Jochen Vogel:* In verschiedenen öffentlichen Funktionen hatte ich seit den sechziger Jahren mit diesem Thema zu tun, und ganz besonders von Juli 2000 bis Juli 2001, dem Jahr, in dem die Zuwanderungskommission der Bundesregierung an der Arbeit war.

Ich habe zu diesem Thema indessen auch einen persönlichen Bezug: Mütterlicherseits bin ich Nachfahre von Zuwanderern aus Italien, genauer gesagt von Ladinern, die im 18. Jahrhundert nach Schwaben einwanderten und damals das Integrationsproblem für sich in bemerkenswerter Weise gelöst haben. Mein vierfacher Urgroßvater ist – wie damals üblich – noch zum Sterben nach Haus in die Gegend von Udine gefahren, von wo die Familie gekommen war. Sein Sohn war schon Bürgermeister in der Gemeinde Wertingen, und sein Enkel wurde später Abgeordneter des in der Frankfurter Paulskirche zusammengetretenen ersten deutschen Parlaments und für wenige Monate bayrischer Innenminister, bis König Ludwig I. ihn entließ, weil er der Erhebung der *Lola Montez* in den Grafenstand nicht zustimmen wollte. Der Familienname war *Zenetti*, und es ist schon des Nachdenkens wert, dass im 18. und 19. Jahrhundert eine ganze Reihe anderer Beispiele für derartig intensive und schnelle Integration in der Generationenfolge zu finden sind.

Unter der Überschrift *Migration und Integration* sind uns drei Themenbereiche vorgegeben: Erfahrungen, Probleme und Gestaltungsaufgaben. Sie werden sehen, dass ich darin in vielem mit Herrn Bade übereinstimme.

Richtig ist: Bislam hat gegenüber der Zuwanderung in der Bundesrepublik eine Abwehrhaltung bestanden, die übrigens auch ein West-Ost-Gefälle aufweist. Die Abwehrhaltung ist in den neuen Bundesländern – und das ist kein subjektiver Vorwurf, denn im Westen haben wir eine längere Gewöhnungszeit hinter uns – immer noch deutlich ausgeprägter, als in den alten Bundesländern. Dabei ist es ja eine alte Erfahrung, dass die Sorge und die Abwehrhaltung am größten dort ist, wo der Ausländeranteil am geringsten ist.

›Wir sind kein Einwanderungsland‹ – Das war lange Zeit nicht nur die Devise konservativer Kreise. Es war eine ziemlich breit im politischen Spektrum verbreitete These. Das Thema ›Zuwanderung, Ausländer‹ fand Aufmerksamkeit bei starker Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadtbezirken. Diese Aufmerksamkeit wuchs weiter beim Anstieg der Asylbewerberzahl auf über 400.000 im Jahr 1992 und den zeitgleich stattfindenden Auseinandersetzungen über die Änderung des Grundgesetzartikels 16.



Klaus J. Bade, Hans-Jochen Vogel

Weiter fand das Thema Aufmerksamkeit bei tatsächlicher oder vermuteter Zunahme der sogenannten Ausländerkriminalität, wobei manche der zugrunde gelegten Statistiken irreführend waren. Denn auch Verstöße gegen spezifisch ausländerrechtliche Bestimmungen, die für Inländer nicht gelten und gegen die diese daher nicht verstoßen können, waren unredlicherweise mitgezählt worden. Abgesehen davon sind auch nur Zahlen gleicher Alterskohorten vergleichbar, denn auch bei Deutschen korreliert die kriminelle Aktivität natürlich mit dem Lebensalter.

Dann fand das Thema Aufmerksamkeit wegen der ausländerfeindlichen Exzesse, wobei man sagen muss, dass im Allgemeinen deutlicher Protest gegen diese schlimmen, nicht nur im Osten, sondern auch im Westen verüb-

ten Anschläge zum Ausdruck gebracht worden ist. Ich habe mich z.B. kürzlich gefreut, als in Cottbus nach einem schlimmen Vorfall 10.000 Menschen ihre Ablehnung in einer Demonstration ausdrückten.

Anzumerken ist dabei, dass Schwierigkeiten und Exzesse umso geringer sind, je größer der prozentuale Ausländeranteil einer Stadt ist. Frankfurt hat einen Ausländeranteil von 28%, München hat 22%; beide Städte sind bisher nicht mit ausländerfeindlichen Exzessen besonders in Erscheinung getreten.

Schließlich fand das Thema in der Vergangenheit Aufmerksamkeit in Wahlkämpfen. In Kenntnis der emotionalisierenden Wirkung bestimmter Stichworte wurde die Auseinandersetzung in der Zeit vor Wahlterminen dann besonders unerfreulich. Jeder mag selbst beurteilen, wer mit diesen Argumenten hantiert hat. Das krassste Beispiel war wohl die Unterschriftenaktion der CDU vor der hessischen Landtagswahl, die leider für den ausschlaggebenden Stimmenzuwachs und die Möglichkeit zum Regierungswechsel sorgte.

Es hätte der SPD nicht geschadet, wenn sie das Thema ›Doppelte Staatsangehörigkeit‹ damals sorgfältiger und in der Breite diskutiert hätte. So wurde nur unzulänglich wahrgenommen, dass wir spätestens seit den 60er Jahren tatsächlich eine kontinuierliche Zuwanderung von etwa 31 Millionen bei gleichzeitigem Wegzug von 22 Millionen Nichtdeutscher zu verzeichnen haben. Das wurde auch mir erst durch die Arbeit in der Kommission deutlich: Es kommen durchschnittlich etwa 800.000 Menschen im Jahr, und etwa 560.000 bis 600.000 gehen wieder.

Staatlicherseits ist die Integration der Zuwanderer weitgehend dem Selbstlauf überlassen worden – mit der Ausnahme der Aussiedler. Für sie wurden aus teils einleuchtenden, teils schon gelegentlich in der Vergangenheit problematisierten Gründen erhebliche Mittel eingesetzt. Jedoch engagierten sich Kommunen, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und auch Sportvereine auf dem Feld der Integration in beachtlicher Weise.

Und obgleich ich von der starken Kommerzialisierung des Fußballsports in den oberen Rängen nicht begeistert bin, muss doch anerkannt werden, dass die Akzeptanz für die dort beschleunigt eingebürgerten Nichtdeutschen immer sehr schnell wuchs.

In den letzten beiden Jahren ist die lange verdrängte Realität deutlich ins Bewusstsein getreten. Die schon erwähnte *Green Card* hat die Diskussion ganz erheblich gefördert. Und nicht nur die Unabhängige Zuwanderungskommission, deren Mitglieder für viele vielleicht unerwartet zu einem vollen Konsens gekommen sind, war dafür bedeutungsvoll, sondern auch die Kommission unter Vorsitz des Saarländischen Ministerpräsidenten *Müller*, in der gute Arbeit geleistet wurde. Der nun vorgelegte Gesetzentwurf bleibt sogar an manchen Stellen hinter den Vorschlägen der Müller-Kommission zurück.

Wir sind schon lange ein Einwanderungsland, und es wird zunehmend anerkannt, dass unser Volk zahlenmäßig abnimmt. Ohne eine kontinuierliche



Zuwanderung würde dieser Schrumpfungprozess noch verstärkt: Bis zum Jahr 2050 würden wir um etwa 18 Millionen weniger sein. Außerdem schrumpfen wir nicht nur, wir altern auch: Wir haben ein wachsendes Durchschnittsalter und das hat Auswirkungen auf das Arbeitskräftepotential, auf die sozialen Sicherungssysteme und auch auf die Wettbewerbsfähigkeit. Im Wettbewerb um innovative und besonders qualifizierte Kräfte erscheint es übrigens vertretbar, auch Menschen aus so genannten Entwicklungsländern hier zu behalten. Diese Menschen haben dann durchaus auch die Chance, durch den Transfer von Teilen ihres Einkommens, aber auch mit ihrem Wissen und ihren Kenntnissen die Entwicklung ihrer Heimatländer positiv zu beeinflussen, wenn sie mit ihrem Heimatland in Verbindung bleiben.

Wir brauchen Zuwanderung und konkurrieren darin mit den anderen Ländern. Und es besteht überdies die gemeinsame Grundüberzeugung, dass wir gegenüber politisch Verfolgten und Bedrängten eine Schutzpflicht haben. Diese Pflicht ergibt sich aus unserer Geschichte, aber auch aus internationalen Verträgen, insbesondere aus der Genfer Flüchtlingskonvention. Jene verbale Entgleisung, die besagte, wir müssten unterscheiden zwischen denen, die uns *nützen* und jenen, die uns *ausnützen*, ist auf allgemeinen Widerspruch gestoßen.

Zuwanderer haben uns hier in Deutschland in der Vergangenheit auf kulturellem Sektor wie auf wirtschaftlichem Sektor sehr bereichert. Nicht nur die Hugenotten wären zu erwähnen: Wer die Geschichte seines Heimatortes näher betrachtet, wird dafür auch andere Beispiele finden. Richtig ist, dass Integration Klarheit über die Ziele der Integration und über die beiderseits notwendigen Anstrengungen erfordert. Manche meinen, nur jene, die kommen, müssten sich anstrengen, damit Integration gelingt. Dies ist nur eine Seite der Medaille; die andere Seite sind wir selbst.

Jetzt zu den Problemen: Der 11. September 2001 hat zwar nicht die Welt, wohl aber unsere Wahrnehmung von der Realität dieser Welt verändert. Nach meinem Eindruck sind auch manche auf die Zuwanderungsfrage bezogenen Sorgen der Bürgerinnen und Bürger – übrigens auch nichtdeutscher Bürger – revitalisiert worden, darunter die Sorge um die Sicherheit. Mit diesen Sorgen muss man sich auseinandersetzen, man muss sie ernst nehmen. Man muss die Menschen gewinnen. Zuwanderung ist kein Allheilmittel. Und die Sorge um die Arbeitslosigkeit verschwindet nicht plötzlich im Hintergrund. Wir werden nur die Zustimmung der Menschen bekommen, wenn der Abbau der Arbeitslosigkeit Priorität und eine entsprechende Intensität hat.

Gleiches gilt für die Familienpolitik: Das Problem der noch immer der hergebrachten Rollenerwartung ausgesetzten Frauen ist nicht allein mit Geld zu lösen. Dazu sind strukturelle, ergänzende Maßnahmen in den Betrieben bis hin zu den Betreuungseinrichtungen erforderlich. Auch wir Männer müssen

mehr zur Lösung der Probleme in den Familien und in den Partnerschaften beitragen.

In vielen Politikfeldern ist die Zuständigkeit auf die EU übergegangen. Das bleibt oft noch unbemerkt, weil vieles noch im Stadium der Entwürfe und der Diskussionspapiere steckt und weil noch die Regel der Einstimmigkeit gilt. In der Arbeit der Zuwanderungskommission waren die Vorschläge immer auch auf Verträglichkeit mit den europäischen Regelungen zu prüfen, die im Allgemeinen großzügiger und liberaler sind als das bei uns Diskutierte. Aufgrund der geltenden Rechtssituation ist die Zuwanderung im Übrigen nur begrenzt regelbar, ganze Gruppen und Bereiche sind nicht steuerbar: EU-Bürger genießen Freizügigkeit; aufgrund des Assoziierungsabkommens mit der Türkei ist die Steuerbarkeit der Zuwanderung von dort reduziert. Dann gibt es das Recht auf Asyl und die Rechte nach der Genfer Flüchtlingskonvention – auch dieses ist nicht steuerbar. Und das kann auch nicht sein, denn den Menschen in Not und Verzweiflung können wir nicht sagen, dass ihr Kontingent erschöpft sei und sie doch nächstes Jahr wieder anklopfen möchten. Nur die Zuwanderung aus nicht zur EU gehörenden so genannten ›Drittstaaten‹ ist steuerbar. Sie ist z.B. im Hinblick auf die für die EU-Osterweiterung vorgesehenen Staaten durch Übergangsfristen zu regeln. Steuerbar ist auch der Bereich der Aussiedler. Steuerbar ist die Zahl der jüdischen Zuwanderer aus Osteuropa, die jetzt bei etwa 10.000 bis 12.000 im Jahr liegt. Notwendig ist aber – und das ist für mich das Kernproblem –, dass wir unsere Abwehrhaltung überwinden und die Möglichkeit der Zuwanderung nicht als Gnade darbieten, sondern zu einem Gesetz kommen, das einen anderen Geist atmet. Bei den Schutzbedürftigen gab es nicht nachzuvollziehende Unterschiede zwischen den Asylberechtigten und den als ›Genfer-Konventions-Flüchtlinge‹ Anerkannten. Anlass zur Kritik gab oft auch die Verfahrensdauer: In Bayern, wo 30 neue Stellen für Verwaltungsrechtler geschaffen wurden, dauern die Prozesse vor den Verwaltungsgerichten im Durchschnitt neun Monate, in Berlin dagegen 36 Monate. Das bedeutet nicht, dass die Verfahren nicht gründlich sein dürfen. Aber Verzögerungen sind auch für den Asylbewerber, der in Ungewissheit lebt, schlimm.

Ein Problem waren durch Aussetzung der zwangsweisen Abschiebung entstandene ›Kettenduldungen‹, die als ein minderer Aufenthaltstitel verstanden wurden. Hier hat die Kommission vorgeschlagen, bei Personen ohne Aufenthaltserlaubnis zwischen den nicht zur möglichen Rückkehr Bereiten und den Rückkehrbereiten, die nicht zurückkehren können, zu unterscheiden. Letztere sollen für den Zeitraum, in dem sie nicht zurückkehren können, eine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Wer allerdings zurückkehren kann, erhält keine weitere Aufenthaltserlaubnis.

Schließlich ein Wort zu den illegal Zugewanderten: Die Kommission war der Ansicht, dass Menschen, die solchen illegal hier Lebenden aus humanitä-

ren Gründen helfen, nicht schon deshalb unter einen Straftatbestand fallen dürfen. Weiter befand sie, Lehrer und Schulen dürften nicht einer Anzeigepflicht unterliegen, wenn ein Kind illegaler Zuwanderer am Unterricht teilnimmt. Dies blieb leider unberücksichtigt, und die Illegalen werden weiterhin ein Problem bleiben. Ihre Zahl wird auf 600.000 bis 1 Million geschätzt. In Amerika ist die Zahl der Illegalen wahrscheinlich dreimal so hoch.

Die Gestaltungsaufgaben liegen zunächst in der Verabschiedung eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes. Gut ist, dass wir ein Bundesamt für Zuwanderung und Integration bekommen werden und nicht die Zuständigkeiten für Asylbewerber und Zuwanderer getrennt bleiben. Wichtig ist auch, dass eine interne Abstimmung der Behörden, insbesondere mit der Arbeitsverwaltung, erreicht wird. Der vorgesehene Zuwanderungsrat, der aus allen gesellschaftlichen Gruppen gebildet werden soll und Zahlen für die Zuwanderung festlegen sollte, muss meiner Ansicht nach nicht beim Bundesamt, sondern mindestens beim Bundesinnenminister angesiedelt werden. Außerdem ist das vorgesehene Punktesystem für qualifizierte Zuwanderer im Gesetzentwurf nun unpräziser als von der Kommission vorgeschlagen.

Bei der Integration müssen wir von uns verlangen, dass wir den Menschen, die rechtmäßig bei uns sind, mit Toleranz und mit Freundlichkeit begegnen. Und von ihnen ist nicht mehr, aber auch nicht weniger zu fordern, als dass sie das Grundgesetz und die ihm zugrunde liegenden Werte anerkennen. Und Integration ohne Sprache ist für mich schwer vorstellbar. Was sollte denn mehr verlangt werden, damit es der so genannten ›Leitkultur‹ entspricht? Ich will nicht verhehlen, dass bei den Werten, die dem Grundgesetz zugrunde liegen, Konfliktpotential virulent werden kann. Bestimmte Richtungen des Islam haben Probleme mit der Gleichberechtigung der Frauen, die sich für uns aus der Menschenwürde ergibt. Dieses Verständnis ist aber für die Integration wichtig; Kurse für Neuzuwanderer und auch für hier schon Ansässige müssten dies vermitteln.

Wenn man allerdings meint, eine verbesserte, verstärkte Integration sei mit den vorgesehenen rund 300 Millionen Euro zu machen, so täuscht man sich. Wenn die Ziele ernst gemeint sind, wird man die finanzielle Aufwendungen steigern müssen.

Ich bin froh, dass dieser Entwurf nun förmlich im Bundestag eingebracht wurde, und ich halte es nach wie vor für möglich, dass der Entwurf nicht nur im Bundestag, sondern auch im Bundesrat mehrheitlich beschlossen wird.

Beeindruckend in der Zuwanderungskommission war, dass die sehr profilierten Vertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der beiden Kirchen rasch in fast allen Punkten zu einem Konsens gekommen sind. Als Christ würde ich raten, die Absicht, das Thema zum Wahlkampfthema zu machen, anhand des christlichen Menschenbildes noch einmal zu prüfen. Im Matthäus-Evangelium, das im 25. Kapitel vom Jüngsten Gericht handelt, steht die

berühmte Stelle: »Ich war hungrig und Ihr habt mir etwas zu essen gegeben. Ich war durstig, Ihr habt mir zu trinken gegeben. Ich war nackt, Ihr habt mich bekleidet, ich war im Gefängnis, Ihr habt mich besucht«.

Und dann, das wird manchmal vergessen: »Ich war fremd, und Ihr habt mich aufgenommen«.

-----

*Klaus J. Bade:* Es kommt natürlich darauf an, hier in der Bundesrepublik durch besondere Maßnahmen der Integration von Muslimen dafür zu sorgen, dass bestehende Kontakte mit fundamentalistischen Religionsgemeinschaften verblassen. Unser interkultureller Pädagoge am IMIS, Professor *Peter Graf*, erarbeitet ein Konzept für islamischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen in Niedersachsen, auch in Kooperation mit türkischen Universitäten.

Das wäre ein zentraler Beitrag zur Integrationsförderung und zur Eindämmung des Einflusses fundamentalistischer Strömungen im Bereich des Koran-Unterrichts. So gesehen wäre auch die Verwendung von Mitteln aus dem Antiterror-Bereich für die Kulturpolitik durchaus sinnvoll.

Freiheit und Sicherheit sind allerdings nicht in gleicher Weise optimierbar. Es muss darum gehen, beides ins rechte Maß zu setzen – das ist der Auftrag unserer Verfassung. Einige der Mitgliedsländer des jetzigen ›Antiterror-Bündnisses‹ haben bessere Lösungen gefunden als wir. In England z.B. wurde der Sicherheits-Gesetzgebung ein Antidiskriminierungsgesetz vorgeschaltet. So wird deutlich, dass das eine durch das andere Gesetz ausbalanciert werden soll. Und die Amerikaner haben demgegenüber ihre Antiterror-Sondergesetze auf zwei Jahre befristet.

*Hans-Jochen Vogel:* Die Zuwanderungskommission hat die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts in staatlichen Schulen empfohlen, ebenso wie es evangelischen und katholischen Religionsunterricht gibt. Die Schwierigkeit für die Länderbehörden liegt aber darin, einen Ansprechpartner im Islam zu finden. Dort gibt es keine Organisationsstruktur, wie sie die evangelische und katholische Kirche haben. Dennoch befürwortet die Kommission einen deutschsprachigen islamischen Religionsunterricht von entsprechend Ausgebildeten und Qualifizierten, und das ist ein bedeutsamer Schritt. Wir haben schließlich zwischen 2,7 und 3 Millionen Muslime im Land.

*Publikum:* Herr Vogel, die Rechtslage ist klar, aber wie sollen wir uns gegenüber den bis zu einer Million illegal sich hier aufhaltender Migrantinnen moralisch verhalten? Und Herr Bade, wagen Sie eine Prognose für das kommende Jahr? Wie wird der Streit ausgehen, wenn 73% der Bevölkerung eine Zuwanderungsbegrenzung erwarten, aber die Wirtschaft den weiteren Zugang öffnen will?

*Hans-Jochen Vogel:* »Illegal« ist jeder, der keinen Aufenthaltstitel hat und deshalb rechtens unser Land verlassen muss, den Behörden aber nicht bekannt ist. Illegale hat es immer gegeben, und in diesem Sinne wird es sie auch in Zukunft geben. Wir müssen ihnen so menschlich wie möglich begegnen. Wer aus humanitären Gründen Illegalen hilft, soll jedenfalls nicht unter Strafandrohung stehen.

Ein schweres Problem sind aber z.B. erforderliche Krankenhausbehandlungen. Dem Vorschlag, solche Behandlungen der betroffenen Illegalen nicht anzuzeigen, steht das Interesse der Krankenhäuser an einer Kostenerstattung entgegen. In Italien wird dies durch Anonymisierung und Einschaltung einer gemeinnützigen Stiftung gelöst, die die Kosten deckt, aber dies ist nicht einfach übertragbar. Hinzu kommt auch z.B. die Frage der Rechtsstellung von Illegalen, die aufgrund ihrer wirtschaftlich bedrängten Lage häufig als Schwarzarbeiter verwendet werden: Sie hängen stark von ihrem Arbeitgeber ab. Können sie z.B. ihren Lohn einklagen? Die Idee, dass sie ihre Forderungen abtreten und ein anderer den Lohn einklagt, stößt an die Schranken des Prozessrechts, wenn etwa die Herkunft der Forderung nachzuweisen ist. Hier sind noch viele Fragen offen.

*Klaus J. Bade:* Bei genauer Überprüfung der Rechtslage ergibt sich, dass es nur bei einer einzigen Instanz, nämlich beim Sozialamt, eine Meldepflicht gibt. Kein Lehrer, kein Arzt oder andere sind meldepflichtig. Und strafbar macht sich nur der, dessen Hilfe den illegalen Aufenthalt erst ermöglicht. Wer nur hilft, weil sich jemand das Bein gebrochen hat, macht sich nicht strafbar. Ich verstehe, dass es zumal vor einem Wahlkampf politisch nicht geraten sein mag, das Thema der Illegalität im Zusammenhang der umstrittenen Migrationsgesetzgebung zu diskutieren. Es wäre z.B. hierzulande schwer zu vermitteln, dass man illegal ins Land gekommenen Menschen einen legalen Status verleiht, so wie es die Franzosen, Portugiesen und Italiener kennen. Das ist für die Deutschen schwer nachvollziehbar, ganz im Gegensatz etwa zu den Amerikanern, bei denen z.B. rund 70% aller heute legal im Lande lebenden *Hispanics* ursprünglich illegal ins Land gekommen sind. Damit gehen die Amerikaner entspannter um als die Deutschen.

Die Zukunft liegt ganz einfach in einer vernünftigen Verbindung einer durch flexible Steuerungsinstrumentarien geregelten Zuwanderung von außen mit Reformen im Innern, die nicht jedem gefallen werden: Die Eltern der Kinder von morgen werden schon heute nicht mehr geboren. Deshalb brauchen wir Reformen, z.B.: Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Verkürzung der Ausbildungszeit, Steigerung der Rentenbeiträge, abnehmende Rentenzahlungen, Ausschöpfen der Arbeitslosigkeit durch entsprechende Qualifikationsmaßnahmen, aber auch Überprüfung, ob unsere Arbeitslosenzahlen überhaupt richtig sind. Sie sind nämlich zu hoch und viel zu niedrig zugleich: Zu

niedrig, weil die in AB-Maßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen befindlichen Arbeitslosen nicht gezählt werden. Und zu hoch, weil z.B. kurzfristig Arbeitslose mitgezählt werden, deren nächstes Anstellungsverhältnis schon feststeht, oder auch Langzeitarbeitslose, Alte und Kranke, die gar nicht mehr vermittelt werden können.

Ein schmerzhaftes Problem ist die Frage, ob in der Bundesrepublik Deutschland ein regulärer Billiglohnsektor dort geöffnet werden muss, wo heute illegal beschäftigte Ausländer und deutsche bzw. legal in Deutschland lebende ausländische Schwarzarbeiter konkurrieren. Es gibt eine große Anzahl von Menschen in diesem Land, die in diesen Bereichen arbeiten würden, dies aber nicht können oder wollen: Sozialhilfeempfänger und Langzeitarbeitslose, die – nehmen wir einmal an – für ihre Familie mit zwei Kindern vielleicht 1.600 Mark im Monat erhalten. Sie müssten auf den zusätzlichen Ertrag ihrer Schwarzarbeit verzichten, wenn sie regulär 40 Stunden arbeiten müssten. Dann aber könnten sie vielleicht Wohnung und gewohnten Lebensstandard nicht halten. Hier stimmt also etwas nicht mehr.

Dieser ›Lohnverlust‹ durch den Übergang zu regulärer Beschäftigung aber könnte z.B. durch den Kombi-Lohn oder ähnliche Maßnahmen aufgefangen werden, womit nicht nur ein Beitrag zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich, sondern auch von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit im gleichen Bereich geleistet würde.